



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-029-01/2013

P/13/142

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

tekst ujednoczony zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej

Najwyższej Izby Kontroli z dnia 17 kwietnia 2014 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/142 – Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87104 z dnia 17 grudnia 2013 r. <i>(Dowód: akta kontroli str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Dzierżoniowie, 58-200 Dzierżoniów, Rynek 1 (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Piorun – Burmistrz Dzierżoniowa od dnia 19 listopada 2002 r., (dalej: Burmistrz) <i>(Dowód: akta kontroli str. 3)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna **Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ sposób finansowania i rozliczania środków publicznych przekazanych z budżetu Gminy Miejskiej Dzierżoniów na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych w latach 2011-2013.**

Uzasadnienie oceny ogólnej Podstawą uzasadnienia oceny ogólnej były przede wszystkim pozytywne ustalenia kontroli dotyczące: [1] przekazywania środków budżetowych przedszkolom w terminach i kwotach zapewniających bieżące regulowanie ich zobowiązań; [2] terminowego i rzetelnego rozliczenia środków budżetowych przekazanych przedszkolom.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: [1] przyjęcia przez Burmistrza² projektów uchwał Rady Miejskiej Dzierżoniowa w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli niewypełniających wymogów ustawowych wynikających z art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³ (dalej: ustawa o systemie oświaty); [2] braku aktualizacji stawek dotacji na jednego ucznia przedszkoli niepublicznych w przypadku zmian w budżecie Gminy Miejskiej Dzierżoniów (dalej: Miasto) wydatków bieżących (wszystkich) ponoszonych w przedszkolach publicznych oraz zmiany liczby uczniów w tych placówkach w trakcie roku budżetowego; [3] nie w pełni skutecznego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w badanym zakresie.

1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta funkcjonowało 10 placówek wychowania przedszkolnego oraz jeden oddział przedszkolny w publicznej szkole podstawowej⁴. w tym trzy przedszkola publiczne⁵ i sześć niepublicznych⁶.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Poprzez wydanie stosownych zarządzeń.

³ Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.

⁴ Oddział Przedszkolny w Szkole Podstawowej nr 6 działający od 1 września 2013 r.

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym⁷ w tych placówkach zwiększyła się z 1026 w roku szkolnym 2011/2012 do 1065 w roku 2013/2014, tj. o 3,8 %.

(Dowód: akta kontroli str. 1-2; str. 70)

W latach 2011 – 2013 na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych Miasto Dzierżoniów poniosło wydatki budżetowe w wysokości 17021,2 tys. zł, w tym w 2011 r. - 4958,0 tys. zł (99,7% planowanych), w 2012 r. - 5441,2 tys. zł (99,6% planowanych) i w 2013 r. – 6621,8 tys. zł (99,9%). Na funkcjonowanie przedszkoli publicznych wydatkowano 9077,5 tys. zł⁸ (53,3% wydatków ogółem), a na przedszkola niepubliczne 7943,7 tys. zł⁹ (46,7%). W strukturze wydatków na przedszkola publiczne wydatki bieżące stanowiły 89,2% (8101,0 tys. zł), natomiast majątkowe 10,8% (976,5 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 70; str. 74-75; str. 76-77)

1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych.

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Zasady planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Miasta określała uchwała nr LXIII/382/10 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 27 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem budżetowym.

Wielkość niezbędnych środków finansowych na funkcjonowanie publicznych przedszkoli szacowano na podstawie materiałów planistycznych¹⁰ i wniosków do projektu budżetu opracowanych przez Naczelnika Wydziału Infrastruktury Społecznej Urzędu¹¹ stosownie do zarządzeń Burmistrza w sprawie opracowania projektu budżetu Miasta na 2011 r., 2012 r. i 2013 r.¹² Było to zgodne z § 1 ust. 1-3 ww. uchwały Rady Miasta.

Kwoty planowanych wydatków budżetowych określone w uchwałach budżetowych na 2011 r. (2402,2 tys. zł), na 2012 r. (2747,4 tys. zł) i na 2013 r. (2765,4 tys. zł)¹³ nie odpowiadały potrzebom przedszkoli zgłoszonym przez dyrektorów tych placówek, albowiem były niższe kolejno: o 120,2 tys. zł (o 4,8%); 122,8 tys. zł (o 4,3%) i o 230,5 tys. zł (o 7,7%).

(Dowód: akta kontroli str. 90-99; str. 100-101; str. 102; str. 103)

Przyjęcie do budżetu na lata 2011 - 2013 niższych kwot planowanych wydatków, od zaproponowanych przez dyrektorów przedszkoli spowodowane zostało, jak podała w wyjaśnieniach - Naczelnik Wydziału Infrastruktury Społecznej, możliwościami finansowymi Miasta. Kwoty te gwarantowały jednak zabezpieczenie realizacji zadań statutowych przedszkoli i nie były niższe od wykonania roku bazowego.

(Dowód: akta kontroli str. 175-177)

1.1.2. Rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) inna niż roku budżetowego – w ocenie Ryszarda Szydłowskiego – Zastępcy Burmistrza ds. społecznych¹⁴ - utrudniała planowanie wydatków przedszkoli publicznych, szczególnie z uwagi na zmianę liczby uczniów i organizacji

⁵ W tym: 2 przedszkola ogólnodostępne (Przedszkole Publiczne nr 1 i Przedszkole Publiczne nr 7) oraz 1 przedszkole z oddziałami integracyjnymi i z oddziałem specjalnym (Przedszkole Publiczne nr 2).

⁶ 6 przedszkoli niepublicznych ogólnodostępnych, w tym Przedszkole Językowe „Europejska Akademia Dziecka” działające od 1 września 2013 r.

⁷ Według stanu na 30 września 2011 r. i 30 września 2013 r. (dane z systemu informacji oświatowej).

⁸ Z tego: w 2011 r. – 2.511,8 tys. zł, w 2012 r. – 2.776,5 tys. zł i w 2013 r. – 3.789,2 tys. zł.

⁹ Z tego: w 2011 r. – 2.446,2 tys. zł, w 2012 r. – 2.664,9 tys. zł i w 2013 r. – 2.832,6 tys. zł (dotyczy dotacji udzielonych na podst. art. 90 ustawy o systemie oświaty).

¹⁰ W tym m.in. kalkulacji dochodów i wydatków budżetowych, danych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzenia, planu remontów i inwestycji.

¹¹ Wydział Infrastruktury Społecznej- zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu – realizował zadania z zakresy edukacji publicznej.

¹² Dotyczy zarządzeń Burmistrza sprawie opracowania projektu budżetu, kolejno: nr 370/2010 z 3 sierpnia 2010 r., nr 399/2011 z dnia 8 sierpnia 2011 r. i nr 433/2012 z dnia 10 sierpnia 2012 r.

¹³ Uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa, kolejno: nr III/21/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. Uchwała Budżetowa na 2011 rok; nr XVI/122/11 z dnia 19 grudnia 2011 r. Uchwała Budżetowa na 2012 rok; nr XXIX/206/12 z dnia 21 grudnia 2012 r. Uchwała Budżetowa na 2013 rok (dotyczy pierwotnej wersji ww. uchwał).

¹⁴ Zastępca Burmistrza ds. społecznych - zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu – nadzorował i był odpowiedzialny za sprawy realizowane m.in. przez Wydział Infrastruktury Społecznej.

pracy w przedszkolach oraz awanse zawodowe i podwyżki wynagrodzeń nauczycieli tych placówek wraz z rozpoczęciem nowego roku szkolnego.

(Dowód: akta kontroli str. 178-180)

1.1.3. W Urzędzie nie określono (w formie regulacji wewnętrznych) zasad przekazywania środków na wydatki budżetowe dla przedszkoli publicznych. W kontrolowanym okresie środki te były przelewane w okresach miesięcznych przez Wydział Finansowo-Budżetowy Urzędu w oparciu o zapotrzebowania składane przez Wydział Infrastruktury Społecznej¹⁵, sporządzane na podstawie wniosków dyrektorów tych placówek. Badanie przekazania środków z budżetu Miasta za marzec, kwiecień i maj każdego roku¹⁶ wykazało, że zostały one przelane na rachunek tych przedszkoli w kwotach określonych w zapotrzebowaniach oraz w terminach zapewniających bieżące regulowanie ich zobowiązań.

(Dowód: akta kontroli str. 162-167)

1.1.4. Kwota przyznanej Miastu na 2013 r. dotacji celowej z budżetu państwa, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty (na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego), wyniosła 429,7 tys. zł.

Wysokość tej dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)¹⁷ oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Miasta (1.038), 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. 49, 60; str. 70)

1.1.5. Do końca 2013 r. Miasto otrzymało środki dotacji w wysokości 429,7 tys. zł (tj. 100% kwoty przyznanej na 2013 r.), które przeznaczono na realizację zadań w zakresie wychowania przedszkolnego:

a/ w oddziale przedszkolnym w Szkole Podstawowej nr 6 (rozdział 80103) - 11,2 tys. zł (2,6% dotacji), w tym na: wynagrodzenia osobowe nauczycieli (§4010) - 2,3 tys. zł; zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) - 7,0 tys. zł; zakup energii (§ 4260) - 1,6 tys. zł; zakup usług pozostałych (§ 4300) - 0,3 tys. zł;

b/ w przedszkolach (rozdział 80104) - 418,5 tys. zł (97,4% dotacji), w tym na: dotacje podmiotowe dla niepublicznych przedszkoli (§ 2540) - 337,5 tys. zł; wynagrodzenia osobowe nauczycieli (§ 4010) - 56,0 tys. zł; zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) - 6,0 tys. zł; zakup energii (§ 4260) - 15,0 tys. zł i zakup usług pozostałych (§ 4300) - 4,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 50-53, 61-64; str. 71)

1.1.6. W związku z przyznaną na 2013 r. dotacją, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, Burmistrz zwiększył w tym roku plany finansowe przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto o planowane kwoty wydatków na poszerzenie ich oferty, tj. na realizację dodatkowych zajęć. Dotyczyło to zajęć rytmiki - 3,7 tys. zł, które przed 1 września 2013 r. były finansowane wyłącznie przez rodziców, oraz terapii logopedycznej - 16,7 tys. zł, terapii pedagogicznej - 8,2 tys. zł, konsultacji psychologicznych - 0,4 tys. zł i rehabilitacji - 0,9 tys. zł, które uprzednio były finansowane ze środków budżetowych Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 71-73)

1.1.7. Od 1 września 2013 r. przedszkola publiczne Miasta pobierały od rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym opłatę w wysokości 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, co było zgodne z art. 14 ust. 5a w związku z ust. 5 pkt 1 i ust. 8 ww. ustawy.

¹⁵ W wykazanych zapotrzebowaniach wykazywano wydatki z podziałem na wynagrodzenia, ZUS oraz pozostałe.

¹⁶ Próbą kontrolną objęto przekazanie 1.868,0 tys. zł, tj. 20,6% łącznych wydatków z budżetu Miasta przekazanych przedszkolom publicznym w latach 2011-2013 (9077,5 tys. zł).

¹⁷ 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.).

Ponadto przedszkola te pobierały opłatę za korzystanie przez dzieci z wyżywienia w wysokości 6,0 zł dziennie (w przypadku 3 posiłków) lub 4,70 zł dziennie (w przypadku 2 posiłków).

(dowód: akta kontroli str. 71)

1.1.8. Od 1 września 2013 r.¹⁸ w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto nie były organizowane zajęcia edukacyjne finansowane z innych środków, niż środki budżetowe Miasta (tzw. zajęcia dodatkowe).

(dowód: akta kontroli str. 71)

1.1.9. Średnie miesięczne koszty organizacji w 2013 r. zajęć dodatkowych dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach publicznych Miasta wynosiły:

a) w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r.:

- zajęcia finansowane przez rodziców dzieci: język angielski – 2,1 tys. zł, poranek muzyczny – 0,4 tys. zł, basen (opłata ratowników) – 0,9 tys. zł, rytmika – 1,1 tys. zł;

- zajęcia finansowane przez Miasto: religia – 1,0 tys. zł, basen – 1,7 tys. zł, piłka nożna – 0,3 tys. zł; aerobik – 0,1 tys. zł, zajęcia sportowe – 0,2 tys. zł, zajęcia edukacyjno-przyrodnicze – 0,2 tys. zł, gimnastyka korekcyjna – 0,5 tys. zł, terapia logopedyczna 4,0 tys. zł, terapia pedagogiczna – 2,1 tys. zł, biofeedback¹⁹ – 0,3 tys. zł, konsultacje psychologiczne – 0,3 tys. zł, rehabilitacja – 0,3 tys. zł, hydroterapia – 0,6 tys. zł, hipoterapia – 1,8 tys. zł, zajęcia komputerowe – 0,1 tys. zł, zajęcia sportowe na sali OSiR²⁰ – 1,1 tys. zł;

b) w okresie od dnia 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. – zajęcia finansowane przez Miasto: religia – 1,2 tys. zł, basen – 1,7 tys. zł, piłka nożna – 0,5 tys. zł, aerobic – 0,1 tys. zł, zajęcia sportowe – 0,2 tys. zł, zajęcia edukacyjno-przyrodnicze – 0,2 tys. zł, rytmika – 0,9 tys. zł; gimnastyka korekcyjna – 0,3 tys. zł, terapia logopedyczna 4,2 tys. zł, terapia pedagogiczna – 2,1 tys. zł, biofeedback – 0,3 tys. zł, konsultacje psychologiczne – 0,1 tys. zł, rehabilitacja – 0,2 tys. zł, hydroterapia – 0,6 tys. zł, hipoterapia – 1,8 tys. zł, zajęcia komputerowe – 0,1 tys. zł, zajęcia sportowe na sali OSiR – 1,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 71-73)

1.1.10. Kwota przyznanej Miastu na 2013 r. dotacji (429,7 tys. zł), rekompensowała wpływy z tytułu zmniejszonych opłat - w związku z ograniczeniem ustawowym²¹ - wnoszonych przez rodziców w zakresie wychowania, opieki i dydaktyki w wymiarze przekraczającym podstawę programową stanowiącą 5 godzin dziennie²² (121,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 73.)

1.1.11. Rada Miejska Dzierżoniowa do 29 stycznia 2014 r. (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) 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 Miasto publicznych przedszkolach w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Dodać należy, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw²³ termin na podjęcia powyższej uchwały upływa 31 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 173-174)

1.1.12. W ocenie Zastępcy Burmistrza ds. społecznych w Mieście wystąpiły trudności (problemy) związane z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, w szczególności z uwagi na:

¹⁸ Po nowelizacji ustawy o systemie oświaty.

¹⁹ Forma terapii (stres, dysleksja, ADHD, zaburzenia snu).

²⁰ Ośrodek Sportu i Rekreacji.

²¹ Art. 14 ust. 5a i 8 ustawy o systemie oświaty.

²² W Mieście ograniczono wysokość pobieranych od 1 września 2013 r. przez przedszkola publiczne opłat za pobyt dzieci: -z 5,60 zł za godzinę szóstą do 1,00 zł; -z 8,00 zł za godzinę szóstą i siódmą do 2,00 zł; -z 10,40 zł za godzinę szóstą, siódmą i ósmą do 3,00 zł; -z 12,80 zł za godzinę szóstą, siódmą, ósmą i dziewiątą do 4,00 zł; -z 15,20 zł za godzinę szóstą, siódmą, ósmą, dziewiątą i dziesiątą do 5,00 zł.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

- wprowadzenie ustawy w trakcie roku budżetowego i w sytuacji, gdy organizacja nowego roku szkolnego następuje z końcem maja²⁴;
- zwłokę w przekazaniu decyzji zwiększających Miastu dochody o dotację celową na dofinansowanie zadań wychowania przedszkolnego²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 178, 180-182)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

1.2. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych.

1.2.1. Wysokość dotacji planowanych w uchwałach budżetowych (na lata 2011 - 2013) przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki określono m.in. na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów w poszczególnych placówkach.

Powyższe informacje zostały przekazane Burmistrzowi przez uprawnione podmioty (prowadzące niepubliczne przedszkola) w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, stosownie do dyspozycji art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Planowana liczba uczniów wyniosła: w 2010 r. – 633, w 2011 r. – 634 i w 2012 r. – 631²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 70; str. 153, 157; str. 161)

1.2.2. W ocenie Zastępcy Burmistrza ds. społecznych inna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego utrudniała planowania dotacji z budżetu Miasta na dofinansowanie działalności niepublicznych przedszkoli. Utrudnienia wynikały w szczególności ze zmiany liczby dzieci uczęszczających do tych placówek wraz z rozpoczęciem nowego roku szkolnego, w tym dzieci niebędących mieszkańcami Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 178, 180-182)

1.2.3. W latach 2011 – 2013 w Mieście obowiązywał tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, ustalony – na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – w niżej wymienionych uchwałach Rady Miejskiej w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Dzierżoniów przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, tj.:

- nr LI/309/09 z dnia 30 listopada 2009 r. (dalej: uchwała z 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli) – obowiązująca od 2 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2012 r.;

- nr XXVII/201/12 z dnia 26 listopada 2012 r. (dalej: uchwała z 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli) - obowiązująca od 1 stycznia 2013 r.

W uchwałach tych 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 stawka procentowa dotacji wyniosła 75% ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, prowadzonych przez Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 38-41)

²⁴ Do końca maja organy prowadzące przedszkola publiczne zatwierdzają arkusze organizacji nowego roku szkolnego tych placówek.

²⁵ Stosowne decyzje Wojewoda Dolnośląski przekazał Miastu 17 września 2013 r. (dotyczy dotacji na wrzesień i październik 2013 r.) i 13 listopada 2013 r. (dotyczy dotacji na listopad i grudzień 2013 r.)

²⁶ 711 uczniów od września 2013 r. w związku z planowanym rozpoczęciem działalności Przedszkola Językowego „Europejska Akademia Dziecka”.

Przedmiotowe uchwały, jako akty prawa miejscowego, opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 32, 41)

Przyjęta w ww. uchwałach podstawa wyliczenia stawki dotacji przedstawiała się następująco:

- W przypadku uchwały z 2009 r. - jako podstawę wskazano wykonanie wydatków za okres od stycznia do września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji w przedszkolach publicznych z wyłączeniem przedszkola Miasta z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym. Dotacja ta zwiększana była o prognozowany wskaźnik inflacji, a do jej wyliczenia przyjęto średnią liczbę uczniów uczęszczających do przedszkoli publicznych, z wyłączeniem przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym.
- W przypadku uchwały z 2012 r. - założono, że podstawą obliczenia dotacji były wydatki bieżące na dany rok budżetowy w przedszkolach publicznych „danego typu i rodzaju”, a nadto do wyliczenia dotacji przyjęto faktyczną liczbę uczniów uczęszczających do przedszkoli publicznych „danego typu i rodzaju”.

Przygotowane i zatwierdzone zarządzeniami Burmistrza²⁸ projekty tych uchwał obejmowały wydatki poniesione przez przedszkola publiczne, z wyłączeniem przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym, do czego nie uprawniały przepisy art. 90 ustawy o systemie oświaty. Ponadto do wyliczenia dotacji przyjęto wydatki bieżące oraz liczbę dzieci uczestniczących do przedszkoli publicznych z rozgraniczeniem przedszkoli „danego typu i rodzaju”, mimo iż zgodnie z przepisami ww. ustawy do wyliczenia podstawy dotacji należało przyjmować wielkości bez takiego podziału przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

1.2.4. Uchwały z 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli Burmistrz nie przekazał do Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (dalej: RIO).

(dowód: akta kontroli str.36, str. 46)

1.2.5. W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych na dofinansowanie ich działalności badaniem objęto lata 2012 - 2013 (do 31 sierpnia).

1/ Wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych ujęta w uchwałach budżetowych na 2012 r. i 2013 r. - określona została na podstawie uchwały z 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli²⁹. Do jej ustalenia przyjęto wydatki bieżące przedszkoli publicznych za okres od stycznia do września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, z wyłączeniem wydatków przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym³⁰. W konsekwencji określone środki dotacji dla przedszkoli publicznych w kwotach 2799,7 tys. zł (na 2012 r.) i 2948,9 tys. zł (na 2013 r.) były niższe od ustalonych, zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty³¹ i według wyliczenia sporządzonego w trakcie kontroli przez kontrolera zaniżenia te wyniosły odpowiednio: o 433,9 tys. zł (o 15,5%) i o 260,5 tys. zł (o 8,8%).

(dowód: akta kontroli str. 116; str. 161)

²⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

²⁸ Dotyczy zarządzeń Burmistrza w sprawie przyjęcia projektu uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa, kolejno: nr 555/2009 z dnia 18 listopada 2009 r. i nr 635/2012 z dnia 14 listopada 2012 r.

²⁹ Uchwała z 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli weszła w życie 1 stycznia 2013 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2013 r.

³⁰ Wyłączono kolejno 682,8 tys. zł i 732,4 tys. zł wydatków bieżących przedszkola publicznego z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym.

³¹ Tj. przy uwzględnieniu wydatków bieżących wszystkich przedszkoli publicznych Miasta ujętych w budżecie na dany rok.

2/ Miesięczne stawki dotacji na jednego ucznia w przedszkolach niepublicznych przyjęte przez Miasto³², wynoszące 368,00 zł w 2012 r. i 392,77 zł w 2013 r. (do 31 sierpnia), zostały ustalone na podstawie:

- w odniesieniu do stawki obowiązującej w 2012 r. - na podstawie postanowienia uchwały z 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Do jej wyliczenia przyjęto tylko, tak samo jak w przypadku określania wielkości dotacji, wydatki bieżące przedszkoli publicznych za okres od stycznia do września roku poprzedzającego rok, z wyłączeniem wydatków przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym,

- w odniesieniu do stawki obowiązującej w 2013 r. (do 31 sierpnia) – na podstawie postanowienia uchwały z 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Do jej wyliczenia przyjęto tylko wydatki bieżące przedszkoli publicznych ujęte w budżecie Miasta na 2013 r.³³, bez wydatków przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym.

Wyliczone w taki sposób miesięczne stawki dotacji były niższe od ustalonych zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty³⁴ i według wyliczenia sporządzonego w trakcie kontroli przez kontrolera były niższe odpowiednio: o 57,03 zł (o 15,0%) w 2012 r. i o 13,90 zł (o 3,5%) w 2013 r. (do 31 sierpnia).

(dowód: akta kontroli str. 111-113; str. 161, str. 178-186)

3/ W okresie objętym kontrolą do przedszkoli niepublicznych funkcjonujących na terenie Miasta nie uczęszczali uczniowie niepełnosprawni.

(dowód: akta kontroli str. 173)

1.2.6. W latach 2012 - 2013 dokonano jedenastokrotnie³⁵ zmian uchwały budżetowej Miasta dotyczących wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, które miały wpływ na podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. W okresie tym zmianie ulegała również liczba uczniów w przedszkolach publicznych w porównaniu do liczby przyjętej do ustalenia dotacji na 2012 r. i 2013 r.³⁶ W związku z powyższym nie aktualizowano wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli w trakcie roku budżetowego, do czego obligował przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 155, 159; str. 178-186)

Przeprowadzone na potrzeby kontroli przez kontrolera wyliczenie prawidłowej kwoty dotacji z budżetu Miasta dla niepublicznych przedszkoli na 2012 r. i 2013 r. (do końca sierpnia), przy założeniu, że: [1] do ustalenia dotacji uwzględnia się wydatki bieżące wszystkich przedszkoli publicznych ujęte w budżecie Miasta na dany rok; [2] dokonuje się aktualizacji stawek dotacji w związku ze zmianami uchwały budżetowej Miasta dotyczącymi wszystkich wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych (które to zmiany miały wpływ na podstawę obliczenia dotacji) oraz zmianami liczby uczniów w przedszkolach publicznych w trakcie roku budżetowego (wg ewidencji SIO na dzień 30 marca i informacji dyrektorów tych placówek o licznie uczniów na dzień rozpoczęcia nowego roku szkolnego) - wykazało, że naliczona i przekazana przedszkolom niepublicznym w badanym okresie dotacja w łącznej kwocie 4578,7 tys. zł była niższa od ustalonej zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty o 535,1 tys. zł (o 11,7%), w tym w 2012 r. - o 438,7 tys. zł (16,4%) i w 2013 r. (do dnia 31 sierpnia) – o 96,4 tys. zł (5,0%).

(dowód: akta kontroli str. 120-133; str. 134-152; str. 153-157; str. 154, 158; str. 155, 159, str. 156, 160)

1.2.7. W zakresie prawidłowości przekazywania środków budżetowych niepublicznym przedszkolom badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 1790,0 tys. zł³⁷ przekazane tym

³² Stawki dotacji zostały zatwierdzone przez Zastępcę Burmistrza ds. społecznych.

³³ Pierwotna wersja budżetu.

³⁴ Tj. przy uwzględnieniu wydatków bieżących wszystkich przedszkoli publicznych Miasta ujętych w budżecie na dany rok oraz liczby uczniów wszystkich przedszkoli publicznych.

³⁵ W tym ośmiokrotnie w 2012 r. i trzykrotnie w 2013 r. (do 31 sierpnia) - dotyczy zmian wydatków bieżących wszystkich przedszkoli publicznych Miasta.

³⁶ Przyjmowano liczbę uczniów przedszkoli publicznych wykazywanych w Systemie Informacji Oświatowej na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

³⁷ 22,7% łącznej kwoty dotacji z budżetu Miasta przekazanej przedszkolom niepublicznym.

placówkom za marzec, kwiecień i maj każdego roku³⁸. Ustalono, że środki dotacji w kwocie 1771,4 tys. zł (99,0% próby) przekazywane były terminowo. W przypadku pozostałych środków w wysokości 18,6 tys. zł (1,0% próby), dotyczących dotacji za badane miesiące 2011 r. i 2012 r. w części przypadającej na uczniów spoza Miasta, zostały przekazane ze zwiłką wynoszącą od jednego do trzech miesięcy.³⁹ Było to niezgodne z przepisem art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, nakazującego przekazanie dotacji na rachunek przedszkola w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca. Fakt ten Naczelnik Wydziału Społecznej tłumaczyła trudnościami finansowymi Miasta, a przekazywanie dyspozycji do przelewu tych dotacji następowało po uzyskaniu środków od gmin właściwych dla miejsca zamieszkania dzieci.

Środki dotacji Urząd przekazywał uprawnionym podmiotom, na podstawie, miesięcznych informacji o liczbie uczniów sporządzonych przez osoby prowadzące przedszkola niepubliczne, zgodnie z wymogami określonymi w uchwałach Rady Miejskiej w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str.168-172)

1.2.8. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odrzucenia przez Burmistrza miesięcznych wniosków (informacji) o przekazanie dotacji dla przedszkoli niepublicznych, złożonych przez osoby prowadzące te placówki.

(dowód: akta kontroli str. 173)

W działalności Urzędu w przedstawnym zakresie stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

Ustalone
nieprawidłowości

1. Przedłożenia przez Burmistrza projektów uchwał z 2009 r. i 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, które zawierały zapisy kolejno, że do wyliczenia podstawy należnej dotacji przyjmuje wykonanie wydatków za okres od stycznia do września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji w przedszkolach publicznych z wyłączeniem przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym oraz że podstawą obliczenia dotacji były wydatki bieżące na dany rok budżetowy w przedszkolach publicznych „danego typu i rodzaju”, co było niezgodne z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 38-41; str. 33-36, 42-45; str. 37, 48)

Burmistrz wyjaśnił, że w projekcie uchwały z 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli do wyliczenia dotacji przyjęto miesięczne wykonanie wydatków z okresu od stycznia do września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, ponieważ faktyczne kwoty wydatków najbardziej odzwierciedlały poniesione nakłady w przedszkolach publicznych. Wyłączenie z podstawy naliczenia dotacji wydatków bieżących przedszkola publicznego z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym spowodowane było zasadą racjonalnego wydatkowania środków budżetowych. Ponoszone w tym przedszkolu wydatki na jednego ucznia były nieporównywalne (wyższe) od wydatków na 1 ucznia w niepublicznych przedszkolach (ogólnodostępnych), funkcjonujących na terenie Dzierżoniowa. Również przyjęte w projekcie uchwały z 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli zapisy określające, że podstawą obliczenia stawki dotacji na jednego ucznia przedszkola niepublicznego są wydatki bieżące w przedszkolach publicznych „danego typu i rodzaju”, wynikały z założenia, że do ustalenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych (ogólnodostępnych) należy uwzględnić wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych o podobnym profilu działalności. W ocenie NIK prowadzenie przez Miasto przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym nie zmienia faktu, iż jest to przedszkole publiczne w rozumieniu art. 6 w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Powyższe oznacza, że wyłączenie wydatków bieżących tego przedszkola z bazy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych było niezgodne z art. 90 ust. 2b ww. ustawy. NIK zwraca również uwagę, iż w treści projektu uchwały z 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli posłużono się zwrotami i pojęciami „typu i rodzajów” w odniesieniu do przedszkoli publicznych, które ustawodawca użył w stosunku do szkół publicznych. W ocenie NIK, intencją ustawodawcy nie było, więc rozróżnianie wydatków

³⁸ W tym: w 2011 r. – 541,3 tys. zł; w 2012 r. – 602,1 tys. zł; w 2013 r. – 646,6 tys. zł.

³⁹ W 2013 r. dotacje na uczniów nie zamieszkałych na terenie Miasta przekazywano terminowo.

bieżących przedszkoli publicznych „według typów i rodzajów”, przy ustalaniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 187-192)

2. Nieprzekazania przez Burmistrza do RIO uchwały z 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, pomimo obowiązku określonego w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁰.

Burmistrz tłumaczył, iż uchwała ta została przekazana do Wojewody Dolnośląskiego i w sytuacji gdyby jej zapisy wymagały stanowiska RIO, to jego pozyskanie pozostawało w gestii służb nadzoru Wojewody. NIK nie podziela takiego stanowiska, albowiem przepisy art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym obligowały Burmistrza do przekazania tej uchwały do RIO.

W przypadku uchwały z 2012 r. ww. zakresie została ona przekazana do RIO.

(dowód: akta kontroli str.36, str. 46)

3. Niewłaściwego wyliczenia wielkości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, przyjętych w uchwałach budżetowych na 2012 r. i 2013 r., gdyż ich wielkości były niższe od ustalonych zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty odpowiednio: o 433,9 tys. zł (o 15,5%) i o 260,5 tys. zł (o 8,8%). Przyczyną tego stanu był fakt, że do wyliczenia dotacji w sposób nieuprawniony wyłączono wydatki ponoszone na przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym.

(dowód: akta kontroli str. 116; str. 161)

4. Nieprawidłowego ustalania na lata 2012 – 2013 (do 31 sierpnia) miesięcznych stawek dotacji na jednego ucznia w przedszkolach niepublicznych, wskutek czego były one niższe od ustalonych, zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, odpowiednio: o 57,03 zł (o 15,0%) i o 13,90 zł (o 3,5%). Ponadto w latach 2012 - 2013 (do 31 sierpnia) nie dokonywano aktualizacji stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, co było niezgodne z postanowieniami przepisu art. 90 ust. 2b powołanej ustawy. W konsekwencji przekazana przedszkolom niepublicznym w tym okresie dotacja, w łącznej kwocie 4578,7 tys. zł, była niższa o 535,1 tys. zł (11,7%).

Zastępca Burmistrza ds. społecznych, w złożonych wyjaśnieniach podał m.in., że przy ustaleniu stawki dotacji na 2013 r. nie uwzględniono wydatków bieżących przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym, albowiem zgodnie z obowiązującą od 1 stycznia 2013 r. uchwałą z 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, do jej wyliczenia przyjmuje się wydatki przedszkoli publicznego danego typu i rodzaju – na terenie Miasta prowadziły działalność tylko ogólnodostępne przedszkola niepubliczne. NIK nie podziela ww. stanowiska, gdyż wyłączenie wydatków bieżących przedszkola z oddziałami integracyjnymi i oddziałem specjalnym było niezgodne z dyspozycją art. 90 ust. 2b o systemie oświaty. W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Burmistrza ds. społecznych, w odniesieniu do dokonywania aktualizacji stawek dotacji w trakcie roku budżetowego wskazał, że obowiązujące uchwały Rady Gminy nie przewidywały ich aktualizacji. NIK nie podziela także i tego stanowiska. Zgodnie bowiem z treścią art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, aktualizacji stawek należy dokonać w każdej sytuacji, gdy następuje zmiana wysokości wydatków bieżących i liczby uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 111-113; str. 155, 159, str. 161, str. 178-186)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie zadań w zakresie przyznawania i przekazywania środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych.

2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom.

⁴⁰ Dz.U. z 2013, poz. 594 ze zm.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym.

2.1.1. Przedszkola publiczne terminowo składały do Urzędu sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. Objęte kontrolą w tym zakresie przedmiotowe sprawozdania za poszczególne miesiące 2011 r., 2012 r. i 2013 r. oraz sprawozdania roczne za 2011. r. i 2012 r. zostały złożone Burmistrzowi w terminach podanych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴¹.

(Dowód: akta kontroli str. 9)

2.1.2. Składane do Urzędu przez przedszkola publiczne sprawozdania Rb-28S - zgodnie z dyspozycją § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej - były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez wyznaczonego pracownika Wydziału Infrastruktury Społecznej⁴². Pracownicy ww. Wydziału nie korzystali z uprawnień do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań (§ 9 ust. 4 ww. rozporządzenia).

Na przykładzie próby kontrolnej obejmującej sprawozdania Rb-28S złożone przez przedszkola publiczne za poszczególne miesiące I półrocza 2013 r. ustalono, że zostały one sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym⁴³.

(Dowód: akta kontroli str. 9)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym.

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Obowiązujące w latach 2011-2013 uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa ustalające tryb rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (wykazane w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) były zgodne z przepisami art. 90 ust. 3e-3g i 4 ustawy o systemie oświaty. W uchwałach tych określono zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji oraz termin i sposób rozliczenia tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 38-41)

2.2.2. Zagadnienia związane z przekazywaniem uchwał ustalających tryb rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania⁴⁴ do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, opisano w pkt 1.2.4. niniejszego wystąpienia.

2.2.3. Uchwały ustalające tryb rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (opisane w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) określały termin rozliczenia przekazanej dotacji (do 20 stycznia następnego roku) oraz zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu.

W zakresie przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji z budżetu Miasta badaniem objęto 100,0% dotacji (7943,7 tys. zł) przekazanych w latach 2011 – 2013 przedszkolom niepublicznym w trybie art. 90 ustawy o oświacie. Ustalono, że rozliczeń tych placówki dokonały terminowo, z uwzględnieniem wymaganego zakresu danych, do wysokości kwot faktycznie otrzymanych. Przedmiotowe rozliczenia zostały zweryfikowane przez pracownika Wydziału Infrastruktury Społecznej.⁴⁵

(dowód: akta kontroli str. 119)

⁴¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103.

⁴² Ww. zadania - zgodnie z „Kartą stanowiska pracy pracownika Urzędu Miasta w Dzierżoniowie” – realizowała B.M. - główny specjalista w Wydziale Infrastruktury Społecznej.

⁴³ W tym m.in.: •zostały sporządzone na wymaganych drukach; •zawierały nazwę, adres, nr identyfikacyjny REGON jednostki sprawozdawczej oraz datę ich sporządzenia; •zostały podpisane przez dyrektora i głównego księgowego przedszkola publicznego; •wykazane kwoty wydatków nie przekraczały ustalonego planu i zaangażowania (w paragrafach i rozdziałach).

⁴⁴ Dotyczy uchwał Rady Miejskiej Dzierżoniowa wykazanych w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁵ Rozliczenia weryfikowała B.M. - główny specjalista w Wydziale Infrastruktury Społecznej z godnie z zakresem obowiązków określonym w Karcie stanowiska pracy z dnia 3 września 2008 r. i 30 marca 2012 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie terminowość i rzetelność rozliczania środków budżetowych przekazanych przedszkolom.

3. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Urzędzie wprowadzono uregulowania dotyczące zasad funkcjonowania kontroli zarządczej. W latach 2011-2013 obowiązywały niżej wymienione pisemne procedury dotyczące m.in. przyznawania i przekazywania przedszkolom publicznym i niepublicznym środków budżetowych oraz ich rozliczania:

- uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Dzierżoniów przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania⁴⁶;

- uchwała nr LVI/417/98 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 11 maja 1998 r. w sprawie wdrożenia systemu jakości zgodnego z normą ISO serii 900 (w latach 2011-2013 Urząd Miasta w Dzierżoniowie posiadał ważny Certyfikat Systemu Jakości wydany przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji w Warszawie w zakresie wykonywania przez Urząd Miasta zadań administracji publicznej o zasięgu lokalnym);

- „Instrukcja kontroli zarządczej”, wprowadzona pismem okólnym nr 19/2011 Burmistrza Dzierżoniowa z dnia 31 stycznia 2011 r.;

- „Regulamin przeprowadzania kontroli finansowej w podległych i nadzorowanych przez Burmistrza Dzierżoniowa jednostkach sektora finansów publicznych (...)” – wprowadzony zarządzeniem nr 261/2010 Burmistrza Dzierżoniowa z dnia 1 czerwca 2010 r.

(Dowód: akta kontroli str. 105-109)

W regulaminie organizacyjnym Urzędu zadania z zakresu edukacji publicznej, obejmujące m.in. planowanie i rozdział środków finansowych i dotacji z budżetu Miasta dla przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz rozliczanie środków przekazanych przedszkolom niepublicznym, przypisano do właściwości Wydziału Infrastruktury Społecznej. Nadzór nad działalnością ww. Wydziału sprawował Z-ca Burmistrza ds. Społecznych. Kontrola zadań związanych z przyznawaniem i przekazywaniem przedszkolom środków budżetowych oraz ich rozliczaniem, zostały przypisane pracownikom Urzędu w zakresach ich czynności.

(Dowód: akta kontroli str. 6-8, str. 78-95)

3.2. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w zakresie niedokonywania aktualizacji miesięcznych stawek dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz nieprzekazanie do RIO uchwały z 2009 r. w sprawie trybu udzielania i przekazywania dotacji dla przedszkoli niepublicznych wskazują, że system kontroli zarządczej w obszarach przyznawania i przekazywania środków budżetowych przedszkolom niepublicznym nie był w pełni skuteczny.

Stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷ (zwana dalej: ustawą o finansach publicznych), kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej odpowiada burmistrz (art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o finansach publicznych).

3.3. Prowadzony w Mieście audyt zewnętrzny nie obejmował zagadnień związanych z przedmiotem niniejszej kontroli.

⁴⁶ Dotyczy uchwały nr LI/309/09 z dnia 30 listopada 2009 r. i uchwały nr XXVII/201/12 z dnia 26 listopada 2012 r.

⁴⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

(Dowód: akta kontroli str. 104)

3.4. Pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole w przedszkolach funkcjonujących na terenie Miasta. W latach 2011-2013 dokonano 2 kontroli w przedszkolach publicznych⁴⁸ oraz 19 w przedszkolach niepublicznych.

W przedszkolach publicznych⁴⁹ zakres kontroli obejmował gospodarkę finansową tych placówek, w tym funkcjonowanie kontroli zarządczej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprzestrzegania obowiązujących w placówkach instrukcji kasowych, braku obowiązującej księgi druków ścisłego zarachowania, braku udokumentowania dokonanej analizy ryzyka w odniesieniu do realizowanych celów i zadań, a ponadto – w przypadku Przedszkola Publicznego nr 1 - ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieujętych w zakładowym planie kont, nieaktualnego regulaminu pracy komisji inwentaryzacyjnej, czy nieaktualnego stanu ewidencyjnego składników majątkowych. Z odpowiedzi na wydane dyrektorom tych placówek zalecenia pokontrolne wynikało, iż wykazane nieprawidłowości zostały wyeliminowane.

W przedszkolach niepublicznych kontrolowano zgodność liczby uczniów wykazywanych przez te placówki w comiesięcznych informacjach z dokumentacją nauczania, prawidłowość danych adresowych dzieci wykazywanych przez ich rodziców w kartach zgłoszeniowych oraz wykorzystanie środków dotacji z budżetu Miasta.

Kontrole w zakresie ogólnej liczby uczniów w placówkach oświatowych w odniesieniu do ewidencji dokumentacji nauczania oraz wykorzystania środków dotacji na finansowanie wydatków, o których mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, nie wykazały nieprawidłowości. Przeprowadzone kontrole wykazały jednak, że przedszkola⁵⁰ nie dokonywały weryfikacji danych dotyczących miejsca zamieszkania uczniów deklarowanych przez rodziców w karcie zgłoszenia dzieci do tych placówek, m.in. w oparciu o bazę osób zameldowanych na terenie Miasta prowadzoną przez Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu. Wobec braku pełnej informacji w tym zakresie z przedszkoli, uniemożliwiało to Urzędowi wystąpienie do gmin miejsca zamieszkania wszystkich tych uczniów, o pokrycie kosztów ich uczestnictwa w przedszkolach niepublicznych, stosownie do art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2012 r. ustalono, że cztery placówki (od stycznia do sierpnia tego roku) nie wykazywały w poszczególnych miesiącach łącznie od 38 do 42 takich uczniów⁵¹, pobierając na nich w tym okresie dotację z budżetu Miasta w wysokości 116,5 tys. zł. Dotacja ta wraz z odsetkami (łącznie 119,4 tys. zł) została zwrócona na rachunek Miasta do 23 maja 2013 r. tj. zgodnie z decyzjami Burmistrza określającymi termin zwrotu tych środków.

(Dowód: akta kontroli str. 10-28, 110)

3.5. W latach 2011-2013 realizacja przez Urząd wydatków dla przedszkoli publicznych i niepublicznych nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(Dowód: akta kontroli str. 4)

Nieprawidłowości w zakresie braku aktualizacji miesięcznych stawek dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz nieprzekazanie do RIO uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych wskazują, że system kontroli zarządczej w obszarze przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym nie był w pełni wystarczający i skuteczny.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości system kontroli zarządczej w obszarach objętych kontrolą.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

⁴⁸ Zgodnie z planami kontroli wewnętrznych w jednostkach organizacyjnych Miasta w 2011 r., 2012 r. i 2013 r. (zatwierdzonymi przez Burmistrza) kontrole przeprowadzono w Przedszkolu Publicznym nr 1 i Przedszkolu Publicznym nr 2.

⁴⁹ W przedszkolach publicznych kontrole przeprowadzał E.Ś. – główny specjalista w Wydziale Finansowo-Budżetowym Urzędu.

⁵⁰ Dotyczy 4 z 5 kontrolowanych przedszkoli niepublicznych.

⁵¹ Około 6,3% łącznej liczby uczniów w przedszkolach niepublicznych w tym okresie.

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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵² (dalej: *ustawa o NIK*), wnosi o:

1. **Podjęcie działań w celu przygotowania zmian uchwały nr XXVII/201/12 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Dzierżoniów przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, w zakresie jej dostosowania do obowiązującego stanu prawnego.**
2. **Ustalanie i aktualizowanie stawki dotacji przedszkolom niepublicznym zgodnie z postanowieniami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.**
3. **Zwiększenie skuteczności kontroli zarządczej w obszarach przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym, mając na uwadze niedopuszczenie do występowania nieprawidłowości wskazanych w pkt. 3.2. wystąpienia pokontrolnego.**

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 we Wrocławiu.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Wrocław, dnia 11 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
p.o. **WICE**DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Podpis
Zdzisław Poręba

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.