



Urząd Miasta Powszechno-Gdański
Wydział Gmin

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

2014 -02- 18

Nr 1268

Załącznik Opt. skarbu / za

LGD-4101-009-04/2013

P/13/142

25/5F/5 / P. K. G. / August
18.02.14 P

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/142 – Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Ewa Gross, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 86526 z dnia 13.09.2013 r. i nr 88867 z dnia 10.01.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 354-357)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Pruszczu Gdańskim, ul. Grunwaldzka 20, 83-000 Pruszcz Gdański (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Wróbel, Burmistrz Pruszcza Gdańskiego (dowód: akta kontroli str. 44-45)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki dotyczącą finansowania w latach 2011-2013 z budżetu Miasta Pruszcz Gdański przedszkola publicznego² i przedszkoli niepublicznych oraz funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej w powyższym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia przede wszystkim prawidłowe przyznawanie, przekazywanie i rozliczanie środków budżetowych dla przedszkola publicznego oraz terminowe przekazywanie dotacji dla niepublicznych przedszkoli i przestrzeganie trybu ich rozliczania.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieuwzględnienia w analizowanym okresie przy obliczaniu wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli wszystkich ustalonych w budżecie Miasta Pruszcz Gdański (dalej: „Miasto”) na 2013 r. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym oraz niezaktualizowania stawki dotacji, w związku ze zmianą w budżecie Miasta wydatków bieżących przedszkola publicznego. Na skutek powyższego zaniżono wysokość udzielonych dotacji łącznie o 16,5 tys. zł;
- niepodjęcia działań w celu ustalenia przez Radę Miasta w uchwale dotyczącej trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, a także dokonania zmiany niezgodnych z przepisami ustawowymi postanowień obowiązującej uchwały Rady Miasta w powyższej sprawie.

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

² W badanym okresie w Mieście funkcjonowało jedno przedszkole publiczne: „Publiczne Przedszkole Nr 3 im. Kubusia Puchatka w Pruszczu Gdańskim”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli

Opis stanu
faktycznego

Na terenie Miasta według stanu na 30.09.2013 r. funkcjonowało jedno przedszkole publiczne oraz siedem niepublicznych. Dodatkowo w publicznych szkołach podstawowych działało 14 oddziałów przedszkolnych, a w niepublicznej szkole – jeden oddział przedszkolny.

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym³ w Mieście zwiększyła się z 1.169 w roku szkolnym 2011/2012 do 1.360 w roku 2013/2014, tj. o 16%.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 295)

Wydatki budżetowe poniesione przez Miasto na działalność przedszkola publicznego i przedszkoli niepublicznych wyniosły ogółem 12.850,4 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 3.670,9 tys. zł (98,5% planowanych wydatków na funkcjonowanie tych placówek), w 2012 r. – 4.004,0 tys. zł (95,2%) i w 2013 r. – 5.175,5 tys. zł (89,6%).

Przedszkole publiczne wykorzystało środki budżetowe w wysokości 3.301,5 tys. zł⁴ (96,2% planu), a przedszkola niepubliczne – 9.548,9 tys. zł⁵ (93%).

(dowód: akta kontroli str. 281-282)

1.1. Przyznawanie i przekazywanie środków budżetowych dla przedszkoli publicznych

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Zasady planowania wydatków budżetowych jednostek organizacyjnych Miasta, wzory materiałów planistycznych do opracowania projektów budżetu Miasta na kolejne lata budżetowe oraz zakres i szczegółowość tych materiałów określały zarządzenia Burmistrza Miasta⁶, wydane na podstawie § 2 uchwały nr XLIV/433/2010 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Wielkość niezbędnych w kolejnych latach budżetowych środków finansowych na funkcjonowanie publicznego przedszkola oszacowywano na podstawie materiałów planistycznych, w tym m.in. kalkulacji wydatków, danych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzeń, planu rzeczowo-finansowego inwestycji i zakupów inwestycyjnych, planu wydatków remontowych oraz tabel kalkulacyjnych wynagrodzeń osobowych, sporządzonych przez dyrektora tej placówki, z wykorzystaniem wzorów ustalonych w ww. zarządzeniach. Było to zgodne z § 1 ww. zarządzeń.

Kwoty planowanych wydatków budżetowych określone w uchwałach budżetowych na lata 2011, 2012 i 2013⁷ odpowiadały potrzebom przedszkola zgłoszonym przez dyrektora tej placówki.

(dowód: akta kontroli str. 40-91, 232, 358)

³ Według stanu na 30.09.2011 r. i 30.09.2013 r. (dane z systemu informacji oświatowej).

⁴ Z tego: w 2011 r. – 1.181,7 tys. zł, w 2012 r. – 1.181,1 tys. zł i w 2013 r. – 938,7 tys. zł.

⁵ Z tego: w 2011 r. – 2.489,2 tys. zł, w 2012 r. – 2.822,9 tys. zł i w 2013 r. – 4.236,8 tys. zł.

⁶ Zarządzenia: nr 686/2010 z dnia 20 września 2010 r., nr 136/2011 z dnia 30 sierpnia 2011 r. i nr 326/2012 z dnia 17 września 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminu opracowania materiałów planistycznych niezbędnych do opracowania projektu budżetu miasta Pruszcz Gdański – odpowiednio na: 2011, 2012 i 2013 rok oraz wieloletniej prognozy finansowej.

⁷ Uchwała nr IV/23/2010 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Pruszcz Gdański na rok 2011, uchwała nr XIII/150/2011 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miejskiej Pruszcz Gdański na rok 2012, uchwała nr XXV/260/2012 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miejskiej Pruszcz Gdański na rok 2013.

1.1.2. Inna rytmika roku szkolnego (rozpoczęcie 1 września) niż roku budżetowego – nie utrudniała – zdaniem Burmistrza Miasta – planowania wydatków przedszkola publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 299-303)

1.1.3. Przekazywanie publicznemu przedszkolu środków na wydatki budżetowe odbywało się na podstawie miesięcznych wniosków (zapotrzebowań) składanych przez dyrektora przedszkola. Obowiązek przekazywania do Urzędu tych zapotrzebowań nie wynikał (do 31.10.2013 r.) z pisemnych procedur wewnętrznych.

W zakresie przestrzegania powyższych zasad badaniem objęto przekazanie publicznemu przedszkolu środków w trzech losowo wybranych miesiącach w każdym roku⁸. Stwierdzono, że Urząd przekazywał tej jednostce środki finansowe w terminach i kwotach wnioskowanych.

(dowód: akta kontroli str. 92-104, 237-280)

W trakcie kontroli (01.11.2013 r.) weszło w życie zarządzenie nr 528/2013 Burmistrza Pruszcza Gdańskiego z dnia 24 października 2013 r. w sprawie zasad przekazywania środków na wydatki jednostek budżetowych oraz w sprawie terminów przekazywania dochodów przez jednostki budżetowe na rachunek budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 100-103)

1.1.4. Miastu przyznana została w 2013 r., na podstawie art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty⁹, dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w kwocie 515,0 tys. zł.

Wysokość tej dotacji odpowiadała iloczynowi kwoty rocznej (414 zł)¹⁰ oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze Miasta (1.244 dzieci), ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30.09.2012 r., co było zgodne z art. 14d ust. 3 i 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 220-236)

1.1.5. Do dnia 31.12.2013 r. Miasto otrzymało środki dotacji w wysokości 515,0 tys. zł. Przeznaczono je na:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych (123,8 tys. zł w rozdziale 80103 §§ 4010 i 4110);
- dotacje dla przedszkoli niepublicznych (391,2 tys. zł w rozdziale 80104 § 2540).

(dowód: akta kontroli str. 233-236, 293)

1.1.6. W związku z przyznaną na 2013 r. dotacją celową, nie zwiększono planu finansowego przedszkola publicznego o planowane kwoty wydatków na poszerzenie oferty przedszkoli, tj. na realizację dodatkowych zajęć, które przed 01.09.2013 r. były finansowane przez rodziców.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że kwoty ujęte w dotychczasowym planie finansowym zabezpieczały wszystkie potrzeby przedszkola, w tym również prowadzenie zajęć dodatkowych z języka angielskiego i rytmiki.

(dowód: akta kontroli str. 231, 294)

1.1.7. W okresie od 01.09.2013 r. przedszkole publiczne pobierało od rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym opłatę w wysokości 1 zł za godzinę

⁸ Luty, czerwiec i październik w 2011 r., marzec, maj i listopad w 2012 r. oraz styczeń, kwiecień i lipiec w 2013 r.

⁹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

¹⁰ Art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.).

korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, co było zgodne z art. 14 ust. 5a w związku z ust. 5 pkt 1 i ust. 8 ww. ustawy. Ponadto przedszkole pobierało opłatę od rodziców za korzystanie przez dzieci z wyżywienia w wysokości 5 zł dziennie.

(dowód: akta kontroli str. 293-294)

1.1.8. W przedszkolu publicznym w okresie od 01.09.2013 r. nie były organizowane zajęcia edukacyjne finansowane z innych środków, niż środki budżetowe Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 293-294)

1.1.9. Średnie miesięczne koszty organizacji w 2013 r. zajęć dodatkowych dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznym przedszkolu wynosiły:

a) w okresie od stycznia do czerwca (zajęcia finansowane przez rodziców dzieci):

- język angielski – 2,8 tys. zł;
- rytmika – 0,8 tys. zł;
- zajęcia taneczne – 1,7 tys. zł;
- zajęcia aikido – 0,6 tys. zł;

b) w okresie od września (zajęcia finansowane przez Miasto):

- język angielski – 0,8 tys. zł;
- rytmika – 0,8 tys. zł.

Obniżenie średniomiesięcznych kosztów zajęć z języka angielskiego (z 2,8 tys. zł do 0,8 tys. zł, tj. o 71,4%) wynikało z zaoferowania przez osobę prowadzącą te zajęcia korzystniejszych, w stosunku do umowy zawieranej z rodzicami, warunków cenowych, jak również ze zmniejszonej ilości godzin.

(dowód: akta kontroli str. 293-294)

1.1.10. Kwota przyznanej Miastu na 2013 r. dotacji celowej (515,0 tys. zł) rekompensowała w tym roku utracone dochody, w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym – z 3,30 do 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z tej usługi w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć (ogółem 95,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 294)

1.1.11. Rada Miasta do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie uchwaliła, w związku z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym od 01.09.2013 r.), wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonym przez Miasto publicznym przedszkolu w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹¹ termin na podjęcie uchwały w powyższej sprawie upływa 31.08.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 294)

1.1.12. W opinii Burmistrza, w Mieście nie wystąpiły trudności związane z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 300-303)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

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)¹² przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznych przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki¹³ określono m.in. na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów w danym przedszkolu.

Powyższe informacje zostały przekazane Burmistrzowi przez uprawnione osoby (prowadzące niepubliczne przedszkola lub działające z ich upoważnienia) 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 informacjach z 2010 r. – 738, z 2011 r. – 779 i z 2012 r. – 923.

(dowód: akta kontroli str. 117-140, 145-158, 161-189)

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

(dowód: akta kontroli str. 300-303)

1.2.3. W badanym okresie obowiązywał w Mieście tryb udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, ustalony – na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – w uchwale nr XXXIX/375/2009 Rady Miasta Pruszcza Gdańskiego z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielonych dla niepublicznych szkół, przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miejskiej Pruszcza Gdańskiego, zmienionej uchwałami: nr XLVIII/456/2010 r. z dnia 22 września 2010 r. oraz nr XXIII/243/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r.

W ww. uchwałach uwzględniono podstawę obliczania dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Określona przez Radę Miasta stawka procentowa dotacji wyniosła 75% ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

W powyższych uchwałach nie określono zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji dla niepublicznego przedszkola. Dane wymagane takim wnioskiem określał załącznik nr 1 „Wniosek o udzielenie dotacji na rok ...” do zarządzenia nr 614/2010 Burmistrza Pruszcza Gdańskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie jednolitych formularzy druków wniosku o udzielenie i rozliczenie dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego w Pruszczu Gdańskim. Było to niezgodne z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala m.in. tryb udzielania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji.

Ponadto postanowienia zawarte w § 3 ust. 5 uchwały nr XXXIX/375/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r., iż liczbę uczniów w miesiącach lipiec i sierpień ustala się jako średnią arytmetyczną liczby uczniów uczęszczających do placówki w okresie

¹² Uchwała nr IV/23/2010 Rady Miasta Pruszcza Gdańskiego z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Pruszcza Gdańskiego na rok 2011, uchwała nr XII/150/2011 Rady Miasta Pruszcza Gdańskiego z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miejskiej Pruszcza Gdańskiego na rok 2012, uchwała nr XXV/260/2012 Rady Miasta Pruszcza Gdańskiego z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miejskiej Pruszcza Gdańskiego na rok 2013.

¹³ Rozdział 80104 „Przedszkola” § 2540 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty”

od września roku poprzedzającego udzielenie dotacji do czerwca, w którym przekazywana jest dotacja (suma liczby uczniów w poszczególnych miesiącach podzielona przez 10 miesięcy), z jednym miejscem po przecinku, były niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

Uchwały, jako akty prawa miejscowego, opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 9-12)

1.2.4. Uchwały dotyczące trybu udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (dalej: „RIO”), zgodnie z art. 90 ust. 2 w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym¹⁵. Organ ten nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do otrzymanych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 13-18)

1.2.5. W zakresie prawidłowości ustalenia kwot dotacji dla przedszkoli niepublicznych na dofinansowanie ich działalności badaniem objęto 2013 r.

1.2.5.1. Wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych określona w uchwale budżetowej na rok 2013¹⁶ nie uwzględniała wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym, pomimo wymogu określonego w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Do podstawy obliczenia dotacji przyjęto wydatki przedszkola określone w uchwale budżetowej w rozdziałach: 80104 – Przedszkola (913,7 tys. zł), 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli (5,0 tys. zł), 80148 – Stołówki szkolne i przedszkolne (78,3 tys. zł)¹⁷, a nie uwzględniono w rozdziale 85404 – Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (4,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 161-165, 195-219, 285-287)

1.2.5.2. Wysokość dotacji na uczniów niepełnosprawnych przedszkoli niepublicznych (ogółem 287,7 tys. zł), 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 art. 90 ust. 2b ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 192-194, 214-219, 298)

1.2.6. W 2013 r. dokonano jednej zmiany budżetu Miasta, która miała wpływ na podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych (zwiększając wysokość wydatków przedszkola publicznego o 0,2 tys. zł¹⁸). Mimo tej zmiany nie zaktualizowano wysokości stawki dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 195-213)

¹⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594 ze zm.).

¹⁶ Uchwała nr XXV/260/2012 Rady Miasta Pruszcza Gdańskiego z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miejskiej Pruszcza Gdańskiego na rok 2013.

¹⁷ Dochody z tytułu opłat pobieranych od rodziców (za wyżywienie i za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty) były gromadzone na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

¹⁸ Uchwała nr XXXII/308/2013 Rady Miasta Pruszcza Gdańskiego z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Miejskiej Pruszcza Gdańskiego na rok 2013.

1.2.7. W zakresie prawidłowości przekazywania środków budżetowych niepublicznym przedszkolom badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 5.195,8 tys. zł¹⁹.

Dotacje te przekazywane były terminowo (do 10. dnia danego miesiąca), uprawnionym podmiotom, na podstawie prawidłowych miesięcznych wniosków złożonych do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 32-39, 296, 314-353)

1.2.8. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku odrzucenia przez Burmistrza Miasta miesięcznego wniosku o przekazanie dotacji (obejmującego dane o liczbie uczniów) złożonego przez osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole.

(dowód: akta kontroli str. 353)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Burmistrz nie podejmował w latach 2011-2013 działań w celu:

- ustalenia przez Radę Miasta w uchwale dotyczącej trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji (art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty);
- zmiany niezgodnych z art. 90 ust. 2b ww. ustawy postanowień uchwały Rady Miasta nr XXXIX/375/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r., zawartych w § 3 ust. 5, iż liczbę uczniów w miesiącach lipiec i sierpień ustala się jako średnią arytmetyczną liczby uczniów uczęszczających do placówki w okresie od września roku poprzedzającego udzielenie dotacji do czerwca, w którym przekazywana jest dotacja (suma liczby uczniów w poszczególnych miesiącach podzielona przez 10 miesięcy), z jednym miejscem po przecinku.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań burmistrza należy przygotowywanie projektów uchwał rady miasta.

Z wyjaśnień Pana Burmistrza wynikało, że proponując Radzie Miasta treść § 3 ust. 5 ww. uchwały miał na uwadze zapewnienie ciągłości funkcjonowania przedszkoli niepublicznych w okresie wakacyjnym, gdyż istniało zagrożenie, że przedszkola będą wykazywać zerową liczbę dzieci i w tym okresie pozbawione zostaną finansowania. Przyczyną nieokreślenia w uchwale zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji było, według Pana Burmistrza, niedointerpretowanie przepisów. Kierowano się bowiem chęcią uproszczenia procedury i zawarcia wszelkich spraw dotyczących przekazywanych dokumentów w jednym akcie w formie zarządzenia Burmistrza. Ponadto wskazał Pan, iż projekty uchwał Rady Miasta były weryfikowane przez radcę prawnego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 19-31, 299-303)

W trakcie kontroli przygotowano projekt zmiany uchwały Rady Miasta nr XXXIX/375/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r., w którym określono zakres danych wymaganych we wniosku o udzielenie dotacji oraz zaproponowano skreślenie § 3 ust. 5 ww. uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 306-313)

2. Wysokość udzielonych w 2013 r. dotacji dla niepublicznych przedszkoli była niezgodna z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, gdyż przy obliczaniu tych kwot nie uwzględniono wszystkich ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym.

¹⁹ Niepubliczne Przedszkole Jedynecka (662,4 tys. zł w 2011 r., 697,0 tys. w 2012 r. i 877,5 tys. zł w 2013 r.), Niepubliczne Przedszkole im. J. Korczaka (680,3 tys. zł w 2011 r., 709,2 tys. w 2012 r. i 885,0 tys. zł), Niepubliczne Przedszkole Bursztynek (31,0 tys. zł w 2011 r., 174,0 tys. zł w 2012 r. i 479,4 tys. zł).

Do podstawy wyliczenia w tym roku wysokości dotacji przyjęto kwotę ogółem 997,0 tys. zł, która nie uwzględniała wydatków bieżących ponoszonych w miejskim przedszkolu, dotyczących wczesnego wspomagania rozwoju dziecka uczęszczającego do tej placówki (4,1 tys. zł).

W wyniku powyższego nastąpiło zaniżenie miesięcznej stawki dotacji (na jednego ucznia) o 1,70 zł, tj. o 0,4% w stosunku do kwoty ustalonej przez Burmistrza Miasta – 415,45 zł²⁰.

Wysokość dotacji w uchwale budżetowej na 2013 r., w przeliczeniu na jednego ucznia niepublicznego przedszkola, wyniosła zatem 74,7% ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym (na jednego ucznia), tj. poniżej określonej w art. 90 ust. 2b ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 195-219, 281, 285-287)

Stwierdzono ponadto, że w analizowanym roku nie zaktualizowano wysokości stawki dotacji dla niepublicznych przedszkoli, w związku ze zwiększeniem w czerwcu 2013 r. o 0,2 tys. zł²¹ wysokości wydatków bieżących ponoszonych w miejskim przedszkolu (do kwoty ogółem 1.001,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 195-213, 281-282)

Z wyjaśnień Pana Burmistrza wynikało, że nieprzyjęcie do podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych wydatków przedszkola publicznego, dotyczących wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, związane było z interpretacją art. 90 ust. 1a w powiązaniu z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Zwrot „przedszkole” i zwrot „wczesne wspomaganie rozwoju dziecka” potraktowano jako dwie osobne instytucje prawne, jak to rozdziela również – według Pana – ustawodawca w ww. artykułach, określając na te zadania dwie odrębne dotacje. Wskazał Pan również, iż pojęcie „przedszkola publiczne” dotyczy wydatków ponoszonych z budżetu w ramach działu 801 przez przedszkole publiczne, w kontekście zadania „przedszkole”, a nie wydatków ponoszonych w ramach całego planu finansowego przedszkola publicznego (wraz z wydatkami na działalność związaną ze wczesnym wspomaganiem rozwoju – dział 854). Według Pana, obowiązujące przepisy nie pozwalają na ich interpretację ponad wszelką wątpliwość. Mając na uwadze powyższe, jak Pan wyjaśnił, nie dokonano również korekty wysokości dotacji po zwiększeniu o 0,2 tys. zł planu finansowego przedszkola publicznego. Uwzględniając jednak inne interpretacje uznano w trakcie kontroli, że sposób wyliczenia podstawy dotacji dla przedszkoli niepublicznych może być wadliwy i w 2014 r. przyjęto, jako podstawę do określenia tych dotacji, wszystkie wydatki bieżące określone w planie finansowym przedszkola publicznego.

W ocenie NIK, do podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli w analizowanym okresie (od 01.01 do 31.12.2013 r.) należało przyjąć, zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, wszystkie ustalone w budżecie Miasta wydatki bieżące ponoszone w miejskim przedszkolu, niezależnie od postawy ujęcia w budżecie określonej kategorii wydatków.

Skutkiem nieuwzględnienia w 2013 r. przy obliczaniu stawki dotacji dla niepublicznych przedszkoli wydatków bieżących przedszkola publicznego (dotyczących wczesnego wspomagania dziecka) oraz w związku z tym braku jej

²⁰ Zarządzenie nr 397/2013 Burmistrza Pruszcza Gdańskiego z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej kwoty dotacji przysługującej na dziecko/ucznia, niepublicznym szkołom, przedszkolom i oddziałom przedszkolnym w niepublicznych szkołach prowadzonych przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Miasta Pruszcz Gdański w roku 2013.

²¹ Uchwała nr XXXII/308/2013 Rady Miasta Pruszcza Gdańskiego z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany budżetu Gminy Miejskiej Pruszcz Gdański na 2013 r.

zaktualizowania, po zwiększeniu w budżecie wysokości tych wydatków, było zaniżenie w badanym roku wysokości udzielonych dla siedmiu przedszkoli niepublicznych dotacji – ogółem o kwotę 16,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 285-305)

Stawka dotacji dla niepublicznych przedszkoli na 2014 r. uwzględniała wszystkie ustalone w budżecie Miasta wydatki bieżące ponoszone w przedszkolu publicznym, w tym na wczesne wspomaganie rozwoju dziecka w tej placówce.

(dowód: akta kontroli str. 299-305)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym obszarze, mimo stwierdzonych nieprawidłowości²², które dotyczyły udzielania w 2013 r. dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz niepodjęcia w latach 2011-2013 działań w celu zmiany obowiązującego w tym okresie trybu udzielania tych dotacji.

2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom

2.1. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom publicznym

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Przedszkole publiczne terminowo przekazało do Urzędu sprawozdania budżetowe Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych. Objęte kontrolą w tym zakresie sprawozdania za poszczególne miesiące 2011 r., 2012 r. i 2013 r. (do 31.08) oraz sprawozdania roczne za lata 2011 i 2012 złożono w terminach określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²³.

(dowód: akta kontroli str. 288-292)

2.1.2. Sprawozdania Rb-28S były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez pracowników Referatu Księgowości Budżetowej Urzędu²⁴. Było to zgodne z § 9 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Pracownicy ww. Referatu korzystali z uprawnienia do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań (§ 9 ust. 4 rozporządzenia), poprzez każdorazowe sprawdzenie zgodności planu finansowego jednostki z planem wydatków budżetowych Urzędu, a także wykonania wydatków pod kątem przekroczeń planu, bądź zaangażowania środków budżetowych. Ponadto weryfikując sprawozdania kwartalne przedszkola żądano dodatkowo przedłożenia wydruków z ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 92-105, 288-292)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Rozliczenie środków budżetowych przekazanych przedszkolom niepublicznym

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Obowiązujące w okresie objętym badaniem tryb rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (ustalone w uchwałach Rady Miasta opisanych w pkt 1.2.3

²² Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²³ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

²⁴ W regulaminie organizacyjnym Urzędu określono dla Referatu Księgowości Budżetowej obowiązek analizy sprawozdań finansowych i budżetowych składanych przez gminne jednostki organizacyjne.

niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie naruszały przepisów art. 90 ust. 3d-3g i 4 ustawy o systemie oświaty. Ponadto tryb rozliczania dotacji uwzględniał zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji (zestawienie wydatków poniesionych w ramach otrzymanej dotacji za miesiąc poprzedni) oraz termin i sposób rozliczenia dotacji, co było zgodne z art. 90 ust. 4 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1-8, 32-39)

2.2.2. Powyższe uchwały przekazano RIO, która nie podejmowała rozstrzygnięć nadzorczych.

(dowód: akta kontroli str. 13-18)

2.2.3. Uchwała Rady Miasta nr XXXIX/375/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r. określała termin rozliczenia przekazanej dotacji (do 4. dnia danego miesiąca za miesiąc poprzedni) oraz zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu.

W zakresie przestrzegania terminu i sposobu rozliczenia dotacji z budżetu Miasta badaniem objęto dotacje w łącznej wysokości 2.748,9 tys. zł (w 2011 r. – 1.373,7 tys. zł, w 2012 r. – 1.375,2 tys. zł), udzielone trzem przedszkolom niepublicznym w ww. latach²⁵.

Stwierdzono, że rozliczeń dotacji dla niepublicznych przedszkoli dokonano terminowo (do 4. dnia następnego miesiąca), w wysokościach zgodnych z otrzymanymi, składając do Urzędu zestawienia wydatków poniesionych w ramach otrzymanej dotacji za miesiąc poprzedni.

(dowód: akta kontroli str. 296, 314-353)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rozliczanie środków budżetowych przekazanych przedszkolom.

3. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały m.in. następujące pisemne procedury dotyczące przyznawania i przekazywania przedszkolom publicznym i niepublicznym środków budżetowych oraz ich rozliczania:

- uchwała nr XXXIX/375/2009 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielonych dla niepublicznych szkół, przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miejskiej Pruszcz Gdański (ze zm.);
- zarządzenia Burmistrza Miasta w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej kwoty dotacji przysługującej na dziecko/ucznia, niepublicznym szkołom, przedszkolom i oddziałom przedszkolnym w niepublicznych szkołach prowadzonych przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Miasta Pruszcz Gdański na 2011, 2012 i 2013 r.;
- zarządzenia Burmistrza Miasta dotyczące wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Urzędu;

²⁵ Niepubliczne Przedszkole Jedyneczka (662,4 tys. zł w 2011 r. i 697 tys. w 2012 r.), Niepubliczne Przedszkole im. J. Korczaka (680,3 tys. zł w 2011 r. i 709,2 tys. w 2012 r.), Niepubliczne Przedszkole Bursztynek (31,0 tys. zł w 2011 r. i 174,0 tys. zł w 2012 r.).

- zarządzenie nr 299/2005 Burmistrza Pruszcza Gdańskiego z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej w Urzędzie Miasta Pruszcza Gdańskiego;
- zarządzenie nr 381/2012 Burmistrza Pruszcza Gdańskiego z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie kontroli i ewidencji zaangażowania wydatków budżetowych w Urzędzie Miasta Pruszcza Gdańskiego;
- zarządzenie nr 528/2013 Burmistrza Pruszcza Gdańskiego z dnia 24 października 2013 r. w sprawie zasad przekazywania środków na wydatki do jednostek budżetowych oraz w sprawie terminów przekazywania dochodów przez jednostki budżetowe na rachunek budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 92-99)

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

(dowód: akta kontroli str. 92-104)

3.3. W badanym okresie w Mieście prowadzono audyt wewnętrzny, którym nie objęto wykorzystania i rozliczenia środków publicznych przez przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 359-384)

3.4. Pracownicy Urzędu przeprowadzili w 2012 r. kontrolę w publicznym przedszkolu w zakresie gospodarki finansowej. W jej wyniku stwierdzono m.in. nieprawidłowości polegające na niezasadnym dokonywaniu przez główną księgową na swoją rzecz przelewów środków pieniężnych przedszkola.

W wyniku tego złożono wnioski do Prokuratora Rejonowego w Pruszczu Gdańskim oraz wydano zalecenia pokontrolne (przyjęte do realizacji) zobowiązujące dyrektora przedszkola m.in. do zapewnienia adekwatnego, skutecznego i efektywnego sposobu prowadzenia kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 395-422)

Pracownik Referatu Oświaty, Kultury i Sportu Urzędu korzystał z uprawnień do kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla przedszkoli niepublicznych, dokonując m.in. bieżącej kontroli w siedzibie Urzędu, na podstawie dokumentów dostarczonych przez te placówki.

W okresie objętym kontrolą nie skorzystano z prawa do przeprowadzenia bezpośredniej kontroli w siedzibie przedszkola niepublicznego.

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Oświaty, Kultury i Sportu Urzędu wynikało, że planuje zmianę niektórych rozwiązań organizacyjnych na poziomie Referatu, polegającą m.in. na ograniczeniu czynności kontrolnych w wyżej opisanej formie, w kierunku kontroli w siedzibie podmiotów otrzymujących dotacje z budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 423-425)

3.5. Realizacja wydatków budżetowych dla przedszkoli publicznych i niepublicznych nie była przedmiotem kontroli RIO.

(dowód: akta kontroli str. 106-110)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie system kontroli zarządczej w zakresie finansowania z budżetu Miasta działalności przedszkoli.

IV. 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 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

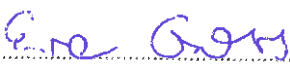
*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Gdańsk, dnia 14 lutego 2014 r.

Kontroler
Ewa Gross
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku

.....
dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak
podpis

²⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

