



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.005.01.2021

Pan
Jarosław Chodorski
Wójt Gminy Jabłonna
ul. Modlińska 152
05-110 Jabłonna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/006 – Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Jabłonna (dalej: Urząd) ul. Modlińska 152, 05-110 Jabłonna
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Chodorski, Wójt Gminy Jabłonna od 9 grudnia 2014 r. (dalej: Wójt)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie przez jednostki samorządu terytorialnego warunków realizacji zadań oświatowych. 2. Finansowanie zadań oświatowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2021 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Marcin Grochał, Specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/66/2021 z 13 września 2021 r. (akta kontroli str.1, 24-31 CD-1 pliki: 059-060)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Jabłonna (dalej: Gmina) w okresie objętym kontrolą zapewniła właściwe warunki do realizacji zadań oświatowych oraz ich finansowanie.

W latach 2017-2021 Gmina realizowała obowiązkowe zadania oświatowe oraz zapewniała rozwój dzieci i młodzieży m.in. poprzez organizację pozalekcyjnych zajęć dodatkowych. Ponadto przyznając stypendia w ramach dwóch programów o charakterze motywacyjnym zapewniała wsparcie uczniów szczególnie uzdolnionych.

Gmina rzetelnie zweryfikowała oraz terminowo zatwierdziła, niezbędne do wyliczenia subwencji oświatowej na 2020 r. i 2021 r., dane w zakresie liczby uczniów i nauczycieli zawarte w SIO.

Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych w Gminie Jabłonna były składane do Rady Gminy Jabłonna w terminie określonym w art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe³ i zawierały wszystkie wymagane elementy.

Środki otrzymane z subwencji oświatowej oraz rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w całości przeznaczono na cele oświatowe. Ponadto wszystkie objęte szczegółowym badaniem dotacje otrzymane przez Gminę, w tym pięć z budżetu

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.

państwa i jedna ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, były wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo i terminowo rozliczone.

Gmina należycie wykonywała obowiązki organu rejestrującego dla szkół i przedszkoli niepublicznych. Dotacje przyznawano wszystkim placówkom, które terminowo złożyły prawidłowy wniosek. Pięć objętych badaniem dotacji zostało prawidłowo przyznanych i rzetelnie rozliczonych.

W Gminie zapewniono rozwój bazy oświatowej poprzez realizację szeregu inwestycji, w tym: rozbudowę przedszkola w Jabłonie, budowę przedszkola w Chotomowie oraz budowę sali sportowej Centrum Edukacyjno-Kulturalno-Sportowego. Na inwestycje Gmina przeznaczala zarówno środki własne jak i dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych, w tym z UE oraz pochodzące z emisji obligacji.

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na niewyodrębnieniu w ewidencji księgowej środków z dotacji, przekazywanych jednostkom na wydatki oraz niezapewnieniu w budżecie Gminy na 2021 r. środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, nie wpłynęły na realizację i finansowanie zadań oświatowych w Gminie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie przez Gminę warunków realizacji zadań oświatowych

Opis stanu faktycznego

1.1 W Gminie nie powołano rady oświatowej, o której mowa w art. 78 ust. 1 Prawa oświatowego. Wójt poinformował, że Rada Gminy Jabłonna nie powołała rady oświatowej, gdyż jest ona organem fakultatywnym. W Urzędzie nie opracowano odrębnych dokumentów strategicznych dotyczących realizacji zadań oświatowych, potrzeb rozbudowy sieci szkół lub likwidacji szkół. Strategia rozwoju oświaty w Gminie Jabłonna została ujęta w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Jabłonna na lata 2017-2030*⁵. W dokumencie jako cel strategiczny w zakresie oświaty wskazano edukację odpowiadającą potrzebom mieszkańców w różnym wieku. Wśród szczegółowych celów i działań wymieniono budowę wielofunkcyjnych placówek edukacyjnych z zapleczem żywieniowym oraz centrów edukacyjno-kulturalno-sportowych, a także wyposażenie przedszkoli gminnych w gabinety specjalistyczne (np. gabinet terapii sensorycznej) oraz sal lekcyjnych w nowoczesne pomoce i sprzęt komputerowy.

(akta kontroli str. 2-4, 20-31, CD-1 plik:063)

1.2 W okresie objętym kontrolą Wójt sporządzał informacje o stanie realizacji zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny zawierające m.in. wszystkie obligatoryjne dane: o wynikach egzaminów ósmoklasisty, o podejmowanych przez szkoły i przedszkola działaniach nakierowanych na kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz wynikach sprawowanego nadzoru pedagogicznego.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dokument przyjęty uchwałą Nr XXXVII/333/2017 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 kwietnia 2017 r.

Informacje były przekazywane do Rady Gminy Jabłonna w terminie określonym w art. 11 ust. 7 Prawa oświatowego, tj. do 31 października⁶.

(akta kontroli str. 2-4, 24-33, CD-1 pliki: 115-118)

1.3 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, całokształt spraw związanych z funkcjonowaniem oświaty należał do zakresu działań Wydziału Oświaty, Sportu i Spraw Społecznych⁷. Gmina, w ramach zadań własnych, prowadziła pięć placówek oświatowych, z tego dwa przedszkola gminne oraz trzy szkoły podstawowe⁸. W okresie objętym kontrolą, w Szkole Podstawowej nr 1 w Chotomowie oraz w Szkole Podstawowej w Jabłonie funkcjonowały także dwa oddziały przedszkolne.

W 2021 r. nie przeprowadzono rekrutacji do oddziału przedszkolnego w szkole w Jabłonie. Wójt wyjaśnił, że decyzja ta wynikała w szczególności z konieczności wykorzystania dodatkowej sali do realizacji zwiększającej się liczby godzin lekcyjnych w szkole i zapewnienia utrzymania dotychczasowej zmienności, tj. zapewnienia zakończenia godzin lekcyjnych o dotychczasowej porze.

(akta kontroli str. 2-6, 20-31, 35-36, 198-203, CD-1 pliki: 001, 003)

1.4 W latach 2017-2021 Gmina nie realizowała dodatkowych, niebędących zadaniami własnymi, zadań oświatowych.

(akta kontroli str. 2-4, 20-23)

1.5 W okresie objętym kontrolą w gminie funkcjonowały dwie podstawowe szkoły niepubliczne oraz od 11 do 14 przedszkoli niepublicznych (w tym punktów przedszkolnych)⁹, dla których Gmina była organem rejestrującym¹⁰.

(akta kontroli str. 35-36)

1.6 Średnia liczba uczniów w 2017 r. wynosiła 1951 osób, z tego 1631 uczniów w dwóch szkołach podstawowych i 320 uczniów w gimnazjum. W 2021 r. w trzech szkołach podstawowych uczyło się 2130 osób (wzrost o 9,17%)¹¹. Średnia liczba oddziałów w szkołach zwiększyła się w tym okresie z 85,6 do 95 (wzrost o 10,98%), a przeciętna liczba uczniów w oddziale oscylowała pomiędzy 22,4 a 22,9 osób.

(akta kontroli str. 2-4, 20-23, 37)

1.7 Średnioroczna liczba etatów nauczycieli¹² w szkołach prowadzonych przez Gminę w 2017 r. wyniosła 182,83. W kolejnych latach liczba ta zwiększała się i wynosiła odpowiednio 197,3 w 2018 r., 211,13 w 2019 r., 227,42 w 2020 r. oraz 233,61 w 2021 r. (do 30 września), co oznacza łączny wzrost o 27,77%. Średnio, w okresie objętym kontrolą, kadrę nauczycielską stanowili: w 64,61% nauczyciele dyplomowani i mianowani, w 29,18% nauczyciele kontraktowi, a w 6,22% nauczyciele stażyści.

⁶ Informacje przekazano: 31 października 2017 r. – za rok 2016/2017, 30 października 2018 r. – za rok 2017/2018, 29 października 2019 r. – za rok 2018/2019, 2 listopada 2020 r. – za rok 2019/2020 (31 października przypadła w sobotę), 29 października 2021 r. za rok 2020/2021.

⁷ Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniami Wójta: Nr 157/2016 z 29 grudnia 2016 r., nr 48/2017 z 7 kwietnia 2017 r., nr 92/2017 z 3 lipca 2017 r., nr 123/2017 z 31 sierpnia 2017 r., nr 22/2018 z 8 lutego 2018 r., nr 71/2018 z 20 maja 2018 r., nr 72/2019 z 6 maja 2019 r.

⁸ W 2017 r. funkcjonowały dwie szkoły podstawowe i jedno gimnazjum.

⁹ W 2017 r. – 12 (9 przedszkoli, 2 punkty przedszkolne, 1 oddział przedszkolny w szkole podstawowej), w 2018 r. i 2019 r. – 11 (9 przedszkoli, 2 punkty przedszkolne), w 2020 r. – 13 (11 przedszkoli, 2 punkty przedszkolne), w 2021 r. – 14 (11 przedszkoli, 3 punkty przedszkolne).

¹⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 16 lit. b ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930), przez organ rejestrujący należy rozumieć jednostkę samorządu terytorialnego dokonującą wpisu do ewidencji, o którym mowa w art. 168 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe.

¹¹ Gimnazjum zostało zlikwidowane w 2017 r.

¹² Łącznie nauczyciele dyplomowani, mianowani, kontraktowi i stażyści zatrudnieni w szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jabłonna.

Liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela w okresie objętym kontrolą wynosiła 9,88, w tym 10,67 w 2017 r., 10,56 w 2018 r., 9,91 w 2019 r., 9,16 w 2020 r. i 9,12 w 2021 r. (do 30 września).

(akta kontroli str. 2-4, 20-23, 37-38)

1.8 W roku szkolnym 2020/2021, w zakresie braków w kadrze nauczycielskiej, dyrektorzy gminnych przedszkoli i szkół zgłaszali m.in. zapotrzebowanie na nauczycieli współorganizujących kształcenie dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz nauczycieli chemii.

Wójt wyjaśnił, że problemy kadrowe wynikają z corocznego wzrostu liczby uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz niewielkim zainteresowaniem pracą w szkole wśród absolwentów studiów przyrodniczych. Dodał także, że braki kadrowe rozwiązywane były poprzez przydzielanie nauczycielom godzin ponadwymiarowych oraz zatrudnianie pomocy nauczycieli.

(akta kontroli str. 2-4, 20-23, 314-318)

1.9 Badanie w zakresie weryfikacji i potwierdzania danych w raportach subwencyjnych udostępnionych w SIO przeprowadzono dla subwencji na lata 2020 i 2021. Ustalono, że raporty zawierające dane dotyczące liczby uczniów i etatów nauczycieli zostały udostępnione Gminie do weryfikacji i potwierdzenia w bazie danych SIO 16 grudnia 2019 r. i 15 grudnia 2020 r., tj. zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej¹³.

(akta kontroli str. 224-225, 319-320)

Na podstawie korespondencji mailowej pomiędzy Gminą a szkołami i przedszkolami ustalono, że weryfikacji danych dla subwencji na rok 2020 r. dokonano w terminie do 13 stycznia 2020 r. tj. z zachowaniem 30-dniowego terminu wynikającego z art. 50 ust. 3 ustawy o SIO. Dane dla subwencji na rok 2021 zostały przez Gminę zweryfikowane z danymi ze szkół i przedszkoli, a następnie potwierdzone do 22 grudnia 2020 r., tj. z zachowaniem ww. terminu ustawowego.

(akta kontroli str. 211-218, 222-225, 319-320)

Wójt wyjaśnił, że w systemie SIO nie ma zestawień zawierających daty potwierdzenia stanów poszczególnych placówek wychowania przedszkolnego i szkół dla lat szkolnych wcześniejszych niż 2020/2021.

(akta kontroli str. 2-4, 20-23, 198-203, 211-225, 254-301, 314-334, 616-623)

Porównanie danych zawartych w aktualnych na 30 września 2020 r. arkuszach organizacyjnych przekazanych przez trzy publiczne szkoły podstawowe oraz dwa przedszkola do Gminy z danymi wprowadzonymi do SIO wykazało, że liczba uczniów wykazanych w arkuszach organizacyjnych wynosiła 2700 (w tym 65 z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego) i była o 10 osób (w tym dwie z orzeczeniem) większa niż w SIO. Ponadto, w arkuszach organizacyjnych wykazano 313,65 etatów nauczycieli, tj. o 1,55 etatu nauczycielskiego mniej w stosunku do danych zawartych w SIO¹⁴.

(akta kontroli str. 254-301, 889)

W zakresie rozbieżności w liczbie uczniów, dyrektorzy jednostek poinformowali, że różnica wynika w szczególności z dołączenia lub rezygnacji z uczęszczania dziecka do przedszkola lub szkoły po złożeniu aneksu arkusza organizacji do Gminy. Ponadto poinformowali, że nie mają możliwości wygenerowania z SIO informacji

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 584, ze zm. (dalej: *ustawa o SIO*).

¹⁴ Dane z SIO na podstawie raportu dot. liczby aktywnych umów i liczby etatów wg form zatrudnienia w roku szkolnym 2020/2021 wg stanu na 25 sierpnia 2021 r. tj. na zakończenie roku szkolnego.

zawierającej liczbę nauczycieli w przeliczeniu na etaty wg stanu na 30 września 2020 r.

(akta kontroli str. 254-301, 419-434)

Wójt wyjaśnił, że różnica w liczbie uczniów wykazanych w arkuszach organizacji a SIO wynika m.in. z faktu, że projekty zmian arkuszy są przygotowywane przez szkoły i przedszkola, i przekazywane do zatwierdzenia najpóźniej około 15 września, a dane w SIO (wg stanu na 30 września) mogą być wprowadzone do 7 października. (...) *w przeciągu 2-3 tygodni stany uczniów i dzieci też w naturalny sposób ulegają nieznacznym zmianom (...)*. Dodał także, że arkusze organizacji nie były aktualizowane, gdyż zmiany liczby uczniów dokonane w SIO po ich zatwierdzeniu nie zmieniały organizacji szkół i przedszkoli i nie powodowały skutków finansowych.

W zakresie rozbieżności dotyczącej liczby etatów nauczycieli wykazanych w arkuszach organizacji i SIO, Wójt wyjaśnił, że wynikała ona m.in. z różnych terminów wprowadzania danych (około 15 września w przypadku arkuszy organizacji i do 7 października w przypadku SIO) oraz różnej metodologii liczenia wymiaru zatrudniania nauczycieli w SIO i wykorzystywanym w jednostkach oświatowych Gminy programem. Wójt poinformował także, że telefonicznie oraz podczas spotkań roboczych, dyrektorzy zobowiązani byli do szczególnie wnikliwej weryfikacji danych z systemu SIO wg stanu na 30 września, ze względu na ich znaczenie dla ustalania wysokości subwencji oświatowej dla gminy na rok przyszły.

(akta kontroli str. 624-630)

1.10 W szkołach prowadzonych przez Gminę w okresie objętym kontrolą, w ramach środków pochodzących z subwencji oświatowej oraz środków własnych Gminy organizowano dodatkowe zajęcia edukacyjne, które obejmowały: świetlicę szkolną, logopedię, reedukację, koła zainteresowań, gimnastykę korekcyjną, zajęcia rewalidacyjne orientacji przestrzennej i poruszania się, szkolne koła sportowe i zajęcia socjoterapeutyczne, a od 2021 r. także zajęcia sensoryczne. Średnio w roku organizowano od 860,7 do 976,23 godzin zajęć tygodniowo¹⁵, w których uczestniczyło średnio od 1872,3 do 3166,33 uczniów¹⁶.

(akta kontroli str. 39-40,198-203)

1.11 W roku szkolnym 2018/2019 do egzaminu ósmoklasisty przystąpiło 193 uczniów, z których 142 (73,58%) uzyskało wynik w przedziale od 50% do 99%. W latach 2019/2020 i 2020/2021 liczba uczniów przystępujących do egzaminu wynosiła odpowiednio 203 (w tym 151, tj. 74,38% uzyskało wynik w przedziale od 50% do 99%) i 235 (w tym 196, tj. 83,40% uzyskało wynik w przedziale od 50% do 99%)¹⁷. Informacje o wynikach egzaminów przeprowadzanych po ósmej klasie szkoły podstawowej były prezentowane podczas obrad Komisji Oświaty, Kultury i Sportu Rady Gminy Jabłonna, w trakcie omawiania realizacji zadań oświatowych. Podczas posiedzeń nie formułowano wniosków dotyczących wyników egzaminów.

(akta kontroli str. 2-4, 10, 239-253)

¹⁵ Średnia tygodniowa liczba godzin zajęć dodatkowych: 976,23 w 2017 r. (w tym 612 godzin świetlicy szkolnej i 126 godzin logopedii), 860,7 w 2018 r. (w tym 558,6 godzin świetlicy szkolnej i 132 godziny logopedii), 946,3 w 2019 r. (w tym 598 godzin świetlicy szkolnej i 132 godziny logopedii), 944,3 w 2020 r. (w tym 619 godzin świetlicy szkolnej i 132 godziny logopedii) i 901 w 2021 r. (w tym 554 godziny świetlicy szkolnej i 138 godzin logopedii).

¹⁶ Średnia w roku liczba uczniów objętych zajęciami dodatkowymi: 3166,33 w 2017 r., 2082,96 w 2018 r., 2101,9 w 2019 r., 1872,3 w 2020 r. i 1939 w 2021 r.

¹⁷ Wyniki poniżej 50% otrzymało: 51 (26,42 %) uczniów w roku szkolnym 2018/2019, 52 (25,62%) uczniów w roku szkolnym 2019/2020 i 39 (16,60%) uczniów w roku szkolnym 2020/2021.

1.12 W okresie objętym kontrolą, wśród uczniów szkół gminnych nie było finalistów i laureatów konkursów przedmiotowych.

(akta kontroli str. 2-4, 20-23)

1.13 W latach 2017-2021 (do 30 września) do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania szkół i przedszkoli. Do Rady Gminy nie wpłynęły także skargi na działalność Wójta w zakresie oświaty.

(akta kontroli str. 2-4, 20-23, 54, 302)

1.14.1 W okresie objętym kontrolą na Gminę nie nałożono dodatkowych obowiązków wymagających zwiększenia wydatków na zadania oświatowe ponoszonych ze środków własnych. Wójt wskazał, że zwiększone kwoty wydatków ponoszonych na działania oświatowe ze środków własnych wynikają z wcześniejszych decyzji dotyczących wycofania się z obniżenia wieku szkolnego dla sześciolatków i prawo do wychowania przedszkolnego dla trzylatków, nakładających na gminy obowiązek zapewnienia dwóm rocznikom nisko subwencjonowanej i jeszcze niżej dotowanej opieki przedszkolnej.

(akta kontroli str. 2-5, 20-23)

1.14.2 Na zwiększenie wydatków ponoszonych ze środków własnych Gminy wpływają m.in. zmiany wynagrodzeń nauczycieli, wydatki na działania niesubwencjonowane – opieka świetlicowa, utrzymanie stołówek, zwiększona liczba orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego przedkładanych w trakcie roku szkolnego, podczas gdy subwencja naliczana jest wg stanu na 30 września, a także koszty dowozu uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi do szkół i przedszkoli w innych gminach.

(akta kontroli str. 2-5, 20-23)

1.14.3 W okresie objętym kontrolą, pomoc rzeczowa od administracji rządowej na funkcjonowanie przedszkoli i szkół obejmowała w szczególności przekazywane za pośrednictwem Urzędu lub bezpośrednio środki dezynfekujące, termometry, rękawiczki, stacje do mierzenia temperatury – związane z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19.

(akta kontroli str. 2-5, 20-23, 314-318)

1.14.4 W gminie nie wystąpiły przypadki zwalniania nauczycieli lub obniżenia pensum godzin nauczycieli w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19.

(akta kontroli str. 2-5, 20-23)

1.14.5 Problem wykluczenia cyfrowego dzieci i młodzieży w czasie nauki zdalnej spowodowanej COVID-19 w szkołach był monitorowany na podstawie aktywności uczniów i nauczycieli w trakcie lekcji zdalnych prowadzonych na platformie G-Suite. Wójt wyjaśnił, że w przypadku wystąpienia problemów wypożyczano uczniom sprzęt komputerowy będący w dyspozycji szkół. Uczniowie mieli także możliwość nauki on-line w pomieszczeniach szkół.

(akta kontroli str. 2-5, 20-23, 489-490, CD-2 pliki: 012, 028)

1.14.6 Wskazanymi przez Wójta problemami przy realizacji zadań oświatowych w Gminie były: dwuzmianowość w szkołach gminnych, która utrudnia organizację zajęć dodatkowych, oraz braki kadrowe nauczycieli i niewystarczająca liczba miejsc w przedszkolach gminnych.

(akta kontroli str. 2-5, 20-23, 314-318)

1.15 W roku 2017 w postępowaniu rekrutacyjnym do placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Gminę nie zostało zakwalifikowanych 140 dzieci. W roku 2018 liczba ta wyniosła 66 dzieci, a w latach 2019- 2021 odpowiednio

71, 57 i 65 dzieci. Przyczyną niezakwalifikowania był brak miejsc w placówkach prowadzonych przez Gminę.

(akta kontroli str. 2-4, 53)

1.16 W celu zaspokojenia potrzeb opieki przedszkolnej dzieciom, które nie zakwalifikowały się do gminnych przedszkoli, wskazywano rodzicom miejsca w oddziałach przedszkolnych prowadzonych w szkołach lub miejsca w przedszkolach niepublicznych wyłonionych w otwartych konkursach.

Z tego tytułu, w latach 2017-2021 (do 30 września), Gmina poniosła wydatki z tytułu udzielonych dotacji dla dwóch przedszkoli niepublicznych w łącznej kwocie 7 452 761,26 zł, z czego 173 109,36 zł w 2017 r., 991 959,51 zł w 2018 r., 2 066 688,38 zł w 2019 r., 2 260 166,47 zł w 2020 r. i 1 960 837,54 zł w 2021 r. (do 30 września)¹⁸.

(akta kontroli str. 2-4, 53, 198-203, 210)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Gmina Jabłonna w latach 2017-2021 zapewniła właściwe warunki do realizacji zadań oświatowych zarówno przez gminne szkoły i przedszkola, jak i niepubliczne szkoły i przedszkola, dla których była organem rejestrującym. Sporządzane przez Wójta roczne informacje o stanie oświaty zawierały obligatoryjne informacje i były terminowo przekazywane Radzie Gminy Jabłonna.

Ponadto Gmina rzetelnie zweryfikowała oraz terminowo zatwierdziła, niezbędne do wyliczenia subwencji oświatowej na 2020 r. i 2021 r., dane w zakresie liczby uczniów i nauczycieli zawarte w SIO.

Gmina wypełniła także obowiązek zapewnienia wszystkim dzieciom opieki przedszkolnej, w szczególności poprzez wskazywanie miejsca w funkcjonujących na terenie gminy przedszkolach niepublicznych, w przypadku niezakwalifikowania dziecka do przedszkola gminnego.

OBSZAR

2. Finansowanie zadań oświatowych

Opis stanu
faktycznego

2.1 Dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej zostały zaplanowane w pierwotnych uchwałach budżetowych Rady Gminy Jabłonna w kwotach 17 002,28 tys. zł w 2017 r., 19 383,58 tys. zł w 2018 r., 22 016,97 tys. zł w 2019 r., 24 082,89 tys. zł w 2020 r. i 26 817,40 tys. zł w roku 2021¹⁹. Kwoty ujęte w uchwałach były zgodne z planowanymi na dany rok częściami oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, przekazanymi Gminie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁰.

(akta kontroli str. 2-4, 20-31, 335-342, CD-1 pliki: 5-54)

2.2 W ramach części oświatowej subwencji ogólnej, w okresie objętym kontrolą, Gminie przyznano środki w wysokości 17 779,2 tys. zł w 2017 r., 19 877,11 tys. zł w 2018 r., 22 823,88 tys. zł w 2019 r., 23 917,77 tys. zł w 2020 r. i 26 543,02 tys. zł w 2021 r. Gmina w latach 2017-2021 otrzymała także wnioskowane środki z rezerwy

¹⁸ Dotację otrzymały: Europejskie Przedszkole „TUTORLAND”- 173 109,36 zł w 2017 r., 572 881,36 zł w 2018 r., 680 835,08 zł w 2019 r., 766 173,28 zł w 2020 r. i 665 859,27 w 2021 r.; Niepubliczne Przedszkole „Bajkowy Dom” – 419 078,15 zł w 2018 r., 1 385 853,30 zł w 2019 r., 1 493 993,19 zł w 2020 r. i 1 294 978,29 zł w 2021 r.

¹⁹ Uchwały budżetowe Rady Gminy Jabłonna: na 2017 r.- Nr XXIXJ278/2016 z 28 grudnia 2016 r., na 2018 r. - Nr XLVIII/ 424/2017 z 27 grudnia 2017 r., na 2019 r. - Nr 111/22/2018 z 19 grudnia 2018 r., na 2020 r. - Nr XIV/187/2019 z 19 grudnia 2019 r., na rok 2021 – Nr XXIV/288/2020 z 21 grudnia 2020 r.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.

części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej kwocie 1252,2 tys. zł, z czego: 177,00 tys. zł w 2017 r., 285,95 tys. zł w 2018 r., 276,10 tys. zł w 2019 r., 442,81 tys. zł w 2020 r. i 70,35 tys. zł w 2021 r. (do 30 września).

Ponadto dochody Gminy w okresie objętym kontrolą z tytułu realizacji zadań oświatowych pochodziły z dotacji z budżetu państwa na zadania oświatowe, innych dotacji - w szczególności ze środków Unii Europejskiej oraz z wpłat innych gmin, z terenu których dzieci realizują wychowanie przedszkolne w niepublicznych placówkach oświatowych na terenie Gminy.

Z dotacji na zadania oświatowe z budżetu państwa Gmina otrzymała w latach 2017-2021 (do 30 września) łącznie 6001,37 tys. zł, w tym 4573,63 tys. zł na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (tzw. dotacja przedszkolna)²¹ i 1283,90 tys. zł na sfinansowanie kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych (tzw. dotacja podręcznikowa)²². Pozostałe 143,85 tys. zł stanowiły dotacje na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów (58,50 tys. zł) oraz dotacje otrzymane na realizację w latach 2017 i 2018 rządowego programu Aktywna Tablica²³ (41,5 tys. zł), zakup książek w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa²⁴ (36,0 tys. zł) oraz doposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej (7,85 tys. zł).

Dochody otrzymane z tytułu pozostałych dotacji wyniosły w latach 2017-2021 łącznie 712,63 tys. zł i pochodziły ze środków Unii Europejskiej na realizację projektów: „Kluczowy pakiet startowy dla uczniów Szkoły Podstawowej Nr 2 im. Orła Białego w Chotomowie” (163,17 tys. zł); „Przyjazne Przedszkola” (247,96 tys. zł); „CARES Sztuka współczesna odkrywa szkoły europejskie” w ramach Programu Erasmus+ (101,18 tys. zł); „Zdalna szkoła” (155,0 tys. zł), a także ze środków z Funduszu Pracy na dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników (37,32 tys. zł) i Krajowego Funduszu Szkoleniowego na dofinansowanie kształcenia pracowników w Szkole Podstawowej Nr 1 w Chotomowie (8,0 tys. zł).

Dochody z tytułu wpłat innych gmin, z terenu których dzieci realizują wychowanie przedszkolne w placówkach oświatowych na terenie Gminy Jabłonna wyniosły łącznie 3410,52 tys. zł, z tego: 610,3 tys. zł w 2017 r., 679,14 tys. zł w 2018 r., 803,07 tys. zł w 2019 r., 794,11 tys. zł w 2020 r. i 523,90 tys. zł w 2021 r. (do 30 września).

(akta kontroli str. 2-31, CD-1 pliki: 004- 013, 020-025, 030-035, 040-046; CD-3 plik: 002)

Dochody Gminy na zadania oświatowe w 2017 r. wyniosły 19 767,48 tys. zł. W latach 2018-2020 dochody te wzrastały i wynosiły odpowiednio: 22 251,89 tys. zł, 25 245,86 tys. zł, 26 691,7 tys. zł, a w 2021 r. (do 30 września) wykonane dochody wyniosły 24 277,23 tys. zł. Udział dochodów oświatowych w dochodach ogółem Gminy w latach 2017-2020 wynosił 21,93% w 2017 r., 19,86% w 2018 r., 19,26% w 2019 r. i 17,06% w 2020 r. Po trzech kwartałach 2021 r. udział wyniósł 20,43%.

Udział subwencji oświatowej (wraz z rezerwą części oświatowej subwencji ogólnej) otrzymanej przez Gminę w latach 2017–2021 (do 30 września) w dochodach Gminy

²¹ Z tego: 865,69 tys. zł w 2017 r., 964,95 tys. zł w 2018 r., 980,7 tys. zł w 2019 r., 1003,26 tys. zł w 2020 r. i 759,04 tys. zł w 2021 r.

²² Z tego: 252,96 tys. zł w 2017 r., 249,72 tys. zł w 2018 r., 200,57 tys. zł w 2019 r., 271,19 tys. zł w 2020 r. i 309,46 tys. zł w 2021 r.

²³ Rządowy program rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych – „Aktywna Tablica” (Dz. U. z 2017 r. poz. 1401).

²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1667.

ogółem oscylował pomiędzy 15,57% a 19,92% i średnio dla całego okresu objętego kontrolą wyniósł 18,01%.

Dotacje z budżetu państwa otrzymane na zadania oświatowe stanowiły w latach 2017-2021 (do 30 września) od 0,82% do 1,32%, a udział dotacji otrzymanych z innych źródeł, w tym ze środków UE, wynosił od 0,57% do 0,75% ogólnych dochodów Gminy.

(akta kontroli str. 2-31)

2.3 W okresie objętym kontrolą w Gminie Jabłonna nie wystąpiły przypadki otrzymania subwencji oświatowej w kwocie wyższej od należnej i nie dokonywano zwrotu środków z subwencji.

(akta kontroli str. 335-342)

2.4.1 W latach 2017-2020 kwota wydatkowanych środków z subwencji oświatowej wyniosła łącznie 84 397,97 tys. zł, z czego: 17 779,20 tys. zł w 2017 r., 19 877,11 tys. zł w 2018 r., 22 823,88 tys. zł w 2019 r., 23 917,77 tys. zł w 2020 r., co oznacza, że w okresie tym środki z subwencji zostały wydatkowane w całości. Na dzień 30 września 2021 r. wykonanie subwencji na 2021 r. wyniosło 22 459,48 tys. zł, tj. 84,62% przyznanej kwoty.

W badanym okresie cała kwota przyznanej subwencji została przeznaczona na cele oświatowe.

(akta kontroli str. 2-4, 20-31, 335-342, CD-1 pliki: 5-54)

2.4.2 W latach 2017-2021 (do 30 września) Gmina wydatkowała 1252,2 tys. zł z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej (tj. 100% przyznanej kwoty), z czego: 177,0 tys. zł w 2017 r., 285,0 tys. zł w 2018 r., 276,1 tys. zł w 2019 r., 442,81 tys. zł w 2020 r. i 70,35 tys. zł w 2021 r. (do 30 września). Otrzymane środki wykorzystano, zgodnie ze złożonymi wnioskami, między innymi na zakup pomocy dydaktycznych dla szkół i doposażenie pomieszczeń do nauki w meble.

(akta kontroli str. 2-4, 20-31, 577-613)

2.4.3 Badanie wykorzystania środków otrzymanych z dotacji przeprowadzono na próbie pięciu dotacji udzielonych Gminie w latach 2017-2020 z budżetu państwa na łączną kwotę 1 277,77 tys. zł, z tego:

- dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w 2019 r. na kwotę 980,7 tys. zł – dotacja wykorzystana w całości;
- sfinansowanie kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych w 2018 r. - dotacja udzielona w kwocie 252,03 tys. zł, wykorzystano – 249,72 tys. zł, zwrócono 2,31 tys. zł;
- zakup monitorów interaktywnych do szkół w ramach rządowego programu Aktywna Tablica w 2017 r. – 27,5 tys. zł;
- zakup książek do biblioteki szkolnej w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa w 2018 r. w kwocie 12,0 tys. zł;
- doposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej w 2017 r. dotacja udzielona w kwocie 13,46 tys. zł, wykorzystano - 7,85 tys. zł, zwrócono 5,61 tys. zł.

Ustalono, że otrzymane dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na zadania oświatowe oraz zostały prawidłowo i terminowo rozliczone²⁵.

Urząd nie prowadził wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków ponoszonych z dotacji otrzymanych w ramach rządowych programów Aktywna Tablica i Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2-4, 20-31, 431-569)

²⁵ W ramach pięciu objętych badaniem dotacji zbadano 100% wydatków.

2.4.4 W okresie objętym kontrolą Gmina nie zawierała porozumień z ministrami lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego, dotyczących zakładania i prowadzenia szkół lub placówek oświatowych, których prowadzenie nie należy do zadań własnych Gminy.

(akta kontroli str. 890-893)

2.4.5 Badanie wykorzystania środków otrzymanych ze źródeł innych niż budżet państwa przeprowadzono na podstawie projektów „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła plus” zrealizowanych na podstawie umów z Centrum Projektów Polska Cyfrowa²⁶, na kwotę 155,0 tys. zł. W ramach projektów w 2020 r., zakupiono 100 używanych i nowych laptopów z przeznaczeniem dla uczniów i nauczycieli gminnych szkół publicznych.

W ramach projektu badaniem objęto 100% wydatków. Przyznane środki zostały wykorzystane w całości i na zadania określone w zawartych umowach. Urząd terminowo i rzetelnie dokonał rozliczenia przyznanych środków.

(akta kontroli: 488-490, CD-2 pliki: 001-034)

2.4.6 W okresie objętym kontrolą Gmina przeznaczyła na realizację zadań oświatowych 96 485,23 tys. zł środków własnych. W latach 2017-2020 roczne wydatki ze środków własnych wzrosły z 11 741,98 tys. zł do 32 382,51 tys. zł (wzrost o 175,78%), a w 2021 r. (do 30 września) wyniosły 15 198,79 tys. zł, co oznacza wzrost o 29,44% w stosunku do roku 2017. Wójt wyjaśnił, że ze środków własnych finansowane były przede wszystkim zadania inwestycyjne oraz dotowane i subwencionowane w niskim stopniu wychowanie przedszkolne.

(akta kontroli: 2-4, 20-23, 890-893)

2.5 W latach 2017-2020 wydatki poniesione na wynagrodzenia nauczycieli zwiększyły się z 11 813,23 tys. zł do 16 018,16 tys. zł, tj. o 35,60%²⁷. W roku 2021 (do 30 września) wyniosły 13 335,95 tys. zł, co oznacza wzrost o 12,89% w stosunku do 2017 r.

W okresie objętym kontrolą średnia liczba etatów nauczycieli zwiększyła się z 221,93 w 2017 r. do 257,4 w 2021 r., tj. o 15,98%.

Nauczyciele dyplomowani i mianowani w okresie objętym kontrolą stanowili od 59,22% do 63,91% kadry nauczycielskiej²⁸.

(akta kontroli str. 2-4, 48)

2.6 W uchwałach budżetowych Rady Gminy Jabłonna w latach 2017-2021 zapewniano środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli w kwotach od 91,9 tys. zł do 161,6 tys. zł²⁹.

Planowana wysokość środków na wynagrodzenia nauczycieli w latach 2017-2021 wyniosła 13 628,26 tys. zł w 2017 r., 14 746,28 tys. zł w 2018 r., 16 365,17 tys. zł w 2019 r., 15 751,91 tys. zł w 2020 r. oraz 15 534,66 tys. zł w 2021 r.

W roku 2021 udział planowanych środków na szkolenia zawodowe nauczycieli był niższy niż 0,8% planowanej wysokości środków na wynagrodzenia nauczycieli, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 48, 890-897, 1010-1017 CD-1 pliki: 073,074, 086-087, 096-097, 107-108, 114; CD-3 plik 003)

²⁶ Projekt zrealizowany ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, Oś Priorytetowa nr I „Powszechny dostęp do szybkiego Internetu”, działanie 1.1 „Wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach”.

²⁷ W 2018 r. wyniosły 13 132,65 tys. zł, a w 2019 r. 14 303,18 tys. zł

²⁸ Nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowili 60,55% w 2017 r., 59,22% w 2018 r., 59,28% w 2019 r., 61,82% w 2020 r. i 63,91% w 2021 r.

²⁹ 113,02 tys. zł w 2017 r., 121,98 tys. zł w 2018 r., 119,66 tys. zł w 2019 r., 131,9 tys. zł w 2020 r. i 118,1 tys. zł w 2021 r.

2.7 Wydatki na wynagrodzenia pracowników administracji w zakresie zadań oświatowych w latach 2017-2020 wzrosły z 1262,99 tys. zł do 1663,19 tys. zł³⁰, tj. o 31,69%. W roku 2021 (do 30 września) wydatki te wyniosły 1260,53 tys. zł. Średnioroczna liczba pracowników administracyjnych w przeliczeniu na etaty, w badanym okresie zwiększyła się z 19,79 w 2017 r. do 24 w 2020 r.³¹ (wzrost o 21,27%), a roczne wydatki na wynagrodzenia w przeliczeniu na jeden etat wzrosły ze 134,51 tys. zł w 2017 r. do 148,50 tys. zł w 2020 r.³² (wzrost o 10,4%). W 2021 r. (do 30 września) liczba pracowników administracyjnych nie zmieniła się w stosunku do roku 2020 (24 etaty), a średnioroczne wynagrodzenie na etat wyniosło 115,17 tys. zł.

Łączne wydatki na wynagrodzenia pracowników obsługi zatrudnionych w placówkach oświatowych w Gminie, w latach 2017-2020 wyniosły 12 678,01 tys. zł, z tego: 2736,1 tys. zł w 2017 r., 3313,20 tys. zł w 2018 r., 3133,05 tys. zł w 2019 r. i 3495,66 tys. zł w 2020 r. (wzrost w stosunku do 2017 r. o 27,76%). W roku 2021 (do 30 września) wydatki te wyniosły 2751,04 tys. zł.

Średnioroczna liczba etatów pracowników obsługi w okresie objętym kontrolą zwiększyła się z 79,19 etatów w 2017 r. do 93,06 etatów w 2021 r.³³ (wzrost o 17,51%), a wydatki na wynagrodzenia w przeliczeniu na etat w kolejnych latach wyniosły 34,55 tys. zł w 2017 r., 40,78 tys. zł w 2018 r., 36,09 tys. zł w 2019 r., 40,62 tys. zł w 2020 r. i 29,56 tys. zł w 2021 r. (do 30 września).

(akta kontroli str. 2-23, 32-53)

2.8 W okresie objętym kontrolą Gmina wspierała edukację uczniów szczególnie uzdolnionych m.in. w ramach Gminnego programu wspierania dzieci i młodzieży z terenu Gminy Jabłonna poprzez przyznawanie stypendiów sportowych, artystycznych oraz nagród za wysokie wyniki w nauce, uchwalonego przez Radę Gminy Jabłonna³⁴. Ponadto, Rada Gminy przyznawała odrębne nagrody za szczególnie wyróżniające oraz innowacyjne działania i osiągnięcia ucznia³⁵.

W latach 2017-2021 przyznano łącznie 1564 stypendia i nagrody na łączną kwotę 272,00 tys. zł, z tego 1417 stypendiów i nagród o łącznej wartości 152,10 tys. zł przyznanych przez dyrektorów szkół w ramach środków zapewnionych przez Gminę w budżecie szkoły (dalej: stypendia szkolne) oraz 147 stypendiów i nagród o wartości 119,90 tys. zł przyznanych przez Gminę (dalej: stypendia gminne). W kolejnych latach przyznano:

- w 2017 r. 219 stypendiów szkolnych o wartości 25,94 tys. zł i 32 stypendia gminne o wartości 32,1 tys. zł,
- w 2018 r. 255 stypendiów szkolnych o wartości 26,98 tys. zł i 28 stypendiów gminnych o wartości 24,5 tys. zł,
- w 2019 r. 291 stypendiów szkolnych o wartości 29,60 tys. zł i 42 stypendia gminne o wartości 31,6 tys. zł,
- w 2020 r. 339 stypendiów szkolnych o wartości 33,80 tys. zł i 24 stypendia gminne o wartości 15,90 tys. zł,

³⁰ W 2018 r. wyniosły 1527,59 tys. zł, a w 2019 r. 1648,21 tys. zł.

³¹ W latach 2018 i 2019 wynosiła odpowiednio 24,34 i 24 etaty.

³² W 2018 r. 141,33 tys. zł, a w 2019 r. 148,48 tys. zł.

³³ Dla 2018 r. wynosiła 81,25 etatów, dla 2019 r. 86,81 etatów, dla 2020 r. 86,05 etatów.

³⁴ Uchwała nr XL/358/2017 Rady Gminy Jabłonna z dnia 28 czerwca 2017 r.

³⁵ Uchwała nr XXIX/289/2016 Rady Gminy Jabłonna z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie: uchwalenia Regulaminu przyznawania Nagrody Rady Gminy Jabłonna dla uczniów szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Jabłonna.

- w 2021 r. (do 30 września) 313 stypendiów szkolnych o wartości 35,78 tys. zł i 21 stypendiów gminnych o wartości 15,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 24-53, 889-892, 894-897;

CD-1 pliki: 013, 026, 036, 046; CD-3 plik: 003)

2.9 W latach 2017 –2021 (do 30 września) wydatki na edukację szkolną wyniosły 124 897,86 tys. zł³⁶. W tym okresie rocznie do szkół uczęszczało średnio 2068 uczniów³⁷.

Wydatki na edukację przypadające na jednego ucznia wyniosły 10,17 tys. zł w 2017 r., 10,06 tys. zł w 2018 r., 14,58 tys. zł w 2019 r., 16,43 tys. zł w 2020 r. i 9,08 tys. zł w 2021 r. (do 30 września). Wzrost wydatków w latach 2019 i 2020 wynikał ze zwiększonych nakładów inwestycyjnych związanych z budową Centrum Edukacyjno-Kulturalno-Szkoleniowego w Chotomowie³⁸.

(akta kontroli str. 2-23, 32-53)

2.10 Zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³⁹, dane dotyczące dochodów i wydatków Gminy w zakresie oświaty, wykazane w zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Rb-27S i Rb-28S (rocznych za lata 2017-2020 oraz sporządzonych na 30 września 2021 r.) były zgodne z zapisami kont 901 (dochody) i 902 (wydatki) w ewidencji księgowej Gminy.

(akta kontroli str. 24-31, 55-197, notatka dot. cd3,

CD-1 pliki: 13, 14, 25, 26, 35, 36, 46, 47; CD-3: pliki: 002, 003)

2.11 W latach 2019–2020, Gmina wyemitowała obligacje komunalne na pokrycie deficytu budżetowego w związku z realizacją zadań inwestycyjnych⁴⁰. W 2019 r. wyemitowano obligacje o wartości 27 402,0 tys. zł, z oprocentowaniem równym stawce WIBOR 6M, ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego, z marżą w wysokości 1,6% i terminem wykupu do 2033 r. Wartość emisji w 2020 r. wyniosła 22 000,0 tys. zł, z oprocentowaniem ustalonym jako stopa bazowa WIBOR 6M ustalonej na dwa dni robocze przed rozpoczęciem okresu odsetkowego oraz marży od 1% do 1,4% i terminem wykupu do 2037 r.

Środki z emisji obligacji, w ramach zadań oświatowych wydatkowano w szczególności na budowę sali sportowej w Chotomowie – 8528,72 tys. zł w 2019 r. i 10 062,98 tys. zł w 2020 r. oraz na budowę Przedszkola Gminnego w Chotomowie – 6897,1 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 335-342, 894-897, CD3 pliki: 008-010)

2.12 Gmina w okresie objętym kontrolą udzieliła szkołom i przedszkolom, dla których była organem rejestrującym dotacji na łączną kwotę 38 721,3 tys. zł, z czego: 5771,04 tys. zł w 2017 r., 7203,96 tys. zł w 2018 r., 8542,24 tys. zł w 2019 r., 9170,63 tys. zł w 2020 r. i 8033,41 tys. zł w 2021 r. (do 30 września). Dotacją objęto wszystkie szkoły, a w latach 2017-2019 także wszystkie przedszkola niepubliczne. W roku 2020 dotacji udzielono 11 z 13, a w 2021 r. 13 z 14 przedszkoli.

³⁶ 19 851,58 tys. zł w 2017 r., 20 975,52 tys. zł w 2018 r., 30 505,39 tys. zł w 2019 r., 34 228,81 tys. zł w 2020 r. i 19 336,57 tys. zł w 2021 r. (do 30 września).

³⁷ 1951 uczniów w 2017 r., 2084 uczniów w 2018 r., 2092 uczniów 2019 r., 2083 uczniów w 2020 r. i 2130 uczniów w 2021 r.

³⁸ Na budowę CEKS w roku 2019 wydano 8528,72 tys. zł, a w roku 2020 10 062,98 tys. zł.

³⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.

⁴⁰ Uchwały Rady Gminy Jabłonna nr VIII/105/2019 z 27 maja 2019 r. i nr XVII/214/2020 z 27 kwietnia 2020 r. w sprawie emisji obligacji Gminy Jabłonna.

Wójt wyjaśnił, że przyczyną nieudzielenia dotacji dwóm przedszkolom niepublicznym w 2020 r. oraz jednemu punktowi przedszkolnemu w 2021 r. było ich utworzenie po określonym w art. 33 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych terminie składania wniosków o dotacje na dany rok.

(akta kontroli str.2-23, 32-53, 624-630)

Badanie prawidłowości obliczania i udzielania dotacji przeprowadzone na próbie pięciu dotacji⁴¹ na łączną kwotę 4653,49 tys. zł wykazało m.in., że:

- dotacje zostały udzielone uprawnionym podmiotom, które terminowo złożyły pisemny wniosek,
- wysokość wypłacanych dotacji została ustalona na podstawie aktualnej liczby uczniów,

tj. zgodnie z uchwałami Rady Gminy Jabłonna w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, dla których Gmina Jabłonna jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania⁴².

(akta kontroli str. 2-22, 50, 631-635)

2.13 Badanie prawidłowości zatwierdzenia rozliczenia objętych badaniem dotacji przyznanych szkołom i przedszkolom niepublicznym wykazało m.in., że każdorazowo organ prowadzący przekazywał do Wójta roczne rozliczenie z wykorzystania otrzymanej dotacji, w terminie i formie określonej w uchwałach dotacyjnych. Po potwierdzeniu przez Gminę zgodności danych w rocznym rozliczeniu z przekazywanymi miesięcznymi informacjami o liczbie uczniów składanymi przez organ prowadzący do Urzędu oraz kwotami przekazanych dotacji, rozliczenia zostały zatwierdzone przez Wójta.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono w szkołach i przedszkolach kontroli wykorzystania dotacji. Wójt wyjaśnił, że miesięczne informacje o aktualnej liczbie uczniów zawierają imienne wykazy wraz z datami urodzenia uczniów, co umożliwia weryfikację przez pracownika wydziału oświaty spełnienia kryteriów wiekowych. Dane są także porównywane w każdym miesiącu z danymi wprowadzonymi przez placówki do SIO, a w przypadku uczniów wykazanych jako zamieszkałych na terenie gminy Jabłonna także z danymi w ewidencji ludności. Dodał także, że dokonywanie m.in. powyższych czynności kontrolnych (...) pozwala na wychwycenie ewentualnych nieprawidłowości i wpływa na to, że comiesięczne dotacje przekazywane są na faktyczną liczbę uczniów zgodną z dokumentacją prowadzoną przez podmioty.

(akta kontroli str. 631- 888, 894-897, CD-3 pliki: 026-035)

2.14 W latach 2017-2021 (do 30 września) Gmina zrealizowała inwestycje oświatowe obejmujące w szczególności:

- rozbudowę budynku przedszkola gminnego w Jabłonie (w latach 2015-2017) – 2 862,69 tys. zł (sfinansowane ze środków własnych Gminy), w efekcie której rozbudowano bazę oświatową o cztery sale zajęciowe wraz z zapleczem,

⁴¹ 2017 r. Punkt Przedszkolny „Zielone Jabłuszko” w Jabłonie – 50,01 tys. zł; 2018 r. Niepubliczne Przedszkole Artystyczno-Sportowe „Kuźnia Talentów” w Jabłonie – 885,66 tys. zł; 2019 r. Niepubliczne Przedszkole „Bajkowy Dom” w Jabłonie – 1323,85 tys. zł; 2019 r. Szkoła Podstawowa Akademia Dobrej Edukacji w Jabłonie – 1288,39 tys. zł; 2020 r. Niepubliczna Szkoła Podstawowa Sapere Aude w Rajszewie – 1105,58 tys. zł.

⁴² Uchwały Rady Gminy Jabłonna nr: XXVIII/274/2016 z 30 listopada 2016 r., LI/454/2018 z 28 marca 2018 r., XIII/182/2019 z 25 listopada 2019 r. (dalej: *uchwały dotacyjne*).

- wykonanie termomodernizacji Gimnazjum (Szkoły Podstawowej nr 2) w Chotomowie – 1 229,82 tys. zł (2018 r.)⁴³, w efekcie której obniżono koszty utrzymania i emisję CO₂.
- wykonanie termomodernizacji Przedszkola Gminnego w Jabłonie – 2 076,01 tys. zł (2018 r.)⁴⁴ – skutkującej obniżeniem kosztów utrzymania i emisji CO₂,
- budowę sali sportowej w Centrum Edukacyjno-Kulturalno-Sportowego w Chotomowie 20 126,14 tys. zł (2020 r.), której efektem była rozbudowa infrastruktury na potrzeby prowadzenia zajęć sportowych przez Szkołę Podstawową nr 1 w Chotomowie. Na realizację inwestycji kwotę 18 891,7 tys. zł, pozyskano z emisji obligacji w 2019 i 2020 r.
- budowa gminnego przedszkola z oddziałami żłobkowymi w Chotomowie 16 684,95 tys. zł (w latach 2020-2021)⁴⁵, której efektem było stworzenie obiektu z pełnym zapleczem dla dziewięciu oddziałów przedszkolnych i dwóch oddziałów żłobkowych. Na realizację inwestycji środki w kwocie 6897,1 tys. zł pozyskano z emisji obligacji w 2020 r.

Wśród potrzeb inwestycyjnych Gminy w zakresie oświaty Wójt wskazał budowę szkoły podstawowej i przebudowę budynku istniejącej szkoły podstawowej w Jabłonie oraz wybudowanie szkoły podstawowej w tzw. wsiach zachodnich.

(akta kontroli str. 335-418, 1020)

2.15 W roku 2017 Publiczne Gimnazjum w Chotomowie zostało przekształcone w ośmioletnią szkołę podstawową⁴⁶. Wójt wyjaśnił, że w związku z likwidacją gimnazjum Gmina nie poniosła dodatkowych wydatków.

(akta kontroli str. 335-342)

2.16 W związku z epidemią COVID-19 poniesiono wydatki związane z utrzymaniem reżimu sanitarnego (zakup środków dezynfekujących) w wysokości 104,69 tys. zł. Wójt wyjaśnił, że wydatki te zostały sfinansowane z oszczędności w planach finansowych szkół i przedszkoli powstałych w związku z ograniczeniem stacjonarnej działalności placówek.

(akta kontroli str. 2-4, 20-23, 890-893)

2.17 W związku z epidemią COVID-19 w latach 2020 i 2021 w Gminie wystąpiły oszczędności m.in. w wydatkach związanych z dowozem uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi na kwotę 234,7 tys. zł oraz kosztach energii elektrycznej, materiałów eksploatacyjnych i sprzętaniu szkół na kwotę około 160,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 2-4, 20-23)

2.18 W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki braku realizacji zadań oświatowych ze względu na niewystarczające środki finansowe. Wójt wyjaśnił, że Gmina Jabłonna realizuje wszystkie zadania oświatowe wynikające z przepisów prawa. Wskazał ponadto, że dodatkowymi zadaniami, które Gmina mogłaby realizować to szersza niż obecnie oferta zajęć pozalekcyjnych. Ich koszt oszacowano od 100,0 tys. zł do 300,0 tys. zł, w zależności od zainteresowania

⁴³ Inwestycja współfinansowana w 80% ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020, priorytet IV Przejście na gospodarkę niskoemisyjną, Działanie 4.2 Efektywność energetyczna.

⁴⁴ j.w.

⁴⁵ Inwestycja współfinansowana ze środków Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w ramach *Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+* oraz ze środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020, priorytet VIII Rozwój rynku pracy, Działanie 8.3 Ułatwianie powrotu do aktywności zawodowej osób sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3.

⁴⁶ Uchwała nr XXXIV/324/2017 Rady Gminy Jabłonna z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

uczniów. Dodał także, że obecnie realizacja takich zajęć jest utrudniona ze względu na dwuzmianowy system pracy wszystkich szkół gminnych.

(akta kontroli str. 890-893)

2.19 Obsługa finansowo-księgową w zakresie oświaty była wykonywana w Urzędzie oraz osobno w każdej szkole i przedszkolu. Nadzór nad jednostkami oświatowymi został uregulowany w szczególności w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, w którym zostały wskazane m. in. kompetencje Skarbnika Gminy, a także zakresy działania Wydziałów: Oświaty, Sportu i Spraw Społecznych oraz Budżetu i Finansów, a także w zakresach obowiązków pracowników powyższych wydziałów.

Wójt wyjaśnił, że weryfikacja prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej w szkołach oraz rzetelności danych ujętych w sprawozdaniach budżetowych prowadzona jest na bieżąco poprzez uzgodnienia telefoniczne oraz uzgodnienia przedkładanych sprawozdań.

Rzetelność danych wprowadzanych do SIO była weryfikowana przez bieżące monitorowanie stanu wprowadzanych przez jednostki danych mających wpływ na wysokość subwencji oświatowej i rezerwy subwencji oświatowej oraz comiesięczne porównywanie z SIO wniosków o dotację składanych przez jednostki, dla których Gmina była organem rejestrującym.

(akta kontroli str. 335-342, 997-1007, CD-1 plik: 001)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W powyższym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków przekazywanych szkołom na wydatki w ramach dotacji otrzymanych z Rządowych Programów: Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa oraz Aktywna Tablica.

Było to niezgodne z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷ i § 4 pkt 1 umów o udzielenie dotacji celowej zawartych w Województwie Mazowieckim⁴⁸, w których wskazano, że dotowany zobowiązany jest do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków.

Przekazanie środków z dotacji otrzymanej w ramach programu Aktywna Tablica zostało w ewidencji księgowej wykazane na koncie 223 z podziałem analitycznym na poszczególne szkoły tj. 223-3 Szkoła Podstawowa nr 1 w Chotomowie – 14,0 tys. zł i 223-4 Szkoła Podstawowa nr 2 w Chotomowie – 13,5 tys. zł). Identyfikacja źródła pochodzenia środków przekazanych możliwa była jedynie po opisach operacji księgowej, wskazujących, że są to *środki do rozliczenia-dotacja Aktywna Tablica*.

Środki z dotacji przekazane szkole w ramach Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa zostały ujęte w ewidencji na koncie 223-4 (Szkoła Podstawowa nr 2 w Chotomowie). Środki z dotacji zostały przekazane do jednostki łącznie z innymi środkami. W opisie operacji księgowej na kwotę 100,0 tys. zł wykazano: (...) *środki do rozliczenia (w tym 12000 zł Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa)*.

Wójt wyjaśnił, że: *Wyodrębniona ewidencja księgowa dotycząca dotacji na Aktywną tablicę oraz Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa polega na przekazywaniu tych środków poprzez dedykowane odpowiednio na poszczególne jednostki*

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

⁴⁸ Umowa z 26 kwietnia 2018 r. na dofinansowanie ze środków budżetu państwa zakupu nowości wydawniczych do bibliotek szkolnych w ramach realizacji priorytetu 3 programu wieloletniego pod nazwą Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa oraz umowa z 6 listopada 2017 r. na zakup pomocy dydaktycznych w ramach Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych – „Aktywna Tablica”.

oświatowe konto 223 – środki do rozliczenia w tym 223-2 to SP w Jabłonie, 223-3 to SP 1 w Chotomowie, 223-4 SP 2 w Chotomowie.

Wójt wyjaśnił, ponadto że (...) Gmina realizuje zadania poprzez swoje jednostki budżetowe przekazując im środki na wydatki, w tym z otrzymanych dotacji, natomiast ewidencja tych środków realizowana jest przez właściwe jednostki budżetowe i to w tych jednostkach prowadzona jest wyodrębniona ewidencja księgową otrzymanych środków z dotacji (...).

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności prowadzenia wyodrębnionej ewidencji w szkołach, które realizowały zadania w ramach ww. programów – jako dodatkowego mechanizmu nadzorczego nad realizacją wydatków. Jednak w ocenie NIK, to Gmina jako podmiot dotowany, zobowiązana jest na mocy § 4 pkt 1 umów zawartych z Wojewodą Mazowieckim do zapewnienia wyodrębnionej ewidencji księgowej przekazywanych środków, nawet jeżeli nie stanowią one bezpośrednio wydatków a jedynie środki na wydatki jednostek w ramach realizowanego zadania.

(akta kontroli str. 921-922, 935-944, 975-996)

2. Niewyodrębnienie w budżecie Gminy w 2021 r. środków na szkolenia zawodowe nauczycieli na poziomie 0,8% planowanej wysokości środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Przyjęta w uchwale Rady Gminy Jabłonna⁴⁹ wysokość środków na doszkalcenie i doskonalenie nauczycieli wyniosła 118,05 tys. zł, co stanowiło 0,76% planowanej wysokości środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli w 2021 r.

Było to niezgodne z art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁵⁰, który zobowiązuje organ prowadzący szkołę do wyodrębnienia środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem szkoleń branżowych w wysokości 0,8% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Wójt wyjaśnił, że: *Przeznaczenie w roku 2021 na doskonalenie nauczycieli 0,76% planowanych wynagrodzeń osobowych nauczycieli jest wynikiem błędu.*

(akta kontroli str. 24-30, 890-893, 1010-1017, CD-1 plik: 114)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Gmina prawidłowo finansowała zadania oświatowe w okresie objętym kontrolą. Środki otrzymane z budżetu państwa w ramach subwencji oświatowej, rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji były w całości przeznaczone na realizację zadań oświatowych. Objęte kontrolą środki na realizację projektów dofinansowanych z funduszy unijnych wykorzystano zgodnie z zawartymi umowami.

Dotacje dla niepublicznych przedszkoli i szkół, dla których Gmina była organem rejestrującym, naliczono i przekazano jednostkom w prawidłowej kwocie. Zostały one także prawidłowo rozliczone.

Sporządzane przez Gminę roczne sprawozdania budżetowe Rb-27S i Rb-28S w zakresie dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych za lata 2017-2020 oraz na koniec III kwartału 2021 r. były zgodne z ewidencją księgową.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na finansowanie zadań oświatowych.

⁴⁹ Uchwała nr XXIV/288/2020 z dnia 21 grudnia 2020 r.

⁵⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1762.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków z dotacji przekazywanych jednostkom na wydatki w ramach realizowanych programów.
2. Wyodrębnienie w budżecie Gminy środków na szkolenia zawodowe nauczycieli w wysokości określonej w art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela.

V. 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Warszawa, grudnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontroler
Marcin Grochal
Specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis