



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-13-01/2013
P/13/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

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 Zielonej Górze.

Kontroler Zbigniew Demski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87332 z dnia 9 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy w Górzycy, ul. 1 maja 1, 69-113 Górzycy, dalej: *Urząd*.

Kierownik jednostki kontrolowanej Robert Stolarski, Wójt Gminy Górzycy od 3 kwietnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności merytoryczna zasadność podjętych decyzji o likwidacji szkół podstawowych w Pamięcinie i Żabicach, wyrażonych w uchwałach Rady Gminy z dnia 31 marca 2011 r., będących następstwem niekorzystnych dla Gminy prognoz demograficznych oraz wysokich kosztów kształcenia jednego ucznia w tych szkołach. Dzięki podjętej decyzji, Gmina uzyskała szacunkowe korzyści ekonomiczne w wysokości 508 tys. zł, a wydatki ponoszone na jednego ucznia spadły w latach po likwidacji o ok. 30% w relacji do ostatniego roku funkcjonowania tych szkół. Dochowano wymaganych obowiązków związanych z procedurą likwidacyjną szkoły publicznej, określonych w art. 59 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty² (dalej *uso*) oraz w art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych³. Warunki lokalowe i organizacyjne szkół, do których trafiła zdecydowana większość uczniów szkół zlikwidowanych były lepsze bądź istotnie niezmiennie niż w zlikwidowanych szkołach publicznych. Wszystkim uczniom zapewniono bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkoły.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- udzielenia w 2011 r. Fundacji Kształcenia Kreatywnego z siedzibą w Górzycy dotacji w kwocie 261 tys. zł na wydatki związane z prowadzeniem niepublicznej szkoły podstawowej oraz oddziałów przedszkolnych w sposób niezgodny z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

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

² Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.

³ Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.

- przekazania dotacji na oddziały przedszkolne za okres od września 2011 r. do sierpnia 2013 r. w kwocie niższej od należnej o ok. 185 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów.

Opis stanu faktycznego

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

1.1.1. W roku szkolnym 2013/2014 Gmina realizowała następujące zadania oświatowe:

- prowadziła dwie szkoły podstawowe (12 oddziałów i 180 uczniów) wraz z oddziałami przedszkolnymi (3 oddziały 55 wychowanków) i punkt przedszkolny (14 wychowanków) oraz gimnazjum (7 oddziałów i 165 uczniów);
- dotowała jedną niepubliczną szkołę podstawową (11 oddziałów i 85 uczniów) wraz z dwoma oddziałami przedszkolnymi (34 wychowanków). Ponadto, dotowała dwa niepubliczne przedszkola (4 oddziały i 48 wychowanków).

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

1.1.2. W latach 2011-2013 (do czasu rozpoczęcia kontroli) liczba szkół zmniejszyła się o dwie publiczne szkoły podstawowe, tj. w Pamięcinie i w Żabicach, które zostały zlikwidowane z dniem 31.08.2011 r. Nauczanie uczniów z tych szkół przejęła Niepubliczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Przedszkolnymi w Pamięcinie ze Szkołą Filialną w Żabicach (dalej: szkoła niepubliczna), posiadająca uprawnienia szkoły publicznej, dla której organem prowadzącym jest Fundacja Kształcenia Kreatywnego z siedzibą w Górzycy (dalej: fundacja). Fundacja została założona przy wsparciu Wójta Gminy, przez byłą dyrektor zlikwidowanych szkół wraz z 10 innymi lokalnymi działaczami na rzecz Gminy, w tym dwoma przedstawicielami rodziców. Fundacja została zarejestrowana w dniu 10.11.2010 r., a celem jej jest m. in. działalność oświatowo-wychowawcza, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu. Organem sprawującym nadzór pedagogiczny nad działalnością fundacji jest Lubuski Kurator Oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 4-31 i 157-158)

Rada Gminy podjęła wymagane uchwały w dniu 11 lutego 2011 r. w sprawie zamiaru likwidacji szkół oraz w dniu 31 marca 2011 r. w sprawie likwidacji szkół. W uzasadnieniu uchwał napisano, iż powodem likwidacji szkół była mała liczba uczących się w nich dzieci (w Pamięcinie 55, a w Żabicach 49), brak perspektyw na przyrost liczby uczniów oraz generowanie wysokich kosztów utrzymania szkół i konieczność kosztownych remontów. W roku 2010 koszty nauki w przeliczeniu na jednego ucznia w szkole w Pamięcinie wynosiły 9.979 zł, w szkole w Żabicach 10.538 zł, natomiast w szkole w Czarnowie 8.264 zł, a w zespole szkół w Górzycy 7.100 zł. W 2010 r. dotacja Gminy na utrzymanie szkół wynosiła 680.453 zł, a udział wydatków na oświatę wzrósł z 28% wydatków bieżących Gminy w 2009 r. do 31% w roku 2010. W uchwałach o zamiarze likwidacji i o likwidacji szkół zapisano m.in.,

że majątek zlikwidowanych szkół pozostaje własnością Gminy (mienie ruchome i nieruchomości, w tym pomoce dydaktyczne) i w całości przeznacza się na cele prowadzenia powstałej niepublicznej szkoły podstawowej, a dowóz dzieci do szkół nadal zapewniać będzie Gmina. Zapisano również, iż w przypadku rezygnacji z prowadzenia szkół przez Fundację lub cofnięcia jej uprawnień szkoły publicznej uczniom zapewni się kontynuowanie nauki w tych samych szkołach prowadzonych przez Gminę. Wojewoda Lubuski nie wnosił uwag do podjętych uchwał.

(dowód: akta kontroli str. 32-46 i 68-71)

W uchwałach Rady Gminy o zamiarze likwidacji szkół i o likwidacji szkół zapisano, że uczniom zapewnia się naukę w tych samych szkołach, ale od 01.09.2011 r. niepublicznych, prowadzonych przez fundację. Zapis ten nie jest zgodny z art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, według którego szkoła publiczna może być zlikwidowana, po zapewnieniu uczniom przez organ prowadzący możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu. Projekt uchwały Rady Gminy po przygotowaniu przez pracownika merytorycznego był konsultowany i uzgadniany przez Wójta ze Skarbnikiem i Sekretarzem Gminy, a następnie opiniowany przez radcę prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 32-46 i 170)

Wójt wyjaśnił, że w uchwałach Rady Gminy w sprawie zamiaru likwidacji jak i likwidacji szkół aspekt ten został omyłkowo pominięty.

(dowód: akta kontroli str. 181-182)

Na dzień 30.09.2010 r. w szkole w Pamięcinie było 6 oddziałów szkoły podstawowej liczących 55 uczniów i 1 oddział przedszkolny liczący 6 wychowanków, a w szkole w Żabicach odpowiednio 6 oddziałów liczących 49 uczniów i 1 oddział przedszkolny liczący 10 wychowanków. Uczniowie zlikwidowanych szkół mieli faktyczną możliwość nauki w szkole podstawowej w Górzycy. Z możliwości takiej skorzystało pięciu uczniów uczęszczających do szkoły w Pamięcinie.

(dowód: akta kontroli str. 3 i 81)

1.1.3. Po podjęciu przez Radę Gminy w dniu 11.02.2011 r. uchwały w sprawie zamiaru likwidacji szkół, Urząd zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, powiadomił o tym fakcie Lubuskiego Kuratora Oświaty w Gorzowie Wlkp. oraz na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, NSZZ Solidarność Region Gorzów Wlkp., OPZZ Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze i Zarząd Wojewódzki Forum Związków Zawodowych w Zielonej Górze oraz poprosił o opinię w tej sprawie. Pozytywną opinię wydał Lubuski Kurator Oświaty i NSZZ Solidarność, a pozostałe podmioty nie udzieliły żadnej odpowiedzi. Wojewoda Lubuski nie wniósł zastrzeżeń do treści uchwały o likwidacji szkół.

(dowód: akta kontroli str. 72-80 i 82)

W okresie poprzedzającym likwidację szkół Wójt organizował spotkania z rodzicami uczniów, nauczycielami i radnymi w celu udzielania wszelkich koniecznych informacji m.in. w zakresie dowozu dzieci do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 83 - 88)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie nauczycieli w szkole niepublicznej w roku szkolnym 2011/2012 w przeliczeniu na etaty wynosiło 2.842 zł, natomiast przeciętne wynagrodzenie nauczycieli zatrudnionych w publicznych szkołach Gminy w roku 2010/2011 wynosiło 4.253 zł, a roku 2011/2012 - 5.218 zł. Ponadto nauczyciele zatrudnieni w szkołach publicznych otrzymywali „dodatek wiejski i mieszkaniowy” w kwocie odpowiednio 355 zł i 431 zł. Szczegółowe dane dotyczące warunków zatrudnienia nauczycieli w szkole niepublicznej opisano w punkcie 1.4. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 116 i 123)

Dodatkowymi źródłami finansowania poza dotacją z budżetu Gminy w okresie 2011-2013 były środki unijne pozyskane w ramach realizowanych projektów, przeznaczone na pomoce dydaktyczne w kwocie 50.348 zł, a ponadto środki z odpłatnych posiłków wydawanych w stołówce szkolnej i darowizn z 1% podatku dochodowego w łącznej kwocie 35.749 zł. Środki te wydano na zakup materiałów budowlanych, na przeprowadzenie remonty pomieszczeń szkolnych (15.377 zł) oraz na zakup pomocy dydaktycznych (20.372 zł). Szkoła niepubliczna nie pobierała odpłatności za nauczanie (tzw. czesnego).

(dowód: akta kontroli str. 117)

1.1.4. Zmniejszyła się średnia roczna liczba zameldowanych dzieci w obwodach zlikwidowanych szkół, z 18,8 w latach 2006 do 2010 do 17,5 w latach 2011-2012, tj. po likwidacji szkół. W uzasadnieniu do uchwał Rady Gminy z dnia 11.02.2011 r. o zamiarze likwidacji szkół napisano m.in., że prognozy demograficzne przewidują zmniejszenie liczby uczniów w szkole w Żabicach z obecnych 49 do 43 w roku 2015 oraz utrzymanie się takiej samej liczby uczniów w szkole w Pamięcinie.

(dowód: akta kontroli str. 89)

1.1.5. W uzasadnieniu do uchwał Rady Gminy z dnia 11.02.2011 r. o zamiarze likwidacji szkół napisano m.in., że od 1.09.2011 r. szkoły w Pamięcinie i Żabicach prowadzone będą przez Fundację Kształcenia Kreatywnego w Górzycy oraz, że Gmina użyczy fundacji obiekty szkolne wraz z wyposażeniem. Umowa użyczenia obiektów szkolnych wraz z pełnym wyposażeniem na okres 3 lat zawarta została pomiędzy Gminą, a fundacją 15.02.2011 r. W umowie zapisano, iż obowiązuje ona od 30.08.2011 r., a użyczenie przedmiotu umowy nastąpi protokołem zdawczo-odbiorczym sporządzonym do tego dnia. Podstawą zawarcia przedmiotowej umowy było zarządzenie Wójta Gminy z dnia 14 lutego 2011 r. wydane na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴ oraz uchwały rady Gminy z dnia 25.02.2005 r. w sprawie zasad zbycia nieruchomości stanowiących własność Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 12, 13, 47-66 i 159-164)

Wójt wyjaśnił, że w uchwałach Rady Gminy z dnia 11.02.2011 r. w sprawie zamiaru likwidacji szkół w Pamięcinie i w Żabicach w uzasadnieniu napisano, że Gmina użyczy budynki szkół dla Fundacji. W związku z powyższym na podstawie wydanego zarządzenia z dnia 14.02.2011 r. umożliwił ich użyczenie umową z dnia 15.02.2011 r., pod warunkiem zawieszającym, iż przedmiot użyczenia nastąpi po przekazaniu protokołem zdawczo-odbiorczym w terminie do dnia 30.08.2011 r.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

Gwarantowało to działanie szkół publicznych w tych miejscowościach do 31.08.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 181 i 182)

Protokół zdawczo-odbiorczy obiektów szkolnych wraz z wyposażeniem został sporządzony 30.09.2011 r., tj. po upływie miesiąca od wyznaczonego terminu w umowie użyczenia.

Wójt wyjaśnił, że przekazanie przedmiotów użyczenia nastąpiło w dniu 30.08.2011 r., natomiast na skutek błędu pisarskiego w protokole zapisano inną datę, na co nie zwrócił uwagi.

(dowód: akta kontroli str. 47 i 182)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie wystąpiły przypadki likwidacji szkół niepublicznych lub szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, których uczniowie zostaliby przejęci do kontynuowania nauki w szkołach prowadzonych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

1.1.6. Funkcjonująca na terenie Gminy w roku szkolnym 2013/2014 sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjum, granice ich obwodów, a także sieć oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych jest zgodna z obowiązującym planem, ustalonym na podstawie art. 14a oraz art. 17 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 67)

1.2. Zmiana warunków lokalowych nauczania uczniów po likwidacji szkół.

Warunki lokalowe nauczania uczniów nie uległy istotnym zmianom, ponieważ Gmina użyczyła fundacji w bezpłatne używanie wszystkie obiekty szkolne wraz z wyposażeniem. Z przeprowadzonych oględzin wynika, że stan techniczny obiektów szkolnych jest dobry. Prezes Zarządu fundacji w złożonej informacji podała, że stan obiektów szkolnych poprawił się dzięki przeprowadzonym remontom oraz zakupie nowego sprzętu, wyposażenia i pomocy dydaktycznych za pozyskane środki.

Szkoła niepubliczna przejęła do realizacji programy realizowane w szkołach zlikwidowanych, a nauczanie kontynuowali nauczyciele wcześniej w nich zatrudnieni⁵.

(dowód: akta kontroli str. 113-122, 124-156 i 164)

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkół.

W szkołach zorganizowano nauczanie w systemie klas łączonych w następujących przedmiotach: wychowanie fizyczne, plastyka i muzyka. W szkole publicznej

⁵ Stwierdzono poprawę w efektach nauczania, o czym świadczą wyniki punktowe sprawdzianów. Poprawiły się one z 21,78 pkt w roku 2010/2011 do 25,42 pkt w roku 2012/2013 i były wyższe niż w publicznej szkole podstawowej w Górzycy (22,75 pkt) oraz od średnich wyników szkół podstawowych w województwie lubuskim (23,98 pkt).

łączenie klas dotyczyło większości zajęć lekcyjnych, w tym wymienionych wyżej. Średnia liczba uczniów w oddziałach była podobna przed, jak i po, likwidacji i wynosiła około 6,5 ucznia w szkole w Żabicach i około 8,5 w szkole w Pamięcinie. Najwięcej, bo 23 uczniów było w klasie „0” w szkole w Pamięcinie w roku szkolnym 2013/2014. Szkoła, podobnie jak wcześniej, posiada pracownię komputerową z internetem bezprzewodowym, zapewniając jednocześnie dostęp do stanowisk wszystkim uczniom z poszczególnych oddziałów. Kontynuowana była nauka języka niemieckiego. W obu szkołach, zamiast wcześniej realizowanych zajęć świetlicowych, realizowano 15 różnorodnych zajęć pozalekcyjnych po 1 godzinie każda, zapewniając w ten sposób opiekę uczniom do czasu odjazdu autobusu. Podobnie jak przed zmianą, w obu szkołach funkcjonowały oddziały przedszkolne dla dzieci w wieku 5-6 lat, które nie były łączone z klasą pierwszą.

(dowód: akta kontroli str. 121-122)

1.4. Zmiana nauczycieli zlikwidowanych szkół.

Struktura zatrudnienia nauczycieli w etatach w szkołach zlikwidowanych (na 30.09.2010 r.) różniła się od struktury zatrudnienia nauczycieli w szkole przejmującej uczniów (na 30.09.2011 r.). Zatrudnienie ogółem w szkołach zlikwidowanych wynosiło 19,88 etatów, a w szkole przejmującej 13,82 etaty. Nauczyciele dyplomowani (7,55 etatu) w szkołach zlikwidowanych stanowili 38%, a w szkole przejmującej (4,09 etatu) 29,6%, nauczyciele mianowani odpowiednio (6,30 etatu) 31,7% oraz (4,91 etatu) 35,5%, a nauczyciele kontraktowi (4,09 etatu) 20,6% oraz (2,64 etatu) 19,1%.

Spośród 19 nauczycieli (w tym dyrektor) zatrudnionych w zlikwidowanych szkołach 12 zapewniono kontynuację pracy w szkole niepublicznej, czterech podjęło pracę w innych placówkach oświatowych, a trzech nauczycieli podjęło pracę w innym zawodzie. Nauczyciele w szkole niepublicznej zostali zatrudnieni na podstawie umów o pracę, zawartych na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy⁶. Tygodniowy czas pracy w umowach określono na 40 godzin, w tym obowiązkowe pensum dydaktyczne 22 godziny. Zasady wynagradzania uwzględniają stopień awansu zawodowego i wykształcenie nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 81,116,123 i 204-207)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W uchwałach Rady Gminy o zamiarze likwidacji szkół i o likwidacji szkół nie zamieszczono zapisu wskazującego, że uczniom zapewnia się, stosownie do treści art. 59 ust. 1 uso, możliwość kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu.

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

Ocena cząstkowa

⁶ Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół na terenie Gminy.

2.1 W roku szkolnym 2012/2013 i 2013/2014 oraz wcześniej Gmina organizowała bezpłatne dowożenie uczniów do wszystkich szkół działających na jej terenie autobusem własnym i nie finansowała kosztów dojazdu środkami komunikacji publicznej. W roku 2012/2013 z dowozu do szkół korzystało 151 uczniów. Gmina dysponowała autobusem szkolnym marki Jelcz z 43 miejscami siedzącymi. Opiekę nad dowożonymi dziećmi sprawowała zatrudniona w Urzędzie opiekunka.

(dowód: akta kontroli str. 90-108)

2.2. Organizacja dowozu uczniów do wszystkich szkół nie zmieniła się po likwidacji publicznej szkoły podstawowej w Pamięcinie i Żabicach. Z tych samych miejscowości, z których dowożono uczniów do Gimnazjum w Górzycy zabierano równocześnie uczniów do niepublicznych szkół w Pamięcinie i Żabicach. Nie wymagało to wydłużenia trasy i dodatkowych kursów, w związku z czym nie spowodowało to wzrostu kosztów przewozu uczniów. W autobusie wystarczająca była liczba miejsc siedzących dla przewożonych uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 91, 97, 182)

Uczniowie mieli dobre warunki oczekiwania w miejscach przystankowych autobusu szkolnego w wiatach chroniących przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz mieli zapewnioną opiekę. Czas przejazdu autobusu był zgodny z planem przewozu uczniów. Do Szkoły w Pamięcinie uczniowie przyjeżdżali o godz. 7⁰⁰, a lekcje zaczynały o godz. 7³⁰, natomiast do Szkoły w Żabicach przyjeżdżali o godz. 8²⁵, a lekcje zaczynały o godz. 8³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 90-112)

Ocena cząstkowa

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

3. Finansowanie zadań oświatowych.

3.1 Zagospodarowanie przez Gminę mienia zlikwidowanych szkół.

3.1.1. Nieruchomości zajmowane przez zlikwidowane szkoły stanowiły własność Gminy. Wartość księgowa nieruchomości zlikwidowanej szkoły w Pamięcinie na dzień likwidacji, tj. 31.08.2011 r. wynosiła 145.375 zł, a szkoły w Żabicach 55.958 zł. Wymienione nieruchomości zostały użyte Fundacji Kształcenia Kreatywnego z siedzibą w Górzycy w bezpłatne używanie umową z dnia 15.02.2011 r., obowiązującą od dnia 30.08.2011 r., na cele związane z działalnością oświatowo-wychowawczą (prowadzenie niepublicznej szkoły podstawowej o uprawnieniach szkoły publicznej). Przed użyczeniem ww. nieruchomości nie przeprowadzono wyceny ich wartości, gdyż nie było takiej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 12,13,47-66,166)

3.1.2. Majątek ruchomy zlikwidowanych szkół w całości użyczono ww. umową w bezpłatne używanie Fundacji. Wartość księgową majątku ruchomego zlikwidowanej szkoły w Pamięcinie wynosiła 93.808 zł, w tym pomoce dydaktyczne 37.326 zł, natomiast zlikwidowanej szkoły w Żabicach odpowiednio 107.832 zł i 45.371 zł.

(dowód: akta kontroli str. 12,13 i166)

3.2. Wpływ likwidacji szkół na zmiany w zatrudnieniu pracowników do realizacji zadań oświatowych.

3.2.1. W likwidowanych szkołach zatrudnionych było 19 nauczycieli, w tym jeden dyrektor oraz czterech pracowników obsługi, wszyscy zatrudnieni byli na podstawie umowy o pracę. Stosunek pracy z osobami zatrudnionymi w związku z likwidacją szkół rozwiązano następująco: do pracy w innej szkole gminnej przeniesiono jednego nauczyciela, z 11 nauczycielami (w tym dyrektorem) rozwiązano stosunek pracy w trybie art. 20 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela z równoczesną wypłatą odprawy w łącznej kwocie 152.709 zł (w tym 14.340 zł z rozdysponowania rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w 2011 r.), czterem nauczycielom nie przysługiwały odprawy, a z trzema rozwiązano stosunek pracy bez wypłaty odpraw (wygasły umowy zawarte na czas określony). Czterem pracownikom obsługi wypowiedziano umowy o pracę bez wypłaty odpraw.

(dowód: akta kontroli str. 123)

3.2.2. Gmina nie posiadała jednostki organizacyjnej powołanej do prowadzenia obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół. Obsługę administracyjną zlikwidowanych szkół prowadził pracownik administracyjny Zespołu Szkół w Górzycy, na podstawie zawartego porozumienia ze szkołami, w wymiarze 1/6 etatu dla każdej ze szkół. W wyniku likwidacji szkół zatrudnienie w Zespole Szkół w Górzycy zmniejszyło się o jednego, spośród trzech pracowników zatrudnionych na pełnym etacie.

(dowód: akta kontroli str. 123)

3.2.3. Zmniejszyła się liczba uczniów w powstałej szkole niepublicznej ze 120 uczęszczających do szkół zlikwidowanych w roku 2010/2011 (104 ze szkół podstawowych i 16 w 2 oddziałach przedszkolnych) do 111 w roku 2011/2012 (odpowiednio 79 i 32). Zmniejszyła się również liczba oddziałów w szkole niepublicznej w porównaniu do liczby oddziałów w szkołach zlikwidowanych z 14 do 13, tj. o jeden oddział w szkole podstawowej, ze względu na brak naboru do klasy pierwszej. Znacząco zmieniła się liczba zatrudnionych nauczycieli w szkole przejmującej uczniów. Podczas gdy przed likwidacją szkół (na 30.09.2010 r.) zatrudnienie wynosiło 19,88 etatów, to na dzień 30.09.2011 r. zmniejszyło się do 13,82 etatu. Zwiększyła się natomiast liczba pracowników obsługi z 4 do 6 osób (z 4 do 5 etatów), ze względu na zatrudnienie 2 kucharek (na ½ etatu każda) do przygotowywania posiłków dla uczniów.

(dowód: akta kontroli str.81,116 i 203)

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

3.3.1. Rada Gminy uchwałą z dnia 30 czerwca 2011 r określiła zasady udzielania dotacji dla szkół niepublicznych. W § 2 ust. 1 uchwały, (zgodnie z art. 90 ust.1a ustawy o systemie oświaty) napisano, że dotacji udziela się na pisemny wniosek osoby prawnej lub fizycznej złożony do Wójta nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (według określonego wzoru), natomiast w § 2 ust. 2, że wniosek określony w ust. 1 o udzielenie dotacji na rok 2011 osoby prawne lub fizyczne mogą złożyć w terminie nie później niż do dnia 30 września 2011 r. Możliwości takiej nie przewidują przepisy ustawy o systemie oświaty. Dopiero od 1.09.2013 r. ustawodawca dopuścił możliwość wyrażenia zgody na odstępianie od złożenia przedmiotowej informacji w ww. terminie, na wniosek osoby prowadzącej szkołę. Projekt uchwały Rady Gminy po przygotowaniu przez pracownika merytorycznego w tej sprawie, był konsultowany i uzgadniany przez Wójta ze Skarbnikiem i Sekretarzem, a następnie opiniowany i akceptowany przez radcę prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 168-170)

Pismem z dnia 12.11.2010 r. Fundacja poinformowała Wójta o zamiarze prowadzenia niepublicznej szkoły podstawowej w Pamięcinie i Żabicach od dnia 1.09.2011 r. oraz zwróciła się z prośbą o zarezerwowanie środków na dotację dla tych szkół na 2011 r., podając również, iż planowana liczba uczniów w obu szkołach wyniesie około 110. W uchwale Rady Gminy z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy na rok 2011 zapisano m.in., że w budżecie ustala się rezerwę celową w wysokości 400.000 zł z przeznaczeniem na pokrycie dotacji dla szkoły niepublicznej.

(dowód: akta kontroli str. 183-185 i 229-230)

Wniosek o udzielenie dotacji na rok 2011 fundacja złożyła w Urzędzie 8.09.2011 r. Dotacja w łącznej kwocie 261.173 zł przekazywana była dla fundacji na podstawie otrzymywanych informacji miesięcznych, w okresie od września do grudnia 2011 r., na wydatki związane z prowadzeniem szkoły wraz z oddziałami przedszkolnymi.

(dowód: akta kontroli str. 174,197,198,229,230)

Wójt wyjaśnił, że powodem zamieszczenia tego zapisu w uchwale było umożliwienie złożenia przez Fundację Kształcenia Kreatywnego zs. w Górzycy wniosku o przyznanie dotacji na prowadzenie od 01.09.2011 r. szkoły niepublicznej w miejscu zlikwidowanych szkół publicznych. W przeciwnym razie Fundacja nie mogłaby prowadzić tych szkół, ponieważ nie posiadałaby na to niezbędnych środków. Wymieniona wyżej uchwała była przedmiotem nadzoru RIO w Zielonej Górze, która nie zakwestionowała zapisu § 2 ust.2.

(dowód: akta kontroli str. 168-171 i 227)

3.3.2. Gmina naliczała Fundacji dotację na prowadzenie szkoły podstawowej wraz z oddziałami przedszkolnymi na podstawie cytowanej uchwały Rady Gminy z dnia 30 czerwca 2011 r. Wysokość dotacji w niepublicznej szkole podstawowej prowadzonej przez fundację ustalano w wysokości kwoty przewidzianej na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę w danym roku (§ 3 ust. 1), natomiast dla wychowanków oddziałów przedszkolnych na poziomie 75% wydatków

bieżących jakże w aktualnym roku budżetowym ponosi Gmina na jednego ucznia w przedszkolu publicznym z tym, że na jednego ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę w danym roku (§ 3 ust. 2).

(dowód: akta kontroli str. 168-171,208,209)

W ocenie NIK dotacja na wychowanków oddziałów przedszkolnych udzielana była niezgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o systemie oświaty, tj. na podstawie art. 90 ust. 2b, zamiast zgodnie z art. 90 ust. 2a. Dopiero od 01.09.2013 r., na podstawie art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono zastosowanie do oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych zasad naliczania dotacji określonych dla przedszkoli niepublicznych, tj. w oparciu o art. 14 ust. 1 tej ustawy. Nieprawidłowe naliczanie i udzielanie dotacji spowodowało zaniżenie jej w okresie od 1.09 2011 r. do 31.08.2013 r. o 184.933 zł.

(dowód: akta kontroli str.208 246,247 i 255-263)

Wójt wyjaśnił, że dotacje na naukę w oddziałach przedszkolnych udzielane były prawidłowo, tj. zgodnie z art. 90 ust. 2b uso, z którego treści wynika, że ma on zastosowanie tylko do niepublicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, natomiast art. 90 ust. 2a ma zastosowanie tylko do szkół niepublicznych (podstawowych i gimnazjum) o uprawnieniach szkół publicznych. Ponadto Wójt podkreślił formalno-prawną zgodność cytowanej uchwały Rady Gminy z dnia 30 czerwca 2011 r., którą potwierdził Wojewoda Lubuski w ramach nadzoru prawnego oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze (RIO).

(dowód: akta kontroli str. 248-254)

3.3.3. W roku 2012 dokonano nadpłaty w kwocie 42.987,80 zł za prowadzenie szkoły podstawowej oraz zaniżono dotację za prowadzenie oddziałów przedszkolnych o 16.542,00 zł. Nieprawidłowości te ustaliła RIO podczas kontroli przeprowadzonej w 2013 r. w zakresie udzielania dotacji w 2012 r. niepublicznym jednostkom oświatowym. Przyczyną zawyżenia dotacji było podawanie Urzędowi przez Fundację w miesięcznych informacjach większej liczby uczniów niż wynosiła ona faktycznie o jednego ucznia niepełnosprawnego oraz pomyłkowe podwyższenie tej liczby o wskaźnik 4,7%. Zaniżenie dotacji spowodowane było nieprawidłowym przyjęciem za podstawę do obliczeń dotacji 75% wydatków bieżących na jednego wychowanka w przedszkolu publicznym za rok 2011 zamiast za rok 2012, w którym były one wyższe. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 90 ust. 2b i ust. 2a ustawy o systemie oświaty oraz § 3 ust. 1 i § 3 ust. 2 uchwały Rady Gminy z dnia 30.06.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 168-170,208-225)

Wójt wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości w naliczaniu i udzielaniu dotacji dla Fundacji na cele oświatowe była niewystarczająca znajomość przepisów obowiązujących w tym zakresie przez dwóch pracowników zajmujących się tymi sprawami, w zastępstwie osoby przebywającej na urlopie macierzyńskim i opiekuńczym.

(dowód: akta kontroli str. 228)

W związku z tym, iż kontrola RIO ustaliła również zaniżenie dotacji dla niepublicznego przedszkola prowadzonego przez fundację o kwotę 18.402,28 zł,

łączna kwota zawyżenia wypłaconej dotacji wyniosła 8.043,52 zł. Wójt realizując wnioski pokontrolne RIO wydał m.in. decyzję z dnia 9.10.2013 r. zmieniającą decyzję z dnia 21.05.2013 r., ustalając zwrot przez fundację nadpłaty przedmiotowej dotacji w kwocie 8.043,52 zł w 12 ratach miesięcznych w okresie od czerwca 2013 r. do maja 2014 r. W okresie od czerwca do września 2013 r. fundacja prawidłowo spłacała nienależnie pobraną dotację.

(dowód: akta kontroli str. 168-170,208-225)

3.4. Wpływ likwidacji szkół na zmiany w wydatkach na finansowanie zadań oświatowych.

3.4.1. Wydatki oświatowe ogółem zwiększyły się z 4.585 tys. zł w roku 2011 do 4.771 tys. zł w roku 2013, tj. o 186 tys. zł (w 2012 r. wynosiły 4.515 tys. zł, w tym 36 tys. zł wydatki majątkowe) i w całości dotyczyły wydatków bieżących. Wydatki bieżące na zadania subwencionowane w roku 2012 były niższe niż w roku 2011 o 396 tys. zł, tj. o 9,6%, a według planu na rok 2013 będą niższe o 300 tys. zł (o 7,3%). Natomiast relacja części oświatowej subwencji ogólnej do wydatków bieżących wzrosła z 90% w roku 2011 do 105% w roku 2012, a według planu na rok 2013 wyniesie 104%.

(dowód: akta kontroli str.167 i 186-202)

3.4.2. Likwidacja szkół wynikała głównie z przesłanek ekonomicznych. W uchwałach Rady Gminy z dnia 11 lutego 2011 r. w sprawie zamiaru likwidacji szkół i z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie ich likwidacji zawarto wyniki analizy ekonomicznej w tym zakresie. Wykazano m. in., że w roku 2010 wydatki na jednego ucznia w tych szkołach były znacznie wyższe niż w szkołach pozostałych o znacznie większej liczbie uczniów. I tak w Żabicach wynosiły one 10.538 zł, w Pamięcinie 9.979 zł, podczas gdy w Czarnowie 8.264 zł, a w Zespole Szkół w Górzycy 7.100 zł. Podkreślono również, jak ważny jest fakt aktualnej i przyszłej sytuacji finansowej Gminy, gdyż w związku ze zmianą ustawy o finansach publicznych z dnia 1 stycznia 2010 r., Rada Gminy nie będzie mogła uchylać budżetu na rok 2011 i lata następne z deficytem w wydatkach bieżących.

(dowód: akta kontroli str.32-46)

3.4.3. Średnie wydatki na jednego ucznia w zlikwidowanych szkołach (po odliczeniu odpraw dla nauczycieli) zmniejszyły się z 11.213 zł w ostatnim roku funkcjonowania tych szkół do 7.673 zł w roku 2011/2012, tj. o 3.540 zł (o 31,6%), a w roku 2012/2013 wynosiły 7.882 zł i były niższe niż w roku 2010/2011 o 3.331 zł (o 29,7%). Likwidacja szkół przyniosła szacowane korzyści ekonomiczne dla budżetu Gminy w kwocie 508.194 zł.

(dowód: akta kontroli str. 203,245)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od września do grudnia 2011 r. Gmina przekazała Fundacji dotację w kwocie 261.173 zł na wydatki związane z prowadzeniem szkoły podstawowej oraz oddziałów przedszkolnych, mimo niespełnienia, określonego w art. 90 ust. 2a

ustawy o systemie oświaty, warunku złożenia informacji o planowanej liczbie uczniów do 30 września roku poprzedzającego udzielenie dotacji.

2. Zawarcie w uchwale Rady Gminy sposobu obliczania dotacji na oddział przedszkolny w szkole niepublicznej niezgodnego z uregulowaniami zawartymi w art. 90 ust. 2a u.s.o., skutkiem czego było wypłacenie Fundacji za okres od września 2011 r. do sierpnia 2013 r. dotacji na oddziały przedszkolne w kwocie niższej od należnej o 184.933 zł.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 23 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor

Zbysław Dobrowolski

.....
podpis