



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP – 4101-12-03/2013  
P/13/142

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44  
[lop@nik.gov.pl](mailto:lop@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/142 – Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
<i>Kontrolerzy</i>	1. Agnieszka Roszczak-Fedorowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87838 z dnia 28 października 2013 r. 2. Jadwiga Sojska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87822 z dnia 25 września 2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Opola, Rynek-Ratusz, 45-015 Opole <sup>1</sup>
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Prezydent Miasta Opola <sup>2</sup> - Ryszard Zembaczyński <sup>3</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>4</sup> finansowanie z budżetu Miasta Opola w latach 2011-2013 działalności przedszkoli oraz rozliczanie środków przekazanych tym jednostkom.

Ocenę pozytywną uzasadnia terminowość przekazywania oraz rzetelność rozliczania środków przekazanych przedszkolom na realizację zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. W Urzędzie opracowano i przyjęto procedury kontroli zarządczej. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowość polegały na nieujmowaniu w wyliczeniach kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych niektórych przyjętych w uchwale budżetowej na rok 2013 planowanych wydatków bieżących przedszkoli publicznych oraz wykazaniu nieprawidłowych danych w protokole z kontroli przeprowadzonej przez pracowników Urzędu w jednym z przedszkoli niepublicznych.

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Miasto.

<sup>3</sup> Od czerwca 2013 r. zadania i kompetencje Prezydenta Miasta Opola przejął Krzysztof Kawalko – Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli

Opis stanu faktycznego

W latach 2011–2013 (do 30 września) na terenie Miasta Opola<sup>5</sup> funkcjonowało łącznie od 42 do 46 przedszkoli publicznych, niepublicznych oraz punktów przedszkolnych. Liczba przedszkoli publicznych (31) nie uległa zmianie, natomiast systematycznie zwiększała się liczba placówek niepublicznych (kolejno w ww. latach 7, 9 i 12). W 2011 r. działały również cztery punkty przedszkolne, a w następnych latach trzy takie placówki. Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (według stanu na 30 września 2011 r. i 2013 r. – dane z systemu informacji oświatowej) zwiększyła się z 3 711<sup>6</sup> do 4014 osób<sup>7</sup>, tj. o 8 %.

(dowód: akta kontroli str. 67)

Wydatki budżetu Miasta poniesione w latach 2011 – 2013 (do 30 września) na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych wyniosły ogółem 88 209,2 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 30 148,6 tys. zł (99,7% planu), w 2012 r. – 32 489,2 tys. zł (98,7% planu), a do 30 września 2013 r. – 25 571,4 tys. zł (71,8% planu na 2013 r.).

W tym okresie wydatki przedszkoli publicznych wyniosły 79 924,5 tys. zł, z tego:

- a) w 2011 r. 27 492,8 tys. zł, w całości były to wydatki bieżące, które stanowiły 99,8% wydatków planowanych,
- b) w 2012 r. 29 426,2 tys. zł, z tego: 29 341,1 tys. zł wydatki bieżące i 85,1 tys. zł wydatki majątkowe, co stanowiło odpowiednio 99,0%, 99,5% i 35,9% wydatków planowanych,
- c) do 30 września 2013 r. 23 005,5 tys. zł, z tego: 22 746,7 tys. zł wydatki bieżące i 258,8 tys. zł wydatki majątkowe, co stanowiło odpowiednio 71,3%, 72,0% i 39,1% wydatków planowanych.

Wydatki budżetowe poniesione w badanym okresie na działalność przedszkoli niepublicznych wyniosły łącznie 8 284,7 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 2 655,8 tys. zł (99,1% planu), w 2012 r. – 3 063,0 tys. zł (95,8% planu) i w 2013 r. (do 30 września) – 2 565,9 tys. zł (79,1% planu).

(dowód: akta kontroli str. 380-399)

#### 1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Zasady planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Miasta na lata 2011 – 2013 określała uchwała nr LXIX/710/10 Rady Miasta Opola z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej<sup>8</sup>, zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie założeń do budowy projektu uchwały budżetowej miasta Opola na 2011 r.<sup>9</sup>, 2012 r.<sup>10</sup> i 2013 r.<sup>11</sup> oraz decyzje Prezydenta

<sup>5</sup> Dalej: Miasto.

<sup>6</sup> W tym: 3244 dzieci w przedszkolach publicznych, 442 w przedszkolach niepublicznych oraz 25 w punktach przedszkolnych.

<sup>7</sup> W tym: 3414 dzieci w przedszkolach publicznych, 578 w przedszkolach niepublicznych oraz 22 w punktach przedszkolnych.

<sup>8</sup> Dalej: uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

<sup>9</sup> Zarządzenie nr OR.I-0151-2082/10 Prezydenta Miasta Opola z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie założeń do budowy projektu uchwały budżetowej miasta Opola na 2011 rok.

<sup>10</sup> Zarządzenie nr OR-I-0050.5.2011 Prezydenta Miasta Opola z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie założeń do budowy projektu uchwały budżetowej miasta Opola na 2012 rok.

Miasta w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na 2011 r.<sup>12</sup>, 2012 r.<sup>13</sup> i 2013 r.<sup>14</sup>. Przedszkola publiczne złożyły do Wydziału Budżetu, Referatu Sprawozdawczości Oświaty Urzędu propozycje planu wydatków na kolejne lata budżetowe w terminach określonych w § 2 ust. 1 ww. uchwały<sup>15</sup>. Materiały te opracowane zostały wg wytycznych i wzorów określonych w załącznikach nr 1 i nr 2 do ww. decyzji Prezydenta Miasta. Wysokość wydatków na funkcjonowanie publicznych przedszkoli na lata 2011, 2012 i 2013 w propozycjach planów, oszacowywano na podstawie kalkulacji wydatków bieżących w poszczególnych paragrafach, szczegółowych wyliczeń funduszu plac oraz zakresu rzeczowego planowanych inwestycji i remontów. Dokumenty w tym zakresie były sporządzane, wg wzorów określonych w załącznikach nr 3-5 do ww. decyzji Prezydenta Miasta.

Wydatki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli przedszkoli publicznych (rozdział 80146) planowane były przez Wydział Oświaty Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 213-268)

Kwoty planowanych wydatków budżetowych na działalność przedszkoli publicznych w uchwałach budżetowych na lata 2011<sup>16</sup> i 2013<sup>17</sup> były niższe od propozycji przedstawianych przez dyrektorów przedszkoli (w 2011 r. z 27 173,5 tys. zł na 25 721,4 tys. zł, tj. o 5%, w 2013 r. z 30 166,0 tys. zł na 29 354,7 tys. zł, tj. o 3%). Wynikało to z weryfikacji propozycji planów finansowych przedszkoli przez pracowników Urzędu oraz z ograniczonych możliwości budżetu Miasta.

W 2012 r., zaplanowana kwota była natomiast wyższa o 54,9 tys. zł (0,2%) od propozycji dyrektorów przedszkoli i wynosiła 28 151,3 tys. zł<sup>18</sup>. Powyższe spowodowane było koniecznością zabezpieczenia środków na zapłatę całości zobowiązań wobec ZUS za miesiąc grudzień 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 214-215, 403, 405)

**1.1.2.** Rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie zajęć od 1 września) odmienna od roku budżetowego, zdaniem Pierwszego Zastępcy Prezydenta Miasta, utrudniała planowanie wydatków przedszkoli publicznych, m.in. ze względu na zmiany w arkuszach organizacyjnych przedszkoli, skutkujące wzrostem liczby oddziałów lub zatrudnienia, a tym samym koniecznością zabezpieczenia w budżecie Miasta dodatkowych środków, które wcześniej nie były planowane.

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

**1.1.3.** Obowiązujące w kontrolowanym okresie ogólne zasady przekazywania środków budżetowych jednostkom Miasta, a więc i przedszkolom publicznym, określone zostały w zarządzeniu Nr OR-I-0152-65/2005 Prezydenta Miasta Opola

---

<sup>11</sup> Zarządzenie nr OR-I.0050.331.2012 Prezydenta Miasta Opola z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie założeń do budowy projektu uchwały budżetowej miasta Opola na 2013 rok, ze zmianami zarządzeniami Prezydenta Miasta Opola nr OR-I.0050.419.2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. i nr OR-I.0050.490.2012 z dnia 19 września 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie założeń do budowy projektu uchwały budżetowej miasta Opola na 2013 rok.

<sup>12</sup> Decyzja nr OR-I-0153-68/10 Prezydenta Miasta Opola z dnia 14 lipca 2010 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej miasta Opola na 2011 rok.

<sup>13</sup> Decyzja nr OR-I-120.2.1.2011 Prezydenta Miasta Opola z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej miasta Opola na 2012 rok.

<sup>14</sup> Decyzja nr OR-I-120.2.7.2012 Prezydenta Miasta Opola z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej miasta Opola na 2013 rok.

<sup>15</sup> Do 15 sierpnia roku poprzedzającego dany rok budżetowy (do 16 sierpnia 2012 r. na 2013 r.)

<sup>16</sup> Uchwała Nr VI/43/11 Rady Miasta Opola z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Opola na 2011 rok.

<sup>17</sup> Uchwała Nr XXXV/548/12 Rady Miasta Opola z 18 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Opola na 2013 rok.

<sup>18</sup> Uchwała Nr XX/299/11 Rady Miasta Opola z 16 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Opola na 2012 rok.

z dnia 26 sierpnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia procedury przekazywania, ewidencji, rozliczania dotacji i środków budżetowych dla jednostek w Wydziale Finansowo-Księgowym Urzędu Miasta Opola. Szczegółowe zasady przekazywania środków przedszkolom publicznym nie były określone pisemnie, natomiast jak wyjaśniła Kierownik Referatu Sprawozdawczości Budżetowej, przekazywanie środków budżetowych odbywa się wg następujących zasad: miesięcznie 1/13 wysokości kwot w planach finansowych na wydatki bieżące, w miesiącu wypłat dodatkowego wynagrodzenia rocznego 2/13 wydatków bieżących, środki na zadania remontowe i inwestycyjne na podstawie przedłożonych kserokopii faktur za wykonane zadania, w maju i wrześniu zwiększa się kwotę przekazywanych środków w związku z odprowadzaniem przez jednostki odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (75% do 31 maja, 25% do 30 września), możliwe było także przekazanie dodatkowych kwot środków, w uzasadnionych przypadkach, na podstawie pisemnych wniosków przedszkoli publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 403-408)

W zakresie przestrzegania powyższych zasad kontrolą objęto trzy losowo wybrane miesiące w każdym roku kontrolowanego okresu<sup>19</sup>. W wyniku analizy stwierdzono, że w lutym 2011 r. i styczniu 2013 r. przekazano odpowiednio 14,6% i 14,7% planowanych kwot wydatków, w maju 2013 r. 10,9%, a w pozostałych miesiącach przekazano od 6,3% do 7,8% zaplanowanej kwoty. Powyższe potwierdzało przekazywanie środków wg ww. zasad.

(dowód: akta kontroli str. 409)

**1.1.4.** Kwota przyznanej dotacji celowej z budżetu państwa na rok 2013, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, wyniosła 1 601,8 tys. zł.

Wysokość tej dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)<sup>20</sup> oraz liczby dzieci (3 869) korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Miasta, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej (według stanu na dzień 30 września 2012 r.), co było zgodne z art. 14d ust. 3 i 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 67, 418)

**1.1.5.** Do dnia 18 grudnia 2013 r. całość przyznanej dotacji została przekazana na rachunek Miasta<sup>21</sup>. Środki te przeznaczono m.in. na:

- w dziale 801, rozdziale 80104 (1 593,1 tys. zł): zakup energii (§ 4260 - 499,7 tys. zł), odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (§ 4440 - 270,4 tys. zł), zakup usług remontowych (§ 4270 - 238,9 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210 - 224,2 tys. zł), zakup pomocy dydaktycznych i naukowych (§ 4240 - 67,6 tys. zł), zakup usług pozostałych (§ 4300 - 170 zł), wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń (§ 3020 - 27,8 zł), opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (§ 4520 - 26,5 zł), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych świadczonych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej (§ 4370 - 16,9 zł),
- w dziale 801, rozdziale 80105<sup>22</sup> (8,7 tys. zł): zakup energii (§ 4260 - 4,3 tys. zł), zakup usług pozostałych (§ 4300 - 2,5 tys. zł), zakup usług zdrowotnych (§ 4280 - 0,2 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210 - 1,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 418, 422-423)

<sup>19</sup> W 2011 r. – luty, czerwiec i listopad, w 2012 r. – marzec, lipiec i październik, w 2013 r. – styczeń, maj i sierpień.

<sup>20</sup> Art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.).

<sup>21</sup> Z tego: 33,6 tys. zł w dniu 18 września 2013 r., 400,4 tys. zł w dniu 10 października 2013 r., 400,4 tys. zł w dniu 18 listopada 2013 r. 400,5 tys. zł oraz 400,5 tys. zł w dniu 12 grudnia 2013 r.

<sup>22</sup> Przedszkole specjalne.

**1.1.6.** W związku z przyznaną na rok 2013 dotacją, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, Prezydent Miasta, w oparciu o uchwały Rady Miasta, dokonał zmiany planów finansowych przedszkoli publicznych, poprzez zwiększenie planowanych wydatków na realizację dodatkowych zajęć (języka angielskiego), jednocześnie zmniejszając ww. plany o równowartość środków własnych. Zajęcia dodatkowe po 1 września 2013 r. finansowane były z budżetu Miasta (za wyjątkiem jednego przypadku finansowania zajęć z rytmiki przez sponsora) w ramach opłaty pobieranej na podstawie art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 418, 420-421)

**1.1.7.** W okresie od 1 września 2013 r. przedszkola publiczne prowadzone przez Miasto pobierały od rodziców/opiekunów dzieci następujące opłaty: 1 zł za godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty<sup>23</sup> oraz od 4,30 do 7 zł<sup>24</sup> dziennie, z tytułu korzystania przez dziecko z całodziennego wyżywienia w przedszkolu.

(dowód: akta kontroli str. 419)

**1.1.8.** W przedszkolach publicznych w okresie od 1 września 2013 r. za wyjątkiem zajęć rytmiki, nie organizowano zajęć edukacyjnych, finansowanych z innych środków, niż środki budżetowe Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 420)

**1.1.9.** Średnie miesięczne koszty organizacji w 2013 r. zajęć dodatkowych dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto (z zaznaczeniem podmiotu finansującego) wynosiły m.in.:

a) w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2013 r. – 134 615 zł, z tego:

- język mniejszości narodowej – 1 650 zł (rodzice), 930 zł (Miasto) 2-4 x tyg.,
- język angielski – 43 283 zł (rodzice, 1-2 x tyg.),
- rytmika – 18 573 zł (rodzice), 5 700 zł (Miasto) 1-2 x tyg.,
- nauka pływania – 1 000 zł (rodzice), 1 185 (Miasto) 1 x tyg.,
- zajęcia finansowane tylko przez rodziców (1-2x tyg.): szachy 20 362 zł, taniec 17 153 zł, judo 5 205 zł, szkołka miękkiego padania 2 700 zł, zajęcia artystyczne 625 zł, zajęcia informatyczne 190 zł;

b) w okresie od 1 września 2013 r. – 23 988 zł (17% kwoty za I półrocze), z tego:

- język mniejszości narodowej – 652 zł (4 x tyg.),
- język angielski – 6 421 zł (1 x tyg.),
- język francuski – 250 zł (1x tyg.),
- rytmika – 2 425 zł (1 x tyg.), 750 zł (sponsor),
- nauka pływania – 1 708 zł (1x tyg.).

(dowód: akta kontroli str. 421)

**1.1.10.** Kwota przyznanej Miastu dotacji na 2013 r., o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty (1 601,8 tys. zł), nie zrekompensowała możliwych do uzyskania przez Miasto w okresie od 1 września do 31 grudnia 2013 r. dochodów z tytułu opłat ponoszonych przez rodziców/opiekunów dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, w związku z ustawowym ograniczeniem ich wysokości. Różnica ta, wg szacunków Urzędu, wyniosła 2 475,4 tys. zł.

W przedszkolach publicznych ograniczono wysokość pobieranych od 1 września 2013 r. opłat, które w poprzednim okresie wynosiły miesięcznie: 128 zł za pobyt

<sup>23</sup> Pobierana na podstawie Uchwały nr IX/117/11 Rady Miasta Opola z 28 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Miasto Opole (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 57, poz. 749).

<sup>24</sup> Dzienna stawka żywieniowa ustalana jest indywidualnie w przedszkolu.

dziecka do 6 godzin, 192 zł do 7,5 godzin, 256 zł do 9 godzin, 256 zł + 1,92 zł za każdą rozpoczynającą się godzinę pobytu w przedszkolu powyżej 9 godzin dziennie<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 421, 423)

**1.1.11.** Rada Miasta do dnia kontroli (15 stycznia 2014 r.) nie podjęła uchwały na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 r., w sprawie wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznych przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw termin na podjęcie powyższej uchwały upływa 31 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 426)

**1.1.12.** Według wyjaśnień Pierwszego Zastępcy Prezydenta nie wystąpiły trudności związane z wejściem w życie ustawy z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 457-458)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **1.2. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych**

Opis stanu  
faktycznego

**1.2.1.** Wysokość środków planowanych w uchwałach budżetowych (na lata 2011, 2012 i 2013)<sup>26</sup> na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki określono na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów przekazanych przez podmioty prowadzące przedszkola niepubliczne i punkty przedszkolne, do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Wg ww. informacji planowana liczba dzieci w tym okresie wynosiła:

- 516 osób w okresie od stycznia do sierpnia 2011 r. i 587 osób w okresie od września do grudnia 2011 r.,
- 569 osób w okresie od stycznia do sierpnia 2012 r. i 644 osób w okresie od września do grudnia 2012 r.,
- 606 osób w okresie od stycznia do sierpnia 2013 r. i 670 osób w okresie od września do grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 179-181)

**1.2.2.** Rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie zajęć od 1 września) inna niż roku budżetowego, według wyjaśnień Pierwszego Zastępcy Prezydenta Miasta, utrudniała planowanie dotacji z budżetu Miasta na dofinansowanie działalności przedszkoli niepublicznych, gdyż:

1) *Organy prowadzące przedszkola niepubliczne mogą składać wnioski o udzielenie dotacji do 30 września, w którym upływa opracowania wstępnych założeń dochodów i wydatków na rok przyszły. Wydział Budżetu najwcześniej w październiku otrzymywał informację o przedszkolach niepublicznych uprawnionych do otrzymywania dotacji w następnym roku budżetowym po weryfikacji złożonych wniosków przez Wydział Oświaty.*

<sup>25</sup> Przy przyjęciu 21 dni miesięcznie dzienna stawka wynosi: 6,1 zł do 6 godzin, 9,1 zł do 7,5 godziny, 12,2 zł do 9 godzin i 12, 2 zł + 1,92 (za każdą rozpoczętą godzinę powyżej 9 godzin).

<sup>26</sup> Odpowiednio: 277,5 tys. zł; 315 tys. zł; 360 tys. zł.

- 2) *Organy prowadzące przedszkola niepubliczne podają we wnioskach planowaną liczbę dzieci, a ustawa o systemie oświaty zobowiązuje jednostkę samorządu terytorialnego do przekazywania w trakcie roku budżetowego dotacji na rzeczywistą liczbę dzieci. Rozbieżności między planowaną a rzeczywistą liczbą dzieci utrudniały oszacowanie rzeczywistej liczby dzieci w przedszkolach niepublicznych w roku budżetowym, tym bardziej, że w przedszkolach niepublicznych nabór trwał cały rok.*
- 3) *Trudno było oszacować liczbę dzieci uprawnionych do otrzymywania zwiększonej kwoty dotacji w związku ze stwierdzonymi niepełnosprawnościami – orzeczenie o niepełnosprawności dziecka mogło zostać dostarczone w każdym dniu roku budżetowego.*

Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta wskazał też, że *planowanie kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych utrudniały zmiany planów finansowych przedszkoli w trakcie roku budżetowego.*

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

**1.2.3.** W kontrolowanym Rada Miasta określiła tryb udzielania dotacji przedszkolom niepublicznym. I tak:

- a) *do 7 sierpnia 2012 r., uchwałą Nr XXIII/236/07 z 28 grudnia 2007 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym oraz publicznym szkołom, a także placówkom oświatowym prowadzonym na terenie Miasta Opola przez osoby prawne niebędące jednostką samorządu terytorialnego i osoby fizyczne<sup>27</sup>,*
- b) *od 8 sierpnia 2012 r., uchwałą Nr XXIX/449/12 z 5 lipca 2012 r. w sprawie trybu udzielania dotacji szkołom i placówkom oświatowym niepublicznym i publicznym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostką samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, a także rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania<sup>28</sup>.*

(dowód: akta kontroli str. 182-188, 196-197, 199-205)

W obu ww. uchwałach uwzględniono podstawę obliczania dotacji oraz zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przyjęta w ww. uchwałach stawka procentowa dotacji wynosiła 75% ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przeliczeniu na jednego wychowanka. W uchwale z 5 lipca 2012 r. określono też, że na niepełnosprawnego ucznia przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego przysługuje dotacja w kwocie równej przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący.

(dowód: akta kontroli str. 183, 197, 203-204)

W uchwale z 5 lipca 2012 r., przy uwzględnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu<sup>29</sup>, nie stwierdzono zapisów wykraczających poza lub naruszających przepisy ustawy o systemie oświaty, dotyczące finansowania z budżetu gminy przedszkoli niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 199-209)

**1.2.4.** Uchwały Rady Miasta dotyczące trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu<sup>30</sup>, zgodnie z art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie

<sup>27</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2008 r. Nr 18, poz. 527 ze zm.

<sup>28</sup> Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1199 ze zm., dalej: Uchwała z 5 lipca 2012 r.

<sup>29</sup> Uchwała nr 17/28/2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 8 sierpnia 2012 r., opisana w pkt 1.2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>30</sup> Dalej: RIO.

*gminnym*<sup>31</sup>. Kolegium RIO podjęło rozstrzygnięcia nadzorcze w odniesieniu zarówno do uchwały Nr XXIII/236/07 z 28 grudnia 2007 r.<sup>32</sup>, jak i Nr XXIX/449/12 z 5 lipca 2012 r.<sup>33</sup> Uznane za nieważne zapisy uchwały Nr XXIII/236/07 z 28 grudnia 2007 r. zostały zmienione uchwałą Rady Miasta Nr XXVII/288/08 z 20 marca 2008 r. Rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące uchwały Nr XXIX/449/12 z 5 lipca 2012 r. nie zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu. Uznane za nieważne zapisy Nr XXIX/449/12 z 5 lipca 2012 r. nie dotyczyły udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym przedszkolom.

(dowód: akta kontroli str. 189-198, 206-209)

**1.2.5.** Na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, dotacje dla przedszkoli niepublicznych przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (...), pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych badaniem objęto rok 2013 (do 31 sierpnia). Prawidłowość ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych za rok 2012 została zweryfikowana przez RIO podczas kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta za 2012 rok oraz wybranych zagadnień za lata 2009-2011 i 2013 (kontrolę tą omówiono w pkt. 3.5 wystąpienia pokontrolnego).

Badanie wykazało, iż wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych określona w uchwale budżetowej na rok 2013 ustalona została wbrew postanowieniom art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Kwoty dotacji były niższe niż równowartość 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia i wynosiły 73%. Przy obliczaniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych pominięto wydatki ustalone w budżecie Miasta w rozdziale 80146 *Dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli* w kwocie 49 126 zł (stan na 31 sierpnia 2013 r.). Wszystkie inne wydatki na przedszkola publiczne, poza przewidzianymi w rozdziale 80146, zostały uwzględniane.

(dowód: akta kontroli str. 410-417)

**1.2.6.** W trakcie roku budżetowego dokonywane były zmiany planów wydatków bieżących na działalność przedszkoli publicznych, polegające na zwiększeniu ich wysokości:

- o 1 762,2 tys. zł w 2011 r. (13 zmian, z tego dwoma uchwałami Rady Miasta<sup>34</sup> i 11 zarządzeniami Prezydenta Miasta<sup>35</sup>),
- o 1 229,9 tys. zł w 2012 r. (13 zmian, z tego dwoma uchwałami Rady Miasta<sup>36</sup> i 11 zarządzeniami Prezydenta Miasta<sup>37</sup>),

<sup>31</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>32</sup> Uchwała Nr 3/20/2008 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 30 stycznia 2008 r.

<sup>33</sup> Uchwała Nr 17/28/2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 8 sierpnia 2012 r.

<sup>34</sup> Uchwały Rady Miasta Opola Nr X/138/11 z dnia 26 maja 2011 r. i Nr XVI/231/11 z dnia 20 października 2011 r. w sprawie korekty budżetu miasta Opola na 2011 rok.

<sup>35</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola w sprawie dokonywania zmian w planie wydatków budżetu miasta Opola na 2011 rok w ramach tego samego działu: nnr: OR.I-0151-\*\*\*/11 (\*\*\*) oznacza numery: 213, 231, 270, 292, nnr OR.I.0050.\*\*\*/2011 (\*\*\*) oznacza numery: 83, 102, 138, 249, 305, 324, 379).

<sup>36</sup> Uchwały Rady Miasta Opola Nr XXVII/398/12 z dnia 31 maja 2012 r. i Nr XXX/458/12 z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie korekty budżetu miasta Opola na 2012 rok.

- o 1 860,4 tys. zł do 30 września 2013 r. (13 zmian, z tego trzema uchwałami Rady Miasta<sup>38</sup> i 10 zarządzeniami Prezydenta Miasta<sup>39</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 24-26)

Prawidłowość dokonywania aktualizacji wysokości stawek dotacji dla przedszkoli niepublicznych, w związku z wprowadzeniem zmian do budżetu Miasta, zweryfikowano na podstawie badania dokumentacji dotyczącej roku 2013 (do 31 sierpnia). Jak ustalono, na bieżąco dokonywana była aktualizacja wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli w odniesieniu do ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych (bez wydatków na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, co opisano w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 26, 210-212, 411)

**1.2.7.** W zakresie prawidłowości przekazywania dotacji niepublicznym przedszkolom kontrolą objęto dotacje w łącznej wysokości 4 040 tys. zł przekazane trzem przedszkolom niepublicznym w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia)<sup>40</sup>. Na podstawie otrzymanych miesięcznych informacji z ww. trzech placówek, Miasto dokonało łącznie 96 wypłat części dotacji. Dotacja przekazywana była w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy przedszkoli niepublicznych, co wypełniało wymogi art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, a także § 7 uchwały z 20 marca 2008 r. i uchwały 5 lipca 2012 r. w sprawie *udzielania dotacji dla niepublicznych przedszkoli (...)*. Przekazywane przez przedszkola informacje zawierające dane o aktualnej liczbie wychowanków oraz rozliczanej kwocie dotacji podlegały weryfikacji przez pracowników Referatu Sprawozdawczości Oświatowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 427-438,459-461)

**1.2.8.** W kontrolowanym okresie nie wystąpił przypadek odrzucenia przez Prezydenta Miasta wniosku o udzielenie dotacji, złożonego przez organ prowadzący przedszkole niepubliczne.

(dowód: akta kontroli str. 179-181, 14-17, 19-23)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych określona w uchwale budżetowej na rok 2013<sup>41</sup> ustalona została wbrew postanowieniom art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, ponieważ kwoty dotacji były niższe niż równowartość 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia i wynosiły 73%. Wynikało to z braku uwzględnienia

<sup>37</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola w sprawie dokonywania zmian w planie wydatków budżetu miasta Opola na 2012 rok w ramach tego samego działu: nmr OR.I.0050.\*\*\*/2012 (\*\*\*) oznacza numery: 199, 308, 453, 493, 512, 538, 542, 562, 583, 600, 615).

<sup>38</sup> Uchwały Rady Miasta Opola Nr XXXVIII/599/13 z dnia 7 marca 2013 r., Nr XLV/701/13 z dnia 29 sierpnia 2013 r. i Nr XLVII/721/13 z dnia 26 września 2013 r. w sprawie korekty budżetu miasta Opola na 2013 rok.

<sup>39</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola w sprawie dokonywania zmian w planie wydatków budżetu miasta Opola na 2013 rok w ramach tego samego działu: nmr OR.I.0050.\*\*\*/2012 (\*\*\*) oznacza numery: 95, 109, 167, 221, 332, 361, 461, 501, 520, 536).

<sup>40</sup> Niepubliczne Przedszkole Artystyczne i Językowe „Przed-Szkółka”: w 2011 r. 677,1 tys. zł, w 2012 r. 744,4 tys. zł, w 2013 r. 522,5 tys. zł; Przedszkole Niepubliczne im. bł. Matki Teresy Zgromadzenia Sióstr Szkolnych de Notre Dame w Opolu: w 2011 r. 149,4 tys. zł, w 2012 r. 160,4 tys. zł, w 2013 r. 123,1 tys. zł; Przedszkole Niepubliczne „Bajka”: w 2011 r. 594,4 tys. zł, w 2012 r. 649,4 tys. zł, w 2013 r. 419,2 tys. zł.

<sup>41</sup> Uchwała Nr XXXV/548/12 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie *uchwalenia budżetu miasta Opola na 2013 rok*.

kwoty 49 126 zł, tj. wydatków bieżących zaplanowanych w rozdziale 80146 *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli*. Według stanu na 31 sierpnia 2013 r. w przedszkolu niepublicznym kwota miesięcznej dotacji na jedno dziecko wynosząca 516,51 zł, została zaniżona o 8,04 zł (tj. o 1%, kwota ta powinna wynosić 524,55 zł). Łączna kwota 2 220 993 zł przekazanych dotacji w ww. okresie była mniejsza o 34 584,46 zł (kwoty należnej dotacji 2 255 577,46 zł).

Pierwszy Prezydent Miasta wyjaśnił, że *art 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty określa, iż dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, taki zapis znajduje również odzwierciedlenie w zapisach § 11 ust. 1 uchwały nr XXIX/449/12 Rady Miasta Opola z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie trybu udzielania dotacji szkołom i placówkom oświatowym niepublicznym i publicznym prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostką samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, a także rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. W gminie Opole poprzez wydatki bieżące rozumie się wydatki związane z realizacją zadań statutowych jednostek bezpośrednio związanych z realizacją wychowania przedszkolnego zaplanowanych w rozdziale 80104 – Przedszkola. Wydatki te stanowią podstawę do ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Część wydatków ponoszonych w związku z funkcjonowaniem sektora oświaty funkcjonuje poza podstawowymi rozdziałami klasyfikacji budżetowej. Chodzi tutaj o (...) dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, które naszym zdaniem nie należą do wydatków o znaczeniu statutowym dla jednostki, ponieważ nie są związane bezpośrednio z realizacją zadań statutowych. Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli to wydatek, który funkcjonuje w wyodrębnionym rozdziale klasyfikacji budżetowej 80146 i nie stanowi części „planu finansowego” poszczególnych jednostek oświatowych, a jego realizatorem jest Wydział Oświaty w Urzędzie Miasta Opola.*

(dowód: akta kontroli str. 410- 417, 462-463)

Zdaniem NIK wysokość dotacji w budżecie Miasta powinna zostać ustalana z uwzględnieniem następujących elementów: łącznych wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w rozdziałach 80104 *Przedszkola* oraz 80146 *Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli* w przeliczeniu na jednego ucznia. Dodać także należy, iż w poszczególnych zarządzeniach Prezydenta Miasta (NR OR.I-0151-71/11 z 9 lutego 2011 r., NR OR-I.0050/25/2012 z 13 stycznia 2012 r., NR OR-I.0050.61.2013 z 30 stycznia 2013 r.) wskazano wysokość wydatków na doskonalenie zawodowe pracowników pedagogicznych zatrudnionych w publicznych przedszkolach, a więc wydatki na doskonalenie zawodowe powinny być uwzględniane w wysokości wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych (a nie jedynie ponoszonych przez takie przedszkola, w ramach realizacji planu finansowego) w przeliczeniu na jednego ucznia.

(dowód: akta kontroli str. 255-269)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Postanowienia w § 4 ust. 2 i § 5 ust. 2 uchwały Rady Miasta Nr XXIII/236/07 z 28 grudnia 2007 r. wykraczały poza zakres ustawowych regulacji określonych w ustawie o systemie oświaty, gdyż:

a) zapis § 4 ust. 2, zgodnie z którym w miesiącach wakacyjnych dotacja przysługuje na średnią liczbę uczniów lub wychowanków obliczoną za okres od września do czerwca danego roku szkolnego, a więc na podstawie średniej liczby uczniów z poprzednich okresów, był niezgodny z art. 90 ust. 2b ww. ustawy, w myśl którego dotacje dla przedszkoli publicznych przysługują na każdego ucznia;

b) zapis § 5 ust. 2, że niedopełnienie obowiązku sporządzenia i przekazania rozliczenia *otrzymanej dotacji* (w myśl zapisu § 5 ust. 1 pkt 1 osoba otrzymująca dotację zobowiązana była *sporządzić i przekazać rozliczenie otrzymanej dotacji za okres od początku roku do końca minionego miesiąca sprawozdawczego w terminie do 10 każdego miesiąca z uwzględnieniem aktualnej liczby uczniów i wychowanków* (§ 5 ust. 1 pkt 1 uchwały) powoduje wstrzymanie przekazania dotacji, był niezgodny z zakresem upoważnienia określonego w art. 90 ust. 4 ustawy *o systemie oświaty*, zgodnie z którym Rada Miasta mogła ustalić tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji, a nie określać dodatkowych obowiązków, od spełnienia których uzależniono przekazanie dotacji. Do dnia 21 kwietnia 2009 r. organ stanowiący gminy posiadał kompetencję do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, natomiast od dnia 22 kwietnia 2009 r. organ ten posiadał kompetencję do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, a także terminu i sposobu rozliczenia dotacji.

W badanym okresie nie stwierdzono jednak przypadków wstrzymania przekazania dotacji.

Uchwała z 5 lipca 2012 r. nie zawierała ww. zapisów, wykraczających poza zakres ustawowych regulacji określonych w *ustawie o systemie oświaty*,

(dowód: akta kontroli str. 184,199-205)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki.

## **2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom**

### **2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym**

Opis stanu faktycznego

**2.1.1.** Badaniem w zakresie terminowości składania do Urzędu sprawozdań budżetowych Rb-28S przez przedszkola publiczne objęto po dwa, losowo wybrane, miesięczne sprawozdania z wykonania planu wydatków samorządowej jednostki budżetowej każdego z 31 przedszkoli publicznych za okres od stycznia 2011 r. do września 2013 r. (łącznie 62 sprawozdania).

Wszystkie przedszkola publiczne przekazały do Referatu Sprawozdawczości w Urzędzie sprawozdania budżetowe Rb-28S do 10 dnia miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego<sup>42</sup>, tj. w terminach określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w *sprawie sprawozdawczości budżetowej*<sup>43</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 400-402)

**2.1.2.** Objęte badaniem sprawozdania Rb-28S złożone przez przedszkola publiczne były sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym przez pracowników Referatu Sprawozdawczości Oświaty<sup>44</sup>, zgodnie z § 9 ust. 3 rozporządzenia

<sup>42</sup> 11 lub 12 dnia miesiąca następującego po upływie okresu sprawozdawczego w przypadkach, gdy były pierwsze robocze dni następujące po wolnym od pracy 10 dniu.

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 20, poz. 103, dalej: rozporządzenie w *sprawie sprawozdawczości*.

<sup>44</sup> W zarządzeniach wewnętrznych Naczelnika Wydziału Budżetu nr B.0147-1/10 z dnia 4 stycznia 2010 r. w *sprawie organizacji wewnętrznej Wydziału Budżetu* i nr B.2010.1.2013 w *sprawie organizacji pracy Wydziału* w zadaniach Referatu Sprawozdawczości Oświaty ujęto m.in.

w sprawie sprawozdawczości. Pracownicy tego referatu nie korzystali natomiast z uprawnienia, o którym mowa w § 9 ust. 4 tego rozporządzenia, tj. z możliwości kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań poprzez żądanie przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów.

Kierownik Referatu Sprawozdawczości Oświaty Joanna Zaborska w wyjaśnieniu podała, że pracownicy generalnie nie korzystają z ww. uprawnienia ze względu na liczbę obsługiwanych jednostek. *Częściowo i sporadycznie korzystano z ww. uprawnień np. przy realizacji zadań remontowych i inwestycyjnych poprzez konieczność przedłożenia przez jednostkę kserokopii faktur, czy też w przypadku weryfikacji wykonania wynagrodzeń poprzez żądanie od jednostek wydruków zbiorczych list płac.*

(dowód: akta kontroli str. 400-402, 464-465)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## **2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym**

Opis stanu  
faktycznego

**2.2.1.** Obowiązujące w kontrolowanym okresie uchwały Rady Miasta dotyczące trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, zostały opisane w pkt 1.2.3. i 1.2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 182-188, 196-197, 199-209)

**2.2.2.** Uchwała z 28 grudnia 2007 r.<sup>45</sup> zobowiązywała podmioty prowadzące przedszkola niepubliczne do m.in. sporządzania w terminie do 10 każdego miesiąca rozliczenia z otrzymanej dotacji za okres od początku roku do końca minionego miesiąca sprawozdawczego, z uwzględnieniem aktualnej liczby uczniów i wychowanków, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do tej uchwały, a w terminie do 31 stycznia roku następnego rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji wraz z częścią opisową. Kolejna uchwała z 15 lipca 2012 r. zobowiązywała podmioty prowadzące przedszkola niepubliczne m.in. do sporządzania: w terminie do 10 każdego miesiąca rozliczenia informacji o aktualnej liczbie uczniów i wychowanków, a w terminach do 20 lipca (za okres styczeń-czerwiec i do 20 stycznia roku następującego po roku, w którym udzielono dotacje (za okres styczeń-grudzień) rozliczenia wykorzystania dotacji (m.in. zbiorcze zestawienie kwot, wyszczególnienie kwot na poszczególne wydatki, dane dotyczące rachunków, faktur).

Badanie przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji udzielonych trzem niepublicznym przedszkolom<sup>46</sup>, w każdym roku budżetowym 2011, 2012 i 2013 r. wykazało, że ww. trzy przedszkola niepubliczne terminowo i prawidłowo, tj. zgodnie z postanowieniami powyższych uchwał, dokonywały rozliczenia otrzymanych dotacji, ponieważ:

- roczne rozliczenie trzech dotacji za 2011 r. wpłynęły terminach 3 i 9 (dwie) stycznia 2012 r.,

---

*przyjmowanie i weryfikacja sprawozdań składanych przez jednostki organizacyjne w działach oświata i wychowanie.*

<sup>45</sup> Zmieniona uchwałą Rady Miasta Nr XXVII/288/08 z 20 marca 2008 r.

<sup>46</sup> Niepubliczne Przedszkole Artystyczne i Językowe „Przed-Szkółka, Przedszkole Niepubliczne im. bł. Matki Teresy Zgromadzenia Sióstr Szkolnych de Notre Dame w Opolu, Przedszkole Niepubliczne „Bajka”.

- roczne rozliczenie trzech dotacji za 2012 r. wpłynęły w terminach 7 (dwie) i 9 stycznia 2013 r.,
- miesięczne rozliczenia otrzymywanych dotacji w 2011 r. i 2012 r. wpływały w terminach do 10 dnia następnego miesiąca, a w 2013 r. w terminach 17 (dwie) i 18 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 441-454)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

### 3. System kontroli zarządczej

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W Urzędzie zostały opracowane i przyjęte procedury kontroli zarządczej w celu zapewnienia efektywnego, skutecznego i zgodnego z prawem przyznawania i przekazywania przedszkolom oraz rozliczania środków budżetowych.

W kontrolowanym okresie w Mieście obowiązywało zarządzenie Prezydenta Miasta Opola nr OR.I-0152-615/10 z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Opola. Zgodnie z ww. zarządzeniem kontrola zarządcza stanowiła ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza w Urzędzie funkcjonowała w oparciu o standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych i była realizowana w szczególności przez stosowanie regulacji zawartych m.in. w dokumentach: regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Opola oraz regulaminy: pracy, naboru, wynagradzania, okresowych ocen pracowników, kontroli w tym kontroli jednostek oświatowych, procedury związane z prowadzeniem gospodarki finansowej Miasta, zarządzenia wewnętrzne kierowników komórek organizacyjnych w sprawie zasad kontroli wewnętrznej w komórce oraz zakresy czynności pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 46-53)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały pisemne procedury przyznawania i przekazywania przedszkolom publicznym i niepublicznym środków budżetowych oraz ich rozliczania. Zadania realizowane przez pracowników Referatu Sprawozdawczości Oświaty (przypisane w zakresach czynności) związane z przyznawaniem i przekazywaniem przedszkolom środków budżetowych oraz ich rozliczaniem zostały ujęte w zarządzeniu wewnętrznym nr B.2010.1.2013 Naczelnika Wydziału Budżetu z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie organizacji pracy Wydziału (wcześniej zarządzenie nr B.0147-1/10 z 4 stycznia 2010 r.) oraz zarządzeniu nr OR-I.0050.493.2013 Prezydenta Miasta Opola z 20 sierpnia 2013 w sprawie ustalenia wysokości miesięcznych stawek dotacji na ucznia (wychowanka) przyznawanej z budżetu Miasta Opola dla niepublicznych oraz publicznych jednostek systemu oświaty nie będących jednostkami budżetowymi prowadzonych przez osoby prawne bądź fizyczne oraz w sprawie określenia terminów ustalania i przeliczania wysokości kwot dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 459-461, 467-501)

**3.2.** System kontroli zarządczej w obszarze przyznawania i przekazywania dotacji dla niepublicznego przedszkola nie był w pełni skuteczny. W trakcie kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą ustalenia dotacji dla takich przedszkoli

w wysokości niższej niż 75% ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących przedszkoli publicznych przypadających na jednego ucznia, co było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 410- 417, 462-463)

**3.3.** Przyznawanie, przekazywanie i rozliczanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych nie było planowane i nie zostało objęte w latach 2011- 2013 audytem wewnętrznym. Natomiast w trzech przedszkolach publicznych (nr 25, 51 i 54) przeprowadzono audyt wewnętrzny w ramach zadania audytowego *Prawidłowość gospodarki kasowo-gotówkowej w miejskich jednostkach organizacyjnych*, którym objęto 10 jednostek organizacyjnych Miasta. W wyniku tego audytu wydane zostało zalecenie ogólne dla kierowników miejskich jednostek organizacyjnych w porozumieniu z nadzorującymi zastępcami prezydenta, aby *podjąć decyzję w zakresie wyeliminowania obrotu gotówkowego w jednostkach; w przypadku wdrożenia eliminowania obrotu gotówkowego przy zastosowaniu kart płatniczych uruchomić procedurę zgodną z art. 247 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*<sup>47</sup>. Wydane zostało także zalecenie dla Przedszkola Publicznego nr 54, aby *stosować każdorazowo protokolarne przekazywanie kasy podczas nieobecności kasjera*.

(dowód: akta kontroli str. 94-111)

Wydział Kontroli Wewnętrznej i Audytu nie posiadał pisemnych informacji o realizacji ww. zaleceń. Naczelnik Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu wyjaśnił, że zostały podjęte działania w celu realizacji zalecenia audytu, które w ocenie zespołu audytorów dawały kierownikom jednostek *elastycznego podejścia* do tego zalecenia. Zalecenie to *nie wymagało wskazania konkretnych osób i ram czasowych na jego realizację*, zwłaszcza że niedługo po audycie zmienił się bank obsługujący Miasto. Odnośnie realizacji zalecenia ww. osoba wyjaśniła, że zalecenie to miało charakter dyscyplinujący i audytorzy przyjmują, że zalecenie to zostało zrealizowane, gdyż w trakcie audytu *potwierdzili świadomość kierownika jednostki w zakresie stwierdzonej nieprawidłowości i uzyskali jego ustne zapewnienie zgodnego z zasadami postępowania w przyszłości*.

(dowód: akta kontroli str. 165-167)

**3.4.** Pracownicy Urzędu z Wydziału Budżetu Referatu Sprawozdawczości Oświaty i z Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu przeprowadzili w latach 2011-2013 (do 30 września) 18 kontroli w przedszkolach publicznych<sup>48</sup>, 7 kontroli w przedszkolach niepublicznych<sup>49</sup> i 3 kontrole w niepublicznych punktach przedszkolnych.

Zakres kontroli w przedszkolach publicznych obejmował m.in. prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej (zgodność z zasadami ustawy o finansach publicznych), przestrzeganie zasad prowadzenia rachunkowości zgodnie

---

<sup>47</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. Art. 247 ust. 3 tej ustawy stanowi: *Zarząd jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, a także zasady rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości i gospodarności dokonywania wydatków*.

<sup>48</sup> Przedszkola Publiczne o numerach: 2 (dwukrotnie), 3, 6, 5, 8, 14, 20, 21, 25, 26, 28, 29, 30, 54 (dwukrotnie), 55 i 56.

<sup>49</sup> Przedszkole Niepubliczne „Kubuś”, Niepubliczne Przedszkole Akademii Przedszkolaka „NEMO”, Przedszkole Niepubliczne „Bajka”, Przedszkole Niepubliczne „Skrzat”, Niepubliczne Przedszkole Artystyczno-Językowe „Przed-Szkółka”, Przedszkole Niepubliczne im. bł. Matki Teresy Zgromadzenia Sióstr Szkolnych de Notre Dame, Niepubliczne Przedszkole „Minilatki”.

z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>50</sup>, prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowej wydatków budżetowych, prawidłowość klasyfikowania wydatków budżetowych, zgodność sprawozdań Rb-28S i Rb-34 z ewidencją księgową, prawidłowość klasyfikowania wydatków sfinansowanych z dochodów na wydzielonym rachunku, gospodarowanie zakładowym funduszem świadczeń socjalnych. W wyniku kontroli w przedszkolach publicznych stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na:

- niezgodności planów kont z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>51</sup>,
- księgowaniu na kontach, które nie były ujęte w zakładowym planie kont, niesystematycznym księgowaniu lub braku księgowania operacji na kontach rozrachunkowych, księgowaniu operacji na niewłaściwych kontach, braku księgowania operacji na kontach pozabilansowych,
- nieprawidłowej klasyfikacji wydatków sfinansowanych z budżetu Miasta i ze środków na wyodrębnionym rachunku dochodów,
- braku dokumentacji księgowej umożliwiającej zweryfikowanie danych zawartych w sprawozdaniu Rb-34 z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi sfinansowanych,
- nieterminowej zapłacie zobowiązań, mimo posiadania wystarczającej ilości środków finansowych, co spowodowało konieczność zapłaty odsetek,
- nieodprowadzeniu na rachunek Miasta odsetek od środków otrzymanych na dofinansowanie form doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- nieprawidłowym gospodarowaniu środkami ZFŚS polegającym na sfinansowaniu ze tych środków wydatków, które nie były przeznaczone na działalność socjalną w rozumieniu ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych<sup>52</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 112-115, 117, 119, 121-122, 124, 287-300, 303-330, 339-360, 363-377)

Z przesłanych do Urzędu informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych oraz podjętych działań wynika, że przedszkola publiczne wykonały zalecenia usuwając nieprawidłowości lub podjęły działania w celu realizacji zaleceń. W jednym przypadku<sup>53</sup> przeprowadzono kontrolę sprawdzającą w zakresie wdrożenia zaleceń pokontrolnych, w wyniku której stwierdzono, że 3 z 11 zaleceń pokontrolnych nie zostało wykonanych w pełnym zakresie (stwierdzono przypadki nieprawidłowej klasyfikacji wydatków z rachunku dochodów, przypadek niezgodności zapisów w dzienniku z dowodem księgowym i niedostateczną kontrolę wewnętrzną). W związku z tym powtórzono te zalecenia, a termin ich usunięcia określono na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 116, 118, 120, 123, 125, 301-302, 331-338, 361-362, 378-379)

---

<sup>50</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 592 ze zm.

<sup>53</sup> Przedszkole Publiczne nr 2.

Przedmiotem kontroli w niepublicznych przedszkolach była weryfikacja zgodności liczby uczniów wykazywanych w miesięcznych rozliczeniach otrzymanych środków i wydatków budżetowych składanych do Urzędu, z liczbą uczniów wykazanych w dokumentach źródłowych. W wyniku tych kontroli stwierdzono, że w rozliczeniach dotacji i ww. informacjach podawane były nierzetelne dane o liczbie dzieci uczęszczających do przedszkola lub punktów przedszkolnych (dane zarówno zaniżone jak i zawyżone) oraz o liczbie dzieci niebędących mieszkańcami Miasta (dane zaniżone). W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów niepublicznych przedszkoli i punktów przedszkolnych, wydano polecenia rzetelnego sporządzania rozliczeń i informacji, skorygowania liczby dzieci spoza Miasta oraz odprowadzenia na rachunek Urzędu nienależnie otrzymanych kwot dotacji. Zobowiązane placówki zwróciły środki w łącznej kwocie 50 814,82 zł, odpowiadającej wyliczeniom pracowników Wydziału Budżetu Referat Sprawozdawczości Budżetowej. Cztery (z pięciu) przedszkola niepubliczne skorygowały liczbę dzieci niebędących mieszkańcami Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 270-286)

**3.5.** Realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w latach 2011 – 2013, a realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych była kontrolowana w 2013 r. przez RIO w ramach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej za 2012 rok oraz wybranych zagadnień za lata 2009-2011 i 2013. RIO stwierdziła *nieprawidłowe obliczenie wysokości wydatków bieżących na 1 ucznia w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Miasto Opole, co w konsekwencji doprowadziło do nieprawidłowego obliczenia wysokości dotacji dla jednostek oświatowych, których organem prowadzącym są podmioty inne niż ta jednostka samorządu terytorialnego.* Nieprawidłowość ta dotyczyła braku dokonywania aktualizacji wysokości dotacji przysługującej przedszkolom niepublicznym, w przypadku dokonania w 2012 r. stosownych zmian w budżecie Miasta (co było robione w 2011 r.). W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami RIO sformułowała wniosek pokontrolny, aby zapewnić prawidłowe udzielanie dotacji dla przedszkoli<sup>54</sup> niepublicznych prowadzonych przez podmioty inne niż Miasto Opole, zgodnie z przepisami art. 80 ust. 2 i 2b oraz art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty. Wniosek dotyczył dokonania prawidłowego rozliczenia dotacji udzielonych w 2012 r. publicznym i niepublicznym szkołom prowadzonym przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego, z zastosowaniem wymienionych przepisów prawa. Wniosek ten został zrealizowany. Pracownicy Referatu Sprawozdawczości Oświaty rozliczyli dotacje udzielone w 2012 r. i 20 sierpnia 2013 r. z rachunku Miasta przekazano wyrównanie należnych kwot dotacji (łącznie 32 008,13 zł) na rachunki dziewięciu niepublicznych przedszkoli i jednego niepublicznego punktu przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 126-162, 168-178)

---

<sup>54</sup> Kontrolą objęto dotacje udzielone szkołom i przedszkolom. W myśl art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty przez szkołę rozumie się także przedszkole.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Przedszkolu Niepublicznym im. Bł. Matki Teresy Zgromadzenia Sióstr Szkolnych Notre Dame w Opolu, w zakresie weryfikacji zgodności rzeczywistej liczby dzieci wykazywanej w miesięcznych rozliczeniach udokumentowane w protokole kontroli nr B SO.1711.9.2012.JK z dnia 28 marca 2012 r. nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Liczba dzieci wskazana w tym dokumencie w 2011 r. wynosiła 25 (w każdym objętym badaniem miesiącu), podczas gdy z dokumentacji tej placówki (m.in. dzienniki zajęć roku szkolnego 2010/2011 oraz 2011/2012) wynikało, że liczba ta była wyższa (od 26 do 28 dzieci). W wyjaśnieniu Inspektorzy ds. kontroli finansowej Joanna Klusa i Beata Prokopowicz podały, iż *głównym celem kontroli było potwierdzenie, czy w dziennikach przedszkola, dokumentach źródłowych liczba dzieci odpowiada liczbie dzieci wykazywanej do Urzędu Miasta przez Dyrektora w oparciu, o którą wypłacana jest dotacja. Badanie to miało na celu zweryfikowanie, czy nie dochodzi do wyłudzenia dotacji. W tabeli być może mylnie przyjęto wykazanie faktycznej liczby dzieci z dokumentów źródłowych, ograniczając się jedynie do potwierdzenia tego stanu w odniesieniu do liczby wykazywanej do Urzędu czyli 25 osób.*

(dowód: akta kontroli str. 502-507)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>55</sup>, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających udzielanie niepublicznym przedszkolom dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w prawidłowych wysokościach, ustalonych z uwzględnieniem łącznych wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia 14 luty 2014 r.

Kontroler  
Agnieszka Roszczak-Fedorowicz  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

.....  
*podpis*