



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-13-01/2013

P/13/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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 Lublinie

Kontroler Janusz Gosik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85649 z dnia 5 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Urząd Gminy Horodło (dalej: *UG* lub *Urząd*), ul. Jurydyka 1, 22-523 Horodło.

Kierownik jednostki
kontrolowanej Krzysztof Bożek, Wójt Gminy Horodło od 16 lipca 1995 roku.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 3-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność skontrolowanej jednostki w zakresie likwidacji w latach szkolnych 2010/2011 - 2013/2014 (do 11 października 2013 r.) trzech spośród pięciu prowadzonych szkół podstawowych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Likwidacja Szkoły Podstawowej w Hrebennem (z dniem 31 sierpnia 2011 r.) oraz Szkół Podstawowych w Kopyłowie i Matczu (z dniem 31 sierpnia 2012 r.) nie wpłynęła na pogorszenie warunków kształcenia uczniów. W związku z likwidacją szkół Gmina Horodło uzyskała w latach szkolnych 2011/2012 - 2012/2013 korzyści ekonomiczne, oszacowane na łączną kwotę 489,7 tys. zł. Gmina wywiązywała się z obowiązku zapewnienia uprawnionym uczniom dowożenia do szkół w okresie przed i po likwidacji szkół.

Stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- 1) nieprawidłowym ujęciu w sprawozdawczości budżetowej, w latach 2010 – 2013 (do końca sierpnia), wydatków poniesionych na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych w trzech szkołach podstawowych w kwocie 183 tys. zł, a następnie wydatków na dotowanie oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w kwocie 25,3 tys. zł, w rozdziale 80101 zamiast w rozdziale 80103,
- 2) udzieleniu dotacji dla publicznej Szkoły Podstawowej w Kopyłowie z naruszeniem art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty², tj. z uwzględnieniem (do końca sierpnia 2013 r.) odrębnych stawek na uczniów oddziału przedszkolnego i uczniów klas I-VI szkoły podstawowej, a w 2012 r. - bez uwzględnienia przy jej obliczaniu wydatków bieżących zaplanowanych w rozdziale 80148 klasyfikacji budżetowej, co skutkowało przekazaniem dotacji w kwocie niższej od należnej o 5,1 tys. zł.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów

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

Opis stanu faktycznego

1. W roku szkolnym 2013/2014 Gmina Horodło (Gmina) prowadziła jedno przedszkole, dwie szkoły podstawowe, dwa gimnazja, jedną szkołę ponadgimnazjalną, tj.:

- Przedszkole Samorządowe w Strzyżowie, obejmujące dwa oddziały z 45 wychowankami³,
- Szkołę Podstawową im. Króla Władysława Jagiełły, funkcjonującą w ramach Zespołu Szkół w Horodle (160 uczniów klas I-VI w 8 oddziałach i 49 wychowanków w dwóch oddziałach przedszkolnych) oraz Szkołę Podstawową im. Marii Konopnickiej w ramach Zespołu Szkół w Strzyżowie (76 uczniów klas I-VI w 6 oddziałach),
- Gimnazjum Publiczne im. Królowej Jadwigi, wchodzące w skład Zespołu Szkół w Horodle (106 uczniów w 6 oddziałach) i Gimnazjum Publiczne im. Ks. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Strzyżowie, w ramach Zespołu Szkół w Strzyżowie (52 uczniów w 3 oddziałach),
- Liceum Ogólnokształcące im. Unii Horodelskiej, w ramach Zespołu Szkół w Horodle (59 uczniów w 3 oddziałach).

Do szkół i przedszkola uczęszczało ogółem 547 uczniów i wychowanków, w tym 94 wychowanków - do przedszkola i oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych, 236 uczniów - do klas I-VI szkół podstawowych, 158 uczniów - do gimnazjów, 59 uczniów - do szkoły ponadgimnazjalnej.

Na terenie Gminy funkcjonowała także Publiczna Szkoła Podstawowa w Kopyłowie, prowadzona przez Stowarzyszenie Rozwoju i Wspierania Promocji Wsi Kopyłów⁴, działająca na podstawie zezwolenia udzielonego przez Wójta. Do szkoły uczęszczało 14 uczniów klas I-VI oraz 16 wychowanków oddziału przedszkolnego.

Gmina nie utworzyła jednostki do obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek. W strukturze organizacyjnej Urzędu w badanym okresie funkcjonowały samodzielne stanowiska podległe Sekretarzowi Gminy: ds. oświatowych (1 etat), ds. obsługi administracyjnej szkół (1 etat), głównego księgowego szkół (2 etaty).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 9, 21-22, 25-30)

2. Zmiany organizacji sieci szkół w Gminie w latach 2011 - 2013 polegały na zlikwidowaniu trzech szkół podstawowych (SP): SP w Hrebennem - z dniem 31 sierpnia 2011 r., SP w Kopyłowie i SP w Matczu - z dniem 31 sierpnia 2012 r.

Na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty Rada Gminy Horodło podjęła w dniu 25 lutego 2011 r. uchwałę w sprawie zamiaru likwidacji SP w Hrebennem (Uchwała Nr V/27/11), a następnie w dniu 31 marca 2011 r. uchwałę w sprawie likwidacji tej szkoły z dniem 31 sierpnia 2011 r.

³ W tym 20 wychowanków w oddziale „0” i 25 w oddziale „3-4 latków”.

⁴ Zwane dalej: *Stowarzyszeniem*.

W dniu 9 lutego 2012 r. Rada Gminy podjęła dwie uchwały w sprawie zamiaru likwidacji SP w Kopyłowie (Uchwała Nr XVI/96/12) i SP w Matczu (Uchwała Nr XVI/97/12). Następnie Rada podjęła dwie uchwały z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie likwidacji SP w Kopyłowie (Uchwała Nr XVII/101/12) i SP w Matczu (Uchwała Nr XVII/102/12) z dniem 31 sierpnia 2012 r. We wszystkich ww. uchwałach określono w § 1 ust. 2, że uczniom zlikwidowanych szkół, wraz z wychowankami podlegającymi obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, zapewnia się możliwość kontynuowania nauki w innej publicznej szkole podstawowej, zgodnie z obwodem ustalonym przez Gminę Horodło. W uzasadnieniach do uchwał w sprawie likwidacji szkół podano, że możliwość kontynuowania nauki przez uczniów zlikwidowanej SP w Kopyłowie i SP w Matczu zapewnia się w SP w Horodle, wchodzącej w skład Zespołu Szkół w Horodle (ZS w Horodle), a w przypadku SP w Hrebennem – w SP w Horodle oraz w SP w Strzyżowie.

W roku szkolnym 2010/2011 do SP w Hrebennem uczęszczało 19 uczniów w dwóch oddziałach i 4 wychowanków w oddziale przedszkolnym. Po likwidacji ww. szkoły do SP w ZS w Horodle w roku szkolnym 2011/2012 przyjęto 21 uczniów i wychowanków zlikwidowanej SP w Hrebennem⁵.

W roku szkolnym 2011/2012 w SP w Matczu kształciło się 24 uczniów i 12 wychowanków oddziału przedszkolnego, w SP w Kopyłowie 25 uczniów i 8 wychowanków oddziału przedszkolnego. W roku szkolnym 2012/2013 do SP w ZS w Horodle przyjęto 26 uczniów i wychowanków klas 0-V zlikwidowanej SP w Matczu i 4 z SP w Kopyłowie⁶, a 2013/2014 – dodatkowo 4 uczniów klas I, II i IV zlikwidowanej SP w Kopyłowie (którzy w roku szkolnym 2012/2013 kontynuowali naukę w SP prowadzonej przez Stowarzyszenie).

W roku szkolnym 2012/2013, tj. w pierwszym roku funkcjonowania prowadzonej przez Stowarzyszenie Publicznej Szkoły Podstawowej w Kopyłowie, do szkoły (łącznie z oddziałem przedszkolnym) uczęszczało 24 dzieci.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23, 31-68, 93-96, tom III str. 73-83)

3. Zarząd Oddziału Powiatowego ZNP w Hrubieszowie pozytywnie zaopiniował projekt uchwały w sprawie zamiaru likwidacji SP w Hrebennem. Pozytywnie zaopiniował likwidację tej szkoły Lubelski Kurator Oświaty. Projekty uchwał w sprawie zamiaru likwidacji szkół podstawowych w Matczu i Kopyłowie zostały negatywnie zaopiniowane przez ZNP oraz przez Lubelskiego Kuratora Oświaty. W uzasadnieniu opinii Kuratora podano m.in., że wydłuży się znacznie czas dojazdu uczniów zlikwidowanych szkół do ZS w Horodle do ok. 20 minut, a także, że uczniowie SP w Matczu osiągają wyniki w nauce na miarę swoich możliwości, a uczniowie SP w Kopyłowie uzyskują wysokie wyniki na sprawdzianie po klasie szóstej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 97-106)

W sprawie likwidacji SP w Hrebennem 14 i 18 stycznia 2011 r. Wójt, Sekretarz Gminy oraz Przewodniczący Rady odbyli spotkania z rodzicami uczniów. Rodzice na spotkaniu w dniu 18 stycznia wyrazili zgodę na likwidację szkoły pod warunkiem wyremontowania budynku i przeznaczenia go na świetlicę wiejską.

⁵ Tj. wszystkich z klas 0 i I-V SP w Hrebennem w roku szkolnym 2010/2011.

⁶ Z obwodu SP w Matczu – 44 uczniów i wychowanków, z obwodu SP w Kopyłowie – 7.

Do Wojewody Lubelskiego wpłynęła skarga z dnia 25 czerwca 2012 r., dotycząca wszczęcia postępowania nadzorczego i stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy nr XVII/101/12 z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie likwidacji SP w Kopyłowie, w związku z zarzutem niezawiadomienia o tym zamiarze rodziców uczniów na 6 miesięcy przed terminem likwidacji⁷. Wojewoda Lubelski po rozpatrzeniu zarzutów i przeanalizowaniu stosownej dokumentacji, przedłożonej przez Urząd Gminy na jego prośbę, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸, nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały i oddalił skargę.

W przypadku Szkoły Podstawowej w Matczu, grupa mieszkańców Gminy pismem z dnia 26 kwietnia 2012 r., na podstawie art. 101 ust. 1 i 2a ustawy o samorządzie gminnym, wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (WSA) skargę na Uchwałę Rady Gminy Horodło z dnia 28 marca 2012 roku w sprawie likwidacji SP w Matczu. Skarga została wniesiona przez jednego z rodziców jako skarga własna, a jednocześnie jako skarga mieszkańców (11 podpisów). Celem skargi było uchylenie przez sąd uchwały Rady Gminy w sprawie likwidacji szkoły w Matczu. WSA odrzucił skargę, wskazując, że jej adresatem winna być Rada Gminy. Skarżący wezwali Radę do uchylenia uchwały. Rada nie rozpatrzyła pozytywnie skargi. Sprawa, do zakończenia kontroli NIK, była w trakcie rozpatrywania przez WSA w Lublinie.

Przed likwidacją SP w Matczu Nadbużańskie Stowarzyszenie Rozwoju i Promocji Wsi Matcze (wpisane do KRS 19 marca 2012 r.) złożyło w dniu 27 marca 2012 r. wniosek o przekazanie mu szkoły w trybie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty. Władze Gminy rozpatrzyły wniosek negatywnie w związku z tym, że data złożenia wniosku wykluczała możliwość zachowania terminów procedur, przewidzianych w art. 5 ust. 5l i 5m ww. ustawy. Stowarzyszenie nie zwróciło się do Wójta Gminy o wyrażenie zgody na założenie szkoły publicznej i przejęcie nieodpłatne budynku szkoły.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 75-84, 107-117, 161-212)

W SP w Kopyłowie w ostatnim roku jej funkcjonowania jako jednostki gminnej (rok szkolny 2011/2012) zatrudnionych było 11 nauczycieli na 6,13 etatu z wynagrodzeniem brutto 3.837,89 zł na jeden etat. W SP prowadzonej przez Stowarzyszenie w roku szkolnym 2013/2014 zatrudnionych było na podstawie Kodeksu pracy 8 nauczycieli na 4,83 etatu z wynagrodzeniem brutto 1.475,26 zł na jeden etat, a ponadto czterech nauczycieli na umowę zlecenie. Pensum dydaktyczne nauczycieli zatrudnionych w SP w Kopyłowie wynosiło 24 godziny dla nauczycieli uczących w klasach I-VI oraz 25 godzin dla uczących w oddziałach przedszkolnych.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 111-114)

4. Liczba dzieci urodzonych i zameldowanych na terenie gminy Horodło w latach 2006 - 2012, według obwodów zlikwidowanych szkół podstawowych kształtowała się następująco: w obwodzie SP w Kopyłowie: 2006 - 6, 2007 - 6, 2008 - 3, 2009 - 10, 2010 - 6, 2011 - 6, 2012 - 6; w obwodzie SP w Hrebennem: 2006 - 2, 2007 - 2, 2008 - 1, 2009 - 1, 2010 - 3, 2011 - 6, 2012 - 2, w obwodzie SP w Matczu: 2006 - 14, 2007 - 12, 2008 - 8, 2009 - 8, 2010 - 9, 2011 - 6, 2012 - 8.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 92)

⁷ Ustalono na podstawie dokumentacji znajdującej się w UG Horodło.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm. Zwana dalej: *ustawą o samorządzie gminnym*.

5. W latach 2011 - 2013 (do 11 października) na terenie Gminy funkcjonowała jedna szkoła publiczna prowadzona przez osobę prawną - Publiczna Szkoła Podstawowa w Kopyłowie prowadzona przez Stowarzyszenie Rozwoju i Wspierania Promocji Wsi Kopyłów. W okresie tym nie funkcjonowały na terenie Gminy szkoły niepubliczne.

Stowarzyszenie zostało zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 9 marca 2012 r., a celem jego działania było m.in. wspieranie społecznego, kulturalnego i gospodarczego rozwoju wsi Kopyłów oraz wspieranie demokracji i budowanie społeczeństwa obywatelskiego w środowisku lokalnym.

Wniosek o udzielenie zezwolenia na założenie Publicznej Szkoły Podstawowej w Kopyłowie został złożony przez Zarząd Stowarzyszenia do Wójta w dniu 13 kwietnia 2012 r. W dniu 17 kwietnia 2012 r. wpłynął wniosek Stowarzyszenia o przedłużenie terminu do udzielania zezwolenia do dnia 30 maja 2012 r., umotywowany tym, że do 30 września 2011 r. nie było żadnej informacji o likwidacji szkoły w Kopyłowie. W odpowiedzi Wójt wezwał Stowarzyszenie do usunięcia braków. W piśmie z dnia 25 kwietnia 2012 r. Wójt Gminy poinformował Zarząd Stowarzyszenia o przedłużeniu terminu udzielenia zgody na założenie szkoły do dnia 30 maja 2012 r. We wniosku o udzielenie zezwolenia na założenie szkoły publicznej w Kopyłowie Zarząd Stowarzyszenia określił m.in., że będzie prowadzić szkołę podstawową z oddziałem przedszkolnym od 1 września 2012 r. z przewidywaną liczbą 36 uczniów.

Działając na podstawie art. 58 ust. 3 ustawy o systemie oświaty Wójt udzielił Stowarzyszeniu, decyzją z dnia 17 lipca 2012 r. (Nr OW.4422/1/12), zezwolenia na założenie publicznej szkoły podstawowej, określając termin rozpoczęcia jej działalności na 1 września 2012 r. Zezwolenie zostało wydane na czas nieokreślony.

Jednocześnie ze złożeniem wniosku o zezwolenie Zarząd Stowarzyszenia złożył wniosek o nieodpłatne użyczenie nieruchomości po zlikwidowanej SP w Kopyłowie wraz z wyposażeniem dydaktyczno-naukowym oraz mieniem z przyległym terenem. Nieruchomość zamierzano wykorzystać na prowadzenie publicznej SP z oddziałem przedszkolnym. W dniu 11 maja 2012 r. pomiędzy Gminą Horodło a Stowarzyszeniem została zawarta umowa użyczenia nieruchomości zabudowanej budynkiem szkoły, budynkiem gospodarczym wraz z terenem boiska oraz drogą dojazdową. Umowa została zawarta na czas prowadzenia szkoły przez Stowarzyszenie z zastrzeżeniem, że może być rozwiązana za porozumieniem stron w każdym czasie lub bez wypowiedzenia, w przypadku naruszenia postanowień umowy ze strony Stowarzyszenia lub braku dbałości o przedmiot użyczenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 140-160)

6. Uchwałami Rady Gminy Horodło z dnia 25 kwietnia 2008 r. ustalony został odpowiednio: plan sieci publicznych szkół podstawowych (Uchwała Nr XV/97/08) oraz plan sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (Uchwała Nr XV/98/08). Według ww. uchwał dla SP w Strzyżowie ustalono granice obwodu obejmujące miejscowości: Strzyżów, Rogalin, Zosin i Łuszków. W przypadku pozostałych szkół i oddziałów przedszkolnych (w tych szkołach) ustalono granice obwodów obejmujące miejscowości odpowiednio: dla SP w Horodle miejscowości Horodło, Janki, Poraj, Kol. Kobło i Ciołki; dla SP w Hrebennem - miejscowość Hrebenne, dla SP w Kopyłowie miejscowości Kopyłów i Liski oraz dla SP w Matczu miejscowości Matcze, Cegielnia i Bereźnica.

Uchwałami z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (Uchwała Nr VI/38/11) oraz planu sieci publicznych szkół podstawowych (Uchwała

Nr VI/39/11), z powodu likwidacji SP w Hrebennem obwód SP w Horodle objął dodatkowo miejscowość Hrebenne.

W związku z likwidacją szkół w Kopyłowie i Matczu Uchwałami Rady Gminy z dnia 6 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (Nr XVIII/122/12) oraz planu sieci publicznych szkół podstawowych (Nr XVIII/123/12), ustalono obwód dla SP w Strzyżowie obejmujący miejscowości Strzyżów, Rogalin, Zosin i Łuszków, zaś pozostałe miejscowości Gminy włączone zostały do obwodu SP w Horodle.

Uchwałą Nr V/25/99 Rady Gminy w Horodle z dnia 12 marca 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych gimnazjów, ustalono, że do obwodu Gimnazjum w Strzyżowie należeć będą miejscowości Strzyżów, Rogalin, Zosin i Łuszków, zaś pozostałe miejscowości Gminy włączone zostały do obwodu Gimnazjum w Horodle.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 85-91)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Zmiana warunków lokalowych nauczania uczniów po likwidacji szkoły

Opis stanu
faktycznego

1. Zespół Szkół w Horodle w roku szkolnym 2011/2012 przejął uczniów SP w Hrebennem, a w 2012/2013 uczniów SP w Matczu.

W ZS w Horodle nastąpiła poprawa warunków lokalowych w stosunku do zlikwidowanych szkół w zakresie prowadzenia zajęć sportowych (brak sal gimnastycznych w zlikwidowanych szkołach), miejsc rekreacji dla uczniów klas I-III, funkcjonowania świetlicy szkolnej, możliwości spożycia ciepłego posiłku w stołówce szkolnej⁹, sal lekcyjnych dla klas I-III (wydzielone części edukacyjna i rekreacyjna).

Porównywalne były warunki kształcenia uczniów ww. szkół, dotyczące funkcjonowania biblioteki szkolnej, wyposażenia w sale lekcyjne i pracownie oraz funkcjonowania oddziału przedszkolnego (brak wydzielenia przestrzeni szkolnej dla oddziałów przedszkolnych w szkołach zlikwidowanych i szkole przejmującej uczniów).

W zakresie warunków realizacji zajęć komputerowych Zespół Szkół dysponował salą informatyczną z 10 stanowiskami komputerowymi, w SP w Hrebennem (przed likwidacją szkoły) było 5 komputerów, w tym 3 komputery w pracowni komputerowej, w SP w Kopyłowie 6 komputerów (bez pracowni), w SP w Matczu 3 komputery (bez pracowni).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 350; tom II str. 110-178, 189, 215; tom III str. 24-27, 30-32, 60, 66)

2. Dyrektor Zespołu Szkół w Horodle poinformowała, że w celu wyeliminowania różnic pomiędzy programami nauczania realizowanymi w zlikwidowanych szkołach a programami stosowanymi w Zespole, uczniowie przyjęci do ZS w Horodle zostali objęci dodatkowymi zajęciami w zależności od potrzeb oraz pomocą nauczycieli sprawujących opiekę w świetlicy szkolnej Zespołu.

⁹ ZS w Horodle zapewniał uczniom pomieszczenia sportowe (sala gimnastyczna, siłownia, sala do gimnastyki korekcyjnej) z zapleczem sanitarnym, boisko przyszkolne do piłki nożnej, ręcznej, siatkowej z bieżnią oraz stanowiska do pchnięcia kulą i do skoku w dal, zlikwidowane szkoły nie posiadały sal gimnastycznych. Zespół posiadał plac zabaw o pow. 480 m² oraz salę o pow. 48 m², wyposażoną w ramach programu „Radosna szkoła” (zlikwidowane szkoły nie posiadały miejsc rekreacji dla uczniów klas I-III). ZS w Horodle posiadał świetlicę z wydzieloną częścią rekreacyjną i stołówkę, zlikwidowane szkoły nie posiadały świetlic i stołówek.

Zajęcia były prowadzone w ramach godzin przeznaczonych do dyspozycji dyrektora szkoły (art. 42 ust. 2 pkt a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁰), ujętych w arkuszach organizacji Zespołu Szkół w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 112-113, 377-378, tom II str. 103-108, tom III str. 56-68)

3. W SP w Kopyłowie prowadzonej przez Stowarzyszenie w latach szkolnych 2012/2013 - 2013/2014 nie zmieniły się warunki lokalowe w porównaniu do roku szkolnego 2011/2012 (ostatni rok funkcjonowania jako szkoły gminnej). Szkoła funkcjonowała w budynku używanym przez Gminę Horodło.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 150)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkoły

Opis stanu
faktycznego

1. W SP w ZS w Horodle nie prowadzono nauczania w klasach łączonych (w trzech zlikwidowanych szkołach klasy były łączone w formule 0-I, II-III, IV-VI). Nastąpiła także poprawa w zakresie prowadzenia zajęć świetlicowych.

Pogorszyły się warunki kształcenia uczniów i wychowanków w zakresie liczby uczniów/wychowanków w oddziale oraz liczby uczniów przypadających na jeden komputer. Liczebność uczniów w oddziałach klas I-VI w SP w ZS w Horodle wynosiła w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 od 17 do 26, a wychowanków w oddziałach przedszkolnych od 17 do 22 (średnia liczebność w oddziale uczniów – 19,8, wychowanków - 19,6). W zlikwidowanych szkołach w ostatnich latach funkcjonowania liczebność uczniów i wychowanków w oddziałach¹¹ wynosiła od 5 do 17 (średnia liczebność w oddziale – 10,2). Wskaźnik przeciętnej liczby uczniów przypadających na jeden komputer wynosił: dla SP w Matczu – 12, SP w Kopyłowie – 5,5, SP w Hrebennem – 4,6, a w przypadku SP w ZS w Horodle – średnio w dwóch latach szkolnych – 14,4.

Pogorszyły się, w przypadku SP w Zespole Szkół w Horodle w odniesieniu do SP w Hrebennem i SP w Matczu, warunki w zakresie prowadzenia zajęć pozalekcyjnych (w SP w Zespole Szkół w Horodle nie prowadzono zajęć pozalekcyjnych, w SP w Hrebennem prowadzono 4 koła przedmiotowe i 1 koło artystyczne, w SP w Matczu zajęcia pozalekcyjne stanowiły dwa koła przedmiotowe, jedno koło artystyczne i jedno koło sportowe, w SP w Kopyłowie nie były prowadzone).

Porównywalne były warunki w zakresie nauczania języków obcych (zarówno w szkołach zlikwidowanych jak i w SP w ZS w Horodle prowadzono nauczanie języka angielskiego i rosyjskiego, przy czym w SP w Horodle – język angielski w mniejszych liczebnie grupach).

(dowód: akta kontroli tom II str. 110-178, 184, 215, tom III str. 30-32, 36-49, 68-72)

2. SP w Kopyłowie, prowadzona przez Stowarzyszenie w roku szkolnym 2013/2014, dysponowała budynkiem używanym nieodpłatnie na podstawie umowy, zawartej

¹⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.

¹¹ Łącznie – ze względu na połączenie w tych szkołach oddziału przedszkolnego z oddziałem klasy pierwszej.

w dniu 11 maja 2012 roku. Oględziny budynku, jego pomieszczeń i otoczenia wykazały m.in., że pomieszczenia zostały odnowione i wyposażone w zestawy nowych mebli. Dwa pomieszczenia i ich wyposażenie przystosowano do funkcjonowania oddziału przedszkolnego.

Według informacji, uzyskanej od dyrektora SP w Kopyłowie, w pierwszym roku szkolnym funkcjonowania SP (2012/2013) nauczanie w tej szkole odbywało się w klasach łączonych: 0-I (10 uczniów), II- III (8 uczniów), IV- V (3 uczniów), V- VI (2 uczniów), IV –VI (3 uczniów), IV-V-VI (4 uczniów). Nauczanie w klasie łączonej IV-V-VI prowadzono także dla przedmiotów: muzyka, plastyka, technika, religia, godzina do dyspozycji wychowawcy i wychowanie fizyczne. W roku szkolnym 2012/2013 do szkoły uczęszczało 22 uczniów w tym do: oddziału przedszkolnego - 7, klasy I - 3, II - 4, III - 4, IV - 2, V - 1, klasy VI - 1 uczeń. W informacji podano, że w pracowni komputerowej, znajdują się cztery komputery, z których jednocześnie na zajęciach korzystało 3 uczniów z II etapu edukacyjnego. W szkole prowadzona była nauka dwóch języków obcych: języka angielskiego i rosyjskiego, jako kontynuacji nauki języka obcego, rozpoczętej w szkole zlikwidowanej. W roku szkolnym 2013/2014 wprowadzono w klasie IV język francuski. W ramach zajęć pozalekcyjnych prowadzono koła zainteresowań (polonistyczne, biblijne, teatralno-muzyczne, PCK), zajęcia logopedyczne, gimnastykę korekcyjną. Tygodniowy wymiar godzin zajęć pozalekcyjnych dla jednego ucznia wynosił od 1 do 5 godzin.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 150-152, tom II str. 100-103, 179-181, tom III str. 28-29)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół

Opis stanu
faktycznego

1. Na dzień 30 września 2010 roku (ostatniego roku szkolnego funkcjonowania szkoły) w SP w Hrebennem zatrudnionych było 8 nauczycieli (na 6,05 etatu), w tym 4 nauczycieli mianowanych i dyplomowanych (2,72 etatu), tj. 50%.

Na dzień 30 września 2011 roku (ostatniego roku szkolnego funkcjonowania zlikwidowanych szkół) w SP w Kopyłowie zatrudnionych było 11 nauczycieli (6,13 etatu), w tym 8 nauczycieli mianowanych i dyplomowanych (4,97 etatu), tj. 73%, a w SP w Matczu 12 nauczycieli (6,68 etatu), w tym 11 nauczycieli mianowanych i dyplomowanych (6,18 etatu), tj. 92%.

W SP w ZS w Horodle w roku szkolnym 2012/2013 zatrudniano 43 nauczycieli (39,77 etatu), w tym 31 nauczycieli mianowanych i dyplomowanych (30,06 etatu), tj. 72,1%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 24, 246-249, tom II str. 110-178)

2. Kontynuowanie zatrudnienia w zawodzie nauczycielskim w szkole przejmującej uczniów i w innych szkołach, funkcjonujących na terenie Gminy, zapewniono 19 z 31 nauczycieli, tj. 61,3%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 24, 246-249, tom II str. 110-178)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

1. W roku szkolnym 2012/2013 Gmina realizowała obowiązek dowożenia uczniów, wynikający z art. 17 ustawy o systemie oświaty, za pośrednictwem dyrektorów podległych zespołów szkół, w tym ZS w Horodle.

ZS w Horodle, w wyniku przeprowadzonego postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego, zlecił wykonanie tego zadania Spółce z o.o. PKS Hrubieszów. Z wykonawcą zawarto umowę w dniu 31 sierpnia 2012 r. na „Dowóz dzieci do Zespołu Szkół w Horodle podległego Gminie Horodło w roku szkolnym 2012-2013”, na czas określony, tj. od 3 września 2012 r. do 28 czerwca 2013 r. Przewoźnik wykonywał na rzecz Gminy usługi przewozowe w zakresie dowożenia i odwożenia uczniów do szkoły podstawowej i gimnazjum w Horodle w ramach kursów regularnych. Według umowy rozliczenie usługi następowało na podstawie liczby wystawionych biletów miesięcznych. W umowie określono liczbę uczniów, jaka miała być dowożona, tj. 236 uczniów. Wykonawcy przysługiwało z tego tytułu wynagrodzenie miesięczne brutto w wysokości 12.036 zł (§ 7 ust. 1 umowy). W sytuacji zwiększenia liczby uczniów korzystających z dowozu wartość brutto umowy mogła wzrosnąć maksymalnie do 15.646,80 zł (§ 7 ust. 2). Z § 4 ust. 1 i 2 umowy wynikało, że opiekę nad uczniami czasie dowozu do szkoły sprawowali nauczyciele dojeżdżający do pracy tymi samymi autobusami.

W kolejnym roku, w wyniku przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego przez ZS w Horodle, wybrano nowego przewoźnika, z którym w dniu 24 czerwca 2013 r. zawarto umowę, na czas określony, tj. od 2 września 2013 r. do 27 czerwca 2014 r., na przewóz dzienny 214 uczniów w ramach kursów regularnych, na podstawie biletów miesięcznych za kwotę 14.552 zł brutto miesięcznie. W umowie zastrzeżono, że w przypadku zwiększenia liczby przewożonych uczniów kwota wynagrodzenia może ulec zwiększeniu maksymalnie do kwoty 18.917,60 zł brutto miesięcznie. Jednocześnie wykonawca zobowiązał się do zapewnienia opiekunów uczniów na czas ich przewozu.

Ogłędziny wykazały, że w roku szkolnym 2013/2014 w każdym pojeździe dowożącym uczniów do ZS w Horodle przewoźnik zapewnił dzieciom opiekuna (oprócz kierowcy). Pojemność pojazdów była dostosowana do liczby przewożonych dzieci, a transport odbywał się punktualnie, zapewniając przejazd dzieci do szkoły w godzinach od 7.00 do 7.45.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 213-244, 377-378, tom III str. 33-35)

2. W okresie istnienia zlikwidowanych szkół dowożenie uczniów organizowano m.in. do dwóch z nich, tj. do szkoły w Matczu i Kopyłowie. Do SP w Hrebennem nie dowożono uczniów. Po likwidacji szkół nastąpiła zmiana organizacji dowożenia uczniów w Gminie Horodło – dowóz do ZS w Horodle.

Dowożonych do SP w Kopyłowie w ostatnim roku jej funkcjonowania było 5 uczniów oddziałów I-IV (odległość od 3 do 5 km). Do SP w Matczu łącznie dowożono 12 uczniów, w tym: 2 wychowanków oddziału przedszkolnego, 5 uczniów oddziałów I-IV (odległość od 3 do 5 km) oraz 5 uczniów oddziałów V-VI (odległość od 4 do 5 km).

Do ZS w Horodle dowożono w roku szkolnym 2010/2011 41 uczniów klas I-IV (3-5 km), 11 klas V-VI (4-5 km) oraz jednego ucznia i ośmiu wychowanków oddziału przedszkolnego (5-10 km), tj. łącznie 61 uczniów.

W roku szkolnym 2012/2013 do ZS w Horodle dowożono 40 uczniów klas I-IV (3-5 km), 28 klas V-VI (4-5 km) i 31 uczniów (5-10 km) oraz 37 wychowanków oddziału przedszkolnego (powyżej 3 km), tj. łącznie 136 dzieci. Po przejęciu szkół liczba uczniów dowożonych do ZS w Horodle wzrosła o 75 uczniów.

Przewozy uczniów do ZS w Horodle odbywały się na pięciu trasach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 241-244, 305, tom II str. 110-159, 213-243, 256-260, tom III str. 33-35)

3. W roku szkolnym 2010/2011 wydatki bieżące poniesione przez Gminę w rozdziale 80113 *Dowożenie uczniów do szkół* (w § 4300 *Zakup usług pozostałych*¹²) wynosiły 119.225,54 zł, w 2011/2012 – 108.472,90 zł, w 2012/2013 – 126.302 zł¹³.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 305)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Finansowanie zadań oświatowych Gminy

3.1. Zagospodarowanie przez gminę mienia zlikwidowanych szkół

Opis stanu
faktycznego

1. Budynek i grunt po zlikwidowanej SP w Hrebennem był w trakcie kontroli adaptowany na świetlicę wiejską w ramach realizacji programu pn. *Poprawa transgranicznych zdolności do współpracy na poziomie lokalnym oraz kreowanie sieci współpracy polsko-ukraińskiej na płaszczyźnie kultury poprzez remont i przebudowę szkoły na świetlicę w miejscowości Hrebenne w gminie Horodło oraz przebudowę klubu na centrum kultury wsi Mychlyn*. Wójt Gminy podpisał stosowną umowę w tej sprawie w dniu 21 stycznia 2013 r. z Ministrem Rozwoju Regionalnego, przewidującą dofinansowanie realizacji programu w łącznej wysokości 902.757,13 EURO, z czego 90% tej kwoty z budżetu Unii Europejskiej, a pozostałe 10% ze środków beneficjenta programu i partnerów. Gmina podpisała w dniu 14 sierpnia 2013 r. umowę z firmą z Chełma *na wykonanie remontu i przebudowę szkoły na świetlicę w miejscowości Hrebenne w gminie Horodło oraz przebudowę klubu na centrum kultury wsi Mychlyn*. Wynagrodzenie wykonawcy ustalono w kwocie 1.142.342,34 zł brutto (wynagrodzenie łączne dotyczące także przebudowy klubu na centrum kultury wsi Mychlyn). Termin zakończenia realizacji robót określono na 30 września 2014 r.

W dniu 10 września 2013 r. dokonano protokolarnego przekazania placu budowy zadania pn. *Remont i przebudowa budynku szkoły wraz ze zmianą sposobu użytkowania na świetlicę oraz budowę zbiornika ścieków sanitarnych w m. Hrebenne*. W toku oględzin kontroler NIK stwierdził rozpoczęcie remontu budynku, tj. wykonanie do dnia 24 września 2013 r. prac polegających na demontażu starego dachu na budynku.

Oględziny budynku po SP w Matczu, dokonane w dniu 24 września 2013 r., wykazały, że budynek został pozbawiony większości wyposażenia. Dwa pomieszczenia budynku, tj. kuchnia i dawna stołówka szkolna (z wyposażeniem) zostały przekazane w użytkowanie kołu gospodyń wiejskich z Matcza, w zamian za

¹² W rozdziale 80113 ponoszono wydatki tylko w § 4300.

¹³ Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych RB-28S poszczególnych szkół Gminy Horodło rocznych i za miesiąc sierpień.

opiekę nad budynkiem i gruntem. Urząd Gminy do czasu zakończenia kontroli, nie podejmował prób zbycia budynku. Zamiarem władz Gminy było w porozumieniu z Zebraniem Wiejskim znalezienie formuły wykorzystania budynku na cele społeczności lokalnej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23, 31-36, 107-139, 201-250, tom III str. 24-29)

2. Wartość inwentarzowa budynku i gruntów po SP w Hrebennem wyniosła 78.135,47 zł, materiałów i wyposażenia 15.454,29 zł, księgozbioru 2.261,92 zł. Wartość budynku po SP w Kopyłowie wyniosła 36.446,34 zł, gruntów 10.395 zł, materiałów i wyposażenia 48.582,74 zł, księgozbioru 2.144,20 zł. Wartość budynków po SP w Matczu z ogrodzeniem, oczyszczalnią ścieków, kotłem CO, budynkiem gospodarczym oraz budynkiem starej i nowej szkoły wyniosła łącznie 413.411,98 zł, gruntów 6.776 zł, materiałów i wyposażenia 37.107,16 zł, księgozbioru 3.506,83 zł oraz opalu 4.050 zł.

Nieruchomości i majątek ruchomy po zlikwidowanych szkołach w Hrebennem, Matczu i Kopyłowie został protokołarnie przekazany na rzecz Gminy Horodło. Majątek szkół w Hrebennem i Matczu został przekazany przez Gminę na rzecz ZS w Horodle.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 347-365).

3. Przejęte przez Gminę Horodło nieruchomości i majątek ruchomy SP w Kopyłowie, zostały przekazane w nieodpłatne użytkowanie Stowarzyszeniu dla Publicznej Szkoły Podstawowej w Kopyłowie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 347-365).

4. Urząd Gminy nie uzyskał w badanym okresie dochodów z tytułu wykorzystania gospodarczego majątku pozostałego po zlikwidowanych szkołach. Budynki po szkołach pozostały własnością Gminy Horodło.

Wydatki Gminy na utrzymanie budynków po zlikwidowanych szkołach podstawowych wynosiły: w przypadku budynku w Hrebennem - 219,32 zł (2011 r.), a w przypadku budynków w Kopyłowie i Matczu odpowiednio 398,27 zł i 6.028,72 zł (2012 r.). Dotyczyły one opłat za energię elektryczną oraz – dodatkowo w Matczu - naprawy i konserwacji instalacji wodociągowej.

(dowód: akta kontroli, tom I str.10, 20, tom III str.116)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Wpływ likwidacji szkoły na zmiany zatrudnienia pracowników do realizacji zadań oświatowych

Opis stanu
faktycznego

1. Siedmiu spośród ośmiu nauczycieli zatrudnionych w SP w Hrebennem (zatrudnionych na czas nieokreślony) otrzymało wypowiedzenia umów o pracę z dniem 31 sierpnia 2011 r., z jednym wygasła umowa (zatrudniony na czas określony do 31 sierpnia 2013 r.). Z grupy ww. siedmiu nauczycieli, pięciu znalazło pracę w szkołach prowadzonych przez Gminę, dwie osoby otrzymały odprawy i nie zostały zatrudnione.

Spośród jedenastu nauczycieli SP w Kopyłowie czterech było zatrudnionych na czas nieokreślony, pozostali na czas określony do 31 sierpnia 2012 r. (termin likwidacji

szkoły). Trzech nauczycieli¹⁴ zostało, po likwidacji, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę. W prowadzonej przez Stowarzyszenie SP w Kopyłowie zatrudnienie znalazło trzech nauczycieli (dwóch z grupy zatrudnionych na czas nieokreślony i jeden na czas określony).

Do czasu likwidacji SP w Matczu zatrudniano tam dwunastu nauczycieli, w tym pięciu na czas nieokreślony, pięciu na czas określony do 31 sierpnia 2012 r. (termin likwidacji szkoły). Ośmiu znalazło dalsze zatrudnienie w szkołach prowadzonych przez Gminę.

Wszyscy zatrudnieni na czas nieokreślony nauczyciele ze zlikwidowanych szkół otrzymali odpłaty finansowe z tytułu likwidacji szkół.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 246- 249)

2. Likwidacja szkół nie spowodowała zmian w organizacji obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół prowadzonej w Urzędzie Gminy. Nie zmieniła się również liczba pracowników do obsługi administracyjno-ekonomicznej (przed i po likwidacji trzech szkół zatrudnionych tam było czterech pracowników ds. oświaty). Nie zmniejszyła się też liczba pracowników administracyjnych w likwidowanych szkołach, ponieważ nie zatrudniano tam takich pracowników. W likwidowanych szkołach zatrudniano trzech pracowników obsługi, zwolnionych z dniem likwidacji szkół.

Nie uległa również zmianie liczba pracowników administracyjnych w Zespole Szkół w Horodle, przejmującym uczniów zlikwidowanych szkół, jak też liczby pracowników na stanowiskach kierowniczych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 27-28, 246-249, 377-378)

3. Przed likwidacją szkół w ZS w Horodle zatrudnionych było 40 nauczycieli na 35,10 etatu. Likwidacja SP w Hrebennem nie spowodowała znaczącego wzrostu zatrudnienia nauczycieli w ZS w Horodle. Po przejęciu uczniów pozostałych dwóch szkół zatrudnienie w Zespole wzrosło do 43 nauczycieli i 39,77 etatu.

Liczba uczniów i wychowanków w SP ZS w Horodle przed przejęciem uczniów likwidowanych szkół wynosiła 133 w 8 oddziałach, po przejęciu uczniów ze SP w Hrebennem liczba uczniów i wychowanków wzrosła do 173 w 8 oddziałach, a po przejęciu uczniów pozostałych dwóch szkół liczba ta wyniosła 213 w 11 oddziałach.

Nie nastąpił wzrost zatrudnienia innych pracowników niż nauczyciele, w tym na stanowiskach kierowniczych.

(dowód: akta kontroli tom I str. str. 24, 246-249, tom II str. 182-242)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.3. Finansowanie z budżetu gminy szkół publicznych prowadzonych przez inne podmioty i szkół niepublicznych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych

Opis stanu
faktycznego

1. W dniu 14 sierpnia 2012 r., na podstawie art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy Horodło podjęła Uchwałę Nr XIX(129)12 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół i przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu

¹⁴ Dwóch nauczycieli zatrudnionych na czas nieokreślony oraz jeden z grupy zatrudnionych na czas określony.

5 września 2012 r. i weszła w życie z dniem 20 września 2012 r.¹⁵ W Uchwale m.in. określono, że osoba prowadząca szkołę jest zobowiązana do składania informacji o faktycznej liczbie uczniów do 10 każdego miesiąca (§ 5 ust. 2) oraz do złożenia rozliczeń przyznanej dotacji (§ 6 ust. 1) rocznych (do 15 stycznia następnego roku) i kwartalnych (do 15 dnia po zakończeniu kwartału). W § 3 Uchwały określono m.in., że w przypadku zmiany wysokości planowanych wydatków bieżących przewidzianych na utrzymanie ucznia w szkołach prowadzonych przez Gminę Horodło ulegają również zmianie kwoty dotacji należnej szkołom – od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych.

W Uchwale w § 4 ust. 1 określono: *Podmiot uprawniony do otrzymania dotacji składa wnioski w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, którego wzór określony jest w załączniku nr 1. W przypadku podmiotów prowadzących szkoły niepubliczne, złożenie wniosku do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, jest warunkiem otrzymania dotacji.*

(dowód: akta kontroli, tom I str. 250-257)

2. Publiczna SP w Kopyłowie była dotowana przez Gminę od września 2012 r. Dotacja była przekazywana na podstawie dwóch wniosków o dotację na 2012 r. i 2013 r. Do końca sierpnia 2013 r. udzielono szkole dotacji w łącznej kwocie 168.390 zł, w tym 60.342 zł w 2012 r. i 108.048 zł w 2013 r. Wójt wydał trzy zarządzenia w sprawie ustalenia stawki dotacji przypadającej na ucznia w szkołach podstawowych (klasy I-VI) i wychowanka oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych, określając następujące stawki dotacji: 848,11 zł i 258,60 zł (od 1.09.2012 r.), 769,25 zł i 314,49 zł (od 1.01.2013 r.), 792,53 zł i 368,85 zł (od 1.10.2013 r.). Dotację przypadającą na wychowanków oddziałów przedszkolnych obliczano w oparciu o wydatki ponoszone na utrzymanie oddziałów przedszkolnych w szkołach prowadzonych przez Gminę.

Stowarzyszenie przedkładało miesięczne informacje o liczbie uczniów i złożyło ogółem pięć rozliczeń finansowych przyznanych dotacji, cztery kwartalne i jedno roczne, w tym jedną korektę sprawozdania rocznego.

W 2012 r. uczęszczało do szkoły od 1 września do 31 października 16 uczniów klas I-VI i 8 wychowanków oddziału przedszkolnego, a od 1 listopada 2012 r. do 31 sierpnia 2013 r. odpowiednio 15 uczniów i 7 wychowanków. We wrześniu 2013 r.: 14 uczniów i 16 wychowanków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 258-296, 304; tom II str. 83-84; tom III str. 92)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie lat kalendarzowych 2010 - 2012 w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S trzech szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę¹⁶: w Hrebennem, Kopyłowie, Matczu, nie ujęto wydatków poniesionych na oddziały przedszkolne, mimo że szkoły te prowadziły oddziały przedszkolne. Wydatki na oddziały przedszkolne ujęto w rozdziale 80101 – *Szkoły podstawowe*, zamiast w rozdziale 80103 – *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych*, stosownie do załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów,

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Lub. z 2012 r. poz. 2561.

¹⁶ W okresie ich prowadzenia.

wydatków, przychodów i rozchodów pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁷. Łączna kwota wydatków niewłaściwie zaklasyfikowanych w sprawozdaniach wynosiła 183.024,63 zł, w tym: SP w Hrebennem - 37.995 zł (2010 r. – 12.665 zł, 2011 r. – 25.330 zł), SP w Kopyłowie – 78.529,34 zł (2010 r. – 13.719,44 zł, 2011 r. – 40.816,80 zł, 2012 r. – 23.993,10 zł), SP w Matczu - 66.500,29 zł (2010 r. – 10.435,48 zł, 2011 r. – 32.015,51 zł, 2012 r. – 24.049,30 zł). W konsekwencji, w sprawozdawczości budżetowej Gminy Horodło w ww. okresie zaniżone zostały wydatki poniesione na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, przy jednoczesnym zawyżeniu wydatków poniesionych na szkoły podstawowe (klasy I-VI).

Z wyjaśnienia Skarbnika Gminy wynikało m.in., że plany finansowe szkół, składane przez dyrektorów w latach 2010-2012 do projektu uchwały budżetowej, nie zawierały danych o liczbie uczniów w poszczególnych klasach, w tym również o liczbie dzieci w oddziałach przedszkolnych, w związku z czym zastosowaną klasyfikację budżetową, a następnie wynikającą z tego sprawozdawczość, uznano za właściwą.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 305-323, tom III str. 108)

2. W sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S Urzędu Gminy Horodło dotację podmiotową w kwocie 25.369,44 zł, przekazaną na wychowanków oddziału przedszkolnego w 2012 r. (od września do grudnia – 7.758 zł) i 2013 r. (do końca sierpnia – 17.611,44 zł) w prowadzonej przez Stowarzyszenie SP w Kopyłowie, ujęto w rozdziale 80101, zamiast w rozdziale 80103, stosownie do załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. Spowodowało to zaniżenie w sprawozdawczości budżetowej Gminy Horodło kwoty wydatków na dotowanie oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, przy jednoczesnym zawyżeniu wydatków poniesionych na dotowanie uczniów w szkole podstawowej (klasy I-VI).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 305, 324-328)

3. Gmina udzielała dotacji dla publicznej SP w Kopyłowie z naruszeniem art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym szkoły otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu Gminy w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego.

W okresie od września do grudnia 2012 r. podstawa udzielenia dotacji na uczniów klas I-VI SP w Kopyłowie została ustalona z pominięciem wydatków bieżących zaplanowanych w rozdziale 80148 klasyfikacji budżetowej (*Stołówki szkolne i przedszkolne*) w kwocie 336.956,66 zł. Skutkowało to przekazaniem dotacji dla SP w Kopyłowie w ww. okresie w kwocie niższej o 5.166,72 zł od należnej.

Skarbnik Gminy wyjaśniła m.in., że przy obliczaniu dotacji dla SP w Kopyłowie na 2012 r. nie uwzględniono ww. kwoty, zaplanowanej w rozdziale 80148 – *Stołówki szkolne i przedszkolne* (w planach finansowych prowadzonych przez Gminę szkół podstawowych w Strzyżowie i w Horodle), ponieważ w likwidowanych w 2012 roku szkołach podstawowych w Matczu i Kopyłowie w czasie ich istnienia nie było rozdziału 80148 i nie funkcjonowały stołówki. Uznano więc, że plan tego rozdziału nie powinien być ujęty do obliczenia dotacji według wydatków bieżących dla tego

¹⁷ Dz. U. Nr 38, poz. 207, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.*

samego typu i rodzaju szkoły wiejskiej, takiej jak SP w Kopyłowie i SP w Matczu, które to nie posiadały stołówek.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 258, 329-341, 304, tom II str. 83-84, tom III str. 191)

4. Niezgodne z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty - do końca sierpnia 2013 r.¹⁸ - było udzielanie dotacji publicznej szkole podstawowej prowadzonej przez Stowarzyszenie z uwzględnieniem odrębnych stawek na uczniów oddziału przedszkolnego i uczniów klas I-VI szkoły podstawowej. Stosownie do powołanego przepisu uprawnioną do otrzymania dotacji jest szkoła, a oddział przedszkolny w szkole podstawowej nie został określony w art. 80 ww. ustawy jako odrębny podmiot uprawniony do otrzymania dotacji.

Wskutek powyższego wysokość dotacji przypadająca na wychowanka (ucznia) oddziału przedszkolnego w latach 2011 – 2013 (do końca sierpnia) była niższa niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, co także stanowiło naruszenie art. 80 ust. 3 powołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 250-259, 304; tom II str. 65-79; tom III str. 92)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uchwała Rady Gminy Horodło Nr XIX(129)12 z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół i przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania weszła w życie z dniem 20 września 2012 r., tj. po 19 dniach od rozpoczęcia działalności przez publiczną SP w Kopyłowie, prowadzoną przez Stowarzyszenie. Projekt Uchwały został przedstawiony Radzie Gminy Horodło w dniu 6 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 250-257, 342-343)

3.4. Wpływ likwidacji szkoły na zmiany w wydatkach na finansowanie zadań oświatowych gminy

Opis stanu
faktycznego

1. Wydatki z budżetu Gminy na zadania oświatowe w relacji do uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej kształtowały się w sposób przedstawiony w poniższej tabeli.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie [w tys. zł]		Plan [w tys. zł]
		2011. r.	2012 r.	2013 r.
1.	Wydatki oświatowe ogółem (działy: 801 i 854), w tym:	7.072,82	7.276,10	6.191,64
1.1.	– wydatki bieżące	6.643,89	6.969,22	6.191,64
1.2.	– wydatki majątkowe	428,93	307,59	0,00
1.3.	– wydatki bieżące na zadania subwencionowane	6.089,85	6.276,22	5.418,03
2.	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne, w tym:	4.054,19	4.100,27	3.927,51
2.1.	– część oświatowa subwencji ogólnej	3.890,18	3.945,94	3.839,19
2.2.	– dotacje bieżące na zadania subwencionowane	164,00	154,34	88,32
3.	Relacja: poz. 2./poz. 1.3. [%]	66,58	65,33	72,49
4.	Relacja: poz. 2.1./poz. 1.3. [%]	63,88	62,88	70,86

¹⁸ W związku z art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827).

Wydatki bieżące oświatowe w roku 2012 wzrosły w stosunku do 2011 r. o 325,33 tys. zł (5 %), a w przypadku wydatków bieżących na zadania oświatowe o 186,37 tys. zł (3 %). Wydatki bieżące oświatowe, w tym wydatki na zadania subwencionowane, ujęto w planie na 2013 r. (wg stanu na 31.08.2013 r.) w kwocie niższej niż wynosiło wykonanie w 2012 r. odpowiednio o kwoty: 777,58 tys. zł (mniej o 11 %) i 858,19 tys. zł (14 %), a w przypadku wykonania w 2011 r. odpowiednio o kwoty: 452,25 tys. zł (7 %) i 671,82 tys. zł (11 %).

Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne pokrywały w 2011 r. 66,6 % wydatków bieżących na zadania oświatowe subwencionowane, a wpływy z części oświatowej subwencji ogólnej – 63,9 % ww. wydatków. W 2012 r. relacja ta wynosiła odpowiednio: 65,3 % i 62,9 %. W 2013 r. ww. relacja na poziomie planu (stan na 31.08.2013 r.) wynosiła odpowiednio: 72,5 % i 70,9 %.

(dowód: akta kontroli str. 245)

2. Likwidacja szkół była uzasadniana przesłankami ekonomicznymi, w tym m.in. wysokimi kosztami utrzymania szkół, niskim udziałem subwencji w wydatkach oświatowych, możliwością niedofinansowania pozostałych placówek. W uzasadnieniach do uchwał w sprawie likwidacji szkół podano m.in., że utrzymanie SP w Hrebennem w 2010 r. kosztowało Gminę 341.157 zł (odpowiednio subwencja oświatowa 144.291,42 zł), w tym utrzymanie samego budynku - 16.077 zł, SP w Kopyłowie w 2011 r. - 449.398,18 zł (subwencja oświatowa 216.231,74 zł), w tym samego budynku - 39.090,09 zł, SP w Matczu w 2011 r. - 446.897,96 zł (subwencja 226.378,05 zł), w tym budynku - 39.961,53 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 36-40, 59, 67)

3. Wydatki bieżące, poniesione na funkcjonowanie szkół w ostatnim roku szkolnym ich istnienia, wynosiły: dla SP w Hrebennem (2010/2011) – 425.808,82 zł, SP w Kopyłowie (2011/2012) – 563.550,91 zł, SP w Matczu (2011/2012) – 580.047,33 zł. Średnie wydatki bieżące rocznie na jednego ucznia w tych szkołach w ww. okresie wynosiły odpowiednio: 18.513,43 zł, 17.077,30 zł, 16.112,43 zł.

Wydatki bieżące Zespołu Szkół w Horodle (ZS), przejmującego uczniów likwidowanych szkół, wynosiły w kolejnych latach szkolnych: 2010/2011 (przed przejściem uczniów zlikwidowanych szkół) – 2.847.541,04 zł, 2011/2012 (po przejściu uczniów SP w Hrebennem) – 3.038.247,53 zł, 2012/2013 (po przejściu uczniów SP w Kopyłowie i Matczu) – 3.642.132,41 zł. Średnie wydatki bieżące rocznie na jednego ucznia w ZS w Horodle w ww. latach szkolnych wynosiły odpowiednio: 8.681,53 zł, 8.857,87 zł, 9.338,81 zł.

Relacje wydatków bieżących ogółem i wydatków jednostkowych na ucznia w ZS w Horodle w trzech ww. latach szkolnych kształtowały się następująco:

- w roku szkolnym 2011/2012 nastąpił wzrost wydatków bieżących w stosunku do 2010/2011 o 190.706,49 zł, tj. o 6,3 %, a w 2012/2013 o 603.884,88 zł w stosunku do 2011/2012, tj. o 16,6 %;
- w roku szkolnym 2011/2012 nastąpił wzrost wydatków bieżących na jednego ucznia w stosunku do 2010/2011 o 176,34 zł, tj. o 2 %, a w 2012/2013 o 480,94 zł w stosunku do 2011/2012, tj. o 5,15 %.

Zmniejszenia wydatków i uzyskane przychody Gminy w roku szkolnym 2011/2012, związane z likwidacją SP w Hrebennem, wynosiły 442.533,46 zł, w tym: 425.808,82 zł - dodatkowe oszczędności równoważne wydatkom bieżącym

na utrzymanie szkoły w roku szkolnym 2010/2011, 5.972 zł - wpływy z rozdysonowania rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w 2011 r. (przeznaczone na sfinansowanie odpraw dla zwolnionych nauczycieli), 10.752,64 zł - spadek wydatków na dowożenie uczniów do ZS w Horodle w roku szkolnym 2011/2012.

Zmniejszenia wydatków i uzyskane przychody Gminy w roku szkolnym 2012/2013, w związku z likwidacją SP w Kopyłowie i SP w Matczu, wyniosły 1.202.861,24 zł, w tym: 1.143.598,24 zł - dodatkowe oszczędności równoważne wydatkom bieżącym na utrzymanie szkoły w roku szkolnym 2011/2012, 59.263 zł - wpływy z rozdysonowania rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w 2012 r. (przeznaczone na sfinansowanie odpraw dla nauczycieli zwolnionych w związku z likwidacją szkół).

Dodatkowe wydatki poniesione przez Gminę w roku szkolnym 2011/2012, w związku z likwidacją SP w Hrebennem, wyniosły 241.335,81 zł, w tym: 190.706,49 zł - wzrost wydatków na utrzymanie ZS w Horodle (równoważny różnicy wydatków bieżących w latach szkolnych 2010/2011 - 2011/2012), 50.410 zł - wydatki poniesione na odprawy z tytułu zwolnienia z pracy nauczycieli zatrudnionych na podstawie mianowania, 219,32 zł - wydatki związane z bieżącym utrzymaniem nieruchomości po zlikwidowanej szkole.

Dodatkowe wydatki poniesione przez Gminę w roku szkolnym 2012/2013, w związku z likwidacją SP w Kopyłowie i SP w Matczu, wyniosły 914.334,07 zł, w tym: 603.884,88 zł - wzrost wydatków na utrzymanie ZS w Horodle (równoważny różnicy wydatków bieżących w latach szkolnych 2011/2012 - 2012/2013), 168.390 zł - dotacja udzielona dla SP w Kopyłowie prowadzonej przez Stowarzyszenie, 17.829,10 zł - wzrost wydatków na dowożenie uczniów do ZS w Horodle w latach szkolnych 2011/2012 - 2012/2013, 117.803,10 zł - wydatki poniesione na odprawy z tytułu zwolnienia z pracy nauczycieli zatrudnionych na podstawie mianowania, 6.426,99 zł - wydatki związane z bieżącym utrzymaniem nieruchomości po zlikwidowanych szkołach.

Szacowane korzyści ekonomiczne dla budżetu Gminy Horodle w latach szkolnych 2011/2012 - 2012/2013 z tytułu likwidacji trzech szkół¹⁹ wyniosły ogółem: 489.724,82 zł, w tym: 201.197,65 zł w roku szkolnym 2011/2012 w związku z likwidacją SP w Hrebennem i 288.527,17 zł w roku szkolnym 2012/2013 w związku z likwidacją SP w Kopyłowie SP w Matczu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 305, tom II str. 80-81, tom III str. 115-119)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

¹⁹ Obliczone jako różnica między zmniejszonymi wydatkami i uzyskanymi przychodami a dodatkowymi wydatkami poniesionymi w związku z likwidacją szkół.

²⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 82, ze zm.

- 1) prawidłowe ujmowanie w sprawozdaniach dotacji podmiotowej na wychowanków oddziału przedszkolnego publicznej SP w Kopyłowie,
- 2) dokonanie prawidłowego rozliczenia dotacji udzielonych Stowarzyszeniu Rozwoju i Wspierania Promocji Wsi Kopyłów na prowadzenie publicznej szkoły podstawowej.

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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia 20 grudnia 2013 r.

Kontroler
Janusz Gosik
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis