



LUBLIN

1918 — 2018

Inspiruje
nas wolność

Prezydent Miasta Lublin



ISO 9001:2015
FS 583555

ul. Mieczysława Karłowicza 4/1009, 20-027 Lublin, tel.: +48 81 466 1850, fax: +48 81 466 1851
ePUAP: /UMLublin/SkrytkaESP, e-mail: audyt@lublin.eu, www.um.lublin.eu

AK-K-I.1711.29.2018

Lublin, 21 sierpnia 2018 r.

Pani Ewa Kuszewska
organ prowadzący
Niepubliczne Przedszkole „Dobry Start”
ul. Puławska 4B/36
20-046 Lublin

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 7 ust. 1 uchwały nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 21.12.2017 r.¹ Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin (dalej „Wydział AK”) kieruje do Pani jako organu prowadzącego Niepubliczne Przedszkole „Dobry Start” w Lublinie (dalej „przedszkole”) niniejsze wystąpienie pokontrolne. Zawiera ono wynik kontroli:

- faktycznej liczby uczniów w latach 2017 – 2018, na których przedszkole otrzymało dotacje z budżetu miasta Lublin na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 07.09.1991 r. o systemie oświaty² (dalej „uso”), w 2018 r. - art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych³ (dalej „ufzo”),
- wykorzystania tych dotacji w 2017 r. na realizację zadań przedszkola określonych w art. 90 ust. 3d uso.

Kontrolę przeprowadziła inspektor Anna Nowak – pracownik Wydziału AK, na podstawie § 5 ust. 1 ww. uchwały. Protokół kontroli podpisały w dniu 14.06.2018 r. upoważnione przez Panią: p. Monika Bielawska i p. Katarzyna Wieczorek. W dniu 13.07.2018 r. złożyła Pani dodatkowe wyjaśnienia (uzupełnione w dniu 16.07.2018 r.). W niniejszym wystąpieniu Wydział AK odnosi się do tych wyjaśnień.

I. W wyniku kontroli liczby uczniów zgłoszonych do dotacji w latach 2017 – 2018 ustalono, że przedszkole pobrało dotację w nadmiernej wysokości łącznie o 12.965,28 zł, ponieważ w „Informacji o faktycznej liczbie uczniów”, stanowiącej podstawę do przekazania dotacji wykazała Pani dzieci, dla których:

1. Zezwoliła Pani na spełnianie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego poza przedszkolem, jednocześnie pobierając na nie dotacje (**11.684,34 zł**). Dwójka dzieci zapisana została do przedszkola od września 2017 r. (do dotacji wykazywana od października 2017 r. do czerwca 2018 r.) i na podstawie opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej w sprawie spełniania obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza przedszkolem lub szkołą, zezwoliła Pani w drodze decyzji z 30.09.2017 r. na objęcie dzieci edukacją domową.

1 Uchwała nr 978/XXXVIII/2017 Rady Miasta Lublin z 21.12.2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu miasta Lublin oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania przez podmioty funkcjonujące na terenie miasta Lublin prowadzone przez osoby fizyczne lub prawne inne, niż miasto Lublin (Dz.Urz.Woj.Lub.2018.85 ze zm.);

2 J.t. Dz.U.2016.1943 ze zm.;

3 Dz.U.2017.2203;



Zgodnie z obowiązującym od 01.01.2018 r. art. 23 ufzo dotacji nie udziela się na ucznia placówki wychowania przedszkolnego, który odbywa roczne przygotowanie przedszkolne poza tą placówką. Przepisy te stanowią ponadto doprecyzowanie uregulowań obowiązującej w 2017 r. uso⁴. Mimo braku w 2017 r. przepisu wprost uniemożliwiającego dotowanie nauczania domowego w przedszkolu podkreślić należy, że ostatecznym beneficjentem dotacji jest uczeń i to na niego bezpośrednio ma zostać przeznaczona dotacja. W przypadku nauczania domowego, podczas gdy dziecko pozostaje w domu, nie może zostać uznane za ucznia, a przedszkole nie ponosi kosztów jego nauczania i opieki, wobec czego brak jest podstaw prawnych do udzielenia na nie dotacji.

Pogląd taki został również przedstawiony przez podsekretarza stanu MEN w odpowiedzi z dnia 03.03.2015 r. na interpelację poselską nr 30992. Zaznaczyć należy, że Wydział AK nie zarzuca Pani, że wykazanie tych dzieci do dotacji było zamierzonym działaniem w celu wyludzenia dotacji. Nie można jednak uznać tej dotacji jako prawidłowo pobranej, nawet w przypadku sporadycznego przychodzenia dzieci na wybrane zajęcia⁵ – nie realizowały bowiem pełnego programu nauczania w przedszkolu.

2. Nie można jednoznacznie potwierdzić statusu ucznia dla jednego dziecka. Zapisy umowy wskazywały zakończenie świadczenia opieki przedszkolnej nad tym dzieckiem w czerwcu 2017 r. (rodzice uzupełnili w umowie datę końcową uczęszczania dziecka: „06.2017”), jednak do dotacji było ono wykazywane również w lipcu i sierpniu 2017 r. (kwota pobranej dotacji: **1.280,94 zł**). Ponadto, według wyjaśnień pracownika przedszkola, złożonych w toku kontroli, dziecko to uczęszczało w wakacje do przedszkola na 3 godziny, bez posiłków i rodzice zostali zwolnieni z opłat czesnego i nie płacili za posiłki. Wątpliwości pogłębia dotowanie dziecka, które korzysta z kształcenia, wychowania i opieki w ograniczonym zakresie – tylko przez 3 godziny dziennie, a według obecności w dzienniku: w lipcu przez 9 dni, a w sierpniu przez 11 dni⁶.

„[...] Na podstawie przepisów u.s.o., a więc art. 90 ust. 2b w związku z art. 90 ust. 3d u.s.o. [...] dotacje do niepublicznych przedszkoli przysługują [...] na każdego ucznia, w związku z koniecznością dofinansowania realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowywania i opieki [...] Wykładnia obu przepisów prowadzi do wniosku, że termin każdy uczeń, o jakim stanowi art. 90 ust. 2b u.s.o., musi być rozumiany jako podmiot, który faktycznie korzysta z usług realizowanych przez przedszkole. Taki wniosek wynika z treści art. 90 ust. 3d u.s.o., który zadania finansowane dotacją określa jako kształcenie, wychowanie i opiekę. Te rodzaje aktywności placówki opiekuńczej wiążą się z faktycznym uczestnictwem dziecka w tego rodzaju działaniach. [...]”⁷. Dotacja nie przysługuje, gdy cele przedszkola realizowane są w sposób sporadyczny, nieregularny, nawet gdy dzieci pozostają na liście wychowanków przedszkola.⁸

4 Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy: druk 1837;

5 Według Pani wyjaśnień, dzieci uczestniczyły w j. angielskim, rytmice, tańcach ludowych i balecie oraz wyjściach do filharmonii;

6 Nieobecności odnotowane zostały w wakacje po 12 dni (z 21 w lipcu i 23 w sierpniu) co oznacza, że dziecko przez ponad połowę dni nie przychodziło do przedszkola;

7 Wyrok NSA z dnia 08.03.2017 r., sygn. akt II GSK 4795/16;

8 Za: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14.06.2017 r., sygn. akt I SA/Gd 506/17;



II Kontrola wykorzystania dotacji wykazała, że z kwoty 86.643,09 zł dotacji przekazanej w 2017 r. z budżetu miasta Lublin nie można zakwalifikować jako wydatków wykorzystanych przez przedszkole zgodnie z art. 90 ust. 3d uso (tj. na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej) kwoty 1.132,52 zł, którą sfinansowano wydatki na cele niezgodne z przeznaczeniem dotacji, nieudokumentowane lub rozliczone w nieprawidłowej wysokości.

Okazała Pani dowody źródłowe⁹ z adnotacją o sfinansowaniu wydatku z dotacji budżetu miasta Lublin, ze wskazaniem kwoty (równiej lub wyższej niż ostatecznie rozliczona z dotacji). Opis ten nie był podpisany przez osobę dokonującą adnotacji a w przypadku deklaracji PIT i ZUS, umieszczany był na zestawieniu kontrolnym składek lub jednym z potwierdzeń przelewów. Zgodnie z § 7 ust. 5 pkt 1 lit. c)¹⁰ uchwały nr 600/XXIII/2016 Rady Miasta Lublin z dnia 17.11.2016 r.¹¹, podmioty kontrolowane udostępniają do przeprowadzenia kontroli m.in. dokumenty źródłowe opatrzone adnotacjami o dacie i kwocie wykorzystanej dotacji.

Rozliczone z dotacji wydatki opłacane były gotówką lub przelewami, również przed otrzymaniem dotacji, z rachunku bankowego przedszkola, na który miasto Lublin przekazało dotację¹². Rachunek ten służył również do gromadzenia innych środków, m.in. wpłat czesnego i za wyżywienie dzieci. Wykazane jako rozliczone z dotacji wydatki były zatem refundacją płatności dokonywanych z innych środków. Pomimo to, Wydział AK nie kwestionował rozliczenia tak sfinansowanych wydatków, gdy na podstawie dowodów źródłowych jednoznacznie można było potwierdzić, że były one poniesione na zadania przedszkola zgodnie z art. 90 ust. 3d uso.

Na wykorzystaną niezgodnie z art. 90 ust. 3d uso kwotę dotacji w wysokości 1.132,52 zł¹³ złożyły się:

1. Wydatki (łącznie 742,39 zł) niezgodne z dyspozycją ww. przepisu:

a) **358,62 zł** tytułem wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na ½ etatu na stanowisku „pomoc nauczyciela, pracownik administracyjny”, w części dotyczącej prac administracyjnych niezwiązanych z realizacją zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki (przygotowywanie umów, raportów ODPN i SIO, prace promocyjne i marketingowe)¹⁴, które nie były związane z celem udzielenia dotacji, ponieważ beneficjentem tych działań nie byli uczniowie¹⁵.

b) **208,46 zł** za zakup prezentów (gier) na mikołajki, rozdanych dzieciom.

Gry zostały przekazane w formie prezentów i nie można potwierdzić ich ostatecznego przeznaczenia jako zgodnego z art. 90 ust 3d uso. Zakupy te zostały przeznaczone na użytek domowy i tym samym – jako mające charakter prywatny – nie powinny być pokrywane ze środków publicznych.

9 W szczególności: umowy o pracę, umowy cywilnoprawne, listy płac, zestawienia kontrolne składek od wynagrodzeń, faktury i rachunki, potwierdzenia przelewów, deklaracje PIT i ZUS;

10 W uchwale aktualnie obowiązującej, wskazanej na wstępie wystąpienia - § 4 ust. 4 pkt 1 - dane wykazywane w rozliczeniu pobrania i wykorzystania dotacji są rejestrowane w systemie informatycznym (ODPN) na podstawie dokumentów źródłowych trwale opisanych co do daty i kwoty sfinansowania wydatku z dotacji;

11 Uchwała Nr 600/XXIII/2016 Rady Miasta Lublin z dnia 17.11.2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu miasta Lublin oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania przez jednostki systemu oświaty funkcjonujące na terenie miasta Lublin prowadzone przez osoby fizyczne lub prawne inne niż miasto Lublin – Dz.Urz.Woj.Lub.2016.4687 ze zm.;

12 Z jednym wyjątkiem na wypłatę wynagrodzenia dla jednego pracownika za czerwiec 2017 r.;

13 Kwoty rozliczone w poszczególnych miesiącach przedstawiono w załączniku do wystąpienia;

14 Zgodnie z Pani wyjaśnieniami złożonymi w toku kontroli (dot. zakresu czynności pracownika) oraz z dnia 13.07.2018 r., uzupełnionymi 16.07.2018 r. potwierdzającymi czas pracy w ramach ww. obowiązków;

15 Por. wyrok WSA w Warszawie z 13.10.2016 r. (sygn. akt V SA/Wa 4105/15);



- c) **168,00 zł** za zakup biletów do kina w wakacje. Na fakturze nie został wskazany tytuł filmu, ani liczba sprzedanych biletów. Ponadto, zakupu dokonano w wakacje, gdy nie jest realizowana podstawa programowa, a w dziennikach nie są odnotowywane wydarzenia i wyjścia dzieci. Nie można zatem potwierdzić uczestnictwa dzieci, jak również realizacji celu przeznaczenia dotacji, tj. kształcenia i wychowania. Należy także zauważyć, że sporadyczne atrakcje są z zasady odpłatne i oparte na zasadzie dobrowolności i w publicznych przedszkolach finansowane z wpłat rodziców. „Uwzględnienie zatem ww. wydatków w ramach dotacji oświatowych dla placówek niepublicznych, doprowadziłoby do bezpodstawnego uprzywilejowania placówek niepublicznych w stosunku do placówek publicznych”.¹⁶
- d) **7,31 zł** rozliczonych z dotacji odsetek za nieterminową płatność faktury za energię. Zapłata zawinionych przez szkołę odsetek od nieterminowych płatności jest niedopuszczalna w myśl zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹⁷ („ufp”), do stosowania których zobowiązywał dysponentów dotacji art. 4 ust. 1 tej ustawy. Ww. wydatki nie były związane bezpośrednio z celem działalności przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, a ich beneficjentem nie było dziecko (lub nie można tego jednoznacznie potwierdzić). Co więcej, bez ich poniesienia przedszkole mogło prowadzić bieżącą działalność dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą¹⁸. Zapłata ze środków pochodzących z dotacji za inne zadania niż te, na które dotacja została udzielona, czyli na realizację innych celów niż cele wskazane w przepisach *uso* [...] winna być kwalifikowana jako wydatkowanie tej części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.¹⁹
2. Wydatki nieudokumentowane lub rozliczone z dotacji w nieprawidłowej wysokości (łącznie 390,13 zł):
- a) **255,13 zł** wynikające z błędnego podsumowania rozliczenia dotacji i stanowiące dotację niewykorzystaną. W rozliczeniu dotacji za 2017 r. wskazała Pani dowody źródłowe na kwotę niższą o 255,13 zł niż dotacja otrzymana. Zgodnie z art. 251 ust. 1 ufp, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinny być wykorzystane do końca roku budżetowego, a niewykorzystane w tym terminie – zwrócone do 31 stycznia następnego roku.
- b) **75,00 zł** wynikające z różnicy pomiędzy wystawionymi przez zleceniobiorcę rachunkami a potwierdzeniem godzin pracy na liście obecności. W lutym 2017 r. zleceniobiorca podpisał na liście przepracowanie 9,5 godziny, a w marcu 8 godzin, zaś rachunki za te miesiące zostały wystawione na 300,00 zł, tj. po 10 godzin ze stawką 30,00 zł za godzinę. Tym samym z dotacji rozliczone zostało wynagrodzenie za 2,5 godziny więcej niż potwierdzone na listach obecności.
- c) **60,00 zł** za fakturę za dogoterapię w kwietniu 2017 r., której przeprowadzenie nie zostało potwierdzone zapisami w dziennikach²⁰. Do złożonych wyjaśnień²¹ dołączyła Pani oświadczenia nauczyciela i osoby prowadzącej dogoterapię informujące, że zajęcia odbyły się 14.04.2017 r.

16 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10.04.2018 r., sygn. akt I SA/Rz 133/18;

17 J.t. Dz.U.2016.1870 ze zm., od 10.11.2017 r. - j.t. Dz.U.2017.2077 ze zm.;

18 Por. wyrok NSA z dnia 19.03.2014 r., sygn. akt II GSK 1858/12;

19 Cyt. za: WSA we Wrocławiu – wyrok z dnia 19.06.2015 r., sygn. akt III SA/Wr 161/15;

20 W pozostałych miesiącach (styczeń-marzec i maj-czerwiec) nauczyciele w dziennikach odnotowywali zajęcia dogoterapii;

21 Złożonych 13.07.2018 r. i uzupełnionych 16.07.2018 r.;



Oświadczenia te nie zostały jednak w żaden sposób potwierdzone. Ponadto wskazała Pani, że brak wpisu w dziennikach czy zdjęć z zajęć wynika z większego udziału kadry w opiekę nad dziećmi, w tym nad nowym przedszkolakiem (dzieckiem niepełnosprawnym). Zaangażowanie kadry dydaktycznej w opiekę nad dziećmi nie powinno jednak wpływać na sposób (i prawidłowość) uzupełniania dzienników. Podnoszony przez Panią argument zasad logiki, że jeżeli dogoterapia odbywała się każdego miesiąca, to również w tym miesiącu się odbyła, jest bezpodstawny. Na prowadzenie dogoterapii została zawarta umowa zlecenia, jednak nie ewidencjonowano jej realizacji tak jak w przypadku innych umów (listy obecności, wpisy w dziennikach dokonywane przez zleceniobiorcę), nie można więc potwierdzić jej częstotliwości.

W świetle powyższego kwota **12.965,28 zł** dotacji pobranej w nadmiernej wysokości oraz kwota **877,39 zł** wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 90 ust. 3d uso skutkuje zwrotem do budżetu Miasta Lublin wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, o czym stanowi art. 252 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 5 ufp. Kwota **255,13 zł** dotacji niewykorzystanej w 2017 r. na mocy art. 251 ust. 1 w związku z ust. 4 i 5 ufp skutkuje zwrotem do budżetu Miasta Lublin wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonego w ust. 1 (31 stycznia 2018 r.).

Wydział AK stwierdził również w toku kontroli nieprawidłowości, które bezpośrednio nie skutkują zwrotem dotacji:

1. Nie wzywała Pani rodziców dzieci do zachowania formy pisemnej (dla celów dowodowych) rozwiązywania umów, w szczególności gdy zakończenie korzystania z usług przedszkola następowało w innym czasie niż wskazany w umowie. Zaznaczyć należy, że jako umowy potraktowano dokument podpisany obustronnie pn. „Karta zgłoszenia do Niepublicznego Przedszkola „Dobry Start””, co może dodatkowo wprowadzać w błąd co do wagi podpisywanego dokumentu.
2. Wydatki finansowane z dotacji opłacane były przelewami, w większości po terminie płatności. I tak po terminie opłaciła Pani 35 z 38 faktur, 23 z 24 wynagrodzeń, wszystkie (finansowane z dotacji przez 7 miesięcy) składki ZUS i zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń. Opóźnienia w przelewach wynosiły nawet do 151 dni. Zaznaczyć również należy, że część wynagrodzeń wypłacała Pani gotówką, a pracownik podpisując listę płac nie podawał daty otrzymania wypłaty. Stosownie do dyspozycji 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.
3. Listy płac sporządzane były dla przedszkola (3 listy) lub ze wskazaniem Pani drugiej działalności (9 list). Sporadycznie jako nabywca na rozliczanych z dotacji fakturach widniała Pani druga działalność, jednak ze wskazaniem przedszkolnego adresu dostawy/odbioru. Również 2 umowy zlecenia zostały zawarte nie przez przedszkole, jednak w ich treści wskazano pracę na rzecz dotowanej jednostki. Tak niejednolicie prowadzona dokumentacja wydatków rozliczanych z dotacji, może budzić wątpliwości co do poprawności i przejrzystości ich finansowania dotacją.



W związku z powyższym:

1. Mając na uwadze ww. ustalenia, z mocy:
 - a) art. 252 ust. 1 ufp – w terminie 15 dni od daty otrzymania nin. wystąpienia pokontrolnego – dokonać zwrotu (wraz z odsetkami ustalonymi zgodnie z art. 252 ust. 6 ufp):
 - o dotacji pobranej w nadmiernej wysokości w kwocie **12.965,28 zł** (w tym 7.997,40 zł w 2018 r.),
 - o dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie **877,39 zł**.
 - b) art. 251 ust. 1 ufp – dokonać zwrotu kwoty **255,13 zł** dotacji niewykorzystanej w 2017 r. (wraz z odsetkami ustalonymi zgodnie z art. 251 ust. 5 ufp).
- Rachunek budżetu miasta, na który należy dokonać zwrotu w banku PEKAO SA V O. w Lublinie):
- nr 74 1240 1503 1111 0010 0125 4511 – dotyczy dotacji z 2017 r.,
 - nr 24 1240 1503 1111 0010 3726 0841 – dotyczy dotacji otrzymanej w roku bieżącym.

W tytułach przelewów proszę podać znak sprawy AK-K-I.1711.29.2018 i rok, którego dotyczy zwrot.

Na podstawie § 7 ust. 1 pkt 3 wymienionej na wstępie uchwały Rady Miasta Lublin informuję o możliwości pisemnego uznania ww. kwoty i dokonania jej zwrotu do budżetu miasta Lublin. W przypadku niedokonania zwrotu ww. kwot dotacji, zostanie wszczęte stosowne postępowanie administracyjne w tej sprawie.

2. W informacji o faktycznej liczbie uczniów wykazywać prawidłową liczbę dzieci faktycznie uczęszczających do przedszkola, potwierdzoną pełną dokumentacją. W przypadku ewentualnych nieścisłości na bieżąco dokonywać stosownych korekt. Ponadto rekomenduję zawieranie umów z rodzicami na świadczenie usług wychowania przedszkolnego z jednoczesnym obowiązkiem rozwiązywania ich z zachowaniem formy pisemnej.
3. Wykorzystywać dotację wyłącznie na wydatki:
 - a) będące dofinansowaniem realizacji zadań przedszkola w zakresie określonym w art. 35 ufo, mając na uwadze, że nieprzestrzeganie tego obowiązku skutkuje zwrotem dotacji do budżetu miasta,
 - b) ponoszone na podstawie dowodów źródłowych wystawionych na przedszkole i prawidłowo opisanych o pokryciu wydatku ze środków publicznych,
 - c) dokonywane z rachunku bankowego przedszkola, na które wpływa dotacja lub z rzetelnie udokumentowaną zapłatą gotówką, w ustalonych terminach.

Proszę o zawiadomienie – w terminie 15 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – Prezydenta Miasta Lublin za pośrednictwem Wydziału Audytu i Kontroli o realizacji ww. wniosków.

z up. Prezydenta Miasta Lublin
Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli


mgr inż. Anna Morow

(dokument w postaci elektronicznej podpisany
kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

Do wiadomości:

- 1) Wydział Oświaty i Wychowania Urzędu Miasta Lublin,
- 2) a/a.