



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-29-02/2013
P/13/142

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Kontrolerzy

1. Krystyna Knop, Główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 87096 z dnia 16 grudnia 2013 r.;
2. Grzegorz Fikus, Młodszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 87097 z dnia 16 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Świdnicy, ul. Armii Krajowej 49, 58-100 Świdnica (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Wojciech Murdzek, Prezydent Miasta Świdnica (dalej: „Prezydent”)

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ sposób finansowania i rozliczania środków publicznych przekazanych z budżetu Miasta Świdnica (dalej: „Miasto” bądź „Gmina”) na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych w latach 2011-2013.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają pozytywne ustalenia kontroli dotyczące przede wszystkim: **[1]** przekazywania środków budżetowych przedszkolom publicznym w terminach i kwotach zapieniających bieżące regulowanie ich zobowiązań; **[2]** terminowego rozliczenia środków budżetowych przekazanych przedszkolom.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na: **[1]** nieuwzględnieniu przy obliczaniu w latach 2011 – 2012 wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli, wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto, **[2]** nieaktualizowaniu stawek dotacji, w związku z dokonywanymi zmianami w budżecie Miasta wydatków bieżących przedszkoli publicznych, co skutkowało zaniżeniem wysokości udzielonych dotacji dla niepublicznych przedszkoli w łącznej kwocie 2 878,9 tys. zł, **[3]** niedopełnieniu obowiązku przedłożenia do publikacji Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej, jako organowi nadzoru w zakresie spraw finansowych uchwał Rady Miejskiej Świdnica z 20 kwietnia 2001 r. oraz 22 lutego 2002 r., dotyczących ustalenia szczegółowych zasad udzielania dotacji przedszkolom prowadzonym przez osoby inne niż Gmina Miasto Świdnica, **[4]** określeniu przez Prezydenta Miasta, w zarządzeniu z dnia 26 czerwca 2009 r., zasad dokumentowania oraz szczegółowości rozliczenia dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miasta Świdnica w sytuacji, gdy uregulowanie tego zagadnienia

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

leżało w gestii Rady Miejskiej Świdnicy, stosownie do przepisów art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,² [5] braku zapewnienia skutecznego systemu kontroli zarządczej w Urzędzie w obszarach, w których stwierdzono powyższe nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli

Opis stanu faktycznego

Na terenie Miasta Świdnica funkcjonowało (wg stanu na dzień 30 września): w roku 2011 - 13 placówek wychowania przedszkolnego, z tego: osiem³ przedszkoli publicznych i pięć niepublicznych, dwa niepubliczne punkty przedszkolne oraz 19 oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych i trzy w niepublicznych szkołach podstawowych; w roku 2012 - 14 placówek wychowania przedszkolnego, z tego: osiem przedszkoli publicznych i pięć niepublicznych, trzy niepubliczne punkty przedszkolne oraz 16 oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych i trzy w niepublicznych szkołach podstawowych; w roku 2013 - 16 placówek wychowania przedszkolnego, z tego: osiem przedszkoli publicznych i osiem niepublicznych, dwa niepubliczne punkty przedszkolne oraz 19 oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych i trzy w niepublicznych szkołach podstawowych.

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym⁴ w tych placówkach zwiększyła się z 1 847 w roku szkolnym 2011/2012 do 2 039 w roku 2013/2014, tj. o 10,4 %.

(dowód: akta kontroli str. 223-249, str. 377-388)

Wydatki budżetowe poniesione w badanym okresie przez Gminę na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych wyniosły ogółem 28 838,8 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 9 870,8 tys. zł⁵ (96,6% planowanych wydatków na funkcjonowanie tych placówek), w 2012 r. – 10 868,7 tys. zł⁶ (97,5%) i w 2013 r. (do dnia 30 września) – 8 099,3 tys. zł⁷ (71,0%).

Przedszkola publiczne wykorzystały środki budżetowe w wysokości 22 000,0 tys. zł⁸ (91,3% planu), a przedszkola niepubliczne – 6 838,8 tys. zł⁹ (78,9%).

(dowód: akta kontroli str. 611).

1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Zasady planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Gminy określała Uchwała nr XLVI/548/10 Rady Miejskiej w Świdnicy (dalej: „Rada”) z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, na podstawie której Prezydent Miasta w terminie do 15 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy wydawał zarządzenia określające podstawowe parametry przyjęte do

² Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz.594 ze zm.

³ Siedem przedszkoli prowadzonych przez miasto oraz jedno przedszkole prowadzone przez osobę kościelną

⁴ Według stanu na 30.09.2011 r. i 30.09.2013 r. (dane z systemu informacji oświatowej).

⁵ W tym wydatki majątkowe – 160,0 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁶ W tym wydatki majątkowe – 570,6 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁷ W tym wydatki majątkowe – 254,9 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁸ Z tego: w 2011 r. – 7 667,1 tys. zł, w 2012 r. – 8 268,2 tys. zł i w 2013 r. (30.09.) – 6 064,7 tys. zł.

⁹ Z tego: w 2011 r. – 2 203,6 tys. zł, w 2012 r. – 2 600,6 tys. zł i w 2013 r.(30.09.) – 2 034,6 tys. zł.

prac nad projektem uchwały budżetowej oraz tryb przyjmowania wniosków do projektu uchwały budżetowej¹⁰.

Wielkość niezbędnych w kolejnych latach budżetowych środków finansowych na funkcjonowanie publicznych przedszkoli oszacowywano na podstawie materiałów planistycznych i wniosków do projektu budżetu, opracowanych przez Dyrektora Departamentu Edukacji, Kultury i Spraw Społecznych Urzędu, stosownie do zarządzeń Prezydenta Miasta w sprawie określenia podstawowych parametrów przyjętych do prac nad projektem uchwały budżetowej oraz trybu przyjmowania wniosków do projektu uchwały budżetowej na 2011 r., 2012 r. i 2013 r. Było to zgodne z § 3 ust.1 ww. uchwały oraz § 2.1 pkt 1 zarządzeń Prezydenta.

Kwoty planowanych wydatków budżetowych, określone w uchwałach budżetowych na lata 2011 (7 635,9 tys. zł), 2012 (7 949,2 tys. zł) i 2013 (7 564,0 tys. zł)¹¹, nie odpowiadały potrzebom przedszkoli zgłoszonym przez dyrektorów tych placówek, bowiem były niższe odpowiednio o: 627,4 tys. zł (8,2%), 914,7 tys. zł (11,5%) oraz 2 024,5 tys. zł (26,8%).

Prezydent wyjaśnił, iż przyznane kwoty każdorazowo zabezpieczały realizację zadań statutowych przedszkoli. Przyjęcie w budżecie Gminy niższych kwot planowanych wydatków, niż zaproponowanych przez dyrektorów przedszkoli, wynikało z analizy i weryfikacji wniosków na etapie konstruowania budżetu. W ocenie organu prowadzącego nie było konieczne m.in. planowanie niepotwierdzonych jednoznacznie jednorazowych odpraw emerytalnych, nadmiernej ilości zastępstw doraźnych oraz zbyt wysokich kwot na wydatki rzeczowe.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, str. 53-73, 74-222, str. 409-411).

1.1.2. Rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września), inna niż roku budżetowego – zdaniem Prezydenta – nie utrudniała planowania wydatków przedszkoli publicznych ze względu na to, iż przedszkola funkcjonują przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący. Inne terminy rozpoczęcia roku budżetowego i roku szkolnego, w odniesieniu do przedszkoli jako tzw. placówek nieferyjnych nie powodowały trudności.

(dowód: akta kontroli str. 25)

1.1.3. W Urzędzie nie określono (w formie regulacji wewnętrznych) zasad przekazywania środków na wydatki budżetowe dla przedszkoli publicznych. Przekazywanie przedszkolom publicznym środków na wydatki budżetowe odbywało się w miesięcznych transzach przez Departament Budżetowo-Finansowy Urzędu w oparciu o zapotrzebowania składane przez Departament Edukacji Kultury i Spraw Społecznych Urzędu (zatwierdzane przez Dyrektora ww. Departamentu oraz Wiceprezydenta Miasta, któremu podlega Departament), opracowywane na podstawie wniosków dyrektorów tych placówek. Po przygotowaniu przelewów przez pracowników Departamentu Budżetowo-Finansowego przelew środków do jednostek oświatowych każdorazowo autoryzowany był przez Skarbnika Miasta lub Zastępcę Skarbnika oraz Prezydenta Miasta bądź jego Zastępcę.

W zakresie przestrzegania tych zasad badaniem objęto w każdym roku trzy losowo wybrane miesiące¹². Stwierdzono, że przekazywanie środków na wydatki budżetowe przedszkolom publicznym było zgodnie z przyjętymi zasadami.

¹⁰ Zarządzenie nr 0151-238/10 z dnia 6 lipca 2010r., zmienione Zarządzeniem nr 0151-266/10 z dnia 12 sierpnia 2010 r.; Zarządzenie nr 0050-185/2011 z dnia 5 lipca 2011 r.; Zarządzenie nr 0050-188/2012 z dnia 3 lipca 2012 r., zmienione Zarządzeniem nr 0050-227/2012 z dnia 2 sierpnia 2012 r.

¹¹ Uchwała nr VI/24/2011 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 stycznia 2011 r., Uchwała nr XIII/157/2011 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 grudnia 2011 r., Uchwała nr XXIII/278/2012 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 21 grudnia 2012 r.

¹² IV, VII i XII w 2011 r., IV, VII, i XII w 2012 r. oraz IV, VII i VIII w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, str. 409-410, str. 416-417, str. 418-549)

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 808 128,00 zł.

Wysokość tej dotacji nie odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)¹³ oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Miasta Świdnica (1 944 dzieci). Iloczyn ten dawał bowiem kwotę 804 816,00 zł, co było niezgodne z art. 14d ust. 3 i 4 ww. ustawy. Miasto otrzymało zatem dotację wyższą o 3 312 zł.

Prezydent wyjaśnił, iż liczba dzieci wskazanych przez Miasto w systemie informacji oświatowej była prawidłowa, a błąd obliczeniowy leżał po stronie dotującego (MEN). Ponadto oświadczył, że ponieważ dotacja celowa z budżetu państwa rozliczana jest na podstawie informacji zawartych w rocznym rozliczeniu wykorzystania tej dotacji, które Miasto Świdnica było zobowiązane przekazać Wojewodzie Dolnośląskiemu w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji, weryfikacja otrzymanej dotacji nastąpi z chwilą przekazania rozliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 320,322, str. 321,323, str. 326-327, str. 328-359, str. 360-369, str. 361-369, str. 377-388, str. 409-410)

1.1.5. Do dnia 31 grudnia 2013 r. Gmina otrzymała środki dotacji w wysokości 808 128,00 zł¹⁴ (100 % kwoty przyznanej na 2013 r.), które przeznaczono na wydatki bieżące z zakresu wychowania przedszkolnego, w tym:

przedszkola:

- wydatki osobowe pracowników (587 963,00 zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4010);
- składki na ubezpieczenie społeczne (106 635,00 zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4110);
- składki na fundusz pracy (14 318,00 zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4120);
- zakup energii (19 310,00 zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4260).

oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych:

- wynagrodzenie osobowe pracowników (66 163,00 zł w dziale 801, rozdziale 80103, § 4010);
- składki na ubezpieczenie społeczne (12 015,00 zł w dziale 801, rozdziale 80103, § 4110);
- składki na fundusz pracy (1 724,00 zł w dziale 801, rozdziale 80103, § 4120).

(dowód: akta kontroli str. 361-369, str. 328-359, str. 370-372)

1.1.6. W związku z przyznaną na 2013 r. dotacją, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, Prezydent oraz Rada nie zwiększyli w tym roku planów finansowych przedszkoli publicznych o planowane kwoty wydatków na poszerzenie oferty przedszkoli, tj. na realizację dodatkowych zajęć, które przed 1 września 2013 r. nie były finansowane przez Gminę, lecz przez rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 22-2., str. 328-359, str. 370-372, str. 374-375)

1.1.7. Od 1 września 2013 r. przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę pobierały od rodziców dzieci, objętych wychowaniem przedszkolnym, opłatę

¹³ 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).

¹⁴ Z tego: 202 032 zł w dniu 17.09.2013 r., 202 032 zł w dniu 14.10.2013 r., 202 032 zł w dniu 15.11.2013 r. oraz 202 032 zł w dniu 13.12.2013 r.

w wysokości 1,0 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. Wysokość tej opłaty była zgodna z art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty. Ponadto przedszkola pobierały opłaty za korzystanie przez dzieci z wyżywienia w wysokości 5,5 zł dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 22-2., str. 373, str. 253-254)

1.1.8. W przedszkolach publicznych (prowadzonych przez Gminę) od 1 września 2013 r. nie były organizowane zajęcia edukacyjne finansowane z innych środków, niż środki budżetowe Gminy (tzw. zajęcia dodatkowe).

(dowód: akta kontroli str. 374)

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

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

- język angielski – 3,4 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);
- rytmika z elementami tańca – 2,9 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);
- nauka gry w szachy – 1,0 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);

b) od 1 września 2013 r.:

- język angielski – 0,5 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);
- rytmika z elementami tańca – 1,0 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);
- nauka gry w szachy – 0,5 tys. zł (zajęcia finansowane przez Gminę);

Obniżenie od dnia 1 września 2013 r. kosztów organizacji zajęć dodatkowych wiązało się z ograniczeniem lub rezygnacją z ich realizacji przez przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 375)

1.1.10. Kwota przyznanej na 2013 r. dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty (808,1 tys. zł), zrekompensowała utracone przez Gminę w okresie od 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. dochody w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłat ponoszonych do tej pory przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, która wynosiłaby 425,1 tys. zł. Gminie ograniczono od 1 września 2013 r. pobieranie opłat przez przedszkola publiczne z 5,44 zł za pierwszą i drugą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu powyżej pięciu godzin dziennie i 1,28 zł za każdą następną godzinę do 1 zł za godzinę zajęć w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Kwota ogółem opłat ponoszonych przez rodziców za korzystanie z wychowania przedszkolnego ww. okresie, za czas przekraczający wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 o systemie oświaty, wynosiła 139,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 376)

1.1.11. Rada Miejska w Świdnicy w dniu 6 września 2013 r., na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 r., podjęła Uchwałę nr XXIX/352/13 w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miasto Świdnica.

Uchwała ta stanowiła, iż w ww. placówkach bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę zapewnia się w dniach ich otwarcia od godziny 8:00 do 13:00, a wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego poza wymienionym czasem wynosi 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć pobytu dziecka w przedszkolu.

Powyższa uchwała uchylila wcześniejszą Uchwałę Rady nr X/111/11 z dnia 2 września 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty za świadczenia w przedszkolach, która określała odpłatność w zakresie przekraczającym pięć godzin podstawy programowej wychowania przedszkolnego dot. określonych zajęć opiekuńczo-wychowawczych oraz edukacyjnych w oparciu o stawkę procentową w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia miesięcznego za pracę. Rada Miejska w Świdnicy skorzystała z prawa określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Uchwalono częściowe zwolnienie rodziców z opłaty (w wys. 50%) na drugie dziecko z tej samej rodziny, korzystające równocześnie z wychowania przedszkolnego w tym samym przedszkolu (§ 3 ust. 1 pkt 1)¹⁵ oraz na dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego, które otrzymuje jednocześnie zasiłek rodzinny i zasiłek pielęgnacyjny (§ 3 ust. 1 pkt 2)¹⁶.

Całkowite zwolnienie z opłaty uchwalono na trzecie i kolejne dziecko z tej samej rodziny korzystające równocześnie z wychowania przedszkolnego w tym samym przedszkolu (§ 3 ust. 2 pkt 1)¹⁷, na dziecko posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub opinię o wczesnym wspomaganie rozwoju (§ 3 ust. 2 pkt 2)¹⁸ oraz na drugie dziecko z tej samej rodziny, korzystające z wychowania przedszkolnego, które otrzymuje jednocześnie zasiłek rodzinny i zasiłek pielęgnacyjny (§ 3 ust. 2 pkt 3)¹⁹. Zwolnienia z tych opłat dokonywali dyrektorzy przedszkoli.

Do dnia ogłoszenia przyjętej uchwały, tj. do 17 września 2013 r. odpłatność w wysokości 1 zł za godzinę zajęć w miejskich przedszkolach publicznych pobierana była na podstawie wymogów ustawowych.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, str. 253-254, str. 255, str. 373)

1.1.12. W ocenie Prezydenta Miasta wystąpiły trudności związane z wejściem w życie ww. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, z uwagi m.in. na wprowadzenie ustawy w trakcie roku budżetowego i koniecznych w związku z tym faktem zmian w budżecie Miasta, zwłokę w przekazaniu decyzji Ministra Finansów o przyznaniu Gminie Miasto Świdnica dotacji celowej na realizację zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego w okresie od września do grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 256-260)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych.

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Wysokość dotacji planowanych w uchwałach budżetowych (na lata 2011, 2012 i 2013) przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki²⁰ określono m.in. na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów w danym przedszkolu.

Powyższe informacje zostały przekazane Prezydentowi Miasta przez uprawnione podmioty (prowadzące niepubliczne przedszkola), z wyjątkiem jednego przypadku,

¹⁵ Z częściowego zwolnienia we wszystkich przedszkolach publicznych korzysta łącznie 47 dzieci.

¹⁶ Z częściowego zwolnienia we wszystkich przedszkolach publicznych korzysta łącznie 2 dzieci.

¹⁷ Z całkowitego zwolnienia we wszystkich przedszkolach publicznych korzysta łącznie 3 dzieci.

¹⁸ Z całkowitego zwolnienia we wszystkich przedszkolach publicznych korzysta łącznie 25 dzieci.

¹⁹ Z całkowitego zwolnienia we wszystkich przedszkolach publicznych nie korzysta żadne dziecko.

²⁰ Rozdział 80104 „Przedszkola” § 254 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty”.

tj. Przedszkola „Promyk” (wniosek złożono 3 października 2012 r.) - w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Planowana liczba uczniów ogółem wynikająca z tych informacji wyniosła: w 2010 r. – 572, w 2011 r. – 575 i w 2012 r. – 777.

(dowód: akta kontroli str. 637 – 646, 647 - 694)

1.2.2. Inna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego – według wyjaśnień Prezydenta Miasta nie utrudniała planowania dotacji z budżetu Miasta na dofinansowanie działalności niepublicznych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str.13, 25).

1.2.3. W badanym okresie obowiązywał tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, ustalony – na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – w następujących uchwałach Rady Miejskiej:

- nr XXVII/333/01 z dnia 20 kwietnia 2001 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania dotacji przedszkolom, (...) prowadzonym przez osoby inne niż Gmina Miasto Świdnica,

- nr XXXVII/447/02 z dnia 22 lutego 2002 r., zmieniająca uchwałę nr XXVII/333/01 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 20 kwietnia 2001 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania dotacji przedszkolom, (...) prowadzonym przez osoby inne niż Gmina Miasto Świdnica – wprowadzono m.in. zmiany w § 1 ust. 3, tj. zmieniono wysokość dotacji z 50% na 75%.

Ponadto w okresie objętym kontrolą obowiązywało Zarządzenie nr 43/07 Prezydenta Miasta z dnia 12 lutego 2007 r., w sprawie określenia zasad dokumentowania oraz szczegółowości rozliczania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miasto Świdnica. Zostało ono zmienione Zarządzeniem nr 239/07 Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 26 czerwca 2007 r., w którym wprowadzono zmianę poprzez dodanie § 6a. ust.1 i 2 w brzmieniu: dotacje podmiotowe udzielane z budżetu Gminy Miasto Świdnica dla niepublicznych jednostek systemu oświaty podlegają rozliczeniu zgodnie z zasadami i w terminach określonych w przepisach powszechnie obowiązujących oraz uchwałach Rady Miejskiej. Dokonanie rozliczenia dotacji podmiotowej udzielonej niepublicznej jednostce systemu oświaty, o której mowa w ust.1 potwierdzone miało być na dokumencie stanowiącym zał. nr 5 (zawierającym dane dotyczące podmiotu dotowanego, kwoty przekazanej dotacji, kwoty dotacji przysługującej na 1 ucznia lub wychowanka, liczby uczniów lub wychowanków, kwoty należnej dotacji oraz kwoty do zwrotu). Uregulowanie tych zagadnień nie leżało jednak w gestii Prezydenta Miasta Świdnica, lecz do organu stanowiącego gminy, tj. Rady Miejskiej w Świdnicy, stosownie do przepisów art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W wymienionych wyżej uchwałach Rady Miejskiej uwzględnione zostały podstawy 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 uchwale nr XXXVII/447/02 Rady Miejskiej z dnia 22 lutego 2002 r. stawka procentowa dotacji wynosiła 75% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jedno dziecko.

(dowód: akta kontroli str. 611-625)

Powyzsze uchwały, jako akty prawa miejscowego, Prezydent Miasta nie przekazał do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, co było niezgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²¹. Dodać należy, iż Prezydent Miasta nie wypełnił także obowiązku przedłożenia tych uchwał Wojewodzie Dolnośląskiemu w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, zgodnie z przepisami określonymi w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.²²

(dowód: akta kontroli str. 626-628)

Uchwała nr XXVII/333/01 z dnia 20 kwietnia 2001 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania dotacji przedszkolom, (...) prowadzonym przez osoby inne niż Gmina Miasto Świdnica przewidywała w § 5 wstrzymanie dotacji bądź żądania jej zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od następnego dnia po dniu przekazania dotacji dla przedszkola niepublicznego w przypadkach niezłożenia informacji o planowanej liczbie uczniów, zgodnej z obowiązującymi sprawozdaniami GUS oraz niesporządzenia i nieprzekazania w terminie rozliczenia miesięcznego otrzymanych dotacji z uwzględnieniem aktualnej liczby uczniów. Prezydent Miasta, mając na uwadze wymogi wynikające z przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, podjął działania w kierunku znowelizowania przedmiotowej uchwały, opracowując jej projekt, który zostanie przedstawiony Radzie na najbliższej sesji.

(dowód: akta kontroli str. 611 - 613)

1.2.4. Uchwały dotyczące trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie zostały przekazane Regionalnej Izbie Obrachunkowej, co było niezgodne z art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 626-628)

1.2.5. W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych na dofinansowanie ich działalności badaniem objęto lata 2011 - 2012.

1.2.5.1. Wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych na lata 2011-2012²³ nie uwzględniała ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych (prowadzonych przez Miasto), pomimo iż wymóg taki został określony w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

1.2.5.2. Kwoty dotacji przekazanych w latach 2011 – 2013 (do 31 sierpnia)²⁴ niepublicznym przedszkolom na uczniów niepełnosprawnych (dwóch – w 2013 r.), w przeliczeniu na jednego ucznia, zgodnie z art. 90 ust. 2b ww. ustawy o systemie oświaty, odpowiadały kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 751,756 -759)

1.2.6. W latach 2011 – 2012 dokonano trzynastu zmian uchwał budżetowych, które miały wpływ na podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a mimo tego nie zaktualizowano wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, co spowodowało, że wysokość ich była niezgodna z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 702-712, 713 -719)

²¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 594

²³ Uchwały Rady Miejskiej: nr V/24/11 z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na rok 2011, nr XIII/157/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na rok 2012.

²⁴ W latach 2011 – 2012 w przedszkolach niepublicznych nie było uczniów niepełnosprawnych.

1.2.7. W zakresie prawidłowości przekazywania środków budżetowych niepublicznym przedszkolom, badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 5 997,0 tys. zł, przekazane czterem przedszkolom w latach 2011–2013 (30 września).²⁵

Dotacje przekazywane były terminowo, uprawnionym podmiotom, na podstawie prawidłowych miesięcznych informacji, które sporządzono według wzoru określonego w załączniku nr 5 do Zarządzenia nr 239/07 Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 26 czerwca 2007 r oraz zgodnie z postanowieniami § 3 uchwały Rady Miejskiej Świdnicy z 20 kwietnia 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 611 – 625, 698 – 701, 760 – 908)

1.2.8. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku odrzucenia przez Prezydenta Miasta miesięcznych informacji o rzeczywistej liczbie uczniów, złożonych przez osoby prowadzące niepubliczne przedszkola .

(dowód: akta kontroli str. 760-908)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd Miejski w Świdnicy otrzymał od Przedszkola Niepublicznego „Promyk” w Świdnicy wniosek o udzielenie dotacji planowanej dla 215 dzieci na 2012 r. w kwocie 1 049,4 tys. zł, z trzydniowym opóźnieniem, tj. w dniu 3 października 2011 r. Zgodnie z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty wniosek taki powinien być złożony nie później niż do 30 września. Zauważyć przy tym należy, że przedmiotowy wniosek został sporządzony w wyznaczonym terminie, tj. 30 września 2011 r. i doręczony Urzędowi po 2 dniach wolnych od pracy.

(dowód: akta kontroli str. 637, 645)

2. W kontrolowanym okresie Prezydent Miasta, jako organ wykonawczy, nie podjął działań w celu zmiany uchwały Rady Gminy nr XXVII/333/01 z dnia 20 kwietnia 2001 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad udzielania dotacji przedszkolom, (...) prowadzonym przez osoby inne niż Gmina Miasto Świdnica w zakresie zapisów dotyczących wstrzymania dotacji bądź żądania jej zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od następnego dnia po dniu przekazania dotacji dla przedszkola niepublicznego w przypadkach nie złożenia informacji o planowanej liczbie uczniów oraz niesporządzenia i nieprzekazania w terminie rozliczenia miesięcznego otrzymanych dotacji z uwzględnieniem aktualnej liczby uczniów. Prezydent Miasta Świdnicy w złożonych wyjaśnieniach podał m.in., że przez niedopatrzenie nie podejmowali działań m.in. w celu aktualizacji i wprowadzenia zmian uchwał Rady Miejskiej z kwietnia 2001 r. i lutego 2002 r., stosowne działania w tym zakresie zostały już podjęte, opracowano nowy projekt uchwały, który przedstawiony będzie na najbliższej sesji Rady Miejskiej Świdnicy.

(dowód: akta kontroli str. 752–755, 756–759)

3. Uchwały dotyczące trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, jako akty prawa miejscowego nie przekazano do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, co było niezgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ponadto uchwały te nie przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej, co było

²⁵ W 2011 r. – Przedszkole „Europejska Akademia Dziecka” (237,9 tys. zł), Przedszkole „Promyk” (925,6 tys. zł), Przedszkole „Wesoła Piątka” (387,5 tys. zł), Przedszkole „Akademia Przedszkolaka” (436,8 tys. zł), w 2012 r. – Przedszkole „Europejska Akademia Dziecka” (381,7 tys. zł), Przedszkole „Promyk” (1 049,4 tys. zł), Przedszkole „Wesoła Piątka” (442,1 tys. zł), Przedszkole „Akademia Przedszkolaka” (482,6 tys. zł) i w 2013 r. (do dnia 30.09.) – Przedszkole „Europejska Akademia Dziecka” (294,9 tys. zł), Przedszkole „Promyk” (709,9 tys. zł), Przedszkole „Wesoła Piątka” (280,3 tys. zł), Przedszkole „Akademia Przedszkolaka” (369,4 tys. zł)

niezgodne z art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Prezydent Miasta, jak i Dyrektor Departamentu Edukacji, Kultury i Spraw Społecznych Urzędu, odpowiedzialny zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu²⁶ za realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania, w złożonych wyjaśnieniach podali, że nie przekazanie do publikacji uchwał Rady Miejskiej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego oraz do Regionalnej Izby Obrachunkowej wynikało m.in. z niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 611 – 616, 626 – 628, 752–755, 756–759)

4. Prezydent Miasta Świdnicy zarządzeniami nr 239/07 z dnia 26 czerwca 2007 r. i nr 43/07 z dnia 12 lutego 2007 r. określił zasady dokumentowania oraz rozliczania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miasta Świdnica m.in. dla niepublicznych przedszkoli, do czego uprawniony był organ stanowiący, tj. Rada Miejska Świdnicy stosownie do postanowień przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zdaniem NIK, z przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty jednoznacznie wynika, że "tryb udzielania i rozliczania dotacji" ma znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje i je rozliczające. Powyższy przepis daje zatem uprawnienia radzie gminy do wskazania w uchwale kryteriów przyznania i rozliczenia dotacji niepublicznemu przedszkolu. Organ jednostki samorządu terytorialnego może jedynie w sposób techniczny (formalny, np. w stosownym druku, formularzu) określić zakres danych, które wnioszek o udzielenie i rozliczenie dotacji ma zawierać.

(dowód: akta kontroli str. 752–755, 756–759)

5. Wysokość udzielonych w latach 2011-2012 dotacji dla niepublicznych przedszkoli była niezgodna z art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty, gdyż przy obliczaniu tych kwot nie uwzględniono wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto.

Do podstawy wyliczenia ww. latach przyjęto kwoty 4 181,0 tys. zł i 5 949,8 tys. zł,²⁷ które nie uwzględniały wydatków bieżących poniesionych w Publicznym Przedszkolu Integracyjnym w wysokościach odpowiednio: 1 594,9 tys. zł i 1 697,0 tys. zł oraz wydatków mających pokrycie w planowanych dochodach z tytułu odpłatności rodziców za zajęcia opiekuńczo – wychowawcze (odpowiednio: 1 700,1 tys. zł i 1 149,0 tys. zł).

W wyniku powyższego nastąpiło zaniżenie (w stosunku do ustalonych przez Prezydenta Miasta – 360,43 zł w 2011 r. i 408,64 zł w 2012 r.) miesięcznych stawek w przeliczeniu na jednego ucznia przedszkola niepublicznego w 2011 r.: o 228,78 zł (38,8%) w styczniu i lutym, - o 316,74 zł (46,8%) od marca do sierpnia, - o 236,31 zł (39,6%) wrzesień – październik oraz o 242,24 zł (40,2%) w listopadzie i o 243,91 zł (40,3%) w grudniu. Natomiast w 2012 r.: o 196,90 zł (32,5%) w styczniu, - o 197,15 zł (32,5%) w lutym, - o 191,79 zł (31,9%) w marcu, - o 182,07 zł (30,8%) kwietniu i maju, - o 184,38 zł (31,1%) w czerwcu i lipcu, - o 184,96 zł (31,2%) sierpniu, - o 182,60 zł (30,9%) wrześniu, - o 183,24 zł (31,0%) w październiku oraz o 183,69 zł (31,0%) w listopadzie i grudniu.

(dowód: akta kontroli str. 636, 751, 719 – 722, 723-724)

W wyjaśnieniach Prezydent Miasta oraz Dyrektor Departamentu Edukacji i Kultury Urzędu wskazali, iż przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie jest

²⁶ Wyciąg z zał. do Zarządzenia nr 80/07 Prezydenta Miasta Świdnicy z 14 marca 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego UM w Świdnicy.

²⁷ Kwoty 4 181,0 tys. zł i 5 949,8 tys. zł nie uwzględniały wszystkie wydatki bieżące, w tym Przedszkola Integracyjnego.

wystarczająco doprecyzowany oraz przyznali, iż Przedszkole Integracyjne jest publicznym i z uwagi na swoją specyfikę (oddziały integracyjne i specjalne) jest kosztochłonnym w utrzymaniu w porównaniu z innymi przedszkolami miejskimi ogólnodostępnymi. Uwzględnienie wydatków tego przedszkola do wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli spowodowałoby znaczne zwiększenie uśrednionej kwoty dla jednego ucznia, a tym samym nie do końca uzasadnione zwiększenie wydatków Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 752 – 755, 756 -759)

Najwyższa Izba Kontroli nie może podzielić powyższego stanowiska, gdyż do podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli w analizowanym okresie (od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r.) należało przyjąć, zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, wszystkie ustalone w budżecie wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto. W świetle przepisów ww. ustawy brak było także podstaw do odejmowania opłat rodziców od kwoty stanowiącej podstawę naliczenia dotacji (nie były gromadzone na wydzielonym rachunku dochodów, o którym mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸). Pomniejszenie podstawy obliczania dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie wprowadziła dopiero ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw²⁹, która weszła w życie z dniem 1 września 2013 r. (art. 14 ust. 1 ustawy).

6. W latach 2011-2012 nie aktualizowano wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, w związku z dokonywaniem zmian (zwiększeń/zmniejszeń wydatków bieżących) w budżecie Miasta mających wpływ na podstawę ich wyliczenia.

Zmiany zwiększające lub zmniejszające wydatki bieżące, określone na podstawie uchwał budżetowych i odnoszące się do przedszkoli prowadzonych przez Miasto wprowadzone były:

- w 2011 r. – czterokrotnie, w wyniku czego plan wydatków bieżących ustalony pierwotnie w kwocie 7 476,0 tys. zł zwiększono do 7 571,2 tys. zł,
- w 2012 r. – dziewięciokrotnie, w wyniku czego plan wydatków zwiększono z 7 586,2 tys. zł do 7 724,0 tys. zł.

(dowód: str. 702-712)

Skutkiem powyższych nieprawidłowości³⁰ było zaniżenie wysokości udzielonych dotacji pięciu przedszkolom w 2011 r. o kwotę 1 676,1 tys. zł, a w 2012 r. – o 1 202,8 tys. zł (łącznie o 2 878,9 tys. zł).

(dowód str. 719 – 722, 723-724, 725 -750)

W wyjaśnieniach Prezydent Miasta oraz Dyrektor Departamentu Edukacji, Kultury i Spraw Społecznych w Urzędzie podali, że przyczyną nieaktualizowania stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli był m.in. gwałtowny wzrost wydatków z budżetu Miasta na edukację, w tym szczególnie na wychowanie przedszkolne, zwiększenie wydatków w latach 2011–2012 było dokonywane sporadycznie, zazwyczaj w końcu każdego roku i podyktowane koniecznością zabezpieczenia

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

³⁰ Dotyczy wszystkich wydatków bieżących wszystkich przedszkoli publicznych ujętych (w uchwale budżetowej) - budżecie Miasta na 2011 i 2012 r. wraz z ze zmianami w ciągu roku budżetowego 2011 r. i 2012 r. do uchwały budżetowej Miasta odnoszącymi się do wszystkich wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych (mających wpływ na podstawę obliczenia dotacji) oraz zmianami liczby uczniów w ww. przedszkolach w trakcie roku budżetowego (wg ewidencji SIO)

środków na wyjątkowo pilne i niezbędne potrzeby jednostek. NIK nie może podzielić takiego stanowiska, bowiem w sytuacji zmian w trakcie roku budżetowego kwot wydatków bieżących przedszkoli publicznych, należy dokonywać aktualizacji miesięcznych stawek dla przedszkoli niepublicznych, tak aby dotacja nie była niższa niż 75% wydatków bieżących przedszkoli publicznych, stosownie do wymagań art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: str. 752 – 755, 756 -759)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w badanym obszarze, przede wszystkim z uwagi na udzielanie dotacji dla niepublicznych przedszkoli w wysokościach niezgodnych z przepisami.

2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom

2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym

2.1.1. Badaniem objęto miesięczne sprawozdania budżetowe Rb-28S za wybrane miesiące³¹ oraz roczne sprawozdania budżetowe Rb-28S za 2011 r. i 2012 r. składane do Urzędu przez przedszkola prowadzone przez Gminę Miasto Świdnica. W wyniku badania ustalono, iż spośród 63 zbadanych sprawozdań miesięcznych przedszkola publiczne nieterminowo³² przekazały do Urzędu sprawozdania w siedmiu przypadkach (11,1%). Opóźnienia wynosiły od jednego do dwóch dni.

Ponadto w 20 przypadkach (31,7%) niemożliwym było jednoznaczne ustalenie terminu wpływu sprawozdania z uwagi na brak daty ich wpływu do Urzędu. Spośród 14 zbadanych sprawozdań rocznych nieterminowo przekazano do Urzędu przedmiotowe sprawozdania w dziewięciu przypadkach (64,3%). Opóźnienia wynosiły od dwóch dni do sześciu dni. Ponadto w dwóch przypadkach (14,3%) niemożliwym było jednoznaczne ustalenie daty wpływu sprawozdania z uwagi na brak potwierdzenia daty wpływu do Urzędu.

Zastępca Skarbnika Urzędu Miasta wyjaśnił, iż system sprawozdawczości budżetowej monitorowany był m.in. z wykorzystaniem aplikacji „Bestia”, wprowadzonej przez Ministerstwo Finansów, a umożliwiającej natychmiastowy (online) dostęp pracowników Urzędu Miasta do sprawozdań sporządzonych przez przedszkola publiczne. W wyniku tego możliwa była bieżąca kontrola tych sprawozdań m.in. w zakresie terminowości ich składania, czy zgodności z budżetem. Złożenie sprawozdania jednostkowego w formie papierowej przez przedszkole wypełnia wyłącznie formalny wymóg złożenia takiego sprawozdania i niezachowanie terminu w tym przypadku pozostaje bez wpływu na obowiązki Urzędu Miejskiego w zakresie terminowości sporządzania sprawozdań zbiorczych. Ponadto Zastępca Skarbnika wyjaśnił, że w przypadku braku sporządzenia sprawozdań jednostkowych lub w przypadku opóźnień w ich sporządzaniu, każdorazowo, drogą telefoniczną lub elektroniczną, kierownicy jednostek organizacyjnych (w tym dyrektorzy przedszkoli) lub główni księgowi informowani i pouczeni byli o obowiązkach dotyczących sprawozdawczości budżetowej. Ponadto księgowi jednostek organizacyjnych uczestniczyli w odpowiednich szkoleniach organizowanych co roku przez RIO oraz w organizowanych przez Urząd szkoleniach wewnętrznych w tym zakresie. Skarbnik wyjaśnił również, że brak

³¹ Za miesiące I, II i III 2011 r., 2012 r. i 2013 r.

³² tj. z naruszeniem terminów określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej; Dz. U. Nr 20, poz. 103.

pieczęci potwierdzającej datę wpływu sprawozdań do Urzędu wynikał z faktu jednoczesnego składania przez przedszkola różnych sprawozdań, co powodowało opieczętowanie tylko jednego z nich w biurze podawczym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 550-551, str. 552-608, str. 609-610)

2.1.2. Sprawozdania Rb-28S były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracowników Departamentu Budżetowo-Finansowego Urzędu. Było to zgodne z § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Pracownicy ww. Departamentu nie korzystali z uprawnienia do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań (§ 9 ust. 4 rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 550-551, str. 552-608, str. 609-610)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że terminowe składanie sprawozdań należy do obowiązku jednostek budżetowych i jest poniekąd niezależne od działań Urzędu Miejskiego, jednakże – zdaniem NIK - należy położyć większy nacisk na dyscyplinowanie podległych przedszkoli w zakresie przestrzegania określonych terminów.

2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Obowiązujące w okresie objętym badaniem uchwały Rady Miejskiej dotyczące ustalenia szczegółowych zasad udzielania dotacji przedszkolom, (...) prowadzonym przez osoby inne niż Gmina Miasto Świdnica poza Zarządzeniem Prezydenta (opisane w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie naruszały przepisów art. 90 ust. 3d-3g i 4 ustawy o systemie oświaty.

W uchwałach tych uwzględniono zakres danych związanych z rozliczeniem wykorzystania dotacji oraz termin rozliczenia, co było zgodne z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 611-625)

2.2.2. Uchwały dotyczące ustalenia szczegółowych zasad udzielania dotacji przedszkolom, (...) prowadzonym przez osoby inne niż Gmina Miasto Świdnica (opisane w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 626-628)

2.2.3. Uchwała dotycząca ustalenia szczegółowych zasad udzielania dotacji przedszkolom, określały termin rozliczenia przekazanej dotacji, nie później niż do siódmego dnia miesiąca za miesiąc poprzedni.

Natomiast zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu (wzór formularza rozliczenia dotacji) określono w Zarządzeniu Prezydenta Miasta (zasady oraz legalność wydania tego zarządzenia szczegółowo przedstawiono w pkt. 1.2.3. wystąpienia).

W zakresie przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji z budżetu Gminy badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 4442,5 tys. zł, udzielone czterem przedszkolom w latach 2011³³ - 2012³⁴.

³³ W 2011 r. – Przedszkole „Europejska Akademia Dziecka” (237,9 tys. zł), Przedszkole „Promyk” (925,6 tys. zł), Przedszkole „Wesola Piątka” (387,5 tys. zł), Przedszkole „Akademia Przedszkolaka” (436,8 tys. zł),

W wyniku tego badania stwierdzono, że rozliczeń dotacji dla niepublicznych przedszkoli dokonano w terminie określonym w § 3 ust.1 uchwały, z wykorzystaniem wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do Zarządzenia Prezydenta Miasta Świdnicy z 26 czerwca 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 760 - 908)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dokonywaniu rozliczeń dotacji przez niepubliczne przedszkola na podstawie zasad określonych w bezpodstawnie wydanym Zarządzeniu Prezydenta Miasta z 26 czerwca 2007 r. w sprawie określenia zasad dokumentowania oraz szczegółowości rozliczenia dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miasta Świdnica (opisane w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

3. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zarządzeniem nr 052-21/10 Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 31 grudnia 2012 r., zmienianym Zarządzeniem nr 120-70/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. i Zarządzeniem nr 120-111/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r. ustalono zasady organizacji kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Świdnicy i jednostkach organizacyjnych Miasta. Ponadto Zarządzeniem nr 120-0/2011 Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 16 marca 2011 r., zmienianym Zarządzeniem nr 120-67/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. i Zarządzeniem nr 120-112/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r. wprowadzono Procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Świdnicy.

System kontroli zarządczej obejmował: kontrolę instytucjonalną realizowaną przez Wydział Kontroli, audyt wewnętrzny, kontrolę finansową, sprawowaną przez Skarbnika Miasta oraz głównych księgowych jednostek organizacyjnych Miasta oraz kontrolę funkcjonalną sprawowaną przez osoby znajdujące się na stanowiskach kierowniczych i urzędników wyznaczonych do realizacji powierzonych zadań, a także kontrolę zarządczą sprawowaną przez kierowników jednostek organizacyjnych.

W Urzędzie procedura dotycząca przyznawania i przekazywania przedszkolom publicznym środków budżetowych oparta była na zasadach planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Gminy, które określała Uchwała nr XLVI/548/10 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (wymienione w punkcie 1.1.1 niniejszego wystąpienia).

Kontrola zadań związanych z przyznawaniem i przekazywaniem przedszkolom środków budżetowych oraz ich rozliczaniem, została przypisana pracownikom Urzędu w zakresach ich czynności, a także określona w regulaminie organizacyjnym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 26-52, str. 256-260, str. 261-286)

3.2. System kontroli zarządczej w obszarach przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym nie był w pełni skuteczny. W trakcie kontroli NIK stwierdzono bowiem nieprawidłowości m.in. w zakresie wysokości dotacji przekazanych niepublicznym przedszkolom.

³⁴w 2012 r. – Przedszkole „Europejska Akademia Dziecka (381,7 tys. zł), Przedszkole „Promyk” (1.049,4 tys. zł), Przedszkole „Wesoła Piątka” (442,1 tys. zł), Przedszkole „Akademia Przedszkolaka” (482,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 702 -712, 719 – 722, 723-724, 725 -750)

3.3. W Gminie funkcjonował audyt wewnętrzny, który nie obejmował zagadnienia wykorzystania i rozliczania środków publicznych przez przedszkola publiczne i niepubliczne.

(dowód: akta kontroli str. 256-260)

3.4. W badanym okresie Urząd nie przeprowadzał kontroli w przedszkolach niepublicznych, pomimo że w myśl postanowień uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy z 20 kwietnia 2001 r. Zarządowi Miasta Świdnicy przysługiwało tylko prawo kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji. Stąd też, w świetle wyjaśnień Prezydenta Miasta, przeprowadzenie takich kontroli nie zakładano w planach kontroli na lata 2011-2012. Natomiast w planie kontroli na 2013 r. zaplanowano przeprowadzenie jednej kontroli w przedszkolu w zakresie sprawozdań finansowych. Dodać należy, że w 2013 r. przeprowadzono trzy kontrole w przedszkolach publicznych³⁵. Zakres tych kontroli obejmował sprawozdawczość budżetową za 2012 r. dotyczącą zobowiązań i należności budżetowych. W przedszkolu nr 1 stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w zakresie dokumentacji naliczeń odpłatności rodziców za przedszkole - brak czytelnej ewidencji, gdyż prowadzono ją w sposób ręczny przez intendenta przedszkola,
- w zakresie ewidencji księgowej odpłatności rodziców za przedszkole - ewidencja prowadzona była sposobem ręcznym i nie spełniała wymogów określonych w ustawie o rachunkowości, brak aktualnych przepisów powołanych w zakładowym planie kont.

W związku z tym wydano zalecenia dotyczące zaktualizowania polityki rachunkowości, zaprowadzenia ewidencji analitycznej w zakresie należności związanych z pobieraniem odpłatności za przedszkole, zapewnienia prowadzenia czytelnej ewidencji. Zalecenia zostały zrealizowane.

W przedszkolu nr 3 stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości: nie naliczono odsetek za zwłokę w opłatach, prowadzono zapisy w księdze handlowej w technice ręcznej w sposób nietrwały, nie prowadzono ewidencji analitycznej do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, wykazanie w sprawozdaniu budżetowym RB-Z za II kw. 2012 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową. W odniesieniu do tej kontroli Prezydent wyjaśnił, że informacje o wnioskach i zaleceniach pokontrolnych z przeprowadzonej kontroli przekazane zostały Dyrektorowi jednostki ustnie. Przekazano dwa zalecenia: „prowadzenia ewidencji opłat za przedszkole umożliwiające w 100% weryfikację przez głównego księgowego” oraz „naliczanie odsetek od nieterminowych płatności za przedszkole”. Prezydent podał również, że pierwsze zalecenia zostało zrealizowane, natomiast w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego na poziomie nie przekraczającym 1 zł za godzinę zajęć, co spowodowało konieczność naliczania odsetek za nieterminowe wpłaty w bardzo małych kwotach, we wszystkich przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miasto Świdnica wprowadzono zasadę określoną w art. 54 § 1 Ordynacji podatkowej, że odsetek za zwłokę nie nalicza się jeżeli wysokość odsetek nie przekraczała trzykrotności wartości pobieranej opłaty.

W przedszkolu nr 15 stwierdzono brak opisanych zasad tworzenia ewidencji analitycznej oraz jej prowadzenie w sposób uproszczony i nie spełniający wymogów

³⁵ Przedszkole publiczne nr 1, nr 3 i nr 15 w Świdnicy

określonych w ustawie o rachunkowości. Prawidłową ewidencję analityczną zaprowadzono w 2013 r. W dniu podpisania protokołu kontroli (tj. 28 sierpnia 2013 r.), jak wyjaśnił Prezydent, przekazano w formie ustnej informacji o wnioskach i zaleceniach pokontrolnych, nie formułując zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 256-260, str. 287-319, str. 409-410)

3.5 Realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych nie była przedmiotem kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. W okresie objętym kontrolą Urząd nie był również kontrolowany przez inne organy kontroli w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 256-260, str. 389-395)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że w 2013 r. Urząd przeprowadził trzy kontrole przedszkoli publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej za 2012 r. Do czasu niniejszej kontroli NIK w odniesieniu do dwóch przedszkoli (Przedszkola nr 3 i 15) nie dopełniono formalności, tj. nie przekazano w formie pisemnej wniosków i zaleceń pokontrolnych, mimo obowiązku wynikającego z §11 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Świdnicy. Zgodnie z § 21 ust. 1-2 Regulaminu Kontroli Wewnętrznej, na podstawie wyników kontroli należało opracować zalecenia pokontrolne, w których powinny być sformułowane wnioski pokontrolne, terminy ich realizacji oraz wyznaczony termin przesłania informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. Prezydent wyjaśnił, iż opóźnienia dotyczące zaleceń pokontrolnych w przypadku Przedszkoli nr 3 i 15 są faktem, a informacje o wnioskach i zaleceniach pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych przez Wydział Kontroli Urzędu Miejskiego w Świdnicy zostały przekazane dyrektorom tych jednostek ustnie w dniach podpisania protokołów kontroli (tj. 21 sierpnia 2013 r. w Przedszkolu nr 3 oraz 28 sierpnia 2013 r. w Przedszkolu nr 15). W złożonych wyjaśnieniach Prezydent podał, że jedną z przyczyn takiego stanu było długotrwałe przebywanie (od dnia 25 września 2013 r. do dnia złożenia wyjaśnień – 20 styczeń 2014 r.) inspektora kontroli wewnętrznej na zwolnieniu lekarskim. Ponadto Prezydent nadmienił, iż w planie kontroli na 2013 r. założono przeprowadzenie tylko 1 kontroli, a wykonano je w trzech przedszkolach.

(akta kontroli str. 256-260, str. 287-319, str. 398, str. 399-408, str. 409-410)

Stwierdzone i opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej m.in. w obszarach przyznawania i przekazywania dotacji przedszkolom niepublicznym oraz kontroli nie był w pełni skuteczny. Ustanowione w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,³⁶ 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 Prezydent Miasta (art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Prezydent Miasta przyznał, iż brak było skutecznej kontroli zarządczej m.in. w obszarach przyznawania dotacji oraz wskazał na konieczność zapobieżenia ww. przypadkom, eliminacja stwierdzonych nieprawidłowości zostanie wprowadzona jako jeden z celów kontroli zarządczej i będzie podlegać monitorowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 752 – 755)

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885

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

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Uwzględnienie w podstawie obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących w przedszkolach publicznych (prowadzonych przez Miasto) w przeliczeniu na jednego ucznia, stosownie do wymogów przepisu art. 90 ustawy o systemie oświaty.
2. Aktualizowanie stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli, w przypadku dokonywania zmian w budżecie Miasta.
3. Zapewnienie przedkładania Wojewodzie oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwał rady gminy w trybie określonym w art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.
4. Doprowadzenie do zakończenia prac związanych ze zmianą uchwały nr XXXVII/333/01 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 20 kwietnia 2001 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości wykorzystania środków budżetowych i dotacji udzielanych przedszkolom publicznym oraz niepublicznym.
5. Rozważenie możliwości objęcia większej liczby kontroli przedszkoli, zwłaszcza niepublicznych w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji z budżetu Miasta Świdnica.
6. Przekazanie pisemnych zaleceń pokontrolnych, zawierających wnioski, terminy ich realizacji oraz termin przesłania informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych do Przedszkoli Miejskich nr 3 i nr 15 w Świdnicy (w związku z przeprowadzonymi kontrolami).
7. Egzekwowanie terminowego składania sprawozdań budżetowych przez podległe Gminie Miejskiej Świdnica przedszkola, stosownie do terminów określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
8. Wprowadzenie jako zasady odnotowywania daty wpływu wszystkich przekazywanych do Urzędu sprawozdań budżetowych przedszkoli miejskich w celu zapewniania pełnej weryfikacji terminowości działań jednostek w tym zakresie.

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 we Wrocławiu.

³⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, 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, 14 lutego 2014 r.

Kontroler
Krystyna Knop
Główny specjalista kp.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

D.O. WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

.....
podpis **Zdzisław Poręba**