



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-029-03/2013

P/13/142

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

tekst ujednoczony zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 kwietnia 2014 r.

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. Grzegorz Niemczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87102 z dnia 17.12.2013 r.
2. Paweł Szczepkowski, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 87090 z dnia 09.12.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Jelenia Góra, pl. Ratuszowy 58, 58-500 Jelenia Góra, zwany dalej „Urzędem” lub „UMJG”

Kierownik jednostki kontrolowanej Marcin Zawila – Prezydent Miasta Jeleniej Góry (od dnia 5 grudnia 2010 r.)

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, sposób finansowania i rozliczania środków publicznych przekazanych z budżetu Miasta Jeleniej Góry na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają pozytywne ustalenia kontroli dotyczące przede wszystkim: [1] prawidłowego planowania środków budżetowych dla przedszkoli publicznych, [2] terminowego przekazywania przedszkolom publicznym środków budżetowych na wydatki bieżące, [3] terminowego przekazywania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, [4] należytego rozliczania dotacji udzielonych przedszkolom niepublicznym.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego obliczenia wysokości dotacji z budżetu gminy dla przedszkoli niepublicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Słownik pojęć

„**Miasto**”, „**Gmina**” – Miasto Jelenia Góra, „**RMJG**” – Rada Miejska Jeleniej Góry, „**WEiS**” – Wydział Edukacji i Sportu Urzędu Miasta Jelenia Góra, „**RIO**” – Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, „**MEN**” – Ministerstwo Edukacji Narodowej, „**SIO**” – System Informacji Oświatowej, „**j.s.t.**” – jednostka samorządu terytorialnego.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zwana dalej: „**ustawą o NIK**”,
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz.U. z 2004 r. Nr 256,

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

poz. 2572 ze zm.), zwana dalej: „ustawą o systemie oświaty”.

3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zwana dalej: „ustawą o finansach publicznych”.

1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą liczba placówek wychowania przedszkolnego na terenie Miasta Jelenia Góra wynosiła (wg stanu na dzień 30 września):

1) w 2011 r. – 39, z tego: osiem przedszkoli publicznych, 11 przedszkoli niepublicznych, jeden niepubliczny punkt przedszkolny, 19 oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych.

2) w 2012 r. – 38, z tego: osiem przedszkoli publicznych, 11 przedszkoli niepublicznych, jeden niepubliczny punkt przedszkolny, 18 oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych.

3) w 2013 r. – 38, z tego: osiem przedszkoli publicznych, 11 przedszkoli niepublicznych, dwa niepubliczne punkty przedszkolne, 16 oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, jeden oddział przedszkolny w niepublicznych szkołach podstawowych.

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w tych placówkach wynosiła²: w roku szkolnym 2011/2012 – 2838, w roku szkolnym 2012/2013 – 2650, w roku szkolnym 2013/2014 – 2749. W roku szkolnym 2013/2014 odnotowano spadek liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w stosunku do roku szkolnego 2011/2012 o 3,1%.

(dowód: akta kontroli str. 206)

Wydatki budżetowe poniesione w badanym okresie przez Miasto na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych wyniosły ogółem 44672,6 tys. zł³ (t.j. 91,7% planowanych wydatków⁴), z tego w poszczególnych latach: w 2011 r. – 15864,4 tys. zł⁵ (98,0%), w 2012 r. – 15784,3 tys. zł⁶ (99,2%) i w 2013 r. (do 30 września) – 13023,9 tys. zł⁷ (78,4%).

Miejskie przedszkola publiczne wykorzystały środki budżetowe w wysokości ogółem 32333,9 tys. zł (t.j. 92,8% planowanych wydatków⁸), z tego w poszczególnych latach: w 2011 r. – 11938,7 tys. zł (98,6%), w 2012 r. – 11357,1 tys. zł (99,5%), w 2013 r. (do dnia 30 września) – 9066,9 tys. zł (79,7%).

Wykorzystanie środków budżetowych przez przedszkola niepubliczne wynosiło ogółem 12310,1 tys. zł (t.j. 89,1% planowanych wydatków⁹), z tego w poszczególnych latach: w 2011 r. – 3925,7 tys. zł (96,2%), w 2012 r. – 4427,2 tys. zł (98,4%), w 2013 r. (do 30 września) – 3957,1 tys. zł (75,5%).

(dowód: akta kontroli str. 207)

² Według stanu na dzień 30 września początkowego roku (dane z Systemu Informacji Oświatowej).

³ W tym wydatki majątkowe – 662,2 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁴ Dotyczy okresu 2011-2013 (do dnia 30 września).

⁵ W tym wydatki majątkowe – 633,5 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁶ W tym wydatki majątkowe – 0,0 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁷ W tym wydatki majątkowe – 28,7 tys. zł (dot. przedszkoli publicznych).

⁸ Dotyczy okresu 2011-2013 (do dnia 30 września).

⁹ Dotyczy okresu 2011-2013 (do dnia 30 września).

1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych.

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Zasady planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Miasta Jelenia Góra regulowały następujące zarządzenia Prezydenta Miasta Jelenia Góra:

- 1) zarządzenie Nr 0151-1646/V/10 z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na 2011 r. oraz Wieloletniej prognozy finansowej Miasta Jeleniej Góry,
- 2) zarządzenie Nr 0050.307.2011.VI z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na 2012 r. oraz Wieloletniej prognozy finansowej Miasta Jeleniej Góry,
- 3) zarządzenie Nr 0050.878.2012.VI z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie opracowania materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na 2013 r. oraz Wieloletniej prognozy finansowej Miasta Jeleniej Góry.

Wielkość niezbędnych w kolejnych latach budżetowych środków finansowych na funkcjonowanie miejskich przedszkoli publicznych oszacowano na podstawie projektów planów jednostkowych dochodów i wydatków budżetowych, sporządzonych przez dyrektorów przedszkoli publicznych na podstawie wskaźników i założeń zawartych w wymienionych powyżej zarządzeniach Prezydenta Miasta Jeleniej Góry¹⁰. Kwoty planowanych wydatków budżetowych odpowiadały potrzebom przedszkoli zgłoszonym przez dyrektorów tych placówek. Zostały one określone w następujących uchwałach budżetowych:

- 1) uchwała Nr 24.VI.2011 RMJG z dnia 1 lutego 2011 r. Uchwała Budżetowa Miasta Jeleniej Góry na rok 2011 (wraz ze zmianami),
- 2) uchwała Nr 189.XXI.2011 RMJG z dnia 28 grudnia 2011 r. Uchwała Budżetowa Miasta Jelenia Góra na rok 2012 (wraz ze zmianami),
- 3) uchwała Nr 339.XXXIV.2013 RMJG z dnia 8 stycznia 2013 r. Uchwała Budżetowa Miasta Jelenia Góra na rok 2013 (wraz ze zmianami).

(dowód: akta kontroli str. 218-291, 323-412, 413-441, 781)

1.1.2. Z wyjaśnień Prezydenta Miasta Jeleniej Góry wynikało, że inna rytmika roku szkolnego (od 1 września), niż roku budżetowego (od 1 stycznia), nie miała wpływu na planowanie wydatków miejskich przedszkoli publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 173-189)

1.1.3. Urząd nie posiadał pisemnych procedur dotyczących zasad przekazywania przedszkolom publicznym środków na wydatki budżetowe. Środki dla miejskich przedszkoli publicznych w latach 2011 – 2013 przekazywane były na podstawie harmonogramów realizacji wydatków budżetowych, sporządzanych przez przedszkola publiczne. Harmonogramy były sporządzane na dany kwartał z podziałem na każdy miesiąc. W miesiącu środki przekazywane były w czterech datach ustalonych z góry. W przypadku zmiany planu finansowego jednostki, sporządzano korekty tych harmonogramów.

W zakresie przestrzegania zasad przekazywania przedszkolom publicznym środków na wydatki budżetowe badaniem kontrolnym objęto w każdym roku trzy losowo wybrane miesiące¹¹. W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono przypadków przekazywania środków niezgodnie z przyjętym harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 173-189, 467-469)

¹⁰ W tym m.in. odpłatności za korzystanie ze świadczeń miejskich przedszkoli w zakresie przekraczającym podstawę programową, wskaźnika wydatków bieżących, wskaźnika dochodów gromadzonych na wydzielonych rachunkach, danych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzenia.

¹¹ Styczeń, kwiecień, lipiec.

1.1.4. Wielkość przyznanej Miastu Jelenia Góra na 2013 r. dotacji celowej z budżetu państwa, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty (na realizację zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego w 2013 r.), wynosiła 1110,3 tys. zł. Wysokość tej dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)¹² oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Miasta (2682 dzieci)¹³, ustalonej na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej według stanu na 30 września 2012 r., co było zgodne z postanowieniami art. 14d ust. 3 i 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 470-491)

1.1.5. Do dnia 31 grudnia 2013 r. Miasto Jelenia Góra otrzymało środki dotacji w wysokości 1110, 3 tys. zł (100%), które przeznaczono na:

- wynagrodzenia osobowe pracowników oddziałów przedszkolnych w miejskich szkołach podstawowych, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na Fundusz Pracy (68,3 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80103, § 4010, 4110, 4120);
- wynagrodzenia osobowe pracowników miejskich przedszkoli, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na Fundusz Pracy (1028,4 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80104, § 4010, 4110, 4120);
- wynagrodzenie osobowe pracowników miejskiego przedszkola specjalnego, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na Fundusz Pracy (11,2 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80105, § 4010, 4110, 4120);
- dotacje dla niepublicznego punktu przedszkolnego (2,5 tys. zł w dziale 801, rozdziale 80106, § 2540).

(dowód: akta kontroli str. 209, 562-574)

1.1.6. W związku z przyznaną na 2013 r. dotacją, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, Rada Miejska Jeleniej Góry/Prezydent Miasta Jeleniej Góry nie dokonali zwiększenia planów finansowych przedszkoli publicznych o planowane kwoty wydatków na realizację dodatkowych zajęć, które przed 1 września 2013 r. nie były finansowane przez Gminę, lecz przez rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 492-560)

1.1.7. W okresie od 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. przedszkola publiczne prowadzone przez Miasto Jelenia Góra pobierały od rodziców dzieci, objętych wychowaniem przedszkolnym, następujące opłaty:

- opłatę za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty¹⁴ – w wysokości 1 zł za godzinę,
- opłatę za korzystanie przez dziecko z wyżywienia w przedszkolu (*średnia z miejskich przedszkoli publicznych*) – w wysokości 4,73 zł za dzień korzystania z wyżywienia¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 210)

1.1.8. W przedszkolach publicznych Miasta Jelenia Góra w okresie od 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. nie były organizowane zajęcia edukacyjne finansowane z innych środków, niż środki budżetowe gminy (*tzw. zajęcia dodatkowe*).

¹² 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).

¹³ Liczba dzieci w wieku 2,5-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym, z uwzględnieniem dzieci 6-letnich objętych obowiązkiem szkolnym (2650+32=2682).

¹⁴ Pobierana na podstawie Uchwały Nr 405.XLIII.2013 RMJG z dnia 3 września 2013 r. w sprawie określenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jelenia Góra oraz ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w miejskich przedszkolach w czasie przekraczającym czas ustalony przez organ prowadzący na zapewnienie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.

¹⁵ Opłata za korzystanie przez dziecko z wyżywienia w przedszkolu kształtowała się od 4,20 zł (najniższa stawka) do 5,30 zł (najwyższa stawka) za dzień.

(dowód: akta kontroli str. 211)

1.1.9. Średnie miesięczne koszty organizacji w 2013 r. zajęć dodatkowych dla dzieci w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Jelenia Góra wynosiły:

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

- język angielski – 7505 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci w kwocie 5605 zł i radę rodziców w kwocie 1900 zł),
- nauka tańca – 2060 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci w kwocie 1780 zł i radę rodziców w kwocie 280 zł),
- warsztaty teatralne – 2160 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci w kwocie 1800 zł i radę rodziców w kwocie 360 zł),
- rytmika – 4813 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci w kwocie 2940 zł i radę rodziców w kwocie 1973 zł),
- trening pamięci – 3750 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci),
- aikido – 4215 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci),
- szachy – 4615 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci),
- warsztaty komputerowe – 300 zł (zajęcia finansowane przez radę rodziców),
- warsztaty plastyczne – 300 zł (zajęcia finansowane przez radę rodziców),
- warsztaty muzyczne – 300 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci),
- warsztaty muzealne – 300 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci),
- gimnastyka korekcyjna – 1815 zł (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci).

b) w okresie od 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.:

- język angielski – 5554 zł (zajęcia finansowane przez Miasto),
- rytmika – 4572 zł (zajęcia finansowane przez Miasto).

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. 212)

1.1.10. Kwota przyznanej Miastu na 2013 r. dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty w wysokości 1110,3 tys. zł, rekompensowała utracone przez Miasto w okresie od 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. dochody, w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, które wyniosły 404,5 tys. zł. Wartość przyznanej dotacji przekroczyła wartość utraconych dochodów o 705,8 tys. zł. Ponadto kwota ogółem opłat ponoszonych przez rodziców za korzystanie z wychowania przedszkolnego w okresie od 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2013 r., w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, ukształtowała się na poziomie 314,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 213)

1.1.11. RMJG na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty podjęła w dniu 3 września 2013 r.¹⁶ Uchwałę Nr 405.XLIII.2013 w sprawie określenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jelenia Góra oraz ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w miejskich przedszkolach w czasie przekraczającym czas ustalony przez organ prowadzący na zapewnienie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. W stosunku do poprzedniej Uchwały regulującej te kwestie¹⁷, zmieniono

¹⁶ Zgodnie z art. 12 ust. 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) termin na podjęcie powyższej uchwały upływa dnia 31.08.2014 r.

¹⁷ Uchwała Nr 258.XXVII.2012 RMJG z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie określenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jelenia Góra oraz ustalenia wysokości opłat za świadczenia miejskich przedszkoli w czasie przekraczającym czas ustalony przez organ prowadzący na zapewnienie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki.

wysokość ponoszonych przez rodziców opłat za zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i dydaktyczne przekraczające wymiar pięciu godzin dziennie (*pięć godzin dziennie – bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka*) z 3,17 zł za dwie pierwsze godziny i 0,86 zł za następne godziny ponad pięć godzin darmowych, na jeden złoty za każdą godzinę w czasie przekraczającym wymiar pięciu godzin dziennie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. RMJG nie skorzystała z prawa określenia warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia rodziców z opłat za korzystanie przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 203-215)

1.1.12. Według wyjaśnień Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, w Mieście Jelenia Góra nie wystąpiły żadne problemy ani trudności w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 203-215)

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- 2013*) przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki¹⁹ określono m.in. na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów w danym przedszkolu.

Powyższe informacje zostały przekazane do UMJG przez uprawnione podmioty (*prowadzące przedszkola niepubliczne*) w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, co było zgodne z postanowieniami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Planowana liczba uczniów ogółem wynikająca z tych informacji wynosiła : w 2010 r. – 1080, w 2011 r. – 1005 i w 2012 r. – 1020.

(dowód: akta kontroli str. 442-456)

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

(dowód: akta kontroli str. 173-189)

1.2.3. W badanym okresie w Mieście Jelenia Góra obowiązywał tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych ustalony, na podstawie przepisów art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w Uchwale Nr 500/LXI/2009 z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Zgodnie z § 3 przedmiotowej Uchwały, podstawę obliczenia dotacji stanowiły, w zależności od typu i rodzaju szkoły/placówki:

- 1) zgłoszona we wniosku o udzielenie dotacji na prowadzenie szkoły niepublicznej lub niepubliczną placówkę, planowana przez organ prowadzący liczba uczniów, wychowanków lub słuchaczy,
- 2) rzeczywiste liczby, o których mowa w pkt 1,
- 3) liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju,

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 827.

¹⁹ Rozdział 80104 „Przedszkola” § 254 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty”.

- 4) liczba uczniów niepełnosprawnych,
- 5) kwota przewidziana na jednego ucznia, wychowanka lub słuchacza w oświatowej części subwencji ogólnej dla Miasta Jelenia Góra,
- 6) planowane wydatki bieżące, zapisane w uchwale budżetowej wg stanu na początek roku budżetowego, ponoszone w szkołach/placówkach prowadzonych przez Miasto Jelenia Góra w przeliczeniu na jednego ucznia, wychowanka lub słuchacza.

Nie było wprost ustalonej procentowej stawki dotacji określonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych. W § 1 pkt 5 Uchwały (*Postanowienia ogólne*) określono, iż ilekroć w Uchwale jest mowa o dotacji, należy przez to rozumieć dotację podmiotową, udzielaną szkole niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej lub placówce niepublicznej, na wniosek osoby prawnej lub fizycznej prowadzącej szkołę lub placówkę wpisaną do ewidencji - w wysokości minimalnej przewidzianej ustawą²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 593-602)

Jak wyjaśnił Przewodniczący RMJG, projekty uchwał w zakresie budżetu, jak i innych uchwał związanych z wykonaniem budżetu są opracowywane i przedkładane Radzie Miejskiej przez Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 1061-1063)

Prezydent Miasta Jeleniej Góry w złożonych wyjaśnieniach wskazał na zgodność przedmiotowej Uchwały RMJG z postanowieniami art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 1064-1067)

NIK nie może podzielić takiego stanowiska, gdyż projekt uchwały Nr 500/LXI/2009 z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania nie był zgodny z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, wg którego dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, a nie wydatki planowane zapisane w uchwale budżetowej wg stanu na początek roku budżetowego.

Powyższą Uchwałę, jako akt prawa miejscowego, opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z 2009 r. Nr 225, poz. 4349, zgodnie z postanowieniami art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²¹.

(dowód: akta kontroli str. 605)

1.2.4. Uchwałę dotyczącą trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 14 grudnia 2009 r.²², zgodnie z przepisami art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³. Organ ten nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do otrzymanej Uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 603-604)

1.2.5. W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych na dofinansowanie ich działalności, badaniem objęto rok 2013 (*do 31 sierpnia*).

²⁰ Co w odniesieniu do art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oznaczało przyjęcie przez Urząd stawki 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na 1 ucznia.

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

²² Pismo znak RM 0150/1081/09 z dnia 14 grudnia 2009 r.

²³ Dz.U. z 2013, poz. 594 ze zm.

Wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych na 2013 r. ustalona została niezgodnie z postanowieniami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, ponieważ:

- przyjęto do obliczeń planowane wydatki bieżące, jako sumę wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych wg projektu planu na 2013 r. (wg stanu na dzień 18 października 2012 r.), w kwocie ogółem 10786528 zł,
- nie aktualizowano wysokości stawki dotacji w związku ze zmianami uchwały budżetowej w zakresie zmiany wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych,
- wyłączono z sumarycznej kwoty wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych, wydatki bieżące Miejskiego Przedszkola Integracyjnego Nr 14²⁴, w kwocie ogółem 1645756 zł,
- liczbę dzieci w miejskich przedszkolach publicznych, przyjęto jako średnioroczną liczbę dzieci wg projektu planu na 2013 r. – 1243, pomniejszoną o liczbę dzieci Miejskiego Przedszkola Integracyjnego Nr 14 – 120,
- sumaryczną kwotę wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych, wg projektu planu na rok 2013, pomniejszono o dochody budżetowe realizowane przez miejskie przedszkola publiczne (*niegromadzone na wydzielonym rachunku*²⁵), w kwocie ogółem 1859548 zł.

(dowód: akta kontroli str. 173-189)

Tak ustalona przez UMJG w dniu 18 października 2012 r. stawka dotacji na 2013 r. wyniosła 412,35 zł miesięcznie.

(dowód: akta kontroli str. 173-189)

W sprawie założeń przyjętych przez UMJG przy wyliczeniu wysokości stawki dotacji z budżetu Miasta na jedno dziecko dla przedszkola niepublicznego, Naczelnik WEiS m.in. wyjaśnił, że:

- 1) Kwoty wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych wg projektu planu na 2013 r. nie były zmieniane w odniesieniu do planu uchwalonego, dlatego podstawa przyjęta w projekcie planu do kalkulacji była taka sama jak w planie uchwalonym i zgodna z uchwałą budżetową RMJG, przy niezmienionej liczbie dzieci. Do kalkulacji wysokości stawki dotacji dla przedszkoli niepublicznych Urząd posłużył się kwotami wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych, wg planu uchwalonego na rok 2013.
- 2) Miasto Jelenia Góra prowadziło osiem przedszkoli miejskich, w tym jedno przedszkole integracyjne. Przy przyjęciu jako podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, wydatki według typów i rodzajów, to zasadne było, wg. złożonych wyjaśnień, odejmowanie wydatków przedszkola integracyjnego, gdyż wśród przedszkoli niepublicznych nie funkcjonuje tego rodzaju placówka. W piśmie MEN²⁶ (znak DKOW-WJST-BN-337-52/11 z dnia 20 lipca 2011 r.) zawarto zapis: „*Odnosząc się do pojęcia 'rodzaju szkoły', użytego zarówno w art. 80 jak i 90 ustawy o systemie oświaty, to – zdaniem Ministerstwa Edukacji Narodowej – przez 'rodzaj szkoły' należy rozumieć szczególne cechy szkoły odróżniające je od innych szkół tego samego typu*”. Planowane wydatki przedszkola integracyjnego są większe niż wydatki innych przedszkoli, gdyż zatrudniało dodatkowo nauczycieli wspierających, logopedę, pedagoga, rehabilitanta, psychologa. Ponadto grupy liczą po 20 dzieci, a nie po 25 jak w innych przedszkolach. Przygotowane są specjalne pomieszczenia i zakupiony był sprzęt do specjalistycznych zajęć z dziećmi. Wydatki ponoszone w tego rodzaju placówkach, wg. wyjaśnień, w sposób sztuczny zawyżyłyby wysokość dotacji.

²⁴ Przedszkole dla dzieci niepełnosprawnych.

²⁵ Art. 223 ustawy o finansach publicznych.

²⁶ Pismo Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania Ministerstwa Edukacji Narodowej do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

3) Po ukazaniu się ww. pisma MEN, w 2013 r. przy wyliczaniu stawki dotacji dla przedszkoli niepublicznych od wydatków budżetowych odjęto dochody z tytułu czesnego. Dotacja dla przedszkoli niepublicznych była wyliczana na podstawie planowanych wydatków budżetowych bieżących, zapisanych w uchwale budżetowej wg stanu na początek roku budżetowego. Źródłem finansowania wydatków bieżących miejskich przedszkoli było czesne, środki miasta i od września 2013 r. dotacja celowa z budżetu państwa. Nie odejmowanie od wydatków bieżących wpłat rodziców z tytułu czesnego, spowodowałoby zawyżenie dotacji dla przedszkoli niepublicznych, gdyż osoby prowadzące przedszkola niepubliczne pobierały także czesne za pobyt dziecka wg stawek ustalonych przez te przedszkola i wyższych niż ustalone przez Miasto. Stawki z tytułu odpłatności za czesne w miejskich przedszkolach regulowane były prawem miejscowym, a od września 2013 r. Miasto pobierało od rodziców 1 zł za godzinę powyżej minimum programowego.

4) Podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych określono w § 3 Uchwały RMJG Nr 500/LXI/2009 z dnia 8 grudnia 2009 r., w tym planowane wydatki bieżące, o których mowa w pkt 6), to dla zachowania jednolitej zasady przyjęto do wyliczenia stawki dotacji na jedno dziecko dla przedszkola niepublicznego planowaną liczbę dzieci w miejskich przedszkolach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 638-644)

NIK nie podziela przedstawionego powyżej stanowiska, gdyż:

1) Wyłączenie wydatków bieżących przedszkola z oddziałami integracyjnymi było niezgodne z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Przepis ten bowiem gwarantuje, iż dotacje dla niepublicznych przedszkoli będą co najmniej na poziomie 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych we wszystkich przedszkolach publicznych. Tym samym wyłączenie z bazy wyliczenia dotacji wydatków bieżących tego przedszkola skutkowało zaniżeniem zagwarantowanego poziomu kwoty dotacji.

2) Zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, podstawą obliczenia dotacji na każdego ucznia w przedszkolach niepublicznych były ustalone w budżecie gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych na jednego ucznia. W przypadku, gdy w trakcie roku budżetowego dokonane zostałyby zmiany kwot wydatków bieżących lub liczby uczniów w przedszkolach publicznych, to i stawka dotacji dla przedszkoli niepublicznych powinna ulec zmianie. Wypłacana bez takiego przeliczenia byłaby bowiem niższa niż określony w ustawie o systemie oświaty dopuszczalny poziom wysokości dotacji, który nie może wynosić mniej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących na przedszkola publiczne. Zauważyć też należy, że dotacje wypłacane są w ratach miesięcznych, co powoduje konieczność weryfikacji ich wysokości w stosunku do aktualnie określonego w budżecie poziomu wydatków na przedszkola publiczne, a także liczby uczniów w tych przedszkolach.

Przeprowadzone przez Urząd, na potrzeby kontroli NIK, wyliczenie kwoty dotacji z budżetu Miasta dla niepublicznych przedszkoli na rok 2013 (*do 30 sierpnia*), tj. ustalonej zgodnie z postanowieniami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, przy założeniu, że:

- comiesięcznie aktualizowano wysokości stawki dotacji w związku ze zmianami uchwały budżetowej w zakresie zmiany wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych,
- nie wyłączono z sumy wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych wydatków bieżących miejskiego przedszkola integracyjnego,
- nie odjęto od sumy wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych dochodów budżetowych realizowanych przez przedszkola publiczne (*z wyjątkiem dochodów budżetowych gromadzonych na specjalnie wydzielonym rachunku*),

- przyjęto łączną liczbę dzieci w przedszkolach publicznych wg aktualnych danych Systemu Informacji Oświatowej (z uwzględnieniem liczby dzieci miejskiego przedszkola integracyjnego),
- przyjęto wskaźnik 75% wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych na jedno dziecko²⁷,

wykazało, że tak ustalona stawka dotacji była różna dla każdego miesiąca 2013 r. i w okresie od stycznia do sierpnia tego roku ukształtowała się na poziomie od 533,91 zł (luty 2013 r.) do 565,31 zł (maj 2013 r.), co oznaczało jednocześnie jej procentowy wzrost w stosunku do stawki przyjętej przez UMJG od 29,5% do 37,1%. Przyjmując obliczoną w powyższy sposób wysokość stawki dotacji z budżetu Miasta na jedno dziecko dla przedszkola niepublicznego, dokonano kalkulacji wielkości należnej dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Za okres od stycznia 2013 r. do sierpnia 2013 r. kwota ta wynosiłaby - 4595709,01 zł.

(dowód: akta kontroli str. 651-658)

Skutkiem niewłaściwych działań Urzędu było zaniżenie w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 sierpnia 2013 r. wysokości dotacji o 1166194,06 zł²⁸ (tj. o 25,4%), udzielonych 11 przedszkolom niepublicznym przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki.

(dowód: akta kontroli str. 651-658)

Wielkość dotacji dla przedszkoli niepublicznych na uczniów niepełnosprawnych w badanym okresie wyniosła: w 2011 r. – 62,7 tys. zł²⁹, w 2012 r. – 46,8 tys. zł³⁰ i w 2013 r. (stan na 30 września) – 119,1 tys. zł³¹. Wysokość dotacji przekazanych niepublicznym przedszkolom na uczniów niepełnosprawnych, w przeliczeniu na jednego ucznia, odpowiadała kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto, co było zgodne z przepisami art. 90 ust. 2b ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 451-466)

1.2.6. W badanym okresie dokonywano zmian uchwał budżetowych dotyczących wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych (*zwiększenie lub zmniejszenie*), i tak: w 2011 r. dokonano 23 zmian (*ogółem zwiększenie o 1240183 zł*), w 2012 r. – 18 zmian (*ogółem zwiększenie o 211518 zł*) i w 2013 r. (do 30 września) – 13 zmian (*ogółem zwiększenie o 382068 zł*). Zmiany dotyczyły wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, pozostałych wydatków rzeczowych oraz wydatków majątkowych. W związku ze zmianami uchwał budżetowych w UMJG nie dokonywano aktualizacji wysokości stawek dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 173-189, 190-194)

1.2.7. W zakresie prawidłowości przekazywania przez UMJG środków budżetowych przedszkolom niepublicznym, badaniem kontrolnym objęto dotacje w łącznej wysokości 5251,1 tys. zł, przekazane trzem wybranym losowo przedszkolom w latach 2011 – 2013 (do 30 września)³². Analizowane dotacje przekazywane były terminowo, na podstawie

²⁷ Minimalna wartość wskaźnika dopuszczana przez art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

²⁸ Wielkość dotacji naliczonej przez UMJG i przekazanej przedszkolom niepublicznym w tym samym okresie czasu wyniosła 3429514,95 zł.

²⁹ Dotyczyło 2 przedszkoli i 2 uczniów.

³⁰ Dotyczyło 1 przedszkola i 1 ucznia.

³¹ Dotyczyło 1 przedszkola i 3 uczniów.

³² W 2011 r. – Niepubliczne Przedszkole „Bajka” (794,4 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole „Promyczek” (587,0 tys. zł), Przedszkole Niepubliczne „Akademia Happy Kids” 358,4 tys. zł); w 2012 r. – Niepubliczne Przedszkole „Bajka” (821,8 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole „Promyczek” (660,0 tys. zł), Przedszkole Niepubliczne „Akademia Happy Kids” 472,5 tys. zł); W 2013 r. (do 30 września) – Niepubliczne Przedszkole „Bajka” (607,0 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole „Promyczek” (528,6 tys. zł), Przedszkole Niepubliczne „Akademia Happy Kids” (421,4 tys. zł).

prawidłowych, miesięcznych informacji, sporządzonych przez osoby prowadzące przedszkola niepubliczne, zgodnie ze wzorem określonym w uchwale RMJG³³.

(dowód: akta kontroli str. 173-189, 659-661)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Obowiązujący w badanym okresie w Mieście Jelenia Góra tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych był niezgodny z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Projekt Uchwały Nr 500/LXI/2009 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, opracowany i przedłożony Radzie Miejskiej przez Prezydenta Miasta, był niezgodny z przywołanym na wstępie przepisem w zakresie ustalenia podstawy obliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego. Stosownie do postanowień art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, a nie wydatków planowanych wg stanu na początek roku budżetowego. Przedłożony projekt uchwały został przyjęty przez RMJG.

(dowód: akta kontroli str. 593-602)

Przewodniczący RMJG w swoich wyjaśnieniach wskazał, że projekty uchwał w zakresie budżetu, jak i innych uchwał związanych z wykonaniem budżetu, były opracowywane i przedkładane Radzie Miejskiej przez Prezydenta Miasta. Prezydent Miasta Jeleniej Góry w złożonych wyjaśnieniach nie zgodził się natomiast z twierdzeniem, iż Uchwała narusza przepisy art. 90 ustawy o systemie oświaty, w szczególności ust. 2b.

NIK nie może podzielić stanowiska Prezydenta Miasta, gdyż projekt przedmiotowej uchwały został przygotowany niepoprawnie, wskutek czego nie spełniał wymogów przepisu art. 90 ustawy o systemie oświaty (szczegółowo przedstawiono to w pkt. 1.2.3 i w pkt. 1.2.5 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 1061-1067)

2) Sposób ustalenia przez UMJG dotacji dla przedszkoli publicznych na 2013 r. był niezgodny z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Przyjęte przez Urząd założenia do przeprowadzonej kalkulacji, tj.: suma wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych wg projektu planu na 2013 r.³⁴, brak aktualizacji wysokości stawki dotacji w związku ze zmianami uchwały budżetowej, wyłączenie z sumarycznej kwoty wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych wydatków bieżących Miejskiego Przedszkola Integracyjnego Nr 14³⁵, przyjęcie liczby dzieci w miejskich przedszkolach publicznych, jako średniorocznej liczby dzieci wg projektu planu na 2013 r. dodatkowo pomniejszonej o liczbę dzieci Miejskiego Przedszkola Integracyjnego Nr 14, a także pomniejszenie sumarycznej kwoty wydatków bieżących miejskich przedszkoli publicznych (*wg projektu planu na rok 2013*) o dochody budżetowe realizowane przez miejskie przedszkola publiczne³⁶ (*niegromadzone na wydzielonym rachunku*), doprowadziły do niewłaściwego obliczenia stawki dotacji z budżetu Miasta na jedno dziecko. W konsekwencji dopusz-

³³ Załącznik nr 2 do Uchwały nr 500/LXI/2009 RMJG z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

³⁴ Ustalono na dzień 18 października 2012 r.

³⁵ W kwocie 1645756 zł.

³⁶ W kwocie 1859548 zł.

czono do zaniżenia w 2013 r. (do 31 sierpnia) wielkości dotacji dla przedszkoli niepublicznych o ok. 1166194,06 zł³⁷ (34,0%).

(dowód: akta kontroli str. 593-602, 651-658)

Z wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Wydziału Edukacji i Sportu Pawła Domagały wynikało, że sposób ustalenia przez Urząd dotacji dla przedszkoli niepublicznych na 2013 r. był zgodny z:

1) Uchwałą Nr 500/LXI/2009 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania,

2) Stanowiskiem Ministerstwa Edukacji Narodowej zawartym w piśmie MEN znak DKOW-WJST-BN-337-52/11 z dnia 20 lipca 2011 r.

NIK nie może zgodzić się z takim stanowiskiem, gdyż projekt przedmiotowej uchwały nie wypełniał postanowień przepisu art. 90 ustawy o systemie oświaty, co szczegółowo przedstawiano w pkt 1.2.3 i w pkt. 1.2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 638-644)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przestrzeganie zasad przyznawania i przekazywania środków budżetowych dla przedszkoli niepublicznych.

2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom.

2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym.

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Przedszkola publiczne terminowo przekazały do Urzędu, w kontrolowanym okresie, sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. Objęte badaniem kontrolnym w tym zakresie sprawozdania roczne za lata 2011 - 2013 złożono w Urzędzie w terminie określonym w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 779)

2.1.2. Sprawozdania Rb-28S były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracowników Wydziału Edukacji i Sportu UMJG. Było to zgodne z postanowieniami § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia. Pracownicy ww. Wydziału nie korzystali z uprawnienia do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań (§ 9 ust. 4 rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 663-779, 781)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

³⁷ Wynik dokonanej przez Urząd na potrzeby kontroli NIK kalkulacji hipotetycznej stawki dotacji z budżetu Miasta na 1 dziecko dla przedszkola niepublicznego przy przyjęciu założeń wskazanych w pkt 1.2.6.

³⁸ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym.

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Obowiązująca Uchwała RMJG³⁹ dotycząca trybu rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania zawierała elementy wynikające z przepisu art. 90 ust. 3d-3g i 4 ustawy o systemie oświaty. W uchwale tej uwzględniono zakres danych, które powinny być ujęte w rozliczeniu wykorzystania dotacji oraz termin i sposób rozliczenia dotacji, co było zgodne z postanowieniami art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 593-602)

2.2.2. Przedmiotową Uchwałę RMJG dotyczącą trybu rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu. Ponadto powyższą Uchwałę, jako akt prawa miejscowego, opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z 2009 r. Nr 225, poz. 4349.

(dowód: akta kontroli str. 603-605)

2.2.3. W zakresie przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji z budżetu Miasta, badaniem kontrolnym objęto dotacje w łącznej wysokości 3694,1 tys. zł, udzielone trzem losowo wybranym przedszkolom w latach 2011⁴⁰ i 2012⁴¹.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że terminowo⁴² i prawidłowo⁴³, tj. zgodnie z postanowieniami powyższej Uchwały, dokonywano rozliczeń dotacji udzielonych niepublicznym przedszkolom.

(dowód: akta kontroli str. 663-778, 782)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

3. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

3.1. W Urzędzie obowiązywały pisemne procedury dotyczące przyznawania i przekazywania przedszkolom publicznym prowadzonym przez Miasto i niepublicznym, środków budżetowych oraz ich rozliczania, zawarte w uchwale nr 500/LXI/2009 RMJG z 8 grudnia 2009 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 593-602)

Zadania dotyczące funkcjonowania systemu edukacji przedszkolnej w UMJG były realizowane przez następujące komórki organizacyjne:

³⁹ Uchwała Nr 500/LXI/2009 z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

⁴⁰ Niepubliczne Przedszkole „Bajka” (794,4 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole „Promyczek” (587,0 tys. zł) i Przedszkole Niepubliczne „Akademia Happy Kids” (358,4 tys. zł).

⁴¹ Niepubliczne Przedszkole „Bajka” (821,8 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole „Promyczek” (660,0 tys. zł) i Przedszkole Niepubliczne „Akademia Happy Kids” (472,5 tys. zł).

⁴² Tj. w terminie do dnia 20 stycznia następnego roku, po roku udzielenia dotacji.

⁴³ Rozliczenia zawierały wszystkie dane wymagane uchwałą oraz były składane na formularzu, którego wzór stanowił załącznik do Uchwały.

- 1) Wydział Edukacji i Polityki Społecznej (do 28 lutego 2012 r.) oraz Wydział Edukacji i Sportu (od 1 marca 2012 r.)⁴⁴ – zadania w zakresie funkcjonowania systemu edukacji przedszkolnej, przyznawania oraz rozliczania środków budżetowych,
- 2) Wydział Finansowy – zadania w zakresie przekazywania przedszkolom środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 783-787, 9-55)

Wszystkie zadania realizowane przez pracowników Urzędu, związane z przyznawaniem i przekazywaniem przedszkolom środków budżetowych oraz ich rozliczaniem, zostały im przypisane w zakresach czynności⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 56-157)

3.2. Sprawy dotyczące kontroli zarządczej w UMJG w analizowanym okresie były ustalone zarządzeniem nr 0152-4/VI/10 Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Jelenia Góra. Przedmiotowe zarządzenie nie regulowało w sposób szczególny kwestii dotyczących kontroli zarządczej w zakresie funkcjonowania systemu wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 930-933)

W ramach obowiązującego w UMJG systemu zarządzania ryzykiem Naczelnik Wydziału Edukacji i Sportu (wcześniej Wydziału Edukacji i Polityki Społecznej) dokonał stosowanej analizy ryzyka odnośnie zadań realizowanych przez Wydział w latach 2011 – 2013. Analizą ryzyka objęto m.in. takie zadania jak: koordynowanie i nadzorowanie funkcjonowania szkół i placówek oświatowych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych w zakresie finansowym i techniczno-administracyjnym, a także ustalanie, przekazywanie i rozliczanie dotacji dla placówek niepublicznych. W wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka, odnośnie zadania dotyczącego ustalania, przekazywania i rozliczenia dotacji dla placówek niepublicznych, jako zagrożenie wskazano nieprecyzyjne przepisy prawa i niejednołitą ich interpretację. Jako zabezpieczenie się przed tym ryzykiem wskazano:

- uchwałę Nr 500/LXI/2009 RMJG z 8 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania,
- kontrole podmiotów niepublicznych,
- weryfikację wniosków o dotację, w tym sprawdzenie orzeczeń z poradni psychologiczno-pedagogicznej o niepełnosprawności dzieci,
- weryfikację miesięcznych informacji o rzeczywistej liczbie uczniów/słuchaczy do poprzedniego miesiąca (przyczyny zmiany stanów),
- weryfikację wykazów szkół i placówek.

(dowód: akta kontroli str. 783-914)

3.3. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w badanym okresie było uregulowane w UMJG zarządzeniem nr 0152-212/V/10 Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 17 marca 2010 r. w sprawie wprowadzenia Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 783-914)

W 2011 r., zgodnie z rocznym planem audytu przeprowadzony został audyt dotyczący „Prawidłowości ustalania, przekazywania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowo-wychowawczych”⁴⁶. Badaniem audytowym objęto m.in. pięć podmiotów

⁴⁴ Po reorganizacji Urzędu.

⁴⁵ Karta pracownika, opis stanowiska pracy.

⁴⁶ Zakres przedmiotowy zadania zapewniającego obejmował ustalanie, przekazywanie i rozliczanie dotacji podmiotowych z budżetu Miasta Jelenia Góra dla niepublicznych jednostek oświatowo-wychowawczych w 2010 r. oraz kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych w 2010 r.

prowadzących działalność opiekuńczo-wychowawczą i dydaktyczną dzieci w wieku przedszkolnym. W Rozdziale III sprawozdania z audytu wskazane zostały ustalenia stanu faktycznego, słabości kontroli zarządczej oraz skutki i ryzyka z nich wynikające, jak również zalecenia w sprawie wyeliminowania słabości kontroli zarządczej lub wprowadzenia usprawnień. W wyniku przeprowadzonego audytu, audytor wewnętrzny sformułował następujące rekomendacje:

- 1) Wzmocnienie kontroli formalnej wniosków o dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz poinstruowanie ubiegających się o dotację o prawidłowym sposobie przygotowania wniosków.
- 2) Wzmocnienie analizy formalnej informacji miesięcznych o rzeczywistej liczbie uczniów/wychowanków szkoły/placówki niepublicznej, poinstruowanie dotowanych o prawidłowym sposobie i terminie składania informacji.
- 3) Wzmocnienie analizy formalnej rozliczeń wykorzystania dotacji, poinstruowanie dotowanych o prawidłowym sposobie rozliczania otrzymanej dotacji i terminie składania rozliczenia.
- 4) Rozważenie objęcia kontrolą prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetu Miasta większej liczby dotowanych podmiotów.

Powyższe rekomendacje audytora wewnętrznego zostały przyjęte i wdrożone do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 839-903, 951-1000)

3.4. Wydział Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UMJG, działając na podstawie zarządzenia Nr 1607/2006 Prezydenta Miasta Jeleniej Góry z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miasta Jelenia Góra, jednostkach organizacyjnych Miasta Jelenia Góra i jednostkach otrzymujących dotacje podlegające kontroli Prezydenta Miasta, przeprowadził w analizowanym okresie m.in. w przedszkolach publicznych i niepublicznych stosowne kontrole.

W 2011 r. przeprowadzono kontrole we wszystkich ośmiu przedszkolach publicznych. Kontrole te dotyczyły realizacji procedury przekształcenia⁴⁷, realizacji wniosków pokontrolnych oraz wykonania wydatków na wynagrodzenia w 2011 r. W 2012 r. przeprowadzono kontrolę w jednym przedszkolu publicznym, która dotyczyła wydatków rzeczowych w 2012 r. W 2013 r. przeprowadzono kontrolę w siedmiu przedszkolach publicznych w zakresie realizacji wydatków rzeczowych w 2012 r., wykonania wydatków na wynagrodzenia w 2012 r. oraz realizacji zaleceń pokontrolnych.

W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in. nieprawidłowości w zakresie:

- prowadzenia procedury przekształcenia zakładu budżetowego w jednostkę budżetową Gminy,
- funkcjonowania kontroli zarządczej, wewnętrznych procedur kontroli oraz polityki rachunkowości,
- inwentaryzacji środków trwałych, gospodarki kasowej oraz drukami ścisłego zarachowania,
- prowadzenia akt osobowych pracowników oraz sporządzania dokumentacji pracowniczkiej i płacowej,
- naliczania i wypłacania wynagrodzeń pracowników,
- rejestracji czasu pracy,
- realizacji wydatków bieżących,
- sporządzania i przestrzegania wewnętrznych uregulowań prawnych.

⁴⁷ Z zakładu budżetowego w jednostkę budżetową Miasta Jelenia Góra.

Wszystkie wnioski pokontrolne sformułowane po zakończonych kontrolach, zostały zrealizowane.

Ponadto w latach 2012 – 2013 Wydział Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UMJG przeprowadził dwie kontrole w przedszkolach niepublicznych.

1) Kontrola Przedszkola Niepublicznego „Kraina Smyka” w 2012 r. dotyczyła prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu Miasta w latach 2011 – 2012. Istotne ustalenia kontroli to:

- nierzetelne sporządzenie rozliczenia z wykorzystania dotacji podmiotowej za 2011 r.,
- podanie w sprawozdaniu kwot wydatków niezgodnych z kwotami ustalonymi na podstawie dokumentów źródłowych,
- przyjęcie nieprawidłowego klucza podziału kosztów wspólnych dofinansowania,
- ujęcie części wydatków w nieprawidłowej kategorii,
- nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji organizacyjnej, przebiegu nauczania i wychowania.

2) Kontrola Niepublicznego Przedszkola w Jeleniej Górze⁴⁸ w 2013 r. dotyczyła prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu Miasta w latach 2012 - 2013. Istotnym ustaleniem kontroli było złożenie w UMJG wniosku o udzielenie dotacji dla podmiotu prowadzącego przedszkole na planowaną liczbę dzieci po wymaganym terminie.

Wszystkie zalecenia pokontrolne, sformułowane po zakończonych kontrolach, zostały zrealizowane. Nie stwierdzono konieczności zwrotu dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 904-929, 935-950)

3.5. W kontrolowanym okresie realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych była przedmiotem 1 kontroli zewnętrznej. W lipcu 2013 r. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę doraźną w zakresie udzielania dotacji z budżetów j.s.t. jednostkom oświatowym w 2012 r., których organem prowadzącym są podmioty inne niż j.s.t. RIO m.in. badała następujące sprawy dotyczące udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych w 2012 r.: tryb ustalania i rozliczania dotacji, procedurę przyznawania dotacji, obliczenie wysokości dotacji, przekazanie kwot dotacji, rozliczenie przekazanych dotacji, kontrole wykorzystania dotacji. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, stanowiących podstawę do sformułowania przez RIO wniosków pokontrolnych. Nie skierowano również do Prezydenta Miasta Jeleniej Góry wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1001 - 1060)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagę Najwyższej Izby Kontroli zwrócił fakt nierównomiernego objęcia kontrolami przez Wydział Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego UMJG miejskich przedszkoli publicznych w porównaniu do przedszkoli niepublicznych. W analizowanym okresie każde miejskie przedszkole publiczne było kontrolowane dwukrotnie, natomiast w tym samym czasie zostało skontrolowanych tylko dwa przedszkola niepubliczne, spośród 11. W ocenie NIK, analiza ryzyka przeprowadzona przez Naczelnika Wydziału Edukacji i Sportu UMJG, odnośnie zadania dotyczącego ustalania, przekazywania i rozliczenia dotacji dla placówek niepublicznych, gdzie jako zagrożenie wskazano nieprecyzyjne przepisy prawa i niejednorodną ich interpretację, wskazywała na potrzebę przeprowadzenia kontroli w większej liczbie przedszkoli niepublicznych. Jako zabezpieczenie się przed tym ryzykiem wskazano min. przeprowadzanie kontroli podmiotów niepublicznych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w badanym zakresie.

Ocena częściowa

⁴⁸ Jelenia Góra, ul. A. Mickiewicza 15.

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 o NIK, wnosi o:

- 1. Podjęcie działań w celu dostosowania zapisów Uchwały Nr 500/LXI/2009 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, do wymogów przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.**
- 2. Rozważenie opracowania procedury kalkulacji wysokości stawki dotacji z budżetu Miasta Jelenia Góra na jedno dziecko dla przedszkola niepublicznego, zgodnej z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.**
- 3. Ustalanie i aktualizowanie stawki dotacji dla przedszkoli niepublicznych, zgodnie z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.**
- 4. Rozważenie możliwości przeprowadzania większej liczby kontroli przedszkoli niepublicznych, stosownie do przeprowadzonej przez Naczelnika Wydziału Edukacji i Sportu UMJG analizy ryzyka w zakresie m.in. wykorzystania dotacji budżetowych.**

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:

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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 14 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
P. WICE DYSEKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Zdzisław Poreba