



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-18-01/2013

P/13/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/069 – Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Bernard Różański, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 87975 z 14 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kozłów, Kozłów 60
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Pluta, Wójt Gminy Kozłów od 6 grudnia 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wpływ likwidacji publicznych szkół podstawowych na warunki kształcenia uczniów oraz na realizację zadań oświatowych Gminy w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- prawidłowo przeprowadzony proces likwidacji szkół podstawowych oraz uzyskanie w pierwszym roku szkolnym po likwidacji szkół około jednego miliona złotych oszczędności,
- poprawa warunków kształcenia uczniów w szkole przejmującej,
- wywiązanie się przez Gminę z obowiązku zapewnienia dowozu dla uczniów zlikwidowanych szkół do nowej szkoły podstawowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- przekazaniu dotacji oddziałom przedszkolnym w Społecznej Szkole Podstawowej w Przybysławicach za okres od stycznia do kwietnia 2013 r. w wysokości niższej niż należna, wskutek nieuwzględnienia przy ustalaniu kwoty dotacji liczby wychowanków zgodnej z informacją dostarczoną przez podmiot prowadzący Szkołę, co stanowiło naruszenie art. 90 ust. 1, ust. 2b i ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² oraz Uchwały Rady Gminy Kozłów z dnia 29 czerwca 2011 r. i skutkowało zaniżeniem przekazanych dotacji o kwotę 17 637,73 zł;
- nieprzekazaniu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie podjętej 29 czerwca 2011 r. przez Radę Gminy uchwały dotyczącej m.in. trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, co stanowiło naruszenie art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁴;
- przygotowaniu projektu uchwały zmieniającej plan sieci publicznych szkół podstawowych z ponad dwuletnim opóźnieniem, w stosunku do zmian w funkcjonowaniu tej sieci;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm. – dalej: *ustawa o systemie oświaty*.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm. – dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 – dalej: *ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych*.

- przygotowaniu projektu uchwały ustalającej sieć prowadzonych przez gminę oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych oraz aktualizującej sieć punktów przedszkolnych, z niemal dwuletnim opóźnieniem w stosunku do zmian w funkcjonowaniu tej sieci.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja sieci szkół i warunki kształcenia uczniów

1.1. Zapewnienie uczniom zlikwidowanych szkół możliwości kontynuowania nauki w innych szkołach publicznych

Opis stanu faktycznego

W roku szkolnym 2013/2014 Gmina Kozłów realizowała zadania oświatowe prowadząc:

- jedną szkołę podstawową (Szkołę Podstawową nr 1 w Kozłowie – dalej: *SP nr 1*) liczącą 190 uczniów w 11 oddziałach szkolnych oraz 76 wychowanków w trzech oddziałach przedszkolnych. Ponadto w Kępie funkcjonowała filia tej szkoły z pięcioma uczniami w jednym oddziale (III klasa);
- punkt przedszkolny (przy SP nr 1) w Kamionce z 38 dziećmi w dwóch oddziałach;
- Gimnazjum w Kozłowie liczące 99 uczniów w 6 oddziałach.

Gmina dotowała również Społeczną Szkołę Podstawową w Przybysławicach do której uczęszczało 37 uczniów w pięciu oddziałach szkolnych i 15 dzieci w dwóch oddziałach przedszkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Od czerwca 2008 r. zadania związane z obsługą ekonomiczno-administracyjną, finansowo-księgową i kadrową szkół wykonuje Zakład Ekonomiczno- Administracyjny Szkół w Kozłowie.

(dowód: akta kontroli str. 5-20)

Do roku szkolnego 2010/2011 na terenie gminy funkcjonowało jedno gimnazjum liczące 118 uczniów (na dzień 30 września 2010 r.) oraz sześć publicznych szkół podstawowych, do których uczęszczało 217 uczniów i 60 wychowanków w oddziałach przedszkolnych⁵. Poza tym do dwóch punktów przedszkolnych (w Kamionce i Przybysławicach) uczęszczało 75 dzieci.

Zmiany organizacji sieci szkół w latach 2011-2013 polegały na zlikwidowaniu z dniem 31 sierpnia 2011 r. wszystkich szkół podstawowych oraz utworzeniu od 1 września 2011 r. nowej szkoły w Kozłowie (SP nr 1) wraz filią w Kępie⁶. Rada Gminy 22 lutego 2011 r. podjęła uchwały w sprawie zamiaru likwidacji wszystkich sześciu szkół podstawowych. O zamiarze likwidacji poinformowano pisemnie zainteresowanych dyrektorów szkół oraz rodziców (przesłano uchwały wraz z uzasadnieniami, zawierającymi m.in. uwarunkowania demograficzne i ekonomiczne, wskazującymi na lepszą bazę dydaktyczną w nowej szkole). Następnie uchwałami z 19 kwietnia 2011 r. Rada podjęła decyzje o likwidacji szkół z dniem 31 sierpnia 2011 r. oraz zapewniła realizację obowiązku szkolnego w tworzonej SP nr 1⁷.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 58-62)

Decyzja o likwidacji szkół była poprzedzona konsultacjami z trzema związkami zawodowymi, z czego dwa wydały pozytywne opinie, zaś jeden nie zajął jednoznacznego stanowiska⁸. Zamiar likwidacji szkół pozytywnie zaopiniował również Małopolski Kurator

⁵ Z tego: w Kozłowie 73 uczniów i 22 wychowanków, w Kamionce - 25 i 2, w Kępie - 30 i 2, w Marcinowicach - 30 i 8, w Przybysławicach - 26 i 7, w Przysiecu - 22 i 11.

⁶ Uchwałą Rady Gminy nr X/45/2011 z dnia 25 maja 2011 r. utworzono filię SP nr 1 w Kępie, z oddziałem przedszkolnym i klasami I-III mieszczącą się w obiekcie po zlikwidowanej szkole.

⁷ W roku szkolnym 2011/2012 naukę w SP nr 1 podjęło 189 uczniów i 42 wychowanków oddziałów przedszkolnych, zaś w filii - 15 uczniów i 8 wychowanków.

⁸ Np. wskazywał na brak sali gimnastycznej w SP nr 1 oraz że zaledwie trzech nauczycieli miało prawa emerytalne, postulował m.in. rozważenie czasowego obniżenia stopnia organizacyjnego niektórych szkół do klas 0-III

Oświaty. Natomiast na posiedzeniach Rady Gminy 22 lutego i 19 kwietnia 2011 r., grupa rodziców sprzeciwiała się likwidacji szkoły w Przybysławicach, wskazując na: uciążliwy dojazd do Kozłowa i problemy z dowozem (wieś porzrzucana, podzielona na przysiółki), bardzo dobry stan szkoły, nowe wyposażenie, plac zabaw obok szkoły utworzony z Funduszu Sołeckiego.

W konsekwencji od września 2011 r. w budynku po szkole publicznej w Przybysławicach (udostępnionym przez Gminę na podstawie umowy użyczenia) funkcjonuje społeczna szkoła podstawowa prowadzona przez Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Przybysławice i Rogów (na dzień 30 września 2011 r. uczęszczało do niej 25 uczniów i 19 wychowanków). Oprócz dotacji przekazywanej przez Gminę źródłem utrzymania szkoły były darowizny, otrzymane kwoty 1% podatku oraz środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Szkoła nie pobierała opłat za naukę. W szkole tej zatrudniono 8 nauczycieli na umowy o pracę zawarte na czas nieokreślony lub na czas określony, obejmujące okres do 31 sierpnia (Kodeks pracy). Etat nauczyciela wynosił 40 godzin, w tym średnio 24 godziny zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Średnie wynagrodzenie nauczycieli z ww. szkoły za pełny etat w roku szkolnym 2011/2012 wyniosło 1 619 zł, a w roku 2012/2013 – 2 136 zł.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 40-43, 45-46, 58-62)

W *Strategii Rozwoju Gminy Kozłów na lata 2009-2015* podano m.in., że liczba ludności w gminie jest coraz mniejsza. Analiza danych o liczbie dzieci urodzonych w latach 2006-2011, zameldowanych na terenie obwodów zlikwidowanych szkół, wskazuje na brak perspektyw znaczącego wzrostu liczby uczniów w zlikwidowanych szkołach. Przykładowo na terenie obwodów dawnych szkół: w Kamionce i w Marcinowicach zameldowanych jest od jednego do 11 dzieci z poszczególnych roczników, w Kępiu – od 3 do 9 dzieci, w Przysieci – od 2 do 8 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 44, 53-54)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do listopada 2013 r. funkcjonująca na terenie gminy sieć publicznych szkół podstawowych była niezgodna z obowiązującym planem.

Ustalone uchwałami Rady Gminy Kozłów⁹ plany sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę przewidywały na terenie gminy Kozłów m.in. sześć szkół podstawowych oraz jedno gimnazjum. Funkcjonująca od września 2011 r. sieć składała się z SP nr 1 i Gimnazjum w Kozłowie, obejmujących obszar całej gminy.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 47-50, 71-75, 120-121, 160-165)

W myśl art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty rada gminy ustala plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, a także określa granice obwodów tych szkół.

2. Do listopada 2013 r. Rada Gminy nie ustaliła sieci prowadzonych przez gminę publicznych oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, mimo że oddziały przedszkolne funkcjonowały we wszystkich sześciu istniejących do 31 sierpnia 2011 r. publicznych szkołach podstawowych, a od września 2011 r. – w SP nr 1. Uchwała ustalająca sieć i obwody punktów przedszkolnych¹⁰ przewidywała dwa punkty w Przybysławicach i w Kamionce, mimo że pierwszy z nich został zlikwidowany z końcem 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 21-24, 47-50, 70-75, 120-121, 148-149)

Stosownie do art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę przedszkoli i oddziałów, a zgodnie z art. 14a ust. 1a tej

⁹ Uchwała Rady Gminy Kozłów nr VIII/8/99 z dnia 10 marca 1999 r. w sprawie utworzenia Gimnazjum w Kozłowie oraz ustalenia sieci gimnazjów publicznych i granic ich obwodów w Gminie Kozłów (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 39, poz. 939) oraz uchwała Rady Gminy Kozłów nr VIII/16/99 z dnia 10 marca 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Kozłów (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 39 poz. 947), ze zmianą

¹⁰ Uchwała Rady Gminy Kozłów XXXV/49/2009 z dnia 10 września 2009 r. w sprawie: ustalenia sieci i obwodów Punktów Przedszkolnych przy Szkołach Podstawowych w Przybysławicach i Kamionce (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego nr 628, poz. 4749)

ustawy w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić ww. sieć o inne formy wychowania przedszkolnego. Wójt, do którego zadań zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym należy przygotowanie projektów uchwał, wyjaśnił, że nieprzygotowanie projektów wymienionych uchwał było wynikiem przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 148-149, 160-165)

Dopiero w trakcie kontroli NIK przygotowano projekty uchwał: aktualizującej plan sieci szkół oraz ustalającej obwody i plan sieci oddziałów przedszkolnych i innych form wychowania przedszkolnego, które zostały przyjęte przez Radę Gminy 16 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 120-121)

1.2. Zmiana warunków lokalowych nauczania

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Warunki lokalowe zapewnione uczniom w SP nr 1, która przejęła największą liczbę uczniów, poprawiły się w porównaniu z warunkami oferowanymi przez zlikwidowane szkoły. SP nr 1 mieści się w obiekcie oddanym do użytku 1 września 2011 r. W nowej szkole zapewniono uczniom m.in.:

- dłuższy czas pracy biblioteki, który w szkole przejmującej wynosił 17 godzin tygodniowo, zaś w szkołach zlikwidowanych od 3 do 10 godzin tygodniowo,
- liczniejszy księgozbiór, 4 tys. szt., który powstał w wyniku przejęcia księgozbiorów po zlikwidowanych czterech szkołach¹¹, przy czym uczniom udostępniono 2 tys. szt. (w roku szkolnym 2011/2012 czytelnia w SP nr 1 była wyposażona w siedem komputerów, które przeniesiono do sal komputerowych; biblioteki zlikwidowanych szkół nie były wyposażone w komputery);
- sale specjalistyczne do zajęć komputerowych (które posiadały również cztery szkoły zlikwidowane) oraz pracownię pedagoga, której nie było w szkołach zlikwidowanych;
- dostęp do terenów sportowych o wyższym standardzie (trawiastego boiska do piłki nożnej oraz dwóch boisk „Orlik” ze sztuczną nawierzchnią – do mini piłki nożnej oraz do koszykówki i siatkówki), podczas gdy zlikwidowane szkoły posiadały głównie tereny trawiaste zaadaptowane na boiska, a w Kępnie także asfaltowe boisko do koszykówki i siatkówki;
- dostęp do świetlicy wyposażonej m.in. w gry, klocki i zabawki, podczas gdy jedynie w zlikwidowanej szkole w Kozłowie prowadzono zajęcia w świetlicy;
- możliwość spożycia ciepłego posiłku w stołówce szkolnej, czego nie zapewniała żadna ze zlikwidowanych szkół;
- pięciogodzinny wymiar czasu pracy oddziału przedszkolnego, podobnie jak w zlikwidowanych szkołach.

Przy SP nr 1 nie było placu zabaw (wykonanie placu zaplanowano w 2014 r.). Miejscem do zabaw w tej szkole są części pomieszczeń oddziałów przedszkolnych i klas I-III oraz aula, wyposażone m.in. w sprzęt nabyty w ramach programu *Radosna Szkoła* oraz sprzęt przejęty ze zlikwidowanych szkół. Place zabaw znajdowały się przy trzech zlikwidowanych szkołach – w Przybysławicach, Kamionce i Kozłowie – z czego pierwsze dwa zostały wybudowane w 2010 r. na potrzeby punktów przedszkolnych¹². Plac w Kozłowie został wybudowany w 2010 r. w ramach projektu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rolnego i został udostępniony mieszkańcom.

(dowód: akta kontroli str. 55-57, 64-69)

1.2.2. Wójt i Dyrektor SP nr 1 wyjaśnili, że nie było różnic w programach nauczania stosowanych w zlikwidowanych szkołach i szkole przejmującej uczniów.

¹¹ W Kozłowie, Kamionce, Marcinowicach i Przysiece. Księgozbiór szkoły w Kępnie wykorzystywany był przez Filię SP nr 1 w Kępnie, a księgozbiór szkoły w Przybysławicach został użyty w Społecznej Szkole Podstawowej w Przybysławicach.

¹² Plac w Przybysławicach został użyty w Społecznej Szkole Podstawowej prowadzącej oddziały przedszkolne, a plac w Kamionce był nadal wykorzystywany przez funkcjonujący tam punkt przedszkolny.

(dowód: akta kontroli str. 152-155)

1.2.3. W Społecznej Szkole Podstawowej w Przybysławicach warunki lokalowe kształcenia uczniów nie zmieniły się w stosunku do zlikwidowanej szkoły publicznej. Szkoła ta na podstawie umowy użyczenia przejęła pomieszczenia, wyposażenie, boisko oraz plac zabaw po zlikwidowanej szkole.

(dowód: akta kontroli str. 85-98)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W SP nr 1 nie wyposażono sal lekcyjnych do nauczania klas I-III w komputery z dostępem do internetu, co jest niezgodne z warunkami zalecanymi 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 szkół¹³. Dyrektor SP nr 1 oświadczyła, że uczniowie tych klas z komputerów korzystają podczas zajęć w salach komputerowych.

W SP nr 1 w roku szkolnym 2013/2014 nie wydzielono w pełni przestrzeni dla oddziałów przedszkolnych oraz przestrzeni dla klas I-III. Dzieci z trzech oddziałów przedszkolnych umieszczono w wydzielonym segmencie wraz z klasą I i jednym oddziałem – klasy II. Natomiast w innym segmencie zajęcia miał drugi oddział klasy II oraz klasy III i IV. Ponadto w jednym pomieszczeniu, w którym zajęcia miał oddział klasy I, nie było wydzielonej części rekreacyjnej.

SP nr 1 nie posiadała również sali gimnastycznej, ani szatni umożliwiających przebranie się na lekcje wychowania fizycznego, ani placu zabaw. Do zajęć sportowych wykorzystywano aulę (pow. 168,87 m²)¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 55-57, 64-69)

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania

Opis stanu
faktycznego

Warunki organizacyjne nauczania uczniów w SP nr 1 poprawiły się w stosunku do oferowanych przez zlikwidowane szkoły. Korzystną zmianą było zorganizowanie nauczania bez łączenia klas¹⁵, co miało miejsce w pięciu zlikwidowanych szkołach oraz bez dwuzmianowej organizacji nauczania w zlikwidowanej szkole w Kozłowie. W nowej szkole uczniowie zachowali możliwość kontynuowania nauki języka obcego.

Zmniejszyła się liczba zajęć pozalekcyjnych i ich zróżnicowanie. W SP nr 1 wymiar zajęć nie przekraczał 2 godzin tygodniowo. Przykładowo w roku szkolnym 2011/2012 prowadzono zajęcia z języka angielskiego w wymiarze 0,5 godziny tygodniowo na każdy oddział przedszkolny, a w roku szkolnym 2013/2014 prowadzono kółko ekologiczne i kółko sportowe dla klasy IV w wymiarze po 0,5 godziny tygodniowo oraz zajęcia wyrównawcze z języka angielskiego dla klasy V w wymiarze jednej godziny tygodniowo, w których uczestniczyło 13% uczniów szkoły. W zlikwidowanych szkołach prowadzono od 6 do 11 godzin zajęć pozalekcyjnych tygodniowo, w tym zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, kółka przyrodnicze, ekologiczne, artystyczne, matematyczne, informatyczne, sportowe.

Liczebność oddziałów w SP nr 1 w roku szkolnym 2011/2012 wyniosła od 15 do 28 dzieci, a w filii w Kępiu od 4 do 8 dzieci – średnio 16,1 dzieci na oddział szkolny. W zlikwidowanych szkołach liczebność oddziałów wynosiła od jednego do 15 uczniów, a średnia liczebność – od 3,9 (w Kamionce) do 13,6 uczniów (w Kozłowie).

W SP nr 1 w roku szkolnym 2011/2012 utworzono cztery oddziały przedszkolne, z czego jeden w filii w Kępiu¹⁶. W każdej ze zlikwidowanych szkół również istniał oddział

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 977, takie samo zalecenie zawierał załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w tej samej sprawie (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17).

¹⁴ W trzech zlikwidowanych szkołach znajdowały się pomieszczenia o powierzchni od 20 do 50 m² przeznaczone do tych zajęć.

¹⁵ Z wyjątkiem zajęć wf w klasach IV-VI oraz łączenia zajęć klasy 0 i I oraz II i III w roku szkolnym 2011/2012 zajęć w filii w Kępiu.

¹⁶ W roku szkolnym 2013/2014 funkcjonowały trzy oddziały przedszkolne w SP nr 1 – w filii nie prowadzono oddziałów.

przedszkolny, z czego w jednej szkole zajęcia oddziału były połączone z klasą I (Przybysławice).

W SP nr 1 na jeden komputer przypadało 6,55 ucznia¹⁷, podczas gdy w szkołach zlikwidowanych było to od 2,36 do 7,3 ucznia na komputer.

W SP nr 1 zorganizowano zajęcia opiekuńcze 26 godzin tygodniowo dla grupy 25 uczniów. Zajęcia w takim samym wymiarze zorganizowane były również w jednej zlikwidowanej szkole (w Kozłowie) dla 23 uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 58-62)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W roku szkolnym 2011/2012 w SP nr 1, liczebność jednego oddziału klasy II wynosiła 28 uczniów, tj. przekraczała zalecaną w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla I etapu edukacyjnego liczbę 26 uczniów w oddziale¹⁸. W roku szkolnym 2013/2014 żaden oddział klas I-III nie przekroczył zalecanej liczebności.

(dowód: akta kontroli str. 59-62)

1.4. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół

Opis stanu
faktycznego

Poziom kwalifikacji nauczycieli w szkole przejmującej uczniów, wyrażony stopniami awansu zawodowego, kształtował się nieznacznie poniżej poziomu kwalifikacji nauczycieli w zlikwidowanych placówkach. W sześciu zlikwidowanych szkołach podstawowych, w roku szkolnym 2010/2011 zatrudniano nauczycieli w łącznym wymiarze 47,47 etatu, przy czym zatrudnienie nauczycieli dyplomowanych i mianowanych wyniosło 42,86 etatu (90,3%). Zatrudnienie w nowopowstałej SP nr 1 wyniosło 21,95 etatu, z czego zatrudnienie nauczycieli dyplomowanych i mianowanych - 19,39 etatu (88,3%).

(dowód: akta kontroli str. 63)

Spośród 55 nauczycieli ze zlikwidowanych szkół 24 osoby znalazły zatrudnienie w SP nr 1, dwie w Gimnazjum w Kozłowie, trzy kontynuowały pracę w Gimnazjum, osiem zostało zatrudnionych w szkole niepublicznej w Przybysławicach, trzy odeszły na emeryturę. Pozostałe 15 osób nie zostało zatrudnionych w jednostkach Gminy Kozłów.

(dowód: akta kontroli str. 123-132)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Nieprawidłowości te miały charakter formalny i polegały na niezaktualizowaniu planów sieci szkół podstawowych oraz sieci oddziałów i punktów przedszkolnych.

¹⁷ W roku szkolnym 2013/2014 zajęcia prowadzono w dwóch salach komputerowych wyposażonych w 16 i 15 komputerów.

¹⁸ Określona w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół.

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół

Opis stanu faktycznego

2.1. Gmina realizowała obowiązek, wynikający z art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty, w formie zlecenia wykonania usług dowozu uczniów do SP nr 1 w i Gimnazjum w Kozłowie firmom przewozowym, wyłonionym w drodze przetargu nieograniczonego.

Gmina zorganizowała również dowóz dwojga uczniów niepełnosprawnych do Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego w Miechowie oraz dofinansowała dowóz jednego ucznia do szkoły specjalnej przez rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 76-79)

2.2. W roku szkolnym 2010/2011 droga do jednej szkoły podstawowej (w Kozłowie) przekraczała odległości określone w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty¹⁹. Dowożenie zorganizowano dla 34 uczniów (razem z dowozem 91 uczniów Gimnazjum w Kozłowie, gdyż obie szkoły mieściły się w tym samym budynku).

W pierwszym roku szkolnym po likwidacji szkół (2011/2012) liczba dowożonych uczniów do szkoły podstawowej wzrosła do 203 (co stanowiło 80% uczniów SP nr 1), a do Gimnazjum dowożono 84 uczniów. W kolejnych latach szkolnych dowozem objęto odpowiednio: 198 i 214 uczniów SP nr 1 oraz 76 i 80 uczniów Gimnazjum.

W roku szkolnym 2010/2011 dowóz prowadzono przy użyciu czterech pojazdów na czterech trasach, z czego, z uwagi na zajęcia w systemie zmianowym, na dwóch trasach dowóz prowadzono dwu lub trzykrotnie w ciągu dnia, a odwóz – dwukrotnie.

Likwidacja sześciu szkół przez Gminę i utworzenie szkoły podstawowej w nowym budynku skutkowało zmianą organizacji dowożenia polegającą na rozdzieleniu dowozu uczniów szkoły podstawowej i gimnazjum²⁰ oraz zwiększeniem długości dziennych tras dowożenia i odwożenia, z łącznie 132 km w roku szkolnym 2010/2011 do 189 km w roku szkolnym 2011/2012 i na początku roku 2012/2013 (od listopada 2012 r. – 204 km). Wydatki związane z dowożeniem do szkół podstawowych i gimnazjum oraz opieką na dziećmi, zwiększyły się w tych latach z 111,4 tys. zł do 226,4 tys. zł i 283,6 tys. zł (o 115 tys. zł i o 172,2 tys. zł)²¹.

Ogłędziny dowozu do SP nr 1 na najdłuższej trasie wykazały, że przejazdy były zorganizowane z wykorzystaniem przystanków komunikacji publicznej oraz dodatkowych przystanków, w ustalonych miejscach (przy wjazdach na posesje i na poboczach). Długość trasy dojazdu do szkoły wyniosła 16 km, a czas dowozu wyniósł 33 minuty (7¹² – 7⁴⁵). W trakcie dowozu był zapewniony opiekun.

Zwiększenie wydatków związanych z dowozem i odwozem uczniów było spowodowane zwiększeniem liczby kursów (osobny dowóz uczniów do Szkoły Podstawowej i Gimnazjum).

(dowód: akta kontroli str. 76-82)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dojeżdżającym uczniom nie zapewniono ochrony przed złymi warunkami atmosferycznymi. Ogłędziny przeprowadzone na jednej z czterech tras dowozu wykazały, że spośród 13 miejsc oczekiwania uczniów zaledwie na dwóch przystankach komunikacji publicznej znajdowały się wiaty.

(dowód: akta kontroli 81-82)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹⁹ Dzieci uczęszczające do pozostałych pięciu likwidowanych szkół mieszkały w mniejszej odległości.

²⁰ Do każdej z tych szkół dzieci dowożono na czterech trasach oddzielnymi pojazdami.

²¹ Ponadto w latach szkolnych 2010/2011, 2011/2012 i 2012/2013 Gmina finansowała dowóz dwojga dzieci niepełnosprawnych do Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego w Miechowie (w wysokości odpowiednio 17,2 tys. zł, 21,2 tys. zł, 22 tys. zł) oraz dofinansowała dowóz jednego ucznia koszt do szkoły specjalnej (1,2 tys. zł, 2,4 tys. zł i 1,5 tys. zł).

3. Finansowanie zadań oświatowych gminy

3.1. Zagospodarowanie mienia zlikwidowanych szkół

Opis stanu faktycznego

Wszystkie nieruchomości po zlikwidowanych szkołach w trakcie kontroli NIK stanowiły własność Gminy. Wartość księgową budynków na dzień likwidacji szkół wynosiła łącznie 1 207 tys. zł, a gruntów – 22,4 tys. zł.²² Nieruchomości czterech zlikwidowanych szkół były w dalszym ciągu wykorzystywane głównie na cele oświatowe²³. Pomieszczenia szkoły w Przybysławicach wraz z częścią gruntu zostały nieodpłatnie użyczone Stowarzyszeniu Rozwoju Wsi Przybysławice i Rogów do prowadzenia niepublicznej szkoły podstawowej i innych nieodpłatnych celów edukacyjnych związanych z działalnością szkoły. Natomiast obiekty w Marcinowicach i Przysiece nie były zagospodarowane. Oględziny wykazały, że budynki tych szkół były w złym stanie technicznym, zagrzybione.

Wójt podjął nieskuteczną próbę sprzedaży nieruchomości w Marcinowicach. W wyniku ogłoszonych dwóch przetargów i czterech negocjacji, mimo obniżenia ustalonej przez rzeczoznawcę ceny nieruchomości o 50% (z 197 360 zł do 98 680 zł netto), nieruchomości nie zbyto. Nie podjęto natomiast prób zagospodarowania obiektu po zlikwidowanej szkole w Przysiece, z uwagi na – jak wyjaśnił wójt – brak zainteresowania zakupem lub wynajmem budynku spowodowany brakiem odpowiedniego dojazdu (w okresie funkcjonowania szkoły korzystano z wjazdu na sąsiedniej działce). W celu uniknięcia kosztów wyceny i postępowania przetargowego nieruchomość nie była dotąd wystawiona na sprzedaż.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 83, 87-99, 122, 148-149)

Na utrzymanie nieruchomości po szkołach w Marcinowicach i Przysiece, od września 2011 r. do połowy listopada 2013 r., wydatkowano 2 tys. zł (opłaty za energię elektryczną).

(dowód: akta kontroli str. 99)

Wyposażenie i księgozbiory po zlikwidowanych szkołach o wartości 524,5 tys. zł, przekazano innym placówkom oświatowym prowadzonym przez Gminę, tj. głównie SP nr 1 (w tym filii w Kępiu i punktowi przedszkolnemu w Kamionce) oraz Gimnazjum w Kozłowie. Wyposażenie wraz z księgozbiorem o wartości 72,6 tys. zł ze zlikwidowanej szkoły w Przybysławicach użyczono Stowarzyszeniu prowadzącemu niepubliczną szkołę. Zużyte wyposażenie o łącznej wartości 55,1 tys. zł odpisano.

Gmina nie uzyskała dochodów z gospodarczego wykorzystania majątku pozostałego po zlikwidowanych szkołach.

(dowód: akta kontroli str. 83, 84-98)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na postępującą degradację obiektów po zlikwidowanych szkołach w Marcinowicach i Przysiece. Stan techniczny budynków wymaga działań zabezpieczających przed dalszą degradacją oraz skutecznych działań zmierzających do ich zagospodarowania bądź zbycia.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

3.2. Wpływ likwidacji szkoły na zatrudnienie pracowników

Opis stanu faktycznego

W sześciu zlikwidowanych szkołach było zatrudnionych na podstawie stosunku pracy 55 nauczycieli²⁴ (w tym sześć osób na stanowisku kierowniczym) oraz siedmiu pracowników obsługi (woźne). Umowy zawarte na czas określony z czterema nauczycielami²⁵ – wygasły

²² Wartość budynków oraz gruntów w przypadku szkoły w Kozłowie wyniosła odpowiednio 180 765,36 zł i 3 000 zł, w Kamionce – 156 138,58 zł i 4 500 zł, w Kępiu – 196 594,26 zł i 7 000 zł, w Marcinowicach – 70 161,92 zł i 1 500 zł, w Przybysławicach – 561 099,08 zł i 3 900 zł, w Przysiece – 42 202,29 zł i 2 500 zł.

²³ W Kozłowie funkcjonuje gimnazjum, w Kępiu – filia SP nr 1, w Kamionce – punkt przedszkolny.

²⁴ W tym sześciu nauczycieli było zatrudnionych w dwóch zlikwidowanych szkołach podstawowych.

²⁵ Osoby te były zatrudnione w roku szkolnym 2010/2011 wyłącznie na czas określony. Poza tym sześciu innych nauczycieli było zatrudnionych w szkołach podstawowych Gminy Kozłów zarówno na podstawie umów na czas określony do końca sierpnia 2011 r., jak i na podstawie mianowania, w sprawie którego otrzymali pisma o rozwiązaniu stosunku pracy za wypowiedzeniem, co omówiono w dalszej części wystąpienia.

do końca sierpnia 2011 r., a pozostali nauczyciele (51), otrzymali wypowiedzenia umów o pracę, na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela²⁶. Do końca maja 2011 r. 22 nauczycielom cofnięto wypowiedzenia (za porozumieniem stron), z czego z dwoma nauczycielami kontraktowymi zatrudnionymi na czas nieokreślony w likwidowanych szkołach stosunek pracy rozwiązano za porozumieniem stron z dniem 31 sierpnia 2011 r., co skutkowało brakiem obowiązku wypłaty odpraw. Od 1 września 2011 r. zawarto z nimi umowy o pracę w nowopowstałej SP nr 1. Natomiast 20 nauczycieli zatrudnionych na podstawie mianowania zostało przeniesionych do pracy w SP nr 1 zgodnie z art. 18 ust. 1 Karty Nauczyciela, z czego 17 nie otrzymało odpraw w likwidowanych szkołach, stosownie do art. 20 ust. 2 tej ustawy. Trzech nauczycieli, z których każdy w roku szkolnym 2010/2011 pracował w dwóch likwidowanych szkołach podstawowych, pomimo skutecznego cofnięcia wypowiedzeń, otrzymało odprawy w łącznej wysokości 6 333,16 zł. I tak:

- pierwszy nauczyciel był zatrudniony w szkole w Przysiece na podstawie mianowania, w pełnym wymiarze czasu pracy oraz w Kamionce – na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w wymiarze 2/18 etatu. Wypowiedzenia obydwu umów z 26 maja 2011 r. zostały cofnięte za porozumieniem stron z uwagi na przeniesienie do nowej szkoły. Nauczyciel otrzymał od dyrektora SP nr 1 pisma z 31 maja 2011 r. o przeniesieniu z obydwu szkół, przy czym z tytułu likwidacji szkoły w Kamionce wypłacono mu odprawę w wysokości 735,16 zł, tj. dwumiesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników²⁷, w związku z art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela;
- drugi nauczyciel był zatrudniony w szkole w Kępiu na podstawie mianowania, w wymiarze czasu pracy 12/18 oraz w Kamionce – na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w wymiarze 12/18 etatu. Wypowiedzenia obydwu umów z 26 maja 2011 r. zostały cofnięte za porozumieniem stron z uwagi na przeniesienie do nowej szkoły. Nauczyciel otrzymał od dyrektora SP nr 1 pisma z 31 maja 2011 r. o przeniesieniu z obydwu szkół, przy czym z tytułu likwidacji szkoły w Kamionce wypłacono mu odprawę w wysokości 3 732 zł, tj. dwumiesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy z dnia 13 marca 2003 r., w związku z art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela;
- trzeci nauczyciel pracował w roku szkolnym 2010/2011 w szkole w Przysiece na podstawie mianowania, w wymiarze 16/18 etatu oraz w Marcinowicach w ramach uzupełnienia etatu w wymiarze 2/18, na podstawie art. 22 ust.1 Karty Nauczyciela. Wypowiedzenie umowy z 26 maja 2011 r. zostało cofnięte za porozumieniem stron z uwagi na przeniesienie do nowej szkoły, przy czym wypłacono mu odprawę w wysokości 1 866 zł, tj. sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego z tytułu likwidacji szkoły Marcinowicach, w której pracowała w celu uzupełnienia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć.

Umowy zawarte z 29 nauczycielami rozwiązano w trybie art. 20 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela i z upływem okresu wypowiedzenia (31 sierpnia 2011 r.) wypłacono odprawy: 22 nauczycielom zatrudnionym na podstawie mianowania – w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego – zgodnie z art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela, a siedmiu nauczycielom – w wysokości nieprzekraczającej trzymiesięcznego wynagrodzenia, stosownie do art. 8 ust. 1 ww. ustawy z dnia 13 marca 2003 r. Spośród 29 nauczycieli, po likwidacji szkół:

- dwie osoby (katecheci, zatrudnieni w likwidowanych szkołach w wymiarze 3/18 i pełnego etatu, którzy otrzymali odprawy w wysokości odpowiednio jednomiesięcznego

²⁶ Dz. U. z 2006 r. nr 97 poz. 674 ze zm. – dalej: *Karta Nauczyciela*.

²⁷ Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.

wynagrodzenia – 436 zł i sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego – 16 794 zł), po dostarczeniu – wystawionych w sierpniu 2011 r. przez biskupa kieleckiego – skierowań do pracy w tej szkole, od września 2011 r. zostały zatrudnione w SP nr 1 w wymiarze odpowiednio 11/18 i 9/18 etatu;

- trzech nauczycieli ze zlikwidowanych szkół było zatrudnionych również w Gimnazjum w Kozłowie co najmniej od 2002 r., przy czym dla dwóch z nich (otrzymali odprawy w kwotach 558,21 zł i 13 998 zł) wymiar czasu pracy w Gimnazjum w roku szkolnym 2010/2011 i 2011/2012 nie uległ zmianie (odpowiednio: pełny etat w jednym przypadku i 10/21 etatu w drugim). Natomiast w przypadku trzeciego nauczyciela (otrzymał odprawę w wysokości 15 858 zł) wymiar czasu pracy w Gimnazjum został zwiększony z 2/18 do 4/18;
- jednego nauczyciela zatrudniono na pełen etat w zlikwidowanej szkole w Kamionce, który otrzymał odprawę w wysokości 16 794 zł, od 1 września 2011 r. zatrudniono w Gimnazjum w Kozłowie w wymiarze 9/18 etatu²⁸, przy czym w grudniu 2011 r. umowa ta została rozwiązana na wniosek nauczyciela, za porozumieniem stron. Od stycznia 2012 r. zatrudniono w wymiarze 4/18 etatu innego nauczyciela ze zlikwidowanej szkoły w Kępiu, który również otrzymał odprawę w wysokości 16 794 zł;
- trzech nauczycieli przeszło na emeryturę i oprócz odpraw likwidacyjnych w październiku 2011 r. i styczniu 2012 r. wypłacono im również odprawy emerytalne w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia w łącznej kwocie 30 734,70 zł, zgodnie z art. 87 ust. 2 Karty Nauczyciela;
- pozostałych 19 (z 29) nauczycieli nie zostało zatrudnionych w jednostkach Gminy Kozłów, przy czym ośmiu nauczycieli zostało zatrudnionych w szkole niepublicznej w Przybysławicach, na podstawie umów o pracę zawartych na podstawie kodeksu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 123-146)

W skargach na działalność wójta i dyrektora SP nr 1 złożonych przez zwolnionych nauczycieli wskazywano na nieprawidłowości w naborze nauczycieli, tj. nepotyzm, brak jasnych kryteriów zatrudniania, nierówne traktowanie. Rada Gminy wszystkie skargi odrzuciła wskazując m.in., że wójt nie jest pracodawcą dla nauczycieli w szkołach, natomiast dyrektor szkoły kieruje działalnością szkoły, decyduje w sprawach zatrudniania i zwalniania nauczycieli i innych pracowników, mogąc samodzielnie dokonywać wszelkich czynności z zakresu prawa pracy – w tym zawierać umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 199-225)

W myśl art. 18 ust. 4 Karty Nauczyciela obowiązkiem dyrektora było zasięgnięcie opinii organu prowadzącego przed dokonaniem przeniesienia. W dokumentacji dotyczącej przeniesienia pracowników nie ma dokumentów zawierających takie opinie.

Wójt wyjaśnił, że o doborze kadry decydował dyrektor stosując przepisy rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej oraz że dyrektor przed dokonaniem przeniesienia uzgadniał podejmowane decyzje i otrzymał ustną opinię w tym zakresie, co potwierdzono zaopiniowanym pozytywnie 30 maja 2011 r. arkuszem organizacyjnym SP nr 1.

(dowód: akta kontroli str. 248-257)

W sumie wydatki poniesione na odprawy z tytułu likwidacji szkół 32 nauczycielom wyniosły 368 336 zł (w tym 38 228 zł zrefundowano ze zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej).

(dowód: akta kontroli str. 123-147)

Spośród siedmiu pracowników obsługi, czterech zostało zatrudnionych w SP nr 1, a z trzema rozwiązano umowy o pracę bez wypłacania odpraw, zgodnie z art. 1 ust. 1 ww. ustawy z dnia 13 marca 2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 123-136)

²⁸ W arkuszu organizacyjnym Gimnazjum na rok szkolny 2011/2012 przewidziano inną nauczycielkę – emerytkę, zatrudnioną na podstawie umowy na czas określony do końca sierpnia 2011 r. W dokumentacji Gminy brak pisma tej osoby o zawarciu umowy na kolejny rok szkolny.

Likwidacja szkół w 2011 r. nie wpłynęła na zmianę organizacji obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół w Gminie. W Zakładzie Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół zatrudnione były trzy osoby w wymiarze 2,75 etatu (dyrektor, główny księgowy i inspektor prowadzący m.in. sprawy kadrowe). Od 7 maja 2013 r. w Zakładzie zatrudniono dodatkowo jedną osobę w wymiarze 0,5 etatu (pomoc administracyjna).

(dowód: akta kontroli str. 123-132)

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zasady ustalenia odpraw dla nauczycieli zwalnianych z likwidowanych szkół. Analiza danych uzyskanych w ZEAS w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wskazuje, że w przypadku jednego nauczyciela (zatrudnionego na podstawie mianowania) nieuzasadnione było wypłacenie 1 866 zł odprawy przez szkołę w Marcinowicach, w której pracował w celu uzupełnienia tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć, gdyż stosunek pracy nie został rozwiązany (wypowiedzenie cofnięto za porozumieniem stron i nauczyciel został przeniesiony do SP nr 1 zgodnie z art. 18 ust. 1 Karty Nauczyciela). Jednym z warunków otrzymania odprawy na podstawie art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela jest rozwiązanie stosunku pracy.

Niezasadna była też wypłata 735,16 zł i 3 732 zł odpraw dwóm nauczycielom przez szkołę w Kamionce, w sytuacji gdy wypowiedzenia umów o pracę na czas nieokreślony zostały cofnięte, a nauczyciele zostali zatrudnieni w SP nr 1 w wyniku przeniesienia z innych szkół podstawowych, w których byli zatrudnieni na podstawie mianowania. Należy zauważyć, że obydwaj nauczyciele otrzymali również pisma o przeniesieniu do SP nr 1 ze szkoły w Kamionce, mimo że Karta Nauczyciela nie przewiduje takiej możliwości w przypadku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 123-136)

Powyższe okoliczności wskazują na niewystarczający nadzór wójta nad jednostkami organizacyjnymi gminy.

3.3. Finansowanie z budżetu gminy szkół niepublicznych

Opis stanu
faktycznego

Tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek przyjęto – zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – uchwałą Rady Gminy 29 czerwca 2011 r.³⁰. Przewidywał on m.in. dotowanie szkół niepublicznych (na każdego ucznia) w wysokości przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kozłów (zgodnie z art. 90 ust. 2a ustawy). Natomiast w przypadku oddziałów przedszkolnych wysokość dotacji przypadającej na każdego ucznia ustalono na 75% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych w oddziałach przedszkolnych przy szkole podstawowej prowadzonej przez Gminę Kozłów, w przeliczeniu na jednego ucznia.

Tryb udzielania i rozliczania dotacji wprowadzony uchwałą Rady Gminy z dnia 25 kwietnia 2013 r.³¹ zawierał identyczny sposób ustalenia dotacji dla szkół niepublicznych jak poprzednia uchwała, natomiast nie zawierał postanowień dotyczących wysokości dotacji dla oddziałów przedszkolnych. Uchwała z dnia 25 kwietnia 2013 r. została przedłożona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, zgodnie z art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl powyższych uchwał warunkiem przyznania dotacji było złożenie w Gminie, przez organy prowadzące placówkę niepubliczną, stosownego wniosku nie później niż do

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

³⁰ Uchwała Rady Gminy Kozłów nr XI/48/2011 z dnia 29 czerwca 2011 r. W sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Kozłów przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

³¹ Uchwała Rady Gminy Kozłów nr XXVII/79/2013 r. z dnia 25 kwietnia 2013 r. W sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Podstawą ustalenia wysokości dotacji na dany miesiąc miały być złożone do 5 dnia każdego miesiąca informacje o faktycznej liczbie uczniów za miesiąc poprzedni, zaś dotacje miały być przekazywane na rachunek bankowy placówki w miesięcznych ratach, płatnych do końca miesiąca. Placówki zostały zobowiązane do składania w Gminie rocznych rozliczeń dotacji w terminie do 31 stycznia następnego roku.

(dowód: akta kontroli str. 100-117)

Na terenie Gminy Kozłów do ewidencji szkół niepublicznych wpisana została jedna placówka – Społeczna Szkoła Podstawowa w Przybysławicach prowadzona przez Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Przybysławice i Rogów. We wrześniu 2011 i 2012 r. Urząd otrzymał terminowo złożone wnioski Stowarzyszenia o udzielenie dotacji z budżetu gminy Kozłów na lata 2012 i 2013, w którym podano m.in. dane o planowanej liczbie uczniów w szkole niepublicznej, w oddziałach szkolnych i przedszkolnych³². Stowarzyszenie składało również miesięczne informacje o faktycznej liczbie uczniów za miesiąc poprzedni.

(dowód: akta kontroli str. 118, 313-341)

W 2012 r. Urząd, w 12 częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, wypłacił dotację na uczniów szkoły niepublicznej w łącznej kwocie 254 249,14 zł³³, a od stycznia do listopada 2013 r. – 274 285,26 zł, z czego odpowiednio 218 870,22 zł i 243 085,17 zł stanowiła dotacja na uczniów oddziałów szkolnych wyliczona w oparciu o kwotę przewidzianą na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę oraz podaną w miesięcznych informacjach liczbę uczniów, zgodnie z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 118, 342-361)

W 2012 r. Urząd przekazywał dotację na wszystkich uczniów w oddziałach przedszkolnych szkoły niepublicznej, na każdego ucznia według stawki w wysokości 75% bieżących wydatków poniesionych na jednego ucznia w oddziałach przedszkolnych prowadzonych w publicznej SP nr 1 (wyliczona stawka wynosiła od 142,27 zł do 253,69 zł miesięcznie), tj. w sposób określony w ww. uchwale z 29 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 119, 342-350)

Od stycznia do kwietnia 2013 r. dotacji udzielono tylko na 13 dzieci w oddziałach przedszkolnych (stawka wynosiła od 290,89 zł do 329,27 zł miesięcznie). Natomiast od maja do sierpnia 2013 r. (tj. po zmianie uchwały regulującej tryb udzielania dotacji) Urząd w ogóle nie udzielał dotacji na uczniów oddziałów przedszkolnych. W złożonych w Urzędzie informacjach za miesiące od stycznia do sierpnia 2013 r. Stowarzyszenie wykazało od 26 do 28 uczniów w oddziałach przedszkolnych, więc Urząd do obliczenia dotacji nie uwzględniał wykazanych 13 uczniów w styczniu, 14 – w lutym i marcu, 15 – w kwietniu i 28 – od maja do sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 329-338, 351-358)

W konsekwencji na uczniów oddziałów przedszkolnych szkoły niepublicznej Urząd udzielił dotacji: w 2012 r. w łącznej wysokości 35 378,92 zł, a od stycznia do sierpnia 2013 r. - 16 413,54 zł.

(dowód: akta kontroli str. 118-119)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Uchwała Rady Gminy z 29 czerwca 2011 r. nie została przekazana do RIO, co stanowiło naruszenie art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, nakładającego na wójta obowiązek przedkładania regionalnej izbie obrachunkowej, m.in. uchwał rady gminy i zarządzeń wójta objętych zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. W myśl art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych

³² w miesiącach: styczeń-sierpień 2012 r. - 25 uczniów w oddziałach szkolnych i 19 w oddziałach przedszkolnych, wrzesień-grudzień odpowiednio 42 i 3 uczniów, w okresie styczeń-sierpień 2013 r. - 30 i 13 uczniów, w okresie wrzesień-grudzień 2013 r. - 40 i 10 uczniów

³³ W wyniku stwierdzonego podczas kontroli wykorzystania części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem szkoła niepubliczna zwróciła w lutym 2013 r. część dotacji w wysokości 7.966,58 zł

izbach obrachunkowych, w zakresie działalności nadzorczej, właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Wójt wyjaśnił, że uchwała ta nie została przesłana do RIO przez niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 160-165)

Powyższe zaniechanie mogło utrudnić pełnienie przez RIO zadań nadzorczych wobec uchwały naruszającej przepisy ustawy o systemie oświaty, która do 1 września 2013 r. nie przewidywała odrębnej dotacji dla oddziałów przedszkolnych.

2. Od stycznia do kwietnia 2013 r. Gmina przekazywała dotację na uczniów w liczbie podanej we wniosku z września 2012 r. zamiast na faktyczną liczbę uczniów w poszczególnych miesiącach, co było niezgodne z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz uchwały Rady Gminy z 29 czerwca 2011 r. Skutkiem tego przekazana kwota dotacji była niższa od należnej o 17 637,73 zł.

(dowód: akta kontroli str. 232-237, 260-312, 344-360)

W świetle wyjaśnień wójta powodem niedotowania części dzieci od stycznia do kwietnia 2013 r. była znacząca rozbieżność między liczbą dzieci podaną we wniosku o udzielenie dotacji a liczbą podawaną w miesięcznych informacjach oraz że w momencie składania wniosku nie było mowy o utworzeniu drugiej grupy dla dzieci 3-4 letnich, w związku z tym można domniemywać że podana we wniosku liczba nie była wartością średnioroczną.

(dowód: akta kontroli str. 160-165)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z przyjętymi uregulowaniami zarówno w uchwale Nr XI/48/2011 Rady Gminy Kozłów z dnia 29 czerwca 2011 r., jak i uchwale Nr XXVII/79/2013 Rady Gminy Kozłów z dnia 25 kwietnia 2013 r., podstawą ustalenia wysokości dotacji na dany miesiąc jest złożona do 5 dnia każdego miesiąca informacja o faktycznej liczbie uczniów za miesiąc poprzedni według stanu na pierwszy dzień miesiąca, a nie planowana liczba uczniów wykazana przez szkołę we wniosku o udzielenie dotacji.

Gmina Kozłów zaniżyła wysokość udzielonych za cztery pierwsze miesiące 2013 r. dotacji (styczeń, luty, marzec oraz kwiecień) łącznie o 17 637,73 zł. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁴ naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 420)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

We wrześniu, październiku i listopadzie 2013 r. dotacje na uczniów oddziałów przedszkolnych (łącznie 14 786,55 zł) przekazano w wysokości 75% bieżących wydatków poniesionych na jednego ucznia w przedszkolu prowadzonym przez sąsiednią gminę Książ Wielki, zgodnie z art. 6 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw³⁵, przy czym nie dostosowano trybu udzielania i rozliczania dotacji do nowelizacji ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie 1 września 2013 r. Uchwała z 25 kwietnia 2013 r. nie zawiera uregulowań dotyczących dotowania oddziałów przedszkolnych. Wójt Gminy wyjaśnił, że uchwała zostanie dostosowana do nowelizacji.

(dowód: akta kontroli str. 108-111, 258-259, 359-360, 414-417)

3.4. Wpływ likwidacji na wydatki na zadania oświatowe

Opis stanu
faktycznego

Wydatki ponoszone z budżetu Gminy na realizację zadań oświatowych i wpływy uzyskane z budżetu państwa na finansowanie bieżących tych zadań przedstawiały się następująco:

³⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 827

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		Plan
		2011 r.	2012 r.	2013 r.
1.	Wydatki oświatowe ogółem (działy: 801 i 854), w tym:	9 063,5	4 050,7	4 773,8
1.1.	– wydatki bieżące	5 024,6	3 868,6	4 773,8
1.2.	– wydatki majątkowe	4 038,9	182,2	0,0
1.3.	– wydatki bieżące na zadania subwencionowane	4 510,3	3 254,4	3 839,2
2.	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne, w tym:	2 809,2	2 833,2	2 800,4
2.1.	– część oświatowa subwencji ogólnej	2 788,1	2 794,4	2 784,7
2.2.	– dotacje bieżące na zadania subwencionowane	21,0	38,8	15,7
3.	Relacja: poz. 2./poz. 1.3. [%]	62,3%	87,1%	72,9%
4.	Relacja: poz. 2.1./poz. 1.3. [%]	61,8%	85,9%	72,5%

Bieżące wydatki Gminy Kozłów na finansowanie zadań objętych subwencjonowaniem, w 2012 r. zmniejszyły się o 1 255,9 tys. zł (27,8 %) w stosunku do roku poprzedniego, a w 2013 r. zaplanowano wydatki o 671,1 tys. zł (14,9%) niższe niż w 2011 r. Jednocześnie wpływy Gminy z części oświatowej subwencji ogólnej – uzyskane w latach 2011-2012 i planowane na 2013 r. – pozostawały na zbliżonym poziomie i pokrywały dokonane i zaplanowane wydatki odpowiednio w 62%, 87% i 73%.

W przeprowadzonej w 2010 r. analizie finansowej wskazano na wysokie koszty utrzymania w szkołach podstawowych (w przeliczeniu na jednego ucznia) i obliczono, że oszczędność wynikająca z likwidacji szkół podstawowych może sięgnąć niemal 2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 36-38 i 156)

W uzasadnieniach do uchwał o zamiarze likwidacji publicznych szkół podstawowych na terenie Gminy, jako zasadnicze powody ich likwidacji, wskazywano względy demograficzne, dbałość o podniesienie jakości nauczania i polepszenie warunków kształcenia oraz wzrastające koszty realizacji zadań oświatowych. Przed podjęciem decyzji o likwidacji Radzie Gminy przedstawiono wyniki przeprowadzonych w Urzędzie wyliczeń wskazujące m.in., że wydatki bieżące na zadania oświatowe w latach 2009-2010 były wyższe od otrzymanej subwencji odpowiednio o 1,09 mln zł i 1,49 mln zł oraz że koszty utrzymania jednego ucznia w zlikwidowanych placówkach wynosiły od 8,3 tys. zł do 16,6 tys. zł w 2009 r. i od 9,8 tys. zł do 18,2 tys. zł w 2010 r. podczas gdy średnia wysokość subwencji na jednego ucznia wynosiła w tych latach 6,7 tys. zł i 7,1 tys. zł.

Według danych Urzędu, średnie wydatki bieżące w zlikwidowanych szkołach przypadające na jednego ucznia w roku szkolnym 2010/2011 wynosiły: w Kozłowie 9 646,79 zł, w Kamionce – 21 937,14 zł, w Kępiu – 17 000,31 zł, w Marcinowicach – 16 267,74 zł, w Przybysławicach – 19 792,94 zł, w Przysiecu – 13 931,26 zł. Natomiast średnie wydatki w SP nr 1 w roku szkolnym 2011/2012 wyniosły 7 144,51 zł. W wyniku likwidacji sześciu publicznych szkół podstawowych Gmina uzyskała w pierwszym roku szkolnym po ich likwidacji (2011/2012), oszczędności wynoszące szacunkowo 1 047,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 21-26 i 157-159)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie finansowania zadań oświatowych.

Negatywnie ocenia się przy tym wystąpienie nieprawidłowości w zakresie finansowania niepublicznych placówek oświatowych, polegającej na nieprzekazywaniu dotacji Społecznej Szkole Podstawowej w Przybysławicach w należytej wysokości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) przekazanie zaległych dotacji na uczniów oddziałów przedszkolnych szkole niepublicznej w Przybysławicach wraz z odsetkami;
- 2) podjęcie działań zapobiegających degradacji budynków po zlikwidowanych szkołach w Marcinowicach i Przysiece;
- 3) dostosowanie uchwały ustalającej tryb udzielania i rozliczania dotacji do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Niniejszy tekst wystąpienia został sporządzony z uwzględnieniem zmian zawartych w uchwale KPK/KPO-415-046/2014 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 13 lutego 2014 r.