



KNO-4101-04-00/2013  
Nr ewid. 145/2014/P/13/069/KNO

Informacja o wynikach kontroli

**WPŁYW  
LIKWIDACJI SZKÓŁ PUBLICZNYCH  
NA WARUNKI REALIZACJI  
ZADAŃ OŚWIATOWYCH GMIN**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

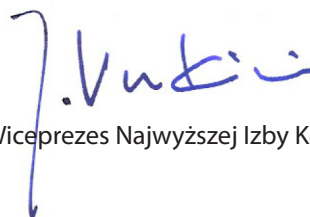
Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa  
Narodowego:

Piotr Prokopczyk



**Akceptuję:**

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 14.07.2014r

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>4</b>
1.1. Temat kontroli .....	4
1.2. Cel i zakres kontroli .....	4
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli .....	4
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>6</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	6
2.2. Uwagi końcowe i wnioski .....	7
<b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI</b> .....	<b>9</b>
3.1. Organizacja gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów .....	9
3.2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół.....	19
3.3. Finansowanie zadań oświatowych gmin .....	21
3.4. Inne ustalenia kontroli .....	28
<b>4. INFORMACJE DODATKOWE</b> .....	<b>29</b>
4.1. Przygotowanie kontroli .....	29
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	30
<b>5. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>32</b>

### 1.1 Temat kontroli

Kontrola planowa pn. *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin* (nr P/13/069) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli (NIK).

### 1.2 Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wpływu likwidacji szkół na warunki kształcenia uczniów i realizację zadań oświatowych gminy.

Ocena dotyczyła w szczególności:

- 1) wpływu likwidacji szkół na organizację gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów;
- 2) wywiązywania się gmin z obowiązku zapewnienia uprawnionym uczniom z obwodów szkół zlikwidowanych bezpłatnego dowozu do szkół kontynuowania nauki;
- 3) skutków finansowych likwidacji szkół.

Kontrolę przeprowadzono w 39 gminach, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (*ustawa o NIK*), z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności. Zasięgiem kontroli objęto dziewięć województw: lubelskie, lubuskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

Kontrolę przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz Delegatury NIK w Białymstoku, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze. Na terenie siedmiu województw skontrolowano po cztery gminy, a w pozostałych dwóch województwach odpowiednio pięć gmin (podkarpackie) i dwie gminy (opolskie). Kontrolę przeprowadzono w okresie od 9 września do 31 grudnia 2013 r., obejmując nią lata szkolne 2010/2011–2013/2014 (do czasu kontroli).

### 1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę zaplanowano w ramach przyjętego na 2013 r. przez NIK priorytetu dodatkowego pn. *Poprawa skuteczności systemu edukacyjnego, w kategorii kontroli wykonania zadań*. Sugestię kontroli zgłosiła Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 12 lipca 2012 r.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>2</sup> (*ustawa o systemie oświaty*) do zadań własnych gmin należy m.in. prowadzenie publicznych szkół podstawowych i gimnazjów (art. 5 ust. 5). Zmiany w sieci tych szkół są istotne o tyle, że nauka w nich jest objęta obowiązkiem szkolnym (art. 16 ust. 5), zaś sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego (art. 17 ust. 1).

Corocznie jednostki samorządu terytorialnego (*j.s.t.*), a w szczególności gminy, podejmują działania w celu likwidacji szkół, uzasadniając je koniecznością zmniejszenia wydatków na realizowane zadania oświatowe w związku ze spadkiem liczby uczniów w szkołach. Działaniom tym towarzyszą na ogół protesty społeczności lokalnych oraz sprzeciw związków zawodowych zrzeszających nauczycieli.

<sup>1</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

Od 1995 r. stopniowo maleje liczba uczniów na poszczególnych poziomach kształcenia, w związku ze spadkiem liczby ludności w wieku szkolnym. W latach szkolnych 2007/2008-2012/2013 liczba uczniów szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych, których prowadzenie nie należy do zadań gmin) zmniejszyła się ogółem w kraju z 2.268,5 tys. do 2.137,3 tys., tj. o 5,6%, a w gimnazjach z 1.350 tys. do 1.133,7 tys., tj. o 16%. Jednocześnie w tym okresie zmniejszyła się liczba szkół podstawowych z 13,3 tys. do 12,8 tys., tj. o 3,8%, a liczba gimnazjów zwiększyła się z 6,4 tys. do 6,5 tys., tj. o 1,6%. Od 2009 r. rozpoczął się jednak stopniowy wzrost liczby dzieci w wieku 3-5 lat (a w 2010 r. – również sześciolatków), czego skutkiem będzie też stopniowy wzrost w kolejnych latach liczby uczniów szkół podstawowych<sup>3</sup>.

Z badań Instytutu Badań Edukacyjnych wynika, że w latach 2008–2012 zamknięto ogółem w kraju działalność 954 szkół podstawowych i 170 gimnazjów, w tym odpowiednio 856 i 88 prowadzonych przez gminy. Jednocześnie w wymienionych pięciu latach założono ogółem w kraju 167 szkół podstawowych i 359 gimnazjów, w tym gminy założyły 29 szkół podstawowych i 129 gimnazjów. Ponadto następowało przekazywanie przez gminny szkół podstawowych i gimnazjów do prowadzenia innym organom (w trybie umownym lub poprzez zastąpienie zlikwidowanych szkół gminnych szkołami niepublicznymi lub publicznymi prowadzonymi przez podmioty niepubliczne) oraz przekształcanie szkół podstawowych (poprzez zmianę poziomu organizacyjnego i zastępowanie samodzielnych szkół podstawowych filiami szkolnymi<sup>4</sup>.

Podjęcie przez NIK kontroli obejmującej skutki likwidacji szkół uzasadniają istotne czynniki ryzyka zidentyfikowane w tym obszarze, tj.:

- możliwość pogorszenia warunków kształcenia dla uczniów zlikwidowanych szkół w nowych miejscach nauki;
- zwiększenie ogólnej liczby uczniów i wielkości oddziałów w szkołach przejmujących uczniów zlikwidowanych szkół;
- wydłużenie drogi uczniów do szkół (nowych miejsc nauki) i zwiększenie zakresu dowożenia uczniów;
- nieuzyskanie zakładanych oszczędności w finansowaniu zadań oświatowych;
- likwidacja szkół w celu pozbywania się przez gminę obowiązkowego zadania prowadzenia szkół.

<sup>3</sup> Źródło: 1) Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, str.: 58, 60, 67. 2) Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009, str.: 150, 187.

<sup>4</sup> Źródło: Raport tematyczny z badania. Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007-2012. Instytut Badań Edukacyjnych. Warszawa, marzec 2014, str. 25, 65, 73. Dostępny na: [www.ibe.edu.pl](http://www.ibe.edu.pl)

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**Likwidacje i przekształcenia szkół podstawowych i gimnazjów<sup>5</sup>, przeprowadzone przez kontrolowane gminy<sup>6</sup>, były podyktowane przede wszystkim dążeniem do zmniejszenia wydatków na oświatę w związku z niską liczbą uczniów w szkołach. W mniejszym stopniu gminy kierowały się poprawą jakości kształcenia, niemniej jednak pogorszenie warunków kształcenia nie nastąpiło.**

**Prawie połowę zlikwidowanych szkół gminnych (47,9%) zastąpiły nowe szkoły niepubliczne i publiczne nieprowadzone przez gminy, co dla uczniów oznaczało brak większych zmian w warunkach kształcenia. Natomiast w pozostałych przypadkach uczniowie likwidowanych szkół trafiali do średnio pięciokrotnie większych liczebnie szkół gminnych, co wymagało od nich szczególnego dostosowania się do nowego otoczenia. Jednakże w szkołach tych zapewniono uczniom nauczanie bez łączenia klas oraz większą, niż w szkołach likwidowanych, dostępność do urządzeń sportowo-rekreacyjnych, świetlic, stołówek i bibliotek szkolnych. [str. 9]**

**Negatywną konsekwencją likwidacji szkół było wydłużenie drogi ucznia do szkoły, jednak we wszystkich kontrolowanych gminach zapewniono bezpłatny transport lub refundację kosztów dojazdu do szkół gminnych. W niektórych przypadkach gminy zapewniały dowożenie uczniów także do nowych szkół powstałych w miejsce zlikwidowanych. Wykorzystywały w tym celu wolne miejsca w autobusach szkolnych dowożących uczniów do szkół gminnych. [str. 19]**

**Likwidacja szkół skutkowałą częściową utratą miejsc pracy. W kontrolowanych gminach zatrudnienie w innych szkołach gminnych lub nowo powstałych szkołach znalazło 68,5% nauczycieli szkół zlikwidowanych. Nauczyciele przechodzący do nowo powstałych szkół otrzymywali wynagrodzenie średnio o 40% niższe od przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli szkół gminnych przy jednocześnie zwiększonym o 28% wymiarze godzin dydaktycznych<sup>7</sup>. [str. 25, 28]**

**W wyniku likwidacji szkół wszystkie kontrolowane gminy uzyskały oszczędności w nakładach ponoszonych na realizację zadań oświatowych – średnio 286,1 tys. zł w skali roku – pomimo wzrostu wydatków na dowożenie uczniów do szkół przejmujących. Większość nieruchomości po zlikwidowanych szkołach nadal pozostawała własnością gmin<sup>8</sup>, w tym 53% nieruchomości użyzono na prowadzenie nowo powstałych szkół. [str. 21]**

**Nowymi zjawiskami w polityce oświatowej gmin jest podejmowanie likwidacji szkół w celu zastępowania szkół gminnych szkołami niepublicznymi lub publicznymi nieprowadzonymi przez gminy<sup>9</sup> oraz stopniowe wygaszanie działalności szkół gminnych (poprzez zaprzestanie rekrutacji uczniów do klas pierwszych) bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego. [str. 15]**

<sup>5</sup> W przeprowadzonej kontroli NIK przyjęła za „likwidację szkoły” sytuację całkowitego zamknięcia jej działalności jako odrębnej gminnej jednostki organizacyjnej, skutkującą przeniesieniem wszystkich jej uczniów do innej szkoły, natomiast za „przekształcenie szkoły” – sytuację ograniczenia zakresu działalności szkoły poprzez obniżenie jej stopnia organizacyjnego (np. z klas I-VI do I-III) lub likwidację filii szkolnej, skutkujące przeniesieniem części uczniów do innej szkoły lub innego miejsca nauki.

<sup>6</sup> Łącznie w kontrolowanych gminach przeprowadzono 119 likwidacji i przekształceń.

<sup>7</sup> Do nauczycieli zatrudnionych w szkołach niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r., poz. 191) dotyczące zasad zatrudniania i wynagradzania.

<sup>8</sup> W skontrolowanych gminach sprzedano trzy spośród 108 nieruchomości pozostałych po zlikwidowanych szkołach.

<sup>9</sup> Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku I OSK 1372/05 z dnia 9 lutego 2006 r. wskazał m.in., że obowiązkowy charakter zadań własnych gminy, do których należy prowadzenie szkół podstawowych i przedszkoli, powoduje, że gmina nie może z wykonywania tych zadań zrezygnować, czy też przekazać ich do wykonywania innemu podmiotowi, jak też nie może zlikwidować wszystkich prowadzonych szkół i placówek.

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto nieprawidłowości dotyczące:

- zaniechań i opóźnień w ustaleniu lub zaktualizowaniu planów gminnych sieci szkół publicznych oraz sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminy;
- nieprzestrzegania zasad udzielania dotacji szkołom niepublicznym i publicznym prowadzonym przez inne podmioty niż j.s.t., które przejmowały uczniów zlikwidowanych szkół gminnych;
- niezapewnienia uczniom opieki w czasie przewozu organizowanego przez gminy. [str. 17-18, 20, 26-27]

## 2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Powstawanie w kontrolowanych gminach szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. było następstwem integracji środowisk lokalnych w celu zachowania w miejscowościach wiejskich funkcjonującej szkoły. Procesy zakładania takich szkół rozpoczynały się zazwyczaj w pierwszej połowie roku likwidacji szkoły gminnej, po dokonaniu przez organy wykonawcze gminy (w ustawowym terminie do sześciu miesięcy przed zakończeniem roku szkolnego) poinformowania rodziców uczniów o zamiarze likwidacji szkoły. Skutkiem tego przygotowanie organizacji szkół nowo tworzonych przez podmioty niepubliczne oraz przekazywanie na ich potrzeby majątku zlikwidowanych szkół gminnych następowało bezpośrednio przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego. Powstające w takim czasie stowarzyszenia i fundacje – w stanie prawnym obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r. – nie miały możliwości spełnienia warunków wymaganych do uzyskania dotacji na pierwsze cztery miesiące działalności nowo utworzonych szkół niepublicznych, tj. wynikającego z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty wymogu poinformowania organów wykonawczych gminy o planowanej liczbie uczniów szkoły w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Udział nauczycieli mianowanych i dyplomowanych w nowo powstałych szkołach niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. (64,1% ogółu nauczycieli) był niższy niż w odpowiadających im zlikwidowanych szkołach gminnych (77,5%). W ocenie NIK, ze względu na niższy poziom kwalifikacji zawodowych nauczycieli w nowo powstałych szkołach, w połączeniu z większym obciążeniem ich zajęciami obowiązkowymi i niższym poziomem wynagradzania (w stosunku do nauczycieli szkół gminnych), istnieje ryzyko niższej jakości kształcenia w tych szkołach.

**W celu eliminowania nieprawidłowości towarzyszących procesom likwidacji szkół NIK wnioskuje o:**

- 1) **podejmowanie przez organy wykonawcze j.s.t., decydujących się na dokonanie likwidacji szkoły, debaty społecznej w zakresie swoich zamiarów likwidacyjnych z wyprzedzeniem, pozwalającym społeczności lokalnej na ewentualne zorganizowanie prawne (w formie stowarzyszenia lub fundacji) i przygotowanie organizacyjno-finansowe do prowadzenia szkoły;**

**Ułatwi to społecznościom lokalnym podejmowanie się zadania tworzenia i prowadzenia szkół niepublicznych lub publicznych w miejsce likwidowanych szkół gminnych i pozwoli na lepsze przygotowanie ich działalności. Informowanie rodziców uczniów o zamiarze likwidacji szkoły zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, tj. z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem w stosunku do dnia likwidacji spełnia wymóg formalny, ale jest niewystarczające dla dobrego przygotowania się nowego podmiotu do prowadzenia szkoły.**

- 2) stosowanie przez wojewodów instytucji wstrzymania wykonania uchwały rady gminy w sprawie likwidacji szkoły, na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>10</sup>, w sytuacji niemożności wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w stosunku do legalności uchwały rady gminy w sprawie likwidacji szkoły w terminie do trzech miesięcy przed zakończeniem roku szkolnego (do 31 maja odpowiedniego roku), tj. przed upływem terminu trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia stosunku pracy nauczycielom szkół objętych całkowitą lub częściową likwidacją, określonego w art. 20 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela;

Pozwoli to uniknąć sytuacji unieważniania uchwał rad gmin o likwidacji szkoły po terminie zakończonego ruchu kadrowego w szkołach, tj. po wypowiedzeniu stosunków pracy nauczycielom szkół przewidzianych do likwidacji.

- 3) monitorowanie przez kuratorów oświaty występowania w gminnych sieciach szkół publicznych przypadków wyłączenia z działalności szkoły bez jej likwidacji w trybie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty i podejmowanie w takich przypadkach stosownych interwencji na podstawie art. 34 ust. 1 i 5 ustawy o systemie oświaty, tj. wykorzystywanie możliwości polecenia organowi prowadzącemu szkołę, w drodze decyzji kuratora oświaty, usunięcia w wyznaczonym terminie uchybień w funkcjonowaniu sieci szkół lub – w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa w uchwałach organu stanowiącego j.s.t. – informowania o tym właściwego wojewody.

Zapewni to przeciwdziałanie tendencji do pozaprawnego wyłączenia się gmin z realizacji zadania obowiązkowego prowadzenia szkół.

Ponadto NIK wnosi o rozważenie przez Ministra Edukacji Narodowej możliwości wskazania, w ramach ustalania podstawowych kierunków realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa (na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty), potrzeby objęcia ewaluacją problemową efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół niepublicznych i publicznych powstających w miejsce likwidowanych szkół gminnych.

Miałoby to na celu zweryfikowanie ryzyka wytworzenia się w systemie oświaty specyficznej grupy szkół o niższej jakości kształcenia, powstałych wskutek zastępowania szkół gminnych szkołami niepublicznymi i publicznymi prowadzonymi przez inne podmioty.

---

<sup>10</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.

### 3.1 Organizacja gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów

Przeprowadzone w latach 2011–2013 likwidacje i przekształcenia szkół nie prowadziły do pogorszenia warunków kształcenia uczniów w miejscach kontynuacji nauki. W przypadkach przejścia dalszego kształcenia uczniów przez inne szkoły gminne (52,1% szkół zlikwidowanych lub przekształconych) nastąpiła poprawa warunków kształcenia pod względem bazy lokalowej i organizacji nauczania. W przypadkach kontynuacji kształcenia uczniów w szkołach niepublicznych lub publicznych powstałych w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych (47,9%), wykorzystujących na swoją działalność obiekty i wyposażenie dydaktyczne po szkołach zlikwidowanych, nie następowała istotna zmiana warunków kształcenia.

Stwierdzone w kontrolowanym obszarze nieprawidłowości polegały w głównej mierze na zaniechaniach w aktualizowaniu gminnych planów sieci szkół oraz sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, a także na likwidacji szkół w celu wyzbycia się zadania obowiązkowego prowadzenia szkół, zamknięcia działalności szkół bez przeprowadzenia ich likwidacji i niezapewnienia w szkole gminnej funkcjonowania biblioteki szkolnej.

1. W roku szkolnym 2013/2014 kontrolowane gminy prowadziły łącznie 144 szkoły podstawowe i 81 gimnazjów, do których uczęszczało odpowiednio 25.561 uczniów (łącznie z oddziałami przedszkolnymi) i 12.416 uczniów. W latach 2011–2013 w kontrolowanych gminach:

- zlikwidowano ogółem 113 szkół<sup>11</sup>, w tym 103 szkoły podstawowe (41,7%) oraz 10 gimnazjów (11%);
- przekształcono sześć szkół podstawowych (2,4%), z tego w dwóch szkołach obniżono poziom organizacyjny (z klas I-VI do I-III)<sup>12</sup>, a w czterech szkołach zlikwidowano po jednej filii szkolnej;
- założono jedną nową szkołę podstawową i jedno nowe gimnazjum<sup>13</sup>.

W uchwałach rad gmin w sprawie likwidacji szkół zakładano przeniesienie uczniów z obwodów szkół likwidowanych lub przekształcanych do innych szkół odpowiedniego typu prowadzonych przez daną gminę (poza przypadkiem Gminy Wysokie Mazowieckie, która przewidziała kontynuację kształcenia uczniów szkół zlikwidowanych w szkole prowadzonej przez Miasto Wysokie Mazowieckie). Założenia konsolidacji szkolnictwa gminnego nie zostały w pełni zrealizowane, bowiem w wyniku zaktywizowania lokalnych społeczności rodziców i nauczycieli, w miejsce likwidowanych szkół powstawały szkoły niepubliczne lub publiczne prowadzone przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące j.s.t. Przy ogólnej liczbie 119 szkół zlikwidowanych lub przekształconych, kontynuację nauki w 40 szkołach gminnych (35 szkołach podstawowych, w tym siedmiu filiach, oraz pięciu gimnazjach) podjęli uczniowie z obwodów 62 (52,1%) szkół zlikwidowanych, z tego 57 szkół podstawowych i pięciu gimnazjów<sup>14</sup>. W pozostałych 57 (47,9%) przypadkach uczniów z obwodów szkół zlikwidowanych przejęły utworzone w ich miejsce szkoły niepubliczne i publiczne prowadzone przez inne podmioty, tj.:

- 38 szkół niepublicznych, w tym 33 szkoły podstawowe i 5 gimnazjów;
- 19 publicznych szkół podstawowych.

<sup>11</sup> W tej liczbie dwukrotnie ujęto przypadek likwidacji w 2011 r. Szkoły Podstawowej w Trzebowie (Gmina Żagań), w miejsce której utworzono filię Publicznej Szkoły Podstawowej w Tomaszowie, a następnie zlikwidowano tę filię szkolną w 2012 r.

<sup>12</sup> Szkoła Podstawowa w Zahutyniu (Gmina Zagórz) i Szkoła Podstawowa w Bożnowie (Gmina Żagań).

<sup>13</sup> Szkoła Podstawowa nr 1 w Kozłowie (Gmina Kozłów) i Publiczne Gimnazjum nr 6 w Kędzierzynie-Koźlu (Miasto Kędzierzyn-Koźle).

<sup>14</sup> W przedstawionej statystyce pominięto przypadki przejścia uczniów zlikwidowanej szkoły do kilku szkół gminnych lub jednocześnie do szkoły gminnej i szkoły prowadzonej przez inny podmiot niż j.s.t. (za szkołę przejmującą uczniów przyjęto szkołę, która była miejscem kontynuacji nauki dla największej liczby uczniów z obwodu szkoły zlikwidowanej).

Zlikwidowano i przekształcono szkoły z ogólnie małą liczbą uczniów. Ogółem we wszystkich szkołach objętych likwidacją lub przekształceniem naukę pobierało 6.191 uczniów, z tego 4.450 uczniów w klasach I-VI szkół podstawowych i 1.027 uczniów w oddziałach przedszkolnych funkcjonujących w 91 szkołach podstawowych) oraz 714 uczniów w gimnazjach<sup>15</sup>. Wielkość likwidowanych szkół kształtowała się następująco:

- w szkołach podstawowych naukę pobierało średnio 51 uczniów, w tym średnio 11 uczniów w oddziale przedszkolnym, przy czym: 91 szkół posiadało od pięciu do 70 uczniów, 12 szkół – od 71 do 100 uczniów i pięć szkół – powyżej 100 uczniów (odpowiednio: 107, 114, 116, 126 i 250);
- w jednym przypadku zlikwidowano filię szkoły podstawowej nieprowadzącą nauczania, bowiem uczniowie z jej obwodu wcześniej podjęli naukę w innych szkołach gminnych<sup>16</sup>;
- w gimnazjach naukę pobierało średnio 71 uczniów, przy czym osiem szkół posiadało od 24 do 52 uczniów i dwie szkoły odpowiednio 105 uczniów i 308 uczniów.

Szkoły gminne przejmujące uczniów szkół zlikwidowanych charakteryzowały się wyższą liczebnością uczniów. Według stanu na 30 września 2013 r. liczba uczniów w tych szkołach (wraz z oddziałami przedszkolnymi) wynosiła od 82 do 720, przy czym liczebność do 100 uczniów posiadało 9 szkół, od 101 do 200 uczniów – 18 szkół; od 201 do 400 uczniów – 10 szkół i powyżej 400 uczniów – 3 szkoły (odpowiednio: 513, 676, 720). Wielkość oddziałów szkolnych (klasy I-VI) wynosiła od 9 do 26 uczniów, a ich średnia liczebność – 20 uczniów. Wielkość oddziałów przedszkolnych wynosiła od 10 do 27 uczniów, a ich średnia liczebność – 23 uczniów.

2. Likwidacja szkół następowała głównie z przyczyn finansowych, tj. dążenia do obniżenia kosztów realizacji zadań oświatowych gmin poprzez reorganizację sieci prowadzonych szkół w sytuacji postępującego niżu demograficznego i zmniejszania się liczby uczniów w szkołach, a tym samym wzrostu kosztów jednostkowych kształcenia, głównie w szkołach wiejskich z relatywnie niską liczbą uczniów.

W przypadku siedmiu gmin, obok przesłanek finansowych, likwidację szkół uzasadniano dążeniem do poprawy warunków kształcenia uczniów, eliminacji nauczania w klasach łączonych i optymalnego wykorzystania posiadanych obiektów szkolnych oraz dostosowywaniem sieci szkół do realnych potrzeb<sup>17</sup>. Zakładane cele pozafinansowe osiągnięto częściowo, bowiem tylko w przypadku 15 (57,7%) z ogółem 26 szkół zlikwidowanych w tych gminach uczniowie faktycznie zostali przeniesieni do innych szkół gminnych, zaś w pozostałych przypadkach podjęli dalszą naukę w powstałych w ich miejsce szkołach prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t.

Jednostkowe koszty kształcenia w szkołach zlikwidowanych w ostatnim roku szkolnym ich funkcjonowania wynosiły od 7,9 tys. zł do 59,9 tys. zł rocznie na jednego ucznia, a średnio kształtowały się na poziomie 16,4 tys. zł. W szkołach gminnych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych wydatki te wynosiły od 5 tys. zł do 15,3 tys. zł, a średnio kształtowały się na poziomie 8,3 tys. zł (tj. 50,6% średnich kosztów jednostkowych kształcenia w szkołach zlikwidowanych).

Przykłady:

- *Gmina Tarnowiec zlikwidowała w 2011 r. sześć szkół podstawowych: w Brzezówce – z pięcioma uczniami (klasy II i III), w Łubienku – z 14 uczniami, w tym siedmioma w oddziale przedszkolnym (klasy 0-III), w Nowym Gliniku – z 68 uczniami, w tym 26 w oddziale przedszkolnym (klasy 0-VI), w Gliniku Polskim – z 49 uczniami,*

<sup>15</sup> W stosunku do stanu uczniów ogółem w szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez kontrolowane gminy w roku szkolnym 2013/2014, uczniowie objętych likwidacją lub przekształceniem szkół podstawowych stanowili 21,4%, a gimnazjów – 5,8%.

<sup>16</sup> W 2012 r. zlikwidowano Szkołę Podstawową w Mirocinie Dolnym Filia w Studzieńcu (gm. Koźuchów), w której od roku szkolnego 2009/2010 nie prowadzono nauczania z powodu braku uczniów.

<sup>17</sup> Gminy: Kozłów, Gołcza, Dębowiec, Zagórz, Tarnowiec, Nysa, Kędzierzyn-Koźle.

w tym siedmioma w oddziale przedszkolnym (klasy 0-VI), w Roztokach – z 58 uczniami, w tym 18 w oddziale przedszkolnym (klasy 0-VI) i we Wrocance – z 50 uczniami, w tym dziewięcioma w oddziale przedszkolnym (klasy 0-VI). Gmina zakładała uzyskanie w wyniku likwidacji tych szkół, obok racjonalizacji wydatków na zadania oświatowe, także poprawy warunków kształcenia uczniów przez ich przeniesienie do innych szkół gminnych, dysponujących lepszymi warunkami lokalowymi i prowadzących nauczanie bez łączenia klas. We wszystkich zlikwidowanych szkołach nauczanie organizowano w klasach łączonych. Koszty jednostkowe kształcenia uczniów w tych szkołach w ostatnim roku szkolnym ich funkcjonowania wyniosły odpowiednio: 50,9 tys. zł, 20 tys. zł, 12,1 tys. zł, 15,6 tys. zł, 16,6 tys. zł i 17,9 tys. zł. W Szkole Podstawowej w Tarnowcu, która przejęła uczniów z obwodu zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Brzozówce, średni koszt kształcenia ucznia w roku szkolnym 2011/2012 wynosił 6,5 tys. zł. W pozostałych przypadkach w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych powstały szkoły niepubliczne.

- W Gminie Zagórz nastąpiło zmniejszenie liczby uczniów szkół podstawowych z 1.058 w roku szkolnym 2001/2002 do 766 w roku szkolnym 2011/2012 (o 27,6%), a w gimnazjach odpowiednio z 673 do 419 (o 37,7%). W 2012 r. Gmina wprowadziła następujące zmiany w sieci szkół:
  - zlikwidowano Szkołę Podstawową nr 2 w Zagórz (z 250 uczniami, w tym 50 w oddziałach przedszkolnych) oraz przekształcono Szkołę Podstawową w Zahutyń (z 67 uczniami, w tym 11 w oddziale przedszkolnym) z klasami 0-VI w szkołę z klasami 0-III, przenosząc uczniów do Szkoły Podstawowej nr 1 w Zagórz;
  - zlikwidowano Szkołę Podstawową w Mokrem (z 36 uczniami, w tym 10 w oddziale przedszkolnym), w miejsce której powstała szkoła niepubliczna;
  - zlikwidowano Gimnazjum nr 1 w Zagórz (ze 105 uczniami), przenosząc uczniów do Gimnazjum nr 2 w Zagórz.
 W efekcie tych zmian zakładano możliwość zmniejszenia łącznej liczby oddziałów w Szkole Podstawowej nr 1 – po połączeniu ze Szkołą Podstawową nr 2 – o cztery, a w Gimnazjum nr 2 – po połączeniu z Gimnazjum nr 1 – o trzy. Dodatkowo dla uczniów z klas IV-VI przeniesionych ze Szkoły Podstawowej w Zahutyń wyeliminowano w nowej szkole kształcenie w oddziałach łączonych. Uczniów z obwodu zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Mokrem planowano przenieść do Szkoły Podstawowej w Porażu, co miało poprawić stopień wykorzystania tego obiektu szkolnego. W wyniku dokonanych przekształceń w sieci szkół, w roku szkolnym 2013/2014 Szkoła Podstawowa nr 1 w Zagórz liczyła 390 uczniów, w tym 73 w oddziałach przedszkolnych, a Gimnazjum nr 2 w Zagórz – 213 uczniów, przy średniej liczebności oddziałów szkolnych (klas I-VI) odpowiednio 20 uczniów i 21 uczniów, a oddziałów przedszkolnych – 24 uczniów.

3. We wszystkich zbadanych przypadkach zamiar likwidacji szkoły lub jej przekształcenia organy wykonawcze gmin zgłosiły do opinii właściwym kuratorom oświaty oraz organizacjom związkowym zrzeszającym nauczycieli. Kuratorzy oświaty pozytywnie zaopiniowali likwidację lub przekształcenie 71 szkół i negatywnie – 47 szkół, a w jednym przypadku kurator oświaty nie wyraził opinii w sprawie zamiaru likwidacji szkoły, wskazując na przyjęcie niewłaściwego trybu działania w uchwale organu stanowiącego<sup>18</sup>. Opinie negatywne kuratorzy oświaty uzasadniali na ogół niekorzystnymi skutkami dla uczniów i ich rodziców: wydłużeniem drogi do nowej szkoły i koniecznością organizowania przez gminę dowożenia uczniów do nowej szkoły, pogorszeniem warunków bezpieczeństwa ze względu na większą liczebność oddziałów i uczniów w nowej szkole, utratą przez mieszkańców wsi będącej siedzibą szkoły jedyne go ośrodka kultury i ośrodka integracji społecznej, sprzeciwem rodziców wobec zamiaru likwidacji szkoły.

Organizacje związkowe nauczycieli powiadomione o zamiarach likwidacji lub przekształcenia szkół przedstawiły do właściwych j.s.t. ogółem 177 opinii dotyczących 113 szkół, z tego opinie wyłącznie pozytywne w odniesieniu do 27 szkół, a opinie wyłącznie negatywne lub w części negatywne (przy ich wyrażeniu jednocześnie przez różne organizacje związkowe) w odniesieniu do 86 szkół<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Opolski Kurator Oświaty zakwestionował prawidłowość uchwały Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej nr 20 w Kędzierzynie-Koźlu w filię Szkoły Podstawowej nr 12 w Kędzierzynie-Koźlu ze względów formalnych (wskazując, że w takiej sytuacji w uchwale Rady Miasta należało stwierdzić zamiar likwidacji Szkoły Podstawowej nr 20 w Kędzierzynie-Koźlu), bez wydania opinii w aspekcie zasadności jej likwidacji lub przekształcenia.

<sup>19</sup> W zakresie przeprowadzonej kontroli stwierdzono opinie następujących organizacji związkowych: Związku Nauczycielstwa Polskiego, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego SOLIDARNOSĆ, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Związku Nauczycieli Rzeczypospolitej, Forum Związków Zawodowych, Wolnego Związku Zawodowego Solidarność – Oświata, Związku Zawodowego Nauczycieli Wychowania Fizycznego.

Opinie negatywne uzasadniano na ogół: wydłużeniem drogi dzieci do nowej szkoły i wzrostem kosztów dowożenia uczniów, brakiem ofert pracy dla zwalnianych nauczycieli i pracowników niepedagogicznych, utratą przez mieszkańców wsi będącej siedzibą szkoły jedyne go ośrodka kultury, nieliczenie się z wolą mieszkańców sprzeciwiających się likwidacji szkół.

Tylko w jednym przypadku negatywne opinie kuratora oświaty i nauczycielskiej organizacji związkowej skutkowały odstąpieniem gminy od zamiaru przekształcenia szkoły<sup>20</sup>.

Przykłady:

- *Warmińsko-mazurski Kurator Oświaty negatywnie zaopiniował zamiar likwidacji w 2011 r. Szkoły Podstawowej w Sarnowie i Szkoły Podstawowej w Szkudaju w Gminie Kozłowo, odpowiednio z liczbą 58 uczniów (w tym 14 w oddziale przedszkolnym) i 56 uczniów (w tym 14 w oddziale przedszkolnym), z założeniem przeniesienia uczniów do prowadzonych przez Gminę szkół w Kozłowie i Zaborowie. Opinie te uzasadniono wydłużeniem drogi uczniów do nowych szkół i pogorszeniem przez to ich bezpieczeństwa, wykazywaniem w prognozie demograficznej jedynie stagnacji (a nie spadku) w liczbie uczniów w obwodach likwidowanych szkół, nieprzedstawieniem Kuratorowi Oświaty opinii organów nadzoru budowlanego potwierdzających zły stan budynków likwidowanych szkół, na który powoływał się organ prowadzący obie szkoły.*

*W tej samej sytuacji Oddział Związku Nauczycielstwa Polskiego w Kozłowie wydał opinię pozytywną, stwierdzając w niej, że mimo wydłużenia czasu dojazdu uczniów do szkół oraz utraty pracy przez niektórych nauczycieli, to dla lepszego i wszechstronnego rozwoju dzieci ich przejście do szkół w Kozłowie i Zaborowie przyniesie pozytywne efekty.*

- *Zachodniopomorski Kurator Oświaty pozytywnie zaopiniował zamiar likwidacji w 2012 r. Szkoły Podstawowej w Suliszewie, Szkoły Podstawowej w Zarańsku i Szkoły Podstawowej w Gudowie w Gminie Drawsko Pomorskie, odpowiednio z liczbą 53 uczniów (w tym ośmiu w oddziale przedszkolnym), 42 uczniów (w tym 11 w oddziale przedszkolnym) i 48 uczniów (w tym 10 w oddziale przedszkolnym), z założeniem przeniesienia uczniów do szkoły gminnej w Drawsku Pomorskim. Opinie uzasadniono celowością optymalizacji sieci szkół na terenie Gminy Drawsko Pomorskie.*

*Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Drawsku Pomorskim wydał w tej sprawie opinię negatywną, zarzucając pomijanie przez Gminę Drawsko Pomorskie dobra ucznia (utrudnień w dojazdach do nowej szkoły w Drawsku Pomorskim uczniom i ich rodzicom) i kierowanie się tylko względami finansowym oraz sytuacją demograficzną.*

- *Mazowiecki Kurator Oświaty i Oddział Powiatowy Związku Nauczycielstwa Polskiego w Przysusze negatywnie zaopiniowali zamiar likwidacji w 2011 r. Szkoły Podstawowej w Komorowie i Szkoły Podstawowej w Pogroszynie w Gminie Wieniawa, odpowiednio z liczbą 51 uczniów (w tym sześciu w oddziale przedszkolnym) i 31 uczniów, z założeniem przeniesienia uczniów do Szkoły Podstawowej w Wieniawie (funkcjonującej w strukturze zespołu szkół wraz z gimnazjum).*

*Opinię Kuratora Oświaty w odniesieniu do Szkoły Podstawowej w Komorowie uzasadniono sprzeciwem rodziców przeciwko likwidacji szkoły, wcześniejszym przeprowadzeniem remontu budynku szkolnego przy współudziale rodziców, utratą dla mieszkańców jedynej w ich wsi placówki oświatowo-kulturalnej, niekorzystnym dla uczniów przebywaniem w czasie dowożenia i w nowej szkole z uczniami starszymi z gimnazjum, a w odniesieniu do Szkoły Podstawowej w Pogroszynie – pogorszeniem warunków wychowawczych i bezpieczeństwa uczniów ze względu na ich dowożenie i przebywanie w nowej szkole wspólne z uczniami starszymi uczęszczającymi do gimnazjum. W opinii zauważono jednocześnie trudną sytuację ekonomiczną i demograficzną oraz niezadowolające warunki nauki w odniesieniu do Szkoły Podstawowej w Pogroszynie.*

*W opinii organizacji związkowej nauczycieli zarzucono Gminie Wieniawa kierowanie się wyłącznie czynnikami ekonomicznymi i nieuwzględnianie sprzeciwu mieszkańców wobec likwidacji szkół oraz wskazano na brak perspektyw dalszego zatrudnienia dla wszystkich nauczycieli likwidowanych szkół.*

4. Badanie wpływu likwidacji szkół na zmianę warunków kształcenia uczniów NIK przeprowadziła poprzez porównanie wybranych parametrów funkcjonalności obiektów szkolnych oraz organizacji nauczania w szkołach zlikwidowanych lub przekształconych i szkołach faktycznie przejmujących ich uczniów do dalszego kształcenia. W obszarze badania kontrolnego uwzględniono:

<sup>20</sup> Dotyczyło to odstąpienia przez Gminę Żelechów od planowanego w 2011 r. przekształcenia Szkoły Podstawowej w Woli Żelechowskiej z klasami I-VI do poziomu klas I-III.

- w odniesieniu do funkcjonalności obiektów szkolnych:
  - wyposażenie szkoły w sale lekcyjne i pracownie specjalistyczne;
  - zgodność wyposażenia sal lekcyjnych dla uczniów I etapu edukacyjnego (klasy I-III) z zaleceniami określonymi w podstawie programowej kształcenia ogólnego<sup>21</sup>;
  - warunki do prowadzenia zajęć sportowych;
  - warunki do zajęć rekreacyjnych dla uczniów na I etapie edukacyjnym;
  - warunki do funkcjonowania świetlicy szkolnej;
  - liczebność księgozbioru i tygodniowy czas pracy biblioteki szkolnej;
  - możliwości spożycia przez uczniów ciepłego posiłku w szkole;
- w odniesieniu do organizacji nauczania:
  - zakres nauczania w klasach łączonych;
  - organizacja (liczebność) oddziałów szkolnych i oddziałów przedszkolnych funkcjonujących w szkołach podstawowych;
  - wyposażenie szkoły w komputery dla uczniów (pod względem zapewnienia jednoosobowej pracy ucznia na stanowisku komputerowym w pracowni komputerowej);
  - zapewnienie uczniom ciągłości nauczania języka obcego wybranego w szkole zlikwidowanej;
  - organizacja zajęć świetlicowych dla uczniów;
  - dostępność zajęć pozalekcyjnych dla uczniów.

W ogólnym bilansie powyższych czynników NIK oceniła, że w wyniku przejścia uczniów szkół zlikwidowanych lub przekształconych do 40 szkół gminnych następowała poprawa warunków dalszego kształcenia uczniów, zarówno w odniesieniu o funkcjonalności obiektów szkolnych, jak i organizacji nauczania<sup>22</sup>, natomiast nie zmieniły się istotnie warunki kształcenia dla uczniów kontynuujących naukę w szkołach niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t.

- W szkołach gminnych przejmujących uczniów, w porównaniu do szkół zlikwidowanych lub przekształconych, stwierdzano na ogół:
  - lepsze wyposażenie w sale gimnastyczne i urządzenia sportowo-rekreacyjne;
  - biblioteki szkolne o większej liczebności księgozbioru oraz dłuższym tygodniowym czasie pracy;
  - większe możliwości korzystania przez uczniów ze świetlicy szkolnej i ciepłych posiłków w szkole;
  - wydzielenie odrębnych pomieszczeń na świetlice szkolne i jadalnie dla uczniów;
  - bardziej zróżnicowaną ofertę zajęć pozalekcyjnych dla uczniów, w tym zajęć rozwojowych dla uczniów o szczególnych uzdolnieniach.

We wszystkich szkołach gminnych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych lub przekształconych zapewniono uczniom możliwości kontynuacji nauki języka obcego, rozpoczętej w poprzedniej szkole oraz porównywalną statystycznie tygodniową liczbę godzin zajęć pozalekcyjnych przypadających na jednego ucznia. W przypadku 40 spośród 43 zlikwidowanych lub przekształconych szkół podstawowych, w których prowadzono nauczanie w klasach łączonych, nastąpiła poprawa warunków kształcenia po przejściu uczniów do innych szkół gminnych ze względu na niewystępowanie w nowych szkołach łączenia klas.

<sup>21</sup> Zalecenia określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2012 r., poz. 977).

<sup>22</sup> W przypadku przejścia uczniów z obwodu szkoły zlikwidowanej do kilku szkół, badania kontrolne NIK przeprowadzono w odniesieniu do szkoły gminnej przejmującej najwięcej uczniów.

Ze względu na wyższą liczebność uczniów w szkołach gminnych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych i przekształconych, w nowych szkołach uczniowie kształcili się w bardziej licznych oddziałach, ze statystycznie większą liczbą uczniów przypadających na jeden komputer w szkole oraz przeciętnie mniejszą powierzchnią sal lekcyjnych przypadających na jednego ucznia. NIK oceniła, że nie dochodziło przez to do pogorszenia warunków kształcenia w nowych szkołach gminnych, bowiem przyjęcie nowych uczniów nie powodowało wprowadzenia zmianowości nauczania, nie stwierdzono przypadków niewystarczającej powierzchni sal lekcyjnych w stosunku do liczby uczniów w oddziałach szkolnych, ani sytuacji ponadprzeciętnej liczebności oddziałów szkolnych. Stwierdzono tylko cztery przypadki przekroczenia zalecanej w podstawie programowej kształcenia ogólnego liczebności 26 uczniów w oddziałach klas I-III (obejmujące łącznie dziewięć oddziałów, w których przekroczono zalecaną liczebność o 2-6 uczniów)<sup>23</sup> i pięć przypadków niezapewnienia w szkolnej pracowni komputerowej liczby stanowisk wystarczających do zalecanej jednoosobowej pracy każdego ucznia na stanowisku komputerowym<sup>24</sup> oraz jeden przypadek przekroczenia dopuszczalnej liczby 25 uczniów w oddziale przedszkolnym funkcjonującym w szkole podstawowej (o dwóch uczniów)<sup>25</sup>.

Szkoły gminne (podstawowe i gimnazja) przejmujące uczniów szkół zlikwidowanych lub przekształconych cechował wyższy poziom kwalifikacji zawodowych nauczycieli, wynikający ze struktury ich stopni awansu zawodowego. W szkołach zlikwidowanych i przekształconych nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowili 76,7% ogółem zatrudnionych nauczycieli (w przeliczeniu na etaty), natomiast w przejmujących uczniów szkołach gminnych – 83%<sup>26</sup>.

- Wszystkie szkoły niepubliczne i publiczne prowadzone przez inne podmioty niż j.s.t., które powstały w miejsce zlikwidowanych lub przekształconych szkół gminnych i przejęły dalsze kształcenie uczniów z ich obwodów, działały z wykorzystaniem obiektów pozostałych po szkołach zlikwidowanych, kontynuując na ogół organizację nauczania stosowaną w czasie ich funkcjonowania w sieci szkół gminnych. Skutkiem tego nie nastąpiła istotna zmiana warunków lokalowych i organizacyjnych dalszego kształcenia uczniów po likwidacji lub przekształceniu szkół gminnych. Nie nastąpiła też istotna eliminacja nauczania w klasach łączonych, które nadal występowało w 38 spośród 43 szkół podstawowych niepublicznych lub publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t., które przejęły dalsze kształcenie uczniów zlikwidowanych szkół gminnych. Wystąpił również jeden przypadek wprowadzenia nauczania w klasach łączonych w nowo powstałym niepublicznym gimnazjum<sup>27</sup>, które przejęło uczniów zlikwidowanego gimnazjum gminnego<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Szkoła Podstawowa nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem, Szkoła Podstawowa nr 1 w Kozłowie, Szkoła Podstawowa w Dębowcu, Sportowa Szkoła Podstawowa w Nysie.

<sup>24</sup> Szkoła Podstawowa nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem, Szkoła Podstawowa w Sorkwicach, Szkoła Podstawowa w Lekowie, Szkoła Podstawowa w Wieniawie, Szkoła Podstawowa w Brzeźnicy.

<sup>25</sup> Szkoła Podstawowa w Płoniawach-Bramurze.

<sup>26</sup> W obliczeniu zastosowano uproszczenie polegające na sumowaniu liczby nauczycieli szkół likwidowanych lub przekształconych z różnych lat ich likwidacji oraz przyjęciu dla szkół przejmujących uczniów w różnych latach stanu zatrudnienia nauczycieli w roku szkolnym, w którym nastąpiło przejście uczniów najpóźniej zlikwidowanej szkoły.

<sup>27</sup> Gimnazjum w Krajowicach (Gmina Kołaczyce), prowadzone przez Stowarzyszenie Edukacyjno-Regionalne „Razem” w Krajowicach.

<sup>28</sup> Organizowanie nauczania w klasach łączonych dopuszczalne jest jedynie w szkołach podstawowych, na podstawie § 5 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 626, ze zm.). W odniesieniu do publicznych gimnazjów takie rozwiązanie nie jest dopuszczalne.

Kwalifikacje nauczycieli szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t., wynikające ze struktury ich stopni awansu zawodowego, były niższe niż nauczycieli zlikwidowanych lub przekształconych szkół gminnych. W przejmujących uczniów szkołach niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowili 64,1% ogółem zatrudnionych nauczycieli (w przeliczeniu na etaty), podczas gdy w odpowiadających im zlikwidowanych szkołach gminnych (z których przejęły uczniów) – 77,5%<sup>29</sup>.

Przykłady:

- W 2011 r. w Gminie Gołcza została zlikwidowana Szkoła Podstawowa w Czaplach Wielkich, w której uczyło się 32 uczniów i ośmiu wychowanków oddziału przedszkolnego, organizująca nauczanie w klasach łączonych. Szkoła funkcjonowała w budynku ogrzewanym piecami kaflowymi, bez ogrzewanego korytarza szkolnego, z szatnią urządzoną na korytarzu szkolnym oraz sanitariatami urządzonymi w podpiwniczeniu budynku, bez urzędnika specjalistycznych pracowni szkolnych, bez zespołu urządzeń sportowo-rekreacyjnych, z zastępczą salą do prowadzenia zajęć z wychowania fizycznego, bez świetlicy szkolnej i bez organizowania ciepłych posiłków dla uczniów.

Uczniowie z obwodu zlikwidowanej szkoły zostali skierowani do gminnej Szkoły Podstawowej w Gołczy, do której w roku szkolnym 2011/2012 uczęszczało 344 uczniów w 16 oddziałach (średnio 22 uczniów w oddziale, najliczniejszy oddział z 26 uczniami), bez łączenia klas. Szkoła posiada m.in.: halę widowiskowo sportową, salę do gimnastyki korekcyjnej, siłownię, boisko sportowe o nawierzchni syntetycznej, zewnętrzny plac zabaw i wewnętrzne miejsce zabaw dla uczniów klas I-III utworzone w ramach rządowego programu „Radosna szkoła”, trzy świetlice szkolne (w tym dwie wydzielone dla uczniów klas I-III i jedną dla uczniów klas IV-VI), dwie pracownie przedmiotowe (informatyczną i przyrodniczą), wydzieloną funkcjonalnie przestrzeń dla uczniów klas I-III, oraz umożliwia uczniom korzystanie z dwóch posiłków dziennie (śniadania i obiadu).

- W 2011 r. w Gminie Kozłów zlikwidowano sześć szkół podstawowych z zamiarem zastąpienia ich jedną nowo powstałą Szkołą Podstawową nr 1 w Kozłowie, zlokalizowaną w nowo wybudowanym na ten cel obiekcie. W związku ze sprzeciwem mieszkańców od roku szkolnego 2011/2012 do nowego obiektu szkolnego przeniesiono uczniów z obwodów czterech szkół zlikwidowanych, natomiast w miejsce jednej ze zlikwidowanych szkół gminnych (w Przybysławicach) powstała szkoła niepubliczna prowadzona przez Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Przybysławice i Rogów, a w miejsce drugiej zlikwidowanej szkoły (w Kępiu) utworzono filię nowo powstałej Szkoły Podstawowej nr 1 w Kozłowie.

W nowej szkole gminnej – w odróżnieniu od szkół zlikwidowanych – uczniom zapewniono m.in. bazę rekreacyjno-sportową opartą o boisko typu „Orlik”, świetlicę szkolną, możliwość spożycia ciepłego posiłku, dłuższy czas dostępu do biblioteki szkolnej. Nauczanie zorganizowano bez łączenia klas występującego w pięciu spośród szkół objętych likwidacją i bez systemu dwuzmianowej nauki występującego wcześniej w zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Kozłowie. Liczebność oddziałów szkolnych w nowej szkole w roku szkolnym 2011/2012 wynosiła od 15 do 28 uczniów<sup>30</sup>, podczas gdy w szkołach zlikwidowanych nie przekraczała 15 uczniów.

W roku szkolnym 2010/2011 Gmina organizowała dowożenie 34 uczniów do objętej likwidacją Szkoły Podstawowej w Kozłowie. Po przeprowadzonej likwidacji szkół zwiększył się zakres dowożenia uczniów do nowej szkoły w Kozłowie, które obejmowało: w roku szkolnym 2011/2012 – 203 uczniów, 2012/2013 – 198 uczniów, 2013/2014 – 214 uczniów.

5. W dwóch przypadkach likwidacja szkół była podejmowana w celu zaprzestania przez gminę bezpośredniego prowadzenia szkół publicznych i zastępowania ich szkołami niepublicznymi lub publicznymi prowadzonymi przez inne podmioty niż j.s.t.

Opis przypadków:

- W Gminie Darłowo zlikwidowano z końcem roku szkolnego 2011/2012 dwie szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi (w Słownie i Dobiesławiu) oraz jedno gimnazjum (w Dobiesławiu), do których uczęszczało odpowiednio 79 uczniów (w tym 14 w oddziale przedszkolnym), 87 uczniów (w tym 17 w oddziale przedszkolnym) i 47 uczniów. Likwidacja tych szkół, mimo formalnego wskazania w uchwałach Rady Gminy na możliwość kontynuacji kształcenia ich uczniów w gminnym Zespole Szkół nr 3 w Dąbkach, była przeprowadzona z zamiarem

<sup>29</sup> W obliczeniu zastosowano uproszczenie polegające na sumowaniu liczby nauczycieli szkół likwidowanych lub przekształconych z różnych lat szkolnych ich likwidacji oraz stanu zatrudnienia w szkołach przejmujących uczniów z różnych lat szkolnych przyjęcia uczniów.

<sup>30</sup> W roku szkolnym 2011/2012 wystąpiło przekroczenie zalecanej w podstawie programowej kształcenia ogólnego liczby 26 uczniów w jednym oddziale klasy II. W roku szkolnym 2013/2014 szkoła liczyła 266 uczniów, w tym 76 w oddziałach przedszkolnych, a liczebność oddziałów przedszkolnych nie przekraczała zalecanej wielkości 26 uczniów.

utworzenia w ich miejsce szkół niepublicznych. Na jeden rok przed terminem likwidacji szkół zostały już zawarte umowy użyczenia na okres 10 lat obiektów i wyposażenia tych szkół odpowiednio Stowarzyszeniu na Rzecz Rozwoju Szkoły w Słowniu „Ku Przyszłości” z siedzibą w Słowniu oraz Stowarzyszeniu na Rzecz Rozwoju Szkół w Dobiesławiu i Wsi Dobiesław, Wiekowo, Wiekowice z siedzibą w Dobiesławiu. Od roku szkolnego 2012/2013 w miejsce zlikwidowanych szkół faktycznie podjęły działalność szkoły niepubliczne prowadzone przez wymienione Stowarzyszenia, tj. Zespół Szkół Społecznych w Słowniu i Zespół Szkół Społecznych w Dobiesławiu (każdy obejmujący szkołę podstawową z oddziałem przedszkolnym oraz gimnazjum).

Z końcem roku szkolnego 2007/2008 została zamknięta działalność gminnej Szkoły Podstawowej im. kpt. Kazimierza Filipowicza ps. „Kord” w Jeżyczkach, bez dokonania jej likwidacji w trybie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. W jej miejsce rozpoczęła działalność od roku szkolnego 2008/2009 szkoła niepubliczna pod tą samą nazwą, funkcjonująca obecnie w strukturze Zespołu Szkół Społecznych w Jeżyczkach (razem z gimnazjum) prowadzonego przez Stowarzyszenie Rozwoju Szkoły „Szansa” z siedzibą w Jeżyczkach. Niefunkcjonująca szkoła gminna nie została wykreślona z obowiązującego do 31 sierpnia 2012 r. planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę, określonego uchwałą nr VI/41/99 Rady Gminy z dnia 15 marca 1999 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych szkół podstawowych na terenie Gminy Darłowo, granic ich obwodów oraz likwidacji Szkoły Filialnej w Kowalewiczach<sup>31</sup>. Uchwałą nr XX/168/2012 z dnia 30 maja 2012 r. Rada Gminy określiła nowy plan sieci oraz granic obwodów publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę, obowiązujący od 1 września 2012 r., ujmując w nim nadal niezgodnie ze stanem faktycznym funkcjonowanie Szkoły Podstawowej im. kpt. Kazimierza Filipowicza ps. „Kord” w Jeżyczkach<sup>32</sup>. Szkołę tę ujęto również w obowiązującym od 1 września 2012 r. planie sieci publicznych oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę, określonym uchwałą Rady Gminy nr XX/167/2012 z dnia 30 maja 2012 r.

Działaniami tymi Gmina stworzyła fikcję prawną, wyłączającą faktyczną możliwość realizacji zadań Gminy w zakresie zapewnienia spełniania przez dzieci obowiązku szkolnego, gdyż z powodu niefunkcjonowania szkoły podstawowej z wyznaczonym obwodem szkolnym:

- sieć szkół publicznych na terenie Gminy nie spełnia wymogu wynikającego z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty (tj. umożliwienia wszystkim dzieciom spełniania obowiązku szkolnego w szkole publicznej, przy zachowaniu maksymalnej drogi dziecka do szkoły podstawowej 3 km dla uczniów klas I-IV i 4 km dla uczniów klas V-VI), a uprawnieni uczniowie z obwodu tej szkoły nie mają gwarancji korzystania z bezpłatnego dowożenia do szkoły, bowiem określony w art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy obowiązek zapewnienia przez gminę bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej (jeśli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza odpowiednio 3 km i 4 km) nie obejmuje sytuacji uczęszczania ucznia do innej szkoły, niż właściwa obwodowo dla jego miejsca zamieszkania;
- rodzice dzieci objętych obowiązkiem szkolnym zostali pozbawieni określonej w art. 20a ust. 2 i 5 ustawy o systemie oświaty gwarancji przyjęcia z urzędu ich dziecka do klasy I właściwej obwodowo szkoły publicznej lub przeniesienia dziecka do takiej szkoły w trakcie roku szkolnego;
- wyłączona została możliwość skutecznej kontroli spełniania obowiązku szkolnego przez uczniów z obwodu tej szkoły oraz obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, wynikających odpowiednio z art. 15 ust. 2 i art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, bowiem przepisy art. 19 ust. 1 i art. 14b ust. 2 ustawy nakładają wszelkie zadania w zakresie wykonywania tej kontroli na dyrektorów publicznych szkół podstawowych w odniesieniu tylko do uczniów zamieszkałych w obwodach szkół, którymi kierują (do obowiązków tych należy m.in. prowadzenie ewidencji spełniania obowiązku szkolnego);
- uniemożliwiono dyrektorom niepublicznych i publicznych szkół podstawowych oraz przedszkoli, a także nauczycielom prowadzącym zajęcia w niepublicznych i publicznych innych form wychowania przedszkolnego właściwe wykonanie obowiązków określonych w art. 16 ust. 6 i art. 14b ust. 3 ustawy o systemie oświaty, tj. informowania dyrektora właściwej obwodowo publicznej szkoły podstawowej o przyjęciu ucznia do szkoły lub spełnianiu przez dziecko obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego.

Ponadto Gmina podjęła nieskuteczne działania w celu likwidacji z końcem roku szkolnego 2012/2013 szkoły podstawowej z oddziałem przedszkolnym i gimnazjum w Dąbkach, po uprzednim rozwiązaniu tworzonego przez nie Zespołu Szkół nr 3 w Dąbkach. Do czasu prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK nie doszło do likwidacji tych szkół, bowiem uchwały Rady Gminy w tej sprawie zostały unieważnione przez Wojewodę Zachodniopomorskiego. W ustnym uzasadnieniu projektów unieważnionych uchwał Wójt Gminy stwierdził, że faktycznym zamiarem Gminy jest doprowadzenie do powstania szkół społecznych w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych, ponieważ koszty finansowania szkół społecznych są dla Gminy niższe.

<sup>31</sup> Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego, Nr 23, poz. 384, ze zm.

<sup>32</sup> Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2012 r., poz. 1515.

- Gmina Leśniowice doprowadziła do zaprzestania od roku szkolnego 2013/2014 działalności ostatniej gminnej szkoły podstawowej. Gmina dokonała likwidacji Szkoły Podstawowej w Rakolupach i Szkoły Podstawowej w Teresinie z końcem roku szkolnego 2011/2012 oraz Szkoły Podstawowej w Sielcu z końcem roku szkolnego 2012/2013, liczących odpowiednio 51 uczniów (w tym 10 w oddziale przedszkolnym), 47 uczniów (w tym 11 w oddziale przedszkolnym) i 107 uczniów (w tym 21 w oddziale przedszkolnym). W uchwałach Rady Gminy wskazano formalnie na miejsce kontynuacji nauki ich uczniów Szkołę Podstawową w Leśniowicach, ale faktycznie władze Gminy dążyły do wprowadzenia modelu oświaty opartego na szkołach publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. i deklarowały udzielenie pomocy w prowadzeniu szkół Leśniowskiemu Stowarzyszeniu Oświatowo-Samorządowemu z siedzibą w Leśniowicach, działającemu od 26 marca 2012 r. Ostatecznie, na podstawie zezwoleń wydanych przez Wójta Gminy, w miejscach zlikwidowanych trzech szkół gminnych Stowarzyszenie uruchomiło własne szkoły publiczne, które przejęły ich uczniów. Gmina użyczyła Stowarzyszeniu na działalność tych szkół obiekty byłych szkół gminnych i ich wyposażenie.

Gmina podjęła również działania zmierzające do zamknięcia działalności pozostałych dwóch prowadzonych szkół, nie dokonując ich likwidacji. Umowami z dnia 1 sierpnia 2012 r. i 19 kwietnia 2013 r. Wójt Gminy przekazał w użyczenie część budynku szkolnego zajmowanego przez gminne Publiczne Gimnazjum w Sielcu na działalność utworzonego od roku szkolnego 2012/2013 przez Stowarzyszenie gimnazjum publicznego oraz siedzibę Szkoły Podstawowej w Leśniowicach wraz z wyposażeniem na działalność utworzonej przez Stowarzyszenie od roku szkolnego 2013/2014 szkoły podstawowej publicznej. Jednocześnie w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 zaprzestano naboru do klasy I gminnego gimnazjum. Skutkiem tego w roku szkolnym 2013/2014 Gmina nie prowadzi żadnej funkcjonującej szkoły podstawowej, natomiast w prowadzonym gimnazjum funkcjonuje tylko klasa III. W roku szkolnym 2013/2014 w prowadzonych przez Stowarzyszenie Szkole Podstawowej w Leśniowicach i Publicznym Gimnazjum w Sielcu było odpowiednio 68 uczniów (w tym 10 w oddziale przedszkolnym) i 54 uczniów.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK nie zaktualizowano planu sieci prowadzonych publicznych szkół, określonego uchwałą Rady Gminy nr XXXVII/189/10 z dnia 29 kwietnia 2010 r., który ujmuje nadal trzy zlikwidowane szkoły podstawowe oraz jedną niefunkcjonującą i określa ich obwody. Tym samym nie ustalono też obwodów szkołom publicznym utworzonym przez Stowarzyszenie, co mogłoby nastąpić w trybie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w porozumieniu ze Stowarzyszeniem lub w trybie art. 58 ust. 2 ustawy na wniosek stowarzyszenia. Ponadto Rada Gminy nie określiła w ogóle planu sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, wymaganego na podstawie art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Skutkiem tego – podobnie jak w przypadku Gminy Darłowo – Gmina Leśniowice stworzyła fikcję prawną, wyłączającą faktyczną możliwość realizacji zadań Gminy w zakresie zapewnienia zamieszkałym na jej terenie uprawnionym uczniom możliwości spełniania obowiązku szkolnego w szkołach prowadzonych przez Gminę oraz uniemożliwiła skuteczną kontrolę spełniania obowiązku szkolnego i obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego.

6. W skontrolowanym obszarze organizacji sieci szkół i warunków kształcenia uczniów stwierdzono następujące istotne nieprawidłowości:

- W 10 gminach po dokonaniu likwidacji szkół nie zaktualizowano (w terminie do rozpoczęcia nowego roku szkolnego) planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę<sup>33</sup>, wymaganego na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w tym w jednej gminie plan taki w ogóle nie został ustalony<sup>34</sup>.
- W 17 gminach po dokonaniu likwidacji szkół, w których funkcjonowały oddziały przedszkolne, nie zaktualizowano (w terminie przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego) planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych<sup>35</sup>, wymaganego na podstawie art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w tym w ośmiu gminach plan taki w ogóle nie został ustalony<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Gminy: Kobylin-Borzymy, Kozłów, Radłów, Pleśna, Gołcza, Fajstawice, Sorkwity, Dębowiec, Tarnowiec, Brzeźnica.

<sup>34</sup> Gmina Sorkwity.

<sup>35</sup> Gminy: Kobylin-Borzymy, Kozłów, Pleśna, Gołcza, Fajstawice, Sorkwity, Banie Mazurskie, Dębowiec, Tarnowiec, Świlcza, Sławno, Płoniawy-Bramura, Potworów, Brzeźnica, Żagań, Wyszków, Nysa.

<sup>36</sup> Gminy: Fajstawice, Sorkwity, Banie Mazurskie, Płoniawy-Bramura, Potworów, Brzeźnica, Żagań, Nysa.

- W jednym przypadku, w prowadzonych przez gminę szkole podstawowej i gimnazjum – funkcjonujących w strukturze Zespołu Szkół w Lekowie – przejmujących uczniów trzech zlikwidowanych szkół podstawowych i jednego gimnazjum, nie funkcjonowała biblioteka szkolna<sup>37</sup>, a jedynie zlokalizowana w budynku szkoły biblioteka publiczna. Biblioteki szkolnej nie posiadała też jedna ze szkół zlikwidowanych (Szkoła Podstawowa w Rusinowie), w siedzibie której funkcjonowała biblioteka publiczna. Było to niezgodne z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>38</sup> – zobowiązującym każdą szkołę publiczną do prowadzenia biblioteki szkolnej, służącej realizacji programów nauczania i wychowania, edukacji kulturalnej i informacyjnej dzieci i młodzieży oraz kształceniu i doskonaleniu nauczycieli, oraz art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty – stanowiącym, że do realizacji celów statutowych szkoła publiczna powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania z biblioteki.
- W jednym przypadku – Miasta Kędzierzyn-Koźle – zamknięto działalność trzech szkół podstawowych w wyniku kontynuacji wszczętego procesu ich likwidacji mimo stwierdzenia przez Wojewodę Opolskiego nieważności uchwał Rady Miasta w sprawie ich likwidacji.

#### Opis przypadku:

- *W dniu 17 maja 2012 r. Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle przyjęła trzy uchwały, w których postanowiono odpowiednio o likwidacji Publicznej Szkoły Podstawowej nr 13 i Publicznej Szkoły Podstawowej nr 14 (z zapewnieniem możliwości kontynuacji nauki uczniom tych szkół w innych szkołach miejskich) oraz przekształceniu publicznej Szkoły Podstawowej nr 20 w działającą w tym samym miejscu filię Publicznej Szkoły Podstawowej nr 12. Stosownie do postanowień uchwał Prezydent Kędzierzyna-Koźle wdrożył działania służące ich wykonaniu, m.in. poprzez wypowiedzenie (z końcem roku szkolnego) stosunku pracy lub przeniesienie do pracy w innych szkołach dyrektorów szkół objętych likwidacją. Z kolei dyrektorzy szkół przewidzianych do likwidacji (jako pracodawcy) przekazali ich nauczycielom, odpowiednio w terminie trzech miesięcy przed zakończeniem roku szkolnego, stosowne wypowiedzenia stosunku pracy w związku z likwidacją szkoły lub zawarli inne porozumienia w sprawie rozwiązania stosunku pracy z końcem roku szkolnego. Podjęte działania likwidacyjne nie zostały wstrzymane, mimo że rozstrzygnięciami nadzorczymi z dnia 26 czerwca 2012 r. – przekazanymi do Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle w dniu 28 czerwca 2012 r. – Wojewoda Opolski stwierdził nieważność trzech wymienionych uchwał Rady Miasta z dnia 17 maja 2012 r., wskazując w treści każdego rozstrzygnięcia nadzorczego na obligatoryjność zastosowania przepisów art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiących, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego<sup>39</sup>.*

*Ostatecznie z końcem roku szkolnego 2011/2012 zamknięta została działalność tych trzech szkół, przy czym w miejscu publicznej Szkoły Podstawowej nr 13 została uruchomiona szkoła podstawowa publiczna prowadzona przez Stowarzyszenie Oświatowe Koźle Rogi – Bildungsgesellschaft Cosel Rogau w Kędzierzynie-Koźlu (w ramach Zespołu Przedszkolno-Szkolnego), w miejscu Publicznej Szkoły Podstawowej nr 20 zorganizowano kształcenie w dotychczasowym zakresie klas I-III w strukturze organizacyjnej Publicznej Szkoły Podstawowej nr 12, zaś uczniów wyłączonej z działalności Publicznej Szkoły Podstawowej nr 14 przejęła Publiczna Szkoła Podstawowa nr 5. Prezydent Kędzierzyna-Koźle nie doprowadził (do czasu zakończenia czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK) do zgodności funkcjonowania sieci gminnych szkół podstawowych do stanu wynikającego z uchwały Rady Miasta z dnia 29 maja 2013 r. (nr XXXVII/443/13) – stwierdzającej, że szkoły podstawowe nr 13, nr 14 i nr 20 są pełnoprawnymi szkołami gminnymi i uchwały Rady Miasta z dnia 28 sierpnia 2013 r. (nr XLI/496/13) w sprawie ustalenia planu sieci oraz granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę Kędzierzyn-Koźle – ujmującej w tym planie funkcjonowanie szkół podstawowych nr 13, 14 i 20.*

<sup>37</sup> Gmina Świdwin.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 642, ze zm.

<sup>39</sup> Skargi Miasta Kędzierzyn-Koźle na rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Opolskiego zostały oddalone wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 6 grudnia 2012 r.

### 3.2 Organizacja dowożenia uczniów do szkół

We wszystkich gminach zapewniono uprawnionym uczniom<sup>40</sup> z obwodów zlikwidowanych szkół bezpłatny transport lub refundację kosztów przejazdu do nowych miejsc nauki środkami komunikacji publicznej. Z wyjątkiem trzech przypadków, kontynuowano także dowożenie uczniów do szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t., powstałych w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych, jeśli było ono organizowane w czasie funkcjonowania w tych samych miejscowościach szkół gminnych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły trzech przypadków niezapewnienia uczniom opieki w czasie przewozu organizowanego przez gminy oraz jednostkowego przypadku nieuprawnionego udzielenia organowi prowadzącemu szkołę niepubliczną dotacji na sfinansowanie dowożenia uczniów (poza dotacją udzielaną na działalność szkoły niepublicznej).

1. Likwidacja szkół skutkowała na ogół wzrostem zakresu dowożenia uczniów do szkół na terenie poszczególnych gmin.

- W 22 (56,4%) skontrolowanych gminach uczniowie zlikwidowanych szkół byli objęci dowożeniem do szkół (tj. bezpłatnym transportem organizowanym przez gminę lub refundacją kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej) zarówno w ostatnim roku szkolnym ich funkcjonowania, jak i do szkół gminnych będących miejscem kontynuacji dalszej nauki w następnym roku szkolnym. Zwiększyła się przy tym liczba uczniów objętych dowożeniem. Ogółem w ostatnim roku szkolnym funkcjonowania zlikwidowanych szkół dowożeniem objętych było 15,1% uczniów i wychowanków do nich uczęszczających, a w roku szkolnym po ich likwidacji – 31,2%.
- W 12 (30,8%) gminach uczniowie zlikwidowanych szkół nie korzystali z dowożenia w ostatnim roku szkolnym ich funkcjonowania, ale w następnym roku szkolnym wystąpiła konieczność zorganizowania dowożenia uczniów do szkół będących miejscem kontynuacji nauki.
- W 5 (12,8%) gminach likwidacje szkół nie spowodowały zmian w zakresie dowożenia uczniów, bowiem uczniowie zlikwidowanych szkół nie korzystali z dowożenia w ostatnim roku szkolnym ich funkcjonowania i nie powstała taka potrzeba ze względu na odległość do szkoły będącej miejscem kontynuacji nauki w następnym roku szkolnym.

2. W sześciu gminach<sup>41</sup> prowadzono dowożenie uczniów (bezpłatnym transportem organizowanym przez gminę lub w formie zakupu biletów komunikacji publicznej) również do szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t., powstałych w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych. Wynikało to z możliwości wykorzystania wolnych miejsc w autobusach szkolnych dowożących uczniów do szkół gminnych, przejeżdżających na swojej trasie przez miejscowości będące siedzibami szkół niepublicznych lub publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. Organizując dowożenie uczniów do szkół niepublicznych gminy zapobiegały przenoszeniu ich do szkół na terenie sąsiednich gmin, co skutkowałoby proporcjonalnym obniżeniem wpływów gminy likwidującej szkołę z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej.

<sup>40</sup> Stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty droga dziecka z domu do szkoły nie może przekroczyć: 3 km w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych i 4 km w przypadku uczniów klas V-VI szkół podstawowych i gimnazjów. Zgodnie z art.17 ust. 3 ustawy, jeśli droga dziecka z domu do szkoły, w obwodzie której dziecko mieszka, przekracza odległości wymienione w ust. 2, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat – także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej; jeśli droga dziecka nie przekracza odległości wymienionych w ust. 2, gmina może zorganizować bezpłatny transport, zapewniając opiekę w czasie przewozu.

<sup>41</sup> Gminy: Trzcienne, Kobylin-Borzymy, Leśniowice, Werbkowice, Darłowo, Górzycza.

Tylko trzy gminy<sup>42</sup> nie zorganizowały dowożenia uczniów do łącznie czterech szkół niepublicznych, powstałych w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych, do których organizowane było dowożenie przed ich likwidacją. W tym przypadku gminy zapewniały uprawnionym uczniom możliwość bezpłatnego dowożenia w razie wyboru do kontynuacji nauki właściwych obwodowo szkół gminnych.

3. W 23 skontrolowanych gminach wskutek likwidacji szkół nastąpił wzrost kosztów<sup>43</sup> dowożenia uczniów, spowodowany wprowadzeniem dodatkowych tras lub kursów dowożenia autobusami szkolnymi (w 16 gminach)<sup>44</sup> lub zwiększeniem liczby refundowanych przez gminy biletów komunikacji publicznej dla uprawnionych uczniów (w siedmiu gminach)<sup>45</sup> oraz towarzyszące temu zmiany warunków rozliczeń z przewoźnikami.

W 16 gminach likwidacje szkół nie spowodowały wzrostu kosztów w zakresie realizacji zadania dowożenia uczniów. Wynikało to głównie z kontynuacji nauki przez uczniów z obwodów szkół zlikwidowanych w szkołach niepublicznych lub publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. powstałych w miejsce szkół zlikwidowanych oraz zwiększenia liczby uczniów dowożonych w ramach wcześniej ustalonych tras dowożenia bez angażowania nowych środków transportu (przy lepszym wykorzystaniu dostępnych miejsc w kursujących autobusach szkolnych, np. poprzez dołączenie uczniów dowożonych do szkół podstawowych do kursów autobusów szkolnych dowożących uczniów gimnazjów).

4. W skontrolowanym obszarze organizacji dowożenia uczniów do szkół stwierdzono następujące istotne nieprawidłowości:

- W trzech gminach<sup>46</sup> stwierdzono nierealizowanie lub nierzetelne realizowanie obowiązku zapewnienia opieki w trakcie przewozu uczniów, określonego w art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Gminy nie wyegzekwowały od wykonawców usługi dowożenia uczniów do szkół zapewnienia w trakcie przejazdu obecności opiekuna uczniów w autobusach szkolnych – przewoźnicy realizację tego zadania przypisywali kierowcom autobusów. Zdaniem NIK rozwiązanie to nie daje pewności udzielenia przewożonym uczniom właściwej pomocy w razie nagłej potrzeby.
- Jedna gmina<sup>47</sup> przekazała szkole niepublicznej dotację na sfinansowanie dowożenia uczniów do szkoły. Stanowiło to w ocenie NIK dokonywanie wydatków bez upoważnienia, bowiem przepisy art. 90 ust. 1 w związku z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty upoważniają gminę do udzielenia dotacji tylko na działalność szkoły. Z art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty wynika obowiązek dowożenia uprawnionych uczniów do właściwych obwodowo szkół publicznych, a tym samym nie jest to zadanie statutowe szkoły publicznej i nie może być zadaniem uwzględnianym w dotacji udzielanej na działalność szkoły niepublicznej.

W ocenie NIK stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>48</sup>, poprzez udzielenie dotacji z naruszeniem zasad udzielania dotacji szkołom niepublicznym określonych w art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

<sup>42</sup> Gminy: Hława, Kożuchów, Trzebowo.

<sup>43</sup> Szacowania dokonano na podstawie analizy wydatków gmin na finansowanie dowożenia uczniów klasyfikowanych w sprawozdaniach Rb-285 w rozdziale 80113 *Dowożenie uwzględniając również wzrost wydatków przypadających na obsługę dodatkowych tras dowożenia (wydłużenia tras istniejących wcześniej) do szkoły przejmującej uczniów ze zlikwidowanych szkół.*

<sup>44</sup> Gminy: Wyszaków, Miastków Kościelny, Żelechów, Żagań, Brzeźnica, Płoniawy-Bramura, Drawsko Pomorskie, Świdwin, Zagórz, Dębowiec, Kozłowo, Horodło, Gołcza, Radłów, Kozłów, Łapy.

<sup>45</sup> Wysokie Mazowieckie, Olszewo-Borki, Pleśna, Potworów, Wieniawa, Sorkwity, Leśniowice.

<sup>46</sup> Gminy: Wysokie Mazowieckie, Kobylin-Borzymy, Fajstławice.

<sup>47</sup> Gmina Darłowo.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 168.

### 3.3 Finansowanie zadań oświatowych przez gminy

Poprzez likwidację i przekształcenia szkół gminy uzyskiwały oszczędności w wydatkach ponoszonych na prowadzenie szkół. Ich osiągnięcie następowało w wyniku:

- wyłączenia z działalności szkół o wysokiej kosztowności jednostkowej kształcenia uczniów (sięgającej 59,9 tys. zł na jednego ucznia rocznie);
- obniżenia jednostkowej kosztowności kształcenia w szkołach gminnych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych ze względu na zwiększenie liczebności oddziałów szkolnych;
- zmniejszenia kosztowności zadań oświatowych gminy w związku z przemieszczeniem kształcenia części uczniów do szkół niepublicznych i publicznych powstałych w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych, ze względu na relatywnie niższy poziom wydatków z tytułu udzielanych im dotacji, w stosunku do wydatków na bieżące utrzymanie szkół gminnych.

Uzyskane w wyniku likwidacji szkół wolne zasoby nieruchomości zabudowanych nie przysporzyły gminom istotnych korzyści finansowych, bowiem tylko 18 (16,7%) zwolnionych nieruchomości zdołano sprzedać bądź odpłatnie udostępnić innym podmiotom na działalność gospodarczą. Gminy akceptująco reagowały na inicjatywy społeczne tworzenia szkół niepublicznych lub publicznych w miejsce likwidowanych szkół gminnych, użyczając na ich działalność 57 (52,8%) zwolnionych obiektów zlikwidowanych szkół gminnych wraz z wyposażeniem. Ułatwiało to powstanie takich szkół, a skutkiem tego było pozostawienie bliskości szkoły dla uczniów oraz bezkosztowe dla gmin zabezpieczenie zwolnionych obiektów szkolnych przed ich dewastacją.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w głównej mierze udzielania z naruszeniem prawa dotacji na działalność nowo powstających szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. oraz niewłaściwego klasyfikowania wydatków na dotacje w ewidencji finansowo-księgowej urzędów gmin.

1. Przeprowadzona w latach 2011–2012 likwidacja szkół skutkowałą poprawą stanu finansów kontrolowanych gmin. Wydatki bieżące kontrolowanych gmin na zadania oświatowe wyniosły w 2012 r. łącznie 487.076,9 tys. zł<sup>49</sup>, z czego na zadania subwencionowane (uwzględniane w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej) przeznaczono 392.729,8 tys. zł<sup>50</sup>. W stosunku do 2011 r. wydatki te wzrosły odpowiednio o 2% i 1,2%, co oznacza, że stopień wzrostu wydatków na zadania subwencionowane był niższy od wzrostu wydatków ogółem na zadania oświatowe o 0,8 punktu procentowego. Korzystnie dla budżetów kontrolowanych gmin zmienił się przeciętny poziom pokrycia wydatków bieżących na zadania subwencionowane wpływami uzyskiwanymi z części oświatowej subwencji ogólnej z 74,1% w 2011 r. do 77,2% w 2012 r., tj. o 3,1 punktu procentowego. W 2011 r. w żadnej z kontrolowanych gmin wpływy z części oświatowej subwencji ogólnej nie pokrywały wydatków bieżących ponoszonych na zadania oświatowe subwencionowane, natomiast w 2012 r. w dwóch gminach<sup>51</sup> wystąpiła sytuacja nadwyżki wpływów z części oświatowej subwencji ogólnej nad poniesionymi wydatkami na sfinansowanie bieżących zadań oświatowych subwencionowanych.

<sup>49</sup> Wydatki bieżące kontrolowanych gmin klasyfikowane w działach 801 *Oświata i wychowanie* i 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza*.

<sup>50</sup> Wydatki bieżące klasyfikowane w działach 801 i 854 z wyłączeniem rozdziałów: 80103 *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych*, 80104 *Przedszkola*, 80106 *Inne formy wychowania przedszkolnego*, 80113 *Dowożenie uczniów do szkół*.

<sup>51</sup> Gmina Gołcza i Gmina Górzycza.

2. W kontroli NIK dokonano oszacowania oszczędności w wydatkach bieżących na zadania oświatowe uzyskiwanych przez poszczególne gminy w wyniku likwidacji szkół w skali jednego roku szkolnego, przy zastosowaniu następującego schematu obliczeniowego (dla każdej szkoły):

I. uzyskane korzyści finansowe, jako suma:

- oszczędności w kwocie równoważnej wydatkom bieżącym na działalność zlikwidowanej szkoły w ostatnim roku szkolnym jej funkcjonowania, łącznie z wydatkami z tytułu odpraw wypłaconych uprawnionym nauczycielom i innym pracownikom w związku ze zwolnieniami z pracy (bez kwoty wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok kalendarzowy, w którym nastąpiła likwidacja)<sup>52</sup>;
- dodatkowych dochodów gminy uzyskanych z wpływów z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w roku kalendarzowym likwidacji szkoły, z przeznaczeniem na sfinansowanie odpraw dla zwalnianych nauczycieli i przechodzących na emeryturę w związku z likwidacją szkoły;
- przychodów gminy z gospodarczego wykorzystania majątku zlikwidowanej szkoły w ciągu roku szkolnego następującego po likwidacji szkoły (bez wpływów ze zbycia nieruchomości);

II. dodatkowe wydatki budżetowe, jako suma:

- wzrostu wydatków bieżących na działalność szkół gminnych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych (w roku szkolnym następującym po likwidacji szkoły w stosunku do roku poprzedniego) lub wydatków z tytułu dotacji udzielonej w ciągu jednego roku szkolnego szkole niepublicznej lub publicznej prowadzonej przez inny podmiot niż j.s.t., powstałej w miejsce zlikwidowanej szkoły gminnej;
- wzrostu wydatków gminy na dowożenie uczniów do szkół, równoważnego kosztom poniesionym w ciągu roku szkolnego następującego po likwidacji szkoły na obsługę dodatkowych tras dowożenia uczniów z byłego obwodu szkoły zlikwidowanej;
- dodatkowych wydatków gminy z tytułu zagospodarowania mienia zlikwidowanej szkoły w ciągu roku szkolnego następującego po jej likwidacji;

III. oszczędności, jako różnica uzyskanych korzyści finansowych i dodatkowych wydatków budżetowych (pozycja I minus pozycja II).

Z oszacowania dokonanego dla 110 zlikwidowanych szkół wynika, że likwidacja jednej szkoły przynosiła oszczędności w wydatkach bieżących na realizację zadań oświatowych gminy w kwocie średnio 286,1 tys. zł w skali pierwszego (jednego) roku szkolnego następującego po likwidacji szkoły<sup>53</sup>. W grupie szkół objętych szacowaniem wydatki bieżące na ich działalność w ostatnim roku szkolnym funkcjonowania wyniosły łącznie 78.067,6 tys. zł, a oszczędności z ich likwidacji wyniosły łącznie 31.474,8 tys. zł, tj. 40,3% w stosunku do ponoszonych wydatków na ich działalność. Dotacje dla szkół niepublicznych i publicznych powstałych w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych w skali jednego roku szkolnego wyniosły łącznie 21.206,8 tys. zł.

<sup>52</sup> Wydatki bieżące dla danego roku szkolnego wyliczono w oparciu o sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, odpowiedniej szkoły zlikwidowanej (i analogicznie szkoły przejmującej uczniów), wg następującego rachunku: wydatki na koniec roku budżetowego poprzedzającego rok kalendarzowy likwidacji – wydatki zrealizowane do końca sierpnia tego roku + wydatki za okres styczeń-sierpień w roku kalendarzowym likwidacji szkoły.

<sup>53</sup> Z oszacowania wyłączono trzy szkoły zlikwidowane w 2013 r. (Szkoła Podstawowa nr 3 w Bratkowicach, Szkoła Podstawowa w Błędowej Zagłobieńskiej, Szkoła Podstawowa w Sielcu) – po likwidacji których do czasu kontroli NIK nie upłynął następny rok szkolny przyjęty do szacowania wydatków szkół przejmujących uczniów, cztery filie szkół podstawowych (w Mirocinie, Ławicach, Trzebowie, Zakrzówku) – których wydatki budżetowe nie są sprawozdawczo wyodrębniane w ogólnych wydatkach szkoły macierzystej, Szkołę Podstawową nr 20 w Kędzierzynie-Koźlu – dla której zamknięcie samodzielnej działalności nie spowodowało zmniejszenia zakresu prowadzonej działalności edukacyjnej i Gimnazjum nr 3 w Nysie – którego likwidacja polega na wygaszaniu działalności poprzez likwidację od roku szkolnego 2013/2014 naboru do klas I.

## Przykłady:

- W roku szkolnym 2013/2014 Gmina Górzycza prowadziła dwie szkoły podstawowe dla 235 uczniów (w tym 55 w oddziałach przedszkolnych) i jedno gimnazjum dla 165 uczniów oraz organizowała opiekę w punkcie przedszkolnym dla 14 dzieci. W 2011 r. zlikwidowano dwie szkoły podstawowe (w Pamięcinie i Żabicach), odpowiednio z liczbą 61 uczniów (w tym sześciu w oddziale przedszkolnym) i 59 uczniów (w tym 10 w oddziale przedszkolnym). Od roku szkolnego 2011/2012 w ich miejsce podjęła działalność Niepubliczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Przedszkolnymi w Pamięcinie z filii w Żabicach, prowadzona przez Fundację Kształcenia Kreatywnego z siedzibą w Górzycy. Wydatki bieżące na zadania oświatowe gminy w 2011 r. wyniosły łącznie 4.585 tys. zł, z tego 4.126 tys. zł na zadania subwencjonowane. Na ich sfinansowanie Gmina uzyskała wpływy z części oświatowej subwencji ogólnej w kwocie 3.703 tys. zł oraz dotacje z budżetu państwa w kwocie 159 tys. zł (łącznie 3.703 tys. zł). Wpływy z części oświatowej subwencji ogólnej w 2011 r. pokrywały 90% wydatków poniesionych na zadania subwencjonowane. W 2012 r. wydatki Gminy na finansowanie bieżących zadań oświatowych ogółem zmniejszyły się do kwoty 4.515 tys. zł, tj. o 1,5%, w tym wydatki na zadania subwencjonowane obniżyły się do 3.730 tys. zł, tj. o 9,6%. Wpływy z subwencji w 2012 r. były wyższe o 172 tys. zł od wydatków poniesionych na zadania subwencjonowane, tj. o 4,6%.

W roku szkolnym 2010/2011 Gmina poniosła wydatki na bieżące utrzymanie szkół likwidowanych w kwocie łącznie 1.498,3 tys. zł oraz dodatkowe wydatki na wypłatę odpraw dla zwolnionych z pracy nauczycieli w kwocie 152,7 tys. zł, uzyskując na ich sfinansowanie z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej kwotę 14,3 tys. zł. W roku szkolnym 2011/2012 poniesiono wydatki z tytułu udzielenia dotacji na działalność powstałych szkół niepublicznych w kwocie łącznie 851,7 tys. zł (stanowiącej 56,8% w stosunku do wydatków na działalność zlikwidowanych szkół w ostatnim roku szkolnym ich funkcjonowania). Według przyjętego schematu oszacowania, oszczędności Gminy spowodowane likwidacją szkół w skali jednego roku szkolnego wyniosły 508,2 tys. zł.

- W roku szkolnym 2013/2014 Gmina Wieniawa prowadziła jedno przedszkole dla 74 dzieci, jedną szkołę podstawową dla 333 uczniów (w tym 48 w oddziałach przedszkolnych) i jedno gimnazjum dla 175 uczniów oraz dotowała działalność jednej publicznej szkoły podstawowej prowadzonej od 2001 r. przez Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Sokolniki Mokre „Viribus Unitis” z siedzibą w Sokolnikach Mokrych. W 2011 r. zlikwidowano dwie szkoły podstawowe (w Komorowie i Pogroszynie), odpowiednio z liczbą 51 uczniów (w tym sześciu w oddziale przedszkolnym) i 31 uczniów. Uczniom zlikwidowanych szkół zapewniono możliwość kontynuacji nauki w gminnym Zespole Szkół Ogólnokształcących Publicznej Szkole Podstawowej w Wieniawie. Wydatki bieżące na zadania oświatowe gminy w 2011 r. wyniosły łącznie 7.103 tys. zł, z tego 6.161 tys. zł na zadania subwencjonowane. Na ich sfinansowanie Gmina uzyskała wpływy z części oświatowej subwencji ogólnej w kwocie 4.323 tys. zł oraz dotacje z budżetu państwa w kwocie 258 tys. zł (łącznie 4.581 tys. zł). Wpływy z subwencji w 2011 r. pokrywały 70,2% wydatków poniesionych na zadania subwencjonowane. W 2012 r. wydatki Gminy na finansowanie bieżących zadań oświatowych ogółem zmniejszyły się do kwoty 6.531 tys. zł, tj. o 8,1%, w tym wydatki na zadania subwencjonowane obniżyły się do 5.472 tys. zł, tj. o 11,2%. Wpływy z części oświatowej subwencji ogólnej w 2012 r. były niższe o 944 tys. zł od wydatków poniesionych na zadania subwencjonowane, tj. o 17,3%, podczas gdy w 2011 r. różnica ta wynosiła 1.838 tys. zł, tj. 29,8%.

W roku szkolnym 2010/2011 Gmina poniosła wydatki na bieżące utrzymanie szkół likwidowanych w kwocie łącznie 1.283,5 tys. zł oraz dodatkowe wydatki na wypłatę odpraw dla zwolnionych z pracy nauczycieli w kwocie 65,8 tys. zł, uzyskując na ich sfinansowanie z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej kwotę 8 tys. zł. W związku z przejściem uczniów szkół zlikwidowanych w roku szkolnym 2011/2012 wzrosły wydatki na bieżące utrzymanie Publicznej Szkoły Podstawowej w Wieniawie o kwotę 388,9 tys. zł (stanowiącą 30,3% w stosunku do wydatków na działalność zlikwidowanych szkół w ostatnim roku szkolnym ich funkcjonowania), zwiększyły się wydatki Gminy z tytułu wzrostu zakresu dowożenia uczniów do tej szkoły o szacunkową kwotę 39,9 tys. zł, a także zostały poniesione dodatkowe wydatki na utrzymanie siedzib zlikwidowanych szkół w kwocie 2 tys. zł. Według przyjętego schematu oszacowania, oszczędności Gminy spowodowane likwidacją szkół w skali jednego roku szkolnego wyniosły 794,9 tys. zł. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK Gmina nie zagospodarowała nieruchomości zabudowanej pozostałej po zlikwidowanej szkole w Komorowie, przy czym w sierpniu 2013 r. wpłynęła do Gminy oferta jej zakupu. Siedziba zlikwidowanej szkoły w Pogroszynie została wydzierżawiona osobie fizycznej na okres 10 lat z przeznaczeniem na prowadzenie Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii i Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego, ale w roku szkolnym 2011/2012 nie uzyskano przychodów z tytułu czynszu dzierżawnego (ustalonego na kwotę 36 tys. zł rocznie) w związku z umownym zawieszeniem jego płatności w zaistniałej sytuacji poniesienia przez dzierżawcę wydatków na wykonanie w dzierżawionym obiekcie szkolnym prac remontowych.

3. Wszystkie zlikwidowane i przekształcone szkoły dysponowały siedzibami stanowiącymi mienie komunalne właściwych gmin. W wyniku dokonanych likwidacji i przekształceń szkół w latach 2011–2013 zostały zwolnione i pozostały kontrolowanym gminom do dalszego zagospodarowania nieruchomości zabudowane wykorzystywane wcześniej na potrzeby łącznie 108 szkół<sup>54</sup>. Majątek ten zagospodarowano następująco:

- w dwóch przypadkach w byłych obiektach szkolnych powstały gminne przedszkola<sup>55</sup>,
- w czterech przypadkach budynki szkół zlikwidowanych zostały wykorzystane na poprawę sytuacji lokalowej innych szkół gminnych, funkcjonujących wcześniej we wspólnych siedzibach lub sąsiadujących ze szkołą likwidowaną<sup>56</sup>;
- w 57 przypadkach tereny i obiekty szkolne użyczono osobom fizycznym lub osobom prawnym innym niż j.s.t. z przeznaczeniem na prowadzenie szkół niepublicznych lub publicznych;
- w 10 przypadkach tereny i obiekty szkolne udostępniono (w całości lub w części) na podstawie umów najmu lub dzierżawy na prowadzenie innych niepublicznych placówek oświatowych (przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, placówek wychowawczych)<sup>57</sup>;
- w pięciu przypadkach tereny i obiekty szkolne udostępniono (w całości lub w części) na podstawie umów najmu lub dzierżawy na prowadzenie działalności gospodarczej (m.in. w dziedzinie pomocy społecznej)<sup>58</sup>;
- w dziewięciu przypadkach tereny i obiekty szkolne przekazano do wykorzystania właściwym sołectwom na ich miejscowe potrzeby (świetlic wiejskich, kół gospodyń wiejskich, Ochotniczych Straży Pożarnych)<sup>59</sup>;
- w trzech przypadkach nastąpiło zbycie (w drodze sprzedaży) nieruchomości zabudowanych obiektami szkolnymi<sup>60</sup>;
- w 18 przypadkach tereny i obiekty szkolne pozostały niezagospodarowane<sup>61</sup>.

Ze sprzedaży trzech nieruchomości szkolnych gminy uzyskały jednorazowe przychody w kwocie łącznej 1.550,4 tys. zł, przy czym w dwóch przypadkach cena sprzedaży nie osiągnęła wartości oszacowanych przez rzeczoznawców majątkowych<sup>62</sup>.

<sup>54</sup> Przy ogółem 119 przypadkach likwidacji lub przekształceń szkół przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą do dalszego zagospodarowania pozostawało ogółem 118 obiektów szkolnych, bowiem w wyniku dwukrotnej zmiany stanu organizacyjnego Szkoły Podstawowej w Trzebowie (najpierw likwidacji tej szkoły w 2011 r. i zastąpienia jej filią Szkoły Podstawowej w Tomaszowie, a następnie likwidacji tejże filii w 2012 r.) pozostał do dalszego zagospodarowania jeden i ten sam obiekt szkolny. W pozostałych 10 przypadkach likwidacji lub przekształcenia szkoły, ich były siedziby były nadal wykorzystywane w dotychczasowym zakresie: przez dwie szkoły przekształcone (w Bożnowie i Zahutyniu), siedem utworzonych filii szkolnych (w Gołaszach Puszczy, Kępie, Oparznie, Jeleninie, Dzieńtrzychowicach, Skuszewie i Kędzierzynie-Koźlu), jedną szkołę kontynuującą kształcenie bez naboru do klasy I (Gimnazjum nr 3 w Nysie).

<sup>55</sup> Szkoły Podstawowe w Boleszewie i Gwiazdowie.

<sup>56</sup> Szkoła Podstawowa w Kozłowie, Gimnazjum nr 1 w Zagórzcu, Gimnazjum w Starym Goniwilku, Gimnazjum w Starym Kębłowie.

<sup>57</sup> Szkoły Podstawowe w Kalinowie-Czosnowie, Kamionce, Brzozówce, Oparznie, Zagórzcu, Gudowie, Pogroszynie, Zabieliu Wielkim, Grabowej, Rdzuchowie.

<sup>58</sup> Szkoły Podstawowe w Dąbrówce Szczepanowskiej, Mostku, Czaplach Wielkich, Zawadach Dworskich, Wał-Rudzie.

<sup>59</sup> Szkoły Podstawowe w Klępczewie, Hrebennem, Matczu, Studzieńcu (filia), Broniszowie, Zakrzówku (filia), Kamieńczyku, Gulczewie, Złotogłowicach.

<sup>60</sup> Szkoły Podstawowe w Suchodołach, Suliszewie, Zarańsku.

<sup>61</sup> Szkoły Podstawowe w Dąbrowie-Dzięcieli, Bokinach, Marcinowicach, Przysiece, Żabinie, Sarnowie, Szkudaju, Majscowej, Błędowej Zagłobieńskiej, Rusinowie, Komorowie, Jaciążku, Młodzianowie, Łazach, Długiem, Jabłonowie, Oziemkówe, Kędzierzynie-Koźlu (nr 14).

<sup>62</sup> Nieruchomości zabudowanej byłej Szkoły Podstawowej w Suchodołach wycenione na kwotę 601,2 tys. zł sprzedano za cenę 411 tys. zł, a w przypadku Szkoły Podstawowej w Suliszewie – wycenione na kwotę 1.947,3 tys. zł za cenę 973,4 tys. zł.

Wartość księgową niezagospodarowanych nieruchomości 18 zlikwidowanych szkół wynosi łącznie 6.406,8 tys. zł. Podejmowane przez gminy działania w celu zbycia tych nieruchomości lub udostępnienia do odpłatnego wykorzystywania na działalność gospodarczą okazały się nieskuteczne. W dwóch przypadkach gminy wstrzymały się z poszukiwaniem możliwości zagospodarowania opuszczonych przez szkoły nieruchomości ze względu na trwające postępowania sądowe i administracyjne w zakresie stwierdzenia nieważności uchwał rad gmin w sprawie likwidacji szkół<sup>63</sup>. Tylko w dwóch przypadkach NIK zauważyła brak adekwatnych działań ze strony organów wykonawczych gmin w poszukiwaniu możliwości zagospodarowania zbędnych nieruchomości<sup>64</sup>.

W przypadku powstania w miejsce szkół zlikwidowanych szkół niepublicznych lub publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t., wraz z użyczeniem obiektów szkolnych użyczano na ich działalność także wyposażenie zlikwidowanych szkół. W pozostałych przypadkach wyposażenie tych szkół gminy rozdysponowywały do innych gminnych szkół i przedszkoli.

Wystąpił jeden przypadek odmowy przez gminę użyczenia obiektów zlikwidowanej szkoły na utworzenie w jej miejsce szkoły niepublicznej. Ostatecznie taka szkoła nie powstała, a uczniowie z obwodu zlikwidowanej szkoły podjęli kontynuację nauki w nowej obwodowo szkole gminnej<sup>65</sup>.

4. Skutkiem likwidacji szkół była jednoczesna utrata miejsc pracy dla zatrudnionych w nich ogółem 1.179 nauczycieli (977,5 w przeliczeniu na pełne etaty osób niepełnozatrudnionych) oraz 262 pracowników administracji i obsługi<sup>66</sup>. Miejsca pracy w innych szkołach prowadzonych przez j.s.t. – w wyniku przeniesienia na podstawie art. 18 ustawy Karta Nauczyciela lub nawiązania nowego stosunku pracy – znalazło 465 (39,4%) nauczycieli szkół zlikwidowanych, a w utworzonych w ich miejsce szkołach niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. – 225 (19,1%) nauczycieli<sup>67</sup>.

Likwidacji szkół towarzyszyły dodatkowe wydatki budżetowe z tytułu należnych odpraw dla zwalnianych pracowników, poniesione w kwocie ogółem 7.352,9 tys. zł, z tego na odprawy przysługujące nauczycielom w kwocie 7.038,1 tys. zł i pozostałym pracownikom – w kwocie 314,8 tys. zł. Ze środków rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej kontrolowane gminy uzyskały (do czasu zakończenia czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK)<sup>68</sup> na sfinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla nauczycieli zwalnianych w trybie art. 20 ustawy Karta Nauczyciela, a także nauczycieli przechodzących na emeryturę na podstawie art. 88 ustawy Karta Nauczyciela, ogółem kwotę 1.898,9 tys. zł, tj. 27% poniesionych wydatków.

<sup>63</sup> Miasto Kędzierzyn-Koźle (w odniesieniu do obiektów Szkoły Podstawowej nr 14) i Gmina Świlcza (w odniesieniu do obiektów Szkoły Podstawowej w Błędowej Zagłobieńskiej).

<sup>64</sup> Gmina Wysokie Mazowieckie (w odniesieniu do zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Dąbrowie-Dzięcieli) i Gmina Łapy (w odniesieniu do zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach).

<sup>65</sup> W 2013 r. Wójt Gminy Świlcza odmówił dwukrotnie Stowarzyszeniu na Rzecz Rozwoju Błędowej Zagłobieńskiej użyczenia obiektów zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Błędowej Zagłobieńskiej na utworzenie w jej miejsce szkoły niepublicznej, a do czasu zakończenia czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK (do 31 października 2013 r.), nie został też rozpatrzony wniosek Stowarzyszenia z dnia 29 kwietnia 2013 r. o wpis do gminnej ewidencji niepublicznej szkoły podstawowej w Błędowej Zagłobieńskiej.

<sup>66</sup> Dane w osobach, tj. suma pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych (bez przeliczania na etaty).

<sup>67</sup> W kontrolowanych urzędach j.s.t. brak było pełnych (udokumentowanych) informacji o losach zawodowych wszystkich pracowników zlikwidowanych szkół.

<sup>68</sup> Ze względu na termin przeprowadzenia czynności kontrolnych dane o środkach z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej nie obejmują przypadków likwidacji szkół w 2013 r. (jedna szkoła w Gminie Leśniowice i dwie szkoły w Gminie Świlcza).

5. W skontrolowanym obszarze finansowania zadań oświatowych gmin stwierdzono następujące istotne nieprawidłowości:

- W 13 gminach (tj. 48,1% spośród ogółem 27 gmin dotujących nowo powstałe szkoły niepubliczne i publiczne)<sup>69</sup> udzielono w latach 2011–2012 dotacji na działalność nowo powstałych szkół niepublicznych z naruszeniem art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, bowiem dotacji udzielono na okres wrzesień-grudzień pierwszego roku działalności szkół, mimo niezłożenia przez organy prowadzące dotowane szkoły wymaganej informacji o planowanej liczbie uczniów w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji<sup>70</sup>. We wszystkich przypadkach wiązało się to z powstaniem stowarzyszeń w celu dalszego prowadzenia szkoły niepublicznej w miejsce likwidowanej szkoły gminnej lub zaangażowaniem się w tym zakresie już istniejących stowarzyszeń i fundacji dopiero w toku trwającego procesu likwidacji szkoły, tj. po upływie terminu umożliwiającego złożenie tej informacji z rocznym wyprzedzeniem przed zakładanym terminem rozpoczęcia działalności nowej szkoły.
- W 13 gminach (48,1%)<sup>71</sup> dotację przysługującą na uczniów szkół niepublicznych lub publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. naliczano niezgodnie z zasadami określonymi w art. 90 ust. 2a i art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, prowadząc do jej zaniżenia lub zawyżenia w danym roku kalendarzowym. Nieprawidłowości te dotyczyły głównie następujących sytuacji:
  - obliczania dotacji przysługującej w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 na uczniów w oddziałach przedszkolnych funkcjonujących w szkołach podstawowych niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. w oparciu o wydatki bieżące ponoszone w oddziałach przedszkolnych szkół gminnych lub w przedszkolach gminnych, zamiast w oparciu o kwotę przewidzianą na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez j.s.t. (w przypadku szkół niepublicznych)

<sup>69</sup> Gminy: Trzciannie, Łapy, Kobylin-Borzmy, Radłów, Iława, Dębowiec, Kołaczyce, Zagórz, Tarnowiec, Darłowo, Kożuchów, Żagań, Miastków Kościelny.

<sup>70</sup> W stanie prawnym obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r., zgodnie z przepisem art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługiwały pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Wymóg ten odnosi się m.in. do dotowania niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjów. Od dnia 1 września 2013 r. do dnia 31 sierpnia 2015 r., na podstawie art. 15 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.), na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę podstawową, ośrodek lub niepubliczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną organ wykonawczy j.s.t. właściwej do udzielenia dotacji może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w art. 90 ust. 1a, 2a, 2d, 3 i 3a, tj. m.in. od spełnienia wymogu złożenia informacji o planowanej liczbie uczniów niepublicznej szkoły podstawowej do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Po zmianie brzmienia wymienionego przepisu art. 15, wprowadzonej z dniem 18 stycznia 2014 r. na podstawie art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 7), możliwość udzielenia dotacji bez spełnienia wymogu złożenia informacji o planowanej liczbie uczniów do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji obejmuje również gimnazja. Z dniem 1 września 2015 r. udzielenie dotacji niepublicznym szkołom podstawowym i gimnazjom w terminie wcześniejszym niż od początku roku kalendarzowego, oraz przy odstąpieniu przez organ wykonawczy j.s.t. od wymogu złożenia informacji o planowanej liczbie uczniów do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, będą możliwe na podstawie art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu wprowadzonym art. 5 pkt 2 lit. b ustawy zmieniającej z dnia 6 grudnia 2013 r.

<sup>71</sup> Gminy: Trzciannie, Łapy, Kobylin-Borzmy, Pleśna, Horodło, Fajslawice, Leśniowice, Werbkowice, Darłowo, Żagań, Wyszków, Korczew, Kędzierzyn-Koźle.

- lub wydatki bieżące ponoszone w tego samego typu i rodzaju szkołach prowadzonych przez gminę (w przypadku szkół publicznych)<sup>72</sup>;
- niewliczania do podstawy obliczenia dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez podmioty inne niż j.s.t. niektórych wydatków ponoszonych na działalność szkół tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez j.s.t. (takich jak wydatki w rozdziale 80148 *Stołówki szkolne i przedszkolne*, wydatki w § 3020 *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń*), zamiast – jak wynika z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty – w oparciu o wszystkie wydatki bieżące tego samego typu i rodzaju szkół prowadzonych przez gminę;
  - błędnego obliczenia kwoty przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez j.s.t., niezbędnej do ustalenia dotacji dla szkoły niepublicznej na podstawie art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty oraz dla szkoły publicznej prowadzonej przez inny podmiot niż jednostka samorządu terytorialnego na podstawie art. 80 ust. 3 – w sytuacji, gdy dotacja obliczona na podstawie wydatków bieżących ponoszonych w odpowiednich szkołach gminnych byłaby niższa niż wynikająca z kwoty subwencji.
- W dwóch gminach (7,4%)<sup>73</sup> w obliczeniu dotacji przysługującej na uczniów oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych pominięto dzieci w wieku do pięciu lat, które mogą być przyjmowane do takich oddziałów na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.
- W dwóch gminach (7,4%)<sup>74</sup> wydatki na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych w szkołach gminnych oraz dotacje przysługujące na uczniów oddziałów przedszkolnych w szkołach publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. ujmowane były w ewidencji księgowej w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej (w rozdziale 80101 *Szkoły podstawowe* zamiast 80103 *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych* lub w § 2540 *Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty* zamiast § 2590 *Dotacja podmiotowa z budżetu dla publicznej jednostki systemu oświaty prowadzonej przez osobę prawną inna niż jednostka samorządu terytorialnego lub przez osobę fizyczną*). Naruszało to zasady klasyfikowania wydatków do właściwych rodzajowo rozdziałów i paragrafów, wynikające z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>75</sup> oraz powodowało niewłaściwy obraz sytuacji majątkowej gmin przedstawiany w sprawozdaniach rocznych z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-28S).

<sup>72</sup> W stanie prawnym obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r. przepisy art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty nie określały odrębnie zasad obliczania dotacji przysługującej na wychowanków oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, wymieniając wśród podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji jedynie przedszkola, szkoły i placówki oraz osoby prowadzące inne formy wychowania przedszkolnego. W związku z tym w przeprowadzonej kontroli NIK przyjęła stanowisko, że do obliczenia dotacji przysługującej na uczniów oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 mają zastosowanie przepisy art. 90 ust. 2a i art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, tzn. te same zasady i ta sama podstawa obliczenia dotacji jak dla na uczniów klas I-VI szkół podstawowych. Stan prawny w zakresie zasad udzielania dotacji przysługującej na uczniów oddziałów przedszkolnych uległ zmianie od dnia 1 września 2013 r. na mocy art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, poprzez zastosowanie do oddziałów przedszkolnych zasad udzielania dotacji dotyczącej odpowiednio przedszkoli niepublicznych i przedszkoli publicznych.

<sup>73</sup> Gminy: Kozłów, Miastków Kościelny.

<sup>74</sup> Gminy: Horodło, Fajstawice.

<sup>75</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

### 3.4 Inne ustalenia kontroli

NIK zauważa odmienność warunków funkcjonowania szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t., powstających w miejsce zlikwidowanych szkół gminnych na wsi, w stosunku do szkół niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t., które powstają jako uzupełnienie miejskich sieci szkół publicznych i zbierają uczniów z obwodów różnych szkół miejskich. Nowo powstałe szkoły rekrutowały uczniów jedynie z byłych obwodów zlikwidowanych szkół gminnych, nie stając się szkołami alternatywnymi dla ogółu uczniów danej gminy lub także gmin sąsiednich. Podmioty tworzące te szkoły nie dysponowały własną bazą lokalową na ich działalność, opierając ją we wszystkich przypadkach na użyczonym majątku zlikwidowanych szkół gminnych i dotacji uzyskiwanej z budżetu właściwej gminy. W żadnej z 38 powstałych szkół niepublicznych nie pobierano opłat za kształcenie uczniów (tzw. czesnego).

We wszystkich 57 powstałych szkołach niepublicznych i publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż j.s.t. wynagrodzenie nauczycieli, ustalone na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>76</sup>, kształtowało się na poziomie od 30% do 96%, a średnio 60%, przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego nauczycieli szkół prowadzonych przez odpowiednią gminę. Jednocześnie zatrudnionym nauczycielom ustalono na ogół wyższy tygodniowy wymiar obowiązkowych zajęć dydaktycznych, niż obowiązujący nauczycieli odpowiedniego typu szkół gminnych na podstawie art. 42 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela. Pensum dydaktyczne nauczycieli nowo powstałych niepublicznych i publicznych szkół podstawowych i gimnazjów (bez oddziałów przedszkolnych i nauczycieli bibliotekarzy) wynosiło od 18 do 35 godzin tygodniowo, a średnio 23 godziny, przy obowiązującym 18-godzinnym wymiarze zajęć obowiązkowych w tego typu szkołach prowadzonych przez gminy.

Zlikwidowane lub przekształcone wiejskie szkoły podstawowe, w miejsce których powstały szkoły niepubliczne lub publiczne prowadzone przez inne podmioty niż j.s.t., liczyły od 14 do 107 uczniów, a średnio – 54 uczniów, z tego 43 w klasach I-VI i 12 w oddziale przedszkolnym<sup>77</sup>. Zlikwidowane wiejskie gimnazja, w miejsce których powstały gimnazja niepubliczne, liczyły od 32 do 52 uczniów, a średnio – 41 uczniów. Liczba dzieci urodzonych w latach 2006–2012 i zameldowanych w miejscowościach tworzących obwody zlikwidowanych szkół podstawowych wykazywała na ogół tendencję spadkową lub stagnację. Oznacza to potencjalne zmniejszenie się wielkości szkół niepublicznych i publicznych powstałych po likwidacji szkół gminnych, w szczególności w sytuacji – wynikającego z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>78</sup> – wyłączenia od 1 września 2016 r. ze struktury szkół podstawowych oddziałów przedszkolnych, które staną się przedszkolami.

W ramach przeprowadzonej kontroli NIK stwierdziła dwa przypadki likwidacji szkół niepublicznych powstałych w miejsce zlikwidowanych wiejskich szkół gminnych. Ze względu na małą liczbę uczniów w Gminie Trzcienne zostały zlikwidowane w 2011 r. Szkoła Podstawowa w Szorcach i Szkoła Podstawowa w Nowej Wsi, prowadzone od 2007 r. na bazie zlikwidowanych szkół gminnych przez Społeczno-Oświatowe Stowarzyszenie Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Eduktor” z siedzibą w Łomży (w roku szkolnym 2011/2012 szkoły te liczyłyby odpowiednio 21 i 15 uczniów). Z tych samych powodów Stowarzyszenie to zlikwidowało w 2010 r. Zespół Wychowania Przedszkolnego w Nowej Wsi (utworzony w 2008 r.), a w 2012 r. – Punkt Przedszkolny w Szorcach (utworzony w 2011 r.).

<sup>76</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.

<sup>77</sup> W wyczeniu pominięto przypadek likwidacji Szkoły Podstawowej nr 13 w Kędzierzynie-Koźlu i zastąpienia jej szkołą publiczną prowadzoną przez Stowarzyszenie Oświatowe Koźle Rogi – Bildungsgesellschaft Cosel Rogau w Kędzierzynie-Koźlu (ze względu na jej lokalizację w mieście).

<sup>78</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 827.

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Jednostki do kontroli wybrano na zasadzie doboru celowego, z założeniem wystąpienia w próbie kontrolnej trzech różnych sytuacji:

- likwidacji szkół gminnych i zapewnienie dalszego kształcenia uczniów w innych szkołach gminnych;
- likwidacji szkół gminnych, z których dalsze kształcenie uczniów przejmują szkoły niepubliczne;
- likwidacji szkół gminnych, z których dalsze kształcenie uczniów przejmują szkoły publiczne prowadzone przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż j.s.t.

Na terenie poszczególnych województw do kontroli wybrano gminy, w których w okresie objętym kontrolą zlikwidowano dwie i więcej szkół<sup>79</sup>. Dodatkową przesłanką wyboru gmin do kontroli było uwzględnienie skarg wpływających do NIK oraz doniesień medialnych wskazujących na występowanie nieprawidłowości w przebiegu procesów likwidacji szkół<sup>80</sup>.

Wyboru jednostek do kontroli dokonano w oparciu o informacje uzyskane od wszystkich kuratorów oświaty na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK o zakresie likwidacji i przekształceń publicznych szkół podstawowych i gimnazjów w latach 2011 i 2012 oraz zapowiedzianych przez j.s.t. w 2013 r. na terenie poszczególnych województw. Wybrane do kontroli gminy zlikwidowały lub przekształciły w latach 2011 i 2012 łącznie 13,6% z ogólnej liczby zlikwidowanych lub przekształconych szkół podstawowych i ich filii oraz gimnazjów w kraju, wskazanych w informacjach kuratorów oświaty<sup>81</sup>.

W przygotowaniu kontroli wykorzystano wyniki zbliżonych problemowo wcześniejszych kontroli NIK, w tym kontroli na temat:

- przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim prowadzenia małych szkół publicznych osobom prawnym w latach 2009–2012 (I/13/001);
- organizacji i finansowania szkół i placówek w Gminie Chmielnik (S/12/003);
- zapewnienia uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego (P/09/12);
- prawidłowości działań organów Gminy Jarocin w zakresie likwidacji szkół, w tym przekazywania prowadzenia szkół fundacjom i stowarzyszeniom w latach szkolnych 2005/2006–2007/2008 (R/08/005);
- działania organów samorządów gminnych w sprawach likwidacji szkół i placówek oświatowo-wychowawczych (R/05/007).

Wyniki tych kontroli wskazywały na ryzyko prowadzenia likwidacji szkół w celu wyzbycia się przez gminy obowiązkowego zadania prowadzenia szkół podstawowych i gimnazjów, poprzez zastępowanie szkół gminnych szkołami prowadzonymi przez podmioty niepubliczne, a także na towarzyszące likwidacji szkół zwiększenie zakresu dowożenia uczniów.

<sup>79</sup> Przesłanka ta nie została spełniona w przypadku województwa lubuskiego, gdzie stwierdzono tylko trzy gminy z likwidacją dwóch i więcej szkół (stąd w kontroli ujęto Gminę Brzeznica, w której miała miejsce likwidacja tylko jednej szkoły).

<sup>80</sup> Z tych względów w próbie kontrolnej ujęto: Gminę Leśniowice, Gminę Darłowo, Gminę Świlcza, Gminę Nysa i Miasto Kędzierzyn-Koźle.

<sup>81</sup> Z informacji uzyskanych od kuratorów oświaty wynika, że ogółem w kraju w latach 2011 i 2012 gminy zlikwidowały lub przekształciły (poprzez obniżenie poziomu organizacyjnego szkoły lub likwidację filii szkolnej) 845 szkół podstawowych i zlikwidowały 75 gimnazjów. W załączonych wyjaśnieniach kuratorzy oświaty informowali o przybliżonym charakterze przedstawianych danych, stwierdzając, że nie mają prawnego obowiązku prowadzenia takiej statystyki, a źródłem ich danych były informacje od wojewodów o zakresie badanych uchwał rad gmin w sprawie likwidacji szkół.

W wystąpieniach pokontrolnych zastosowano trzystopniową skalę oceny kontrolowanej działalności:

- pozytywna – w sytuacji uzyskania w wyniku likwidacji szkoły poprawy warunków kształcenia uczniów po ich przeniesieniu do innej szkoły lub uzyskania korzyści ekonomicznych w postaci zmniejszenia wydatków na realizację zadań oświatowych gminy przy jednoczesnej poprawie warunków kształcenia uczniów i braku zasadniczych nieprawidłowości stwierdzanych wg obowiązujących kryteriów kontroli NIK;
- pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości – w sytuacji stwierdzenia zasadniczych nieprawidłowości wg obowiązujących kryteriów kontroli NIK przy jednoczesnym uzyskaniu w wyniku likwidacji szkoły poprawy warunków kształcenia uczniów po ich przeniesieniu do innej szkoły lub uzyskania korzyści ekonomicznych w postaci zmniejszenia wydatków na realizację zadań oświatowych gminy bez pogorszenia warunków kształcenia uczniów;
- negatywna – w sytuacji pogorszenia się warunków kształcenia uczniów po ich przeniesieniu do innej szkoły lub jednoczesnego pogorszenia warunków kształcenia uczniów i nieuzyskania korzyści ekonomicznych (samo nieuzyskanie korzyści ekonomicznych w wyniku likwidacji szkoły wyłączało ustalenie oceny negatywnej) lub wystąpienia przypadków szczególnych naruszeń prawa w procesie likwidacji – prowadzenia likwidacji w celu wyzbycia się przez gminę zadania organu bezpośrednio prowadzącego szkoły lub likwidacji szkół bez wymaganych prawomocnych uchwał organu stanowiącego j.s.t. w tej sprawie.

#### **4.2** Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy NIK zasięgli informacji w 53 jednostkach niekontrolowanych.

Na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone przez kierowników ośmiu jednostek kontrolowanych. Właściwe zespoły orzekające komisji rozstrzygającej w NIK uwzględniły w całości lub w części zastrzeżenia z sześciu jednostek i oddaliły w całości zastrzeżenia z dwóch jednostek.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 58 wniosków pokontrolnych, z tego:

- 23 wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji szkołom niepublicznym i publicznym prowadzonym przez inne podmioty niż j.s.t., ich rozliczania i klasyfikowania w ewidencji finansowo-księgowej;
- 12 wniosków w sprawie ustalenia lub zaktualizowania gminnych planów sieci szkół publicznych i planów sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz zachowania zgodności funkcjonowania sieci szkół z tymi planami;
- 9 wniosków w sprawie usunięcia nieprawidłowości w organizacji dowożenia uczniów do szkół, w tym trzy wnioski dotyczące zapewnienia opiekuna uczniów w czasie przewozu;
- sześć wniosków w sprawie stosowania w szkołach publicznych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych zaleceń organizacyjnych określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla I etapu edukacyjnego;
- pięć wniosków w sprawie prawidłowego gospodarowania nieruchomościami komunalnymi zwolnionymi w wyniku likwidacji szkół;
- trzy inne wnioski (w sprawach dotyczących ewidencji szkół niepublicznych, bazy systemu informacji oświatowej i informowania organizacji związkowych o zamierzonej likwidacji szkół).

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że w kontrolowanych jednostkach zrealizowano lub podjęto realizację 55 wniosków zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych, a nie podjęto realizacji trzech wniosków.

Efekty finansowe kontroli stanowią:

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 7.766,5 tys. zł, z tego: uszczuplenia środków lub aktywów – 40,9 tys. zł, kwoty nienależnie uzyskane – 683,3 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 4.756,5 tys. zł, kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 59,1 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 80,7 tys. zł, sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 1.625,1 tys. zł i potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 520,9 tys. zł;
- pozyskane korzyści finansowe w kwocie 2,7 tys. zł.

## 5.1. Charakterystyka uwarunkowań prawnych oraz organizacyjno-ekonomicznych

### *Uwarunkowania prawne*

1. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o systemie oświaty j.s.t. mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne. Art. 5 ust. 5 ustawy stanowi, że zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a<sup>82</sup>, szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gmin. Na podstawie art. 5 ust. 5b ustawy j.s.t. mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z j.s.t., dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym, a w przypadku szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

2. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 1a i 2, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na sześć miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów (w przypadku szkoły dla dorosłych – uczniów), właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Ten sam tryb postępowania stosuje się przy przekształcaniu szkół (art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty).

W przypadku szkoły publicznej prowadzonej przez j.s.t., jej likwidacja może nastąpić po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, a szkoły prowadzonej przez inną osobę prawną – za zgodą organu, który udzielił zezwolenia na jej założenie (art. 59 ust. 2 ustawy). Organ prowadzący szkołę nie musi uwzględnić stanowiska organu nadzoru i może zlikwidować szkołę publiczną wbrew negatywnej opinii, która nie ma charakteru wiążącego.

Sprawa likwidacji szkoły powinna być ponadto przedstawiona do opinii właściwej organizacji związków zawodowych zrzeszających nauczycieli. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>83</sup> organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego<sup>84</sup>, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Uchwały organu stanowiącego j.s.t. o zamiarze likwidacji szkoły oraz o likwidacji szkoły są aktami prawnymi objętymi opiniowaniem przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego.

<sup>83</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 167.

<sup>84</sup> Dz.U. Nr 100, poz. 1080, ze zm.

<sup>85</sup> Uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10.

Organizacja sieci szkół gminnych jest funkcją z jednej strony potrzeb wspólnoty samorządowej i obowiązków nakazanych gminie prawem, a z drugiej strony jej możliwości finansowych, organizacyjnych, logistycznych. W ramach uprawnień gminy oraz uwarunkowań, w których ona funkcjonuje mieści się przede wszystkim zmiana sieci szkół na danym terenie, w tym tworzenie i likwidacja istniejących szkół w zależności od potrzeb i wyników przeprowadzonych analiz<sup>86</sup>.

3. W art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty określono, że sieć publicznych szkół powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, z uwzględnieniem, że droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać:

- 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych;
- 4 km – w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów.

Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza wymienione odległości, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej (art. 17 ust. 3 ustawy).

Rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy (art. 17 ust. 4 ustawy).

4. Na podstawie art. 5a ust. 2 pkt 1 i ust. 2a w związku z art. 94a ust. 4 ustawy o systemie oświaty do zadań oświatowych gminy zaliczono:

- zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w przedszkolach oraz innych formach wychowania przedszkolnego, a także w szkołach podstawowych i gimnazjach;
- zapewnienie dodatkowej bezpłatnej nauki języka polskiego dla osób niebędących obywatelami polskimi, podlegających obowiązkowi nauki lub obowiązkowi szkolnemu, które nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki.

Zgodnie z art. 27 i 28 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>87</sup> corocznie w ustawie budżetowej określana jest wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t., którą minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dzieli między poszczególne j.s.t., biorąc pod uwagę zakres realizowanych zadań oświatowych, z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach. W podziale części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględnia się zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego. Sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej określa minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji j.s.t. Do podziału subwencji przyjmuje się dane o zakresie zadań oświatowych poszczególnych j.s.t. wykazywane w systemie informacji oświatowej<sup>88</sup>.

Subwencja ogólna stanowi dochód j.s.t. (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy), a o jej przeznaczeniu decyduje organ stanowiący j.s.t. (art. 7 ust. 3 ustawy). Oznacza to, że część oświatowa subwencji ogólnej nie stanowi środków celowych, które powinny być wydatkowane wyłącznie na zadania oświatowe.

<sup>86</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 sierpnia 2012 r. II SA/OI 422/12.

<sup>87</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.

<sup>88</sup> Funkcjonowanie systemu informacji oświatowej regulują przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. Nr 139, poz. 814, ze zm.).

Z § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 r.<sup>89</sup> wynika, że zadania oświatowe gminy uwzględniane w podziale części oświatowej subwencji ogólnej obejmują m.in.:

- zadania szkolne, związane z prowadzeniem szkół podstawowych, gimnazjów oraz jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek;
- zadania pozaszkolne, związane z prowadzeniem placówek doskonalenia nauczycieli, placówek wychowania pozaszkolnego umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego, świetlic szkolnych dla uczniów i wychowanków, kolonii, obozów, domów wczasów dziecięcych i szkolnych schronisk młodzieżowych oraz udzielaniem pomocy materialnej dla uczniów.

W przypadku przejęcia przez gminę prowadzenia szkół i placówek należącego do zadań własnych innej jednostki samorządu terytorialnego, jej zakres zadań oświatowych uwzględnianych w podziale subwencji odpowiednio wzrośnie.

#### *Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne*

1. W roku szkolnym 2012/2013 funkcjonowało ogółem w kraju 13.550 szkół podstawowych i 7.573 gimnazjów, z tego 12.769 i 6.531 szkół ogólnodostępnych dla dzieci i młodzieży (bez szkół dla dorosłych i szkół specjalnych), do których uczęszczało odpowiednio 2.137,3 tys. i 1.133,7 tys. uczniów. J.st. prowadziły 89,5% wszystkich szkół podstawowych oraz 88% gimnazjów dla dzieci i młodzieży.

W związku z występującym niżem demograficznym zmieniają się warunki nauczania w poszczególnych szkołach i następuje reorganizacja sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów na terenie poszczególnych j.s.t. W grupie szkół ogólnodostępnych dla dzieci i młodzieży w roku szkolnym 2012/2013, w stosunku do roku szkolnego 2003/2004:

- zmniejszyła się o 1.796 liczba szkół podstawowych (z 14.565 do 12.769), tj. o 12,3 %, z tego o 248 (5,8%) w miastach i 1.548 (15%) na obszarach wiejskich;
- zmniejszyła się o 680,6 tys. liczba uczniów szkół podstawowych (z 2.818 tys. do 2.137,3 tys.), tj. o 24,2%, z tego o 350,1 tys. (21,8%) w miastach i 322,5 tys. (27,5%) na obszarach wiejskich;
- zmniejszyła się przeciętna liczba uczniów w szkole podstawowej o 13,5% (ze 193 do 167), z tego o 16,8% (z 387 do 322) w miastach i 14,9% (ze 114 do 97) na obszarach wiejskich;
- zwiększyła się o 417 liczba gimnazjów (z 6.114 do 6.531), tj. o 6,8%, z tego o 173 (5,8%) w miastach i o 244 (7,8%) na obszarach wiejskich;
- zmniejszyła się o 508,7 tys. liczba uczniów gimnazjów (z 1.642,4 tys. do 1.133,7 tys.), tj. o 31%, z tego o 359 tys. (33%) w miastach i 149,7 tys. (26,9%) na obszarach wiejskich;
- zmniejszyła się przeciętna liczba uczniów w gimnazjum o 35,3% (z 269 do 174), z tego o 36,7% (z 365 do 231) w miastach i 25,4% (ze 177 do 132) na obszarach wiejskich.

Średnia wielkość oddziału w roku szkolnym 2012/2013 ukształtowała się następująco:

- w szkołach podstawowych ogółem w kraju – 18 uczniów, z tego 22 w miastach i 11 na wsi;
- w gimnazjach ogółem w kraju – 22 uczniów, z tego 24 w miastach i 21 na wsi<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1541. W latach 2012 i 2011 obowiązywały odpowiednio: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 (Dz.U. Nr 288, poz. 1693) i rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz.U. Nr 249, poz. 1659).

<sup>90</sup> Źródło: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, str. 63-68.

W roku szkolnym 2012/2013, w stosunku do roku poprzedniego, liczba uczniów w gimnazjach zmniejszyła się o 49,1 tys., a w szkołach podstawowych – o 27,8 tys.<sup>91</sup>.

2. W latach 2003–2012 widoczny jest systematyczny wzrost wydatków publicznych na oświatę i wychowanie (z budżetu państwa i j.s.t.), przy stosunkowo stabilnym ich udziale w PKB na poziomie ok. 4%, oraz wzrost kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na finansowanie zadań oświatowych j.s.t. W 2012 r. wydatki publiczne na oświatę i wychowanie wyniosły ogółem 61,7 mld i były o 83,6% wyższe od poniesionych w 2003 r. (w kwocie 33,6 mld zł).

W 2012 r. z budżetów j.s.t. na oświatę i wychowanie (łącznie ze środkami otrzymanymi z budżetu państwa) wydatkowano 60,1 mld zł, tj. o 86,6% więcej niż w 2003 r. (32,2 mld zł). Na funkcjonowanie szkół podstawowych w 2012 r. j.s.t. przeznaczyły 32,9% swoich wydatków oświatowych, a na funkcjonowanie gimnazjów – 18%. Część oświatowa subwencji ogólnej przekazanej j.s.t. wzrosła z 24,3 mld zł w 2003 r. do 38,7 mld zł w 2012 r., tj. o 59,3% (na 2013 r. została zaplanowana w kwocie 39,5 mld zł)<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Źródło: [www.men.gov.pl/ministerstwo/komunikaty,wyjasnienia/MEN/](http://www.men.gov.pl/ministerstwo/komunikaty,wyjasnienia/MEN/) "System Informacji Oświatowej – liczby i tendencje, dotyczące uczniów, szkół i nauczycieli".

<sup>92</sup> Źródło: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, str. 57-58; Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169, ze zm.); Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 273); Ustawa budżetowa na rok 2003 z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. Nr 235, poz. 1981).

## 5.2. Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r., poz. 191).
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).
3. Ustawa 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.).
4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 7).
5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 (Dz.U. z 2012 r., poz. 1541).
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 204).
8. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz.U. Nr 15, poz. 142, ze zm.) – uchylone z dniem 1 września 2012 r.
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2012 r., poz. 977).
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17) – uchylone z dniem 1 września 2012 r.
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz.U. Nr 46, poz. 438, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624, ze zm.).

### 5.3. Wykaz kontrolowanych jednostek i osób nimi kierujących oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrole i ocen kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1	Urząd Miejski w Żelechowie	Sławomir Wasilczuk	P	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
2	Urząd Gminy Miastków Kościelny	Jerzy Jaroń	PN	
3	Urząd Miejski w Wyszkowie	Grzegorz Nowosielski	PN	
4	Urząd Gminy Korczew	Mirosława Miskurka	PN	
5	Urząd Gminy Wysokie Mazowieckie	Krzysztof Krajewski	PN	Delegatura NIK w Białymstoku
6	Urząd Gminy Trzcianne	Zdzisław Dąbrowski	PN	
7	Urząd Gminy Kobylin Borzymy	Wojciech Mojkowski	PN	
8	Urząd Miejski w Łapach	Wiktor Brzosko	PN	
9	Urząd Gminy Kozłów	Stanisław Pluta	PN	Delegatura NIK w Krakowie
10	Urząd Miejski w Radłowie	Zbigniew Mączka	PN	
11	Urząd Gminy Pleśna	Stanisław Bumat	PN	
12	Urząd Gminy Gołcza	Lesław Blacha	PN	
13	Urząd Gminy Horodło	Krzysztof Bożek	PN	Delegatura NIK w Lublinie
14	Urząd Gminy Fajslawice	Tadeusz Chruściel	PN	
15	Urząd Gminy Werbkowice	Lech Bojko	PN	
16	Urząd Gminy Leśniowice	Wiesław Radziściak	PN	
17	Urząd Gminy Kozłowo	Jacek Jankowski	P	Delegatura NIK w Olsztynie
18	Urząd Gminy Banie Mazurskie	Ryszard Bogusz	P	
19	Urząd Gminy Sorkwity	Józef Maciejewski	PN	
20	Urząd Gminy Iława	Krzysztof Harmaciński	PN	
21	Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle	Tomasz Wantuła	PN	Delegatura NIK w Opolu
22	Urząd Miejski w Nysie	Jolanta Barska	P	
23	Urząd Miejski w Kołaczycach	Małgorzata Salacha	PN	Delegatura NIK w Rzeszowie
24	Urząd Gminy Dębowiec	Zbigniew Staniszewski	PN	
25	Urząd Gminy Tarnowiec	Bogusław Wójcik	PN	
26	Urząd Miasta i Gminy Zagórz	Ernest Nowak	P	
27	Urząd Gminy Świlcza	Wojciech Wdowik	P	
28	Urząd Gminy Świdwin	Zdzisław Pawelec	P	Delegatura NIK w Szczecinie
29	Urząd gminy Darłowo	Franciszek Kupracz	N	
30	Urząd Gminy Sławno	Ryszard Stachowiak	PN	
31	Urząd Miejski w Drawsku Pomorskim	Zbigniew Ptak	PN	
32	Urząd Gminy Wieniawa	Witold Studziński	P	Delegatura NIK w Warszawie
33	Urząd Gminy Płoniawy	Włodzimierz Załęski	PN	
34	Urząd Gminy Olszewo-Borki	Krzysztof Szewczyk	P	
35	Urząd Gminy w Potworowie	Marek Klimek	PN	
36	Urząd Gminy Żagań	Tomasz Niesłuchowski	PN	Delegatura NIK w Zielonej Górze
37	Urząd Gminy Górzycza	Robert Stolarski	PN	
38	Urząd Miejski w Kożuchowie	Andrzej Ogrodnik	PN	
39	Urząd Gminy w Brzeźnicy	Jerzy Adamowicz	P	

\* P – pozytywna; PN – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; N – negatywna.

#### 5.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Edukacji Narodowej
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Wojewodowie (wszyscy)
14. Kuratorzy Oświaty (wszyscy)