

Lublin, dn. 25 marca 2013

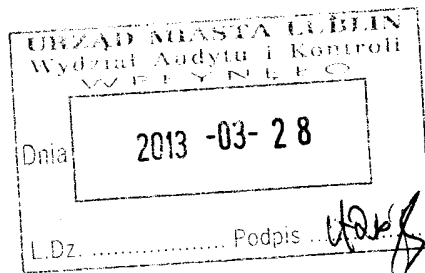
Niepubliczne Przedszkole Elfik
Aneta Kędzierska, Edyta Gryglicka s.c.
Ul. Żywiecka 47
20-870 Lublin

Niepubliczne Przedszkole

Elfik s.c.

ul. Żywiecka 47, 20-870 Lublin
NIP 7123182344

Sygn. PN/36/03/2013



**DYREKTOR AUDYTU I KONTROLI
URZĘDU MIASTA LUBLIN
PANI MGR INŻ. ANNA MOROW**

Odwolanie od wystąpienia pokontrolnego

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne chciałbyśmy poruszyć kilka kwestii związanych z przeznaczeniem dotacji, jej rozliczeniem i przeprowadzoną kontrolą, a w konsekwencji odwołać się od zakwestionowania podczas kontroli niektórych wydatków dotacji w roku 2011. Jednocześnie nadmieniam, iż przedszkole działa przestrzegając przepisów prawa, a ewentualne błędy wynikające, w tym przypadku, z niektórych rozliczeń miesięcznych dotacji za rok 2011, biorą się z braku jednoznacznych przepisów prawnych i różnej ich interpretacji, a fakt taki ma miejsce do dnia dzisiejszego.

1. Przeznaczenie dotacji z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty

Dotacja dla niepublicznego przedszkola z art. 90 ust. 2b ustawy z 7.9.1991 r. o systemie oświaty (UoS), podobnie jak inne dotacje przewidziane w obrębie art. 80 i art. 90 UoS, jest „dotacją podmiotową” w rozumieniu art. 131 i art. 218 ust. 2 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (UoFinPubl). Zgodnie z przepisami Ustawy o finansach publicznych, podstawą udzielania takich dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (JST) musi być przepis ustawy, który zarazem określa jej beneficjenta i rodzaj jego „działalności bieżącej”, jaka ze środków tej dotacji jest „dofinansowana”.

Według ogólnej definicji dotacji z art. 126 FinPublU, każda dotacja powinna podlegać szczególnym zasadom jej rozliczania. Rozliczenie dotacji to potwierdzenie prawidłowości jej kwoty i faktu poniesienia z niej wydatków kwalifikowanych, czyli właściwych dla przeznaczenia i wykorzystania tego rodzaju dotacji.

Działalność bieżąca niepublicznego przedszkola, na którą ma być przeznaczona dotacja z art. 90 ust. 2b UoS, została określona w przepisie art. 90 ust. 3d UoS, zgodnie z którym dotacje te są (cyt.): (...) *przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań (...) szkoły [i przedszkola z art. 3 pkt 1 UoS] w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej...*, oraz, że (cyt.): *Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły [przedszkola z art. 3 pkt 1 UoS] lub placówki.*

Zestawiając zapis art. 131 UoFinPubl z przepisem art. 90 ust. 3d UoS stwierdzić należy, że dotacja dla niepublicznego przedszkola jest przeznaczona na działalność bieżącą

w zakresie kształcenia, wychowania i opieki (jako na zadania ustawowe immanentne dla niepublicznych przedszkoli) i powinna być rozliczana dowodami na poniesienie z niej w tym zakresie „wydatków bieżących”. Dowody zakupu i zapłaty wydatków poniesionych przez przedszkole zostały przedstawione podczas kontroli. Informuję, że przedstawione przez nas wydatki rozliczone z dotacji w 2011 r. były wydatkami częściowymi poniesionymi na działalność bieżącą przedszkola, wobec tego dotacja udzielona przez UM Lublin, była dofinansowaniem działalności Niepublicznego Przedszkola Elfik a nie jej finansowaniem.

2. Interpretacja pojęcia: „działalność bieżąca” i „wydatki bieżące” zastosowanego w ustawodawstwie dotyczącym dotacji podmiotowych.

Zastosowane w definicji dotacji podmiotowych z art. 131 UoFinPubl, pojęcie „działalność bieżąca”, nie znajduje żadnego bezpośredniego ani pośredniego wyjaśnienia w przepisach UoFinPubl, ani w przepisach aktów wykonawczych.

W poszukiwaniu znaczenia prawnego pojęcia „działalność bieżąca” i zarazem bazując na tym, że w art. 90 ust. 3d UoS ustawodawca nazwał ją „wydatkami bieżącymi”. Niestety przepisy UoS nie definiują bezpośrednio pojęcia „wydatki bieżące” zastosowanego do prywatnego podmiotu oświatowego. Zatem nie może mieć tu zastosowanie pojęcia „wydatki bieżące” stosowane w odniesieniu do budżetu JST w art. 236 UoFinPubl, ponieważ przedszkole niepubliczne nie jest „jednostką budżetową gminy”.

3. Wydatki organu prowadzącego przedszkole niepubliczne kwalifikowane do rozliczenia nimi dotacji podmiotowej z budżetu gminy.

Rozliczając dotację dla prowadzonego przez siebie przedszkola, osoba fizyczna lub osoba prawna musi dowieść, że poniosła w roku kalendarzowym określone (konkretne) wydatki bieżące związane z działalnością bieżącą w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w tymże przedszkolu, czyli wobec dzieci na stanie prowadzonego przez siebie Przedszkola Niepublicznego Elfik. Wydatki faktycznie poniesione i rozliczone z dotacji zostały przez nas udokumentowane podczas kontroli. Były to częściowe wydatki związane z „działalnością bieżącą” naszego przedszkola. „Działalność bieżąca” przedszkola rozumiana jest przez nas jako działalność statutowa. Zarówno statut Niepublicznego Przedszkola Elfik, jak i Podstawa Programowa Wychowania Przedszkolnego dla przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego (Załącznik Nr 1 do Rozporządzenia MEN z dn. 23 grudnia 2008 r.) określają cele i kierunki kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Jest to swoiste rozszerzenie art. 90 ust. 3d, na który to przepis organ kontrolujący powołuje się kwestionując niektóre z poniesionych i rozliczonych przez nas wydatków.

W związku z tym analizując przepisy prawa, które nie są jednoznaczne i wprost nie informują o tym, które z wydatków ponoszonych przez przedszkole powinny być kwalifikowane do rozliczenia ich z dotacji i opierając się na wykładniach radców prawnych i materiałach szkoleniowych z zakresu „Rozliczania dotacji przyznawanych placówkom niepublicznym przez JST” nie uznajemy zakwestionowania poniższych wydatków jako niezgodnych z przeznaczeniem:

1. Spłatę 3 rat leasingowych w łącznej kwocie 5 572,92 zł. Raty leasingowe zapłacono na podstawie umów leasingu operacyjnego i stanowiły one koszty wprost proporcjonalne do użytkowania samochodów w tym czasie na potrzeby bieżące przedszkola. Przytaczając ponownie, w tych miesiącach, w których raty zostały

rozliczone z dotacji samochody w sposób ciągły wykorzystywane były do robienia zaopatrzenia przedszkola, w niezbędne środki czystości, materiały i pomoce do przedstawień i prac plastyczno-technicznych związanych z okresem około świątecznym oraz do przewożenia dzieci (za zgodą rodziców) na przeglądy piosenki, recytatorskie, teatrzyków dziecięcych i laureatów z naszego przedszkola po odbiór nagród i dyplomów konkursowych. Jest to działanie ewidentnie związane z kształceniem, wychowaniem i opieką dzieci. Zgodnie z UoS.

Poza tym jest leasing operacyjny, jak z definicji wynika jest umownym stosunkiem cywilnoprawnym i polega na czasowym udostępnieniu środka bez przeniesienia prawa własności, a pochodzi od angielskiego słowa *to lease* oznaczającego tyle, co nająć, wdzierzać. W ramach leasingu jedna ze stron umowy (leasingodawca) przekazuje drugiej stronie (korzystającemu, leasingobiorcy) prawo do korzystania z określonej rzeczy na pewien uzgodniony w umowie leasingu okres, w zamian za ustalone ratalne opłaty (raty leasingowe). Leasingobiorca ma prawo do wcześniejszego zwrotu sprzętu i odstąpienia od umowy. Przedmiot leasingu operacyjnego jest zaliczany do składników majątku leasingodawcy, który dokonuje odpisów amortyzacyjnych. Leasingobiorca jest obciążony fakturami VAT za wynajem środka trwałego, co stanowi dla niego koszt uzyskania przychodów. Dodatkowo umowa leasingu operacyjnego nie zawiera zobowiązania leasingobiorcy do odkupu przedmiotu leasingu po zakończeniu umowy.

Zatem jeżeli jest to wynajem, dzierżawa, w tym przypadku samochodu na potrzeby bieżące przedszkola w określonym czasie, nie zrozumiałym jest fakt kwestionowania tego wydatku jako niezgodnego z przeznaczeniem.

Opierając się również na materiałach szkoleniowych prowadzący szkolenie – członek Kolegium RIO P. Piotr Ciszewski również określa ten wydatek, pod pewnymi warunkami, jako wydatek kwalifikowany do pokrycia ze środków dotacyjnych.

Jednocześnie nadmieniam, iż rozliczając raty leasingu z dotacji nie było naszym zamiarem nadużywanie dotacji na ten cel, ponieważ ani wcześniej ani później raty leasingowe nie były przez nas rozliczane z dotacji, ponieważ kierujemy się zasadą, że dotacja jest jednym ze źródeł dofinansowania realizacji zadań przedszkola i nie ma potrzeby rozliczania rat leasingu w miesiącach, kiedy te zadania nie są wcale lub w małym stopniu realizowane w przedszkolu.

2. Kwoty **3 151,66 zł** za dwa telefony komórkowe użytkowane nie tylko przez osoby prowadzące przedszkole ale również przez nauczycieli podczas spacerów i wycieczek z dziećmi. Poza tym zarządzanie prywatną placówką oświatową wiąże się ze stałym kontaktem z rodzicami dzieci oraz rozwiązywaniem problemów natury pedagogicznej zarówno z nauczycielami jak i rodzicami dzieci niezależnie od pory dnia i godziny. Ponadto aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie przedszkola należy tak organizować jego pracę, żeby w pełni zapewnić wszystkim podopiecznym odpowiednie warunki rozwoju poprzez prawidłowe kształcenie, wychowanie i opiekę poprzez organizację wszelkiego rodzaju imprez przedszkolnych typu teatrzyki, koncerty, wyjazdy, przeglądy oraz ogólną pracę przedszkola co nierozdzielnie wiąże się z używaniem w tym celu telefonów komórkowych. Trudno też uznać powód zakwestionowania tej kwoty Wydział AK, którym jest brak okazania bilingów rozmów telefonicznych, w celu zweryfikowania ich wykorzystania.
3. Zapłatę za wizytówki w kwocie **100 zł**, ponieważ były to wizytówki z imionami dzieci wykorzystane do odimiennej nauki czytania metodą I. Majchrzak, które

zostały wykorzystane do podpisania półek w szatni oraz do zajęć dydaktycznych, podczas których dzieci prezentują (reklamują) swoje imię, przez co uczą się rozpoznawania globalnego imion i podziału ich na poszczególne składniki (litery).
Więc trudno tu zarzucić ten wydatek jako niezgodny z art. 90 ust 3d UoS.

4. Fakturę wystawioną za:

- opinię budowlaną na kwotę 307,5 zł brutto
- przegląd budowlany obiektu 676,5 zł brutto
- przegląd okresowy instalacji elektrycznej 922,5 zł brutto
- sporządzenie Certyfikatu Energetycznego 615 zł brutto.

Z pozycji wyszczególnionych na fakturze nie zgadzamy się z zakwestionowaniem pozycji za opinię budowlaną, przegląd budowlany obiektu oraz przegląd instalacji elektrycznej na łączną kwotę **1 906,5 zł brutto**. Natomiast sporządzenie Certyfikatu Energetycznego faktycznie powinno spoczywać na właścicielu budynku i powinno nam najemcom zostać przedłożone.

Zatem kwotę 567,24 zł pomniejszoną o różnicę nie rozliczoną z dotacji tj. (2521,5-2473,74= 47,76) za sporządzenie CE również uznajemy jako wydatek niezgodny z przeznaczeniem.

Odnosząc się do pierwszych trzech punktów, których respektowanie jednak spada na pracodawcę czyli na Anetę Kędzierską i Edytę Gryglicką jako właścicieli Niepublicznego Przedszkola Elfik - opinia budowlana, przegląd budowlany obiektu i przegląd okresowy instalacji elektrycznej miały na celu określenie przydatności do użytkowania oraz stanu technicznego pomieszczeń wynajmowanego obiektu, czego konsekwencją był generalny remont pomieszczeń, w tym wymiana instalacji elektrycznej i osprzętu tak aby spełniały warunki bezpieczeństwa i higienicznego przebywania dzieci i pracowników w przedszkolu. Takie czynności reguluje również kodeks cywilny, który w art. 666 § 1 mówi, że „Najemca powinien przez czas trwania najmu używać rzeczy najętej w sposób w umowie określony, a gdy umowa nie określa sposobu używania - w sposób odpowiadający właściwościom i przeznaczeniu rzeczy” - tu przeznaczenie używania lokalu jest jasne oraz w art. 681, który brzmi: „Do drobnych nakładów, które obciążają najemcę lokalu, należą w szczególności: drobne naprawy podłóg, drzwi i okien, malowanie ścian, podłóg i urządzeń technicznych, zapewniających korzystanie ze światła, ogrzewania lokalu, dopływu i odpływu wody”. Poza tym założenie i funkcjonowanie przedszkola wiąże się z przestrzeganiem przepisów BHP zgodnych z Rozporządzeniem w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów dotyczących warunków technicznych jakie mają spełniać budynki, w których zakładane jest przedszkole. Czego zresztą wymaga podczas kontroli, od właściciela przedszkola a nie budynku, Państwowa Inspekcja Sanitarna i Państwowa Inspekcja Pracy.

Ponadto bazując na umowie najmu i oświadczeniu właściciela nieruchomości, które umowę uzupełnia cyt. "(...)obowiązki utrzymania obiektu budowlanego(...) w zakresie części wynajmowanej należą do kosztów eksploatacyjnych lokalu i w rozumieniu umowy najmu lokalu z 04.05.2009 r. § 3 ust. 7 spoczywają na najemcy lokalu, który jest zarządcą wynajmowanej nieruchomości", nie możemy się zgodzić z kontrolującym z Wydziału AK, który zarzuca nam brak licencji zarządcy nieruchomości, ponieważ, zasięgając również opinii prawnej z zakresu Prawa Budowlanego, w ustawie Prawo budowlane nie ma pojęcia „zarządca nieruchomości”. Ustawa ta obowiązywała na długo przed pojawieniem się w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojęcia „licencjonowany zarządca nieruchomości”. Wobec tego niesłusznym jest definiowanie tego zapisu w ten

sposób aby podważać, w tym przypadku własnoręcznie podpisane oświadczenie właściciela nieruchomości uzupełniające umowę najmu. Właściciel pisząc oświadczenie miał na myśli osoby faktycznie władające obiektem w okresie najmu dzierżawy. Zgodnie z kodeksem cywilnym do umowy najmu stosuje się również przepisy dotyczące dzierżawy o czym mówi art. 694 k.c. oraz art. 697 k.c., który brzmi: „Dzierżawca ma obowiązek dokonywania napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym”. W takim przypadku dzierżawca z logicznej interpretacji przepisów stanowi rolę faktycznego zarządcy obiektu, więc zarzut, że sporządzenie opinii budowlanej, przeglądu budowlanego pomieszczeń przedszkolnych i okresowego przeglądu instalacji elektrycznej dot. wynajmowanych pomieszczeń kłóci się z istotą dzierżawy, która jest długookresowym przekazaniem obiektu innej osobie z pełnym przeniesieniem obowiązku jej utrzymania we właściwym stanie.

5. kwoty odsetek za gaz **6,17 zł** i telefon komórkowy **5,86 zł**, ponieważ rozbieżności w terminie płatności tych faktur wynikały z terminu przekazywania dotacji przez UM Lublin. Nie było możliwości rozliczenia faktur z dotacji poprzednich a w danym miesiącu, w którym następowało zobowiązanie finansowe dotacji jeszcze nie było. Jak wynika z wykładu i materiałów szkoleniowych, już wyżej przytoczanych, dotyczących rozliczania dotacji, prowadzonego przez członka kolegium RIO w Lublinie odsetki z zaciągniętych zobowiązań, jak w tym przypadku spowodowane datą wpływu dotacji na konto, są wydatkiem bieżącym placówki.

W związku z powyższym informujemy, że niezasadne jest zakwestionowanie wydatków rozliczonych z dotacji za rok 2011 przeznaczonych na działalność bieżącą Niepublicznego Przedszkola Elfik prowadzonego przez Anetę Kędzierską i Edytę Gryglicką w łącznej kwocie **10 743,11 zł** (wyszczególnienie i uzasadnienie powyżej).

Przyjmujemy do wiadomości natomiast, że pozostałe kwoty wydatków, które faktycznie zostały poniesione w innym roku niż ten, na który udzielono dotacji są wydatkami wykorzystanymi niezgodnie z art.251 ust 1 UoFinPubl. Są to wydatki, które dotyczą:

- składek ZUS (5 133,99 zł) i zaliczek na podatek dochodowy pracowników (1 699 zł) od wypłaconych w grudniu 2011 r. wynagrodzeń z tytułu umów o pracę za listopad i grudzień 2011 r. – zapłaconych 16 stycznia 2012 r., w łącznej kwocie 6 832,99 zł,
 - składek ZUS (45,9 zł) i zaliczek na podatek dochodowy (34 zł) od wypłaconych w grudniu 2011 r. wynagrodzenia za częściowe wykonanie umowy zlecenia nr 2/09/2011 zapłaconych w styczniu 2012 r. w łącznej kwocie 79,90 zł,
 - wymiany kół w jednym z leasingowanych samochodów, na kwotę rozliczoną z dotacji 2 298,34 zł,
 - faktury za telefon komórkowy zapłaconą w styczniu 2012 w kwocie 317,22 zł,
 - reklamy w internecie na kwotę 60,33 zł (faktura na kwotę 369 zł),
 - kwoty 114,92 zł wynikającej z nadpłaty składek ZUS w październiku 2010 r. a pomniejszonych o tę nadpłatę faktycznie zapłaconych w lutym 2011 r.
 - sporządzenia Certyfikatu Energetycznego za kwotę 567,24 zł
- i wynoszą łącznie **10 270,94 zł**.

Ponadto odnosząc się do innych nieprawidłowości, na które Wydział AK zwraca uwagę, a które nie mają dla nas skutków finansowych:

1. zgodnie § 7 ust.1 uchwały nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin, na którą to ww. organ się powołuje, „otrzymana dotacja podlega rozliczeniu za okresom początku

roku kalendarzowego do końca miesiąca kończącego okres sprawozdawczy” czyli do końca roku kalendarzowego stosownie również do art. 251 UoFinPubl. Nie wydaje nam się zatem aby błędem było wydatkowanie dotacji w miesiącu następnym lub innym w danym roku kalendarzowym, na który została udzielona dotacja.

2. Nie prawdą jest, że nie udokumentowano przeprowadzenia 50 godzin zajęć z języka angielskiego, ponieważ kontrolującemu przedłożono umowę zawartą pomiędzy Przedszkolem a Szkołą Językową oraz fakturę i dowód zapłaty za przeprowadzone zajęcia. Są to dokumenty, które potwierdzają zaciągnięte zobowiązania placówki i poniesiony w tym względzie wydatek bieżący, który jest zgodny z art. 90 ust. 3d UoS. Przepisy UoS i UoFinPubl nie określają, że dowodem na poniesienie wydatku bieżącego przez przedszkole ma być zapis w dzienniku zajęć dodatkowych.

4. Przeprowadzona kontrola i jej zakres.

W związku z przeprowadzoną kontrolą my jako organ kontrolowany również mamy swoje spostrzeżenia i wnioski. Otóż nie jest sprawą dla nas jasną dlaczego w wystąpieniu pokontrolnym, a wcześniej w mediach, ujawnia się opinii publicznej markę i wartość leasingowanych samochodów, jakie posiada przedszkole, co jak wiadomo jest sprawą prywatną bo fakt rozliczenia z dotacji dotyczy tylko trzech rat leasingowych a nie wszystkich rat comiesięcznych i nie dotyczy również zakupu tych aut. Wyjaśnienia powyżej. Nasuwa się w tej kwestii pytanie czy nie jest to wyjście poza zakres obowiązków służbowych osób kontrolujących.

Ponadto podczas kontroli miał również miejsce fakt wyniesienia dokumentów księgowych przez kontrolującego Mirosława Dyka – głównego specjalistę Wydz. AK na czas weekendu (4-7 styczeń 2013) poza budynek przedszkola, bez wcześniejszego spisania protokołu w tym zakresie i pisemnej zgody osób kontrolowanych. Tu również nasuwa się pytanie czy nie jest to przekroczenie obowiązków służbowych.

Według informacji prawnych prawo do powoływania się na przepisy budowlane i interpretowania poprawności i zasadności wydawania opinii budowlanych, zgodnie z Ustawą „Prawo Budowlane” art.12, posiadają osoby mające uprawnienia budowlane w co najmniej takim samym zakresie co osoba wydająca opinię budowlaną. Kontrolujący nie przedstawił dokumentu potwierdzającego posiadanie takich uprawnień.

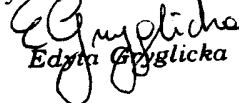
W związku z powyższym:

Aneta Kędzierska i Edyta Gryglicka zobowiązują się po pozytywnym rozpatrzeniu niniejszego odwołania zwrócić na rachunek bankowy budżetu miasta kwotę **10 270,94** zł jako część błędnie rozliczonej dotacji za rok 2011.

Dyrektor metodyczny


mgr Aneta Kędzierska

Dyrektor administracyjny


Edyta Gryglicka

Niepubliczne Przedszkole
Elfik s.c.
ul. Żywiecka 47, 20-870 Lublin
NIP 7123182344