



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

KNO-4101-04-02/2013

P/13/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 61, F +48 22 444 56 82
kno@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skrz. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 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
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego.

Kontroler Janusz Roguski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85785 z dnia 11 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski Żelechowie, ul. Piłsudskiego 47, kod 08-430, numer identyfikacji REGON: 000530577 (zwany dalej *Urzędem*).

Kierownik jednostki kontrolowanej Mirosława Miszkurka, Burmistrz Żelechowa od dnia 21 listopada 2010 r.

Realizując zadania organu prowadzącego określone w art. 5 ust. 7 pkt. 7 podpunkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹ (zwanej dalej *ustawą o systemie oświaty*) obsługę ekonomiczno-administracyjną szkół i przedszkoli Gminy Żelechów zapewniał Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność Urzędu związaną z przebiegiem likwidacji szkół publicznych.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011- 2013 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) Urząd, z zachowaniem wymogów określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³ (zwanej dalej *ustawą o systemie oświaty*), zlikwidował dwa Gimnazja publiczne, wchodzące uprzednio w skład byłych Zespołów Szkół w Starym Goniwilku i w Starym Kębłowie oraz przekształcił Szkołę Podstawową w Żelechowie poprzez likwidację Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku. Podjęcie tych działań wiązać należy przede wszystkim z poszukiwaniem oszczędności w finansowaniu zadań oświatowych, a także w działaniach służących zapewnieniu uczniom likwidowanych Szkół lepszych warunków kształcenia. Wspomniane cele osiągnięto, a oszczędności w wydatkach przeznaczonych na finansowanie zadań oświatowych w latach szkolnych 2010-2011 i 2011-2012 szacować należy na kwotę

¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

266,7 tys. zł. Znacznemu polepszeniu uległy równocześnie warunki kształcenia uczniów zlikwidowanych Szkół.

Uczniów Gimnazjów uczęszczających uprzednio do Zespołów Szkół w Starym Kębłowie i Starym Goniwilku oraz uczniów byłej Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku przejął Zespół Szkół w Żelechowie, tj. szkoła publiczna prowadzona przez Gminę Żelechów. Zespół ten dysponował znacząco lepszymi warunkami lokalowymi i kadrowymi oraz wyposażeniem dla prowadzenia zajęć edukacyjnych, organizowania zajęć sportowych oraz zajęć pozalekcyjnych.

Poziom kwalifikacji nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkół w Żelechowie, przejmującym uczniów zlikwidowanych Gimnazjów i Szkoły Podstawowej filialnej, wyrażany stopniami awansu zawodowego, kształtował się na poziomie znacząco wyższym w relacji do kwalifikacji nauczycieli Szkół zlikwidowanych. Przekształcenia dokonane w sieci szkół Gminy Żelechów nie wywołały równocześnie znaczących zmian w zatrudnieniu pracowników pedagogicznych i zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Żelechowie.

Urząd zapewnił rzetelne rozliczenie i zagospodarowanie obiektów oraz składników majątkowych zlikwidowanych Szkół, zaś uczniom zlikwidowanych Gimnazjów i Szkoły Podstawowej filialnej dowożenie oraz opiekę w trakcie dojazdu do Zespołu Szkół w Żelechowie.

W związku z likwidacją Rada Gminy dokonała wynikającej z art. 14a ust. 1 i art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty aktualizacji planu sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych oraz szkół.

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 zadania oświatowe Gminy Żelechów związane z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych obejmowały:

- prowadzenie dwóch Zespołów Szkół: w Żelechowie oraz w Stefanowie obejmujących w każdym z tych Zespołów Szkołę Podstawową i Gimnazjum,
- prowadzenie trzech Szkół Podstawowych w Kębłowie, Starym Goniwilku i Woli Żelechowskiej,

co dotyczyło łącznie 51 oddziałów szkolnych (39 w szkołach podstawowych i 12 w gimnazjach), z łączną liczbą 784 uczniów (535 w szkołach podstawowych i 249 w gimnazjach);

- prowadzenie Publicznego Przedszkola w Żelechowie obejmującego sześć oddziałów przedszkolnych dla 151 dzieci,
 - prowadzenie ośmiu oddziałów przedszkolnych przy Szkołach Podstawowych w: Żelechowie, Starym Goniwilku, Kębłowie, Stefanowie, Woli Żelechowskiej dla ogółem 116 dzieci,
- co obejmowało łącznie 14 oddziałów przedszkolnych dla 267 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 7)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie funkcjonowały szkoły i placówki oświatowe niepubliczne.

Realizując zadania organu prowadzącego określone w art. 5 ust. 7 pkt. 7 podpunkt 3 ustawy o systemie oświaty obsługę ekonomiczno-administracyjną szkół i przedszkoli Gminy Żelechów zapewniał Urząd.

Zmiany planu sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych oraz szkół prowadzonych przez Urząd dokonane w latach 2011-2013 (do czasu kontroli), zgodnie z art. 14a ust. 1 i art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, uwzględniono w uchwałach Rady Miejskiej w Żelechowie.

(dowód: akta kontroli str. 27; 32-33)

2. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska w Żelechowie podjęła cztery uchwały w sprawie zamiaru likwidacji lub przekształcenia szkół, tj. 27 stycznia 2011 r.:

- a) w sprawie zamiaru likwidacji Gimnazjum w Starym Kębłowie (IV/56/11);
- b) w sprawie zamiaru likwidacji Gimnazjum w Starym Goniwilku (IV/57/11);
- c) w sprawie zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej w Żelechowie poprzez likwidację Szkoły filialnej w Zakrzówku wraz z oddziałem przedszkolnym (IV/58/11) oraz d) w sprawie zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej w Woli Żelechowskiej, co dotyczyło przekształcenia ww. Szkoły (obejmującej klasy I-VI wraz z oddziałem przedszkolnym), w Szkołę Podstawową obejmującą klasy I-III z oddziałem przedszkolnym.

Zmiany te zamierzano wprowadzić z dniem 1 września 2011 r., tj. z początkiem roku szkolnego 2011-2012, zapewniając uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu (wymóg określony w art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Przepis art. 59 ust. 1 i 2 powołanej ustawy stanowił, że organ prowadzący obowiązany był, co najmniej na sześć miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły rodziców uczniów oraz właściwego kuratora oświaty. Uchwały Rady Miejskiej w Żelechowie, z zachowaniem wymaganego terminu, przekazano do zaopiniowania Mazowieckiemu Kuratorowi Oświaty. Ponadto, Burmistrz Żelechowa, również z zachowaniem wskazanego terminu, zorganizował oraz udokumentował przeprowadzenie spotkań z rodzicami uczniów likwidowanych i przekształcanych szkół, przy czym osoby nieobecne powiadomione zostały o wspomnianym zamiarze listownie (za zwrotnym potwierdzeniem odbioru korespondencji).

W nawiązaniu do uprawnień związków zawodowych, określonych m.in. w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁴ omawiane uchwały przekazano do zaopiniowania Zarządowi Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Żelechowie.

W przypadku planowanego przekształcenia Szkoły Podstawowej w Woli Żelechowskiej z zamiaru tego zrezygnowano, co wiązać należy z przekazaniem Urzędowi „Listy osób, które nie wyrażają zgody na likwidację klas 4-6 w roku szkolnym 2011-2012 w Szkole Podstawowej w Woli Żelechowskiej”, podpisanej przez rodziców uczniów i mieszkańców Woli Żelechowskiej. Uchwała Rady Miejskiej w tej sprawie została również negatywnie zaopiniowana przez Mazowieckiego Kuratora Oświaty oraz Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Żelechowie.

(dowód: akta kontroli str. 8-13)

3. Likwidacja szkół, połączona ze zmianami w sieci szkolnej, nastąpiła z początkiem roku szkolnego 2011-2012. Przestanką do takich działań zawartą w uzasadnieniach uchwał Rady Miejskiej były przede wszystkim wysokie koszty kształcenia relatywnie niewielkiej liczby uczniów w likwidowanych szkołach. W okresie podejmowania tych decyzji (przewidywane wykonanie) w przypadku Gimnazjum wchodzącego w skład byłego Zespołu Szkół w Starym Kębłowie koszty te szacowano na 9.874 zł rocznie, a w przypadku Gimnazjum wchodzącego w skład byłego Zespołu Szkół w Starym Goniwilku odpowiednio na 10.518 zł rocznie. Przy podejmowaniu decyzji uwzględniono uwarunkowania demograficzne oraz znacząco lepsze warunki kształcenia w Zespole Szkół w Żelechowie, który w wyniku zmian w sieci szkolnej przejął 32 uczniów Gimnazjum w Starym Kębłowie, 24 uczniów Gimnazjum w Starym Goniwilku i 12 uczniów Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku.

Faktyczna oraz prognozowana liczba uczniów w zlikwidowanych Gimnazjach w Starym Goniwilku i w Starym Kębłowie oraz w Szkole Podstawowej filialnej w Zakrzówku nie wykazywała tendencji rosnącej. Do gimnazjum w Starym Kębłowie wchodzącego w skład byłego Zespołu Szkół w Starym Kębłowie w roku szkolnym 2009–2010 uczęszczało 19 uczniów, w roku szkolnym 2010-2011 ogółem 30 uczniów, zaś liczba prognozowana na rok szkolny 2011-2012 wynosiła 32 uczniów. Liczba dzieci urodzonych w latach 2006 – 2012 w obwodach zlikwidowanej filii Szkoły Podstawowej w Zakrzówku oraz zlikwidowanych Gimnazjów w Starym Goniwilku i w Starym Kębłowie wynosiła średnio w tych latach ok. czworo dzieci i ok. dziesięcioro dzieci. Podobnie liczba dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu w obwodach tych szkół w latach 2004 – 2010 była relatywnie niewielka i wynosiła w przypadku byłego Zespołu Szkół w Starym Kębłowie od siedmiu do trzynastorga dzieci (łącznie w wymienionych latach było to 68 dzieci). W byłym Zespole Szkół w Starym Goniwilku było to od pięciorga do trzynastorga dzieci, a łącznie w omawianych latach 55 dzieci. W przypadku Szkoły Podstawowej w Woli Żelechowskiej, z której przekształcenia zrezygnowano, było to od trojga do ośmiorga dzieci, a w wymienionych latach ogółem 37 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 14-16; 28-29)

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.

Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Żelechowie zaopiniował pozytywnie zamiar likwidacji Gimnazjów w Starym Kębłowie i Starym Goniwilku oraz likwidację Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku, natomiast Mazowiecki Kurator Oświaty wyraził w sprawie likwidacji Gimnazjów opinię negatywną wskazując m.in. na ewentualne pogorszenie kontaktu rodziców z nauczycielami, konieczność zaadoptowania się uczniów do nowych warunków w innej szkole, w tym konieczność wyrównywania ewentualnych różnic programowych, zwiększenie odległości od miejsca zamieszkania ucznia do szkoły, a także konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z dowożeniem uczniów. Wskazano również na ewentualne zwiększenie liczebności klas w Zespole Szkół w Żelechowie, do którego mieli być przeniesieni uczniowie likwidowanych Gimnazjów.

Pozytywna opinia Mazowieckiego Kuratora Oświaty wyrażona została w jednym przypadku, tj. zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej Filialnej w Zakrzówku.

4. Rada Miejska w Żelechowie w dniu 28 kwietnia 2011 r. uchwałą (IX/89/11) podjęła decyzję o zlikwidowaniu Gimnazjum w Starym Kębłowie, wskazując na możliwość kontynuowania od roku szkolnego 2011-2012 przez uczniów nauki w Zespole Szkół w Żelechowie. Następnie, uchwałą z dnia 9 czerwca 2011 r. (X/92/11) rozwiązano Zespół Szkół w Starym Kębłowie. W miejscowości tej funkcjonować miała nadal Szkoła Podstawowa, która przejęła pomieszczenia i składniki majątkowe byłego Gimnazjum. Szkoła ta od roku szkolnego 2013-2014 obejmowała także dwa oddziały przedszkolne prowadzone przez Gminę dla ogółem 27 dzieci (funkcjonujące uprzednio w ramach placówki wychowania przedszkolnego, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania – Dz. U. Nr 83, poz. 693, w związku z realizacją projektu w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*).

(dowód: akta kontroli str. 7, 16-24)

Analogiczne działania Rada Miejska podjęła w przypadku likwidacji Gimnazjum wchodzącego w skład dawnego Zespołu Szkół w Starym Goniwilku, w którym również w ramach wspomnianego *Programu* funkcjonowały Oddziały Przedszkolne (uchwały z dnia 28 kwietnia 2011 r. IX/88/11 oraz z dnia 9 czerwca 2011 r. X/91/11). Uczniowie tego Gimnazjum przeniesieni zostali do Zespołu Szkół w Żelechowie.

(dowód: akta kontroli str. 36-42)

Szkoła Podstawowa filialna w Zakrzówku została zlikwidowana uchwałą Rady Miejskiej z dnia 28 kwietnia 2011 r. (IX/87/11) w sprawie przekształcenia Szkoły Podstawowej w Żelechowie poprzez likwidację Szkoły Filialnej w Zakrzówku wraz z oddziałem przedszkolnym, do którego w roku szkolnym 2010-2011 nie uczęszczały dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 43-49)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Zmiana warunków lokalowych nauczania uczniów po likwidacji i przekształceniu szkół

Opis stanu faktycznego

1. Likwidacja Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku skutkowałą znaczącym polepszeniem warunków realizacji zadań edukacyjnych, a jej uczniowie włączeni zostali do istniejących już oddziałów Szkoły Podstawowej wchodzącej w skład Zespołu Szkół w Żelechowie. W szczególności nauczanie w Szkole Podstawowej filialnej, obejmującej ogółem trzy pomieszczenia do nauki, odbywało się w klasach łączonych, brak było boiska, sali gimnastycznej, miejsca organizowania zabaw dla dzieci, a także terenu rekreacyjnego oraz świetlicy. Zlikwidowana Szkoła Podstawowa filialna nie dysponowała sprzętem komputerowym oraz łączem internetowym, możliwościami organizowania zajęć opiekuńczych i żywienia uczniów. W Szkole Podstawowej filialnej brak było możliwości wyodrębnienia biblioteki szkolnej.

2. Polepszeniu uległy również warunki kształcenia uczniów zlikwidowanych Gimnazjów w Starym Goniwilku i w Starym Kębłowie. W Gimnazjach tych brak było sal gimnastycznych (w przypadku Gimnazjum w Starym Goniwilku była to sala gimnastyczna zastępcza o powierzchni 50 metrów kwadratowych, nie posiadająca zaplecza sanitarnego). W dotychczasowych Szkołach uczniowie nie mieli także możliwości korzystania z posiłków, a Szkoły te nie posiadały świetlic.

3. Zespół Szkół w Żelechowie przejmujący uczniów zlikwidowanych Szkół dysponował 21 pomieszczeniami do nauki, w tym wyodrębnionymi pracowniami: komputerową, biologiczną, chemiczną i geograficzną, a także halą sportową o powierzchni 648 metrów kwadratowych, siłownią, salą fitness, tj. obiektami sportowo-rekreacyjnymi z odrębnymi węzłami sanitarnymi, zapleczem i szatniami. Ponadto Zespół dysponował boiskami do piłki ręcznej, koszykówki i siatkówki, bieżnią oraz skocznią w dal. Powierzchnia placów, z wyposażeniem przeznaczonym do zabaw i rekreacji w dyspozycji Zespołu wynosiła 375 metrów kwadratowych, zaś w budynku szkolnym utworzono w ramach programu *Radosna Szkoła* miejsce do zabaw o powierzchni 36 metrów kwadratowych. Zespół dysponował ponadto świetlicą o powierzchni 91 metrów kwadratowych oraz wyodrębnioną świetlicą dla uczniów klas I-III o powierzchni 36 metrów kwadratowych. W Zespole wydzielono funkcjonalnie przestrzeń dla Oddziałów Przedszkolnych oraz uczniów klas I-III oraz zorganizowano żywienie uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 50-57; 58-61)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji i przekształceniu szkół

1. Likwidacja Gimnazjów wchodzących w skład funkcjonujących uprzednio Zespołów Szkół w Starym Goniwilku i w Starym Kębłowie związana była z likwidacją ogółem sześciu oddziałów gimnazjalnych i utworzeniem w ich miejsce dwóch oddziałów w Zespole Szkół w Żelechowie. Polepszyły się równocześnie warunki kształcenia

uczniów Szkół Podstawowych wchodzących w skład zlikwidowanych Zespołów Szkół w Starym Goniwilku i Starym Kębłowie. W przypadku Szkoły Podstawowej w Starym Goniwilku skutkowało to zlikwidowaniem nauczania z systemie zmianowym, zaś w przypadku Szkoły Podstawowej w Starym Kębłowie skróceniem czasu prowadzenia zajęć lekcyjnych.

2. Podkreślić należy, że w wyniku wprowadzonych zmian w sieci szkolnej Gminy Żelechów nie uległa zmianie ogólna liczba oddziałów szkolnych w Zespole Szkół w Żelechowie (wynosiła ona 27). Zwiększenie liczby uczniów w Gimnazjum wchodzącym w skład Zespołu Szkół w Żelechowie, w związku z przekształceniami w sieci szkół, było relatywnie niewielkie i wyniosło 19 uczniów w klasach pierwszych, 22 w klasach drugich i 14 uczniów w klasach trzecich, przy czym ogólna liczba uczniów w poszczególnych oddziałach gimnazjalnych tej Szkoły wynosiła po zmianach od 21 do 25 uczniów. Podobnie w przypadku likwidacji Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku byłych uczniów tej Szkoły włączono do istniejących już oddziałów Szkoły Podstawowej w Zespole Szkół w Żelechowie, których liczebność nie przekroczyła 25 uczniów.

3. Przenoszonym uczniom zapewniono zgodność nauczanych języków obcych i ciągłość kontynuowania nauki w tym zakresie, możliwość korzystania z pracowni przedmiotowych oraz bogatszą, ze względu na posiadane możliwości kadrowe oraz lokalowe, ofertę zajęć pozalekcyjnych. Uczniowie przeniesieni ze zlikwidowanych Szkół mieli ponadto możliwość korzystania z zajęć związanych z wyrównywaniem różnic w programach nauczania, a także znacząco większych, niż w zlikwidowanych Szkołach zasobów księgozbioru Zespołu Szkół w Żelechowie. W bibliotece tej zgromadzono ogółem 16.547 książek, w tym w zakresie wykorzystywanym w szkole podstawowej 13.111 woluminów, a także zbiory płyt CD, kaset oraz mapy, co w zakresie nauczania szkoły podstawowej obejmowało 520 pozycji, a w zakresie nauczania w gimnazjum 593 pozycje. Zasoby księgozbioru w zlikwidowanych Gimnazjach w Starym Goniwilku i Starym Kębłowie były o połowę mniejsze (obejmowały ok. 5 tys. woluminów). Księgozbiór zlikwidowanej Szkoły Podstawowej filialnej obejmował 424 książki.

(dowód: akta kontroli str. 50-57; 58-61)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół

Opis stanu
faktycznego

Poziom kwalifikacji nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkół w Żelechowie przejmującym uczniów zlikwidowanych Gimnazjów i Szkoły Podstawowej filialnej, wyrażany stopniami awansu zawodowego, kształtował się na poziomie znacząco wyższym w relacji do kwalifikacji nauczycieli Szkół zlikwidowanych.

Gimnazjum w Starym Goniwilku zatrudniało pracowników pedagogicznych z wykorzystaniem 3,95 etatu i odpowiednio zlikwidowane Gimnazjum w Starym Kębłowie w wymiarze 6,15 etatu. Zatrudnienie to nie obejmowało nauczycieli bez stopnia awansu zawodowego oraz nauczycieli stażystów. Nauczyciele dyplomowani

i mianowani stanowili w Gimnazjum w Starym Goniwilku 29,6% i 22,5% oraz odpowiednio w Gimnazjum w Starym Kębłowie 9,2% i 14,3% zatrudnionych. Pozostali nauczyciele posiadali stopień awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego (osoby te zatrudnione były w wymiarze odpowiednio 1,89 oraz 4,7 etatu).

W przypadku Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku wykorzystywano 2,22% etatów pracowników pedagogicznych, z tego w wymiarze pojedynczego etatu zatrudniano nauczyciela mianowanego i kontraktowego oraz w wymiarze 0,22 etatu nauczyciela dyplomowanego.

Zespół Szkół w Żelechowie przejmując uczniów zlikwidowanych Szkół wykorzystywał w przypadku Gimnazjum ogółem 19,4 etatów pedagogicznych, co również nie obejmowało nauczycieli bez stopnia awansu zawodowego i nauczycieli stażystów, zaś odsetek nauczycieli dyplomowanych i mianowanych wynosił 65,3% oraz 24,6%. W przypadku Szkoły Podstawowej wchodzącej w skład Zespołu było to 37,56 etatów pracowników pedagogicznych, w tym nauczyciele dyplomowani i mianowani stanowili odpowiednio 53,2% oraz 21,3% zatrudnionych. Pozostałą grupę pracowników pedagogicznych stanowili nauczyciele kontraktowi (obejmowało to 9,56 etatu).

(dowód: akta kontroli str. 30-31)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skontrolowany obszar działalności. Likwidację i przekształcenia Szkół w Gminie Żelechów przeprowadzono z zachowaniem wymogów ustawy o systemie oświaty. Uczniom zapewniono możliwość kontynuowania nauki w Zespole Szkół w Żelechowie dysponującym lepszymi warunkami lokalowymi oraz wyposażeniem do prowadzenia zajęć edukacyjnych, sportowych i pozalekcyjnych. Poziom kwalifikacji nauczycieli zatrudnionych w tym Zespole, wyrażany stopniami awansu zawodowego, kształtował się również na poziomie znacząco wyższym w relacji do kwalifikacji nauczycieli Szkół zlikwidowanych.

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół

Opis stanu
faktycznego

Gmina Żelechów podjęła i realizowała obowiązek określony w art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, stanowiący, że jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza odległości wymienione w ust. 2 powołanego przepisu, organ prowadzący zobowiązany jest do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, a także dokonania zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej.

W okresie objętym kontrolą Urząd organizował dowożenie autobusem szkolnym do Zespołu Szkół w Żelechowie, co w roku szkolnym 2012-2013 dotyczyło 182 uczniów. Urząd nie dysponował własnym środkiem transportu przystosowanym do realizacji tego zadania i zlecał je do realizacji podmiotom zewnętrznym. Opiekę nad uczniami w czasie dowożenia sprawowali, w ramach zajęć dodatkowych, nauczyciele Zespołu Szkół w Żelechowie.

W przypadku Szkoły Podstawowej w Starym Kębłowie i Zespołu Szkół w Stefanowie rodzicom i opiekunom wypłacano także kwoty z tytułu zwrotu kosztów dojazdu dzieci do szkół (na podstawie umów), co dotyczyło uczniów niepełnosprawnych i uczniów klas zerowych, a także dokonywano zwrotu kosztów dowożenia ponoszonych przez rodziców i opiekunów, co dotyczyło średniorocznie ok. 30 uczniów.

Likwidacja i przekształcenia szkół nie wywołały istotnych zmian w organizacji dowożenia uczniów i dotyczyły modyfikacji istniejących uprzednio tras przejazdu autobusu. Obejmowało to wydłużenie trasy dowożenia o miejscowości: Stary Goniwilk, Janówek i Stary Kębłów. Odległości występujące w Gminie Żelechów, związane bezpośrednio z kształtem i obszarem Gminy, nie przekraczały w maksymalnym przypadku ok. 12 km, zaś odległość między Zespołem Szkół w Żelechowie i zlikwidowanymi Gimnazjami w Starym Kębłowie i Starym Goniwilku wynosiła odpowiednio ok. 5 km i ok. 6 km, zaś w przypadku zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Zakrzówku było to ok. 4 km. Czas oczekiwania na autobus szkolny, związany z godzinami kończenia zajęć lekcyjnych przez poszczególne oddziały, nie przekraczał maksymalnie dwóch godzin.

Koszty związane z dowożeniem uczniów przed i po likwidacji Szkół były porównywalne, co niezależnie od modyfikacji tras dowozu, wynikało przede wszystkim ze zmiany zasad rozliczania się za te usługi z podmiotami realizującymi dowożenie. W szczególności pozytywnie ocenić należy, że w latach szkolnych 2010-2011 oraz 2011-2012 stawki te uległy zmniejszeniu z kwoty 3,35 zł za kilometr do kwoty 2,87 zł za kilometr. Szacować równocześnie należy, że w latach szkolnych 2010-2011 oraz 2011-2012 miesięcznie koszty dowożenia uczniów z tego tytułu wzrosły sumarycznie z kwoty 9.203 zł do kwoty 10.556 zł miesięcznie, co w skali wymienionych lat szkolnych oznaczało wzrost tych wydatków o kwotę 13,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 34; 58-62)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skontrolowany obszar działalności. Po likwidacji Szkół w Gminie Żelechów Urząd zapewnił uprawnionym uczniom dowożenie do Zespołu Szkół w Żelechowie oraz opiekę w czasie przejazdu.

3. Finansowanie zadań oświatowych

3.1. Zagospodarowanie mienia zlikwidowanych i przekształconych szkół

Opis stanu
faktycznego

Działania Urzędu zapewniły rzetelne rozliczenie oraz zagospodarowanie obiektów i składników majątkowych zlikwidowanych i przekształcanych szkół, co obejmowało przede wszystkim przekazanie pomieszczeń i składników majątkowych innym szkołom prowadzonym przez Gminę, a w przypadku budynku byłej filii Szkoły Podstawowej w Żelechowie obiekt ten, będący własnością Gminy, przekazano na czas określony na potrzeby społeczności lokalnej wsi Zakrzówek i Kotłówka. Nieodpłatne przekazanie nieruchomości nie wiązało się z dokonaniem jej wyceny.

Budynek ten znajdujący się na ogrodzonym terenie o powierzchni 0,19 ha w miejscowości Zakrzówek do dnia 4 września 2013 r. pozostawał nieużytkowany, co nie wiązało się z ponoszeniem przez Urząd kosztów. Po tej dacie, na zasadzie umowy użyczenia i protokołu zdawczo-odbiorczego obiekt ten przekazano na działalność statutową Sołectw we wsiach Zakrzówek i Kotłówka.

Gimnazja funkcjonujące uprzednio w ramach Zespołów Szkół w Starym Goniwilku i w Starym Kębłowie użytkowały budynki tych Zespołów (wspólnie z funkcjonującymi tam Szkołami Podstawowymi i oddziałami przedszkolnymi). W wyniku likwidacji Gimnazjów wspomniane Szkoły Podstawowe przejęły do użytkowania pomieszczenia do nauki wraz z wyposażeniem, przy czym meble szkolne niedostosowane do wzrostu uczniów szkół podstawowych oraz wyposażenie do prowadzenia zajęć edukacyjnych z chemii, również nieprzydatne w realizacji programu nauczania szkół podstawowych, przekazane zostały Zespołowi Szkół w Żelechowie. We wszystkich przypadkach likwidacja lub przekształcenie szkół wiązała się z przeprowadzeniem spisu z natury składników majątkowych oraz zamknięciem ksiąg rachunkowych prowadzonych dla tych szkół. Różnic inwentaryzacyjnych oraz niezgodności nie ujawniono.

(dowód: akta kontroli str. 25-26)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Wpływ likwidacji szkoły na zatrudnienie pracowników do realizacji zadań oświatowych

Opis stanu
faktycznego

Objęta kontrolą likwidacja i przekształcenia dokonane w sieci szkół Gminy Żelechów, nie wywołały znaczących zmian w zatrudnieniu pracowników pedagogicznych szkół i zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Żelechowie. Wynikało to przede wszystkim z likwidacji szkół relatywnie małych i funkcjonujących uprzednio w ramach Zespołów, a w przypadku Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku w ramach Szkoły Podstawowej w Żelechowie.

(dowód: akta kontroli str. 17)

Zmiany w sieci szkół publicznych związane z likwidacją Gimnazjów skutkowały w przypadku jednego nauczyciela kontraktowego brakiem możliwości dalszego zatrudniania tej osoby, zaś pozostali nauczyciele zatrudnieni na czas nieokreślony pozostali nadal w stosunku pracy, przy czym dla siedmiu nauczycieli zatrudnionych w byłym Gimnazjum w Starym Goniwilku oraz dla dwóch nauczycieli zlikwidowanego Gimnazjum w Starym Kębłowie były to ich dodatkowe miejsca pracy. Kadra pedagogiczna zlikwidowanej Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku otrzymała możliwość zatrudnienia w Zespole Szkół w Żelechowie. Dotyczyło to jednego nauczyciela zatrudnionego na czas nieokreślony, dla którego było to główne miejsce pracy i który z propozycji tej skorzystał oraz dwóch innych nauczycieli zatrudnionych na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy, z czego jedna osoba znalazła

zatrudnienie w innej szkole, dla której organem prowadzącym była także Gmina Żelechów.

(dowód: akta kontroli str. 30-31)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.3. Wpływ likwidacji i przekształceń szkół na zmiany w wydatkach na finansowanie zadań oświatowych Gminy Żelechów

Opis stanu
faktycznego

1. Wydatki ponoszone z budżetu Gminy Żelechów na realizację zadań oświatowych, ewidencjonowane w dziale 801 Oświata i wychowanie oraz w dziale 854 Edukacyjna opieka wychowawcza w latach 2011, 2012 i 2013 (plan) przedstawia zestawienie danych (tys. zł):

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		Plan ^{c)}
		2011. r.	2012 r.	2013 r.
1.	Wydatki oświatowe ogółem (działy: 801 i 854) ^{a)} , w tym:	9.786	10.205	10.548
1.1.	– wydatki bieżące	9.594	10.131	10.414
1.2.	– wydatki majątkowe	192	74	134
1.3.	– wydatki bieżące na zadania subwencionowane ^{b)}	8.167	8.482	8.578
2.	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne, w tym:	6.430	7.006	6.905
2.1.	– część oświatowa subwencji ogólnej	6.430	7.006	6.905
2.2.	– dotacje bieżące na zadania subwencionowane ^{b)}	-	-	-
3.	Relacja: poz. 2./poz. 1.3. [%]	78,73	82,60	80,50
4.	Relacja: poz. 2.1./poz. 1.3. [%]	78,73	82,60	80,50

- a) Wydatki wykazane w sprawozdaniu Rb-28S w działach 801 Oświata i wychowanie i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza.
b) Wydatki w działach 801 i 854, z wyłączeniem rozdziałów: 80103 Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, 80104 Przedszkola, 80106 Inne formy wychowania przedszkolnego, 80113 Dowożenie uczniów do szkół.
c) Plan wydatków i dochodów gminy wg stanu na koniec września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-10; 35)

Z danych tych wynika m.in., że Urząd dofinansowywał realizację tych zadań z wykorzystaniem dochodów własnych, co w latach 2011, 2012 i 2013 (przewidywane wykonanie) wyniosło: 3.356 tys. zł, 3.199 tys. zł oraz 3.643 tys. zł. Przy ogólnym wzroście wydatków na finansowanie zadań oświatowych (w latach 2011 – 2013 o 7,8%) dopłaty te zmalały w 2012 r. o 157 tys. zł. Uwzględnić przy tym należy, że na wysokość wydatków wpływ miały również czynniki niezwiązane ze zmianami w sieci szkolnej, w tym wdrożone od dnia 1 września 2011 r. podwyżki wynagrodzeń dla pracowników pedagogicznych, a także wypłacenie dla pracowników pedagogicznych dodatków wyrównawczych wynikających z przepisu art. 30a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.⁵

⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.

2. Porównanie kosztów prowadzenia szkół w Gminie Żelechów przed oraz po likwidacji Gimnazjów w Starym Goniwilku i Starym Kębłowie oraz po likwidacji Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku wykazało, że wydatki ponoszone dotychczas na finansowanie Gimnazjum w Zespole Szkół w Starym Goniwilku (rok szkolny 2010-2011) wyniosły 252,7 tys. zł, a na Gimnazjum w Starym Kębłowie odpowiednio 297,5 tys. zł (łącznie 550,2 tys. zł). Wzrost wydatków na finansowanie funkcjonowania Zespołu Szkół w Żelechowie w roku szkolnym następującym po likwidacji Szkół wyniósł 270 tys. zł (z 4.515 tys. zł do kwoty 4.785 tys. zł). Nastąpił także wzrost wydatków związanych z dowożeniem uczniów na terenie Gminy o ogółem 13,5 tys. zł.

Z danych tych wynika, że sumaryczne oszczędności uzyskane w roku szkolnym 2011 - 2012, związane ze zmianami w sieci szkolnej, szacować należy w Gminie Żelechów kwotę 266,7 tys. zł rocznie. Ogólna kwota tych oszczędności związana była przede wszystkim z zasadami ewidencjonowania kosztów w byłych Zespołach Szkół w Starym Kębłowie i Starym Goniwilku, w których do rozdziału 80110 klasyfikacji budżetowej *Gimnazja* zaliczano płace nauczycieli zatrudnionych w tych Gimnazjach, zaś pozostałe wydatki związane z utrzymaniem Zespołów zaliczane były do rozdziału 80101 klasyfikacji budżetowej *Szkoły Podstawowe*. Wydatki związane z funkcjonowaniem Szkoły Podstawowej Filialnej w Zakrzówku, związane także z zatrudnianiem pracowników pedagogicznych, ewidencjonowała Szkoła Podstawowa w Żelechowie. W konsekwencji likwidacja Szkół, przy jednoczesnym zapewnieniu ich pracownikom kontynuowania zatrudnienia w ramach oświaty samorządowej, nie wpływała znacząco na kwoty związane z finansowaniem zadań oświatowych.

Znaczącemu zmniejszeniu uległy jednostkowe koszty kształcenia uczniów w relacji do kosztów ponoszonych uprzednio w zlikwidowanych Szkołach. I tak, w Gimnazjum w Starym Goniwilku, w roku szkolnym 2010-2011, koszt utrzymania tej Szkoły wyniósł 252,7 tys. zł, w tym z części oświatowej subwencji ogólnej sfinansowano wydatki na kwotę 170,5 tys. zł, co w przeliczeniu na jednego ucznia stanowiło w skali roku 10.530 zł. Podobnie w przypadku Gimnazjum w Starym Kębłowie, uprzednio realizowane wydatki na utrzymanie tej Szkoły wyniosły 297,5 tys. zł, w tym 212,1 tys. zł finansowane było w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, a średni koszt kształcenia jednego ucznia wyniósł 9.917, 8 zł rocznie. Dla porównania, w omawianym roku szkolnym średni koszt kształcenia jednego ucznia w Zespole Szkół w Żelechowie w skali roku wynosił 7.077,5 zł.

3. Zmiana miejsca kształcenia uczniów z Gimnazjów w Starym Goniwilku i Starym Kębłowie oraz likwidacja Szkoły Podstawowej filialnej w Zakrzówku nie miała wpływu na wysokość części oświatowej subwencji ogólnej. Gmina Żelechów jest gminą miejsko-wiejską położoną w województwie mazowieckim, w powiecie garwolińskim, z ogólną liczbą 8.592 mieszkańców, w tym 4.170 osób było mieszkańcami Miasta Żelechów (stan na dzień 7 października 2013 r.). W zakresie naliczania części oświatowej subwencji ogólnej wiązało się to ze stosowaniem jednolitych zasad przewidzianych dla szkół i placówek oświatowo-wychowawczych zlokalizowanych na terenach wiejskich i miejscowościach liczących poniżej pięciu tysięcy mieszkańców.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze finansowania zadań oświatowych. Skutkiem likwidacji szkół było zmniejszenie wydatków budżetowych ponoszonych na finansowanie oświaty samorządowej, przy równoczesnym i relatywnie niewielkim zwiększeniu wydatków związanych z finansowaniem dowożenia uczniów. Zapewniono także rzetelne rozliczenie i zagospodarowanie obiektów oraz składników majątkowych zlikwidowanych Szkół. Przekształcenia dokonane w sieci szkół Gminy Żelechów nie wywołały znaczących zmian w zatrudnieniu pracowników pedagogicznych i zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Żelechowie

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

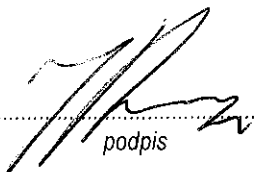
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 8 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego

Kontroler
Janusz Roguski
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Piotr Prokopczyk


podpis

WICEDYREKTOR
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
Z up. 
Iłona Kielan-Glińska
Podpis