



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-16-03/2013
P/13/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/069 – Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87250 z dnia 6 września 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Wysokie Mazowieckie, ul. Mickiewicza 1 A, 18-200 Wysokie Mazowieckie (dalej zwany „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Krajewski – Wójt Gminy Wysokie Mazowieckie, pełniący tę funkcję od 14 grudnia 2010 r. [Dowód: akta kontroli, str. 192]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wpływ likwidacji publicznych szkół podstawowych na warunki kształcenia uczniów oraz realizację zadań oświatowych Gminy w latach 2011-2013.

Ocenę pozytywną uzasadnia prawidłowo przeprowadzony proces likwidacji szkół podstawowych, poprawa warunków kształcenia uczniów w szkole przejmującej największą ich liczbę oraz uzyskanie w pierwszym roku po likwidacji szkół oszczędności w kwocie 1.205 tys. zł.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- ustanowieniu przez Radę Gminy Wysokie Mazowieckie sieci publicznych szkół w sposób nieobejmujący całego terytorium Gminy,
- niezapewnieniu uczniom opieki podczas dowożenia do i ze szkoły,
- niepodejmowaniu skutecznych działań w celu zagospodarowania nieruchomości po zlikwidowanych szkołach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów

Opis stanu faktycznego

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

1.1.1. W roku szkolnym 2013/2014 gminna sieć szkół i przedszkoli przedstawiała się następująco:

- a) Szkoła Podstawowa w Święcku Wielkim, posiadająca cztery oddziały, do których uczęszczało ogółem 35 dzieci, uczących się w klasach łączonych („0” i kl. I, kl. II i kl. III, kl. IV i kl. V, kl. VI);
- b) Zespół Szkół w Jabłonce Kościelnej, w skład którego wchodziły:
 - Szkoła Podstawowa z sześcioma oddziałami, do których uczęszczało 111 uczniów,
 - Gimnazjum im. Jana Pawła II z 67 uczniami w trzech oddziałach,
 - oddział przedszkolny z trzema oddziałami, do których uczęszczało 51 dzieci,

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

- oddział przedszkolny wiejski w Wysokiem Mazowieckiem z jedynym oddziałem, do którego uczęszczało 20 dzieci,
- Szkoła Filialna (podstawowa) w Gołaszach-Puszczy posiadająca dwa oddziały, do których uczęszczało ogółem 11 dzieci, uczących się w klasach łączonych („0” i kl. I oraz kl. II i kl. III).

Na terenie Gminy, od 1 września 2013 r., funkcjonuje też, prowadzony przez osobę fizyczną, Punkt Przedszkolny „Promyk” w Kalinowie-Czosnowie. Posiada on jeden oddział, do którego uczęszcza 13 dzieci. [Dowód: akta kontroli, str. 3-9, 60-61, 175-177]

1.1.2. W latach 2011-2013 zlikwidowano trzy prowadzone przez Gminę szkoły podstawowe. Uchwały w sprawie likwidacji wszystkich trzech placówek, zgodnie z wymogami art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty², zostały podjęte po zasięgnięciu opinii Podlaskiego Kuratora Oświaty oraz po powiadomieniu rodziców uczniów zlikwidowanych szkół. O zamiarze likwidacji szkół zawiadomiono także Zarząd Powiatowy Związku Nauczycielstwa Polskiego (dalej: „ZNP”), stosownie do postanowień art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych³:

- Na podstawie uchwały z 5 maja 2011 r. Rada Gminy zlikwidowała z dniem 31 sierpnia 2011 r. Szkołę Podstawową w Kalinowie-Czosnowie, zapewniając uczniom możliwość kontynuowania nauki w szkołach prowadzonych przez inne gminy, tj. w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem (prowadzonej przez miasto Wysokie Mazowieckie) oraz w Szkole Podstawowej w Kuleszach Kościelnych (prowadzonej przez gminę Kulesze Kościelne). Podlaski Kurator Oświaty oraz ZNP pozytywnie zaopiniowali zamiar likwidacji szkoły. Spośród 15 uczniów zlikwidowanej placówki, siedmioro podjęło naukę w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem, troje przeszło do Szkoły Podstawowej w Kuleszach Kościelnych, a pięcioro rozpoczęło naukę w gimnazjum. [Dowód: akta kontroli, str. 10-18, 53-55, 138]
- Uchwałą z 25 kwietnia 2012 r. Rady Gminy zlikwidowała z dniem 31 sierpnia 2012 r. Szkołę Podstawową w Gołaszach-Puszczy. Uczniom zapewniono możliwość kontynuowania nauki w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem (prowadzonej przez miasto Wysokie Mazowieckie) oraz w Szkole Podstawowej w Jabłonce Kościelnej (prowadzonej przez gminę Wysokie Mazowieckie). ZNP pozytywnie zaopiniował zamiar likwidacji placówki. Opinię negatywną wydał zaś Podlaski Kurator Oświaty. Wskazał w niej m.in., że w budynku szkoły pozostaną dzieci z zespołu wychowania przedszkolnego, które rodzice będą dowozić, a w tym samym czasie uczniowie klas I-III będą dowożeni do szkół podstawowych w Wysokiem Mazowieckiem lub Jabłonce Kościelnej. W takiej sytuacji budynek nadal będzie generował koszty (ogrzewanie, sprzątanie). W związku z czym zaproponowano rozważenie możliwości przekształcenia szkoły prowadzącej nauczanie w klasach 0-VI, w szkołę z klasami 0-III. Z podobnymi postulatami zwracali się do Wójta rodzice dzieci uczęszczających do szkoły. W rezultacie, w miejsce zlikwidowanej szkoły w Gołaszach-Puszczy, od 1 września 2012 r. utworzono Szkołę Filialną Szkoły Podstawowej w Jabłonce Kościelnej z siedzibą w Gołaszach-Puszczy. Strukturą swoją objęła ona klasy 0-III. Po przekształceniu placówki spośród 21 uczniów szkoły, 12 podjęło naukę w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem, a dziewięcioro kontynuowało ją w klasach 0-III. [Dowód: akta kontroli, str. 19-45, 53-58, 138]
- Uchwałą Rady Gminy z 25 kwietnia 2012 r. zlikwidowano z dniem 31 sierpnia 2012 r. Szkołę Podstawową w Dąbrowie-Dzięcieli, zaś jej uczniom zapewniono kontynuowanie nauki w szkołach prowadzonych przez inne gminy, tj. w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem (prowadzonej przez miasto Wysokie Mazowieckie) oraz w Szkole Podstawowej w Szepietowie (prowadzonej przez miasto Szepietowo). Podlaski Kurator Oświaty oraz ZNP pozytywnie zaopiniowali zamiar likwidacji szkoły. Spośród 21 uczniów zlikwidowanej szkoły, sześcioro podjęło naukę w Szkole

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

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

Podstawowej w Szepietowie, 11 przeszło do Szkoły Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem, a czworo rozpoczęło naukę w gimnazjum. Przed likwidacją placówki do kl. „0” uczęszczało jedno dziecko.

[Dowód: akta kontroli, str. 22-26,32-35, 44-45, 53-55, 138]

1.1.3. Mieszkańcy wsi Dąbrowa-Dzięciel byli przeciwni likwidacji placówki. W petycji skierowanej do Wójta Gminy podnosili argument, że jej zamknięcie spowoduje utratę przez społeczność lokalną miejscowego ośrodka kultury.

Jak wyjaśniła była Dyrektor Szkoły Podstawowej w Dąbrowie-Dzięcieli, pełnienie funkcji ośrodka kultury przejawiało się m.in.: w organizowaniu wspólnych uroczystości okolicznościowych dla uczniów i z udziałem rodziców z okazji święta rodziny, obchodów Dnia Dziadka i Babci, wigilii szkolnej. Rodzice aktywnie pomagali przygotować uroczystości związane z rozpoczęciem i zakończeniem roku szkolnego oraz inne wynikające z kalendarza szkolnego.

[Dowód: akta kontroli, str. 56-58]

1.1.4. W uzasadnieniu do uchwał Rady Gminy jako główne powody likwidacji ww. szkół wskazano względy demograficzne. W perspektywie kolejnych siedmiu lat liczba uczniów zlikwidowanych szkół utrzymałaby się na zbliżonym poziomie:

- Z ewidencji ludności prowadzonej przez Gminę wynika, że liczba dzieci urodzonych w obwodzie Szkoły Podstawowej w Kalinowie-Czosnowie w poszczególnych latach 2005-2011 wynosiła od czterech do jedenastu. Jak wyjaśniła inspektor ds. oświaty, kultury i promocji Pani Agnieszka Idźkowska: „(...) część dzieci z miejscowości położonych na terenie naszej gminy chodziło do szkół w gminach Sokoły i Nowe Piekuty (tak zdecydowali rodzice i mieli tam bliżej). Faktycznie do zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Kalinowie-Czosnowie uczęszczały dzieci z trzech miejscowości będących w jej obwodzie i położonych na terenie naszej gminy, tj.: Kalinowo-Czosnowo, Buczyno-Mikosy i Wróble. Ponadto w latach 2005-2011 na terenie tych trzech miejscowości, zgodnie z ewidencją ludności prowadzoną w gminie, urodziło się łącznie 15 dzieci.”
- Z kolei w obwodzie zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Dąbrowie-Dzięcieli zamieszkiwało 24 dzieci urodzonych w latach 2006-2012, tj. o trzech więcej od liczby uczniów tej szkoły w momencie jej likwidacji. Zgodnie z wyjaśnieniem inspektor ds. oświaty, kultury i promocji Pani Agnieszki Idźkowskiej: „Część dzieci z obwodu tej szkoły uczęszczała do szkoły podstawowej w Wysokiem Mazowieckiem. Rodzice jeżdżąc do pracy jednocześnie odwozili i zabierali swoje dzieci.”
- W obwodzie zlikwidowanej szkoły w miejscowości Gołasz-Puszcza zamieszkiwało od siedmiu do dwanaścioro dzieci urodzonych w latach 2006-2012. Zgodnie z wyjaśnieniem Inspektor ds. oświaty, kultury i promocji Urzędu: „W przypadku szkoły w Gołaszach-Puszczy występowała analogiczna sytuacja jak w szkole w Dąbrowie-Dzięcieli. Dużo dzieci uczęszczało do szkoły podstawowej w mieście Wysokie Mazowieckie.”

W Strategii Rozwoju Gminy przyjętej uchwałą Rady Gminy z 28 grudnia 1999 r., ani w żadnym innym dokumencie nie opracowano prognozy demograficznej dla gminy.

[Dowód: akta kontroli, str. 32-34, 59-61, 178-179]

1.1.5. Na terenie Gminy Wysokie Mazowieckie w latach 2011-2013 nie funkcjonowały szkoły niepubliczne lub szkoły publiczne prowadzone przez inne niż gmina podmioty, powstałe na bazie zlikwidowanych szkół.

[Dowód: akta kontroli, str. 60-61]

1.1.6. Funkcjonująca na terenie Gminy w roku szkolnym 2013/2014 sieć szkół publicznych była zgodna z planem sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, ustalonym na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Sieć szkół podstawowych ustalono w drodze uchwał Rady Gminy z 30 maja 2012 r. i z 29 sierpnia 2013 r., a gimnazjów na podstawie uchwały tej Rady z 4 października 2011 r. Sieć szkół publicznych na terenie gminy obejmowała Szkołę Podstawową w Jabłonce-Kościelnej, Szkołę Podstawową w Świątku Wielkim oraz Publiczne Gimnazjum w Jabłonce-Kościelnej. Z kolei, zgodnie z wymogami art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, uchwałą z dnia 30 maja 2012 r.,

Rada Gminy ustaliła też sieć oddziałów przedszkolnych, która obejmowała placówki przy szkołach podstawowych w Świętku Wielkim i w Jabłonce-Kościelnej.

[Dowód: akta kontroli, str. 46-52, 63-83, 193, 206-207, 246-247]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Funkcjonująca sieć szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę obejmowała swoim zasięgiem jedynie 48% powierzchni Gminy Wysokie Mazowieckie, pozostałe zaś 41% znajdowało się w obwodzie Szkoły Podstawowej Nr 1 w Wysokim Mazowieckiem (prowadzonej przez Miasto Wysokie Mazowieckie), a 11% w obwodzie Szkoły Podstawowej w Jabłoni Kościelnej (prowadzonej przez gminę Nowe Piekuty). Z kolei tylko 34% powierzchni gminy znajdowało się w obwodzie Gimnazjum w Jabłonce Kościelnej, zaś 55% jej powierzchni znajdowało się w obwodzie Gimnazjum w Wysokim Mazowieckiem, a 11% w obwodzie Gimnazjum w Jabłoni Kościelnej. Taki plan sieci szkół podstawowych wynikał z uchwał Rady Gminy z 30 maja 2012 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych oraz określenia granic obwodów (co opisano w pkt 1.1.2. i 1.1.6.), zaś plan sieci gimnazjów – z uchwały Rady Gminy z 15 marca 1999 r. w sprawie założenia gimnazjum oraz umowy zawartej 27 lutego 1999 r. pomiędzy Zarządem Gminy Wysokie Mazowieckie a Zarządem Miasta Wysokie Mazowieckie w sprawie realizacji obowiązku nauki przez dzieci z terenu Gminy w Gimnazjum Miejskim w Wysokim Mazowieckiem, a także z uchwały Rady Gminy z 4 października 2011 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia planu sieci publicznych gimnazjów oraz określenia granic obwodów.

Tymczasem zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą m.in. zadania z zakresu edukacji publicznej. Na mocy zaś art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy powinna ustalić plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę, a także określić granice ich obwodów w taki sposób, aby umożliwić wszystkim uczniom spełnienie obowiązku szkolnego. Przepisy art. 10 ust. 1 oraz art. 74 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ pozwalają na wykonywanie zadań publicznych w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, np. poprzez zawarcie porozumień międzygminnych. Jednak, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt. 12 tej ustawy, podejmowanie uchwał w sprawie współdziałania z innymi gminami należy do wyłącznych kompetencji rady gminy.

Jak wyjaśnił Wójt Gminy: „Cześć miejscowości z terenu naszej gminy przynależy do obwodów szkół (podstawowych) prowadzonych przez sąsiednie jednostki administracyjne (miasto Wysokie Mazowieckie oraz gmina Nowe Piekuty). Nie zawieraliśmy z tymi podmiotami żadnych porozumień. Uzgodnienie obszarów danych obwodów odbyło się poprzez wymianę korespondencji z tymi podmiotami oraz stosowne uchwały w sprawie ustalania planu sieci szkół publicznych oraz określenia granic ich obwodów przez Radę Gminy Wysokie Mazowieckie, Radę Miasta Wysokie Mazowieckie oraz Radę Gminy Nowe Piekuty.”

W rezultacie uczniów dowożono do szkół zlokalizowanych poza terenem Gminy Wysokie Mazowieckie, tj. do Szkoły Podstawowej Nr 1 w Wysokim Mazowieckiem (która przejęła największą liczbę uczniów ze zlikwidowanych szkół) oraz do Gimnazjum w Wysokim Mazowieckiem (w roku szkolnym 2012/2013 na ten cel wydatkowano odpowiednio 72.289,82 zł i 46.074,83 zł).

[Dowód: akta kontroli, str. 46-52, 63-83, 132, 139, 193-205, 248]

1.2. Zmiana warunków lokalowych nauczania uczniów po likwidacji szkół

1.2.1. Porównanie warunków lokalowych zapewnionych uczniom w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokim Mazowieckiem, tj. w szkole, która przejęła największą liczbę uczniów ze zlikwidowanych szkół w Kalinowie-Czosnowie, Dąbrowie-Dzięcieli oraz Gołaszach-Puszczy, z warunkami oferowanymi przez zlikwidowane szkoły wykazało, że poprawiły się one po przejściu uczniów do Szkoły Podstawowej Nr 1 Wysokim Mazowieckiem. W nowej szkole zapewniono uczniom lepsze możliwości korzystania z biblioteki szkolnej oraz

⁴ DZ. U. 2013, poz. 594 ze zm.

zdecydowanie lepsze warunki do prowadzenia zajęć sportowych, a dzieciom uczęszczającym do klas I-III wydzielono odrębną funkcjonalnie przestrzeń.

Szkola przejmująca zapewniała bowiem uczniom:

- liczniejszy księgozbiór w bibliotece, który w kontrolowanym okresie wynosił od 9.487 do 9.676 szt., podczas gdy w szkołach zlikwidowanych - od 1.442 szt. do 3.212 szt.,
- dłuższy czas pracy biblioteki, który w szkole przejmującej wynosił 37,5 godziny tygodniowo, zaś w szkołach zlikwidowanych od dwóch do trzech godzin tygodniowo,
- sale specjalistyczne do zajęć komputerowych (które posiadały również szkoły zlikwidowane) oraz salę specjalistyczną do zajęć gimnastyki korekcyjnej, pracownie logopedy, psychologa i pedagoga, których nie było w szkołach zlikwidowanych,
- zajęcia na hali sportowej o pow. 648 m² z pełnym zapleczem (szatnie, prysznice, toalety) oraz na mniejszej sali gimnastycznej o pow. 180 m², podczas gdy szkoły zlikwidowane dysponowały jedynie salami do prowadzenia zajęć wychowania fizycznego o pow. 120 m² w Kalinowie-Czosnowie i 100 m² w Gołaszach-Puszczy, a Szkoła Podstawowa w Dąbrowie-Dzięcieli nie posiadała żadnego pomieszczenia przeznaczonego na takie zajęcia,
- dostęp do terenów sportowych o wyższym standardzie (nowe boisko „Orlik”, bieżnię wykonaną z tartanu, stanowisko do pchnięcia kulą, stanowisko do skoku w dal z rozbiegu) oraz do trawiastych boisk do piłki nożnej, siatkówki i tenisa, podczas gdy zlikwidowane szkoły posiadały jedynie boiska trawiaste do piłki nożnej i siatkówki, a w Kalinowie-Czosnowie także boisko do koszykówki ze zdewastowaną nawierzchnią asfaltową,
- klas I-III zajęcia w oddzielnym skrzydle budynku, czego nie było w szkołach zlikwidowanych,
- możliwość korzystania z placu zabaw, którego nie było w Dąbrowie-Dzięcieli oraz z miejsca rekreacji dla uczniów klas I-III, które utworzono również w budynkach zlikwidowanych szkół,
- dostęp do świetlicy o pow. 105 m², wyposażonej m.in. w sprzęt RTV oraz cztery stanowiska komputerowe z dostępem do Internetu, której nie było w zlikwidowanych szkołach,
- możliwość spożycia ciepłego posiłku w stołówce szkolnej o pow. 103,32 m² z pełnym zapleczem kuchennym, czego nie zapewniała żadna ze zlikwidowanych szkół,
- oddziałów przedszkolnych funkcjonowanie w jednej przestrzeni z klasami I-III, podczas gdy w zlikwidowanych szkołach oddziały przedszkolne dzieliły przestrzeń ze wszystkimi uczniami,
- pięciogodzinny wymiar czasu pracy oddziału przedszkolnego, taki sam jak w zlikwidowanych szkołach.

Pomieszczenia dydaktyczne o większej przestronności w stosunku do liczby uczniów były w zlikwidowanych szkołach. Średnia powierzchnia sal lekcyjnych (w przeliczeniu na jednego ucznia) w latach szkolnych 2011/2012 oraz 2012/2013 w szkole przejmującej wynosiła odpowiednio: 1,81 m² i 1,79 m², zaś w zlikwidowanych placówkach w Kalinowie-Czosnowie – 22,4 m², w Dąbrowie-Dzięcieli – 8,67 m², a w Gołaszach-Puszczy – 19,05 m².

W Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem oraz w żadnej ze zlikwidowanych szkół nie wyposażono sal lekcyjnych do nauczania klas I-III w komputery z dostępem do Internetu, zalecane w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (pkt 11 zalecanych warunków i sposobu realizacji dla I etapu edukacyjnego klas I-III) ⁵.

[Dowód: akta kontroli, str. 84-93, 116-117, 120-121]

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 977, takie samo zalecenie zawierał załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w tej samej sprawie (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17).

1.2.2. Gmina nie podejmowała żadnych działań w celu wyeliminowania różnic w programach nauczania stosowanych w szkołach zlikwidowanych i szkole przejmującej, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor szkoły przejmującej – one nie występowały.

[Dowód: akta kontroli, str. 60-61, 94-95]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W salach lekcyjnych klas I-III oraz na korytarzu Szkoły Filialnej w Gołaszach-Puszczy nie zamontowano osłon grzejników, zabezpieczających przed bezpośrednim kontaktem z elementem grzejnym, wymaganych obecnie przez § 302 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶. Jak wyjaśnił Wójt Gminy, powodem tego stanu było przeoczenie. W związku z tym zobowiązano dyrektora szkoły do niezwłocznego zamontowania brakujących osłon.

[Dowód: akta kontroli, str. 92-93, 151]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkół

1.3.1. Warunki organizacyjne nauczania uczniów w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem, tj. w szkole, która przejęła największą liczbę uczniów ze zlikwidowanych szkół, poprawiły się w stosunku do oferowanych przez zlikwidowane szkoły w Kalinowie-Czosnowie, Dąbrowie-Dzięcieli oraz Gołaszach-Puszczy. Korzystną zmianą dla uczniów zlikwidowanych szkół, kontynuujących naukę w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem, było zorganizowanie w niej nauczania bez łączenia klas, co miało miejsce w szkołach zlikwidowanych. W nowej szkole uczniowie zachowali możliwość kontynuowania nauki języka obcego oraz udziału w różnicowanych formach zajęć pozalekcyjnych. Niekorzystnie zmieniły się natomiast warunki do prowadzenia zajęć komputerowych, gdyż liczba stanowisk uczniowskich w pracowni komputerowej była niewystarczająca do jednoosobowej pracy ucznia przy komputerze. Porównanie warunków nauczania uczniów w szkołach zlikwidowanych i w szkole przejmującej największą liczbę uczniów, tj. w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckim w roku szkolnym następnym po likwidacji przedstawiało się następująco:

a) Szkoła Podstawowa w Kalinowie-Czosnowie zlikwidowana z końcem roku szkolnego 2010/2011:

- w szkole przejmującej zorganizowano w roku szkolnym 2011/2012 nauczanie bez łączenia klas, występującego w szkole zlikwidowanej,
- średnia liczebność oddziału szkolnego w szkole przejmującej wynosiła 23,7 ucznia, zaś w szkole zlikwidowanej wskaźnik ten kształtował się na poziomie 2,5 ucznia,
- liczebność oddziałów klas I-III w obu placówkach nie przekraczała 26 uczniów,
- w szkole przejmującej na jeden komputer przypadało 14,3 ucznia, podczas gdy w szkole zlikwidowanej każdemu uczniowi zapewniono możliwość pracy przy osobnym komputerze,
- w obu szkołach nauczano języka angielskiego,
- tygodniowy wymiar zajęć pozalekcyjnych w szkole przejmującej wynosił 202 godziny i uczestniczyło w nich 70% uczniów szkoły, natomiast w zlikwidowanej szkole na zajęcia pozalekcyjne poświęcano 14 godzin tygodniowo, a uczestniczyli w nich wszyscy uczniowie,
- szkoła przejmująca posiadała dwa oddziały przedszkolne, czego nie było w szkole zlikwidowanej,
- w szkole przejmującej zorganizowano zajęcia w pięciu grupach świetlicowych, zaś w szkole zlikwidowanej takich zajęć nie organizowano;

b) Szkoła Podstawowa w Dąbrowie-Dzięcieli zlikwidowana z końcem roku szkolnego 2011/2012:

- w szkole przejmującej zorganizowano w roku szkolnym 2012/2013 nauczanie bez łączenia klas, występującego w szkole zlikwidowanej,
- średnia liczebność oddziału szkolnego w szkole przejmującej wynosiła 24,7 ucznia, a w szkole zlikwidowanej 3,5 ucznia,

⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

- w szkole przejmującej na jeden komputer przypadało 14,4 ucznia, podczas gdy w szkole zlikwidowanej każdy uczeń posiadał dostęp do osobnego komputera,
 - w obu szkołach nauczano języka angielskiego,
 - tygodniowy wymiar zajęć pozalekcyjnych w szkole przejmującej wynosił 222 godziny i uczestniczyło w nich 75% uczniów szkoły, zaś w szkole zlikwidowanej poświęcano 15 godzin tygodniowo na zajęcia pozalekcyjne, w których uczestniczyło 86% uczniów,
 - szkoła przejmująca posiadała dwa oddziały przedszkolne łączone z rocznika pięcioletków i sześciolatek (18 i 25 uczniów), a w szkole zlikwidowanej było jedno dziecko w oddziale (połączono z kl. I),
 - w szkole przejmującej zorganizowano zajęcia w pięciu grupach świetlicowych, a takich zajęć nie proponowano uczniom w szkole zlikwidowanej;
- c) Szkoła Podstawowa w Gołaszach-Puszczy zlikwidowana/przekształcona z końcem roku szkolnego 2011/2012:
- w szkole przejmującej zorganizowano w roku szkolnym 2012/2013 nauczanie bez łączenia klas, występującego w szkole zlikwidowanej,
 - średnia liczebność oddziału szkolnego w szkole przejmującej wynosiła 24,7 ucznia, a w szkole zlikwidowanej wskaźnik ten kształtował się na poziomie 3,5 ucznia,
 - w szkole przejmującej przypadało 14,4 ucznia na jeden komputer, a w szkole zlikwidowanej każdemu uczniowi zapewniono dostęp do komputera,
 - w obu szkołach nauczano języka angielskiego,
 - tygodniowy wymiar zajęć pozalekcyjnych w szkole przejmującej wynosił 222 godziny, w których uczestniczyło 75% uczniów szkoły, zaś w szkole zlikwidowanej przeznaczono 7 godzin tygodniowo na takie zajęcia i uczestniczyli w nich wszyscy uczniowie,
 - w szkole przejmującej zorganizowano zajęcia w pięciu grupach świetlicowych liczących powyżej 25 uczniów, podczas gdy takich zajęć nie zorganizowano uczniom szkoły zlikwidowanej.
- [Dowód: akta kontroli, str. 98-121]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W roku szkolnym 2012/2013 w szkole przejmującej największą ilość uczniów, tj. w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem, liczba uczniów w trzech oddziałach klas I wynosiła od 27 do 28 uczniów, tj. przekraczała zalecaną w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla I etapu edukacyjnego liczbę 26 uczniów w oddziale (zalecenie nr 4)⁷.

[Dowód: akta kontroli, str. 120-121]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół

1.4.1. Poziom kwalifikacji nauczycieli w szkole przejmującej uczniów, wyrażony stopniami awansu zawodowego, kształtował się powyżej poziomu kwalifikacji nauczycieli w zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Kalinowie-Czosnowie oraz poniżej poziomu kwalifikacji nauczycieli w pozostałych dwóch placówkach. W Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem w roku szkolnym 2011/2012 nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowili 75,6% stanu ogółem, tj. o 7,59 punktu procentowego więcej niż w zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Kalinowie-Czosnowie, a w roku szkolnym 2012/2013 – 78,9% ogółu, tj. o 3,89 punktu procentowego mniej niż w zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Dąbrowie-Dzięcieli oraz o 13,94 punktu procentowego mniej niż w zlikwidowanej/przekształconej Szkole Podstawowej w Gołaszach-Puszczy.

[Dowód: akta kontroli, str. 122-124]

1.4.2. Żaden z nauczycieli zlikwidowanych szkół nie podjął pracy w szkole przejmującej największą ilość uczniów. Spośród 29 nauczycieli zatrudnionych w trzech zlikwidowanych szkołach, pięciu znalazło zatrudnienie w innych placówkach, jeden przeszedł na emeryturę,

⁷ W latach 2011-2012 obowiązywała podstawa programowa kształcenia ogólnego określona w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, tożsama z podstawą programową zawartą w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w tej samej sprawie.

a stosunek pracy z pozostałymi 23 osobami został rozwiązany lub wygasł. W odniesieniu do poszczególnych placówek przedstawiało się to następująco:

- Spośród 10 nauczycieli zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Kalinowie-Czosnowie, jeden przeszedł na emeryturę, dwóch znalazło w zatrudnienie w Szkole Podstawowej w Gołaszach-Puszczy, z pięcioma osobami rozwiązano stosunek pracy na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁸, a dwóm osobom wygasły umowy zawarte na czas określony.
- Z kolei z 11 nauczycieli zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Dąbrowie-Dzięcieli, trzech znalazło zatrudnienie w Zespole Szkół w Jabłonce Kościelnej, z jedną osobą rozwiązano stosunek pracy na podstawie art. 20 ust. 1 Karty Nauczyciela, z jednym nauczycielem rozwiązano umowę o pracę zawartą na czas nieokreślony, zaś dla sześciu osób wygasły umowy zawarte na czas określony.
- Natomiast z ośmiu nauczycieli zlikwidowanej/przekształconej Szkoły Podstawowej w Gołaszach-Puszczy, z czterema rozwiązano stosunek pracy na podstawie art. 20 ust. 1 Karty Nauczyciela, a dla czterech osób wygasły umowy zawarte na czas określony.
[Dowód: akta kontroli, str. 60-61, 95, 125]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, zorganizowanie gminnej sieci szkół oraz zapewnienie uczniom zlikwidowanych szkół właściwych warunków kształcenia.

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół na terenie gminy

2.1. Wywiązywanie się gminy z obowiązku zapewnienia uprawnionym uczniom z obwodu zlikwidowanych szkół dowożenia do szkoły kontynuowania nauki

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Gmina realizowała obowiązek, wynikający z art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, organizując w roku szkolnym 2012/2013 dowożenie dla uczniów, których droga do szkoły przekraczała odległości określone w art. 17 ust. 2 tej ustawy. Dowożenie uczniów odbywało się środkami komunikacji publicznej. Zgodnie z zawartą umową, wykonawcę zobowiązano do zapewnienia opieki i bezpieczeństwa uczniów w trakcie wsiadania, przejazdu i wysiadania (§ 3 ust. 3 umowy). W roku szkolnym 2012/2013 Urząd zapewnił dowożenie dla 236 uczniów zamieszkałych na terenie gminy, w tym dla 91 uczniów dowożonych z jej terenu do Szkoły Podstawowej Nr 1 w Wysokim Mazowieckiem. Maksymalna długość trasy dowożenia uczniów do szkoły na terenie Gminy wynosiła 8,5 km.

[Dowód: akta kontroli, str. 128-139]

2.1.2. Przed likwidacją szkół w Kalinowie-Czosnowie, Dąbrowie-Dzięcieli i Gołaszach-Puszczy, Gmina nie zorganizowała dla żadnego z jej uczniów dowożenia, ponieważ ich droga do szkoły nie przekraczała odległości określonych w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, tj. 3 km dla uczniów klas I-IV oraz 4 km dla uczniów klas V-VI.

W związku zaś z likwidacją szkół droga uczniów do szkoły przejmującej największą liczbę uczniów, tj. do Szkoły Podstawowej Nr 1 w Wysokim Mazowieckiem, wynosiła od 3,5 do 6 km. Z tego powodu, siedmiu uczniów z obwodu byłej Szkoły Podstawowej w Kalinowie-Czosnowie, którzy podjęli naukę w roku szkolnym 2011/2012 w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokim Mazowieckiem korzystało z dowożenia zorganizowanego przez Gminę. W kolejnym roku szkolnym do tej placówki dowożono zaś 11 uczniów byłej Szkoły Podstawowej w Dąbrowie-Dzięcieli oraz 12 ze zlikwidowanej/przekształconej Szkoły Podstawowej w Gołaszach-Puszczy.

Maksymalny czas przejazdu wynosił 15 min., a uczniowie dowożeni byli na 15 min. przed rozpoczęciem zajęć. Wszystkie przystanki na trasie przejazdu autobusu, z których korzystały dzieci, posiadały wiaty.

[Dowód: akta kontroli, str. 126-127, 138-139]

⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

Ustalone
nieprawidłowości

2.1.3. Likwidacja szkół podstawowych spowodowała wzrost wydatków gminy na dowożenie uczniów. Wzrosły one z 211.773,42 zł w roku szkolnym 2010/2011 do 227.843,99 zł w roku szkolnym 2011/2012 oraz do 245.651,20 zł w roku szkolnym 2012/2013. Jak wyjaśnił Wójt Gminy: „Dowożenie uczniów z zlikwidowanych szkół nie wymagało zmian tras ani dostosowywania rozkładów jazdy autobusów PKS do nowych potrzeb, ponieważ wcześniej z tych miejscowości dowoziliśmy uczniów do gimnazjum w mieście Wysokie Mazowieckie.” Spowodowany likwidacją szkół w Kalinowie-Czosnowie, Dąbrowie-Dzięcieli oraz Gołaszach-Puszczy wzrost kosztów dowożenia uczniów do szkół w kolejnych latach szkolnych wynikał ze wzrostu liczby dzieci objętych takim obowiązkiem. [Dowód: akta kontroli, str. 140-151]

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu dzieciom w autobusie opieki w trakcie dowozu ich do szkół, co było niezgodne z art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Nie wyegzekwowano bowiem od przewoźnika obowiązku jej zapewnienia, wynikającego z § 3 umowy z nim zawartej na dowożenie dzieci. Jak wyjaśnił Wójt Gminy Wysokie Mazowieckie: „Brak zapewnienia opieki dzieciom z terenu gminy w trakcie dowozów ich do szkół wynika z przyczyn ekonomicznych. Obowiązek dowożenia realizowany jest poprzez środki komunikacji publicznej. Niemożliwością jest zapewnienie na wszystkich trasach opiekunów dla dzieci w trakcie ich dowożenia. W zawartej umowie zobowiązaliśmy przewoźnika do zapewnienia opieki i bezpieczeństwa uczniom w trakcie wsiadania, przejazdu i wysiadania. Z wyjaśnień kierownictwa PKS wynika, że kierowcy zostali przeszkoleni do sprawowania takiej opieki.”

[Dowód: akta kontroli, str. 126-127, 130, 132, 134 i 151]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, organizację dowożenia uczniów do szkół.

3. Finansowanie zadań oświatowych gminy

3.1. Zagospodarowanie przez gminę mienia zlikwidowanych szkół

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Wszystkie nieruchomości po zlikwidowanych szkołach w Kalinowie-Czosnowie i Dąbrowie-Dzięcieli w trakcie kontroli NIK stanowiły własność Gminy. Wartość księgowa nieruchomości na dzień ich likwidacji wynosiła odpowiednio: 413.096,35 zł i 474.550,99 zł (nie dokonano wyceny ich wartości rynkowej).

Wójt podjął próbę zagospodarowania budynku po byłej szkole w Kalinowie-Czosnowie (poprzez ogłoszenia na stronie internetowej Gminy zamieszczone w styczniu 2012 r.), ale nie przyniosła ona rezultatu. Po likwidacji szkoły wykorzystywano jedynie 67 m², tj. 10,3% powierzchni budynku (668,32 m²), na potrzeby zespołu wychowania przedszkolnego, realizowanego do lipca 2013 r. w ramach projektu unijnego, którego Gmina była beneficjentem, a od września 2013 r. prowadzonego przez osobę fizyczną. Pozostała część budynku szkoły była niezagospodarowana. Nie podjęto natomiast prób zagospodarowania nieruchomości po zlikwidowanej szkole w Dąbrowie-Dzięcieli. Na utrzymanie nieruchomości po byłych szkołach wydatkowano 69.223,10 zł (głównie na zakup oleju opałowego oraz energii elektrycznej), w tym:

- 54.956,16 zł na utrzymania budynku po Szkole Podstawowej w Kalinowie-Czosnowie, z tego:
 - od września do grudnia 2011 r. – 8.945,97 zł,
 - w 2012 r. – 26.619,18 zł,
 - od stycznia do września 2013 r. – 19.391,01 zł;
- 14.266,94 zł na utrzymanie nieruchomości po Szkole Podstawowej w Dąbrowie-Dzięcieli, z tego:
 - od września do grudnia 2012 r. – 943,74 zł,
 - od stycznia do września 2013 r. – 13.323,20 zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 60-62, 152-177]

3.1.2. Urząd Gminy podjął prawidłowe działania w celu zagospodarowania majątku ruchomego po zlikwidowanych szkołach. Wyposażenie po Szkole Podstawowej w Kalinowie-Czosnowie, o wartości 17.191,98 zł, przekazano Zespołowi Szkół w Jabłonce Kościelnej, a o wartości 4.232,41 zł – Szkole Podstawowej w Świętku Wielkim. Ponadto Ochotniczej Straży Pożarnej w Kalinowie-Czosnowie przekazano: wieszaki, godło, krzesła, biurka, stoliki (o wartości 3.379,68 zł), zaś Ośrodkowi Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczemu w Perkach Karpiach: krzesła, ławki, tablice, monitory i część księgozbioru (o wartości 6.288,35 zł). Część wyposażenia, o wartości 45.323,84 zł, pozostawiono zaś w budynku szkoły na cele związane z działalnością zespołu wychowania przedszkolnego. Pozostałą część wyposażenia, o wartości 3.592,47 zł, protokolarnie zniszczono w związku ze złym jego stanem technicznym.

Z kolei wyposażenie ruchome po zlikwidowanej szkole w Dąbrowie-Dzięcieli, o wartości 42.213,82 zł, przekazano głównie Zespołowi Szkół w Jabłonce Kościelnej (m.in.: krzesła, mapy, biurka, komputery). W Urzędzie Gminy pozostawiono sprzęt o wartości 230,43 zł, a pozostałą część wyposażenia (m.in. stare komputery, zniszczoną część księgozbioru), o wartości 31.259,41 zł, zutylizowano. [Dowód: akta kontroli, str. 170-173]

3.1.3. Wartość księgowa nieruchomości po zlikwidowanej/przekształconej Szkole Podstawowej w Gołaszach-Puszczy na dzień likwidacji placówki (31 sierpnia 2012 r.) wynosiła 653.873,87 zł. Została ona przekazana wraz z częścią wyposażenia ruchomego (m.in. książki, xero, komputery, ławki, krzesła, mapy), o wartości 61.326,79 zł, Zespołowi Szkół w Jabłonce-Kościelnej Filia w Gołaszach-Puszczy, na cele związane z działalnością tej placówki. Wyposażenie ruchome o wartości 4.959,21 zł (m.in.: stare książki, zniszczone pomoce dydaktyczne) protokolarnie zniszczono. [Dowód: akta kontroli, str. 174]

3.1.4. Gmina od września 2013 r. uzyskiwała dochód z wynajmu trzech pomieszczeń po byłej szkole w Kalinowie-Czosnowie w wysokości 135,00 zł miesięcznie.

[Dowód: akta kontroli, str. 175-177]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niepodjęciu przez Wójta Gminy skutecznych działań w celu zagospodarowania nieruchomości po zlikwidowanej szkole w Kalinowie-Czosnowie oraz niepodjęciu takich działań w stosunku do nieruchomości po szkole w Dąbrowie-Dzięcieli. Gmina ponosi zaś wydatki na utrzymanie niewykorzystanych nieruchomości wynoszące, do czasu zakończenia kontroli NIK, odpowiednio 54.956,16 zł oraz 14.266,94 zł. Jak wyjaśnił Wójt Gminy: *„Próbowaliśmy zagospodarować budynki po zlikwidowanych szkołach (najem, dzierżawa), ale nikt nie był tym zainteresowany. Mieszkańcy gminy nie „pozwolili by” na sprzedaż tych nieruchomości. Zintensyfikujemy działania mające na celu ich zagospodarowanie.”* W Urzędzie Gminy brak jest dokumentów świadczących o podjęciu działań w celu zagospodarowania nieruchomości po Szkole Podstawowej w Dąbrowie-Dzięcieli. [Dowód: akta kontroli, str. 61-62, 169, 195-196]

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

3.2.1. Spośród 29 nauczycieli zatrudnionych w zlikwidowanych szkołach, pięciu zostało zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez Gminę. I tak:

- z 10 nauczycieli zatrudnionych na dzień likwidacji w Szkole Podstawowej w Kalinowie-Czosnowie, siedmiu było zatrudnionych na czas nieokreślony, a trzech na czas określony do 31 sierpnia 2011 r. W związku z likwidacją szkoły jeden nauczyciel przeszedł na emeryturę, dwóch przeniesiono do Szkoły Podstawowej w Gołaszach-Puszczy, z pięciorgiem nauczycieli zatrudnionych na podstawie mianowania, rozwiązano stosunki pracy z jednoczesną wypłatą odpraw na podstawie art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela, a pozostałym dwóm wygasły umowy zawarte na czas określony,
- z 11 nauczycieli zatrudnionych w roku szkolnym 2011/2012 w zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Dąbrowie-Dzięcieli, pięciu zatrudnionych było na czas nieokreślony, a sześciu na czas określony (do 31 sierpnia 2012 r.). W związku z likwidacją szkoły, trzech przeniesiono do Zespołu Szkół w Jabłonce Kościelnej, z jednym, zatrudnionym na podstawie mianowania, rozwiązano stosunek pracy, z jednoczesną wypłatą odprawy na podstawie art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela, z kolejnym zatrudnionym na czas

nieokreślony, rozwiązano umowę o pracę, z wypłatą odprawy w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, zaś pozostałym sześciu nauczycielom wygasły umowy zawarte na czas określony,

- z ośmiu nauczycieli pracujących w roku szkolnym 2011/2012 w Szkole Podstawowej w Gołaszach-Puszczy, czterech zatrudnionych było na czas nieokreślony, a czterech na czas określony do 31 sierpnia 2012 r. W związku z likwidacją szkoły, rozwiązano stosunek pracy z czterema nauczycielami zatrudnionymi na podstawie mianowania, z jednoczesną wypłatą odpraw należnych na podstawie art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela, zaś z czterema wygasł stosunek pracy. Żaden z nauczycieli zlikwidowanej/przekształconej szkoły w Gołaszach-Puszczy nie znalazł zatrudnienia w szkole filialnej utworzonej w tej miejscowości.

Wydatki Gminy na odprawy zwolnionej kadry pedagogicznej ze zlikwidowanej szkoły w Kalinowie-Czosnowie wyniosły 44.162,30 zł, z czego 5.609 zł wypłacono z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej dla gmin, a na odprawy dla zwolnionych nauczycieli ze szkół w Dąbrowie-Dzięcieli oraz w Gołaszach-Puszczy wydatkowano 79.530,00 zł, z czego 42.343,00 zł z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej dla gmin.

[Dowód: akta kontroli, str. 125,188]

3.2.2. Likwidacja szkół spowodowała zmianę organizacji obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół w gminie. Z dniem 31 sierpnia 2013 r. zlikwidowano Gminy Zespół Obsługi Szkół i Przedszkoli. Trzy osoby zatrudnione w tej jednostce zostały przeniesione do Urzędu Gminy, z zachowaniem m.in. obowiązków w zakresie obsługi administracyjno-finansowej pozostałych szkół. Zwolniono również sześciu pracowników obsługi zatrudnionych w szkołach (sprzątaczkę, konserwatorów). Z czterema pracownikami zlikwidowanych szkół w Kalinowie-Czosnowie i w Dąbrowie-Dzięcieli oraz z jednym ze szkół w Gołaszach-Puszczy rozwiązano stosunek pracy za wypowiedzeniem, a kolejnemu pracownikowi z tej szkoły wygasła umowa zawarta na czas określony.

[Dowód: akta kontroli, str. 5-9, 125]

3.2.3. Likwidacja szkół na terenie Gminy nie wpłynęła na wzrost zatrudnienia w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem. Żaden z nauczycieli zlikwidowanych/przekształconych szkół nie został zatrudniony w tej placówce. Dyrektor Szkoły Podstawowej Nr 1 w Wysokiem Mazowieckiem wyjaśniła, że: „Przejęcie uczniów zlikwidowanych szkół nie zwiększyło liczby uczniów naszej szkoły. Proporcja była porównywalna z ruchem uczniów jak w latach poprzednich. Nie spowodowało to zwiększenia liczby oddziałów, ani zatrudnienia kolejnych nauczycieli czy utworzenia stanowisk kierowniczych.”

[Dowód: akta kontroli, str. 94-95]

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.3. Wpływ likwidacji szkół na zmiany w wydatkach na finansowanie zadań oświatowych gminy

3.3.1. Wydatki ponoszone z budżetu Gminy na realizację zadań oświatowych i wpływy uzyskane z budżetu państwa na finansowanie bieżących zadań oświatowych przedstawiały się następująco:

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		Plan
		2011 r.	2012 r.	2013 r.
1.	Wydatki oświatowe ogółem (działy: 801 i 854), w tym:	4050,3	3.905,5	3.614,3
1.1.	– wydatki bieżące	3.924,9	3.895,6	3.614,3
1.2.	– wydatki majątkowe	125,4	9,9	0
1.3.	– wydatki bieżące na zadania subwencionowane	3.635,0	3.441,6	3.069,0
2.	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne, w tym:	2.168,8	2.087,9	1.821,0
2.1.	– część oświatowa subwencji ogólnej	2.153,2	2.070,9	1.807,2
2.2.	– dotacje bieżące na zadania subwencionowane	15,6	17,0	14,0
3.	Relacja: poz. 2./poz. 1.3. [%]	0,60%	0,61%	0,59%
4.	Relacja: poz. 2.1./poz. 1.3. [%]	0,59%	0,60%	0,59%

W latach kalendarzowych następujących po roku likwidacji szkół nastąpiło zmniejszenie wydatków bieżących ponoszonych z budżetu Gminy na finansowanie zadań objętych subwencjonowaniem. W 2012 r., po likwidacji szkoły w Kalinowie-Czosnowie, wydatki te w stosunku do 2011 r. zmniejszyły się o 193,4 tys. zł, tj. o 5,3%, a w następnym roku po likwidacji szkoły w Dąbrowie-Dzięcieli oraz zlikwidowaniu/przekształceniu szkoły w Gołaszach-Puszczy wydatki te zaplanowano w kwocie o 372,6 tys. zł niższej od poniesionych w 2012 r. (o 10,8%). Na zbliżonym poziomie pozostał natomiast stopień pokrycia wydatków bieżących związanych z prowadzeniem szkół, dochodami uzyskanymi z części oświatowej subwencji ogólnej. [Dowód: akta kontroli, str. 189]

Przeciętna wysokość subwencji oświatowej na jednego statystycznego ucznia w latach 2012-2013 w gminie wiejskiej Wysokie Mazowieckie wynosiła odpowiednio 7.813,45 zł i 8.403,30 zł, a w mieście Wysokie Mazowieckie, które przejęło największą liczbę dzieci zlikwidowanych szkół – 5.677,30 zł i 5.980,31 zł⁹. Przejście uczniów z obwodu zlikwidowanej szkoły w Kalinowie-Czosnowie do Szkoły Podstawowej Nr 1 w mieście Wysokie Mazowieckie skutkowało zatem w 2012 r. kalkulacyjnym obniżeniem o 78.134,50 zł kwoty subwencji oświatowej naliczonej dla gminy wiejskiej Wysokie Mazowieckie, zaś przejście uczniów z obwodów zlikwidowanych szkół w Dąbrowie-Dzięcieli oraz w Gołaszach-Puszczy przez Szkołę Podstawową Nr 1 w mieście Wysokie Mazowieckie skutkowało kalkulacyjnym obniżeniem o 252.099,00 zł¹⁰ kwoty tej subwencji w 2013 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 209-225]

3.3.2. W uzasadnieniu do uchwał o likwidacji publicznych szkół podstawowych na terenie Gminy, jako zasadnicze powody ich likwidacji, wskazywano względy demograficzne. Przed przeprowadzeniem procesu likwidacji przeprowadzano analizy ekonomiczne dla szkół wytypowanych do zamknięcia. Wynikało z nich, że koszty utrzymania jednego ucznia w zlikwidowanych placówkach w Kalinowie-Czosnowie, Dąbrowie-Dzięcieli oraz Gołaszach-Puszczy wynosiły odpowiednio: 19.723 zł, 22.225 zł oraz 20.068 zł. Natomiast wydatki Gminy ze środków własnych poniesione na jednego ucznia w ww. szkołach w ostatnim roku ich działalności, wynosiły odpowiednio: 12.808 zł, 14.562 zł oraz 12.405 zł i stanowiły 64,9%, 65,5% oraz 61,8% wydatków ogółem poniesionych na ten cel. Wyliczenia te były przedstawiane na sesjach Rady Gminy. Faktyczne wydatki na jednego ucznia w zlikwidowanych szkołach w Kalinowie-Czosnowie, Dąbrowie-Dzięcieli oraz Gołaszach-Puszczy w ostatnim roku szkolnym ich funkcjonowania były wyższe i wynosiły odpowiednio: 36.648,80 zł, 29.369,23 zł oraz 27.904,13 zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 33-34, 178-187, 195-196]

3.3.3. W wyniku likwidacji publicznych szkół podstawowych w Kalinowie-Czosnowie oraz Dąbrowie-Dzięcieli, Gmina uzyskała w kolejnym roku szkolnym po ich likwidacji, oszczędności wynoszące odpowiednio: 475.090,20 zł w roku szkolnym 2011/2012 oraz 602.821,94 zł w roku szkolnym 2012/2013, a zlikwidowanie/przekształcenie Szkoły Podstawowej w Gołaszach-Puszczy przyniosło Gminie w roku szkolnym 2012/2013 oszczędności w kwocie 126.293 zł¹¹.

[Dowód: akta kontroli, str. 190-191]

⁹ Iloraz ostatecznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za dany rok i ilości statystycznych uczniów w gminie.

¹⁰ Iloczyn przeciętnej subwencji oświatowej przypadającej na jednego statystycznego ucznia w danym roku i ilości uczniów z obwodów zlikwidowanych szkół przejętych przez szkołę przejmującą w następnym roku. W latach szkolnym 2011/2012 i 2012/2013 - 10 uczniów z obwodu zlikwidowanej szkoły w Kalinowie-Czosnowie i 30 uczniów z obwodów zlikwidowanych szkół w Dąbrowie-Dzięcieli oraz w Gołaszach-Puszczy kontynuowało naukę w Szkole Podstawowej Nr 1 w Wysokim Mazowieckim.

¹¹ Wyliczono jako różnicę między sumą wydatków bieżących poniesionych na utrzymanie zlikwidowanych szkół w Kalinowie-Czosnowie, Dąbrowie-Dzięcieli i w Gołaszach-Puszczy w ostatnim roku szkolnym ich funkcjonowania (odpowiednio: 549.732,05 zł, 616.753,90 zł i 585.986,79 zł) oraz wpływów z rozdyponowania części rezerwy oświatowej subwencji ogólnej w roku kalendarzowym likwidacji przeznaczonej na sfinansowanie odpraw dla nauczycieli zwolnionych w związku z likwidacją każdej ze szkół i (odpowiednio 5.609 zł, 32.604 zł i 9.739 zł) a wydatkami poniesionymi na odprawy z tytułu zwolnienia z pracy nauczycieli (odpowiednio 44.162,30 zł, 17.970 zł i 61.560 zł), wydatkami związanymi z utrzymaniem nieruchomości przez Gminę po zlikwidowanych szkołach w roku szkolnym następującym po likwidacji (odpowiednio 28.728,95 zł, 14.266,94 zł, 253.681,84 zł) oraz wydatkami na dowożenie dzieci z obwodów zlikwidowanych szkół do szkoły, w której uczniowie kontynuowali naukę w roku szkolnym następującym po likwidacji (odpowiednio 7.359,60 zł, 14.299,02 zł oraz 9.532,68 zł).

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie finansowanie zadań oświatowych Gminy.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu ustanowienia sieci publicznych szkół zgodnie z postanowieniami ustaw o systemie oświaty i o samorządzie gminnym.
2. Zapewnienie opieki uczniom korzystającym z dowożenia.
3. Podjęcie skutecznych działań w celu zagospodarowania nieruchomości po zlikwidowanych szkołach w Kalinowie-Czosnowie oraz Dąbrowie-Dzięcieli.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

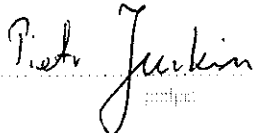
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 15 listopada 2013 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

¹² Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

