



KNO-4101-007-00/2014
Nr ewid. 49/2015/P/14/027/KNO

Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE
WYBRANYCH ZADAŃ OŚWIATOWYCH
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

DEPARTAMENT NAUKI, OŚWIATY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

MISJA

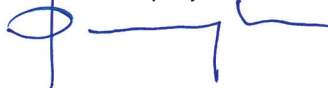
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

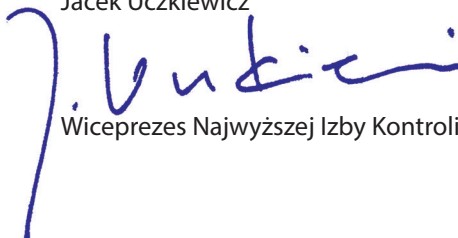
Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego:

Piotr Prokopczyk



Akceptuję:

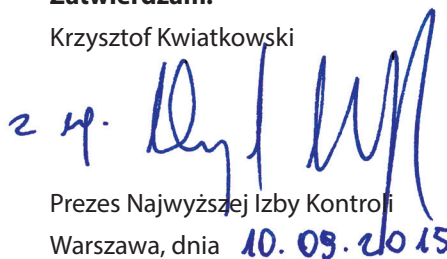
Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 10. 09. 2015

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
1.1. Tytuł kontroli.....	6
1.2. Cele i zakres kontroli	6
1.3. Uzasadnienie kontroli.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	16
3.1. Planowanie i monitorowanie realizacji zadań oświatowych.....	16
3.1.1. Rola Ministra Edukacji Narodowej w kształtowaniu i realizacji polityki oświatowej państwa	16
3.1.2. Samorządy w systemie planowania i kontroli edukacji	21
3.2. Finansowanie oświaty w Polsce.....	27
3.2.1. Zadania Ministra Edukacji Narodowej w finansowaniu oświaty w Polsce	28
3.2.2. Minister Finansów jako dysponent części oświatowej subwencji ogólnej.....	31
3.2.3. Finansowanie oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego	31
3.3. Realizacja wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego	38
3.3.1. Dostępność placówek wychowania przedszkolnego	38
3.3.2. Warunki kształcenia, wychowania i opieki w szkołach samorządowych	43
3.3.3. Kadra nauczycielska	50
3.3.4. Dowożenie uczniów do szkół.....	55
3.3.5. Edukacja mniejszości narodowych i etnicznych	56
3.3.6. Edukacja niepubliczna.....	59
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	62
4.1. Przygotowanie kontroli	62
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	62
5. ZAŁĄCZNIKI.....	65

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Gmina	gmina wiejska, gmina miejsko-wiejska, gmina miejska posiadająca status miasta, w tym miasta na prawach powiatu.
IBE	Instytut Badań Edukacyjny
Jst	jednostka samorządu terytorialnego.
Karta Nauczyciela	ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela ¹
Monitoring	zgodnie z definicją języka polskiego oznacza <i>systematyczne</i> śledzenie i analizę ilościowych i jakościowych zmian pewnych wielkości ² .
Organ prowadzący	pojęcie to ukształtowało się w okresie przejmowania szkół i placówek oświatowych przez organy władzy i administracji publicznej. Wśród organów prowadzących wyróżnić można w szczególności: jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), organy administracji rządowej (np. ministerstwa), inne osoby prawne lub fizyczne (np. stowarzyszenia). Stosownie do art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty ³ organ prowadzący szkołę lub placówkę oświatową odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego należy w szczególności: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie, zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej, wyposażenia szkoły i placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.
SIO	System Informacji Oświatowej
Subwencja oświatowa	część oświatowa subwencji ogólnej jest jednym ze źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Jej łączna kwota ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej (nie mniej niż w roku bazowym skorygowana o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych). Określany corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia zakres realizowanych zadań oświatowych, o których mowa w ustawie o systemie oświaty z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów, prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego. O przeznaczeniu tych środków decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

¹ Dz. U z 2014 r., poz. 191.

² Dz. U z 2014 r., poz. 191.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. (dalej: ustawa o systemie oświaty).

**Szkoła
lub placówka
niepubliczna**

instytucja edukacyjna prowadzona przez osoby prawne lub fizyczne na podstawie wpisu do ewidencji placówek i szkół niepublicznych, dokonywanego we właściwej jednostce samorządu terytorialnego, która może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej (co wyraża się m.in. prawem do nadawania państwowych świadectw i dyplomów), jeżeli realizuje wymagania określone w art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Urząd

urząd gminy (w gminie wiejskiej) lub urząd miasta (w gminie miejsko-wiejskiej albo gminie miejskiej, w tym w mieście na prawach powiatu).

**Zadania oświatowe
jednostek
samorządu
terytorialnego**

zwane też zadaniami edukacyjnymi, to stosownie do art. 3 ust. 14 ustawy o systemie oświaty zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.

**Zajęcia
pozalekcyjne**

nieobowiązkowe zajęcia dydaktyczne, wychowawcze lub opiekuńcze organizowane dla uczniów przez szkołę lub placówkę oświatową niebędące częścią obowiązkowego programu szkolnego i mające charakter fakultatywny, organizowane najczęściej w celu wyrównania szans edukacyjnych, rozwijania zainteresowań i uzdolnień lub aktywnego spędzania w sposób zorganizowany czasu wolnego.



1.1 Tytuł kontroli

Kontrola planowa – *Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego* (P/14/027) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w ramach przyjętego przez NIK priorytetu – *Poprawa skuteczności systemu edukacyjnego*.

1.2 Cele i zakres kontroli

Celem głównym kontroli była ocena realizacji wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Badanie kontrolne dotyczyło przede wszystkim zapewnienia przez jst szkołom i placówkom oświatowym warunków do realizacji ich zadań statutowych oraz wykorzystania środków publicznych na ten cel w latach szkolnych 2011–2014 (do czasu zakończenia kontroli), z wyjątkiem badań dotyczących wynagrodzeń nauczycieli (od 2009 r.)⁴.

Kontrolą objęto 30 urzędów gmin, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy (legalności, gospodarności i rzetelności). W trakcie kontroli, w trybie art. 39 ustawy o NIK, przeprowadzono również oględziny w 93 szkołach prowadzonych przez kontrolowane gminy.

Czynności kontrolne przeprowadzono również w Ministerstwie Edukacji Narodowej (MEN), na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności). Celem tej kontroli było dokonanie oceny monitorowania realizacji zadań oświatowych oraz działań wspierających wyrównywanie szans edukacyjnych w latach 2011–2014.

Analizie poddano również działania Ministra Finansów, w trybie zasięgnięcia informacji na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w zakresie ustalania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej oraz dysponowania tymi środkami. Podczas analiz wydatków jednostek samorządu terytorialnego na oświatę korzystano również z baz danych i zestawień przygotowanych przez Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Edukacji Narodowej.

1.3 Uzasadnienie kontroli

Zgodnie z preambułą do ustawy o systemie oświaty szkoła powinna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju i przygotować do wypełnienia obowiązków rodzinnych i obywatelskich. System oświaty⁶ powinien realizować te zadania – niezależnie od statusu społecznego i miejsca zamieszkania uczniów – poprzez rozpoznanie potrzeb i predyspozycji, a następnie zapewnienie adekwatnego ich rozwoju.

⁴ Badaniem kontrolnym objęto w szczególności: zakładanie i prowadzenie szkół i przedszkoli oraz ustalanie ich sieci, organizację dowożenia uczniów, nadzór nad szkołami w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, ustalanie zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty oraz zapewnienie przez organy prowadzące odpowiednich warunków działania szkół i przedszkoli.

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 (dalej: ustawa o NIK).

⁶ Stosownie do art. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, system oświaty zapewnia w szczególności realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju.

Samorządy, wraz z przejęciem w latach dziewięćdziesiątych XX w.⁷ prowadzenia szkół i placówek oświatowych, stały się odpowiedzialne za realizację zadań oświatowych. Zakres tych zadań został zdefiniowany w przepisach prawa oświatowego. Lokalne władze oświatowe krytykują mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz mało elastyczne przepisy dotyczące zatrudniania i wynagradzania nauczycieli. Liczne artykuły prasowe odwołują się do kontrowersji wokół likwidacji szkół i związanych z tym zwolnień nauczycieli, postrzeganych przez część samorządów jako remedium na wysokie koszty funkcjonowania lokalnej oświaty. Wyniki kontroli NIK pn. *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin* (P/13/069) potwierdzają, że likwidacja oraz przekształcenia szkół podstawowych oraz gimnazjów związane są przede wszystkim z dążeniem samorządów do zmniejszenia wydatków ponoszonych na zadania oświatowe, natomiast w znacząco mniejszym zakresie kierowano się względami związanymi z poprawą jakości kształcenia.

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzała zróżnicowane tematycznie kontrole w obszarze oświaty i wychowania⁸. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości w działalności jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących szkoły oraz dyrektorów szkół dotyczyły niezapewnienia odpowiednich warunków nauczania, bezpieczeństwa i higieny. Polegały one na: niespełnieniu warunków technicznych budynków i pomieszczeń, przekraczaniu maksymalnej liczebności oddziałów przedszkolnych, niezorganizowaniu dowożenia uczniów do szkoły, niespełnieniu warunków przygotowania szkół do obejmowania nauką dzieci sześciolletnich (w tym zalecanych wymagań dla sal lekcyjnych oraz opieki świetlicowej) oraz braku zajęć specjalistycznych dla uczniów z niepełnosprawnościami. Skala i zakres tych nieprawidłowości pozwalają na zidentyfikowanie ryzyka dotyczącego znacznego zróżnicowania poziomu usług edukacyjnych w kraju, które może być związane ze sposobem finansowania zadań edukacyjnych przez państwo i nieumiejętnym zarządzaniem strategicznym przez władze oświatowe.

Podczas kontroli NIK przeprowadzonej w 2007 r. – *Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego a wielkość dochodów faktycznie ponoszonych na realizację zadań oświatowych* stwierdzono, że średnia tygodniowa liczba dodatkowych zajęć edukacyjnych przypadających na jeden oddział była najwyższa w gminach miejskich (3,12), a najniższa w szkołach prowadzonych przez powiaty (0,75). Minimalny zakres proponowanych dodatkowych zajęć edukacyjnych wynikał w dużej mierze z ograniczonych możliwości finansowych powiatów, dlatego problem nierównego dostępu do takich zajęć powinien być szerzej uwzględniany przy modyfikacjach zasad dystrybucji środków na edukację. Uwzględniając powyższe NIK skierowała wówczas wniosek do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie próby określenia standardów edukacyjnych, w tym standardów dotyczących dodatkowych zajęć edukacyjnych z uwzględnieniem specyfiki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, które stanowiłyby podstawę podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz służyły wyrównywaniu szans edukacyjnych.

⁷ Proces przejmowania szkół przez samorządy rozpoczął się wraz z reformami w 1989 r. i miał się zakończyć do 1994 r. Jednak zakres obowiązków nałożonych na samorządy w tym zakresie, a także wieloletnie zaniedbania infrastrukturalne dotyczące m.in.: bazy lokalowej powodowały, że trwało to dłużej niż pierwotnie zakładowano i na początku miało charakter wyłącznie fakultatywny.

⁸ Wykaz Informacji o wynikach kontroli NIK, które wykorzystano w przygotowaniu niniejszego dokumentu zamieszczono w rozdziale 4 pn. *Informacje dodatkowe*.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Model finansowania zadań oświatowych oparty w głównej mierze o środki subwencji oświatowej spowodował uzależnienie poziomu ich realizacji od zamożności samorządów. Jego zaletą jest stabilność wynikająca z ustawowej gwarancji otrzymania środków, natomiast wadą – brak odniesienia do faktycznych kosztów kształcenia. Nie określono również minimalnych standardów lokalowych i organizacyjnych funkcjonowania szkół i placówek oświatowych – wielkości i wyposażenia pracowni przedmiotowych i sal gimnastycznych, liczby uczniów w starszych klasach⁹ oraz zajęć pozalekcyjnych. W konsekwencji, poziom usług edukacyjnych świadczonych przez skontrolowane gminy w latach 2011–2014 był znacząco zróżnicowany.

Warunki kształcenia, wychowania i opieki w części szkół prowadzonych przez skontrolowane gminy nie odpowiadały w pełni wymogom prawa (brak możliwości korzystania z bibliotek, świetlic szkolnych, niewłaściwy stan techniczny budynków i urządzeń sportowych) lub zaleceniom Ministra Edukacji Narodowej (niepełne wyposażenie sal lekcyjnych). Prawie 40% skontrolowanych gmin nie określiło wizji rozwoju lokalnej oświaty, co zwiększa ryzyko, że jednostki te będą koncentrować się głównie na rozwiązywaniu bieżących problemów kosztem działań strategicznych, związanych z dostosowaniem oferty kształcenia do potrzeb lokalnej społeczności. Władze samorządowe wykorzystywały środki finansowe Unii Europejskiej na modernizację i rozbudowę lokalnej infrastruktury szkolnej oraz poszerzenie oferty edukacyjnej.

Minister Edukacji Narodowej monitorował realizację zadań oświatowych przez jst i wspierał działania wyrównujące szanse edukacyjne uczniów. Uruchomił dodatkowe mechanizmy wsparcia finansowego samorządów w celu zniwelowania różnic w dostępie do edukacji, szczególnie na terenach wiejskich. Pozytywnym, choć spóźnionym, ich skutkiem było zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego. W latach 2010–2014 odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym wzrósł z 62,6% do 79,2%¹⁰.

W latach 2011–2013 na finansowanie zadań oświatowych samorządy przeznaczały średniorocznie 59.514.014 tys. zł, w tym 38.020.916 tys. zł pochodziło z części oświatowej subwencji ogólnej (64,7%)¹¹. Pozostałe środki pochodziły z dotacji z budżetu państwa, w tym środków z budżetu UE¹² oraz dopłat ze środków własnych jst. Dzięki środkom europejskim samorządy miały możliwość m.in. modernizacji i rozbudowy infrastruktury szkolnej czy poszerzenia oferty edukacyjnej. Można przyjąć, że największe nakłady na oświatę ze środków własnych przeznaczały jednostki o największym potencjale dochodowym (np. Miasto st. Warszawa), z trudnościami zaś borykały się gminy o niższych dochodach. Wydatki na zadania oświatowe w wysokości niższej od otrzymanej kwoty subwencji oświatowej zrealizowało nie więcej niż 200 organów prowadzących. Natomiast wydatki przekraczające 120% otrzymanych środków zrealizowało ponad tysiąc organów

⁹ Dotyczy klas IV–VI szkoły podstawowej, klas gimnazjum oraz szkół ponadgimnazjalnych.

¹⁰ W ciągu dekady lat 2003–2013 wskaźnik ten wzrósł z 36,2% do 74,1%. Źródło: <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg>.

¹¹ Łącznie dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji przekazanych na finansowanie zadań oświatowych wyniosły odpowiednio 38.652.990,8 tys. zł, 40.807.465,5 tys. zł i 41.493.883,7 tys. zł.

¹² Innym źródłem dochodów jst na finansowanie zadań oświatowych były dotacje, które w okresie objętym kontrolą wyniosły odpowiednio: 1.728.161,8 tys. (w tym środki UE stanowiły 1.203.700,4 tys. zł), 1.646.370,5 tys. zł (w tym: środki UE stanowiły 1.110.907,4 tys. zł), 1.984.688,7 tys. zł (w tym środki UE stanowiły 937.506,5 tys. zł).

prowadzących szkoły. W latach 2010–2013 nastąpiło znaczne zwiększenie nakładów na oświatę ze środków subwencji oświatowej (o 13%) związane przede wszystkim z corocznym wzrostem średnich wynagrodzeń nauczycieli. Zmniejszyła się równocześnie liczba uczniów w szkołach (o 6,2%), przy stosunkowo niewielkim spadku liczby nauczycieli (o 3,2%)¹³. Udział środków przeznaczanych na wynagrodzenia nauczycieli w relacji do subwencji oświatowej stanowił średnio 64%¹⁴. [str. 31]

Badanie warunków lokalowych i organizacyjnych w wybranych szkołach¹⁵ w skontrolowanych gminach wykazało, że 50% organów prowadzących nie zapewniło części warunków wymaganych przepisami prawa oświatowego¹⁶ (stwierdzono m.in. nieodpowiedni stan techniczny budynków szkolnych i terenów rekreacyjno-sportowych, brak bibliotek lub opieki świetlicowej). Natomiast 43% samorządów nie spełniło niektórych zalecanych w aktach normatywnych¹⁷ warunków kształcenia (w tym m.in. odrębnych dla każdego ucznia stanowisk komputerowych w klasach I–III, wydzielania części rekreacyjnej dla uczniów klas I–III, wyposażenia pracowni przedmiotowych w pomoce dydaktyczne).

Wyniki kontroli potwierdziły również, że warunki kształcenia na terenie skontrolowanych gmin znacznie się różniły, w tym w zakresie wyposażenia sal lekcyjnych, możliwości korzystania z bibliotek, świetlic, pracowni komputerowych i językowych oraz urządzeń sportowych i rekreacyjnych. Połowa skontrolowanych gmin, chociaż w różnym zakresie, zapewniała uczniom dodatkową ofertę zajęć dodatkowych oraz pomoc w formie dodatkowych zajęć edukacyjnych z języka obcego, matematyki, bezpłatnej nauki pływania, zakupu strojów sportowych, zajęć tańca towarzyskiego i plastyki, posiłków dla dzieci z rodzin najuboższych i dotkniętych problemem alkoholowym. Skala i zakres tych działań wynikał przede wszystkim z możliwości budżetowych gmin, które przeciętnie ok. jedną trzecią (32%) wydatków na oświatę pokrywały ze środków własnych. Największe wydatki gmin stanowiły wynagrodzenia pracowników oświaty (ok. 72% wydatków bieżących). Jednostkowe koszty kształcenia w poszczególnych gminach były zróżnicowane i mieściły się w przedziale od 6,8 tys. zł do 16,4 tys. zł¹⁸ w przeliczeniu na jednego ucznia. W latach szkolnych 2011/2012 i 2013/2014 koszt kształcenia jednego ucznia w kontrolowanych gminach wyniósł średnio 9,6 tys. zł. Wpływ na te różnice miały głównie takie czynniki jak: organizacja sieci szkolnej, uwarunkowania demograficzne i administracyjne (wieś i miasto), struktura awansu zawodowego nauczycieli oraz standard realizowanych zadań oświatowych. [str. 38]

¹³ Dane o liczbie uczniów i nauczycieli dotyczą lat szkolnych 2009/2010-2012/2013, a dane kwotowe odnoszą się do okresu 2010–2013.

¹⁴ Udział środków przeznaczonych na wynagrodzenia w części oświatowej subwencji ogólnej stanowił w 2011 64,7 %, w 2012 r. 63,9% w 2013 r. 63,8%. Środki naliczane na wynagrodzenia nauczycieli zostały oszacowane w MEN na podstawie średnich wynagrodzeń nauczycieli wynikających z art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela oraz liczby etatów nauczycieli (uwzględnianych przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej) na podstawie danych SIO.

¹⁵ Na podstawie art. 39 ustawy o NIK przeprowadzono oględziny w 93 szkołach prowadzonych przez kontrolowane gminy w zakresie zapewnienia warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauczania, wyposażenia szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzanie sprawdzianów egzaminów oraz wykonywanie innych zadań statutowych

¹⁶ Dotyczy w szczególności art. 67 ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach.

¹⁷ Dotyczy w szczególności warunków i wyposażenia sal lekcyjnych wynikających z: rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół i zaleceń zawartych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół

¹⁸ Dane podano dla roku szkolnego 2013/2014.

Prawie 40% kontrolowanych gmin nie posiadało dokumentów strategicznych określających wizję rozwoju lokalnej oświaty. W 12 gminach (40%) stwierdzono nieprawidłowości lub czynniki ryzyka w obszarze nadzoru i kontroli nad szkołami oraz placówkami oświatowymi funkcjonującymi na ich terenie. Polegały one na: braku udokumentowania wykonywanych czynności nadzorczych, nieprzeprowadzaniu kontroli lub ich ograniczonym zakresie. Dotyczyło to w szczególności kontroli określonych w art. 90 ust. 3e oraz 80 ust. 3e ustawy o systemie oświaty w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom oświatowym z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. [str. 21]

Monitorowanie przez Ministra Edukacji Narodowej zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego obejmowało w szczególności: zmiany w sieci szkół i przedszkoli, status zawodowy i kwalifikacje zatrudnionych nauczycieli oraz sposób wydatkowania środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej. NIK pozytywnie ocenia wspieranie przez Ministra Edukacji Narodowej działań na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych uczniów m.in. poprzez uruchomienie dodatkowych mechanizmów wsparcia finansowego samorządów. Działania Ministra koncentrowały się przede wszystkim wokół zwiększenia dostępności wychowania przedszkolnego¹⁹, dostosowania procesu nauczania i wychowania do indywidualnych potrzeb uczniów (w tym uczniów uzdolnionych i niepełnosprawnych), eliminowania barier w dostępie mieszkańców obszarów wiejskich do pełnej oferty edukacyjnej oraz poprawy poziomu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach systemu oświaty. Niektóre z działań Ministra Edukacji Narodowej były jednak, w ocenie NIK, spóźnione (zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego) lub niewłaściwie zaprojektowane (wprowadzenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich). [str. 16]

W badanym okresie Minister Edukacji Narodowej dokonywał podziału części oświatowej subwencji ogólnej na podstawie algorytmicznego wzoru, współpracując w tym zakresie z Ministrem Finansów, który ustalał ogólną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej i przekazywał ją jednostkom samorządu terytorialnego. Minister Edukacji Narodowej podejmował przy tym starania, aby dostosowywać algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej do realizowanych zadań edukacyjnych i zmian w prawie. Polegało to m.in. na wprowadzaniu nowych wyróżników podziału tzw. wag, wskaźników korygujących oraz innych parametrów lub zmianie wartości istniejących składników tego wzoru²⁰. W ocenie NIK, zapewniało to względną stabilność finansowania edukacji publicznej z budżetu państwa – bez jednoznacznego powiązania przyznanych kwot z faktycznymi kosztami realizacji zadań oświatowych w poszczególnych jst. W konsekwencji algorytm subwencji oświatowej pełnił rolę kalkulacyjnego środka podziału ogólnej kwoty środków ustalonej w ustawach budżetowych, a różnicowanie wag powodowało jedynie przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi organami prowadzącymi szkoły i placówki oświatowe. Przepisy prawa oświatowego nie nakładają na samorząd terytorialny obowiązku wydania środków subwencji oświatowej na realizację zadań edukacyjnych. [str. 28]

¹⁹ W latach 2010–2014 odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym wzrósł z 62,6% do 79,2%.

²⁰ Jednym z efektów uzgodnień sposobu podziału środków subwencji oświatowej prowadzonych przez MEN z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego była stale zwiększająca się liczba wag w algorytmie. W latach 2000–2007 wzrosła ona z 21 do 41, osiągając w 2015 r. liczbę 47. Źródło: M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*. Warszawa 2009 r.

W wyniku kontroli w części jednostek samorządu terytorialnego stwierdzono nieprawidłowości polegające w szczególności na:

- 1) nieokreśleniu sieci publicznych szkół i przedszkoli oraz braku realizacji zadania własnego polegającego na zakładaniu i prowadzeniu przedszkoli, a także zapewnieniu odpowiednich warunków (26%);
- 2) niepełnym zapewnianiu warunków lokalowych i organizacyjnych, w tym bezpiecznych i higienicznych w szkołach prowadzonych przez jst, stosowanie do przepisów i zaleceń zawartych w prawie oświatowym (60%);
- 3) udzielaniu, niezgodnie z przepisami prawa oświatowego, dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych przez inne podmioty niż jst²¹ (13%);
- 4) wyodrębnieniu środków na dofinansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości niższej niż wymagana przepisami prawa (40%). [str. 38]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski²²

1. W latach dziewięćdziesiątych XX w. rozpoczęto stopniowe odchodzenie od scentralizowanego modelu finansowania systemu oświaty w Polsce. Po przejęciu prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego, system ten obecnie charakteryzuje się stosunkowo dużą ich autonomią w zakresie sposobów realizacji zadań edukacyjnych. Jedną z kluczowych kompetencji gmin i powiatów jest prawo do kształtowania sieci publicznych szkół na swoim terenie, w tym także decydowanie o ich likwidacji. Sposób organizacji sieci szkół i przedszkoli wpływa bezpośrednio na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w obszarze edukacji, w tym na zapewnienie realizacji przez dzieci i młodzież obowiązku szkolnego, a także obowiązku przedszkolnego w odniesieniu do dzieci pięcioletnich²³. Organizacja sieci szkolnej i wielkość oddziału szkolnego odgrywa znaczącą rolę w wynikach osiąganych przez uczniów w szkołach wiejskich²⁴. Z drugiej strony, sposób realizacji zadań edukacyjnych pozostaje w bezpośrednim związku z ogólną kwotą wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich finansowanie. Kondycja ekonomiczna i związany z niżej demograficznym spadek liczby uczniów sprawia, że samorządy, chcąc zaoszczędzić, likwidują prowadzone przez siebie szkoły. Swoje decyzje uzasadniają najczęściej koniecznością poprawy warunków nauczania i zmniejszenia wydatków na zadania oświatowe. Badania kontrolne NIK wskazują, że likwidacje oraz przekształcenia szkół podstawowych i gimnazjów są związane przede wszystkim z dążeniem do zmniejszenia wydatków ponoszonych na zadania oświatowe, w mniejszym zakresie władze samorządowe kierują się względami związanymi z poprawą jakości kształcenia. Podczas kontroli – *Wpływ likwidacji szkół publicznych*

²¹ W tym m.in.: błędne naliczenie i udzielenie w niewłaściwej wysokości dotacji, naruszenie terminu przekazania dotacji, niewyegzekwowanie składania przez dotowane podmioty rozliczeń kwartalnych z otrzymanych dotacji w terminach określonych w uchwałach, brak kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty.

²² W treści dokumentu wykorzystano wyniki kontroli NIK, których wyszczególnienie zamieszczono w rozdziale 4 – *Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli*.

²³ Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dzieci pięcioletnich został wprowadzony do art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty na podstawie art. 1 pkt 15 lit. b ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458 ze zm.). Powyższy przepis wszedł w życie z dniem 1 września 2011 r.

²⁴ P. Swianiewicz, M. Herbst, W. Marchlewski, *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadań oświatowych na obszarach wiejskich*, Warszawa 2005 (<http://www.frd.org.pl/repository/upload/finansowanie%20i%20realizacja%20eduk%20na%20obszarach%20wiejskich%20CASE.pdf>).

na warunki realizacji zadań oświatowych gmin NIK stwierdziła, że prawie połowę zlikwidowanych szkół gminnych (47,9%) zastąpiły nowe szkoły niepubliczne i publiczne nieprowadzone przez gminy, co dla uczniów oznaczało brak większych zmian w warunkach kształcenia. Zjawisko to przyczynia się do zwiększenia roli stowarzyszeń i sektora niepublicznego w kształtowaniu oferty edukacyjnej.

2. Zakres zadań oświatowych tych jednostek reguluje ustawa o systemie oświaty, natomiast zasady finansowania zadań edukacji publicznej określa ustawa o dochodach jst²⁵. Koszty ich realizacji pokrywane są z otrzymywanej z budżetu państwa części oświatowej subwencji ogólnej, dotacji oraz z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Z art. 28 ust. 5 powołanej wyżej ustawy o dochodach wynika, że minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych. Podział omawianej części oświatowej subwencji ogólnej powinien być zatem dokonywany zgodnie z zasadą adekwatności, wyrażoną ogólnie w art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁶. Natomiast z istoty zadania własnego wynika, że jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w określonej mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i źródłach finansowania.

W tym samym okresie ustalono obecnie obowiązujące standardy edukacyjne. Sformułowano je jednak w sposób ogólny, pozostawiając – zgodnie z przyjętą zasadą decentralizacji – dużą swobodę w ich kształtowaniu przez samorządy. W sposób obligatoryjny określono przede wszystkim liczbę godzin lekcyjnych dla poszczególnych przedmiotów i etapów kształcenia²⁷, kwalifikacje nauczycieli²⁸, normy bezpieczeństwa i higieny²⁹. W formie zaleceń odniesiono się do wyposażenia sal lekcyjnych i organizacji przestrzeni szkolnej dla klas I–III. Nie dla wszystkich klas określono maksymalną liczebność. Skutkiem takiego podejścia do standardów jest znaczne zróżnicowanie warunków nauczania w szkołach publicznych.

3. Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty minister właściwy ds. oświaty i wychowania koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty. Na uwagę zasługuje fakt, że system ten, zgodnie z art. 1 pkt 9 powołanej ustawy, ma zapewnić zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli pełniejsze określenie standardów edukacyjnych wraz z oszacowaniem ich kosztów może ułatwić wprowadzanie zmian w prawie oświatowym, a wykorzystanie ich w podziale części oświatowej subwencji ogólnej zapewnić większą transparentność w zakresie powiązania zadań oświatowych realizowanych przez

²⁵ W szczególności art. 27 i art. 28 ust. 1, 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.), dalej: ustawa o dochodach.

²⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. Zgodnie z powołanym artykułem Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

²⁷ Określona w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania (Dz. U. z 2012 r., poz. 204 ze zm.)

²⁸ Określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2013 r., poz. 1207 ze zm.).

²⁹ Określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.).

jednostki samorządu terytorialnego ze środkami finansowymi przeznaczanymi na ich realizację. Warto zauważyć, że mechanizm szacowania faktycznych kosztów kształcenia ucznia jest stosowany w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez inne podmioty niż jst. Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty wysokość dotacji udzielanej tym podmiotom przez samorządy jest uzależniona od kosztów faktycznie ponoszonych na kształcenie uczniów w placówkach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez jst³⁰.

4. Jedną z głównych pozycji w wydatkach samorządów na oświatę są wynagrodzenia nauczycieli. Zasady przyznawania wynagrodzeń dla nauczycieli pracujących w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez jednostki do spraw oświaty i wychowania, a szczegóły w zakresie dodatków do wynagrodzenia, obliczania nadgodzin, nagród ustala organ prowadzący w regulaminie. Regulamin ten podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli wraz z pochodnymi powinny być zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę, że organy prowadzące mają możliwości wpływania na wysokość wynagrodzeń nauczycieli jedynie poprzez zwiększenie minimalnej stawki określonej w rozporządzeniu lub regulowanie wysokości dodatków³¹. Do 20 stycznia każdego roku organ prowadzący szkołę, będący jednostką samorządu terytorialnego, przeprowadza analizę wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. W przypadku nieosiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń organ prowadzący jest zobowiązany do ustalenia różnicy. Nad prawidłowością działań jst w tym zakresie czuwa regionalna izba obrachunkowa.

³⁰ Zasady udzielania dotacji dla szkół i placówek publicznych prowadzonych przez podmioty inne niż ministrowie i jst określa art. 80 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 80 ust. 2 powołanej ustawy przedszkola publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Natomiast art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym od 8 lipca 2014 r.) stanowi, że szkoły publiczne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jst w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez jst, pomniejszoną o kwotę dotacji przeznaczonej na wyposażenie do wykorzystania na ucznia, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jst. Zasady udzielania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych określone są w art. 90 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 90 ust. 2b tej ustawy dotacje przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Natomiast z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty stanowi, że dotacje dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez jst.

³¹ Wysokość minimalnego wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela została ustalona w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.), w oparciu o najwyższy posiadany przez nauczyciela poziom wykształcenia. Zgodnie z załącznikiem do ww. rozporządzenia, wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, obowiązujących od 1 września 2012 r. wynosi dla osób: z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym od 2.265 zł (nauczyciel stażysta) do 3.109 zł (nauczyciel dyplomowany), z tytułem zawodowym magistra bez przygotowania pedagogicznego, tytułem zawodowym licencjata (inżyniera) z przygotowaniem pedagogicznym od 1.993 zł (nauczyciel stażysta) do 2.707 zł (nauczyciel dyplomowany), z tytułem zawodowym licencjata (inżyniera) bez przygotowania pedagogicznego, dyplomem ukończenia kolegium nauczycielskiego lub nauczycielskiego kolegium języków obcych od 1.759 zł (nauczyciel stażysta) do 2.366 zł (nauczyciel dyplomowany) oraz z pozostałych wykształceniem od 1.513 zł (nauczyciel stażysta) do 2.006 zł (nauczyciel dyplomowany).

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin (83%) nauczyciele nie osiągnęli średniej wysokości wynagrodzeń³², co spowodowało konieczność wypłacenia przez organy prowadzące należnej kwoty jednorazowych dodatków uzupełniających (tzw. czternastek). Aby wyeliminować taką sytuację w kolejnych latach gminy te na bieżąco analizowały średnią wysokość wynagrodzeń nauczycieli i przydzielali im – w miarę potrzeby – godziny nadwymiarowe, zastępstwa lub prowadzenie zajęć pozalekcyjnych. Aby zwiększyć liczbę godzin nadwymiarowych gminy stosują również praktykę redukcji etatów nauczycielskich. Przedstawiciele kontrolowanych gmin uznali, że przepisy Karty Nauczyciela utrudniają pracodawcy możliwość kształtowania wynagrodzeń nauczycieli i prowadzenie efektywnej polityki motywacyjnej.

Postanowienia Karty Nauczyciela dotyczące warunków zatrudniania nauczycieli powodują, że część samorządów, zwłaszcza w trudnej sytuacji finansowej, szuka możliwości zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia. Z ustaleń kontroli NIK – *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin* (P/13/069) wynika m.in., że koszty związane z wynagrodzeniami są jednym z istotnych czynników branych pod uwagę podczas decydowania o likwidacji szkoły bądź jej przekształceniu. Zmniejszenie wydatków gmin w związku z likwidacją szkół osiągane jest między innymi kosztem pogorszenia pozycji ekonomicznej części nauczycieli. Dla grupy, która znalazła zatrudnienie w szkołach przejmujących uczniów nic się nie zmienia. Jednak ci nauczyciele, którzy są zatrudniani w szkołach nowo utworzonych, prowadzonych przez inne podmioty niż jst, tracą przywileje dotyczące warunków zatrudnienia i płacy wynikające z Karty Nauczyciela. We wszystkich nowo utworzonych placówkach nauczyciele pracowali średnio 23 godziny tygodniowo, czyli o pięć godzin więcej niż w szkołach prowadzonych przez gminy, a ich wynagrodzenie wynosiło średnio 60% (30–96%) wcześniejszych zarobków. NIK zauważa, że w ten sposób pojawia się w oświacie nowy mechanizm – zróżnicowanie statusu nauczycieli pracujących w tej samej gminie.

Mając na uwadze znaczenie edukacji publicznej dla państwa oraz rolę jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu oferty i poziomu usług edukacyjnych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

1) Ministra Edukacji Narodowej o:

- **doskonalenie zasad finansowania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym pełniejsze określenie powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych wraz z oszacowaniem ich kosztów;**
- **dokonanie analizy przepisów dotyczących warunków zatrudniania nauczycieli we współpracy z przedstawicielami środowisk oświatowych i jednostek samorządu terytorialnego oraz podjęcie działań w celu ich uelastycznienia;**

³² Średnie wynagrodzenie nauczyciela zależy od stopnia awansu zawodowego nauczycieli, stanowiąc odpowiedni procent (od 100% dla nauczyciela stażysty do 184% dla nauczyciela dyplomowanego) kwoty bazowej, określanej corocznie w ustawie budżetowej. Średnie wynagrodzenie ustalane jest w wyniku zestawienia kwoty bazowej i składników wynagrodzenia zawartych wymienionych w art. 30 ust. 1 w związku art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela, tj. wynagrodzenia zasadniczego, dodatków (funkcyjnego, motywacyjnego, za wysługę lat, za warunki pracy), wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Ustawowa definicja nie odnosi się do miesięcznej wysokości wynagrodzeń nauczycieli, ale stanowi łączne (roczne) zestawienie możliwych do uzyskania przychodów z tytułu świadczenia pracy (np. wynagrodzenie zasadnicze, dodatkowe wynagrodzenie roczne tzw. trzynastka, nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne). Składniki wynagrodzenia pozostające w gestii jst to w szczególności dodatki (funkcyjny, motywacyjny, za warunki pracy, za wysługę lat), wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagrody specjalne. Powinny być one ustalone na takiej wysokości, aby stosownie do art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, osiągnąć minimalne średnie wynagrodzenie, o którym mowa w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela. Średnie wynagrodzenia muszą być zrealizowane na każdym stopniu awansu zawodowego nauczycieli w każdej jst.

2) jednostek samorządu terytorialnego – jako organów prowadzących o:

- podjęcie działań w celu wyeliminowania w prowadzonych szkołach i placówkach przypadków naruszania zasad bezpiecznego i higienicznego organizowania nauki;
- prawidłowe udzielanie, rozliczanie oraz kontrolę dotacji udzielanych szkołom i placówkom prowadzonym przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego;
- organizowanie wychowania przedszkolnego z zachowaniem obowiązujących zasad dotyczących sieci tych placówek, liczebności oddziałów przedszkolnych oraz pobierania opłat za taką działalność;
- zagwarantowanie wymaganej przepisami prawa wysokości środków przeznaczanych na dofinansowywanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli;
- podjęcie działań w celu dostosowania wyposażenia sal lekcyjnych do wymogów warunków kształcenia;
- wzmocnienie nadzoru nad działalnością prowadzonych szkół i placówek oraz coroczne przedkładanie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego rzetelnych informacji o stanie realizacji zadań oświatowych.

3.1 Planowanie i monitorowanie realizacji zadań oświatowych

W latach 2011–2014 Minister Edukacji Narodowej realizował politykę oświatową państwa, uczestnicząc w sposób pośredni w wykonywaniu zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Monitorował realizację celów edukacyjnych określonych w przyjętych strategiach i podejmował działania wspierające wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów, w tym uczniów z terenów wiejskich.

Głównym celem polityki oświatowej państwa w latach 2011–2014 było podniesienie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania. Działania Ministra koncentrowały się przede wszystkim wokół zwiększenia dostępności wychowania przedszkolnego, obniżenia wieku obowiązku szkolnego, dostosowania procesu nauczania i wychowania do indywidualnych potrzeb uczniów (w tym uczniów uzdolnionych i niepełnosprawnych), eliminowania barier w dostępie ludności wiejskiej do pełnej oferty edukacyjnej oraz poprawy poziomu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach systemu oświaty. Aby to osiągnąć Minister Edukacji Narodowej rozpoczął realizację działań wspierających wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów i w tym celu uruchomił dodatkowe mechanizmy wsparcia finansowego samorządów, co NIK ocenia pozytywnie. Niektóre z działań Ministra Edukacji Narodowej Izba ocenia jednak jako zbyt późne (zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego) lub niewłaściwie zaprojektowane (wprowadzenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich).

Prawie 40% kontrolowanych gmin nie posiadało dokumentów strategicznych określających wizje rozwoju lokalnej oświaty. Zwiększa to ryzyko, że gminy te mogą koncentrować się głównie na rozwiązywaniu bieżących problemów, kosztem działań strategicznych związanych z dostosowaniem oferty kształcenia do potrzeb lokalnej społeczności. W 12 gminach (40%) stwierdzono nieprawidłowości lub czynniki ryzyka w obszarze nadzoru samorządów nad szkołami oraz placówkami oświatowymi funkcjonującymi na ich terenie. Polegały one na: braku udokumentowania wykonywanych czynności nadzorczych, nieprzeprowadzaniu kontroli lub ich ograniczonym zakresie. Dotyczyło to w szczególności kontroli określonych w art. 90 ust. 3e oraz 80 ust. 3e ustawy o systemie oświaty w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom oświatowym z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

3.1.1. Rola Ministra Edukacji Narodowej w kształtowaniu i realizacji polityki oświatowej państwa

W latach 2011–2014 udział Ministra Edukacji Narodowej w zapewnieniu warunków do wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego związany był przede wszystkim z realizacją art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten nakłada na Ministra Edukacji Narodowej obowiązek koordynacji i realizacji polityki oświatowej państwa i współdziałania w tym zakresie z wojewodami oraz innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty. Jednym z narzędzi w dyspozycji Ministra, jest ustalanie, zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy, podstawowych kierunków realizacji przez kuratorów oświaty polityki oświatowej państwa. Kierunki te służyły określaniu w szczególności zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego (w tym tematów kontroli i ewaluacji zewnętrznej) oraz zakresu doskonalenia nauczycieli.

Kierunki krajowej polityki edukacyjnej zostały określone w rządowych dokumentach strategicznych: *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*³³, *Strategii*

³³ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2013 r. (uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*, M.P. z 2013 r., poz. 121).

Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, sprawne państwo, konkurencyjna gospodarka³⁴ oraz w realizujących je dziewięciu zintegrowanych strategiach rozwoju (opracowanych zgodnie z *Planem uporządkowania strategii rozwoju*³⁵), a w szczególności w: *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*³⁶ i *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego*³⁷. Dokumentem strategicznym, który powstał w wyniku prac międzyresortowego zespołu ds. uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji jest także *Perspektywa uczenia się przez całe życie*³⁸.

Działania edukacyjne *Strategii Rozwoju Kraju 2020* zostały ujęte głównie w rozdziałach dotyczących: poprawy jakości kapitału ludzkiego, rozwoju kapitału społecznego, zwiększania aktywności zawodowej oraz w ramach zagadnień dotyczących produktywności gospodarki, kadr dla B+R³⁹, mobilności zawodowej i przestrzennej, wykorzystania technologii cyfrowych, podnoszenia jakości i dostępności usług publicznych. Kwestie edukacyjne w największym stopniu obejmuje *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*. Przewiduje ona działania edukacyjne w następujących obszarach: wczesne dzieciństwo, edukacja szkolna, aktywność zawodowa, uczenie się dorosłych i rodzicielstwo. Określone w tej Strategii cele to: wydłużenie okresu aktywności zawodowej, zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych, poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprawa zdrowia obywateli. Natomiast *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego* przewiduje realizację celu: kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności i komunikacji. Priorytetem dla tego celu jest wspieranie edukacji formalnej w zakresie metod nauczania i rozwijania demokratycznej kultury szkoły poprzez upowszechnianie metod nauczania i dobrych praktyk, kształcenie i doskonalenie nauczycieli w zakresie rozwijania kompetencji społecznych wśród uczniów, wzmocnienie edukacji obywatelskiej, medialnej i kulturalnej.

Zadania szczegółowe realizowane przez Ministra Edukacji Narodowej ujęto w *Planach działalności dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie*, sporządzanych od 2011 r. na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁰. Jako cel priorytetowy i długofalowy, powiązany z budżetem zadaniowym, wskazano podniesienie jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania. Dla jego realizacji Minister Edukacji Narodowej podjął szereg zadań, z których znaczącymi dla badanego obszaru w zakresie jakości życia obywateli były w szczególności: wyrównywanie szans edukacyjnych związanych z wczesnym wspomaganiem rozwoju dziecka, w tym dziecka niepełnosprawnego, zapewnieniem indywidualizacji procesu nauczania i wychowania uczniów klas I–III szkoły podstawowej, dostępnością wychowania przedszkolnego oraz eliminowaniem barier w dostępie ludności wiejskiej do pełnej oferty edukacyjnej, podnoszenie jakości nauczania i rozwijanie kompetencji dzieci i młodzieży na poszczególnych etapach edukacji oraz dostosowywanie kształcenia do indywidualnych potrzeb

³⁴ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. (uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, M.P. z 2012 r., poz. 882).

³⁵ Dokument przyjęty 27 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów.

³⁶ Koordynacja – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Strategia stanowi załącznik do uchwały Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* (M.P. z 2013 r., poz. 640).

³⁷ Strategia stanowi załącznik do uchwały Nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia „*Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*” (M.P. z 2013 r., poz. 378).

³⁸ Przyjęta przez Radę Ministrów 10 września 2013 r. Dokument przewiduje następujące cele: kreatywność i innowacyjność osób; przejrzysty i spójny krajowy system kwalifikacji, różnorodna i dostępna oferta form wczesnej opieki i edukacji; kształcenie i szkolenie dopasowane do potrzeb zrównoważonej gospodarki, zmian na rynku pracy i potrzeb społecznych; środowisko pracy i zaangażowanie społeczne sprzyjające uczeniu się przez całe życie.

³⁹ Działania w zakresie badań i rozwoju.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. (dalej: ustawa o finansach publicznych)

uczniów. W zadaniach tych ujęto m.in. stworzenie efektywnego systemu oceniania jakości edukacji (2011 r.), co związane było z opracowaniem projektu nowych rozwiązań ustawowych, przy czym projekt ten nie uzyskał rekomendacji Stałego Komitetu Rady Ministrów i nie był kontynuowany.

W 2012 r. założono obniżenie wieku rozpoczynania spełniania obowiązku szkolnego do 6 lat, zakładając wskaźnik na koniec 2012 r. w wysokości 20%–30% (realizacja wyniosła 17,5%) oraz zwiększenie powszechności wychowania przedszkolnego ogółem oraz na obszarach wiejskich, które wyniosło 72,7% oraz 61,4%, przy planowanych 72,4% i 52,5%.

W 2013 r. przewidziano działania w zakresie zwiększania szans edukacyjnych dzieci młodszych, w tym objęcie dzieci sześciolatków nauką w szkołach podstawowych, zakładano ok. 100 tys. dzieci oraz zwiększenie odsetka dzieci w wieku 3–5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej⁴¹ do poziomu 76% (co zrealizowano odpowiednio w wysokości 62,8 tys. dzieci i 74,1%). Przewidziano także działania m.in. w zakresie poprawy poziomu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach systemu oświaty, którymi zamierzano objąć 32 tys. uczniów w ramach działań organizacji pozarządowych, 10 województw oraz 3 tys. szkół i placówek oświatowych realizujących zadania na rzecz poprawy bezpieczeństwa i 3 tys. nauczycieli i rodziców przeszkolonych w zakresie profilaktyki (objęto 113,7 tys. uczniów, 16 województw, 1,1 tys. szkół oraz 3,8 tys. nauczycieli i rodziców).

W 2014 r. przewidziano I etap zapewnienia uczniom szkół podstawowych i gimnazjów bezpłatnego dostępu do podręczników i materiałów ćwiczeniowych, co w 2014 r. dotyczyło wszystkich klas pierwszych i zrealizowano w całości, a także kontynuowanie działań w zakresie zwiększenia szans edukacyjnych dzieci młodszych, w tym objęcie nauką w szkole podstawowej 202 tys. sześciolatków i zwiększenie odsetka dzieci w wieku 3–5 lat korzystających z edukacji przedszkolnej do 75% (co zrealizowano odpowiednio w wysokości 193,8 tys. i 79,4%). Zaplanowano również kontynuowanie działań w zakresie podnoszenia jakości oraz efektywności kształcenia i wychowania, mierzonego odsetkiem uczniów, którzy ukończyli szkołę ponadgimnazjalną w relacji do wszystkich uczniów, którzy ją rozpoczęli co założono w wysokości 83,6%, tj. na poziomie osiągniętym na koniec 2013 r. (planowano 83,4%). Stan realizacji planów działalności był monitorowany co kwartał, a z wykonania sporządzane były sprawozdania roczne.

Minister Edukacji Narodowej monitorował realizację celów edukacyjnych określonych w przyjętych strategiach rządowych oraz wykonywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego⁴². Działania te jednak w ograniczonym stopniu służyły realizowaniu polityki oświatowej państwa ze względu na niepełne określenie powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych i brak bezpośredniego powiązania nakładów na oświatę z warunkami kształcenia.

W przepisach oświatowych pojęcie *standard edukacyjny* nie zostało zdefiniowane. Uregulowania dotyczące wspomnianych wymogów w zakresie warunków nauczania rozproszone były w aktach wykonawczych do ustawy o systemie oświaty⁴³. W przepisach prawa w sposób obligatoryjny

⁴¹ Przykładowo w 2013 r. na zwiększenie upowszechnienia edukacji szkolnej zaplanowano w budżecie zadaniowym części 30 budżetu państwa kwotę 234,4 tys. zł, a wydatkowano 230,7 tys. zł (98,4%).

⁴² Monitorowanie zadań oświatowych realizowanych przez te jednostki obejmowało w szczególności zmiany w sieci szkół i przedszkoli, status zawodowy i kwalifikacje zatrudnionych nauczycieli oraz sposób wydatkowania środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej.

⁴³ Dotyczyło to np. liczby uczniów w oddziale, realizowania podstawy programowej kształcenia w tempie dostosowanym do indywidualnych możliwości psychofizycznych i poznawczych każdego dziecka, rozwijania zainteresowań czy wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa, a także podstawy programowej kształcenia w poszczególnych zawodach, wpisanych do *Klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego*.

określono m.in.: liczbę godzin lekcyjnych dla poszczególnych przedmiotów i etapów kształcenia, kwalifikacje nauczycieli, normy bezpieczeństwa i higieny. W formie zaleceń Ministra odniesiono się do wyposażenia sal lekcyjnych i organizacji przestrzeni szkolnej dla klas I-III. Nie dla wszystkich klas określono maksymalną liczebność. Nie oszacowano – w odniesieniu do tych standardów – poziomu kosztów kształcenia na poszczególnych etapach edukacyjnych.

Niektóre działania, pomimo monitorowania realizacji zadań oświatowych, były podejmowane przez MEN z opóźnieniem. Na przykład:

- dopiero po pięciu latach od wejścia w życie zmian przepisów o objęciu dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym dokonano zmian legislacyjnych dostosowujących warunki w szkole do oczekiwań i potrzeb uczniów i opiekunów prawnych⁴⁴;
- w latach szkolnych 2009/2010–2011/2012 udział dzieci sześciolletnich w klasach I szkoły podstawowej nie przekroczył 20%. Oznacza to, że nie osiągnięto zakładanego udziału sześciolatków w klasach I szkoły podstawowej (1/3 ogółu dzieci sześciolletnich), który pozwoliłby na zrównoważenie skutków występującego od roku szkolnego 2005/2006 niżu demograficznego⁴⁵;
- zmiany prawa w zakresie funkcjonowania świetlic weszły w życie dopiero w 2014 r., podczas gdy liczba dzieci wymagających opieki świetlicowej zaczęła się stopniowo zwiększać od roku 2009, w którym to roku wprowadzono obowiązek szkolny dla dzieci sześciolletnich (z terminem obowiązywania od 1 września 2012 r.)⁴⁶;
- dopiero po 12 latach MEN umożliwił m.in. organizację olimpiad dla uczniów gimnazjum dokonując nowelizacji rozporządzenia w tej sprawie w 2014 r. (do § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad⁴⁷ wprowadzono zapis o uczniach gimnazjum⁴⁸).

⁴⁴ Zmiany te dotyczyły m.in. ograniczenia liczebności oddziałów klasowych, wprowadzenia instytucji asystenta nauczyciela, a także specjalnej wagi do algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz zminimalizowania kumulacji uczniów w roczniku szkolnym.

⁴⁵ Ujęty w *Planie działalności MEN dla działu administracji rządowej oświata i wychowanie na 2012 r.* cel dotyczący obniżenia wieku szkolnego, tj. rozpoczynania spełniania obowiązku szkolnego dla sześciolatków, nie został zrealizowany: jego miernik określony na 20–30% odsetek rocznika dzieci rozpoczynających w roku szkolnym 2012/2013 naukę w klasie pierwszej wyniósł 17,5%. Dotyczyło to również kolejnego roku. Od 1 września 2014 r. spełnianie obowiązku szkolnego rozpoczęły dzieci siedmioletnie (urodzone w 2007 r.) oraz sześciolletnie (urodzone w pierwszym półroczu 2008 r.). Liczba uczniów w klasach I wzrosła w skali kraju nawet o 71%, co spowodowało konieczność organizacji zajęć dla oddziałów klas I–III w systemie zmianowym.

⁴⁶ Zmiany w przepisach dotyczących świetlic szkolnych zostały wprowadzone w efekcie m.in. przeprowadzanych przez MEN od końca 2012 r. kontroli dotyczących zapewnienia uczniom przez publiczne szkoły podstawowe możliwości korzystania ze świetlicy szkolnej zgodnie z przepisami prawa, na podstawie art. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2014 r., poz. 642). Nowe brzmienie art. 7 i 67 ustawy o systemie oświaty, obliuguje szkołę do zapewnienia zajęć świetlicowych dla uczniów, którzy pozostają w szkole dłużej ze względu na czas pracy rodziców, organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności wymagające zapewnienia opieki w szkole. Dają także możliwość zatrudnienia asystenta wychowawcy świetlicy.

⁴⁷ Dz. U. Nr 13, poz. 125 ze zm.

⁴⁸ Stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 2002 r. w sprawie organizacji oraz sposobu przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad, nie wskazano uczniów gimnazjów, dla których mogą być organizowane olimpiady. MEN dokonywało zestawień statystycznych, sporządzało materiały i analizy o charakterze stałym, przekrojowym i wieloletnim, dotyczące konkursów, turniejów i olimpiad w zakresie kształcenia ogólnego i zawodowego. W wyniku tych działań MEN umożliwił m.in. organizację olimpiad dla uczniów gimnazjum dokonując nowelizacji rozporządzenia.

Diagnoza potrzeb w sferze oświaty dokonana była w oparciu o analizę wyników badań z zakresu edukacji prowadzonych przez Instytut Badań Edukacyjnych, który w ramach współpracy z OECD realizował trzy programy badawcze, tj. badanie osiągnięć uczniów PISA (z angielskiego Programme for International Student Assessment), badanie nauczania i uczenia się TALIS (z angielskiego Reaching and Learning International Survey) oraz badanie kompetencji dorosłych PIAAC (z angielskiego Programme for the International Assessment of Adult Competencies). Analizowano ponadto w MEN m.in. proces obejmowania dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym oraz poziom wykorzystania części oświatowej subwencji ogólnej. Wyniki tych prac Minister wykorzystał w doskonaleniu wzoru algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz w szacowaniu skutków finansowych projektowanych rozwiązań legislacyjnych.

Minister podejmował działania wspierające wyrównywanie szans edukacyjnych. Obejmowały one następujące obszary: wczesne wspomaganie rozwoju dzieci, wychowanie przedszkolne dzieci niepełnosprawnych w przedszkolach ogólnodostępnych i oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych ogólnodostępnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, kształcenie, wychowanie i opiekę dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, niedostosowanej społecznie lub zagrożonej niedostosowaniem społecznym kształcącej się w szkołach ogólnodostępnych, zadania opiekuńcze, w tym funkcjonowanie gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, stołówek i świetlic, a także problematykę zmniejszania różnic regionalnych i środowiskowych w dostępie do edukacji.

W ramach tych działań opracowano materiały z zakresu: edukacji włączającej uczniów niepełnosprawnych, pomocy psychologiczno-pedagogicznej, funkcjonowania specjalnych ośrodków wychowawczych (SOW), wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka (WWR) w placówkach systemu oświaty, języka migowego i kształcenia dzieci i młodzieży niesłyszącej, promocji i ochrony zdrowia w szkole i placówce, działań resortu edukacji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa uczniom, a także *Informację dotyczącą organizacji i dostosowania procesu nauczania, w tym form i warunków przeprowadzania egzaminów do indywidualnych potrzeb i predyspozycji uczniów niepełnosprawnych*.

Ponadto realizowano Rządowy Program Rozwoju Edukacji na Obszarach Wiejskich na lata 2008–2013⁴⁹, którego celem było eliminowanie barier w dostępie ludności z tych terenów do pełnej oferty edukacyjnej, kulturalnej, informacyjnej i sportowej. Przewidziane w Programie działania były zgodne z Krajowym Planem Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Działania te związane ze zmianami prawa oświatowego dotyczyły głównie: upowszechniania wychowania przedszkolnego, prowadzenia działań w zakresie poprawy jakości procesu kształcenia oraz podnoszenia kompetencji nauczycieli. Rozwój uzdolnień uczniów zamieszkałych na terenach wiejskich realizowano w ramach projektu systemowego na lata 2010–2014 – *Opracowanie i wdrożenie kompleksowego systemu pracy z uczniem zdolnym*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W 2013 r. w Ministerstwie sporządzony został raport zawierający analizę stanu i propozycje zmian, w szczególności zmian legislacyjnych, organizacyjno-instytucjonalnych i finansowych, dotyczących w pierwszej kolejności zasad organizacji i przeprowadzania konkursów, turniejów i olimpiad. Wspomniane wnioski i rekomendacje, realizowano przede wszystkim poprzez wprowadzanie zmian legislacyjnych. Minister Edukacji Narodowej współpracował także z Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Zdrowia, a także Rzecznikiem

⁴⁹ http://www.bip.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=366%3Arzadowy-program-rozwoju-edukacji-na-obszarach-wiejskich-na-lata-2008-2013&catid=36%3Aprogramyprojekty&Itemid

Praw Dziecka i Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Prace te związane były również z opracowaniem Rządowego programu na lata 2014–2016 *Bezpieczna i przyjazna szkoła*⁵⁰ oraz *Pomoc państwa w zakresie dożywiania w latach 2006–2013*⁵¹. W latach 2010–2013 zapewniono objęcie zajęciami wczesnego wspomagania zwiększonej grupie młodszych dzieci z niepełnosprawnościami odpowiednio: z 15.349 w roku 2010 do 25.625 w roku 2013, tj. o 10.276 (66,9%), co polegało na organizowaniu w systemie oświaty działań stymulujących rozwój małego dziecka niepełnosprawnego od chwili wykrycia niepełnosprawności do rozpoczęcia nauki w szkole (tzw. działanie o charakterze wczesnej interwencji realizowane przez zespoły wczesnego wspomagania rozwoju dziecka). Umożliwiono również indywidualizację procesu edukacji uczniów niepełnosprawnych, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, w szkole ogólnodostępnej (indywidualne programy edukacyjno-terapeutyczne), a także dostęp do adaptowanych podręczników dla tych uczniów, w tym podręczników i książek pomocniczych dla uczniów niewidomych oraz słabowidzących, niesłyszących i z upośledzeniem umysłowym⁵². Problematyka związana z zapewnieniem bezpieczeństwa dzieci i młodzieży (profilaktyka przemocy, profilaktyka uzależnień, kształtowanie przyjaznego klimatu w szkole) realizowana była na poziomie profilaktyki: uniwersalnej (skierowanej do ogółu uczniów i wychowanków) oraz selektywnej (skierowanej do grupy zwiększonego ryzyka), a także wskazującej (skierowanej do grupy, w której ujawniły się symptomy zaburzeń zachowania). Na realizację tych zadań udzielono dotacji 83 podmiotom. W związku z realizacją działań edukacyjnych w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) w Priorytecie IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach* Minister monitorował wskaźniki realizacji tego Priorytetu. Zgodnie ze *Szczegółowym Opiskiem Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* (wersja z 1 lipca 2014 r.)⁵³, aktualna wartość alokacji dla Priorytetu IX PO KL to ogółem 2.018.161 tys. euro, a według stanu na 30 września 2014 r. wartość zawartych umów o dofinansowanie wyniosła: dla Poddziałania 9.1.1. – 90,1% zaś dla Poddziałania 9.1.2. – 99,7%. W ramach tych środków sfinansowano m.in. zadania dotyczące zwiększenia dostępności wychowania przedszkolnego oraz realizację programów indywidualizacji procesu nauczania i wychowania uczniów klas I–III szkoły podstawowej, którym objęto 512,3 tys. dzieci i blisko 9 tys. szkół.

3.1.2. Samorządy w systemie planowania i kontroli edukacji

Prawie 40% kontrolowanych gmin nie posiadało dokumentów strategicznych uwzględniających wizję rozwoju lokalnej oświaty. Część jednostek (19, 63,3%) przedstawiło w trakcie kontroli aktualne strategie rozwoju gmin uwzględniające między innymi zadania oświatowe. W ocenie NIK *Informacje o stanie zadań oświatowych* nie zostały wykorzystane jako narzędzia do diagnozowania potrzeb edukacyjnych czy kreowania lokalnej polityki oświatowej, a w konsekwencji do podnoszenia poziomu oświaty i rozwiązywania ewentualnych problemów. W 12 gminach (40%) stwierdzono nieprawidłowości lub czynniki ryzyka w obszarze nadzoru samorządów nad szkołami oraz placówkami oświatowymi funkcjonującymi na ich terenie.

⁵⁰ Uchwała Nr 130/2014 Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie przyjęcia Rządowego programu na lata 2014–2016 *Bezpieczna i przyjazna szkoła* (http://men.gov.pl/wp-content/uploads/2014/08/2014_365_uchwala_rm.pdf).

⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz. 186 ze zm.) – rozporządzenie wygasało z dniem 20 marca 2014 r.

⁵² Jedną z form realizacji tego zadania było dofinansowanie do zakupu podręczników w ramach *Narodowego Programu Stypendialnego, w tym Wyprawka Szkolna*.

⁵³ http://www.efs.2007-2013.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/89/SzOP%20PO%20KL_1_lipca_2014.pdf

Diagnoza potrzeb edukacyjnych i planowanie strategiczne w obszarze oświaty

1. W roku szkolnym 2012/2013 r. funkcjonowało na terenie kraju 13,6 tys. szkół podstawowych 7,6 tys. gimnazjów oraz 10,8 tys. szkół ponadgimnazjalnych dla dzieci i młodzieży oraz szkół policealnych. Ogółem w szkołach tych kształciło się 4.994,3 tys. uczniów⁵⁴. W roku szkolnym 2014/2015 kontrolowane gminy były organami prowadzącymi dla 443 przedszkoli (w tym m.st. Warszawa 328), 12 przedszkoli specjalnych (w tym m.st. Warszawa 9), 312 szkół podstawowych (w tym m.st. Warszawa 178), 182 gimnazjów (w tym m.st. Warszawa 113). Ogółem w placówkach tych kształciło się 225.681 uczniów i wychowanków w 9.708 oddziałach⁵⁵. Samorządy prowadziły⁵⁶ inne placówki oświatowe oraz udzielały dotacji 757 szkołom i placówkom oświatowych prowadzonym przez inne niż jst podmioty.

W 15⁵⁷ spośród 30 kontrolowanych gmin funkcjonowały jednostki obsługi administracyjno-finansowej szkół i placówek oświatowych. Wyniki kontroli NIK pn. *Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnych szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego* (P/14/100) wskazują, że system obsługi ekonomiczno-administracyjnej, oparty na działalności wyodrębnionych jednostek, umożliwiał prawidłową realizację zadań organów wykonawczych gmin, związanych w głównej mierze z zapewnieniem obsługi finansowej szkół i placówek oświatowych. Przyjmowane w tym zakresie rozwiązania organizacyjne, poza ograniczeniem liczby podmiotów, jak i pracowników zaangażowanych w taką obsługę, zapewniały ujednolicenie sposobu jej prowadzenia⁵⁸.

2. Realizacja zadań oświatowych jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego, które dysponują dużą swobodą w kształtowaniu warunków lokalowych i oferty edukacyjnej szkół. Jednym z niezbędnych czynników zapewnienia realizacji zadań oświatowych jest przeprowadzenie rzetelnej diagnozy potrzeb edukacyjnych mieszkańców. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście stale rosnących i często stanowiących najbardziej znaczącą pozycję w budżecie samorządu, wydatków na ten cel⁵⁹. W latach 2011–2014 w kontrolowanych jednostkach diagnoza potrzeb edukacyjnych była realizowana zarówno na podstawie przyjętych przez organ stanowiący dokumentów typu: strategię rozwoju gminy, strategię rozwiązywania problemów społecznych, wieloletnich planów inwestycyjnych, jak również analiz arkuszy organizacyjnych, raportów ewaluacyjnych, planów finansowych lub wniosków do projektów uchwał budżetowych składanych przez dyrektorów, analizy średnich wynagrodzeń nauczycieli, potrzeb w zakresie wyposażenia remontów i inwestycji, wyników sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych⁶⁰, baz danych SIO, wniosków i skarg komisji oświaty spotkań z dyrektorami wizytacji szkół, wniosków rodziców, podczas posiedzeń komisji właściwych ds. oświaty czy zgłaszanych na bieżąco potrzeb.

⁵⁴ Dane dotyczące szkół dla dzieci i młodzieży oraz policealnych pochodzą z informacji i opracowań statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*, Warszawa 2013 r.

⁵⁵ W tym: w przedszkolach 1.624 oddziałów, w przedszkolach specjalnych 54 oddziałów, w szkołach podstawowych 3.696 oddziałów, w gimnazjach 1.281 oddziałów.

⁵⁶ Łącznie pięć innych placówek oświatowych.

⁵⁷ Dotyczy gmin: Reszel, Bartoszyce, Ożarówce, Strumień, Wojkowice, Jastrzębie Zdrój, Krzyżanowice, Jodłowa, Rudnik nad Sanem, Tarnobrzeg, Wałcz, Skaryszew, Płońsk, Kalisz Pomorski, m.st. Warszawa.

⁵⁸ Por. Informacja o wynikach kontroli pn. *Funkcjonowanie wybranych jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego* (P/14/100).

⁵⁹ Udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem stanowił w 2013 r. 17%.

⁶⁰ Dotyczy sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych, o których mowa a art. 9 ust. 1 pkt 1–2 ustawy o systemie oświaty.

Cele i zadania oświatowe najczęściej zdefiniowane były w dokumentach strategicznych w niewielkim stopniu związanych z edukacją – 19 spośród 30 kontrolowanych gmin (63,3%) posiadało aktualne strategie rozwoju gmin uwzględniające m.in. zadania oświatowe, a zaledwie trzy (10%) opracowały odrębny dokument o charakterze strategicznym związanym z oświatą.

Sformułowane w różnych dokumentach strategicznych (typu: strategie rozwoju gminy, strategie rozwiązywania problemów społecznych) cele i zadania oświatowe koncentrują się przede wszystkim na inwestycjach (np. remonty, rozbudowy i modernizacje bazy lokalowej, budowa boisk i sal gimnastycznych przy szkołach), rozwijaniu oferty edukacyjnej (np. popularyzacja języków obcych, tworzenie różnorodnej oferty zajęć pozalekcyjnych), doposażaniu pracowni lekcyjnych w nowoczesny sprzęt. NIK zwraca uwagę na zbyt ogólny sposób ujęcia w strategiach rozwoju gmin zadań dotyczących oświaty⁶¹. Utrudnia to skuteczne monitorowanie i dokonanie oceny efektów realizacji zadań. Do najczęściej wymienianych przez przedstawicieli kontrolowanych samorządów przyczyn tego stanu zaliczyć należy: brak takiej potrzeby ze względu na małą liczbę prowadzonych placówek, zbyt duże koszty, inne formy rozpoznania i zaspokajania potrzeb w zakresie edukacji.

- *Burmistrz Reszla podał, że rozpoznawanie potrzeb w zakresie realizacji zadań oświatowych odbywało się na bieżąco, głównie podczas wizytacji szkół, spotkań z dyrektorami, na podstawie ich wniosków składanych do planów budżetowych gminy oraz wniosków rodziców i interpelacji radnych na sesjach rady.*
- *Burmistrz Braniewa stwierdził, że Braniewo jest na tyle małą miejscowością, że nie zachodzi potrzeba tworzenia odrębnych dokumentów w sprawie diagnozowania potrzeb szkół w zakresie realizacji zadań oświatowych⁶². Ponadto za diagnozę można uznać przedstawianie wyników pracy szkół na forum Rady Miasta i jej komisji.*
- *Burmistrz Łęknicy wyjaśnił, że strategia oświatowa nie została przyjęta odrębnym aktem z uwagi na fakt istnienia na terenie gminy jednego Zespołu Szkół oraz realizowania zadań oświatowych na podstawie stworzonej przez Dyrektora Szkoły tzw. koncepcji funkcjonowania i rozwoju Zespołu Szkół Publicznych w Łęknicy.*

Organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe wprawdzie nie były zobowiązane do przygotowywania dokumentów związanych z długookresowym rozwojem oświaty, jednak zdaniem NIK, mogą one być pomocne w formułowaniu celów i zadań uwzględniających lokalne potrzeby i monitorowaniu rezultatów. Przygotowanie rzetelnego dokumentu uwzględniającego zagadnienia oświatowe, takiego jak strategia czy polityka oświatowa, nie jest możliwe bez systematycznego i długotrwałego gromadzenia i analizowania danych.

3. Jednym z narzędzi służących do planowania i monitorowania realizacji zadań oświatowych może być *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych*, którą organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu jst w terminie do 31 października każdego roku. Treść, forma jak również zakres wykorzystania tego dokumentu, nie został określony w przepisach prawa poza wskazaniem, że niezbędnym jej elementem są wyniki sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych. Odpowiednie przygotowanie tego dokumentu, jak stwierdzono w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy miało na celu poddanie lokalnej polityki oświatowej kontroli społecznej oraz uczynienie jej przedmiotem debaty publicznej.

W czterech kontrolowanych gminach (13,3%) organ wykonawczy nie przedkładał lub przedłożył *Informację o stanie realizacji zadań oświatowych* za poprzedni rok organowi stanowiącemu bez zachowania terminu lub bez wymaganych przepisem art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, danych dotyczących wyników przeprowadzonych w szkołach sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych.

⁶¹ Dotyczy gmin: Stawiguda, Reszel oraz kontroli rozpoznawczej w Nadarzynie.

⁶² W roku szkolnym 2014/2015 Miasto Braniewo prowadziło trzy szkoły podstawowe z 51 oddziałami (1.170 uczniów), dwa gimnazja z 26 oddziałami (613 uczniów) oraz jedno przedszkole z 5 oddziałami (123 wychowanków).

- W okresie objętym kontrolą wójt gminy Jodłowa nie przedstawiał organowi stanowiącemu „Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych”, w tym o wynikach sprawdzianów i egzaminów. Wójt wyjaśnił, że zagadnienia były dyskutowane na komisjach Rady Gminy, a także na spotkaniach z dyrektorami, jednakże nie były one przedstawiane Radzie Gminy ze względu na przeoczenia;
- „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych” szkół z terenu gminy Rudnik nad Sanem za rok szkolny 2013/2014 została przedstawiona Radzie Miasta z uchybieniem terminu wynikającego z przepisu art. 5a ust 4 ustawy o systemie oświaty, tj. 30 grudnia 2014 r. Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z braku organizacji sesji w trybie zwyczajnym w terminie 3–31 października. W gminie Komańcza Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkoły 2011/2012 została sporządzona z 3-miesięcznym opóźnieniem. Z wyjaśnień złożonych przez Wójta wynika, że związane to było z przejściem na emeryturę pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie spraw oświatowych;
- „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych” za rok 2010/2011 w gminie Pomiechówek nie zawierała wyników egzaminów gimnazjalnych. Wójt gminy wyjaśnił, że wyniki egzaminów gimnazjalnych zostały przedstawione radzie gminy w oddzielnym dokumencie. Dlatego nie przenoszono ich jako powtórzenie do przedmiotowej informacji. Oba dokumenty rada gminy otrzymała łącznie.

Wyniki kontroli NIK potwierdzają różnorodność zakresu, form i objętości prezentowanych danych w tych dokumentach nawet w obrębie jednej gminy. Przykładowo w gminie Skaryszew na informacje o stanie realizacji zadań oświatowych składały się sporządzone w sposób niejednolity sprawozdania dyrektorów poszczególnych placówek oświatowych. NIK zauważa, że w tej sytuacji trudno jest uznać *Informację o stanie realizacji zadań oświatowych* za skuteczne narzędzie do diagnozowania potrzeb edukacyjnych, a w konsekwencji podnoszenia poziomu oświaty i rozwiązywania ewentualnych problemów. Uwzględniając fakt, że dokumenty te odzwierciedlają często lokalną specyfikę danej gminy, nie mają one charakteru uniwersalnego, co za tym idzie – nie stanowią dla organów prowadzących źródła wiedzy w obszarze oświaty.

4. Podstawowym rozwiązaniem przyjętym w oświacie służącym pomiarowi efektów dydaktycznych na poszczególnych etapach kształcenia jest system zewnętrznej oceny wyników kształcenia w formie sprawdzianu organizowanego po szkole podstawowej, egzaminu gimnazjalnego oraz maturalnego. W 2011 r. uczniowie szkół podstawowych z 40 możliwych do osiągnięcia na sprawdzianie punktów uzyskali średnio 25,27 punktów i odpowiednio 25,8 punktów 2014 r. Sprawdzian ten obejmował umiejętności: czytania i pisania (oceniane w skali od zera do dziesięciu punktów), rozumowania i korzystania z informacji i wykorzystywania wiedzy w praktyce (oceniane w skali od zera do ośmiu punktów) oraz korzystania z informacji (odpowiednio od zera do czterech punktów). Zwraca równocześnie uwagę relatywnie gorszy wynik tego sprawdzianu w przypadku uczniów zamieszkałych na wsi i w miejscowościach do 20 tys. mieszkańców w stosunku do tych z aglomeracji miejskich. Przykładowo w 2011 r. uczniowie ci uzyskali wynik na poziomie odpowiednio 24,44 punktu i 24,66 punktów.

W przypadku egzaminu gimnazjalnego składa on się z trzech części: humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej⁶³ i z języka obcego nowożytnego⁶⁴. Niezależnie od zmian wprowadzonych w zasadach organizowania tego egzaminu jego wyniki wskazują na zjawisko uzyskiwania relatywnie słabszych wyników przez uczniów zamieszkałych na wsiach i w miejscowościach do 20 tys. mieszkańców. I tak, w 2011 r. przy średniej krajowej wynoszącej w części humanistycznej egzaminu 25,31 punktów (na 50 możliwych), uczniowie zamieszkali na wsi uzyskali 24,65 punktów, a w miejscowościach liczących do 20 tys. mieszkańców odpowiednio 24,33 punktów. W części matematyczno-przyrodniczej przy wyniku w skali ogólnokrajowej wynoszącym 23,63 punktów (na 50 możliwych), uczniowie zamieszkali na wsi uzyskali 22,92 punktów, a w miejscowościach liczących do 20 tys. mieszkańców 22,76 punktów.

⁶³ Zdawany w zakresie matematyki i nauk przyrodniczych (biologia, chemia, fizyka, geografia).

⁶⁴ W zakresie języka nowożytnego zdawany z możliwością wyboru jednego z dwóch poziomów (podstawowego lub rozszerzonego).

System egzaminów zewnętrznych umożliwia sprawdzenie osiągnięć uczniów na zakończenie kolejnych etapów edukacji, przy zapewnieniu porównywalności wyników w danym roku na poziomie krajowym i lokalnym. Wyniki egzaminów zewnętrznych poprzez swoją funkcję informacyjną, diagnostyczną i ewaluacyjną stanowią mogą podstawę do doskonalenia systemu kształcenia na różnych szczeblach zarządzania oświatą. Organy prowadzące szkoły mogą w tym celu wykorzystywać wskaźniki Edukacyjnej Wartości Dodanej oraz skalę staninową, które umożliwiają monitorowanie efektywności nauczania w prowadzonych szkołach. W kontrolach NIK pn. *Organizacja i finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli* (P/11/073) oraz *System egzaminów zewnętrznych w oświacie* (P/14/022) na podstawie wyników analiz informacji o stanie realizacji zadań oświatowych ustalono m.in., że pracownikom organów prowadzących brakuje kompetencji w zakresie analizy i interpretacji danych statystycznych przekazywanych przez Okręgowe Komisje Edukacyjne (OKE), co w rezultacie powoduje brak kompleksowych działań na rzecz podnoszenia jakości nauczania szkół. Wyniki niniejszej kontroli potwierdzają, że organy prowadzące nie zawsze dokonują analizy wyników sprawdzianów i egzaminów uzyskiwanych przez uczniów w prowadzonych placówkach. Przykładowo Wójt gminy Komańcza stwierdził, że: *analiza wyników nauczania przekazana została do kompetencji dyrektorów szkół, którzy w przypadku potrzeb występują do gminy o zabezpieczenie środków finansowych na zorganizowanie dodatkowych zajęć pozalekcyjnych dla uczniów mających problemy w nauce*.

Ponadto, jak wskazują wyniki kontroli pn. *System egzaminów zewnętrznych w oświacie* (P/14/022) szkolne analizy wyników egzaminów ograniczały się do zestawienia danych przekazanych przez właściwą terytorialnie okręgową komisję egzaminacyjną i przedstawienia ich w formie graficznej, bez ich jakościowej interpretacji. Nieliczne szkoły korzystały w trakcie analiz z metody EWD. W analizach wyników egzaminów nie uwzględniano uwarunkowań osiągnięć edukacyjnych uczniów, w tym wpływu czynników indywidualnych, środowiskowych oraz pedagogicznych zależnych od szkoły. W rezultacie, w skontrolowanych szkołach nie zdiagnozowano przyczyn obniżania się lub wzrostu efektywności nauczania, co istotnie ograniczało możliwości wykorzystania wyników egzaminów do doskonalenia ich działalności dydaktycznej.

Nadzór jednostek samorządu terytorialnego nad szkołami

1. Stosownie do art. 34a ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący szkoły lub placówki oświatowe sprawuje nadzór nad ich działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym w szczególności nad: prawidłowością dysponowania przyznanymi szkołom lub placówkom oświatowym środkami budżetowymi oraz pozyskanymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem, przestrzeganiem obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów.

Kontrolowane organy prowadzące sprawowały nadzór obejmujący przede wszystkim: sprawy finansowo-administracyjne szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez jst, w tym prawidłowość dysponowania przyznanymi środkami, przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów, gospodarowanie mieniem i przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy, wykorzystanie dotacji przekazanych szkołom i placówkom oświatowym prowadzonym przez inne podmioty niż jst, weryfikację liczby uczniów uczęszczających do szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty

oraz zapewnienie warunków do realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego⁶⁵. Nadzór ten sprawowany był w szczególności poprzez przeprowadzanie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przekazanej w budżetu gmin, kontroli w nadzorowanych szkołach i placówkach oświatowych oraz analizę stosownych dokumentów (np. w zakresie zgodności wydatków z planem finansowym), weryfikację wniosków składanych przez dotowane podmioty oraz kontrole sprawdzające realizację wniosków.

2. Spośród 30 kontrolowanych gmin w 12 (40%)⁶⁶ stwierdzono nieprawidłowości lub czynniki ryzyka związane z czynnościami nadzorczymi i kontrolnymi nad szkołami oraz placówkami oświatowymi funkcjonującymi na ich terenie. W dziesięciu (33%) skontrolowanych gminach polegały one na: braku udokumentowania wykonywanych czynności nadzorczych⁶⁷, nieprzeprowadzaniu kontroli lub ich realizacji w ograniczonym zakresie⁶⁸.

Pięć⁶⁹ gmin nie skorzystało, z określonych w art. 90 ust. 3e oraz 80 ust. 3e ustawy o systemie oświaty możliwości przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub przeprowadziło je w ograniczonym zakresie i skali. Zdaniem NIK, rzetelne prowadzenie czynności nadzorczych i kontrolnych oraz dokumentowanie i analiza dokonanych w ich toku ustaleń jest istotne z punktu widzenia monitorowania realizowanych zadań oświatowych.

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 r., poz. 977 ze zm.).

⁶⁶ Dotyczy gmin: Biały Bór, Kalisz Pomorski, Jodłowa, Rudnik nad Sanem, Dynów, Tarnobrzeg, Komańcza, Pomiechówek, Olszanka, Skaryszew, Płońsk, Warszawa.

⁶⁷ Dotyczy gmin Olszanka, Pomiechówek, Skaryszew, Jodłowa.

⁶⁸ Dotyczy gmin: Rudnik nad Sanem, Komańcza, Dynów, Biały Bór, Kalisz Pomorski. Biuro Kontroli w Warszawie w latach 2011–2014 przeprowadziło kontrole jedynie w 2,4% placówek oświatowych prowadzonych przez m.st. Warszawę (stan na 30 września 2014 r.), a także nieprzeprowadzenie przez dzielnicę Białołęka (Warszawa) kontroli w prowadzonych placówkach oświatowych w zakresie prawidłowości wydatkowania środków przekazanych szkołom i przedszkolom, zapewnienia przez ich dyrektorów bezpiecznych i higienicznych warunków nauki oraz zapewnienia w szkołach i przedszkolach warunków i wyposażenia niezbędnego do realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego, poprawności i rzetelności danych przekazywanych przez szkoły i placówki oświatowe w ramach SIO, wysokości opłat faktycznie pobieranych przez placówki przedszkolne.

⁶⁹ Dotyczy gmin: Płońsk, Tarnobrzeg, Skaryszew. Przykładowo w gminie Olszanka nie przeprowadzano kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych placówkom oświatowym prowadzonym przez inny niż gmina podmiot, mimo możliwości wynikającej z art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty oraz podjętej przez Radę Gminy uchwały w tym zakresie. Wójt poinformował, że kontrola wykorzystania udzielonych niepublicznym placówkom oświatowym dotacji, prowadzona była na bieżąco w formie wizytacji i poprzez wyjaśnienia w zakresie realizowanych przez te jednostki wydatków. Podkreślić należy, iż uchwała Nr X/43/11 Rady Gminy z dnia 29 sierpnia 2011 r. ustalająca tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Olszanka przez inne niż Gmina Olszanka osoby prawne i osoby fizyczne oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, nie przewiduje wizytacji w niepublicznych placówkach, a jedynie ich kontrolę (§ 4 pkt 1) w zakresie sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych przez te placówki. Zdaniem NIK wzrost dotacji dla takich placówek (z 394,1 tys. zł w 2011r. do 790,4 tys. zł) uzasadnia przeprowadzenie takiej kontroli. Biuro Kontroli m.st. Warszawy w latach 2011–2014 przeprowadziło kontrolę w zakresie przyznawania, rozliczania i prawidłowości wykorzystania dotacji jedynie 1,4% niepublicznych placówek oświatowych (do października 2014 r.). Ponadto dzielnica Białołęka nie przeprowadziła kontroli wykorzystania dotacji udzielonych niepublicznym szkołom podstawowym i gimnazjom, a kontrole przeprowadzone w przedszkolach nie obejmowały prawidłowości faktycznego przyznawania środków z dotacji, mimo możliwości przewidzianej zarówno przepisami art. 80 ust. 3e oraz 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty jak i § 27c pkt 24 uchwały nr XLVI/1422/2008 Rady Miasta z 18 grudnia 2008 r. ze zm.

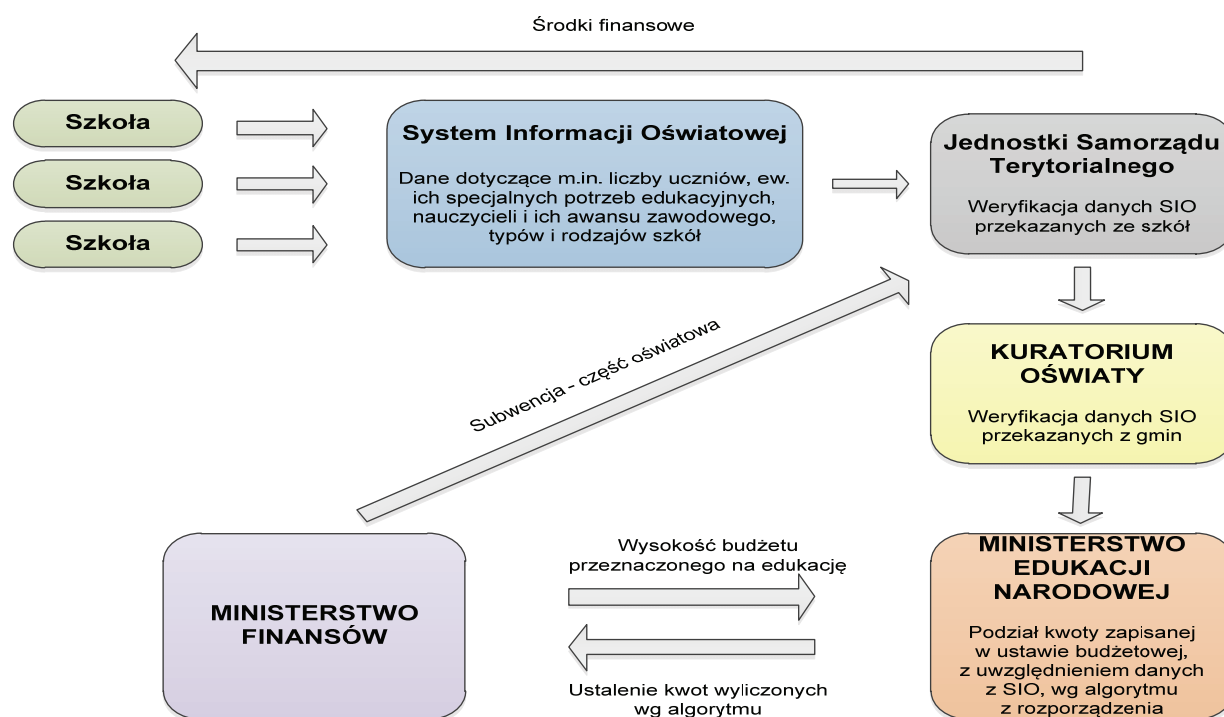
3.2 Finansowanie oświaty w Polsce

Finansowanie oświaty w Polsce odbywa się w zasadniczej części ze środków publicznych. Po 1999 r. zakładanie i prowadzenie poszczególnych typów i rodzajów przedszkoli, szkół i placówek oświatowych⁷⁰ jest związane z zadaniami należącymi do właściwości określonych organów administracji rządowej lub do samorządu terytorialnego. Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, a przede wszystkim za zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli i utrzymanie szkół oraz placówek oświatowych, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Finansowanie oświaty z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, których zasadniczą część stanowi subwencja oświatowa ma w założeniu zapewnić ich stabilność i umożliwić planowanie. System ten obarczony jest szeregiem uwarunkowań, które wpływają na funkcjonowanie oświaty jako całości. Po pierwsze, część oświatowa subwencji ogólnej nie ma charakteru dotacji, co pozwala na swobodę dysponowania tymi środkami przez jst. Po drugie mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej cechuje duży stopień złożoności (w algorytmie stosuje się coraz większą liczbę parametrów, co może utrudniać interpretację), brak oszacowania faktycznych kosztów kształcenia przy różnicowaniu wag w algorytmie, formalne różnicowanie na szkoły wiejskie i miejskie bez uwzględnienia rzeczywistych uwarunkowań ich funkcjonowania.

Schemat nr 1

Mechanizm ustalania i podziału części oświatowej subwencji ogólnej



Źródło: Opracowanie własne NIK.

⁷⁰ Stosownie do art. 5 ustawy o systemie oświaty.

3.2.1. Zadania Ministra Edukacji Narodowej w finansowaniu oświaty w Polsce

1. Stosowany w Polsce model finansowania oświaty za pomocą subwencji oświatowej został przyjęty pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. Struktura algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz liczba i znaczenie zawartych tam wag stale się zmieniała. W latach 2001–2004 analizowano i stosowano w algorytmie tzw. wagę zależną od dochodów gmin. Waga ta, uzależniająca zróżnicowany potencjał finansowy samorządów, została na wniosek Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wykreślona z algorytmu począwszy od 2005 r. Uznano bowiem, że poziom dochodów podatkowych na jednego mieszkańca znajduje swoje odzwierciedlenie w mechanizmie kalkulacji kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej i nie powinien być on uwzględniany również przy kalkulowaniu części oświatowej, która co do zasady nie jest instrumentem łagodzenia różnic w potencjale gospodarczym poszczególnych gmin, powiatów i województw. Obecnie mechanizm części wyrównawczej subwencji ogólnej uwzględnia wysokość dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (w ramach kwoty podstawowej) oraz w przypadku powiatów – wskaźnik bezrobocia (w ramach kwoty uzupełniającej).

W latach 2010–2013 w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, niezależnie od otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej, występują znaczne rozbieżności w wykonaniu wydatków na finansowanie zadań oświatowych. Wzrost nakładów na oświatę ze środków części oświatowej subwencji ogólnej (o 13%) był związany przede wszystkim z finansowaniem przez organy prowadzące sfery zatrudnienia pracowników oświaty, w tym corocznego wzrostu średnich wynagrodzeń przypisanych do poszczególnych stopni awansu zawodowego. We wskazanym okresie następowało równoczesne zmniejszenie ogólnej liczby uczniów w szkołach (o 6,2%) oraz liczby nauczycieli (o 3,2%). Udział środków przeznaczanych na wynagrodzenia nauczycieli w relacji do części oświatowej subwencji ogólnej stanowił średnio 64%⁷¹.

2. Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej⁷² właściwym dla działu oświata i wychowanie jest Minister Edukacji Narodowej, który w związku z posiadanymi kompetencjami przekazuje corocznie Ministrowi Finansów wybrane dane wynikające z SIO, a także informacje związane ze zmianami zakresu realizowanych zadań oświatowych w państwie oraz dokonuje podziału omawianych kwot pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego (algorytm).

Część oświatową subwencji ogólnej po odliczeniu rezerwy dzieli się między jednostki samorządu terytorialnego według zasad określanych corocznie w rozporządzeniu wydanym przez MEN⁷³. Wykorzystywano do tego przede wszystkim dane SIO, dotyczące zakresu prognozowanych zadań oświatowych w danym roku, w tym m.in. przewidywaną średnioroczną liczbę uczniów, liczbę nauczycieli, coroczne prognozy dotyczące stopnia awansu zawodowego oraz skutki finansowe związane ze wzrostem wynagrodzeń nauczycieli⁷⁴.

⁷¹ Udział środków przeznaczonych na wynagrodzenia w części oświatowej subwencji ogólnej stanowił w 2011 64,7 %, w 2012 r. 63,9% w 2013 r. 63,8%. Środki naliczane na wynagrodzenia nauczycieli zostały oszacowane w MEN na podstawie średnich wynagrodzeń nauczycieli wynikających z art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela oraz liczby etatów nauczycieli (uwzględnianych przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej) wg. danych SIO.

⁷² Dz. U. z 2014 r., poz. 1255.

⁷³ Stosownie do art. 28 ust. 2, 5 i 6 ustawy o dochodach jst.

⁷⁴ W ocenie skutków regulacji wydawanych corocznie przez MEN rozporządzeń w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst wskazywano, że część oświatowa subwencji ogólnej jest dzielona na podstawie danych o liczbie uczniów oraz liczbie etatów wykazanych w SIO.

Algorytmiczny podział części oświatowej subwencji ogólnej dokonywany na podstawie corocznych rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach⁷⁵, pełnił wyłącznie rolę kalkulacyjnego podziału ogólnej kwoty tych środków przewidzianej w ustawach budżetowych. Zmienna liczba i wartość poszczególnych wag przyjętych w algorytmie nie mają wpływu na wysokość ogólnej kwoty, powodując jedynie przesunięcia środków pomiędzy organami prowadzącymi. Wadą takiego rozwiązania jest w szczególności fakt, że składniki wzoru algorytmu podziału oraz wagi przypisywane składnikom tego wzoru nie odzwierciedlały kosztów zadań oświatowych i nie były powiązane z określonymi standardami edukacyjnymi w zakresie kosztów realizacji poszczególnych zadań, a liczba wag i wskaźników czyniła go nieczytelnym (w algorytmie stosuje się coraz większą liczbę wag, skutkującą trudnościami interpretacyjnymi). Nie bez zaznaczenia jest także formalne (administracyjne) różnicowanie na szkoły wiejskie i miejskie bez uwzględnienia rzeczywistych uwarunkowań ich funkcjonowania.

Coroczne korekty wspomnianego algorytmu opiniowane były przez Ministra Finansów oraz Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, przy czym w opiniach wyrażanych przez stronę samorządową podnoszono przede wszystkim niedostateczną wysokość środków finansowych planowanych w części oświatowej subwencji ogólnej oraz niepełne pokrywanie tymi środkami wydatków oświatowych ponoszonych przez samorządy⁷⁶.

Na kluczowe problemy finansowania oświaty za pomocą części oświatowej subwencji ogólnej uwagę zwracają również autorzy publikacji: *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*⁷⁷. Zaliczyć do nich można dużą liczbę stosowanych w algorytmie wag i wskaźników, które czyniły mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej złożonym. W latach 2000–2007 wzrosła ona z 21 do 41 osiągając w 2015 r. poziom 47. Również podział środków wspierający obszary wiejskie jest nieefektywny zarówno z punktu widzenia funkcji redystrybucyjnej jak i refundacyjnej algorytmu, a wyłącznie administracyjne definiowanie wsi nie uwzględnia zróżnicowania potencjału gospodarczego poszczególnych gmin. Z badań przeprowadzonych przez autorów wynika również, że waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli nie spełniła założenia dostosowania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej do struktury kosztów w oświacie.

W badanym okresie Minister Edukacji Narodowej dokonywał podziału części oświatowej subwencji ogólnej i współpracował w tym zakresie z Ministrem Finansów. Podejmował starania, aby dostosować algorytm podziału subwencji oświatowej do realizowanych zadań oświatowych oraz zmian w prawie. Działania te były jednak podejmowane bez oszacowania faktycznych kosztów realizacji zadań oświatowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie sprzyja to rzetelnemu określeniu potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie oświaty i stwarza ryzyko dalszego pogłębiania zróżnicowania oferty i poziomu usług edukacyjnych w skali kraju. Utrudnia również wprowadzanie zmian w prawie oświatowym.

⁷⁵ Odpowiednio z dnia 20 grudnia 2011 r. na rok 2012, 20 grudnia 2012 r. na rok 2013 i 18 grudnia 2013 r. na rok 2014 (odpowiednio Dz. U. z 2011 r. Nr 288, poz. 1693 ze zm., Dz. U. z 2012 r., poz. 1541 oraz Dz. U. z 2013 r., poz. 1687).

⁷⁶ Przykładowo była to negatywna opinia wyrażona na posiedzeniu w dniu 22 listopada 2011 r. oraz odmowa zaopiniowania projektu rozporządzenia na posiedzeniu plenarnym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 30 listopada 2011 r., a także negatywnie zaopiniowano projekt rozporządzenia na posiedzeniu w dniach 19 i 28 listopada 2012 r., gdzie podkreślono zbyt małą kwotę ogólną części oświatowej subwencji oraz brak standardów edukacyjnych (w trakcie posiedzenia strona samorządowa zgłosiła potrzebę ustalenia rzeczywistych kosztów, jakie jst ponoszą w związku z finansowaniem zadań oświatowych; uwagi dotyczyły również zbyt małej kwoty subwencji i braku odpowiednich standardów do jej wyliczenia).

⁷⁷ Szerzej na ten temat: M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas pn. *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*. Warszawa 2009 r. str. 131–174.

3. W okresie objętym kontrolą proporcje podziału środków części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego ulegały zmianom w uzgodnieniu z Zespołem ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zmiany te polegały na dostosowywaniu wag we wzorze algorytmu do zakresu realizowanych zadań oświatowych oraz zmian w prawie. Zmodyfikowano również zasady ustalania wartości wskaźnika korygującego D_r , co związane było z budżetami jednostek samorządu terytorialnego i zmniejszeniem dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w związku z obniżeniem wartości wskaźnika w przypadku zmniejszenia liczby nauczycieli dyplomowanych lub w związku z brakiem w jednostce samorządu terytorialnego nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela, w przypadku przekazania prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego szkół do 70 uczniów osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej (art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty). Zmiana ta dotyczyła tych podmiotów, dla których wskaźnik ukształtowałby się na poziomie niższym niż 0,87.

Jednym z parametrów algorytmu jest finansowy standard A^{78} , który stanowi kalkulacyjną kwotę jednostkową na ucznia przeliczeniowego, używaną dla ustalenia kwoty części oświatowej subwencji ogólnej należnej jednostce samorządu terytorialnego. Standard ten wynosił w kolejnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 4.717,01 zł, 4.936,75 zł, 5.163,09 zł i 5.243,31 zł. Zgodnie z uzasadnieniem do rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w 2015 r.⁷⁹ finansowy standard A wynosi 5.304,35 zł. Należy jednak wskazać, że parametr ten nie jest wyliczany na podstawie informacji o faktycznych kosztach kształcenia uczniów. Jego wartość określa się według wzoru: $A = SO/Up$, w którym Up oznacza przeliczeniową liczbę uczniów ogółem, zaś SO – część oświatową, po odliczeniu rezerwy, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Część oświatowa subwencji ogólnej w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.⁸⁰ została zaplanowana w wysokości 40 mld 377 mln zł i jest wyższa o 877 mln zł od środków przewidzianych na ten cel na 2014 r.⁸¹, czyli o 2,2%.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów edukacyjnych dotyczących warunków nauczania wraz z oszacowaniem ich kosztów ułatwiłoby wprowadzanie zmian w prawie oświatowym, a wykorzystanie ich przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej zapewniłoby większą transparentność w zakresie powiązania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środkami finansowymi przeznaczanymi na ich realizację⁸². Stosownie do art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządów Lokalnych⁸³ wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych przez Konstytucję lub inne przepisy prawa.

⁷⁸ Finansowy standard A ustala się na podstawie danych bazowego roku szkolnego.

⁷⁹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//501/248805/248884/dokument142077.pdf>

⁸⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 153.

⁸¹ Załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 162).

⁸² Proces obejmowania dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym wskazuje na konieczność określenia standardów w zakresie ich kształcenia. Potrzeby w tym zakresie zostały zidentyfikowane przez MEN w ciągu czterech lat od rozpoczęcia zmian.

⁸³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

3.2.2. Minister Finansów jako dysponent części oświatowej subwencji ogólnej

1. Część oświatowa subwencji ogólnej⁸⁴ przeznaczona jest dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i przekazywana tym podmiotom przez Ministra Finansów, w kwotach ustalonych na dany rok budżetowy przez Ministra Edukacji Narodowej z zastosowaniem podziału algorytmicznego, z wyłączeniem rezerwy. Część oświatowa subwencji ogólnej przekazana jednostkom samorządu terytorialnego w latach 2009–2013 wyniosła odpowiednio: 33.399.798 tys. zł, 35.009.865 tys. zł, 36.924.829 tys. zł, 39.161.095 tys. zł oraz 39.509.195 tys. zł, co było zgodne z kwotami przewidzianymi na ten cel w ustawach budżetowych. Wyjątek stanowił 2012 r., w którym nastąpiło śródroczne zwiększenie tej kwoty z wykorzystaniem rezerwy celowej (o 450.000 tys. zł), co związane było ze zmianą przepisów w zakresie naliczania składki rentowej, a w konsekwencji zwiększeniem realizowanych przez samorządy wydatków na finansowanie wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych. Kontrole NIK wykonania części 82 budżetu państwa – *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* w wymienionych latach wykazały, że całość tych kwot została rozdysponowana przez Ministra Finansów zgodnie z przeznaczeniem dla jednostek samorządu terytorialnego. Środki te, zgodnie z wymogiem określonym w art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przekazane zostały terminowo (w dwunastu miesięcznych ratach) dla 2.479 gmin, 379 powiatów i 16 województw. Podział części oświatowej subwencji ogólnej następował ponadto zgodnie z corocznymi rozporządzeniami Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (opiniowanymi przez Ministra Finansów).

2. Minister Finansów dokonywał w trakcie roku zmniejszeń wysokości środków subwencji oświatowej⁸⁵ dla niektórych jednostek samorządu terytorialnego, co było związane z błędnymi danymi przekazywanymi przez te jednostki do Systemu Informacji Oświatowej⁸⁶. Środki te zasilały rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej (jeśli dotyczyły bieżącego roku budżetowego) lub były przekazywane na rachunek dochodów budżetu państwa. Z informacji przekazanej przez Ministra Finansów wynika, że sytuacje te dotyczyły: w 2011 r. – 22 podmiotów (8.519,6 tys. zł), w 2012 r. – 25 podmiotów (5.122,1 tys. zł), a w 2013 r. – 73 podmiotów (12.595,5 tys. zł).

3.2.3. Finansowanie oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego

Realizacja zadań oświatowych jest jedną z bardziej znaczących pozycji wydatkowych w budżetach samorządów. Środki z budżetu państwa, co do zasady, nie pokrywają całości wydatków związanych z obszarem oświaty. Stosownie do art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie sieci szkół i placówek oświatowych, zagwarantowane są w dochodach jst. Pod pojęciem tym, stosownie do art. 3 ust. 1 i 3, ustawy o dochodach jst, należy rozumieć w szczególności: dochody własne, subwencje ogólną, dotacje celowe z budżetu państwa oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych.

⁸⁴ Stosowanie do art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jst, część oświatowa subwencji ogólnej ustalana jest w kwocie nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym (roku poprzedzającym dany rok budżetowy), po skorygowaniu o kwotę z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych w danym roku. Natomiast podział rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej następował nie później niż do dnia 30 listopada w roku budżetowym (wymóg art. 28 ust. 4 powołanej ustawy), na wniosek Ministra Edukacji Narodowej oraz w oparciu o kryteria takiego podziału zaakceptowane na dany rok przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także z zastosowaniem określonych przez Ministra Finansów procedur postępowania.

⁸⁵ W trybie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jst.

⁸⁶ Dotyczy to również dwóch jednostek objętych kontrolą, tj. Jastrzębie Zdrój oraz Kalisz Pomorski, które zobowiązane były decyzją Ministra Finansów do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej.

Finansowanie oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego w skali kraju

1. W latach 2011–2013 na finansowanie zadań oświatowych⁸⁷ samorządy przeznaczały średnio 59.514.014 tys. zł rocznie (57.328.942 tys. zł w 2011 r., 60.120.955 tys. zł w 2012 r. i 61.092.146 tys. zł w 2013 r.)⁸⁸. Główne źródła finansowania tych wydatków stanowiły: część oświatowa subwencji ogólnej, dotacje, kwoty pochodzące ze środków UE i środki własne. Część oświatowa subwencji ogólnej stanowiła w latach 2011–2013 64,7% ogółu wydatków samorządów na finansowanie zadań oświatowych (w 2011 r. – 64,4%, w 2012 r. – 65,1% i w 2013 r. 64,7%).

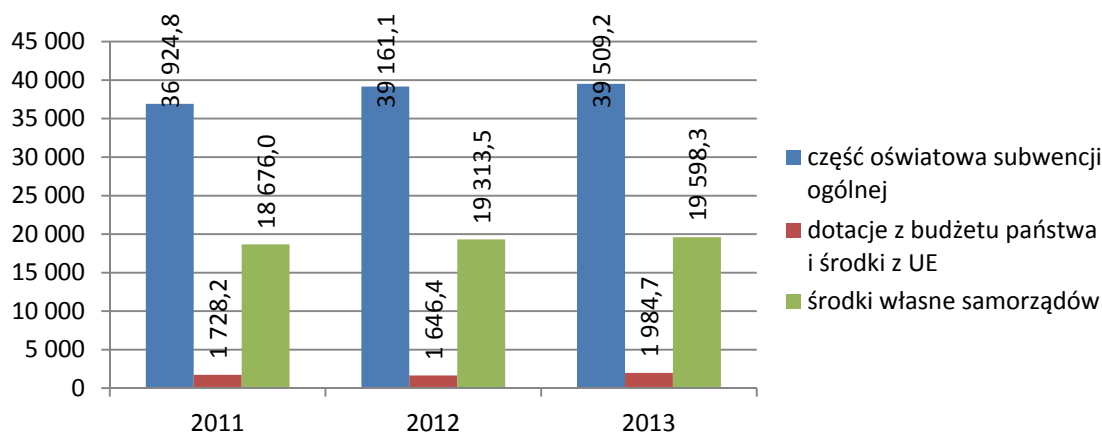
W latach 2011–2014 kwoty części oświatowej subwencji ogólnej⁸⁹ były przekazywane w pełnej wysokości jednostkom samorządu terytorialnego i wynosiły średnio 38.020.916 tys. zł rocznie (35.009.865 tys. zł w 2010 r., 36.924.829 tys. zł w 2011 r., 39.161.095 tys. ⁹⁰ zł w 2012 r., 39.509.195 tys. ⁹¹ zł w 2013 r., 39.499.597 tys. ⁹² zł w 2014 r.). ze środków własnych w wymienionych latach samorządy sfinansowały wydatki oświatowe w kwocie 18.675.951,2 tys. zł w 2011 r., 19.313.489,5 tys. zł w 2012 r. i 19.598.262,3 tys. zł w 2013 r. .

Innym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego były dotacje, z których w okresie objętym kontrolą na zadania oświatowe wydatkowano odpowiednio 1.728.161,8 tys. zł w 2011 r. (w tym środki europejskie stanowiły 1.203.700,4 tys. zł), 1.646.370,5 tys. zł w 2012 r. (w tym środki europejskie stanowiły 1.110.907,4 tys. zł), 1.984.688,7 tys. zł w 2013 r. (w tym środki europejskie stanowiły 937.506,5 tys. zł). Środki z Unii Europejskiej stanowiły średnio 1,5% ogółu wydatków samorządów na oświatę, w tym 2,1% w 2011 r., 1,8% w 2012 r. i 1,5% w 2013 r.

Łącznie dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji przekazanych na finansowanie zadań oświatowych wynosiły średniorocznie 40.318.113,4 tys. zł. (38.652.990,8 tys. zł w 2011 r., 40.807.465,5 tys. zł w 2012 r. i 41.493.883,7 tys. zł w 2013 r.).

Wykres nr 1

Źródła finansowania zadań oświatowych (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów przekazanych przez MEN na potrzeby kontroli.

⁸⁷ Dział 801 – Oświata i wychowanie oraz Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

⁸⁸ Uwzględniając wydatki tylko na zadania subwencionowane (tj. z wyłączeniem wydatków na zadania związane z wychowaniem przedszkolnym oraz dowożeniem uczniów do szkół, tj. rozdziały 80103 Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, 80104 Przedszkola, 80106 Inne formy wychowania przedszkolnego, 80113 Dowożenie uczniów do szkół) wydatki te wyniosły w latach 2011–2013 odpowiednio 49.055.495,7 tys. zł, 51.023.633,2 tys. zł i 51.291.294,4 tys. zł.

⁸⁹ Część 82 budżetu państwa Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, Dział 758 Różne rozliczenia, Rozdział 75801 Część oświatowa subwencji ogólnej.

⁹⁰ Tj. 38.711.095 tys. zł, co wraz ze środkami pochodzącymi z rezerwy celowej związanej ze zwiększeniem od lutego 2012 r. składki rentowej w wynagrodzeniach nauczycieli wyniosło łącznie 39.161.095 tys. zł.

⁹¹ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169 ze zm.).

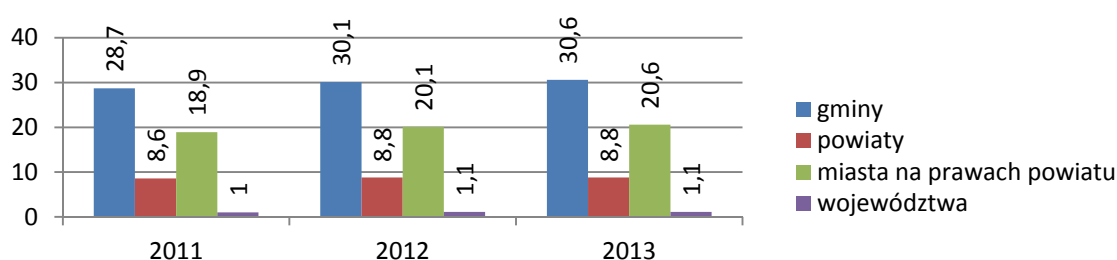
⁹² Plan zawarty w ustawie budżetowej na rok 2014.

W ogólnej kwocie dotacji z budżetu państwa na finansowanie wydatków bieżących przeznaczono więcej środków, tj. odpowiednio: 418.943,2 tys. zł, 438.932,5 tys. zł i 983.062,3 tys. zł, niż na zadania inwestycyjne – 105.518,2 tys. zł, 96.530,6 tys. zł i 64.119,9 tys. zł⁹³. Przekazana w 2013 r. dotacja dla gmin na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego wyniosła 503.606 tys. zł.

Największe wydatki na cele oświatowe ogółem poniosły gminy średnio 29.827.628,3 tys. zł (odpowiednio 28.742.172 tys. zł w 2011 r., 30.128.960 tys. zł w 2012 r. i 30.611.753 tys. zł w 2013 r.) oraz miasta na prawach powiatu średniorocznie 19.860.826,6 tys. zł (18.916.767 tys. zł w 2011 r., 20.099.470 tys. zł w 2012 r. i 20.566.243 tys. zł w 2013 r.)⁹⁴.

Wykres nr 2

Wydatki ogółem na oświatę w zależności od rodzaju samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów przekazanych przez MEN na potrzeby kontroli.

2. Zadania oświatowe realizowane przez samorządy dofinansowywane były także środkami spoza sektora finansów publicznych, pozyskiwanymi przede wszystkim przez rady rodziców, przy czym brak było zbiorczych danych z tego zakresu.

Nie bez znaczenia dla całokształtu kosztów kształcenia są również inne wydatki ponoszone przez rodziców. Badanie przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) – *Wydatki rodziców na edukację w roku szkolnym 2013/2014* wskazują, że rodzice mający dzieci uczęszczające do szkół, wydali w związku z rozpoczęciem roku szkolnego (podręczniki, przybory szkolne, mundurki, obowiązkowe opłaty np.: ubezpieczenie czesne, stancje, internat) średnio 1.199 zł (107% kwoty wydatkowanej na rok szkolny 2012/2013)⁹⁵. Przeciętne wydatki w przeliczeniu na jedno dziecko wyniosły 826 zł (114% kwoty z roku poprzedniego). Podobnie jak w poprzednim roku

⁹³ Dotacje na zadania bieżące i inwestycyjne stanowiły w latach 2011–2012 0,9% i 1,7% w 2013 r. wydatków ogółem jst na zadania oświatowe. Natomiast wskaźnik dotacji przekazanych ze środków europejskich (w tym dotacje rozwojowe) do wydatków ogółem jst na w działach 801 (*Oświata i wychowanie*) i 854 (*Edukacyjna opieka wychowawcza*) wynosił dla kolejnych lat: 2,1%, 1,8% i 1,5%.

⁹⁴ Wydatki na zadania subwencionowane, tj. z wyłączeniem wydatków na zadania związane z wychowaniem przedszkolnym oraz dowożeniem uczniów do szkół (rozdziały 80103 *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych*, 80104 *Przedszkola*, 80106 *Inne formy wychowania przedszkolnego*, 80113 *Dowożenie uczniów do szkół*), wyniosły w gminach średnio 24.076.974,4 tys. zł rocznie (odpowiednio w podanych latach 23.487.965,6 tys. zł, 24.340.192,4 tys. zł i 24.402.765,1 tys. zł), a miastach na prawach powiatu – 16.561.642,3 tys. zł (15.903.866,9 tys. zł, 16.799.682,5 tys. zł i 16.981.377,6 tys. zł). W zakresie zadań subwencionowanych wydatki samorządów obejmowały przede wszystkim wydatki bieżące średniorocznie 47.390.717,4 tys. zł (w wymienionych latach odpowiednio 45.666.227,2 tys. zł, 48.010.924,8 tys. zł i 48.495.000,2 tys. zł). Relatywnie mniejsze kwoty przeznaczono na wydatki majątkowe, średniorocznie 1.637.952,3 tys. zł (1.720.269,3 tys. zł, 1.606.717,9 tys. zł i 1.586.869,6 tys. zł), zaś środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej sfinansowano wydatki średniorocznie w kwocie 1.420.804,7 tys. zł (w wymienionych latach odpowiednio 1.646.999,2 tys. zł, 1.405.990,4 tys. zł i 1.209.424,6 tys. zł).

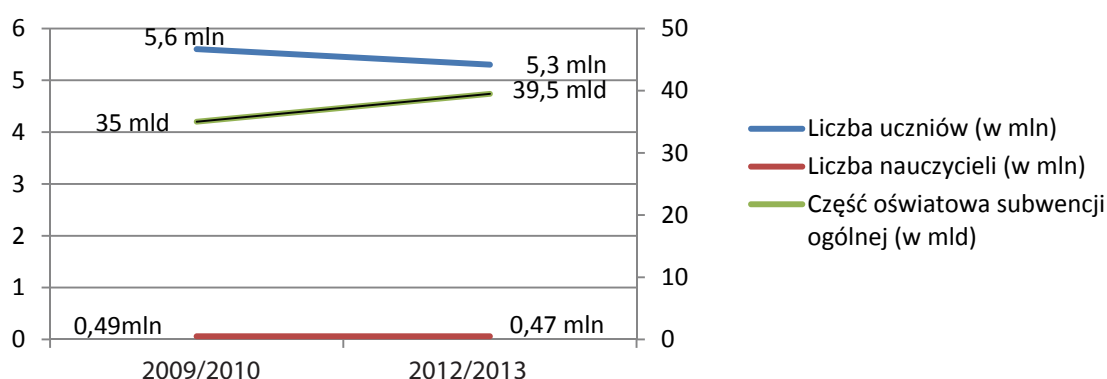
⁹⁵ Największą pozycję w budżecie rodziców przeznaczonym na szkolną wyprawkę stanowi zakup podręczników szkolnych, na które wydano przeciętnie 382 zł (wzrost o 4% w stosunku do poprzedniego roku) w przeliczeniu na jedno dziecko. Zob. B. Badora, Komunikat z badań CBOS *Wydatki rodziców na edukację dzieci w roku szkolnym 2013/2014*, Warszawa 2013 r., dostępny na stronie internetowej www.cbos.pl.

prawie połowa (46%) rodziców deklarowała chęć posłania dzieci na dodatkowe płatne zajęcia edukacyjne lub ogólnorozwojowe. Do najbardziej popularnych zajęć pozalekcyjnych na przestrzeni ostatnich lat należą lekcje języków obcych (zdecydowało się je finansować 28% rodziców). Jednak ze względów finansowych część gospodarstw domowych musiało zrezygnować z płatnych zajęć dodatkowych i korepetycji⁹⁶

3. Relatywnie dużemu wzrostowi części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2010–2013 o 4.499.330 tys. zł (o 12,9%) towarzyszyło równoczesne zmniejszenie się ogólnej liczby uczniów w szkołach w latach szkolnych 2009/2010–2012/2013, tj. z 5.621,2 tys. uczniów do 5.272,9 tys. uczniów (o 6,2%) oraz relatywnie niższe zmniejszanie się ogólnej liczby nauczycieli z 494,9 tys. osób do 479,2 tys. osób (o 3,2%)⁹⁷.

Wykres nr 3

Kwoty części oświatowej subwencji ogólnej a liczba uczniów i nauczycieli



Źródło: Materiały przekazane przez MEN na potrzeby kontroli i dane GUS Oświata i wychowanie.

Z danych MEN wynikało także, że udział środków przeznaczanych na wynagrodzenia nauczycieli w relacji do części oświatowej subwencji ogólnej stanowił w 2011 r. – 64,7%, w 2012 r. – 63,9% i w 2013 r. – 63,8%. Dane te wskazują, że wzrost nakładów na oświatę realizowany z wykorzystaniem kwot części oświatowej subwencji ogólnej związany jest przede wszystkim z finansowaniem przez organy prowadzące sfery zatrudnienia pracowników oświaty, w tym corocznego wzrostu wynagrodzeń przypisanych do poszczególnych stopni awansu zawodowego. W relatywnie mniejszym zakresie służyło to realizowaniu polityki oświatowej, tj. wykorzystywaniu omawianego instrumentu finansowego do stymulowania działań dotyczących zidentyfikowanych obszarów ryzyka w sferze oświaty⁹⁸. Przesądzał o tym charakter dofinansowania takich zadań w formie subwencji. Samorządy mogły przeznaczyć te środki niekoniecznie na cele związane z finansowaniem zadań oświatowych.

Wydatki bieżące kształtujące się poniżej 100% otrzymanych kwot zrealizowało w 2013 r. ogółem 186 organów prowadzących (w 2012 r. odpowiednio 118 i w 2011 r. – 117 organów prowadzących), co oznaczało że kwoty odpowiednio 121,5 mln (132,2 mln oraz 137,2 mln) podmioty te przeznaczyły

⁹⁶ Przykładowo dla roku 2012/2013 wartości te wyniosły 12% dla zajęć dodatkowych i 15% dla korepetycji. J. Czapirski (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa 2014 r., str. 117–119.

⁹⁷ Dane pochodzą z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego *Oświata i wychowanie w latach szkolnych 2009/2010–2011/2012*.

⁹⁸ Obszarami ryzyka są np.: wprowadzenie obowiązku szkolnego dla dzieci sześciolletnich, słabsze wyniki sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych osiągniętych przez uczniów zamieszkujących obszary wiejskie.

na inne cele. Natomiast wydatki na finansowanie zadań oświatowych przekraczające 120% otrzymanych środków zrealizowało w 2013 r. ogółem 1.331 organów prowadzących (w 2011 r. – 1.285, zaś w 2012 r. – 1.272).

Finansowanie oświaty w kontrolowanych gminach

1. W celu realizacji zadań oświatowych jednostki samorządu terytorialnego powinny przeprowadzać analizę potrzeb edukacyjnych, własnych możliwości finansowych i określać wysokość niezbędnych do ich wykonywania środków⁹⁹. W związku z powyższym poziom wydatków budżetowych gmin na oświatę i wychowanie jest zróżnicowany.

Środki otrzymane z budżetu państwa na oświatę ogółem w kontrolowanych jednostkach wzrosły w latach 2011–2013¹⁰⁰ z 994.342 tys. zł do 1.150.707 tys. zł¹⁰¹ tj. o 156.365 tys. zł, w tym: pochodzące z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w 2013 r. wynosiły 1.099.861 tys. zł¹⁰² i były większe w stosunku do roku 2011 o kwotę 100.959 tys. zł. Udział części oświatowej subwencji ogólnej w dochodach ogółem gmin (nie uwzględniając m.st. Warszawy¹⁰³) wynosił 16,7%, 18,4% oraz 17,2%. Zwiększenie wysokości środków otrzymywanych z części oświatowej subwencji ogólnej spowodowane było nowymi zadaniami oświatowymi, w tym m.in. zwiększeniem liczby nauczycieli o najwyższym stopniu awansu zawodowego czy objęciem dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym.

W ciągu trzech lat (2011–2013¹⁰⁴) nastąpił również wzrost dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie zadań oświatowych. W 2013 r. dotacje celowe z budżetu państwa na zadania oświatowe wyniosły 49.658 tys. zł. W stosunku do roku 2011 wzrosły o 38.574 tys. zł¹⁰⁵. Największy wzrost w okresie objętym kontrolą odnotowano w dotacjach celowych przeznaczonych na zapewnienie przez gminy wychowania przedszkolnego z 304 tys. (2011 r.) do 36.868 tys. zł (2013 r.) i 75.261 tys. zł (do sierpnia 2014 r.)¹⁰⁶. Pozostałe dochody z tytułu dotacji pozostawały na zbliżonym poziomie i wynosiły 11.304 tys. zł (2013 r.)¹⁰⁷. Były one przeznaczone m.in. na stypendia oraz realizację programów rządowych dotyczących *Wyprawki szkolnej* i *Radosnej szkoły*.

Budżety kontrolowanych jednostek w zakresie zadań oświatowych zasilają również środki z Unii Europejskiej. W okresie objętym kontrolą ich wielkość ogółem zwiększyła się z 19.534 tys. zł do 31.802 tys. zł, tj. o 12.268 tys. zł¹⁰⁸. Realizowane ze środków unijnych przez kontrolowane gminy

⁹⁹ Zadania oświatowe, w tym zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki m.in. poprzez prowadzenie i zakładanie szkół (art. 5 i 5a ustawy o systemie oświaty), realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego są zadaniami finansowanymi z dochodów tych jednostek.

¹⁰⁰ Dla roku 2014 (stan na koniec sierpnia) wysokość wpływów z budżetu państwa dla kontrolowanych jednostek wynosiła 970.886 tys. zł, w tym m.st. Warszawa 606.164 tys. zł.

¹⁰¹ W tym wartość wpływów z budżetu państwa dla m.st. Warszawa wzrosły w tym okresie z 558.246 tys. zł do 687.995 tys. zł.

¹⁰² W 2014 r. dochody uzyskiwane z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej wyniosły 892.238 tys. zł (dane do sierpnia 2014 r.), w tym m.st. Warszawa 544.683 tys. zł.

¹⁰³ Uwzględniając m.st. Warszawa udział części oświatowej subwencji ogólnej w dochodach ogółem kontrolowanych gmin spada do 7% w latach 2011–2013.

¹⁰⁴ Wartość dotacji celowych na zadania oświatowe w 2014 r. (stan na sierpień) wyniosła w kontrolowanych jednostkach 82.689 tys. zł, w tym m.st. Warszawa 59.999 tys. zł.

¹⁰⁵ W kwotach tych uwzględniono dotacje celowe na zadania oświatowe dla m.st. Warszawy wynoszące 3.296 tys. zł (2011 r.) oraz 31.914 tys. zł (2013 r.).

¹⁰⁶ Zasadniczą częścią wymienionych kwot były dotacje celowe na wychowanie przedszkolne dla m.st. Warszawy wynosząc odpowiednio dla 2013 r. 27.513 tys. zł oraz do sierpnia 2014 r. – 56.785 tys. zł.

¹⁰⁷ Wartość pozostałych dotacji dla roku 2011 wynosiła 11.305 tys. zł, a w roku 2014 (stan do sierpnia) 9.229 tys. zł.

¹⁰⁸ W roku 2014 (stan na sierpień) kontrolowane gminy pozyskały 12.298 tys. zł ze środków europejskich. Istotną częścią tych wartości były środki pozyskane przez m.st. Warszawa wynosząc odpowiednio 9.632 tys. zł (w 2011 r.) oraz 13.693 tys. zł (w 2013 r.).

projekty to w szczególności: *Indywidualizacja procesu nauczania w klasach I–III, N@uka – dobry sposób na lepszą przyszłość, Zagrajmy o sukces, I ty możesz zostać mistrzem, Dziecięca akademie przyszłości oraz Wdrożenie lokalnych programów strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.*

Dzięki środkom europejskim samorządy miały możliwość m.in. modernizacji i rozbudowy infrastruktury szkolnej czy poszerzenia oferty edukacyjnej. Przykładowe działania, podejmowane przez kontrolowane gminy dzięki dofinansowaniu ze środków unijnych, to:

- zapewnienie wsparcia logopedycznego i pedagogicznego w postaci zajęć dla dzieci z trudnościami w czytaniu pisaniu, zagrożonych dysleksją, gimnastyki korekcyjnej;
- możliwość rozwoju zainteresowań uczniów szczególnie uzdolnionych m.in. w zakresie nauk matematyczno-przyrodniczych;
- zapewnienie uczniom z problemami opieki psychologicznej;
- doposażenie szkół w tablice multimedialne sprzęt komputerowy i niezbędne pomoce dydaktyczne do realizacji zajęć dodatkowych;
- powstanie placów zabaw przy szkołach;
- rozbudowa obiektów szkolnych np. o sale gimnastyczne;
- termomodernizację budynków szkolnych.

Inne źródła dochodów w kontrolowanych jednostkach to pozostające na zbliżonym poziomie środki pozyskane w wyniku rozliczeń z innymi jst¹⁰⁹ oraz zmniejszająca się kwota rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej¹¹⁰. Finansowego wsparcia szkołom udzielali również rodzice m.in. poprzez wpłaty na fundusz rady rodziców.

Wyniki kontroli NIK pn. *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny nauczania w szkołach publicznych* (P/14/122) wskazują również na – niezgodną z przepisami – praktykę pobierania od rodziców opłat za udostępnianie szafek umożliwiających uczniom pozostawienie podręczników i przyborów szkolnych. Łączna kwota pobranych przez kontrolowane szkoły opłat wynosiła 149,2 tys. zł¹¹¹.

2. W procesie planowania budżetów kontrolowanych gmin w obszarze oświaty uczestniczyli dyrektorzy szkół i placówek oświatowych oraz organy prowadzące. Najczęściej zadaniem dyrektorów szkół było przygotowanie arkuszy organizacyjnych oraz innych dokumentów zawierających potrzeby finansowe szkół. W niektórych przypadkach organy prowadzące przekazywały dyrektorom wcześniej wytyczne lub materiały informacyjnymi związane z możliwościami finansowymi gmin. W oparciu o dokumenty przekazane z kolei przez dyrektorów pracownicy urzędów gmin przygotowywali projekt budżetu jednostki. W ramach uchwały budżetowej jst rada gminy przyjmowała projekt budżetu zadań oświatowych.

¹⁰⁹ Środki z tytułu rozliczeń pomiędzy jst w kontrolowanych gminach wynosiły: 12.791 tys. zł, w tym m.st. Warszawa 10.366 tys. zł (2011 r.), 15.378 tys., w tym m.st. Warszawa 12.070 tys. zł (2013 r.) oraz 3.652, w tym m.st. Warszawa 1.790 tys. zł (do sierpnia 2014 r.).

¹¹⁰ Środki z tytułu rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej wyniosły w latach 2011 i 2013 odpowiednio 2.817 tys. zł i 1.523 tys. zł. natomiast w 2014 r. 640 tys. (stan na sierpień).

¹¹¹ Szerzej na ten temat w Informacji o wynikach kontroli pn. *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny uczenia się w szkołach publicznych* (P/14/122). Z obowiązku zapewnienia wszystkim uczniom możliwości pozostawienia w szkole części podręczników i przyborów szkolnych wywiązało się 5 z 10 kontrolowanych szkół, z czego w dwóch stworzono taką możliwość na dwa sposoby (m.in. za opłatą) w pozostałych pięciu szkołach możliwość pozostawienia w szkole podręczników i przyborów szkolnych zapewniono tylko części uczniów, z czego w czterech pod warunkiem wniesienia opłaty za zamykanie szafki.

W jednej z kontrolowanych gmin po przekazaniu projektu uchwały budżetowej burmistrz nie przekazywał w latach 2010–2011 dyrektorom podległych placówek oświatowych informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych, co był niezgodne z art. 248 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

3. W roku 2013 wydatki na realizację zadań oświatowych w działach 801 i 854 w skontrolowanych gminach wyniosły ogółem 2.502.826 tys. zł. Dla porównania w roku 2011 były niższe o 256.184 tys. zł i wyniosły 2.246.678 tys. zł. Wydatki kontrolowanych gmin przeznaczone na zadania oświatowe stanowiły blisko 1/3¹¹² ich wydatków ogółem (nie uwzględniając m.st. Warszawy¹¹³).

W okresie objętym kontrolą prawie wszystkie¹¹⁴ z kontrolowanych jst wydatkowały na zadania subwencionowane wyższe kwoty niż otrzymały z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej¹¹⁵. Średni udział środków otrzymanych przez jst do wydatków na zadania subwencionowane wynosił (nie uwzględniając m.st. Warszawy¹¹⁶) odpowiednio dla kolejnych lat 73,2%, 75,3% oraz 74,5%.

Łączna kwota wydatków poniesionych na oświatę w skontrolowanych gminach w okresie obejmowanym kontrolą wynosiła średniorocznie 2.145.359,7 tys. zł i była wyższa od łącznej kwoty dochodów z budżetu państwa uzyskanych na ten cel w szczególności dotyczyło to wydatków na zadania subwencionowane, które średniorocznie były wyższe w skontrolowanych gminach od kwoty przekazanej tym gminom części oświatowej subwencji ogólnej w każdym roku średnio o 531.620,7 tys. zł.

Spośród 30 kontrolowanych jednostek 25 zrealizowało w latach 2011–2014 wydatki majątkowe w obszarze oświaty średniorocznie na kwotę 148.112,7 tys. zł. Udział wydatków majątkowych w działach 801 i 854 w relacji do ogółu wydatków jst na oświatę wyniósł w wymienionych latach średniorocznie 7,1 %. Jednostkowe koszty kształcenia w poszczególnych gminach były zróżnicowane i mieściły się w przedziale od 6,8 tys. zł do 16,4 tys. zł¹¹⁷ w przeliczeniu na jednego ucznia. W latach szkolnych 2011/2012–2013/2014 średni koszt kształcenia ucznia w kontrolowanych gminach wyniósł 9,6 tys. zł. Wpływ na te różnice miały głównie takie czynniki jak: organizacja sieci szkolnej, uwarunkowania demograficzne i administracyjne (wieś i miasto), struktura awansu zawodowego nauczycieli oraz standard realizowanych zadań oświatowych.

Zdaniem NIK sytuacja taka, w powiązaniu z niepełnym określeniem standardów oświatowych, może przyczynić się do zróżnicowania warunków lokalowych i oferty edukacyjnej w zależności od poziomu zamożności gminy. Ponadto zróżnicowanie jednostkowych kosztów kształcenia występujące w gminach może wpływać na poziom jakości kształcenia.

¹¹² W tym: 31,2% w 2011 r., 32,3% w 2012 r. oraz 32,5% w 2013 r. Wydatki ogółem kontrolowanych gmin wynosiły 14.353.969 tys. zł, 14.728.445 tys. zł, 14.417.000 tys. zł. Odnosząc się natomiast wyłącznie do udziału wydatków na zadania subwencionowane w wydatkach ogółem gmin wskaźnik ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie wynosząc odpowiednio 22,5%, 23,7%, 22,5%.

¹¹³ Uwzględniając m.st. Warszawa wskaźnik ten spada do 15%, 16% i 17% w latach 2011–2013. Uwzględniając wyłącznie wydatki na zadania subwencionowane w wydatkach ogółem gmin wskaźnik ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie wynosząc odpowiednio w latach 2011–2013 10%, 10,1% i 11%.

¹¹⁴ Gminy, które w okresie objętym kontrolą wydatkowały na zadania subwencionowane równowartość lub mniej środków niż otrzymały z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej to: Olszanka (2011 r., 2012 r., 2013 r.), Krzyżanowice (2012 r., 2013 r.), Jodłowa (2012 r.).

¹¹⁵ Udział części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach poniesionych na zadania subwencionowane w latach 2011–2013 wynosił odpowiednio: 62,8%, 65,9%, 65,7%.

¹¹⁶ Uwzględniając m.st. Warszawa wskaźnik ten spada do 63% (2011 r.) oraz 66% (dla 2012 r. i 2013 r.).

¹¹⁷ Dane podano dla roku szkolnego 2013/2014.

3.3 Realizacja wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego

Badanie warunków lokalowych i organizacyjnych w wybranych szkołach w skontrolowanych gminach wykazało, że 50% organów prowadzących nie zapewniło części warunków wymaganych przepisami prawa oświatowego (stwierdzono m.in. nieodpowiedni stan techniczny budynków szkolnych i terenów rekreacyjno-sportowych, brak bibliotek lub opieki świetlicowej). Natomiast 43% samorządów nie spełniło niektórych zalecanych w aktach normatywnych warunków kształcenia (w tym m.in. odrębnych dla każdego ucznia stanowisk komputerowych w klasach I–III, wydzielania części rekreacyjnej dla uczniów klas I–III, wyposażenia pracowni przedmiotowych w pomoce dydaktyczne). Wyniki kontroli potwierdziły również, że warunki kształcenia na terenie skontrolowanych gmin znacznie się różniły, m.in. w zakresie wyposażenia sal lekcyjnych, możliwości korzystania z bibliotek, świetlic, pracowni komputerowych i językowych oraz urządzeń sportowych i rekreacyjnych. Połowa skontrolowanych gmin, w różnym zakresie, zapewniała uczniom dodatkową ofertę zajęć dodatkowych oraz pomoc – dodatkowe zajęcia edukacyjne z języka obcego, matematyki, bezpłatną naukę pływania, zakup strojów sportowych, zajęcia tańca towarzyskiego i plastyki, posiłki dla dzieci z rodzin najuboższych i dotkniętych problemem alkoholowym. Wynikało to przede wszystkim z możliwości budżetowych gmin, które średnio jedną trzecią (32%) wydatków na oświatę pokrywały ze środków własnych. Największe kwoty gminy przeznaczały na wynagrodzenia pracowników oświaty (ok. 72% wydatków bieżących na oświatę). Jednostkowe koszty kształcenia ucznia w skontrolowanych gminach różniły się znacznie (od 8 tys. zł do 16 tys. zł). Wpływ na te różnice miały głównie takie czynniki jak: organizacja sieci szkolnej, uwarunkowania demograficzne i administracyjne (wieś i miasto), struktura awansu zawodowego nauczycieli oraz standard realizowanych zadań oświatowych.

W jednostkach samorządu terytorialnego objętych kontrolą nie wystąpiły przesłanki wskazujące na zasadnicze zagrożenie wykonywania zadań oświatowych, jednak ich realizacja odbywała się w sytuacji niedookreślenia standardów i oszacowania kosztów. Właściwą i pełną ich realizację utrudniały również stwierdzone nieprawidłowości i czynniki ryzyka.

3.3.1. Dostępność placówek wychowania przedszkolnego

1. Zadania gmin związane z realizacją zadań oświatowych obejmują wyłączne kompetencje do kształtowania sieci publicznych szkół na swoim terenie, w tym także decydowanie o ich likwidacji. Sposób organizacji sieci szkół i przedszkoli wpływa bezpośrednio na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w obszarze edukacji, w tym na zapewnienie realizacji przez dzieci i młodzież obowiązku szkolnego, a także obowiązku przedszkolnego w odniesieniu do dzieci pięcioletnich. Z drugiej strony, sposób realizacji tych zadań pozostaje w bezpośrednim związku z ogólną kwotą wydatków ponoszonych przez gminę na finansowanie zadań oświatowych.

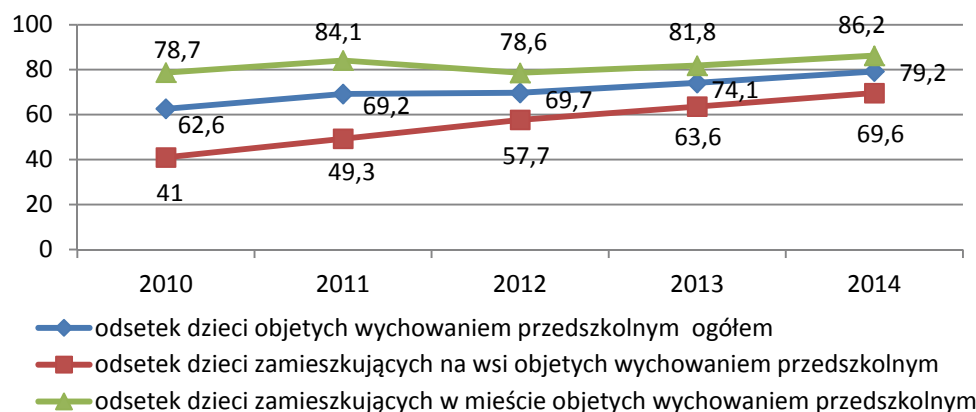
Uwarunkowania demograficzne powodują równocześnie zmniejszanie się ogólnej liczby uczniów w szkołach podstawowych i gimnazjach i zwiększenie potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego. W roku szkolnym 2013/2014 w szkołach podstawowych uczyło się ogółem 2,15 mln uczniów, a w gimnazjach 1,1 mln. W roku szkolnym 2011/2012 było

to odpowiednio 2,19 mln i 1,22 mln uczniów. Niewielkie zmiany odnotowano natomiast w ogólnej liczbie szkół podstawowych i gimnazjów, których liczba zmniejszała się łącznie o 229, natomiast wzrosła liczba zarejestrowanych placówek wychowania przedszkolnego z 19,9 tys. do 21 tys.¹¹⁸.

Zwiększenie powszechności wychowania przedszkolnego było jednym z celów przyjętych w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego¹¹⁹. Do monitorowania tego celu przyjęto jako wskaźnik odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych opieką przedszkolną, który wykazuje w ostatnich latach tendencję rosnącą. W roku 2010 odsetek upowszechnienia wychowania przedszkolnego ogółem wyniósł 62,6% (w mieście 78,7%, na wsi – 41,0%); w 2011 r. – 69,2% (miasto 84,1%, wieś 49,3%); w 2012 r. – 69,7% (miasto 78,6%, wieś 57,7%); w 2013 r. – 74,1% (miasto 81,8%, wieś 63,6%), by w roku 2014 osiągnąć poziom 79,2% (miasto 86,2%, wieś 69,6%) dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym.

Wykres nr 4

Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym



Źródło: Dane GUS dostępne na stronie strateg.stat.gov.pl.

Zmiany takie odnotowano m.in. w kontroli NIK z 2010 r. – *Wychowanie przedszkolne* (P/10/069), której celem była ocena realizacji zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego. Pozytywna ocena skontrolowanych wówczas urzędów gmin¹²⁰ wynikała przede wszystkim ze zwiększenia liczby placówek wychowania przedszkolnego¹²¹ i wskaźnika zasięgu przedszkolnego¹²².

¹¹⁸ Liczba dzieci uczęszczających do zarejestrowanych placówek wychowania przedszkolnego w latach 2011/2012–2013–2014 wzrosła z 1.160,5 tys. do 1.297,2 tys.

¹¹⁹ Szerzej na ten temat w informacji w części: 3.1.1. *Rola MEN w kształtowaniu i realizacji polityki oświatowej państwa*.

¹²⁰ Kontrolą objęto 24 urzędy gmin.

¹²¹ W latach 2007/2008–2009/2010 odnotowano wzrost o 25%.

¹²² W latach 2007/2008–2009/2010 nastąpił wzrost odpowiednio z 41 do 57%.

2. W latach 2011–2014 liczba szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez skontrolowane jst w 25 gminach spośród 30 nie uległa zmianie. W pozostałych przypadkach¹²³ zmiany te związane były z likwidacją szkół oraz przekształceniami o charakterze organizacyjnym, w tym łączeniem istniejących już szkół, a także zakładaniem nowych szkół lub przedszkoli. Uzyskane w wyniku tego oszczędności¹²⁴ były zróżnicowane, przy czym uwzględnić należy, że skontrolowane jst przeznaczały te kwoty nadal na finansowanie zadań oświatowych. Środki kierowane do tych gmin w ramach części oświatowej subwencji ogólnej nie pokrywały bowiem nakładów tych jednostek na realizację zadań edukacyjnych.

Przykładowo w Gminie Komańcza zmiany w sieci szkół nie miały znaczącego wpływu na finansowanie zadań oświatowych, bowiem niezależnie od wykorzystania na ten cel części oświatowej subwencji ogólnej, jak podał Wójt – Gmina dofinansowywała te zadania z własnych środków w kwocie ok. 1,5 mln zł rocznie.

W skontrolowanych gminach odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w latach 2011–2013 zwiększył się, szczególnie wśród pięciolatek, co powiązać należy z wprowadzeniem obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Odnosząc się do przyczyn nierealizowania przez wszystkie pięciolatki obowiązku przedszkolnego kierownicy jednostek skontrolowanych wskazywali przede wszystkim na nieobecność dzieci w kraju związaną z czasowym lub stałym pobytem rodziców i opiekunów za granicą lub realizacją obowiązku przedszkolnego w placówkach oświatowych w innej gminie.

W okresie objętym kontrolą gminy podejmowały działania zmierzające do objęcia większej liczby dzieci wychowaniem przedszkolnym. Polegały one na: utworzeniu dodatkowych oddziałów przedszkolnych dla dzieci pięcioletnich w szkołach podstawowych, wykonywaniu remontów i adaptacji pomieszczeń, które wcześniej nie były użytkowane jako sale dydaktyczne, rozbudowie bazy lokalowej, zawieraniu porozumień międzygminnych w celu umożliwienia korzystania z wychowania przedszkolnego w innej gminie oraz wdrażaniu elektronicznych systemów rekrutacji, umożliwiających rodzicom bieżące monitorowanie liczby wolnych miejsc w przedszkolach.

Podkreślić należy, że zwiększenie w okresie objętym kontrolą liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego nie zaspokajało w pełni potrzeb mieszkańców. W dziesięciu (33%) kontrolowanych jednostkach¹²⁵ wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali, zapewniono możliwość realizacji wychowania przedszkolnego na terenie gminy zamieszkania. Pięć¹²⁶ spośród 30 (16,7%) objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego nie prowadziło na swoim terenie przedszkoli w ogóle. W ocenie NIK, nie znajdowało to uzasadnienia w uwarunkowaniach

¹²³ W Warszawie utworzono sześć nowych przedszkoli, osiem szkół podstawowych oraz dwa gimnazja. W wyniku połączenia placówek (połączono 34 placówki oświatowe) utworzono: cztery zespoły szkolno-przedszkolne i 13 zespołów szkół (sześć zespołów szkół podstawowych i gimnazjów oraz siedem zespołów gimnazjalno-licealnych). W gminie w Skaryszewie przekształcono Publiczną Szkołę Podstawową (dalej: PSP) w Wólce Twarogowej w szkołę filialną PSP w Odechowie. W gminie Olszanka zlikwidowano PSP w Szydłowie i utworzono punkt przedszkolny przy PSP im. Stefana Żeromskiego w Hadynowie. W gminie Komańcza zlikwidowano Filialne Szkoły Podstawowe w Szczawnem i w Nowym Łupkowie. W gminie Bartoszyce utworzono Zespół Szkolno-Przedszkolny. W gminie Jastrzębie-Zdrój rozwiązano Zespół Szkół nr 7.

¹²⁴ Łącznie 4.676,04 tys. zł. w tym gmina Bartoszyce 56,7 tys. zł, gmina Skaryszew 0 zł, gmina Komańcza 107,3 tys. zł i 18,5 tys. zł (kwota zmniejszenia kosztów wynagrodzeń nauczycieli), gmina Olszanka 320,7 tys. zł, m.st. Warszawa 4.021,3 tys. zł, gmina Jastrzębie Zdrój 151,54 tys. zł.

¹²⁵ Dotyczy gmin: Reszel, Rudnik nad Sanem, Dynów, Tarnobrzeg, Komańcza, Nowogródek Pomorski, Biały Bór, Płońsk, Łęknica, Krzyżanowice.

¹²⁶ Dotyczy gmin: Reszel, Komańcza, Otyń, Skąpe, Olszanka. W gminach tych wychowanie przedszkolne było realizowane w punktach przedszkolnych, oddziałach przedszkolnych w szkołach lub placówkach dotowanych przez gminę.

demograficznych oraz potrzebach mieszkańców. Wskazać przy tym należy, że stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹²⁷ do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej, w tym na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli.

4. Z ustaleń kontroli pn. *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki* (P/14/143) wynika, że wysokość środków budżetowych dla przedszkoli publicznych planowano zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach rad gmin i zarządzeniach wójtów. Określone w uchwałach budżetowych (na lata 2011–2013) kwoty planowanych wydatków w 76% gmin były niższe o 4% od wnioskowanych przez dyrektorów placówek. Wyjaśniano to przede wszystkim ograniczonymi możliwościami finansowania tych zadań. We wszystkich gminach przestrzegano obowiązujących zasad przekazywania przedszkolom publicznym środków na finansowanie wydatków, co w przedszkolach publicznych dotyczyło działalności statutowej. W związku z wejściem w życie od 1 września 2013 r. przepisów wprowadzonych do ustawy o systemie oświaty ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹²⁸, a dotyczących w szczególności organizacji wychowania przedszkolnego, kontrolowane gminy otrzymały z budżetu państwa zwiększoną dotację celową na dofinansowanie zadań w tym zakresie¹²⁹. Równocześnie w przedszkolach samorządowych zmniejszeniu uległa wysokość opłat pobieranych od rodziców¹³⁰.

W związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłat pobieranych od rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych placówkach za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, gminy uzyskiwały niższe dochody z tego tytułu. Uwarunkowania te mogły wywołać niekorzystne zmiany organizacyjne w formie ograniczenia oferty przedszkoli wykraczającej poza realizację bezpłatnej, pięciogodzinnej podstawy programowej wychowania przedszkolnego¹³¹.

W 28 z 30 kontrolowanych jednostek opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola, dla których organem prowadzącym są gminy, zgodnie z art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty zostały ustalone w uchwałach organów stanowiących, a wysokość tych opłat za czas przekraczający pięć godzin dziennie zajęć bezpłatnego nauczania i wychowania wynosiła 1 zł i była zgodna z kwotą określoną w art. 14 ust. 5a ww. ustawy. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag co do sposobu

¹²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.

¹²⁹ Dla porównania kwoty dotacji celowych przekazanych na realizację zadania związanego z zapewnieniem wychowania przedszkolnego w kontrolowanych gminach wyniosły 304 tys. w 2011 r., 36.868 tys. w 2013 r. i 75.261 tys. w 2014 r. (do sierpnia 2014 r.).

¹³⁰ Szerzej na ten temat: Informacja o wynikach kontroli *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki* (P/14/143).

¹³¹ Por. wyniki kontroli NIK P/14/143 *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki* (str. 10–11). W związku z ustawowym ograniczeniem wysokości tych opłat gminy w okresie od 1 września do 31 grudnia 2013 r. utraciły dochody w łącznej wysokości 6,5 mln zł, co stanowiło 42% kwoty ogółem przyznanych dotacji z budżetu państwa (15,5 mln zł). Ponadto w 14% kontrolowanych gmin organizowano zajęcia edukacyjne finansowane przez rodziców lub radę rodziców. W blisko połowie kontrolowanych gmin zmiany te wiązały się z trudnościami, które w opinii wójtów dotyczyły organizacji zajęć dodatkowych (m.in. konieczność rezygnacji z niektórych zajęć, co ograniczało ofertę edukacyjną przedszkoli i spotkało się ze sprzeciwem rodziców).

informowania rodziców o wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w formie m.in. zamieszczania tych uchwał w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronach internetowych urzędów gmin i placówek wychowania przedszkolnego.

5. Nieprawidłowości związane z określeniem sieci szkół publicznych i przedszkoli oraz realizacją zadania własnego polegającego na zakładaniu i prowadzeniu przedszkoli, a także zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania tych placówek¹³² stwierdzono w ponad jednej czwartej (26,7%), tj. ośmiu spośród 30 kontrolowanych jst¹³³. W dwóch¹³⁴ z 30 (6,7%) kontrolowanych gmin zaniechano określenia, wymaganego przepisami prawa, aktualnego planu sieci szkół publicznych i przedszkoli. Skutkowało to przede wszystkim brakiem możliwości efektywnej kontroli spełniania przez dzieci z terenu tych gmin obowiązku szkolnego i obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Tym samym kontrolowane gminy nie w pełni zapewniły warunki do funkcjonowania szkół i placówek oświatowych, a także do realizacji podstawowych unormowań prawa oświatowego. W czterech spośród 30 (13,33%) kontrolowanych jednostek¹³⁵ stwierdzono nieprawidłowości polegające na przekroczeniu liczebności oddziałów przedszkolnych¹³⁶. Zgodnie z wymogami określonymi w § 5 ust. 2 ramowego statutu przedszkoli publicznych, będącego załącznikiem do rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, liczba dzieci w oddziale przedszkola nie może przekraczać 25. W wyjaśnieniach udzielonych w tej sprawie podawano przede wszystkim, że wynikało to z potrzeby zaspokojenia oczekiwań mieszkańców i sytuacji losowych.

W dwóch¹³⁷ z 30 (3,33%) kontrolowanych jednostek rada gminy nie określiła wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach samorządowych za zajęcia przekraczające wymiar, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty (pięciu godzin dziennie), co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. W jednej z kontrolowanych gmin (3,3%), tj. Gminie Komańcza nie zachowano minimalnego tygodniowego wymiaru godzin nauczania, wychowania i opieki świadczonych w punkcie przedszkolnym¹³⁸. Stan ten wyjaśniano brakiem wniosku dyrektora w tej sprawie. Ponadto w Uchwale Rady Gminy Komańcza¹³⁹ zapisano, że *publiczne oddziały przedszkolne 5 godzinne realizują roczne przygotowanie przedszkolne dla dzieci 6-cio letnich*, co pozostawało w sprzeczności z przepisem art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2011 r. w myśl którego do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego obowiązane są dzieci w wieku 5 lat.

¹³² Stosownie do art. 5 ust. 2 pkt 1 i ust. 7 ustawy o systemie oświaty.

¹³³ Dotyczy gmin: Ożarówce, Strumień, Wojkowice, Dynów, Komańcza, Świnoujście, Skaryszew, Zielona Góra.

¹³⁴ Dotyczy gmin: Wojkowice i Strumień.

¹³⁵ Dotyczy gminy Halinów (kontrola rozpoznawcza), Ożarówce, Świnoujście Dynów oraz Zielona Góra.

¹³⁶ Najczęściej od jednej do pięciu osób w oddziale przedszkolnym.

¹³⁷ Dotyczy gmin: Ożarówce, Skaryszew.

¹³⁸ W Zespole Szkół w Rzepedzi w roku szkolnym 2012/2013, do punktu przedszkolnego uczęszczało 23 wychowanków, którzy zgodnie z Uchwałą Rady Gminy Komańcza Nr XIX/102/08 z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie organizacji publicznych punktów przedszkolnych, objęci byli 4 godzinną opieką. Tygodniowy wymiar godzin w ww. punkcie wynosił 20 godzin. Zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 161, poz. 1080 ze zm.), dzienny wymiar godzin zajęć świadczonych w punkcie lub zespole nauczania, wychowania i opieki wynosi 3 godziny, a minimalny tygodniowy wymiar godzin tych zajęć wynosi odpowiednio w grupie liczącej od 21 do 25 dzieci – 25 godzin. W związku z powyższym Wójt Gminy Komańcza wyjaśnił, iż: *punkt przedszkolny w latach 2012/2013 był czynny 4 godziny dziennie, gdyż arkusz organizacyjny szkoły był zatwierdzany w maju, a dyrektor szkoły w późniejszym terminie nie wnioskował o zwiększenie tych godzin ze względu na większą liczbę zapisanych dzieci.*

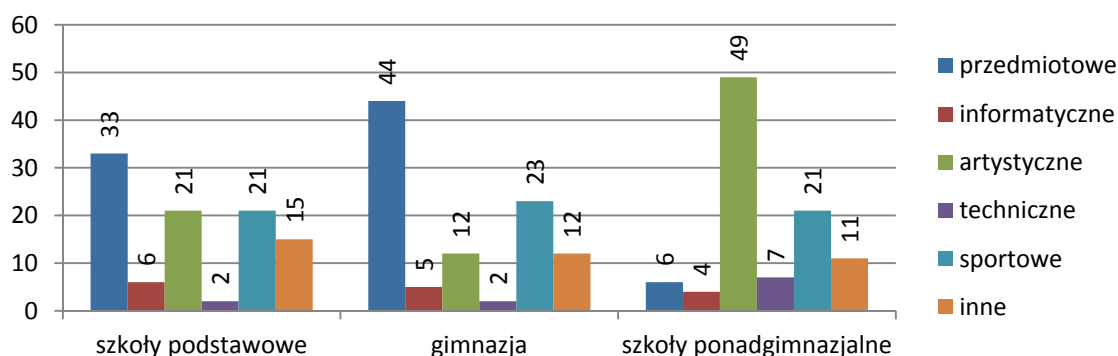
¹³⁹ Uchwała Rady Gminy Komańcza Nr IV/15/11 z dnia 27 stycznia 2011 r.

3.3.2. Warunki kształcenia, wychowania i opieki w szkołach samorządowych

Warunki lokalowe i organizacyjne w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez kontrolowane gminy były zróżnicowane pod względem wyposażenia sal lekcyjnych, możliwości korzystania z bibliotek, świetlic szkolnych, pracowni komputerowych i językowych oraz urządzeń sportowych i rekreacyjnych. Sytuacja ta miała wpływ na zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków organizowania procesu dydaktycznego, a także jego jakość i ofertę zajęć pozalekcyjnych. Dodatkowe zajęcia edukacyjne organizowane były w szkołach przede wszystkim w celu rozwoju zainteresowań i uzdolnień, pogłębienia wiedzy z różnych dziedzin, wyrównania szans edukacyjnych, doskonalenia umiejętności sportowych, a zatem stanowiły uzupełnienie planów i programów nauczania. Z danych GUS wynika, że w latach szkolnych 2010/2011–2012/2013 zajęcia te ograniczone były głównie do zajęć rozwijających wiedzę z określonych przedmiotów sportowych, artystycznych i kółek informatycznych.

Wykres nr 5

Przykładowa struktura uczestnictwa w zajęciach pozalekcyjnych i nadobowiązkowych w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2012/2013



Źródło: GUS Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013.

Wyszczególniony oraz ograniczony zakres dodatkowych zajęć edukacyjnych potwierdziły wyniki kontroli NIK, z których wynika, że organizowane były one co prawda na terenie wszystkich skontrolowanych gmin, przy czym zajęcia o największej liczbie objętej nimi uczniów to koła zainteresowań przedmiotowych. W mniejszym zakresie organizowano zajęcia o charakterze rewalidacyjnym, takie jak nauczanie indywidualne, wczesne wspomaganie rozwoju i zajęcia specjalistyczne (korekcyjno-kompensacyjne, logopedyczne, socjoterapeutyczne i dydaktyczno-wyrównawcze). Zakres oraz wymiar godzinowy dodatkowych zajęć edukacyjnych w poszczególnych gminach uzależniony był przede wszystkim od możliwości ich sfinansowania, a także od dysponowania odpowiednio przygotowaną kadrą nauczycieli do ich prowadzenia. Skutkowało to przypadkami nieobejmowania zajęciami specjalistycznymi wszystkich uczniów posiadających takie zalecenia, przy relatywnie szerokiej ofercie kół zainteresowań przedmiotowych. Ustalenia kontroli wskazują, iż gminy mają problemy z zapewnieniem uczniom opieki świetlicowej przed oraz po zajęciach szkolnych, przy czym w trzech¹⁴⁰ kontrolowanych jednostkach (10%) w poddanych oględzinom szkołach nie zapewniono uczniom takich zajęć w ogóle¹⁴¹. W gminie

¹⁴⁰ Dotyczy gmin: Rudnik nad Sanem, Dynów i Komańcza.

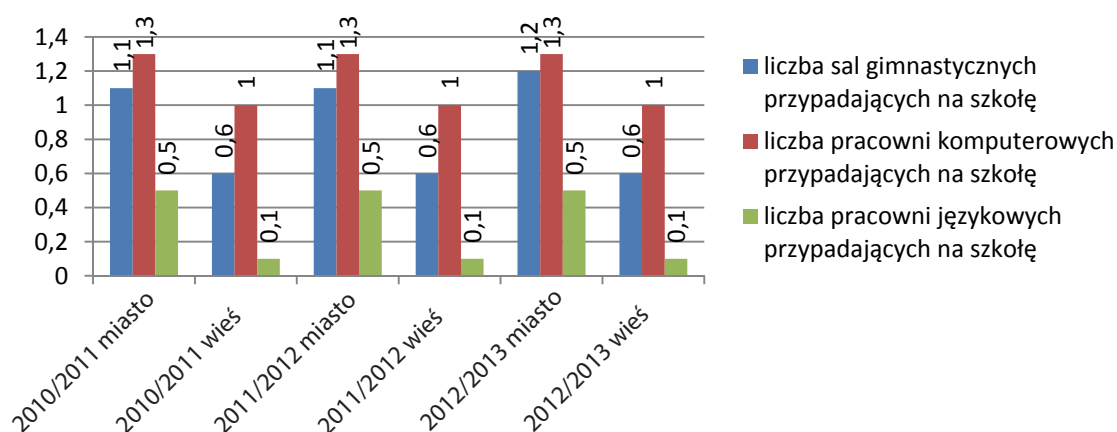
¹⁴¹ Szerzej na ten temat w dalszej części dotyczącej warunków organizacji procesu kształcenia.

Skaryszew nie opracowano natomiast programu wsparcia uczniów potrzebujących pomocy oraz promowania i wspierania rozwoju uczniów zdolnych, co wyjaśniono brakiem środków finansowych na ten cel (określony w lokalnej strategii dla tej Gminy).

Istotne znaczenie dla organizowania procesu dydaktycznego mają warunki lokalowe szkoły, zdecydowanie gorsze w przypadku szkół zlokalizowanych na terenach słabo zurbanizowanych. Obrazują to poniższe dane GUS.

Wykres nr 6

Porównanie warunków lokalowych w szkołach na wsi i w mieście na przykładzie liczby sal gimnastycznych, pracowni komputerowych i pracowni językowych w szkołach podstawowych w latach 2010/2011–2013/2014



Źródło: GUS Oświata i wychowanie w latach szkolnych 2010/2011–2012/2013.

Z danych tych wynika, że w latach szkolnych 2010/2011–2012/2013 nie nastąpiła istotna poprawa w wyrównywaniu różnic bazy materialnej szkół na wsiach i w mieście¹⁴². Liczba pracowni komputerowych i językowych przypadających średnio na szkołę podstawową w mieście pozostała bez zmian i wynosiła odpowiednio 1,3 i 0,5. Niewielki wzrost odnotowano tylko w zakresie liczby sal gimnastycznych (wzrost z 1,1 do 1,2). W przypadku szkół podstawowych zlokalizowanych na wsi liczba sal gimnastycznych, pracowni komputerowych oraz językowych przypadających na jedną szkołę w wymienionych latach nie uległa zmianie i była znacząco niższa niż w mieście (odpowiednio 0,6, 1 i 0,1).

Należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego należy w szczególności: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki¹⁴³, wyposażenie szkół lub placówek w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzanie sprawdzianów, egzaminów oraz wykonywanie innych zadań statutowych.

¹⁴² Podobnie w przypadku gimnazjów: liczba sal gimnastycznych, pracowni komputerowych i językowych jest wyższa w mieście niż na wsi wynosząc odpowiednio w roku szkolnym 2012/2013 1,2 (0,6 na wsi), 1,3 (1 na wsi) i 0,5 (0,1 na wsi).

¹⁴³ W myśl art. 1 pkt 10 ustawy o systemie oświaty, system ten zapewnia utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach.

Kontrola wspomnianego zagadnienia objęła: bazy danych SIO oraz oględziny¹⁴⁴ przeprowadzone bezpośrednio w szkołach podstawowych i gimnazjach. Zebrano także informacje od dyrektorów szkół¹⁴⁵. NIK stwierdziła znaczące, utrzymujące się od szeregu lat zróżnicowanie warunków funkcjonowania poszczególnych szkół, co nie pozostawało bez wpływu na warunki kształcenia.

- Szkoła Podstawowa nr 2 w gminie Dynów mieściła się w dwóch budynkach oddalonych od siebie o ok. 50 m. Jeden z nich (pochodzący z XIX w.) przeznaczony był dla klas IV-VI, a drugi (zaadoptowany po domu ludowym) dla klas I-III i oddziału przedszkolnego. Budynek przeznaczony dla klas IV-VI posiadał korytarzyk pełniący równocześnie funkcję szatni dla uczniów. W szkole nie było bibliotek, a funkcję tę pełniła sala języka polskiego. Dodać należy, że lekcje w klasach II i III prowadzone były w klasach łączonych, zaś przeciętny okres eksploatacji komputerów uczniowskich w tej Szkole wynosił siedem lat. Uczniowie klas IV-VI chcąc skorzystać ze stołówki i sali gimnastycznej (o wymiarach 13,5 m x 7,5 m) musieli przechodzić do innego budynku. Szkoła nie dysponowała boiskami i infrastrukturą sportową. Nie posiadała również placu zabaw.
- Szkoła Podstawowa nr 2 (SP nr 2) w Płońsku pomimo, że uczęszcza do niej 1.151 uczniów jest gorzej wyposażona w sprzęt komputerowo-multimedialny od Szkoły Podstawowej nr 3 (SP nr 3), do której uczęszcza 654 uczniów¹⁴⁶. W SP nr 3 tablice interaktywne znajdują się w ośmiu salach (36,4% wszystkich), a projektory multimedialne w 15 salach (68,2%), podczas gdy w SP nr 2 w tablice interaktywne wyposażone są cztery sale lekcyjne (11,8%), a w projektory multimedialne – 10 sal (29,4%). Stwierdzono również, że w bibliotece w SP nr 3 zlokalizowane są cztery stanowiska komputerowe dla uczniów, natomiast w bibliotece SP nr 2 – jedno stanowisko komputerowe. Ponadto w pracowni komputerowej dla dzieci klas 0-III w budynku „B” SP nr 2¹⁴⁷ znajduje się 14 stanowisk komputerowych dla uczniów, z których połowa wyposażona jest w stary sprzęt komputerowy pochodzący z lat 90 dwudziestego wieku, wymagający częstych napraw i konserwacji.
- Dwie z trzech szkół poddanych oględzinom na terenie gminy w Stawigudzie nie posiadały pracowni muzycznych i plastycznych, a sale w których prowadzono lekcje z tych przedmiotów wykorzystywano również do innych zajęć. Wszystkie szkoły dysponowały wprowadzicie pracownikami komputerowymi, jednak tylko w jednym przypadku liczba stanowisk komputerowych dostosowana była do liczby uczniów (w jednej szkole podstawowej komputer przypadał na dwóch uczniów, a w gimnazjum 13 spośród 20 komputerów było niesprawnych).

Badanie warunków lokalowych i organizacyjnych w wybranych szkołach¹⁴⁸ w skontrolowanych gminach wykazało, że 50% organów prowadzących nie zapewniło części warunków wymaganych przepisami prawa oświatowego natomiast 43% samorządów nie spełniło niektórych zalecanych w aktach normatywnych warunków kształcenia. Łącznie 60% skontrolowanych organów prowadzących¹⁴⁹ nie wywiązywało się w pełni z zadań określonych w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty i nie zapewniało uczniom – w różnym zakresie – warunków kształcenia określonych w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa i higieny, a także:

- możliwości korzystania z biblioteki szkolnej, świetlicy, pomieszczeń do nauki z niezbędnym wyposażeniem oraz zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych, stosownie do art. 67 ust. 1 ustawy o systemie oświaty;
- warunków i wyposażenia sal lekcyjnych wynikających z rozporządzeń w sprawie realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego oraz ramowych statutów szkół publicznych.

¹⁴⁴ Podstawa prawna art. 39 ust. 2a ustawy o NIK. Łącznie w tej kontroli oględzinom poddano 93 szkoły i zespoły szkół prowadzonych przez jst.

¹⁴⁵ Podstawa prawna art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. W opisie badania ankietowego zawartego w cz. 3.3.2. pn. *Warunki kształcenia, wychowania i opieki w szkołach samorządowych*, wykorzystano informacje pozyskane od 124 dyrektorów szkół prowadzonych przez kontrolowane jst.

¹⁴⁶ Stan na dzień 30.09.2014 r.

¹⁴⁷ 267 uczniów uczęszcza do tego budynku szkoły.

¹⁴⁸ Na podstawie art. 39 ustawy o NIK przeprowadzono oględziny w 93 szkołach prowadzonych przez kontrolowane gminy w zakresie zapewnienia warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauczania, wyposażenia szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzanie sprawdzianów egzaminów oraz wykonywanie innych zadań statutowych

¹⁴⁹ Dotyczy gmin: Ożarówce, Strumień, Jastrzębie-Zdrój, Krzyżanowice, Jodłowa, Rudnik nad Sanem, Dynów, Tarnobrzeg, Komańcza, Nowogródek Pomorski, Kalisz Pomorski, Biały Bór, Wałcz, Skaryszew, Płońsk, Warszawa, Zielona Góra.

Przykładowo, w czterech z siedmiu badanych w trakcie oględzin szkół prowadzonych przez Miasto Jastrzębie Zdrój stwierdzono m.in.: nierówności placów, w tym rekreacyjnego, złuszczone elewacje budynków, pęknięcia ścian, ubytki w tynku i ogrodzeniu, pęknięcia zewnętrznych schodów usytuowanych przy wejściu głównym do szkoły, nierówności i uszkodzenia chodników na terenie i wokół szkół, w tym droga do boiska, zły stan techniczny nawierzchni boisk do piłki ręcznej, siatkówki, piłki nożnej i skoczni w dal (nierówna asfaltowa nawierzchnia lub porośnięta trawą skocznia w dal), zardzewiałe elementy metalowe na boiskach.

Ponadto, mimo obowiązku wynikającego z art. 67 ustawy o systemie oświaty, pięć¹⁵⁰ organów prowadzących, nie zapewniło w części szkół możliwości korzystania z biblioteki szkolnej, świetlicy lub zespołu urządzeń sportowo-rekreacyjnych. Przykładowo:

- w szkołach w Gminie Nowogródek Pomorski brak było bibliotek szkolnych. Stan ten wyjaśniano możliwością korzystania z bibliotek publicznych, przy czym rozwiązanie to – funkcjonujące od 20-tu lat – było w ocenie władz Nowogrodka Pomorskiego dostosowane do potrzeb uczniów i powiązane możliwościami finansowymi gminy;
- w Szkole Podstawowej nr 2 w Gminie Dynów nie wydzielono oddzielnego pomieszczenia na bibliotekę szkolną i nie prowadzono świetlicy. Wyjaśniając ten stan podano, że szkoła ma bardzo ograniczone warunki lokalowe, i nie ma możliwości wydzielania oddzielnego pomieszczenia na bibliotekę szkolną oraz zapewnienia zorganizowania zajęć opiekuńczo – wychowawczych, zaś jedyne pomieszczenie, które mogłoby służyć takim celom pełni rolę stołówki i magazynu na sprzęt sportowy;
- w Gminie Rudnik nad Sanem i Komańcza nie zorganizowano dla uczniów świetlicy szkolnej, co kierownicy skontrolowanych jednostek wyjaśniali brakiem takiej potrzeby.

W 11 spośród 30 kontrolowanych gmin (36,7%)¹⁵¹ na podstawie oględzin stwierdzono, że warunki lokalowe i wyposażenie szkół są niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie ramowych statutow szkół publicznych oraz zaleceniami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego. Polegało to m.in. na:

- niezapewnieniu uczniom I i II etapu edukacyjnego możliwości pracy przy osobnym komputerze w pracowni komputerowej¹⁵²;
- niewydzielaniu w salach lekcyjnych klas I–III części rekreacyjnej;
- niezapewnieniu odpowiedniego do realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego wyposażenia pracowni lekcyjnych na II i III etapie edukacyjnym.

W szczególności:

- w budynku „B” Szkoły Podstawowej nr 2 w Płońsku dwie sale dla uczniów klas pierwszych (nr 4 i nr 6) nie posiadały wydzielonej części rekreacyjnej. W zalecanych warunkach i sposobach realizacji podstawy programowej na I etapie edukacyjnym, zawartych w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej wskazano, że sale lekcyjne, obok części edukacyjnej, powinny składać się również z części rekreacyjnej (zalecenie nr 4). Dyrektor Szkoły poinformowała, że w ww. salach tworzy się część rekreacyjną z miarę potrzeb, poprzez przesunięcie stolików na jedną część sali i na uzyskanej wolnej przestrzeni rozkłada się dywan, znajdujący się na stałe w magazynku szkolnym;
- w Szkole Podstawowej nr 2 w Dynowie nie zapewniono możliwości pracy przy osobnym komputerze każdemu uczniowi. Burmistrz gminy wyjaśnił, że utworzona w 2005 r. (tj. 10 lat temu) klasopracownia komputerowa dysponuje 10 zestawami komputerowymi. Poczyniono starania w zakresie zwiększenia ilości sprzętu komputerowego celem zapewnienia dostępu do komputera każdemu uczniowi. Czynione są również starania o wymianę monitorów;

¹⁵⁰ Dotyczy gmin: Nowogródek Pomorski, Dynów, Komańcza, Rudnik nad Sanem, Jastrzębie-Zdrój.

¹⁵¹ Dotyczy gmin: Ożarówce, Jodłowa, Rudnik nad Sanem, Dynów, Tarnobrzeg, Biały Bór, Wałcz, Świnoujście, Płońsk, Strumień, Jastrzębie Zdrój, Kalisz Pomorski.

¹⁵² Konieczność zapewnienia odrębnego stanowiska komputerowego z dostępem do internetu dla uczniów klas IV–VI określa § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych. Uregulowania w tym zakresie dla uczniów klas I–III znajdują się w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego w załączniku nr 2 zalecane warunki i sposób realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego.

- w Gimnazjum w Wałczu nie było pracowni do nauczania muzyki wyposażonej w odpowiednie pomoce dydaktyczne, w tym m.in.: instrumentów perkusyjnych, biblioteki muzycznej, fonoteki;
- w Szkole Podstawowej przy zespole Szkolno-Przedszkolnym w Zabłociu w gminie Strumień nie było pracowni z wyposażeniem do zajęć z muzyki i plastyki. Z wyjaśnień wynika, że Dyrektor Zespołu Obsługi Szkół w gminie nie wiedział o braku pracowni, ponieważ nie sprawdzał wyposażenia pod kątem spełnienia zleceń zwartych w rozporządzeniu w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego uznając, że zawarte tam zalecenia nie mają charakteru obligatoryjnego.

Szczególnie krytycznie ocenić należy niezapewnienie uczniom bezpiecznych warunków nauki. Z kontroli NIK – *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny uczenia się* (P/14/122), przeprowadzonej w 2014 r., której celem była ocena działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny uczenia się w szkołach publicznych w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 wynikało m.in., że we wszystkich skontrolowanych szkołach podejmowane działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa i higieny uczenia się nie były wystarczające. Ustalenia w tym zakresie szczególności dotyczyły m.in.:

- niewywiązania się przez szkoły z ustawowego obowiązku zapewnienia możliwości pozostawienia w szkole części podręczników i przyborów szkolnych¹⁵³;
- niedostosowanie stanowisk pracy uczniów do zasad ergonomii¹⁵⁴;
- stwierdzania w badanych szkołach bezpośredniego zagrożenie dla zdrowia¹⁵⁵;
- niezadawalającego stopnia zabezpieczania uczniów w pomoc przedlekarską¹⁵⁶;
- niezapewnienia możliwości pozostawienia odzieży wierzchniej i zmiany obuwia;
- naruszenia zasad higieny pracy umysłowej¹⁵⁷, a polegały one najczęściej na planowaniu przedmiotów wymagających zwiększonej koncentracji¹⁵⁸ na ostatnich godzinach lekcyjnych, łączeniu w bloki takich przedmiotów, bądź też nierównomiernym obciążeniu przedmiotami w poszczególnych dniach tygodnia. Także przerwy międzylekcyjne trwające tylko pięć minut nie zapewniały odpowiedniego odpoczynku, co mogło przekładać się na możliwości koncentracji oraz efektywność przyswojenia wiedzy.

We wszystkich skontrolowanych szkołach realizacja zajęć dydaktycznych odbywała się w warunkach, w których uczeń miał do dyspozycji powierzchnię mniejszą niż 2 m², a nawet 1 m². Wprawdzie obecnie obowiązujące przepisy prawa nie regulują maksymalnej liczebności klas (z wyjątkiem najmłodszych klas szkół podstawowych), ani minimalnej powierzchni przypadającej na jednego ucznia, w ocenie NIK nie można uznać takiego stanu za stworzenie prawidłowych warunków środowiskowych¹⁵⁹.

¹⁵³ W połowie szkół (pięć) wszyscy uczniowie mieli możliwość pozostawienia części podręczników i przyborów szkolnych. W pozostałych szkołach możliwość taką stworzono tylko części uczniom, z czego w czterech korzystanie z niej uzależniono od wniesienia opłat.

¹⁵⁴ Wysoki odsetek stanowisk pracy uczniów niezgodnych z zasadami ergonomii wystąpił w przypadku uczniów klas IV–VI SP w Świebodzinie (64,3%) oraz dwóch liceach (LO w Żarach – 30% oraz LO w Nowej Soli – 32,7%). Przyczynami takiego stanu rzeczy były najczęściej zaniedbania nauczycieli, aby uczniowie korzystali z odpowiednich mebli oraz niedostateczne wyposażenie szkół. Brak nieprawidłowości w tym zakresie wystąpił tylko w jednej szkole (Gimnazjum w Koźuchowie).

¹⁵⁵ Stan techniczny terenu i budynku żadnej skontrolowanej szkoły nie zapewniał pełnego bezpieczeństwa uczniów, przy czym aż w połowie z nich stwierdzono nieprawidłowości stwarzające bezpośrednie zagrożenie.

¹⁵⁶ Tylko cztery szkoły były w pełnym zakresie przygotowane do jej udzielenia.

¹⁵⁷ Stwierdzono w dziewięciu spośród dziesięciu skontrolowanych jednostek.

¹⁵⁸ W szkołach podstawowych: matematyka i przyroda, w gimnazjach i liceach ogólnokształcących: matematyka, fizyka i chemia. Wyróżnienia takiego NIK dokonano na podstawie wyników panelu ekspertów zorganizowanego przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze w związku z kontrolą P/14/122 *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny uczenia się w szkołach publicznych*

¹⁵⁹ Szerzej na ten temat w Informacji o wynikach kontroli NIK *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny uczenia w szkołach publicznych* (P/14/122).

W niniejszej kontroli nieprawidłowości i czynniki ryzyka związane z zapewnieniem bezpieczeństwa procesu dydaktycznego wystąpiły w dziewięciu¹⁶⁰ spośród 30 (30%), skontrolowanych organów prowadzących. Przykładowo:

- w Gimnazjum nr 14 w Warszawie parking dla samochodów pracowników Szkoły usytuowano w taki sposób, że wyjścia ze Szkoły i z sali gimnastycznej oddzielone są od boisk wewnętrzną drogą, która koliduje ze szlakami komunikacyjnymi uczniów i może stanowić dla nich zagrożenie;
- w poddanych oględzinom szkołach w Wałcu stwierdzono, że pokój nauczycielski oraz nauczycieli wychowania fizycznego przy hali sportowej nie były wyposażone w apteczki pierwszej pomocy, schody na terenie nie były wyposażone w balustrady z poręczami zabezpieczonymi przed ewentualnym zsuwaniem się po nich, w 85% pomieszczeń do nauki (sal lekcyjnych) stwierdzono niesprawne oświetlenie obejmujące od 8% do 54% zainstalowanych źródeł światła, nie wszystkie urządzenia sanitarnohigieniczne znajdowały się w stanie pełnej sprawności technicznej;
- w Zespole Szkół w Rzepedzi w gminie Komańcza nie wydzielono jadalni lub innego odrębnego pomieszczenia w celu spożywania gorących posiłków przez dzieci. W związku z powyższym Wójt Gminy wyjaśnił, iż spowodowane to było brakiem wolnych pomieszczeń;
- w Szkole Podstawowej w Odechowie i jej Filii w Wólce Twarogowej szlaki komunikacyjne wychodzące poza teren Szkoły i Filii bezpośrednio na drogi odpowiednio wojewódzką i powiatową nie były zabezpieczone przed wyjściem dzieci na jezdnię;
- w Szkole Podstawowej nr 4 w Tarnobrzegu meble szkolne nie spełniały wymagań ergonomii, tj. były niedostosowane do wzrostu uczniów klasy pierwszej;
- na terenie Szkoły Podstawowej nr 97 w Warszawie znajdował się budynek gospodarczy, pokryty uszkodzonymi płytami eternitowymi oraz stare ogrodzenie, w złym stanie technicznym (uszkodzona podmurówka, rdza, ubytki oraz niezabezpieczone górne i boczne krawędzie w siatce). Powyższe było niezgodne z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest¹⁶¹ oraz art. 5 ust. 7 i art. 1 pkt 10 ustawy o systemie oświaty.

W informacji o wynikach kontroli NIK pn. *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny ucznia się w szkołach publicznych* (P/14/ 122) wskazano, że niezależnie od zaniedbań dyrektorów szkół, negatywny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i higieny uczenia się w szkołach miał również niewystarczający poziom finansowania tych jednostek przez organy prowadzące¹⁶².

Kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniając przyczyny nieprawidłowości najczęściej wskazywali brak wiedzy lub środków finansowych, podkreślając, że w miarę ich uzyskania będą usuwać istniejące usterki, np. Burmistrz Gminy Biały Bór stwierdził, że teren szkoły nie został ogrodzony z uwagi na brak środków finansowych w budżecie gminy. Jeżeli tylko wskaźniki zadłużenia gminy pozwolą na wprowadzenie nowych inwestycji do budżetu gminy, ogrodzenie szkoły zostanie wykonane.

Trudności finansowe bywały również przyczyną wstrzymania już zaplanowanych działań inwestycyjnych w obszarze oświaty. Przykładowo w gminie Wojkowie nie zrealizowano założonej w wieloletnim planie finansowym na lata 2009–2012 modernizacji boiska przy Szkole Podstawowej nr 1, pomimo przygotowanej dokumentacji technicznej.

¹⁶⁰ Dotyczy gmin: Strumień, Krzyżanowice, Skaryszew, Zielona Góra, Warszawa.

¹⁶¹ Dz. U. Nr 71, poz. 649 ze zm.

¹⁶² Niewystarczające finansowanie remontów przez organy prowadzące zostało również wskazane przez Kuratorium Oświaty jako jedna ze słabych stron stwierdzonych po przeprowadzeniu w roku szkolnym 2012/2013 ewaluacji problemowej *Zarządzanie szkołą lub placówką*, m.in. w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach ogólnokształcących. Szerzej na ten temat: Informacja o wynikach kontroli NIK pn. *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny ucznia się w szkołach publicznych* (P/14/ 122).

Z badania ankietowego dotyczącego wyposażenia, warunków lokalowych i organizacyjnych skierowanego do dyrektorów szkół prowadzonych przez kontrolowane jest wynika, że większość z nich zgłaszała organom prowadzącym zapotrzebowanie na remont, modernizację lub nowe inwestycje (95%), wzbogacenie wyposażenia w pomoce dydaktyczne i sprzęt (78%) oraz dodatkowe godziny (87%). Z odpowiedzi wynika, że w największym stopniu potrzeby te zostały zrealizowane w odniesieniu do godzin dydaktycznych – 67% dyrektorów zgłosiło, że ich postulaty zostały całkowicie spełnione. Jednak w prawie 5% przypadków potrzeby zgłaszane przez dyrektorów nie zostały w ogóle spełnione.

Z badania wynika, że wyposażenie szkół pozwala w większości na prowadzenie lekcji w pracowniach przedmiotowych odpowiednich do planu lekcji (66% odpowiedzi pozytywnych, 21% częściowo). Wyposażenie sal komputerowych w 66% szkół pozwala na używanie jednego stanowiska przez jednego ucznia w czasie zajęć. Wszystkie komputery mają podłączenie do Internetu. Jeżeli chodzi o zasoby biblioteczne, 64% dyrektorów twierdzi, że uczniowie mają pełny dostęp do książek i czasopism niezbędnych do realizacji podstawy programowej.

Prawie 80% szkół organizuje opiekę świetlicową dla wszystkich chętnych uczniów (4% jej w ogóle nie organizuje, podczas gdy 5% zapewnia taką opiekę dla wybranych grup). Większość dyrektorów ($\frac{3}{4}$) deklaruje, że liczebność grup świetlicowych nie przekracza 25 osób, a 84% szkół uwzględnia potrzebę zapewnienia opieki uczniom, w okolicznościach wynikających z rozkładu dojazdów uczniów do szkół oraz potrzeb rodziców.

W kwestii zajęć pozalekcyjnych 86% dyrektorów ankietowanych szkół deklaruje, że ich oferta uwzględnia zgłaszane zapotrzebowanie ze strony uczniów. W 63% placówek przez cały rok szkolny organizowano zajęcia dla uczniów zdolnych (inne niż planowe kółka zainteresowań), a kolejnych 24% – okresowo. W prawie wszystkich szkołach (96%) uczniowie z opiniami i orzeczeniami z poradni psychologiczno-pedagogicznych otrzymali zalecane w nich formy pomocy, np. w formie zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, socjoterapeutycznych, dydaktyczno-wyrównawczych.

W latach 2011–2014 prawie połowa kontrolowanych gmin¹⁶³ finansowała inne zadania, do których nie była zobligowana przepisami prawa oświatowego, wydając na nie łącznie 46.771 tys. zł¹⁶⁴, z czego 45.237,7 tys. zł (96,7%) to wydatki m.st. Warszawy. Dodatkowa oferta gmin obejmowała w szczególności:

- zajęcia nauki pływania dla uczniów;
- imprezy szkolne promujące zdrowy styl życia;
- zakup strojów sportowych dla uczniów;
- dodatkowe zajęcia w ramach realizacji różnych programów;
- dodatkowe zajęcia edukacyjne z języka obcego nowożytnego w szkołach;
- dodatkowe zajęcia pozalekcyjne chóru;
- międzynarodową wymianę uczniów;
- korzystanie z pływalni i lodowiska dla uczniów w okresie ferii i przerw świątecznych;
- wyższy wymiar godzin lekcyjnych np. języków nowożytnych, wychowania fizycznego, matematyki, fizyki w związku z utworzeniem klas profilowanych;

¹⁶³ Dotyczy gmin: Wojkowice, Bartoszyce, Ożarowice, Strumięń, Krzyżanowice, Rudnik nad Sanem, Tarnobrzeg, Kalisz Pomorski, Płońsk, Łęknica, Stawiguda, Elbląg, Warszawa, Zielona Góra.

¹⁶⁴ W kalkulacji ze względu na brak danych nie uwzględniano wydatków ponoszonych w tym zakresie przez gminy: Zielona Góra, Płońsk, Stawiguda, Braniewo, Tarnobrzeg, gdyż jak podali kierownicy kontrolowanych jednostek nie prowadzono dodatkowej wyodrębnionej ewidencji kosztów ww. zadań.

- wprowadzenie w szkołach dodatkowego przedmiotu *Historia regionalna*;
- wyjazdy uczniów na konkursy, zawody, wycieczki;
- zapewnienia posiłków dla dzieci z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym;
- zajęcia dodatkowe w przedszkolach z tańca towarzyskiego, plastyki, z języka nowożytnego;
- tworzenie w szkołach oddziałów klasowych o mniejszej liczebności uczniów.

3.3.3. Kadra nauczycielska

1. Nauczyciele w publicznych szkołach i placówkach oświatowych zatrudniani są na podstawie Karty Nauczyciela, która określa warunki pracy, prawa i obowiązki, zasady awansu zawodowego oraz wysokość wynagrodzeń dla tej grupy zawodowej. W ciągu ostatnich kilku lat rośnie liczba nauczycieli pracujących w szkołach prowadzonych przez inne podmioty niż jst, zatrudnianych na podstawie obowiązujących przepisów prawa pracy lub kodeksu cywilnego. W roku szkolnym 2012/2013¹⁶⁵ sektor publiczny zatrudniał 89,4% wszystkich nauczycieli, z czego najwięcej pozostaje w gestii gmin (64,1% ogółu zatrudnionych), podczas gdy trzy lata wcześniej odsetek ten stanowił 91,6% wszystkich nauczycieli.

Zgodnie z danymi zawartymi w *Raporcie o stanie oświaty na 2013 r. Liczą się nauczyciele*, przygotowanym przez IBE, wynagrodzenie ogółem nauczycieli jest wyższe w szkołach i placówkach dla których organem prowadzącym są gminy niż w przypadku powiatów¹⁶⁶. Jest to związane z przyznawanymi z tytułu zatrudnienia na obszarze wiejskim tzw. dodatkami wiejskimi. Pomiędzy rokiem 2007–2013 nastąpił wyraźny wzrost wynagrodzeń nauczycieli, w szczególności na stanowiskach stażystów. W 2009 r. zmieniono zapis w Karcie Nauczyciela związany z wysokością średniego wynagrodzenia nauczycieli w stosunku do kwoty bazowej ustalanej corocznie w ustawie budżetowej. Zmiany te dotyczyły w szczególności nauczycieli o najniższym stopniu awansu zawodowego¹⁶⁷. Wzrosły również w kolejnych latach kwoty bazowe wynagrodzeń z 2.177,86 zł (2009 r.) do 2.717,59 zł (2015 r.)¹⁶⁸. Sprawiało to, że mimo spadku liczby uczniów, rosły wydatki samorządów na wynagrodzenia nauczycieli. Pomiędzy rokiem 2007 a 2012 wynagrodzenia

¹⁶⁵ Dane GUS dla roku szkolnego 2012/2013.

¹⁶⁶ Mediana wynagrodzeń brutto dla nauczycieli stażystów i dyplomowanych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminy wynosiła odpowiednio 2.378 zł i 4.067 zł. Analogiczne wartości dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez powiaty wynosiła 2.265 zł i 3.917 zł.

¹⁶⁷ Na podstawie art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1) zmieniono brzmienie art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela w zakresie wysokości średniego wynagrodzenia nauczycieli, tj. średnie wynagrodzenie nauczycieli stanowić miało dla nauczyciela stażysty – 100%, nauczyciela kontraktowego – 111%, nauczyciela mianowanego – 144%, nauczyciela dyplomowanego – 184% kwoty bazowej, określonej corocznie w ustawie budżetowej. Powyższy zapis wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. Do 31 grudnia 2008 r. obowiązywało stare brzmienie art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym średnie wynagrodzenie stażysty stanowiło co najmniej 82% kwoty bazowej, określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej, a na podstawie art. 30 ust. 4 Karty Nauczyciela średnie wynagrodzenie dla pozostałych nauczycieli wynosiło odpowiednio: 125%, 175% i 225% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty.

¹⁶⁸ Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 10, poz. 58 ze zm.) obowiązywały kwoty bazowe 2.177,86 zł (od 1 stycznia 2009 r.) oraz 2.286,75 (od 1 września 2009 r.). Od 1 września 2010 r. stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102) kwota bazowa wynagrodzeń nauczycieli wzrosła do poziomu 2.446,82 zł. Ponowny wzrost kwoty bazowej zaczął obowiązywać od 1 września 2011 r. Stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 150) kwota bazowa wynagrodzeń wynosiła 2.618,1 zł. Ostatnie zwiększenie kwoty bazowej (do 2015 r.) miało miejsce od 1 września 2012 r. osiągając poziom 2.717,59 zł. (por. art. 13 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. – Dz. U. z 2012 r., poz. 273, art. 13 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. – Dz. U. z 2013 r., poz. 169, art. 9 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. – Dz. U. z 2014 r., poz. 162, art. 9 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. – Dz. U. z 2015 r., poz. 153).

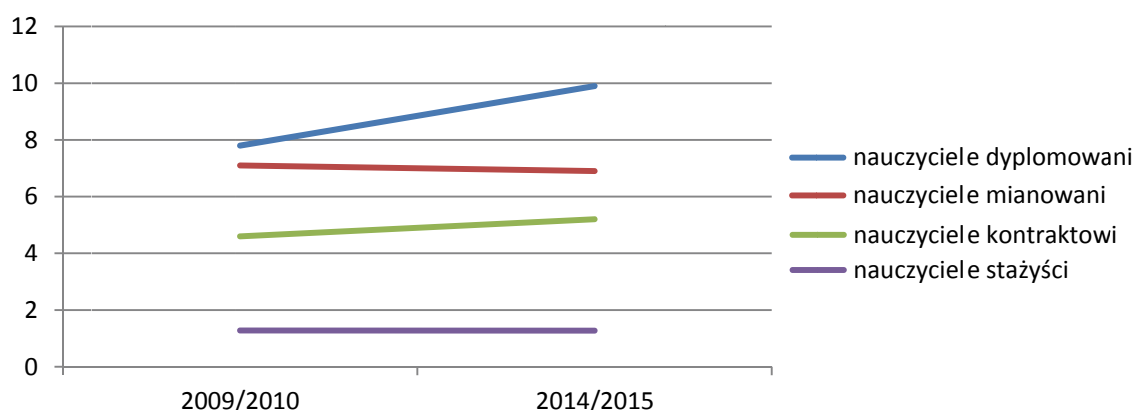
nauczyciela stażysty wzrosło o 58%, a wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego o 20%. Realny wzrost wynagrodzeń w gospodarce w tym czasie był rzędu 9%.

2. W latach 2009–2013 w kontrolowanych gminach kwota wynagrodzeń nauczycieli wzrosła z 1.051.936 tys. zł do 1.342.449 tys. zł, tj. o 290.513 tys. zł. W strukturze wydatków bieżących największy udział miały wydatki na wynagrodzenia dla pracowników oświaty wraz z pochodnymi, które wynosiły w latach 2009–2013 około 72%¹⁶⁹.

Zmieniła się również struktura awansu zawodowego nauczycieli, poprzez zwiększenie liczby nauczycieli o najwyższych stopniach awansu zawodowego. W roku szkolnym 2014/2015 w kontrolowanych gminach zatrudnionych było 23,4 tys. nauczycieli (w przeliczeniu na etaty). W stosunku do roku 2009/2010 ich liczba wzrosła o 2,5 tys. Największy wzrost odnotowano wśród nauczycieli dyplomowanych¹⁷⁰ (o 2,2 tys.).

Wykres nr 7

Liczba nauczycieli w kontrolowanych gminach wg stopni awansu zawodowego nauczycieli w latach szkolnych 2009/2010–2014/2015 w przeliczeniu na etaty (w tys.)



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

3. Wynagrodzenia nauczycieli stanowią znaczącą pozycję w wydatkach oświatowych gmin. Zasady przyznawania wynagrodzeń dla nauczycieli pracujących w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez jst reguluje w szczególności Karta Nauczyciela. Stosownie do art. 30 ust. 1, 2, 5 i 6 wynagrodzenie nauczycieli składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatków¹⁷¹, wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Organy prowadzące mają możliwości wpływania na ich wysokość jedynie poprzez zwiększenie minimalnej stawki określonej w rozporządzeniu lub regulowanie wysokości dodatków.

¹⁶⁹ Udział wynagrodzeń pracowników oświaty w wydatkach bieżących w kontrolowanych gminach w 2014 r. (do sierpnia) wyniósł 71%. Natomiast udział wynagrodzeń nauczycieli w wydatkach bieżących w latach 2009–2013 był niższy i wynosił 59% (2009 r.), 56% (2013 r.) i 57% (2014 r. dane za osiem miesięcy).

¹⁷⁰ W latach 2009/2010 w jednostkach objętych kontrolą NIK liczba etatów nauczycielskich spadła w przypadku nauczycieli mianowanych (o 0,23 tys.) i stażystów (0,013 tys.) i wzrosła w przypadku nauczycieli kontraktowych (o 0,6 tys.) i bez stopnia awansu zawodowego (o 0,006 tys.).

¹⁷¹ Za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy.

We wszystkich kontrolowanych gminach wysokość stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego i za warunki pracy oraz szczegółowe zasady przyznawania tych dodatków, szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe oraz godziny doraźnych zastępstw i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i gminach prowadzonych przez jst określono w regulaminach przyjętych w drodze uchwał organów stanowiących, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela.

W gminie Komańcza w Uchwale Rady Gminy¹⁷² w sprawie określenia regulaminu wynagradzania nauczycieli, zapisano, m.in. iż *wysokość dodatku motywacyjnego dla nauczyciela oraz okres jego przyznawania ustala dyrektor*. Było to niezgodne z dyspozycją zawartą w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karta Nauczyciela, który stanowi, że to organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, tj.: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy.

W latach 2011–2013 w 26 z 30 (83,3%) kontrolowanych gmin nauczyciele nie osiągnęli średniej wysokości wynagrodzeń. Wszystkim nauczycielom wypłacono należną kwotę jednorazowych dodatków uzupełniających (tzw. czternastek).

Działania organów prowadzących podejmowane, aby wyeliminować taką sytuację w kolejnych latach polegały przede wszystkim na bieżącej analizie średnich wysokości wynagrodzeń i przydzielania w miarę potrzeby zastępstw, godzin ponadwymiarowych lub wyrażano zgodę na przydzielenie nauczycielom zajęć pozalekcyjnych. Przykładowo:

- przedstawiciele jednostek kontrolowanych w gminach Bartoszyce, Stawiguda, Jastrzębie-Zdrój, Dynów poinformowali, że aby wyeliminować sytuację wypłacania ww. dodatków, Gminy podjęły działania, polegające na ograniczeniu możliwości zatrudniania nowych nauczycieli, przyznawaniu zatrudnionym nauczycielom możliwie największej liczby godzin ponadwymiarowych;
- z informacji Wójta Gminy Krzyżanowice wynikało, że w celu zminimalizowania bądź wyeliminowania konieczności wypłacania powyższych dodatków Gmina przyznawała dodatkowe godziny samorządowe, sugerowała dyrektorom placówek oświatowych zatrudnianie nauczycieli w miarę możliwości na pełne etaty oraz zobligowała ich do przydzielania nauczycielom godzin ponadwymiarowych. Z kolei Dyrektorom zostały podwyższone dodatki motywacyjne oraz funkcyjne;
- w Gminie Strumień nie skorzystano z uprawnień określonych w art. 30 ust. 10 Karty Nauczyciela do zwiększenia środków na wynagrodzenia nauczycieli stażystów do poziomu co najmniej średnich wynagrodzeń ustalonych na podstawie wskaźnika określonego w art. 30 ust. 3 pkt ww. ustawy¹⁷³, ponieważ jak wynika z wyjaśnień: „zwiększenie wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela stażysty spowodowałoby wzrost kosztów wypłat tzw. dodatku wiejskiego (stanowiącego 10% wynagrodzenia zasadniczego), określonego w art. 54 ust. 5 Karty Nauczyciela”;
- wyjaśniając tę kwestię Wójt Gminy Jodłowa podał, że celem zmniejszenia wysokości dodatku uzupełniającego dla nauczycieli organ prowadzący zwiększył ilość zajęć pozalekcyjnych. Zmniejsza się również ilość etatów nauczycielskich, aby zwiększyć liczbę godzin ponadwymiarowych. Najlepszym sposobem uniknięcia wypłaty dodatku uzupełniającego byłoby włączenie do wynagrodzenia dodatku wiejskiego, który do tej pory traktowany był jako świadczenie socjalne i nie mógł być wliczany do dodatku uzupełniającego. Będzie bardzo trudno zmniejszyć lub wyeliminować dodatek uzupełniający w Gminie, ponieważ liczba uczniów w trzech szkołach jest bardzo niska i nie można wprowadzić tam wielu zajęć pozalekcyjnych, bo spowoduje to, że wielu uczniów będzie musiało spędzić w szkole po dziewięć godzin.

¹⁷² Uchwała Rady Gminy Komańcza Nr XXX/160/09 z dnia 22 kwietnia 2009 r.

¹⁷³ Średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty w szkołach gminnych w 2013 r. wyniosło 2.587 zł i stanowiło 95,2% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty (2.718 zł), ustalonego na podstawie wskaźnika określonego w art. 30 ust. 3 pkt 1 Karty Nauczyciela.

Przedstawiciele kontrolowanych jednostek uznali, że przepisy Karty Nauczyciela regulujące zasady wynagrodzeń nauczycieli ograniczają również możliwość prowadzenia motywacyjnej polityki kadrowej. Przykładowo:

- Dyrektor Miejskiego Zespołu Oświaty i Wychowania (dalej MZOiW) w Wojkowicach stwierdziła, że rozwiązania zawarte w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela utrudniają właściwe kształtowanie wynagrodzeń oraz prowadzenie efektywnej polityki motywacyjnej. Gmina nie stosuje zasady podniesienia dodatku motywacyjnego nauczycielom w tej grupie awansu zawodowego, która w danym roku nie osiągnęła średniej. Podała również, iż zwiększenie wysokości poszczególnych składników wynagrodzeń ponad poziom gwarantowany ustawą (z dochodów własnych) w przypadku nauczycieli, którzy w jednym roku nie osiągnęli średniej, nie gwarantuje tożsamej sytuacji w roku następnym, ponieważ składnikami wpływającymi na wysokość wynagrodzenia, w ocenie Dyrektora MZOiW, są godziny ponadwymiarowe, nagrody jubileuszowe i odprawy, np. emerytalne. Ograniczenie wysokości kwot dodatku uzupełniającego może nastąpić również w wyniku wprowadzenia i finansowania przez Gminę dodatkowych zajęć dla uczniów (od marca 2014 r.). Ponadto, w miarę możliwości, ogranicza się zatrudniania nauczycieli w niepełnym wymiarze godzin, a „uwolnione” w ten sposób godziny przyznawane są w formie godzin ponadwymiarowych. Zdaniem Pani Dyrektora: „rozliczanie średnich wynagrodzeń dla wszystkich nauczycieli, bez względu na stopień awansu, pozwoliłoby gminom prowadzić motywacyjną politykę wynagradzania nauczycieli, co miało by istotne znaczenie w zapewnieniu jakości pracy szkół.”;
- w celu wyeliminowania wypłaty „czternastek” dla nauczycieli stażystów w 2014 r. organ prowadzący uchwałę Rady Miasta Świnoujście w sprawie uchwalenia budżetu Rady Miasta na 2014 r. przyjął, że fundusz przeznaczony na dodatki motywacyjne dla nauczycieli stażystów wyniesie 10% planowanych środków na minimalne wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli oraz zalecił dyrektorom szkół i placówek oświatowych przydzielanie nauczycielom stażystom dodatków motywacyjnych w maksymalnej wysokości.

Zdaniem NIK jednym z instrumentów motywacyjnych, jakimi dysponują organy prowadzące szkoły jest ocena pracy dyrektora w powiązaniu z wynikami uzyskanymi z egzaminów zewnętrznych. Przykładowo, Wójt Gminy Jodłowa stwierdził, że wyniki sprawdzianów i egzaminów w dużym stopniu wpływały na ocenę pracy dyrektorów, dokonywaną przez organ prowadzący oraz nadzorujący przynajmniej raz na cztery lata. Wpływało to na wysokość nagród dla dyrektorów i nauczycieli. Natomiast w Gminie Dynów wyniki sprawdzianów i egzaminów osiąganych przez uczniów nie miały wpływu na dokonywaną przez organ prowadzący ocenę pracy szkół i ich dyrektora.

5. W latach 2011–2013 w budżetach 18 kontrolowanych jednostek (60%) wyodrębniono środki na kształcenie i doskonalenie nauczycieli zgodnie z art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela¹⁷⁴. Wydatki ogółem na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli pozostawały na zbliżonym poziomie wynosząc w 2013 r. 11.324 tys. zł.¹⁷⁵

Niższe od wymaganych środki finansowe podlegające wyodrębnieniu na dofinansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli stwierdzono w 12 spośród 30 (40%) gmin¹⁷⁶ na etapie podejmowania uchwały lub zostały zmniejszone w trakcie roku budżetowego. Organy prowadzące wyjaśniły, że niewykorzystanie lub zaniżenie planowanych środków wynikało m.in. z udziału nauczycieli w bezpłatnych formach szkoleń. Ponadto ich zdaniem istniejący stan

¹⁷⁴ Zaplanowane w budżetach gmin wydatki na doskonalenie nauczycieli były niższe, niż 1% w latach 2011–2012 oraz niższe niż 0,5% w latach 2013–2014, planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Stanowiło to naruszenie art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela, po uwzględnieniu zmian wprowadzonych na lata 2013–2014 art. 14 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1456) oraz art. 9 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1645).

¹⁷⁵ Kwota środków wydatkowanych przez kontrolowane gminy na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w roku 2011 wynosiła 11.006 tys. zł.

¹⁷⁶ Dotyczy gmin: Braniewo, Elbląg, Bartoszyce, Jastrzębie-Zdrój, Krzyżanowice, Rudnik nad Sanem, Dynów, Tarnobrzeg, Wałcz, Olszanka, Skaryszew, Płońsk.

prawny nakłada na organy prowadzące obowiązek wyodrębnienia środków na doskonalenie nauczycieli bez możliwości przesuwania niewykorzystanych środków na inne zadania oświatowe, jest wadliwy, ponieważ uniemożliwia elastyczne zarządzanie posiadanymi środkami finansowymi. NIK za niewystarczające uznaje działania organów prowadzących w zakresie diagnozy potrzeb i monitorowania zadań w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli. W trakcie kontroli stwierdzono, że analizę potrzeb doskonalenia zawodowego nauczycieli powierzono najczęściej wyłącznie dyrektorom szkół. Działania organów prowadzących w tym zakresie ograniczały się do przeglądu przygotowanych przez dyrektorów szkół planów doskonalenia zawodowego nauczycieli, wniosków o dofinansowanie lub spotkań z dyrektorami szkół w tej sprawie. Niepełne wykorzystanie środków na ten cel organy prowadzące tłumaczyły najczęściej: brakiem zgłaszanych przez nauczycieli potrzeb czy bogatą ofertą szkoleń finansowanych w systemie grantowym. Nie wszystkie kontrolowane gminy dysponowały również pełnymi danymi dotyczącymi odbytych przez nauczycieli form kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Przykładowo:

- *Burmistrz Braniewa stwierdził, że zatrudnia wykształconą kadrę zgodnie z potrzebami edukacyjnymi i nie zachodziła potrzeba dodatkowego kształcenia się tej grupy pracowników;*
- *Burmistrz Gminy Rudnik nad Sanem wyjaśnił m.in., że niepełne wykorzystanie środków na doskonalenie nauczycieli wynika z braku zainteresowania nauczycieli mających wieloletni staż pracy;*
- *organ prowadzący szkoły i placówki oświatowe w Gminie Wojkowice nie posiadał danych o formach kształcenia i doskonalenia nauczycieli zawartych w SIO;*
- *Wójt Gminy Nowogródek Pomorski wyjaśnił, że problematyka diagnozy potrzeb w zakresie doskonalenia nauczycieli przeniesiono na szczebel dyrektora szkoły.*

Analogiczne nieprawidłowości lub czynniki ryzyka polegające na braku rozpoznania potrzeb w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz zaniżaniu środków finansowych podlegających wyodrębnieniu na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, stwierdzono również w toku przeprowadzonej w 2011 r. kontroli pn. *Organizacja i finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli* (P/11/073). Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniała wówczas realizację zadań przez skontrolowane organy prowadzące szkoły w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Nauczycielom, którzy uzyskali dodatkowe kwalifikacje w wyniku ukończenia dofinansowanych studiów podyplomowych lub kursów kwalifikacyjnych powierzono prowadzenie zajęć zgodnie z tymi kwalifikacjami.

W żadnej z kontrolowanych gmin¹⁷⁷ nie opracowano odrębnego dokumentu i nie wdrożono systemu rozliczania 40-godzinnego tygodniowego czasu pracy nauczycieli, uznając to za kompetencje dyrektorów i przyjmując m.in., że czas pracy nauczyciela określa art. 42 ustawy Karta Nauczyciela¹⁷⁸. W złożonych na potrzeby kontroli wyjaśnieniach w tej sprawie stwierdzono m.in.:

- *szkoły nie posiadają dodatkowych pomieszczeń, w których nauczyciele mogliby przygotowywać się do zajęć lub sprawdzać prace domowe uczniów, wypracowania lub sprawdziany¹⁷⁹;*

¹⁷⁷ Pewnym odstępstwem jest Gmina Olszanka, gdzie dokonywano rozliczenia pracy nauczycieli na podstawie arkuszy organizacyjnych szkół oraz godzin ponadwymiarowych na podstawie zatwierdzonych kart miesięcznych składanych przez dyrektorów szkół.

¹⁷⁸ Odstępstwa w tym zakresie uregulowane zostały zazwyczaj przepisami wewnętrznymi, tj. uchwałami rady gminy w sprawie udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć.

¹⁷⁹ Dotyczy gminy Stawiguda.

- rozliczanie czasu pracy nauczycieli odbywało się na poziomie szkół¹⁸⁰, dyrektorzy jako pracodawcy zostali zobligowani do sprawowania bezpośredniego nadzoru i kontroli czasu pracy nauczycieli. Dokonują tego na podstawie dzienników zajęć oraz dzienników zajęć dodatkowych¹⁸¹;
- zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z uczniami lub wychowankami nauczyciel dokumentuje wpisami w dziennikach lekcyjnych i dziennikach zajęć pozalekcyjnych, dotyczy to również realizowanych godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw. Ewidencji podlegają również dodatkowe godziny pracy nauczycieli wynikające z Karty Nauczyciela tzw. godziny karciane. Zajęcia te są zapisywane i ściśle rozliczane w okresach półrocznych w dziennikach zajęć pozalekcyjnych w każdej placówce oświatowej funkcjonującej na terenie Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem. Czas poświęcony przez nauczyciela na inne zajęcia, np. realizację zadań statutowych szkoły, przygotowywanie się do zajęć, działania związane z doskonaleniem zawodowym, był określony zadaniowo i nie było możliwe rozliczenie nauczyciela z tego co zrobił, każdego dnia i w jakim konkretnie wymiarze.

Przedstawione przez IBE w raporcie tematycznym wyniki badania czasu pracy nauczycieli¹⁸² wskazują, że nauczyciele w typowym tygodniu roku szkolnego¹⁸³ na pięć najczęściej wykonywanych czynności¹⁸⁴ poświęcają 34 godz. i 35 min. Wszystkie czynności zsumowane dają łączny wynik 46 godz. i 40 min. tygodniowo.

3.3.4. Dowożenie uczniów do szkół

1. Stosownie do ustawy o systemie oświaty sieć szkół i przedszkoli powinna być ustalona tak, aby wszystkie dzieci miały możliwość spełnienia obowiązku szkolnego lub rocznego przygotowania przedszkolnego. Jeżeli droga dziecka z domu do szkoły przekracza 3 km (dot. uczniów od I do IV klasy szkoły podstawowej) albo 4 km (dot. uczniów od IV do VI klasy szkoły podstawowej i gimnazjum) to obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej jeżeli rodzice zapewniają transport¹⁸⁵.

W ciągu trzech lat liczba dowożonych do szkół podstawowych i gimnazjów (bez szkół specjalnych) uczniów zmalała¹⁸⁶ i w roku szkolnym 2012/2013 wyniosła 564,1 tys. uczniów (wobec 591,5 tys. w 2010/2011), z tego większość bo 424 tys. (wobec 441,4 tys. w 2010/2011) na obszarach wiejskich.

2. Gęstość sieci osadniczej jest czynnikiem, który wpływa na ponoszone przez gminy wydatki związane z realizacją tego zadania. Wyniki badań opublikowanych w raporcie pn. *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadań oświatowych na obszarach wiejskich*¹⁸⁷ wskazują na korelację wielkości oddziałów szkolnych, liczby uczniów przypadających na nauczyciela oraz wydatków na dowożenie uczniów. Oznacza to, że koszt jednostkowy przewożenia mniejszych grup dzieci jest wyższy. Autorzy raportu wskazali również, że w gminach o dużym stopniu rozdrobnienia sieci

¹⁸⁰ Dotyczy gminy Reszel.

¹⁸¹ Dotyczy gminy Krzyżanowice.

¹⁸² Raport tematyczny z badania *Czas pracy i warunki pracy w relacjach nauczycieli*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, 2013 r.

¹⁸³ W badaniu nie uwzględniano np. tygodni świątecznych, ferii, wakacji.

¹⁸⁴ Pięć dominujących w pracy nauczyciela czynności codziennych to: prowadzenie lekcji, przygotowanie do lekcji, sprawdzanie prac uczniowskich, prowadzenie innych zajęć i przygotowanie innych zajęć.

¹⁸⁵ Dot. ucznia i opiekuna (6 lat). Gmina ma również obowiązek zapewnić bezpłatny transport i opiekę dla uczniów niepełnosprawnych.

¹⁸⁶ Wynikało to m.in. z uwarunkowań demograficznych.

¹⁸⁷ Raport *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadań oświatowych na obszarach wiejskich* został przygotowany na podstawie badań przeprowadzonych przez P. Swianiewicza, M. Herbsta i zaprezentowanych w raporcie zatytułowanym *System finansowania oświaty i wyniki egzaminów szkolnych na terenach wiejskich* oraz na podstawie raportu przygotowanego przez W. Marchlewskiego pt. *Inicjatywy środowisk pozarządowych i samorządowych dotyczące zmian w systemie edukacji dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich*, zrealizowanych na zlecenie Związku Gmin Wiejskich RP.

osadniczej i tam gdzie dokonano racjonalizacji sieci szkół dochodzi do wydłużenia czasu dojazdu dzieci i młodzieży do szkół i placówek oświatowych, co nie sprzyja jakości kształcenia. Czasochłonne dowożenie uczniów przekłada się na niższe wyniki w testach kompetencji i egzaminacyjnych. Ograniczenia związane z koniecznością dostosowania się uczniów do rozkładów jazdy środków komunikacji, mogą również uniemożliwiać korzystanie z oferty zajęć pozalekcyjnych w szkołach.

3. Wszystkie z 30 kontrolowanych gmin wywiązały się z ustawowego obowiązku zapewnienia uprawnionym do tego uczniom, w tym również niepełnosprawnym dowożenia¹⁸⁸. W latach 2011–2013 wydatki organów prowadzących szkoły z tytułu dowożenia wzrosły z 14.545 tys. zł do 17.333 tys. zł¹⁸⁹. W roku szkolnym 2014/2015 bezpłatny transport zapewniono 6.799 uczniom spośród ogółem 172,3 tys.¹⁹⁰ uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. Największy odsetek dowożonych do szkół uczniów był w gminach wiejskich (2.014) i miejsko-wiejskich (1.999)¹⁹¹. W żadnej z kontrolowanych gmin nie wystąpiły przypadki odmowy bezpłatnego dowożenia uczniom do tego uprawnionym. Realizując to zadanie organy prowadzące w szczególności korzystały z własnych środków transportu, komunikacji publicznej, usług wynajętych przewoźników lub łączono te formy.

Z art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty wynika obowiązek organu prowadzącego zapewnienia zarówno bezpłatnego transportu jak i opieki w trakcie przewozu uczniów.

Dotychczasowe wyniki kontroli NIK pn. *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin* (P/13/069) oraz *Zapewnienie uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego* (P/09/192), wskazują nieprawidłowości polegające m.in. na braku lub nierzetelnym realizowaniu obowiązku zapewnienia opieki w trakcie przewozu uczniów czy używaniu pojazdów zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego¹⁹². Tymczasem prawie 7% kontrolowanych organów prowadzących¹⁹³, nie weryfikowano zapewnienia odpowiedniej opieki w trakcie dowożenia do szkół. Zdaniem NIK brak kontroli jakości dowożenia stwarza ryzyko niewłaściwej realizacji zadania i może skutkować nierzetelnym wypełnianiem przez gminy obowiązku w zakresie zapewnienia opieki w czasie przewozu dzieci.

3.3.5. Edukacja mniejszości narodowych i etnicznych

1. Edukacja mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem narodowym odbywa się na wszystkich szczeblach systemu oświaty. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym¹⁹⁴

¹⁸⁸ Pod pojęciem tym należy rozumieć bezpłatny transport organizowany przez gminę lub refundację kosztów przejazdu.

¹⁸⁹ Na dowożenie uczniów do szkół kontrolowane gminy do sierpnia roku 2014 wydatkowały 11.254 tys. zł.

¹⁹⁰ W tym 118,3 tys. (68,7% ogółu uczniów w kontrolowanych jednostkach) stanowili uczniowie uczęszczający do szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez m.st. Warszawa.

¹⁹¹ Nie bez znaczenia jest również liczba dowożonych uczniów (2.123) w kontrolowanych miastach na prawach powiatu. Jednak 74% (tj. 1.582, w tym 1.475 ze względu na niepełnosprawność) z tej liczby to uczniowie dowożeni do szkół w m.st. Warszawa.

¹⁹² Inne stwierdzone w toku ww. kontroli nieprawidłowości w zakresie realizacji tego zadania przez organy prowadzące szkoły to: niewłaściwa opieka w czasie przewozu uczniów transportem zorganizowanym przez gminę, przypadki niezapewnienia transportu i opieki uczniom niepełnosprawnym zamieszkałym w pobliżu szkół, nieprawidłowości w procesie udzielania zamówień publicznych.

¹⁹³ Dotyczy gmin: Rudnik nad Sanem, Strumień.

¹⁹⁴ Dz. U. Nr 17, poz. 141 ze zm.

za mniejszości narodowe uznaje się mniejszości: białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską, żydowską. Natomiast za mniejszości etniczne uznaje się mniejszości: karaïmską, łemkowską, romską, tatarską (art. 2 ust. 4 ww. ustawy).

W przeprowadzonym w 2011 r. Narodowym Spisie Powszechnym wyłącznie polską tożsamość narodowo etniczną zadeklarowało 36.157 tys. osób (93,9%)¹⁹⁵. Natomiast wśród mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym w Polsce w rozumieniu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych należy wymienić identyfikacje: kaszubską 229 tys., niemiecką 126 tys., ukraińską 49 tys., białoruską 46 tys., romską 16 tys., rosyjską 13 tys., łemkowską 10 tys., litewską 8 tys., żydowską 7 tys., ormiańską 3 tys., czeską 3 tys., słowacką 3 tys., tatarską 2 tys., karaïmską 0,3 tys.¹⁹⁶

2. W roku szkolnym 2012/2013 w szkołach realizujących zadania edukacyjne na rzecz uczniów wywodzących się z mniejszości narodowych i etnicznych oraz posługujących się językiem regionalnym kształciło się łącznie 50,3 tys. dzieci i młodzieży i było to więcej o 3,8 tys. niż w roku szkolnym 2010/2011¹⁹⁷.

Jak wskazano w Raporcie Ośrodka Rozwoju Edukacji pn. *Edukacja mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym w Polsce*, sieć szkół z nauczaniem języka mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego jest nierównomiernie rozmieszczona, co wynika z liczebności i rozproszenia będącego wynikiem w dużej mierze wydarzeń historycznych mniejszości narodowych i etnicznych¹⁹⁸. Sieć szkół z nauczaniem języka mniejszości narodowych i etnicznych w zasadzie pozostaje bez zmian. Na uwagę zasługuje jednak wzrost zainteresowania nauczaniem języka niemieckiego i kaszubskiego¹⁹⁹. Charakterystyczny dla szkolnictwa w tym zakresie jest również spadek liczby uczniów i szkół wraz z kolejnym etapem edukacyjnym. Przykładowo dla roku 2012/2013 kształcenie w tym zakresie odbywało się w 707 szkołach podstawowych, w 252 gimnazjach, w 30 szkołach ponadgimnazjalnych²⁰⁰.

3. Środki finansowe na realizację zadań na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, jst mają zagwarantowane w dochodach, w tym z części oświatowej subwencji ogólnej. Ostateczne kwoty zostały określone przede wszystkim zgodnie z rozporządzeniem w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst na poszczególne lata²⁰¹ oraz danych z SIO dotyczących liczby etatów nauczycieli i ich stopnia awansu zawodowego oraz liczby uczniów.

¹⁹⁵ Ludność Polski stanowiła w tym czasie ogółem 38.512 tys.

¹⁹⁶ Ponadto wyróżniono również następujące inne niż polska identyfikacje narodowo-etniczne: śląska (817 tys.), amerykańska (11 tys.), angielska (9 tys.), włoska (8 tys.), francuska (7 tys.), wietnamska i hiszpańska (4 tys.), niderlandzka i grecka (3 tys.), inna (63 tys.).

¹⁹⁷ W roku szkolnym 2010/2011 w szkołach organizujących nauczanie dla dzieci i młodzieży wywodzących się z mniejszości narodowych i etnicznych oraz grup posługujących się językiem regionalnym uczyło się łącznie 46,5 tys. osób, w tym: 35 tys. w 621 szkołach podstawowych, 9,7 tys. w 229 gimnazjach oraz 1,4 tys. w 25 szkołach ponadgimnazjalnych.

¹⁹⁸ Przykładowo nauczanie języka litewskiego i białoruskiego odbywało się w znacznej części w województwie podlaskim, natomiast języka niemieckiego – w województwach śląskim i opolskim.

¹⁹⁹ Szerzej na ten temat: Raport Ośrodka Rozwoju Edukacji pn. *Edukacja mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym w Polsce 2010–2011*.

²⁰⁰ Dane pochodzą z analiz i materiałów GUS *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*.

²⁰¹ W latach 2011–2012 w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla realizacji tego zadania uwzględniono wagi P_9 , P_{10} . W roku 2013 wprowadzono do algorytmu podziału nowe wagi P_{11} i P_{12} .

Środki przekazane w ramach części oświatowej subwencji ogólnej oraz kwoty przekazane z części 30 budżetu państwa w latach 2011–2013 na edukację mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym dotyczyły:

- subwencji oświatowej (zwiększone kwoty części oświatowej subwencji ogólnej naliczone dla jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podejmowanych przez szkoły dodatkowych zadań służących podtrzymywaniu tożsamości narodowej lub etnicznej uczniów, tożsamości językowej i kulturowej uczniów posługujących się językiem regionalnym oraz z tytułu dodatkowych działań edukacyjnych na rzecz uczniów romskich), której kwota wzrosła z 226.186 tys. zł do 280.925,8 tys. zł;
- finansowania opracowania, wydania i dystrybucji podręczników szkolnych dla uczniów należących do mniejszości narodowych, mniejszości etnicznych i społeczności posługującej się językiem regionalnym – 817,6 tys. w 2013 r. wobec 931,1 tys. w 2011 r.;
- innych zadań edukacyjnych (w tym publikacji oświatowych oraz zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe reprezentujące środowiska mniejszości narodowych i etnicznych lub działających na ich rzecz w ramach otwartych konkursów na zadania zlecone) sfinansowanych w kwotach 57,4 tys. zł w 2011 r. 103,4 tys. zł w 2012 r. i 66,4 tys. zł w 2013 r.²⁰².

4. W latach 2011–2014 w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez 12 z 30 kontrolowanych gmin²⁰³ zadania w dziedzinie oświaty na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym realizowano dla mniejszości narodowych niemieckiej, ukraińskiej i ormiańskiej oraz mniejszości etnicznej łemkowskiej.

Zajęcia prowadzono w przedszkolach i szkołach, dla których organem prowadzącym była jednostka samorządu terytorialnego lub udzielano dotacji²⁰⁴. Otrzymana przez gminy kwota części oświatowej subwencji ogólnej z przeznaczeniem na zadania oświatowe na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym²⁰⁵ wzrosła z 8.759 tys. zł (w 2011) do 11.243 tys. zł (w 2013 r.)²⁰⁶. W ramach realizacji tego zadania gminy pozyskiwały również środki finansowe z innych źródeł. Przykładowo:

- Gmina Bartoszyce w latach 2012–2013 pozyskała również środki finansowe na przeprowadzenie dodatkowych 60 godzin zajęć język ukraińskiego dla 16 uczniów;
- miasto Elbląg realizowało rządowy program na rzecz mniejszości romskiej i z tego tytułu otrzymywało dotacje w wysokości od 54,9 tys. (2011 r.) do 68,3 tys. (2013 r.).

Środki przekazane szkołom zapewniały realizację zadań w zakresie, formie i wymiarze wynikającym z przepisów prawa. Przykładowo:

- w kontrolowanym okresie w m.st. Warszawa stosowano zasady określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym²⁰⁷. Dodatkowo na lata 2011/12–2013/14 Biuro Edukacji określiło własne, szczegółowe zasady organizacji nauki uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych. Wymiar i zakres zajęć zorganizowanych dla

²⁰² Por. odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 23107 w sprawie wysokości i przeznaczenia środków finansowych z budżetu państwa w latach 2007–2013 na wydatki edukacyjne oraz dotacje na realizację zadań mających na celu zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=73FD2551>).

²⁰³ Dotyczy gmin: Wałcz, Elbląg, Reszel, Komańcza, Warszawa, Krzyżanowice, Bartoszyce, Biały Bór, Braniewo, Skąpe, Zielona Góra, Łęknica.

²⁰⁴ M.st. Warszawa udzielało dotacji dwóm niepublicznym placówkom (szkoła podstawowa i gimnazjum), w których realizowano zadania oświatowe na rzecz mniejszości żydowskiej.

²⁰⁵ Kontrolowane gminy nie wnioskowały o środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej z przeznaczeniem na ten cel.

²⁰⁶ Kwota ta dla roku 2014 (stan na sierpień) wynosiła 9.339 tys. zł.

²⁰⁷ Dz. U. 2014 r., poz. 263.

uczniów z mniejszości narodowych był zgodny z ww. zasadami określonymi przez Biuro Edukacji oraz § 8a ust. 3 ww. rozporządzenia. Ponadto w roku 2014/15 uczniom mniejszości ukraińskiej w gimnazjum zapewniono lekcje geografii w wymiarze pół godziny tygodniowo;

- w latach 2011–2014 Gmina Bartoszyce realizowała zadania oświatowe na rzecz mniejszości narodowych w jednej z pięciu prowadzonych szkół podstawowych i w jednym z trzech prowadzonych gimnazjów. Szkoły te tworzyły Zespół Szkół z Ukraińskim Językiem Nauczania. Utworzono w nim także oddział przedszkolny, do którego uczęszczało od 11 do 20 wychowanków. Działania oświatowe na rzecz uczniów pochodzących z ukraińskiej mniejszości narodowej polegały na zapewnieniu nauki języka ukraińskiego i prowadzeniu zajęć w tymże języku (za wyjątkiem nauczania historii i języka polskiego, prowadzonych w języku polskim). Ponadto, w ramach zajęć umożliwiających podtrzymanie poczucia tożsamości narodowej uczniów należących do mniejszości narodowej, zorganizowano uczniom II i III etapu edukacyjnego zajęcia z historii, kultury i geografii Ukrainy oraz dodatkowe zajęcia z języka ukraińskiego, w wymiarze od 0,5 do jednej godziny tygodniowo w jednym oddziale;
- Gmina Krzyżanowice otrzymywała w badanym okresie środki w ramach subwencji oświatowej, w wysokości: 2.308,32 tys. zł w 2011 r., 2.622,96 zł w 2012 r., 2.669,40 tys. zł w 2013 r. i 2.280,70 tys. zł w 2014 r. z tytułu prowadzenia nauki języka mniejszości narodowej w swoich placówkach oświatowych. Środki na realizację ww. zadania były przekazywane poszczególnym szkołom w wysokości odpowiadającej wartościom wynikającym z określonych wag. Jednak z tytułu realizacji omawianego zadania wydatkowano (odpowiednio) 505,11 tys. zł (21,88% otrzymanych środków), 530,19 tys. zł (20,21%), 578,01 tys. zł (21,65%) i 458,03 tys. zł (20,08%), zapewniając przy tym we wszystkich klasach naukę języka niemieckiego zgodnie z przepisem § 8a ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.

Wyniki przeprowadzonej m.in. w szkołach kontroli – *Funkcjonowanie szkół mniejszości narodowych i etnicznych* (P/04/079) wskazują, że dyrektorzy skontrolowanych szkół mniejszości narodowych i etnicznych prowadzili naukę języka oraz historii i kultury krajów pochodzenia mniejszości, jak i pozalekcyjne zajęcia artystyczne i inne, służące podtrzymywaniu i rozwijaniu poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów, a także współpracowali z organizacjami mniejszości narodowych i etnicznych. Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczyły: prowadzenia przez dyrektorów szkół nauki języka mniejszości i innych zajęć bez wymaganych w ustawie o systemie oświaty pisemnych wniosków złożonych w tej sprawie przez rodziców lub prawnych opiekunów dzieci albo uczniów, którzy ukończyli 16 lat, nieprzestrzegania wymaganego wymiaru godzin obowiązkowych zajęć z języka mniejszości, posługiwania się w procesie kształcenia programami nauczania i podręcznikami szkolnymi do nauki języka mniejszości oraz historii i geografii kraju pochodzenia mniejszości narodowej, które nie posiadały wymaganego dopuszczenia do użytku szkolnego wydanego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, niepełnej realizacji treści nauczania historii i geografii kraju pochodzenia mniejszości narodowej bądź braku ich wprowadzenia, niedostatecznego nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez dyrektorów szkół w przedmiotowym zakresie.

3.3.6. Edukacja niepubliczna²⁰⁸

1. W ostatnich latach nastąpił spadek liczby szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz wzrostu szkół prowadzonych przez inne podmioty. Dla organów prowadzących, zgodnie z art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty, oznacza to obowiązek przekazania dotacji w odpowiedniej wysokości na każdego ucznia szkoły lub wychowanka w przedszkolu.

W latach 2010/2011–2012/2013 liczba szkół podstawowych i gimnazjów ogółem niezależnie od organu prowadzącego zmniejszyła się z 21,2 tys., do 20,9 tys., tj. o 0,3 tys. Wyraźniej,

²⁰⁸ Dotyczy szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty niż jst.

bo o 0,6 tys. – zmianę tę widać na przykładzie szkół podstawowych i gimnazjów, dla których organem prowadzącym są jednostki samorządu terytorialnego. Prawie o tyle samo (0,5 tys.) w tym czasie wzrosła liczba szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez inne podmioty (z 1,7 tys. do 2,2 tys.), w tym m.in.: stowarzyszenia, związki wyznaniowe.

2. W roku szkolnym 2014/2015 kontrolowane samorządy przekazywały dotacje dla 757 szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty niż jst z tego 641 (84,6%) dotowało m.st. Warszawa²⁰⁹. W latach 2011–2013 kwota przekazanych dla szkół i przedszkoli dotacji zwiększyła się z 217.373 tys. zł do 291.438 tys. zł²¹⁰.

Na przykładzie m.st. Warszawy można wskazać, że w roku szkolnym 2013/2014 przekazana szkołom i przedszkolom dotacja w przeliczeniu na jednego ucznia lub wychowanka wynosiła średnio:

- 9,2 tys. zł w przedszkolach;
- 8,5 tys. zł w innych formach wychowania przedszkolnego;
- 4,1 tys. zł w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych;
- 5,7 tys. zł w szkołach podstawowych;
- 5,6 tys. zł w gimnazjach.

Zasady udzielania dotacji dla przedszkoli i szkół, dla których organem prowadzącym nie była Warszawa zostały określone w regulaminie²¹¹ i były zgodne z art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty. Biuro Edukacji informowało burmistrzów dzielnic o wysokości miesięcznych stawek dotacji obowiązujących w poszczególnych latach. Podstawą do obliczenia wysokości należnej dotacji²¹² były miesięczne stawki przekazywane przez Biuro Edukacji i miesięczne informacje o faktycznej liczbie uczniów, złożone przez szkoły. We wnioskach szkoły te uwzględniały także uczniów z orzeczeniami o niepełnosprawności oraz niebędących obywatelami Polski korzystających z nauki języka polskiego.

Na terenie skontrolowanych gmin spośród ogółem 116 (nie uwzględniając m.st. Warszawy) najwięcej szkół i przedszkoli prowadzonych przez inne podmioty niż jst funkcjonowało w miastach na prawach powiatu (72), i w gminach miejskich (22), a najmniej w gminach miejsko-wiejskich (9). Rady wszystkich gmin uchwalały wymagany ustawą o systemie oświaty tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty.

Kontrola wykazała, że w większości przypadków gminy udzielały dotacji prawidłowo. W czterech²¹³ skontrolowanych gminach (13,3%) stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu zapisów art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty, co skutkowało zaniżeniem lub zawyżeniem wypłaconych szkołom i przedszkolom kwoty dotacji. Na przykład:

²⁰⁹ W latach szkolnych 2011/12–2013/14 zadania m.st. Warszawy dotyczące finansowania przedszkoli i szkół prowadzonych przez inne podmioty wzrosły, w tym: liczba dotowanych placówek ogółem z 489 do 589, tj. o 20,4%, liczba dotowanych wychowanków/uczników z 31.312 do 36.528, tj. o 16,7%.

²¹⁰ W tym m.st. Warszawa wartość kwoty przekazanych dla szkół i przedszkoli dotacji wzrosła z 185.637 tys. zł (2011 r.) do 246.431 tys. zł (2013 r.), co stanowi ok. 85% całej kwoty dotacji przekazanych przez wszystkie jst.

²¹¹ Regulamin stanowił załącznik do uchwały Nr LVIII/1813/2009 Rady Miasta z 10 lipca 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie m.st. Warszawy przez inne niż m.st. Warszawa osoby prawne i osoby fizyczne oraz dla, innych niż m.st. Warszawa, osób prawnych i osób fizycznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania ze zm.

²¹² Stwierdzono na podstawie szczegółowego badania dotacji przekazywanych dwóm niepublicznym szkołom w latach szkolnych 2012/2013–2013/2014.

²¹³ Wojkowice, Skaryszew, Zielona Góra, Jastrzębie-Zdrój.

- w Gminie Skaryszew przy wyliczeniu średniego kosztu pobytu dziecka w przedszkolu za rok 2012 i 2013 nie uwzględniono kosztów zużytych mediów, co skutkowało zaniżeniem dotacji w 2013 i 2014 r. w łącznej wysokości 0,3 tys. zł. Ponadto w ww. latach zastosowano różny sposób wyliczenia tego kosztu²¹⁴;
- w Zielonej Górze naliczanie dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół odbywało się bez uwzględnienia ustawowej definicji wydatków bieżących²¹⁵, co spowodowało jej zaniżenie w latach 2011–2014 (do 31 sierpnia) o ok. 5 mln zł.

W opinii kierowników jednostek kontrolowanych zaniżenia wysokości dotacji wynikają z wątpliwości w zakresie interpretacji przepisów. Trudności interpretacyjne art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty były również przyczyną nieprawidłowości dotyczących zasad udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych stwierdzonych w kontroli NIK – *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki* (P/13/142)²¹⁶.

Część gmin ponosiła również koszty związane z uczęszczaniem dzieci zameldowanych na ich terenie do placówek oświatowych w innych gminach. Na przykład:

- Gmina Krzyżanowice ponosiła koszty związane z uczęszczaniem dzieci zameldowanych na terenie Gminy do przedszkoli w Raciborzu (jedno dziecko w latach 2011–2013) i Rydułtowach (jedno dziecko w latach 2013–2014). Koszty te wyniosły w latach 2011–2014 (odpowiednio): 1,6 tys. zł, 9,47 tys. zł, 0,4 tys. zł i 2,4 tys. zł. Wójt stwierdził, że Gmina posiadała wystarczającą liczbę miejsc w przedszkolach, ale wolą rodziców jest, aby ich dzieci uczęszczały do placówek poza terenem gminy. Dodał również, że pomimo zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc w przedszkolach „prawo oświatowe zmusza Gminę do ponoszenia dodatkowych nieuzasadnionych kosztów”. Sugerował także aby: „w tym zakresie (...) zmienić prawo tak, aby tylko te samorządy musiały ponosić koszty, które nie gwarantują odpowiedniej ilości miejsc”.

²¹⁴ W wyliczeniu za 2012 r. uwzględniono koszty remontów, a w 2013 ich nie uwzględniono.

²¹⁵ Stosownie do art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przez wydatki bieżące budżetu jednostek samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Miasto do wyliczenia podstawy dotacji udzielanej dla przedszkoli niepublicznych przyjęło metodologię określoną w piśmie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 24 marca 2011 r. Zadaniem NIK, takie wyliczenie podstawy dotacji spowodowało, że była ona niższa niż w późniejszej metodologii określonej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

²¹⁶ Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania przez wójtów 95% skontrolowanych gmin niektórych zasad udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, co skutkowało przekazaniem ich w wysokości niższej od należnej łącznie o 19,7 mln zł, oraz niepodejmowania przez organy wykonawcze działań zmierzających do zmiany ustalonych przez rady gmin, a naruszających przepisy ustawy o systemie oświaty trybów udzielania i rozliczania dotacji. Inne stwierdzone w toku tej kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: wykorzystania części dotacji z budżetu gmin niezgodnie z przeznaczeniem, tj. na zadania inne niż w zakresie kształcenia wychowania i opieki.

4.1 Przygotowanie kontroli

Jednostki do kontroli zostały wybrane w sposób celowy. Dla każdej Delegatury NIK w sposób celowy wytypowano po jednej jednostce, biorąc pod uwagę jst, gdzie realizowano zadania związane z edukacją dzieci i młodzieży należące do grup mniejszości narodowych i etnicznych lub ludności posługującej się językiem regionalnym²¹⁷. Dobór celowy w pozostałych przypadkach polegał na określeniu grup uwzględniając zarówno poziom pokrycia subwencją oświatową wydatków na oświatę ponoszonych przez jst w 2013 r. jak i podział administracyjny. Następnie w tak utworzonych grupach dokonano losowania jednostek do kontroli. Kontrola została poprzedzona kontrolą rozpoznawczą w dwóch jednostkach samorządu terytorialnego²¹⁸.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę – *Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego* (P/14/027) przeprowadził Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego oraz Delegatury NIK w: Olsztynie, Katowicach, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze. Kontrolę przeprowadzono w 30 jednostkach samorządu terytorialnego położonych na terenie sześciu województw: warmińsko-mazurskie, śląskie, podkarpackie, zachodniopomorskie, mazowieckie, lubuskie oraz w Ministerstwie Edukacji Narodowej. Czynności kontrolne rozpoczęto 15 września 2014 r., a ostatnie wystąpienia pokontrolne do jednostek zostały wysłane 31 stycznia 2015 r.

W ramach postępowania kontrolnego:

- w trybie art. 39 ustawy o NIK przeprowadzono oględziny w 93 szkołach prowadzonych przez jst;
- w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w niekontrolowanych jednostkach, w tym w: Ministerstwie Finansów, Radach Rodziców działających w szkołach prowadzonych przez jst oraz przeprowadzono badanie ankietowe wśród dyrektorów 124 szkół prowadzonych przez jst;
- na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych.

W związku z kontrolą w Ministerstwie Edukacji Narodowej zastrzeżenia do wystąpienia złożył Minister Edukacji Narodowej. Kolegium NIK uwzględniło zgłoszone zastrzeżenia w części. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosił również Prezydent Miasta Jastrzębie Zdrój. Właściwy zespół orzekający komisji rozstrzygającej w NIK uwzględnił zgłoszone zastrzeżenia w części.

W wyniku kontroli planowej w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 65 wniosków pokontrolnych, w tym:

- dziewięć wniosków dotyczyło udzielania, rozliczenia i kontroli dotacji udzielonych szkołom i placówkom prowadzonym przez inne podmioty niż jst;
- 10 wniosków dotyczyło zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauczania oraz realizacji przepisów zawartych w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w szkołach;
- siedem wniosków dotyczyło zadań jst związanych z zapewnieniem wychowania przedszkolnego w tym m.in. określenie przez organy stanowiące sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych

²¹⁷ Dotyczy następujących gmin: Bartoszyce, Krzyżanowice, Biały Bór, Komańcza, Skąpe oraz m.st. Warszawy.

²¹⁸ Kontrola rozpoznawcza została przeprowadzona w gminach Nadarzyn i Halinów.

w szkołach, wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar pięciu godzin zajęć dziennie, zapewnienie właściwej liczebności oddziałów przedszkolnych;

- osiem wniosków dotyczyło zapewnienia w budżetach jst środków na dofinansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli w wymaganej prawem wysokości;
- siedem wniosków dotyczyło zapewnienia lub dostosowania wyposażenia sal lekcyjnych do wymaganych prawem lub zalecanych warunków kształcenia;
- cztery wnioski dotyczyły przedstawiania radzie gmin informacji o stanie realizacji zadań oświatowych, stosownie do zapisu w art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty;
- dziewięć wniosków dotyczyło sprawowania przez organ prowadzący nadzoru nad wszystkim podległymi szkołami stosownie do art. 34a ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty;
- 11 wniosków dotyczyło innych kwestii, w tym m. in. podjęcie działań mających na celu pozyskanie w szerszym zakresie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (zwłaszcza z Unii Europejskiej) na realizowanie przez jst zadania oświatowe, podjęcie działań mających na celu prowadzenie zajęć świetlicowych w szkołach prowadzonych przez jst.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że do dnia 10 czerwca 2015 r. zrealizowano lub podjęto realizację 56 wniosków zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych, a nie podjęto realizacji dziewięciu wniosków.

W odniesieniu do działalności 14 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego przyjęto ocenę pozytywną z nieprawidłowościami (46,7%). W przypadku pozostałych 16 zastosowano w wystąpieniach pokontrolnych ocenę pozytywną (30%) lub opisową (23%).

Finansowe rezultaty kontroli, jako kwotę zaniżonych dotacji w latach 2011–2014 dla przedszkoli niepublicznych, szacuje się na poziomie 5 mln zł.

W przygotowaniu informacji pokontrolnej wykorzystano wyniki zbliżonych problemowo wcześniejszych kontroli NIK, w szczególności:

- P/14/122 *Zapewnienie bezpieczeństwa i higieny uczenia się w szkołach publicznych;*
- P/14/100 *Funkcjonowanie jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnych szkół i placówek oświatowych na przykładzie województwa opolskiego;*
- P/14/001, P/13/011, P/12/012 *Wykonanie budżetu państwa w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio w latach 2013, 2012 i 2011;*
- P/14/022 *System egzaminów zewnętrznych;*
- P/14/143 *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki;*
- P/14/119 *Działalność administracji publicznej na rzecz ochrony praw mniejszości romskiej w Polsce;*
- D/14/504 *Przygotowanie szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym;*
- P/13/069 *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin;*
- P/13/142 *Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywanie przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowanie i opieki;*
- P/12/068 *Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym;*
- P/11/073 *Organizacja i finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli;*
- P/11/130 *Finansowanie niepublicznych przedszkoli przez gminy województwa pomorskiego;*
- P/11/158 *Gromadzenie danych o szkołach specjalnych w Systemie Informacji Oświatowej;*

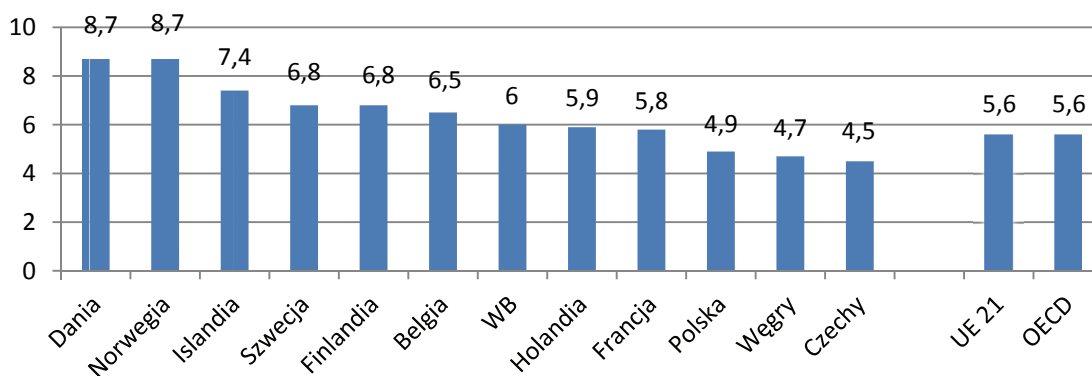
- P/11/073 *Organizacja i finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli;*
- P/10/069 *Wychowanie przedszkolne;*
- P/09/192 *Zapewnienie uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego;*
- P/07/004 *Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego a wielkość wydatków faktycznie ponoszonych na realizację zadań oświatowych;*
- P/04/079 *Funkcjonowanie szkół mniejszości narodowych i etnicznych.*

5.1. Finansowanie oświaty w krajach OECD

Zgodnie z danymi OECD za 2011 r.²¹⁹ całkowite wydatki publiczne na wszystkich poziomach edukacji w Polsce wynoszą 4,9 proc. PKB. Jest to jeden z najniższych wskaźników wśród państw Unii Europejskiej, co ilustruje wykres 7.

Wykres nr 8

Całkowite wydatki publiczne na edukację (2011 r.) w wybranych państwach



Źródło: *Education at a glance 2014: OECD Indicators*²²⁰.

Wśród państw europejskich nie obowiązuje jeden uniwersalny model finansowania edukacji. Sposób kształtowania tego systemu nie jest ujęty w podstawach traktatowych Unii Europejskiej, stąd mimo postępującej unifikacji wielu dziedzin życia ekonomiczno-społecznego państw UE, w dziedzinie oświaty wciąż mamy do czynienia z systemową dywersyfikacją. Różnice w sposobie finansowania i zarządzania edukacją wynikają przede wszystkim z lokalnych, specyficznych uwarunkowań i roli samorządów terytorialnych, zależności między państwowymi i prywatnymi placówkami edukacyjnymi oraz odmiennej w poszczególnych krajach klasyfikacji instytucji oświatowych.

Odnosząc się do sposobów finansowania systemów oświatowych w państwach europejskich kluczową sprawą jest stopień ich decentralizacji. W literaturze przedmiotu najbardziej popularny pozostaje podział na trzy rodzaje: dekoncentrację (w ramach której organ centralny przekazuje część uprawnień jednostkom terytorialnym, choć pozostają one bezpośrednio podporządkowane administracji centralnej), decentralizację (czyli system, w którym większość czynności związanych z prowadzeniem szkół jest przeniesiona na szczebel samorządu terytorialnego) oraz delegację (która polega na przekazaniu części uprawnień samej szkole – system ten funkcjonuje często jako zaawansowana forma decentralizacji²²¹).

W systemach, w których występuje dekoncentracja środki finansowe są najczęściej przekazywane samorządom w postaci dotacji celowych. Przy delegacji uprawnień do poziomu szkół, przepływy finansowe są zazwyczaj przekazywane bezpośrednio z budżetu państwa do placówek oświatowych,

²¹⁹ *Education at a glance 2014: OECD Indicators*, <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>, str. 257.

²²⁰ Jw.

²²¹ J. Werner, A. Shah, *Financing of Education: some experience from European Countries*, Working Paper 02/2006, Institute of Local Public Finance, Langen, Niemcy, 2006.

a jeżeli odbywa się to za pośrednictwem jednostek samorządu terytorialnego, ich prawo do realokacji jest ograniczone. Z kolei w systemach opartych na decentralizacji, znaczna część środków przeznaczonych na zadania oświatowe pochodzi z dotacji, z transferów z budżetowych oraz z udziału samorządów w dochodach z podatków państwowych, lub lokalnych²²².

Wśród przykładów państw europejskich o dużym stopniu scentralizowania systemu edukacji można wymienić Francję, Włochy, Austrię i Hiszpanię. Interesującym przypadkiem jest Holandia – z jednej strony, pod względem finansowania edukacji jest ona państwem skrajnie scentralizowanym (prawie 100% kosztów funkcjonowania szkół jest pokrywanych bezpośrednio z budżetu państwa), z drugiej jednak strony, 94% decyzji dotyczących funkcjonowania placówek oświatowych zapada na szczeblu szkolnym²²³. Pokazuje to, że trudno jest w sposób jednoznaczny i uniwersalny scharakteryzować obowiązujące w Europie modele organizacji i finansowania zadań edukacyjnych.

Szczególnie istotne dla zarządzania oświatą jest finansowanie wynagrodzeń nauczycieli. Koszty płacowe stanowią przeciętnie ok. 70% całkowitych wydatków edukacyjnych²²⁴. Mogą one również stanowić ważny instrument kształtowania polityki jakości. W większości państw europejskich regulacja poziomu wynagrodzeń odbywa się na szczeblu centralnym. Wyjątkiem pozostają Szwajcaria i Belgia, w których kompetencje w tym zakresie mają samorządy lokalne, oraz państwa skandynawskie (w szczególności Szwecja), gdzie decyzje te leżą w gestii dyrektora szkoły (działa on w porozumieniu z samorządem lokalnym). Z kolei wypłata wynagrodzeń jest w największym stopniu zdecentralizowana w Skandynawii, Wielkiej Brytanii i Polsce. Skrajnym przypadkiem centralizacji pozostaje w tej kwestii Belgia: we Flandrii ministerstwo przelewa pensje nauczycieli bezpośredni na ich konta bankowe.

²²² M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo naukowe SCHOLAR, Warszawa, Polska, 2009, str. 68-69.

²²³ *Education at a glance 2008: OECD Indicators*, <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41284038.pdf>, str. 482–492

²²⁴ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie.....*, op.cit., str. 75.

5.2. Charakterystyka uwarunkowań prawnych

Zadania gmin w zakresie oświaty

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności w zakresie edukacji publicznej uregulowanych z kolei przede wszystkim w ustawie o systemie oświaty. Katalog zadań oświatowych realizowanych przez jst określony został w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty. Do zadań organu prowadzącego szkoły i placówki oświatowe należy zapewnienie warunków funkcjonowania szkół i przedszkoli, w tym m.in.: określenie sieci publicznych szkół i ich obwodów, wyposażenie w niezbędne pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do realizacji programów nauczania, realizacja zadań inwestycyjnych, a także zagwarantowanie środków finansowych na wynagrodzenia dla nauczycieli oraz ich kształcenie i doskonalenie zawodowe.

Ponadto jst mają również możliwość określania priorytetów samorządowej polityki oświatowej oraz tworzenia lokalnej oferty edukacyjnej (np. dodatkowych zajęć), powiązanej z potrzebami społecznymi.

Na realizację zadań oświatowych jst mają wpływ m.in. poprzez podejmowane przez organy stanowiące uchwały w zakresie oświaty dotyczące: zasad finansowania oświaty, doskonalenia, doksztalcania, wynagradzania nauczycieli, wyznaczania lokalnych standardów edukacyjnych np. maksymalna liczba uczniów w oddziale, planu wydatków edukacyjnych czy tworzenia strategii rozwoju oświaty. Samorządy sprawują również nadzór nad prawidłowością działania szkół w zakresie dysponowania środkami finansowymi czy przestrzegania obowiązujących przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.

Przedszkola i szkoły prowadzone przez gminę

Gminom, zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty powierzono zakładanie i prowadzenie przedszkoli (w tym specjalnych), szkół podstawowych i gimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi (bez szkół podstawowych i gimnazjów specjalnych).

Wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku od 3 do 6 lat²²⁵ i jest realizowane zarówno w przedszkolach, punktach przedszkolnych, zespołach wychowania przedszkolnego jak i oddziałach przedszkolnych szkół podstawowych. Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty przedszkolem publicznym jest przedszkole, które realizuje programy wychowania uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego, zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż pięć godzin dziennie, przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności i zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach. Organem prowadzącym dla przedszkola publicznego może być gmina lub inny podmiot (osoba prawna nie będąca jst lub osoba fizyczna).

Od 1 września 2011 r. wprowadzono obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 5 lat²²⁶, a następnie rozpoczęcia nauki w klasie pierwszej szkoły podstawowej dla dzieci sześciolletnich. Wskutek licznych protestów rodziców i środowisk związanych z edukacją, obowiązek

²²⁵ Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku od trzech do sześciu lat

²²⁶ Przepis art. 14 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że dziecko w wieku 5 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie w przedszkolu, w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego

nauki dla dzieci sześciolletnich został przesunięty w czasie. Rok 2014 był okresem przejściowym, w którym obowiązek szkolny dotyczył przede wszystkim urodzonych w pierwszej połowie 2008 r. Pozostałe sześciolatki z tego rocznika mogły, ale nie musiały podejmować nauki w szkole.

Przepis art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o systemie oświaty pozostawia w gestii rady gminy ustalanie opłat²²⁷ za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Sieć prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych ustala w drodze uchwały rada gminy (art. 14a ust. 1). Ma ona zapewniać wszystkim dzieciom pięcioletnim zamieszkałym na obszarze gminy możliwość spełnienia obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 14a ust. 2).

Ze względu na zmiany priorytetów w polityce społecznej (polegających m.in. na zintensyfikowaniu działań na rzecz wzrostu demograficznego) od 2013 r. gminy zaczęły otrzymywać środki z budżetu państwa na zadania dotyczące wychowania przedszkolnego w formie dotacji celowej. Stanowi to istotne novum w porównaniu do sytuacji z lat ubiegłych, gdzie gminy nie otrzymywały środków na wychowanie przedszkolne (nie ujmuje się tego w części oświatowej subwencji ogólnej).

W dniu 1 września 2013 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o systemie oświaty (ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw), która ma na celu m.in. upowszechnienie wychowania przedszkolnego poprzez zapewnienie do dnia 1 września 2017 r. wszystkim dzieciom w wieku od 3 do 5 lat miejsca realizacji wychowania przedszkolnego w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego, w których ustawowo zostanie ograniczona wysokość opłat pobieranych od rodziców za korzystanie przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego.

W ramach szkół podstawowych funkcjonują: szkoły podstawowe, szkoły podstawowe specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi i sportowymi, szkoły podstawowej mistrzostwa sportowego, szkoły podstawowe sportowe, szkoły artystyczne ogólnokształcące. Struktura organizacyjna w szkole podstawowej obejmuje klasy I–VI (art. 61 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

W ramach szkół gimnazjalnych funkcjonują: gimnazja, w tym: gimnazja specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi, sportowymi i przysposabiającymi do pracy, a także gimnazja sportowe i mistrzostwa sportowego. Nauka w gimnazjum obejmuje trzy klasy.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, na zakończenie szkół zarówno publicznych jak i niepublicznych uczniowie zdają sprawdziany i egzaminy zewnętrzne: sprawdzian szóstoklasisty (na zakończenie szkoły podstawowej), egzamin gimnazjalny (na zakończenie gimnazjum).

W roku szkolnym 2011/2012 sprawdzian szóstoklasisty przeprowadzono w 12.238 szkołach podstawowych i uczestniczyło w nim 362,2 tys. uczniów. Średnia punktowa wyników sprawdzianu była najwyższa w szkołach zlokalizowanych w największych miastach, a najniższa na wsiach i miastach liczących do 20 tys. mieszkańców.

²²⁷ Wysokość opłat nie może od 1 września 2013 r. przekraczać 1 zł za godzinę zajęć.

Od roku szkolnego 2011/2012 egzamin gimnazjalny był przeprowadzony w nowej formule. Składa się on z trzech części tj.:

- humanistycznej, w której wyróżniono część z języka polskiego, historii i wiedzy o społeczeństwie;
- matematyczno-przyrodniczej obejmującej biologię, chemię, fizykę i geografię;
- dotyczącej języka obcego nowożytnego z możliwością wyboru poziomu podstawowego i rozszerzonego.

W 2012 r. w egzaminie gimnazjalnym uczestniczyło 403 tys. uczniów. Lepsze wyniki osiągnęli uczniowie szkół mieszczących się w dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców) oraz uczniowie szkół niepublicznych.

Zarówno zmiany wprowadzone podstawą programową kształcenia ogólnego z 2008 r., jak i oczekiwania społeczne powodują, iż coraz większą uwagę zwraca się na efekty kształcenia²²⁸. Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organy wykonawcze jst, w ramach informowania o realizacji zadań oświatowych, zobowiązane są również do przekazywania informacji o wynikach egzaminów. Podobne znaczenie dla funkcjonowania systemu edukacyjnego w skali całego państwa mają wyniki organizowanego od 2000 r. co trzy lata egzaminu PISA (*Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA*). Badanie przeprowadza się na próbie uczniów w wieku 15 lat. Z badania sporządza się raport, z wyróżnieniem w nim wyników dla poszczególnych krajów uczestniczących w teście. Przedmiotem badania są umiejętności uczniów w zakresie: czytania i rozumowania w naukach humanistycznych, matematyki oraz rozumowania w naukach przyrodniczych. Badanie przeprowadzone jest również w celu weryfikacji i oceny poziomu wiedzy i umiejętności potrzebnych uczniom we współczesnym świecie, w tym na rynku pracy.

Bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki

Gmina – jako organ prowadzący – odpowiedzialna jest za zapewnienie w szkołach bezpieczeństwa i odpowiednich warunków nauczania. Szczegółowe normy bezpieczeństwa i higieny obowiązujące w szkołach określa rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach²²⁹, a także rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²³⁰ i rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy²³¹. Stosownie do § 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w szkołach, dyrektor zapewnia bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w szkole lub placówce, a także bezpieczne i higieniczne warunki uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez szkołę lub placówkę poza obiektami należącymi do tych jednostek. Ponadto ww. rozporządzenie nakłada na dyrektora szkoły (§ 3 ust. 1 i 2) obowiązek dokonania co najmniej raz w roku kontroli obiektów szkolnych pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z tych obiektów i udokumentowania tej czynności protokołem. Kopię protokołu dyrektor przekazuje organowi prowadzącemu szkołę.

²²⁸ Efekty nauczania są sprawdzane m.in. poprzez egzaminy zewnętrzne, w tym: sprawdzian szóstoklasisty, egzamin gimnazjalny czy maturalny

²²⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

²³⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

²³¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.

Nauczyciele

W publicznych²³² szkołach i placówkach oświatowych nauczyciele zatrudniani są na podstawie ustawy Karty Nauczyciela, która określa m.in. stopnie awansu zawodowego, prawa i obowiązki nauczycieli oraz zasady i wysokość wynagrodzenia. Wymagane od nich kwalifikacje określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli²³³. Rozporządzenie określa m.in. poziom i kierunek wykształcenia oraz przygotowanie pedagogiczne nauczycieli wymagane do zatrudnienia w szkole.

Przepis art. 12 ust. 3 Karty Nauczyciela zobowiązuje nauczyciela do podnoszenia swojej wiedzy ogólnej i zawodowej, dając im jednocześnie prawo pierwszeństwa w korzystaniu z uczestnictwa we wszelkich formach doskonalenia zawodowego na najwyższym poziomie.

Prowadzenie bazy danych Systemu Informacji Oświatowej

W okresie objętym kontrolą w ramach SIO jst są zobowiązane m.in. do weryfikacji danych umieszczonych przez prowadzone szkoły w SIO oraz prowadzenia własnych baz danych (art. 50 ust. 1 i 3 i art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej²³⁴). Zakres gromadzonych danych w bazach SIO określały m.in. następujące akty prawne: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych²³⁵, uchylone z dniem 1 września 2012 r., a następnie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2012 r. w tej samej sprawie²³⁶. Gromadzone w SIO informacje zawierają m.in. dane o: uczniach, słuchaczach, wychowankach, również o ich specjalnych potrzebach edukacyjnych wynikających z posiadanych opinii i orzeczeń, nauczycielach i ich doskonaleniu zawodowym, rodzajach szkół i placówek oświatowych, spełnianiu obowiązku nauki, obiektach szkolnych i ich wyposażeniu, profilach kształcenia.

Szkoły i placówki oświatowe niepubliczne

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną i może być zakładana i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną lub osobę fizyczną²³⁷.

Podstawowe zasady funkcjonowania i finansowania szkół i placówek niepublicznych w systemie oświaty określają przepisy rozdziału 8 ustawy o systemie oświaty.

²³² Nauczyciele pracujący w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez inne podmioty niż jst zatrudniani są natomiast zgodnie z powszechnie obowiązującymi zasadami wynikającymi m.in. z ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. 2014 r., poz. 1502 ze zm.), czy ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2014 r., poz. 121 ze zm.)

²³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1207 ze zm.

²³⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 45.

²³⁵ Dz. U. Nr 277, poz. 2746 ze zm. Rozporządzenie wydano na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.).

²³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 957 ze zm.

²³⁷ Jednak zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o systemie oświaty jst mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne.

Zasady finansowania oświaty

Finansowanie edukacji w Polsce odbywa się w przeważającej mierze ze środków publicznych. Stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy o systemie oświaty zadania oświatowe jst finansowane są na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jst (art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty). Zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jst, samorządy otrzymują od państwa część oświatową subwencji ogólnej na zadania szkolne związane z prowadzeniem szkół oraz pozaszkolne związane z prowadzeniem placówek doskonalenia nauczycieli, placówek wychowania pozaszkolnego, umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień, korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego, świetlic szkolnych dla uczniów i wychowanków, kolonii, obozów, domów wczasów dziecięcych i szkolnych schronisk młodzieżowych oraz udzielaniem pomocy materialnej dla uczniów.

Zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach jst corocznie w ustawie budżetowej określana jest wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla jst, którą minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po odliczeniu rezerwy, dzieli między poszczególne jst, biorąc pod uwagę zakres realizowanych zadań oświatowych, z uwzględnieniem, w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach.

Subwencja ogólna stanowi dochód jst (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jst), a o jej przeznaczeniu decyduje organ stanowiący jst (art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jst). Oznacza to, że część oświatowa subwencji ogólnej nie stanowi środków celowych, które mają być wydatkowane wyłącznie na zadania oświatowe.

Wydatki publiczne na oświatę w 2012 r. ogółem, tj. uwzględniając wydatki z budżetu państwa i jst, wyniosły 61,7 mld zł, co stanowiło 3,9% PKB. Z budżetu państwa przekazano jst część oświatową subwencji ogólnej w wysokości 38,7 mld zł, a także 2,4 mld zł na finansowanie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej. W latach 2003–2012 widoczny był systematyczny wzrost wydatków publicznych i części subwencji ogólnej na oświatę, przy stosunkowo stabilnym udziale tych wydatków w PKB na poziomie 3,9%.

Stały, i stosunkowo duży, udział w wydatkach jst na zadania oświatowe mają wynagrodzenia nauczycieli, których wysokość jest ściśle związana ze stopniami awansu nauczycieli. Największe zróżnicowanie w poszczególnych gminach występuje w wydatkach inwestycyjnych na edukację. Również od kondycji finansowej jst zależy oferta edukacyjna (np. zajęcia dodatkowe).

Mniejszości narodowe i etniczne

Stosownie do art. 35 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych gwarantuje się wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Realizacja tej normy została przewidziana w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym jak i w ustawie o systemie oświaty. Ustawa o systemie oświaty wraz z aktami wykonawczymi reguluje kwestie związane z edukacją dzieci i młodzieży należącej do grup mniejszości narodowych i etnicznych lub ludności posługującej się językiem regionalnym. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o systemie oświaty szkoła i placówka publiczna umożliwia uczniom podtrzymywanie poczucia

tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury. Na wniosek rodzica nauka może być prowadzona: w grupach, oddziałach lub szkołach z dodatkową nauką języka oraz własnej kultury i historii lub w międzyszkolnych zespołach nauczania (art. 13 ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Edukacja ta obejmuje naukę języka, historii i kultury mniejszości, a także może obejmować geografię państwa, z którym uczeń jest związany kulturowo, zajęcia artystyczne lub inne dodatkowe zajęcia edukacyjne.

Rola Ministra Edukacji Narodowej w systemie oświaty

Stosownie do art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²³⁸, dział oświata i wychowanie obejmuje w szczególności sprawy kształcenia, wychowania, kultury fizycznej dzieci i młodzieży, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów administracji publicznej.

W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz innymi organami i jednostkami właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty.

Rola Ministra Finansów

Stosownie do art. 8 ust. 2 ww. ustawy o działach, Minister Finansów odpowiada na zasadach, w trybie i w granicach określonych przepisami w szczególności za koordynowanie i organizowanie współpracy finansowej, finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i finansowanie samorządu terytorialnego.

²³⁸ Dz. U. 2013 r., poz. 743 ze zm.

5.3. Wykaz ważniejszych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191).
4. Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 49, poz. 463, ze zm.).
Ustawa uchylona z dniem 30 kwietnia 2012 r.
5. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 45).
6. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym (Dz. U. Nr 17, poz. 141 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz. U. Nr 249, poz. 1659).
10. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 (Dz. U. Nr 288, poz. 1693 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 1541).
12. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1687).
13. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17). Rozporządzenie uchylone z dniem 1 września 2012 r.
15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 r., poz. 977 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2013 r., poz. 1207 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

18. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. Nr 46, poz. 430).
19. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. Nr 277, poz. 2746 ze zm.). Rozporządzenie uchylone z dniem 1 września 2012 r.

5.4. Wykaz kontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzającą kontrolę	Jednostki do kontroli*	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena skontrolowanej działalności**
1.	Delegatura NIK w Olsztynie	UG w Stawigudzie	Teodozy Jerzy Marcinkiewicz	P
2.		UG w Reszlu	Marek Janiszewski	P
3.		UM Braniewa	Monika Trzcńska	PN
4.		UM w Elblągu	Witold Wróblewski	PN
5.		UM w Bartoszycach	Piotr Petrykowski	P
6.	Delegatura NIK w Katowicach	UG Ożarówce	Grzegorz Czaplą	PN
7.		UM w Strumieniu	Anna Grygierek	PN
8.		UM w Wojkowicach	Zofia Gajdzik	PN
9.		UM w Jastrzębiu-Zdroju	Marian Janecki, Anna Hetman	PN
10.		UG Krzyżanowice	Grzegorz Utracki	PN
11.	Delegatura NIK w Rzeszowie	UG Jodłowa	Robert Mucha	O
12.		UGM w Rudniku nad Sanem	Waldemar Grochowski	O
13.		UM w Dynowie	Zygmunt Frańczak	O
14.		UM Tarnobrzeg	Grzegorz Kielb, Norbert Mastalerz	O
15.		UG Komańcza	Stanisław Bielawka	O
16.	Delegatura NIK w Szczecinie	UG Nowogródek Pomorski	Tomasz Pietruszka	P
17.		UM w Kaliszu Pomorskim	Michał Hypki	PN
18.		UM w Białym Borze	Paweł Stanisław Mikołajewski	PN
19.		UM Wałcz	Bogusława Towalewska, Zdzisław Tuderek, Maciej Zaręba, Eudeniusz Wilczyński, Tomasz Rzemkowski	PN
20.		UM Świnoujście	Janusz Żmurkiewicz	PN
21.	Delegatura NIK w Warszawie	UG Pomiechówek	Dariusz Bielecki	P
22.		UG w Olszance	Jan Parol	PN
23.		UMG w Skaryszewie	Ireneusz Kumiega	PN
24.		UM w Płońsku	Andrzej Pietrasik	PN
25.		Urząd m.st. Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz	O
26.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	UG w Otyniu	Barbara Wróblewska, Teresa Kaczmarek	P
27.		UM w Trzcielu	Maria Górna-Bobrowska	P
28.		UM w Łęknicy	Piotr Kuliniak, Jan Bieniasz	P
29.		UM Zielona Góra	Janusz Krzysztof Kubicki	O
30.		UG Skąpe	Zbigniew Woch	P
31.	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Katarzyna Hall, Krystyna Szumilas, Joanna Kluzik-Rostkowska	O

* UG – Urząd Gminy, UM – Urząd Miejski, UMG – Urząd Miasta i Gminy.

** P – pozytywna, PN – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, O – opisowa

5.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Edukacji Narodowej
8. Rzecznik Praw Dziecka
9. Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Wojewodowie (wszyscy)
13. Kuratorzy oświaty (wszyscy)