



Prezydent Miasta Lublin



ul. Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: 81 466 1850, fax: 81 466 1851
e-mail: audyt@lublin.eu, www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.28.2013

Lublin, dnia 26 listopada 2013 r.

Pani Urszula Kropiewnicka
Przedszkole Niepubliczne „Bajkolandia”
ul. Skrajna 2, 20-802 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 12 ust. 1 uchwały nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 4 listopada 2010 r.¹ Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział AK”) kieruje niniejsze wystąpienie pokontrolne. Zawiera ono ocenę wyników kontroli wykorzystania dotacji przekazanej z budżetu miasta Lublin w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. na realizację zadań Przedszkola Niepublicznego „Bajkolandia” (dalej: „Przedszkole”) określonych w art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² (dalej: „uso”).

Kontrolę przeprowadziła Anna Nowak – podinspektor Wydziału AK. W toku kontroli Przedszkole reprezentował organ prowadzący (wspólnicy spółki cywilnej): Pani [REDAKTOWANE] oraz Pan [REDAKTOWANE], którzy 16 lipca 2013 r. podpisali protokół kontroli, a następnie 18 lipca 2013 r. złożyli dodatkowe wyjaśnienia do ustaleń kontroli. Niniejsze wystąpienie zawiera stanowisko Wydziału AK w sprawach przedstawionych ww. wyjaśnieniach.

Według ustaleń kontroli z dotacji otrzymanej z budżetu miasta Lublin w łącznej kwocie 798.380,00 zł (374.155,00 zł w 2011 r. i 424.225,00 zł w 2012 r.) zgodnie z art. 90 ust. 3d uso (tj. na dofinansowanie realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej) Przedszkole wydatkowało 733.179,11 zł (347.522,54 zł w 2011 r. oraz 385.656,57 zł w 2012 r.), natomiast pozostała kwota w wysokości 65.200,89 zł (26.632,46 zł w 2011 r. i 38.568,43 zł w 2012 r.) została wykorzystana niezgodnie z ww. przepisem, ponieważ sfinansowano nią inne zadania niż wskazane w art. 90 ust. 3d uso lub rozliczono nieudokumentowane kwoty wydatków.

1 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego - Dz.Urz.Woj.Lub.2010.153.2698; ze zm. Dz.Urz.Woj.Lub.2013.1722,

2 j.t. Dz.U.2004.256.2572 ze zm.,

[Podpis]



Z rozliczeń wykorzystanej dotacji złożonych do Wydziału Oświaty i Wychowania Urzędu Miasta Lublin (dalej: „Wydział OW”) wynikało, że Przedszkole wydatkowało pełne kwoty otrzymanych dotacji. Na potwierdzenie powyższego w toku kontroli okazano miesięczne wydruki podatkowej książki przychodów i rozchodów, na których literą „d” oznaczone były pozycje wydatków rozliczonych z dotacji. Dowody źródłowe dokumentujące te wydatki³ były wystawione na Przedszkole i oznaczone adnotacją o ich zapłacie z dotacji. Dokumentowały one wypłatę wynagrodzeń z pochodnymi, opłaty za media, zakup materiałów i wyposażenia, zakup książek i pomocy dydaktycznych, wydatki na szkolenia pracowników oraz płatności za bieżące remonty.

Rozliczone z dotacji wydatki dokonywane były przelewem z rachunku bankowego Przedszkola (poza jednym przypadkiem) wskazanego w Wydziale OW.

Na rozliczoną z dotacji niezgodnie z art. 90 ust. 3d uso kwotę 65.200,89 zł składały się:

1. Wydatki poniesione na sfinansowanie zadań organu prowadzącego Przedszkole:
 - a) 46.053,14 zł⁴ wynagrodzeń brutto dwóch „dozorców nocnych”;
 - b) 160,00 zł za badania lekarskie i szkolenie BHP ww. pracowników⁵;
 - c) 2.038,00 zł⁶ za ubezpieczenie budynku (od ognia i zdarzeń losowych, szyb i innych przedmiotów od stłuczenia oraz odpowiedzialności cywilnej), w którym mieściło się Przedszkole i którego właścicielem był organ prowadzący Przedszkole;
 - d) 86,10 zł w 2011 r. za abonament usługi monitorowania sygnałów lokalnego systemu alarmowego i podejmowania interwencji przez Solid Group Sp. z o.o.;
Ww. wydatki na ochronę mienia miały niewątpliwie związek z prawidłowym i bieżącym funkcjonowaniem Przedszkola, co podkreślają osoby prowadzące Przedszkole w wyjaśnieniach z dnia 18 lipca 2013 r. Jednak zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 1 uso zapewnienie bezpiecznych warunków działania Przedszkola należy do zadań organu prowadzącego, a na te zadania i dla tego podmiotu przedmiotowa dotacja nie była udzielona. Zgodnie z art. 90 ust. 3d uso dotacja ta winna być natomiast wykorzystana na realizację zadań Przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Zaznaczyć należy, że dofinansowanie realizacji ww. zadań z art. 90 ust. 3d uso obejmować może jedynie określone zadania realizowane wobec uczniów. Ostatecznym „beneficjentem dotacji ma być uczeń”.
 - e) 3.189,00 zł za wymianę w grudniu 2012 r. uszkodzonego zmiękczacza do wody ECO-OPTIMA Crystal;
 - f) 69,99 zł w 2012 r. za zakup oprawy z czujnikiem ruchu;

3 umowy o pracę, umowy zlecenia i o dzieło, listy płac, rachunki (również do umów cywilnoprawnych), faktury, wyciągi bankowe, deklaracje PIT-4 i ZUS DRA,

4 20.141,60 zł w 2011 r. i 25.911,54 zł w 2012 r.,

5 70,00 zł w 2011 r. za badanie jednego, 90,00 zł w 2012 r. za badanie i szkolenie BHP drugiego dozorczy,

6 867,00 zł w 2011 r. i 1.171,00 zł w 2012 r.,

7 por. wyrok WSA w Lublinie sygn. I SA/Lu 384/12 z dn. 13.07.2012 r.,



Odnosząc się do wyjaśnień z dnia 18 lipca 2013 r. należy wskazać, że Wydział AK nie zarzuca, iż wymiana zmiękczacza do wody oraz zakup oprawy mają charakter wydatków inwestycyjnych. Brak podstaw do finansowania ich z dotacji udzielonej Przedszkolu na realizację zadań z art. 90 ust. 3d uso wynika z faktu, że wydatki te dotyczą wprost zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków działania Przedszkola, co należy do zadań organu prowadzącego wymienionych w art. 5 ust. 7 pkt 1 uso.

- g) 934,06 zł⁸ za konserwację i przegląd sprzętu p.poż.;
- h) 703,50 zł⁹ za przegląd i czyszczenie przewodów kominowych oraz przegląd instalacji gazowej;
- i) 24,99 zł za zakup w styczniu 2012 r. soli drogowej;

W wyjaśnieniach z dnia 18 lipca 2013 r. osoby prowadzące Przedszkole zwracają uwagę na obligatoryjność posiadania przez placówkę oświatową odpowiedniego sprzętu p.poż. oraz obowiązek dokonywania przeglądów i konserwacji tego sprzętu, instalacji gazowej oraz przewodów kominowych i wentylacji. Wydział AK podziela ten pogląd, zwracając jednocześnie uwagę, że według obowiązujących przepisów – art. 7 ust. 5 pkt 1 uso – jest to zadanie organu prowadzącego. Przedmiotowa dotacja udzielona zaś została dla Przedszkola na realizację jego zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, a nie dla organu prowadzącego na realizację jego zadań wymienionych w uso.

2. Wydatki poniesione bezpodstawnie lub nieudokumentowane (wg art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych¹⁰ - dalej „ufp” wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które została ona udzielona):
- a) 217,08 zł¹¹ ujęte w rozliczeniach złożonych do Wydziału OW, a niewykazane w zestawieniach wydatków z dotacji i niepotwierdzone dowodami źródłowymi¹²;
 - b) 56,16 zł¹³ niezapłaconych kwot rozliczonych z dotacji faktur (zapłata - przelewy bankowe były w kwotach niższych niż ujęte w fakturach i rozliczone z dotacji)¹⁴;
 - c) 32,46 zł nieudokumentowanych opłat bankowych i pocztowych rozliczonych z dotacji w 2012 r.¹⁵;
 - d) 87,91 zł w 2012 r. za zakup niezidentyfikowanych „czasopism z płytą”, przez co nie można potwierdzić, że wydatek związany był z zadaniami Przedszkola określonymi w art. 90 ust. 3d uso;

8 405,90 zł w 2011 r. i 528,16 zł w 2012 r.,

9 492,00 zł w 2011 r. i 211,50 zł w 2012 r.,

10 j.t. Dz. U. 2013. 885,

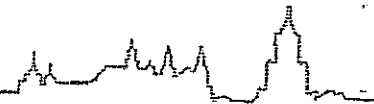
11 58,94 zł w 2011 r. i 158,14 zł w 2012 r.,

12 w 2011 r. z dotacji rozliczono kwotę 374.155,00 zł, podczas gdy z dokumentów i z zestawienia wydatków wynikała kwota 374.096,06 zł, zaś w 2012 r. rozliczono kwotę 424.225,00 zł, przy czym w toku kontroli dokumenty zostały przedstawione na kwotę 424.066,86 zł,

13 16,87 zł w 2011 r. i 39,29 zł w 2012 r.,

14 szczegółowe zestawienie dokumentów przedstawiono na str. 22 protokołu kontroli,

15 różnicę opisano i przedstawiono na str. 28 protokołu kontroli,



- e) 8.704,00 zł¹⁶ premii dla pracowników przyznanych na podstawie ustnych dyspozycji bez zachowania formy pisemnej, przy czym umowy o pracę nie przewidywały takiego składnika wynagrodzenia. Nie było też pisemnych uregulowań określających zasady premiowania wyników pracy.

Wypłacanie premii na podstawie ustnych dyspozycji było niezgodne z art. 29 § 2 i § 4 w związku z art. 29 § 1 pkt 3 i art. 94 pkt 5 Kodeksu pracy¹⁷, w myśl których w umowie o pracę należy określić wszystkie składniki wynagrodzenia pracownika i wypłacać wynagrodzenie w wysokości ustalonej w tej umowie, zaś zmiana warunków umowy o pracę (a taką jest każda zmiana wysokości wynagrodzenia) wymaga formy pisemnej. Ponadto zaznaczyć należy, że w tej sytuacji niemożliwe było określenie zasadności przyznanych premii. Zachowanie formy pisemnej, również w przypadku przyznania składników nieroszczeniowych (na co powołują się osoby prowadzące w złożonych dodatkowych wyjaśnieniach), ma istotne znaczenie dla celów dowodowych.

3. Wydatki niedotyczące zadań Przedszkola wymienionych w art. 90 ust. 3d uso:

- a) 1.367,09 zł¹⁸ za zakup puzzli i książek na prezenty dla dzieci z okazji zakończenia roku i Mikołajek. Upominki przeznaczone na użytek domowy nie powinny być finansowane ze środków publicznych, lecz np. z wpłat rodziców;
- b) 798,41 zł w 2011 r. za prenumeratę czasopisma „Rachunkowość i podatki w oświacie” oraz aktualizację publikacji „Organizacja i zarządzanie placówką niepubliczną w praktyce”;

W wyjaśnieniach z dnia 18 lipca 2013 r. osoby prowadzące Przedszkole zaznaczają, że powyższe szkolenie dotyczyło działalności oświatowej, zaś wszystkie publikacje i czasopisma służą nauczycielom i Dyrektorowi Przedszkola. W ocenie Wydziału AK szkolenie i publikacje dotyczą kwestii organizacji administracyjno-księgowej placówek oświatowych i skierowane są do osób zarządzających placówką i zajmujących się księgowością. Zatem nie można ich uznać za realizację zadań Przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (art. 90 ust. 3d uso).

- c) 540,00 zł w 2012 r. za szkolenie osób prowadzących Przedszkole nt. „Zasady dotowania prywatnych szkół i przedszkoli z budżetów jst – obliczanie wysokości dotacji oświatowych”;
- d) 139,00 zł za zakup niszczarki do dokumentów w styczniu 2012 r.;

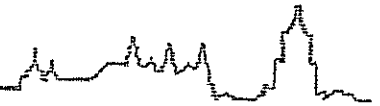
Art. 90 ust. 3d uso stanowi, że dotacja winna być wykorzystana na realizację zadań Przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej oraz wyłącznie na pokrycie jego wydatków bieżących. Zgodnie zaś z art. 251 ust. 4 upf wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które ją udzielono (zadania z art. 90 ust. 3d uso).

W świetle powyższych przepisów sfinansowanie z dotacji ww. wydatków stanowi wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 90 ust. 3d uso i skutkuje zwrotem tej części dotacji wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, o czym stanowi art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 upf.

¹⁶ 2.881,00 zł w 2011 r. i 5.823,00 zł w 2012 r.,

¹⁷ ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy - j.t. Dz.U.1998. 21.94 ze zm.,

¹⁸ 814,64 zł w 2011 r. i 552,45 zł w 2012 r.,



Ponadto Wydział AK zwraca uwagę na inne, niżej wymienione nieprawidłowości, niemające skutków finansowych:

1. Przypadki nieterminowych płatności z dotacji (4 opóźnienia do 17 dni).
Stosownie do art. 4 ust. 1 ufp Przedszkole jako podmiot wykorzystujący środki publiczne zobowiązane było do przestrzegania zasad ponoszenia wydatków ze środków publicznych wymienionych w art. 44 ust. 3 ufp, w tym do dokonywania wydatków w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań.
2. Niezgodności kwot poszczególnych rodzajów wydatków wykazanych w rozliczeniu wydatków z dotacji z kwotami ujętymi w ewidencji (i wynikających z dowodów źródłowych oznaczonych adnotacją o sfinansowaniu z dotacji).
3. Niedokumentowanie realizacji zajęć dodatkowych (wyjątek stanowią zajęcia teatralne – od września 2011 r. rozpoczęto prowadzenie dziennika), za które zapłacono z dotacji 35.593,28 zł. Dopiero od września 2012 r. zajęcia te były ewidencjonowane w formie zestawienia przeprowadzonych zajęć.

Ponadto Wydział AK informuje, że opłaty za prowadzenie rachunków bankowych i za dokonywanie operacji bankowych (takie jak prowizje za przelewy bankowe, wypłaty gotówki, operacje kartą płatniczą itp.) nie są wydatkami na realizację zadań określonych w art. 90 ust. 3d uso, co oznacza że nie powinny być finansowane ze środków dotacji udzielonej z budżetu miasta Lublin.

Odnośząc się do pozostałych kwestii przedstawionych w wyjaśnieniach z dnia 18 lipca 2013 r. należy zaznaczyć, że Wydział AK nie poddaje w wątpliwość zasadności wydatków dotyczących: zakupu baterii do armatury, farb, usług remontowych (dot. malowania pomieszczeń), zlewu, talerzy, sztućców, publikacji i czasopism stanowiących pomoce dydaktyczne, nagród w konkursach, zajęć dodatkowych oraz kosztów przewozów i biletów, kosztów zorganizowania imprez i zabaw dla dzieci, wynagrodzeń pracowników pedagogicznych oraz niepedagogicznych, którzy według zakresów czynności realizowali zadania Przedszkola w zakresie określonym w art. 90 ust. 3d uso.

Wydział AK nie wnosił uwag do własności budynku, w którym mieściło się Przedszkole jak i do jego powierzchni. Także nie kwestionował zasadności wydatków za usługi księgowe. Należy jednak ponownie podkreślić, że zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 3 uso do zadań organu prowadzącego należy m.in. zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej placówki. Natomiast dotacja przeznaczona jest na dofinansowanie zadań Przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Z tego też względu wydatki związane z obsługą księgową nie powinny być finansowane ze środków przedmiotowej dotacji. W tej sprawie, jak słusznie zauważono w przedmiotowych wyjaśnieniach, pojawiło się wiele różniących się od siebie stanowisk, interpretacji i opinii. I tak np. dotyczy to kwestii rozliczania z dotacji usług księgowych, odnośnie których w trakcie czynności kontrolnych wyjaśnienia złożył Pan ██████████ załączając stanowisko RIO we Wrocławiu. Przeciwne stanowisko w tej sprawie zawiera uzasadnienie do wyroku WSA w Białymstoku: „Z brzmienia art. 5 ust. 7 pkt 3 uso wynika, że w zakresie zadań obciążających organ założycielski i nie należących do zadań realizowanych przez szkołę (placówkę), mieszczą się zadania obejmujące zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej (...). Wspomniany przepis obliguje organ prowadzący do zapewnienia warunków działalności w tym także poprzez zapewnienie



odpowiednich środków finansowych. Z powyższego wynika, że obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna stanowi obowiązek organu prowadzącego i nie można wydatków z nią uznać za wydatki poniesione na realizację zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. (...) W przeciwnym razie dotacje stanowiłyby w istocie dofinansowanie zadań organu prowadzącego, co byłoby sprzeczne z celem takich dotacji¹⁹. Także takie stanowisko przedstawia WSA w Krakowie, który podsumowując ocenę analogicznych wydatków stwierdza, że cyt: „celem dotacji nie jest dofinansowywanie realizacji zadań organu prowadzącego szkołę, lecz dofinansowywanie zadań szkoły”²⁰.

Wydział AK równocześnie informuje, że różnorodność interpretacji nie jest przyczyną niekorzystnych rozstrzygnięć dla Przedszkola. Wydział AK kieruje się przede wszystkim dobrem uczniów i wychowanków i nie kwestionuje wydatków związanych z celem, na jaki została udzielona dotacja. Niemniej jednak nie można za taki uznać usług księgowych.

Należy też zaznaczyć, że przedstawiona w wyjaśnieniach sytuacja „większości przedszkoli” wynajmujących pomieszczenia na prowadzoną działalność i rozliczających z dotacji czynsz najmu, nie była przedmiotem niniejszej kontroli.

W związku z powyższym polecam:

1. W terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego zwrócić na rachunek budżetu miasta (Bank Pekao S.A. V O. w Lublinie: 07 1240 1503 1111 0010 0351 6884) niezasadnie rozliczoną w latach 2011 - 2012 dotacji kwotę **65.200,89 zł** wraz z odsetkami naliczonymi wg art. 252 ust. 6 pkt 1 ufp. Kserokopię dowodu zwrotu proszę przekazać do Wydziału AK.
2. Wykorzystywać dotację wyłącznie na dofinansowanie realizacji zadań Przedszkola w zakresie określonym w art. 90 ust. 3d uso, mając na uwadze, że nieprzestrzeganie tego obowiązku skutkuje zwrotem dotacji do budżetu miasta.
3. Dokumentować przeprowadzenie zajęć finansowanych ze środków dotacji.

Proszę w terminie 15 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego poinformować o realizacji wniosków pokontrolnych. W tym celu można wykorzystać szablon sprawozdania²¹ określony w załączniku nr 4 do procedury przeprowadzania kontroli²².

Zastępca Dyrektora
Wydziału Audytu i Kontroli
mgr Beata Kurek

Prezydent Miasta Lublin

dr Krzysztof Żuk

19 wyrok WSA w Białymstoku, sygn. I SA/Bk 6/13, z dn. 13.02.2013 r.,

20 wyrok WSA w Krakowie, sygn. I SA/Kr 1304/12, z dn. 12.12.2012 r.,

21 <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=210&id=135056>.

22 zarządzenie Nr 680/2010 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28 września 2010 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli przez Wydział Audytu i Kontroli ze zm.