

Pani Joanna Brzozowska
organ prowadzący
Niepubliczne Przedszkole „Bajkowe”
ul. Szewczyka Dratewki 3
83-110 Tczew

Sprawa : wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 11 ust. 9 Uchwały Nr XXXVII/339/2017 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 28 grudnia 2017 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół, dla których Gmina Miejska Tczew jest organem rejestrującym, Prezydent Miasta Tczewa przedkłada niniejsze zalecenia pokontrolne.

Celem kontroli było sprawdzenie wydatkowania środków z dotacji Gminy Miejskiej Tczew przekazanych w 2019 r. dla Niepublicznego Przedszkola „Bajkowe”, ul. Szewczyka Dratewki 3 w Tczewie, w łącznej wysokości 1 219 069,13 zł, w tym: w rozdziale 80104 (Przedszkola) w kwocie 1 060 570,03 zł, w rozdziale 80149 (Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego) w kwocie 149 187,58 zł, w rozdziale 85404 (Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka) w kwocie 9 311,52 zł, na realizację zadań określonych w art. 35 ust. 1 oraz 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 17).

Kontrola przeprowadzona została przez pracownika Urzędu Miejskiego w Tczewie – Annę Piernicką – starszego inspektora kontroli (legitymacja służbowa nr 1/2019), na podstawie § 10 ust. 1 ww. uchwały. Protokół kontroli został odebrany przez panią Joannę Brzozowską – Dyrektora Niepublicznego Przedszkola w dniu 24.04.2020 r.

Z analizy przedłożonych do kontroli dokumentów za okres objęty kontrolą, tj. od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. wynika, że część zadań wykonywana była niewłaściwie.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli oraz złożone do Gminy Miasta Tczewa przez organ prowadzący niepubliczne przedszkole zastrzeżenia do protokołu kontroli i informacje w piśmie z dnia 24.06.2020 r. w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w rozliczeniu dotacji i zapobieżenia ich powstawaniu, zaleca się:

1. Wskazywać we wniosku o udzielenie dotacji rachunek bankowy przedszkola, a nie rachunek organu prowadzącego. Ustalenia kontroli wykazały, że na jeden rachunek bankowy wpływały opłaty od rodziców dzieci – czesne, a także miesięczne transze przyznanej dotacji oświatowej, co jest niezgodne z zapisem § 4 pkt 6 Uchwały Nr XXXVII/339/2017 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 28 grudnia 2017 r.

Przedszkola oraz szkoły niepubliczne otrzymujące dotacje oświatowe mają obowiązek posiadania odrębnego rachunku bankowego, na który przekazywane są miesięczne transze przyznanej dotacji oświatowej z którego to konta należy dokonywać wydatków na bieżące funkcjonowanie placówki. Powyższy obowiązek wynika z § 4 w/w Uchwały: „Wniosek, o którym mowa w § 3 ust. 2 zawiera informację o: rachunku bankowym należącym do placówki wychowania przedszkolnego, szkoły, wskazanym do przekazywania dotacji udzielonej na jednostkę, której wniosek dotyczy”. Prowadzenie przez Przedszkole odrębnego rachunku bankowego umożliwia kontrolę prawidłowości i celowości dokonywanych wydatków.

Wskazać także należy że, art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 17) stanowi, że dotacje są przekazywane na rachunek bankowy szkoły w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym, że część za styczeń i grudzień są przekazywane w terminie do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego – str. 9 - 10 protokołu kontroli.

2. Prawidłowo rozliczać dotację oświatową otrzymaną z Urzędu Miejskiego w Tczewie, tj. zgodnie z wymogami określonymi w Załączniku nr 3 do Zarządzenia nr 15/2018 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 29 stycznia 2018 r. oraz § 7 ust. 1 – 3 Uchwały Nr XXXVII/339/2017 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół, dla których Gmina Miejska Tczew jest organem rejestrującym.

Dyrektor Niepublicznego Przedszkola „Bajkowe” dokonała nieprawidłowego rozliczenia dotacji przekazanej w 2019 roku, tj. rozliczyła wspólnie wydatki poniesione na dzieci posiadające orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego (rozdział 80149), oraz dzieci objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju (rozdział 85404). Pomimo błędnego rozliczenia dotacji otrzymanej w 2019 roku organ prowadzący niepubliczne przedszkole nie złożył stosownej korekty.

Wskazać także należy, że od 2019 roku rozliczenie dotacji przekazanej na uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego (roz. 80149) podlega obwarowaniom określonym w art. 35 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 17) – str. 10 – 12, załącznik nr 5 do protokołu kontroli.

3. Zaleca się poniesione wydatki kwalifikować do właściwych grup rodzajowych, oraz prowadzić ewidencję wydatków dotacji w podziale na grupy wydatków stosownie do postanowień ww. uchwały oraz zgodnie z załącznikiem nr 3 do Zarządzenia Nr 15/2018 Prezydenta Miasta Tczewa z dnia 29 stycznia 2018 roku w sprawie określenia formularzy niezbędnych do udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół, dla których Gmina Miejska Tczew jest organem rejestrującym.

Zgodnie z ww. załącznikiem nr 3 do zarządzenia Prezydenta Miasta w rozliczeniu rocznym przekazanej dotacji w roku 2019 należało wykazać wydatki bieżące

zrealizowane środkami dotacji, w podziale na określone grupy wydatków, tj.: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, remonty, pozostałe wydatki, i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że dyrektor Przedszkola nieprawidłowo zakwalifikowała wydatki poniesione z dotacji do poszczególnych grup rodzajowych wydatków – różnice przedstawiają tabele nr 4 i 5 protokołu kontroli.

Protokół kontroli str. 13 – 14, załączniki od nr 6 do nr 28 protokołu kontroli.

4. Dołożyć starań w celu terminowego regulowania zobowiązań - zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2019r., poz. 869 z późn. zm.) – załączniki nr 6 – 28 do protokołu kontroli.

Stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przedszkole jako podmiot wykorzystujący środki publiczne zobowiązane było do przestrzegania zasad ponoszenia wydatków ze środków publicznych wymienionych w art. 44 ust. 3 ufp.

5. W wyniku analizy przedłożonych do kontroli dokumentów nie uznano wydatków w łącznej kwocie [REDAKTOWANO], wykazanych w „Rocznym rozliczeniu przekazanej dotacji w roku 2019” w rozdziale 80104 w kwocie [REDAKTOWANO] i w rozdziale 85404 w kwocie [REDAKTOWANO]

W związku z powyższym należy dokonać zwrotu pobranej dotacji za okres od dnia 01.01.2019 r. do dnia 31.12.2019 r. w łącznej kwocie [REDAKTOWANO] jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, na którą składa się:

- 5.1. Kwota [REDAKTOWANO] (rozdział 80104) stanowiąca wynagrodzenie organu prowadzącego – dyrektora, pobrane niezgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 1, pkt 1, lit. a ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.

Art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych w 2019 r. ustanowił miesięczny limit wynagrodzenia dyrektora, którym jest osoba fizyczna prowadząca przedszkole, w kwocie 250% lub 150% średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego, o którym mowa w art. 30 ust. 3 pkt 4 Karty Nauczyciela.

Kwota miesięczna, którą łącznie w miesiącach od stycznia do grudnia 2019 r. pobrał organ prowadzący/Dyrektor przekracza ogółem 150% średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego, o którym mowa powyżej – szczegółowe wyliczenie przedstawiają załączniki od nr 6 – do nr 17 do protokołu kontroli, str. 17 – 19 protokołu kontroli.

- 5.2. Kwota [REDAKTOWANO] (rozdział 80104) są to wydatki poniesione na wyżywienie dla dzieci z dotacji oraz opłat rodziców z czesnego – podwójne finansowanie.

Statut Niepublicznego Przedszkola „Bajkowe” nie przewiduje odpłatności za wyżywienie. Zgodnie z § 23 pkt 12 wysokość opłat za usługi świadczone przez przedszkole ustala dyrektor w oparciu o analizę kosztów utrzymania przedszkola, które są elementem opłat ponoszonych przez rodziców w ramach czesnego (§ 23

pkt 7 Statutu). **Z treści arkusza organizacyjnego nie wynika, aby Dyrektor ustalił wysokość opłat stosownie do § 23 pkt 7, lit. d Statutu przedszkola.** Biorąc pod uwagę treść w/w regulacji oraz treść umów zawieranych przez przedszkole z rodzicami, należy przyjąć, że koszty wyżywienia są w całości pokrywane przez rodziców. Oznacza to niezgodne z prawem pokrywanie kosztów wyżywienia z dwóch źródeł – wpłat rodziców i dotacji.

Na analogiczną kwestię zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2018 r., sygn. Akt I GSK/2219/18, w którego uzasadnieniu stwierdził m.in.:

„(...) Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd organów, zaakceptowany przez Sąd I instancji, co do braku możliwości przeznaczenia dotacji na finansowanie kosztów wyżywienia dzieci w sytuacji, gdy ze stanu faktycznego sprawy wynika, że koszty te były pokrywane w ramach opłat uiszczanych przez rodziców. Należy w tym zakresie zauważyć, że możliwość pokrywania tych wydatków z dotacji powodowałaby podwójne finansowanie wyżywienia dzieci – raz z opłat wnoszonych przez rodziców, drugi raz z dotacji z budżetu gminy. Pokrywanie kosztów wyżywienia dzieci przez rodziców skutkuje więc tym, że wydatek ten nie mógł być sfinansowany z dotacji. Środki publiczne, jakie stanowi dotacja nie mogą zaś stanowić zysku przedsiębiorcy prowadzącego przedszkole. Stanowisko zbieżne z zaprezentowanym w omawianym zakresie wyraził też NSA w wyrokach: z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1002/13, LEX nr 1572565, z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 463/14, LEX nr 1775062 oraz z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II GSK 2447/14, LEX nr 2066305)”.
„W odpowiedzi na pismo z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie uzupełnienia protokołu kontroli – wyżywienie dzieci w placówce w okresie od 1 września 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz stwierdzenia, w którym Kontrolująca zaznaczyła, iż w Statucie Przedszkola i arkusza organizacyjnym nie uregulowano kwestii odpłatności za wyżywienie informuję, iż opłaty za wyżywienie ponoszone były z indywidualnych środków organu prowadzącego oraz dotacji oświatowej, nie były natomiast pokrywane z wpłat wnoszonych przez rodziców.”

Dyrektor Przedszkola podała w złożonym wyjaśnieniu, iż cyt.: „W odpowiedzi na pismo z dnia 15 czerwca 2020 r. w sprawie uzupełnienia protokołu kontroli – wyżywienie dzieci w placówce w okresie od 1 września 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. oraz stwierdzenia, w którym Kontrolująca zaznaczyła, iż w Statucie Przedszkola i arkusza organizacyjnym nie uregulowano kwestii odpłatności za wyżywienie informuję, iż opłaty za wyżywienie ponoszone były z indywidualnych środków organu prowadzącego oraz dotacji oświatowej, nie były natomiast pokrywane z wpłat wnoszonych przez rodziców.”

Zgodnie z § 8 Postanowienia końcowe umowy o świadczeniu usług w Niepublicznym Przedszkolu „Bajkowe” zawartej z Rodzicami/Opiekunami dzieci uczęszczających do Przedszkola w okresie od dnia 01.09.2018 r. do dnia 31.08.2019 r., oraz od dnia 01.09.2019 r. do dnia 31.08.2020 r. zawarto następujący zapis: „Integralną częścią umowy jest statut placówki.” Statut placówki (co kontrolująca podkreślała wielokrotnie), nie przewiduje odpłatności za wyżywienie, informacji takiej nie zawarto także w arkuszu organizacyjnym Przedszkola (pomimo, że w Statucie znajduje się zapis, że wysokość opłat za usługi świadczone przez przedszkole ustala dyrektor w oparciu o analizę kosztów utrzymania przedszkola, które są elementem opłat ponoszonych przez rodziców w ramach czesnego (§ 23 pkt 7 Statutu).

Zaznaczyć również należy, że w umowach zawartych na okres od 01.09.2019 r. do 31.08.2020 r. § 4 Godziny otwarcia placówki pkt 3 zapisano: „Za dni ustawowo wolne nie przysługuje zwrot pieniędzy za czesne z wyjątkiem przerwy

wakacyjnej/świętecznej/długie weekendy, gdzie chesne będzie pomniejszone o 5 zł/dzień, w którym placówka będzie nieczynna.”

Kontrolująca podkreśla, że w sytuacji, gdy obiekt jest zamknięty organ prowadzący odlicza jedynie koszt wyżywienia.

Mając na uwadze powyższe, oraz po zapoznaniu się z treścią umów o świadczeniu usług w Niepublicznym Przedszkolu „Bajkowe” zawartych z Rodzicami/Opiekunami dzieci na okres od dnia 01.09.2019 r. do dnia 31.08.2020 r., w których to w § 5 Płatności i zniżki: zawarto następujący zapis: „Usługi świadczone w Przedszkolu są płatne. Miesięczne chesne wynosi [REDAKOWANE]”, przy czym nie określono na jakie wydatki chesne to jest dzielone, organ kontroli podtrzymuje stanowisko jak powyższej i zaleca zwrot dotacji, którą wydatkowano na wyżywienie dzieci w Przedszkolu w okresie od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r., jako wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem.

Należy podkreślić, że „(...) to beneficjent dotacji zobowiązany jest dokumentować jej wydatkowanie w taki sposób, aby jasno i przejrzysto wynikało, że dotacja została przeznaczona na cele wymienione w ustawie” – Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 stycznia 2017 roku III SA/Wr 1042/16. Przy czym zaznaczyć należy, że dotowana pani Joanna Brzozowska nie sprostaa obowiązkowi dowodowemu i nie wykazała jednoznacznie, że wyżywienie dzieci w Przedszkolu w okresie od września do grudnia 2019 r. pokryte było z wpłat wnoszonych przez rodziców, a nie z dotacji oświatowej. Zgodnie z zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych określoną w ustawie o finansach publicznych, dokumenty poddane kontroli muszą w sposób nie budzący wątpliwości pozwalać na weryfikację sposobu dysponowania środkami publicznymi.

Protokół kontroli str. 20 – 22, załączniki od nr 6 do nr 17 oraz od nr 42 do nr 65 do protokołu kontroli.

- 5.3. Kwota [REDAKOWANE] (rozdział 80104) dot. pochodnych od wypłaconych w okresie od 01.01.2019 r. do 31.12.2019 r. wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych do sprawowania opieki nad dziećmi posiadającymi orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (rozdział 80149) - nieprawidłowo rozliczone w rozdziale 80104 - oświadczenie Dyrektora Przedszkola z dnia 11 marca 2020 r. – załącznik nr 66 do protokołu kontroli.

W związku z powyższym, w przypadku gdy dany pracownik zatrudniony jest wyłącznie w celu sprawowania opieki edukacji dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego – organ prowadzący nieprawidłowo rozliczył wydatki z tytułu składki ZUS (po stronie Pracodawcy) w rozdziale 80104. Prawidłowe rozliczenie powinno zostać dokonane w rozdziale 80149.

Rozliczenie dotacji przekazanej na uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego podlega obwarowaniom określonym w art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 17), zgodnie z którym dotacja o której mowa w art. 16-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 u.f.z.o., przekazana na uczniów i wychowanków posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz na uczniów oddziałów integracyjnych w szkołach może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z organizacją kształcenia

specjalnego, o którym mowa w art. 127 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, oraz na organizację zajęć rewalidacyjno – wychowawczych, o których mowa w art. 36 ust. 17 ustawy – Prawo oświatowe.

Tabela nr 8.1, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9, 8.10, 8.11, 8.12, protokół kontroli str. 22 – 31, załączniki od nr 6 do nr 16 do protokołu kontroli.

- 5.4. Kwota [REDAKTOWANE] (rozdział 80104) dotycząca wynagrodzenia wypłaconego w okresie od 01.07.2019 r. do 31.09.2019 r. Pani [REDAKTOWANE] z tytułu umowy zawartej o pracę na stanowisku Dyrektora ds. pedagogicznych, nauczyciel terapeuta.

Zgodnie z oświadczeniem organu prowadzącego – pani Joanny Brzozowskiej z dnia 11 marca 2020 roku, pani [REDAKTOWANE] jest zatrudniona wyłącznie do sprawowania opieki nad dziećmi, które posiadają orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, w związku z powyższym wynagrodzenie pani [REDAKTOWANE] powinno zostać rozliczone z dotacji otrzymanej na kształcenie specjalne, tj. w rozdziale 80149, a nie jak nieprawidłowo rozliczył organ prowadzący to wynagrodzenie w rozdziale 80104 – art. 35, ust. 4 i 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Tabela nr 8.7, 8.8, 8.9, protokół kontroli str. 25 – 26, str. 32, załączniki nr 11, 12, 13
do protokołu kontroli.

- 5.5. Kwota [REDAKTOWANE] (rozdział 85404), wynikająca z braku dokumentów finansowych dokumentujących ich poniesienie.

Beneficjent dotacji rozlicza się z otrzymanych środków publicznych dowodami poniesienia kosztów właściwych jej przeznaczeniu. Zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), „wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona”. Obowiązkiem podmiotu, który otrzymał dotację jest wykazanie i udowodnienie jej wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem oraz, że pokryty dotacją wydatek był wydatkiem bieżącym, poniesionym na realizację zadania oświatowego. Dane niezbędne do oceny prawidłowości wykorzystania dotacji powinny wynikać z dokumentacji organizacyjnej lub finansowej przedszkola. Skoro prowadzona przez stronę dokumentacja wykazuje ich brak, to nie można przyjąć, że dotacja została prawidłowo wykorzystana (*Wyrok WSA w Białymstoku sygn. I SA/Bk 634/13, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2017 sygn. III SA/Po 119/17, Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 lipca 2017 sygn. I SA/Bd 555/17*).

Powyższa kwota dotyczy dotacji otrzymanej w 2019 roku na wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, którą organ prowadzący w rozliczeniu rocznym nieprawidłowo rozliczył wspólnie z wydatkami poniesionymi na dzieci posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (rozdział 80149) – załącznik nr 5 do protokołu kontroli.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji wczesnego wspomagania rozwoju dziecka (Dz. U. z 2017 r. poz. 1634) nie są to zajęcia kształcenia specjalnego.

W związku z tym należy uznać, że część dotacji niespożytkowana na organizację zajęć dotyczących wczesnego wspomagania rozwoju dziecka może zostać przeznaczona także na inne wydatki wymienione w art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Protokół kontroli str. 10 – 12, str. 32 – 34.

Mając na uwadze opisane nieprawidłowości, na podstawie:

- a) art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – **w terminie 15 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – dokonać zwrotu (wraz z odsetkami ustalonymi zgodnie z art. 252 ust. 6 ufp) dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie ogółem [REDACTED]
- b) art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – dokonać zwrotu kwoty [REDACTED] tytułem dotacji niewykorzystanej w 2019 r. (wraz z odsetkami ustalonymi zgodnie z art. 251 ust. 5 ufp).

Rachunek budżetu Gminy Miejskiej Tczew, na który należy dokonać zwrotu w banku PEKAO SA:

- 05 1240 1242 1111 0010 0225 0859 – zwrot dotacji z 2019 r.

Zgodnie z § 11 ust. 10 Uchwały Nr XXXVII/339/2017 Rady Miejskiej w Tczewie z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji osoba prowadzącą jednostkę kontrolowaną zobowiązana jest poinformować w formie pisemnej w terminie **30 dni** od otrzymania zaleceń o sposobie ich realizacji.

Prezydent Miasta

Mirosław Pobłocki

Wytworzyła:

Anna Piernicka – Stanowisko kontroli Urząd Miejski w Tczewie

Otrzymują:

- 1) Pani Joanna Brzozowska – organ prowadzący Niepubliczne Przedszkole „Bajkowe” w Tczewie,
- 2) Wydział Organizacyjny i Kadr w/m,
- 3) a/a.