



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-16-04/2013
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	Adrian Gosk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87271 z dnia 15 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kobylinie-Borzymy („Urząd”), ul. Główna 11 (kod pocztowy: 18-204)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Mojkowski – Wójt Kobylina-Borzymy. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ wpływ likwidacji szkół podstawowych w Stypułkach Świętuchach oraz we Wnorach-Kużelach na warunki kształcenia uczniów i realizację zadań oświatowych w Gminie Kobylina-Borzymy w latach 2011 – 2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z przeprowadzenia przez Urząd likwidacji obu szkół według wymaganej procedury, utrzymania zbliżonych warunków kształcenia uczniów po zlikwidowaniu ich szkół oraz uzyskania korzyści ekonomicznych wynoszących rocznie ok. 665,9 tys. zł. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- ustalenia przez Radę Gminy planu sieci publicznych szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych, uwzględniającego likwidację z dniem 31 sierpnia 2012 r. dwóch szkół gminnych dopiero po rozpoczęciu roku szkolnego 2012/2013,
- niewyegzekwowania od przewoźnika zapewnienia dzieciom opieki w trakcie ich dowożenia do szkół, o której mowa w art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²,
- przedłożenia Radzie Gminy projektu uchwały ustalającej wysokość dotacji na prowadzenie szkół niepublicznych w Gminie, nieodpowiadającej postanowieniom art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty,
- udzielenia od września do grudnia 2012 roku dotacji w kwocie 219,5 tys. zł osobie prowadzącej obie niepubliczne szkoły podstawowe, mimo że nie spełniła ona wymogu określonego w art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty,
- przekazania za rok szkolny 2012/2013 dotacji o 16,3 tys. zł niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, a za wrzesień i październik 2013 r. o 2,5 tys. zł wyższej od prawidłowo obliczonej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja gminnej sieci szkół oraz warunki kształcenia uczniów w wyniku likwidacji szkół

1.1. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkół

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

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

1.1.1. W roku szkolnym 2013/2014 w Gminie Kobylin-Borzymy funkcjonowały dwie szkoły gminne, tj. Szkoła Podstawowa w Kobylinie-Borzymach (z ośmioma oddziałami klas I-VI, do których uczęszczało 152 uczniów, oraz oddziałem przedszkolnym, liczącym 20 wychowanków) oraz Gimnazjum w Kobylinie-Borzymach (posiadające sześć oddziałów i 126 uczniów). Od 1 września 2012 roku przy Szkole Podstawowej w Kobylinie-Borzymach funkcjonował także Punkt Przedszkolny (dwa oddziały z 48 wychowankami). Gmina nie powoływała innych jednostek oświatowych, w tym do obsługi ekonomiczno-administracyjnej gminnych szkół i przedszkoli.

1.1.2. W okresie objętym kontrolą (z końcem roku szkolnego 2011/2012) zlikwidowano dwie szkoły prowadzone przez Gminę, tj. szkoły podstawowe w Stypułkach Świętchach i we Wnorach-Kużelach, w których uczyło się najmniej uczniów spośród trzech gminnych szkół podstawowych. W ostatnim roku funkcjonowania do Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świętchach uczęszczało 46 uczniów (cztery oddziały) i 10 wychowanków oddziału przedszkolnego, a do Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach 28 uczniów (cztery oddziały) i 10 wychowanków oddziału przedszkolnego. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

1.1.3. Gmina podjęła prawidłowe działania w celu likwidacji obu szkół:

- 22 stycznia 2012 roku Wójt Gminy Kobylin-Borzymy, w związku z planowaną reorganizacją sieci szkół gminnych, wziął udział w spotkaniu z rodzicami i nauczycielami Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach, w trakcie którego przedstawił m.in. przyczyny planowanej reorganizacji (ekonomiczno-demograficzne) oraz potencjalne jej warianty. Rodzice uczniów wobec zakładanej likwidacji zajęli negatywne stanowisko, a także opowiedzieli się (w przypadku dojścia do skutku tego projektu) za równoległą likwidacją Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świętchach,
- 28 stycznia 2012 roku na sesji Rady Gminy z udziałem m.in. 25 sołtysów oraz dyrektorów szkół gminnych omawiano szczegóły planowanej reorganizacji: Wójt zaproponował założenie stowarzyszenia przez nauczycieli Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świętchach, które przejmie prowadzenie tej szkoły, a Radni wstępnie opowiedzieli się za likwidacją obu szkół,
- 10 lutego 2012 roku Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie zamiaru likwidacji z końcem roku szkolnego 2011/2012 obu szkół i upoważniła Wójta do prowadzenia dalszego postępowania związanego z procesem likwidacyjnym.³ W ww. uchwałach wskazano m.in., że od 1 września 2012 roku uczniom likwidowanych szkół zapewnia się możliwość kontynuowania nauki w Zespole Szkół w Kobylinie-Borzymach (w skład którego wchodziła Szkoła Podstawowa w Kobylinie-Borzymach z oddziałem przedszkolnym),
- w dniach 14-15 lutego 2012 roku o zamiarze likwidacji obu szkół powiadomiono wszystkich rodziców uczniów uczęszczających do obu szkół,
- na przełomie lutego i marca 2012 roku Wójt Gminy Kobylin-Borzymy wystąpił o opinie w sprawie likwidacji obu szkół do Podlaskiego Kuratora Oświaty i nauczycielskich związków zawodowych. (dowód: akta kontroli str. 10-68)

W związku z planowaną likwidacją Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świętchach, 45 rodziców uczniów oraz siedmiu nauczycieli tej szkoły złożyło na posiedzenie Rady Gminy w dniu 10 lutego 2010 roku pisma z żądaniem pozostawienia tej placówki w dotychczasowej formie organizacyjnej. Podobnie w związku z podjęciem uchwały w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach, 54 rodziców uczniów 24 lutego 2012 r. złożyło do Rady Gminy petycję zmierzającą do odstąpienia od likwidacji tej szkoły. Głównymi powodami sprzeciwu były: nieuwzględnienie w prognozach demograficznych napływu uczniów z sąsiedniej gminy, pogorszenie warunków nauczania, niezapewnianie opieki w trakcie dowożenia oraz brak perspektyw zawodowych dla zwalnianych nauczycieli. (dowód: akta kontroli str. 22,34-38)

Podlaski Kurator Oświatowy pozytywnie zaopiniował zamiar likwidacji Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach, negatywnie zaś Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świętchach, co uzasadniał głównie: wysokimi kwalifikacjami kadry pedagogicznej, lepszymi wynikami nauczania w stosunku do Szkoły Podstawowej w Kobylinie-Borzymach, dobrą bazą lokalową, danymi demograficznymi i wydłużeniem czasu pobytu dzieci poza domem.

³ Uchwała nr XIV/74/2012 Rady Gminy Kobylin-Borzymy z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świętchach oraz uchwała nr XIV/75/2012 Rady Gminy Kobylin-Borzymy z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach..

Urząd nie otrzymał natomiast stanowiska Zarządu Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Wysokiem Mazowieckiem, mimo że wystąpił do niego o wyrażenie opinii w sprawie likwidacji szkół.
(dowód: akta kontroli str. 55-59,69-72)

Pomimo negatywnej opinii w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świąchach, Rada Gminy 9 maja 2012 roku podjęła uchwały w sprawie likwidacji obu szkół z końcem roku szkolnego 2011/2012, argumentując to przesłankami ekonomicznymi oraz poprawą warunków nauki.⁴ W uzasadnieniach obu uchwał zaznaczono, że „rozważany jest też wariant utworzenia na bazie zlikwidowanej szkoły, szkoły niepublicznej prowadzonej przez inny podmiot”.

Rodzicom uczniów obu zlikwidowanych szkół gminnych ponownie wskazano na możliwość kontynuowania nauki w Szkole Podstawowej w Kobylinie-Borzymy, wchodzącej w skład Zespołu Szkół w Kobylinie-Borzymach.
(dowód: akta kontroli str. 69-72)

1.1.4. W perspektywie kolejnych siedmiu lat (od roku szkolnego 2011/2012) liczba uczniów w obu zlikwidowanych szkołach, utrzymywałaby się na zbliżonym poziomie. W latach 2006-2012 na terenie obwodu zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świąchach urodziło się od dwóch do siedmiu dzieci rocznie, a na terenie obwodu Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach – od jednego do pięciu dzieci (w 2005 roku po siedmiu dzieci w każdym z obwodów zlikwidowanych szkół).
(dowód: akta kontroli str. 6)

1.1.5. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy funkcjonowały dwie szkoły niepubliczne, powstałe na bazie zlikwidowanych szkół gminnych, tj. Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świąchach i Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach. W dniu 28 czerwca 2012 r. Rada Gminy Kobylin-Borzymy wyraziła zgodę na użyczenie budynków po obu zlikwidowanych szkołach gminnych na okres powyżej trzech lat (do 31 sierpnia 2015 roku). W oparciu o tą zgodę, Wójt Gminy Kobylin-Borzymy 25 lipca 2012 roku podpisał z osobą prowadzącą obie szkoły niepubliczne umowy użyczenia tych nieruchomości wraz z wyposażeniem, tj. księgozbiorem bibliotecznym i pomocami edukacyjnymi (do 31 sierpnia 2015 roku), w celu prowadzenia działalności oświatowej – co szerzej omówiono w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
(dowód: akta kontroli str.4-5,88-95,162-182)

1.1.6. Funkcjonująca na terenie Gminy w roku szkolnym 2013/2014 sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjów była zgodna z planem sieci ustalonym 30 października 2012 roku przez Radę Gminy, na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Wszystkie miejscowości wchodzące wcześniej w skład obwodu Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świąchach (Kierzki, Kłoski Śwignie, Kłoski Młynowięta, Mojki, Piszczaty Kończany, Piszczaty Piotrowięta, Stypułki Borki, Stypułki Szymany i Stypułki Świąchy), a także wszystkie miejscowości wchodzące w skład obwodu Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach (Stare Wnory, Wnory-Kużele i Wnory-Wandy) włączono do obwodu jedynej pozostałej gminnej szkoły podstawowej, tj. w Kobylinie-Borzymach. Faktycznie jednak od 1 września 2012 roku wszystkich uczniów zlikwidowanych szkół podstawowych w Stypułkach Świąchach i we Wnorach-Kużelach przejęły niepubliczne szkoły podstawowe, powstałe w tych miejscowościach na bazie zlikwidowanych placówek gminnych.
(dowód: akta kontroli str. 6,104-118)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zmianie dopiero 30 października 2012 r.⁵, tj. dwa miesiące po rozpoczęciu roku szkolnego 2012/2013, planu sieci publicznych szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych uwzględniającego likwidację z dniem 31 sierpnia 2012 r. dwóch szkół gminnych Rada Gminy.
(dowód: akta kontroli str. 105-106)

Wójt Gminy wyjaśnił, iż opóźnienie przedłożenia ww. projektu uchwały wynikało z przeoczenia.
(dowód: akta kontroli str. 291-292)

⁴ Uchwała nr XVI/86/12 Rady Gminy Kobylin-Borzymy z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świąchach oraz uchwała nr XVI/87/12 Rady Gminy Kobylin-Borzymy z dnia 9 maja 2012 roku w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach.

⁵ Uchwała Nr XX/106/12 Rady Gminy Kobylin-Borzymy z dnia 30 października 2012 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz planu sieci i granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjum prowadzonych przez Gminę Kobylin-Borzymy.

1.2. Nauczanie uczniów po likwidacji szkół

1.2.1. Warunki lokalowe i wyposażenie edukacyjne w obu zlikwidowanych szkołach nie uległo zasadniczej zmianie. Do kształcenia uczniów w utworzonych szkołach niepublicznych wykorzystywano bowiem głównie dotychczasową infrastrukturę szkolną. Nowy podmiot prowadzący dodatkowo zakupił bądź wykorzystywał część sprzętu będącego jego własnością (m.in. meble szkolne, projektor, tablicę multimedialną i dwie tablice białe suchościeralne oraz zabawki do oddziału przedszkolnego o łącznej wartości ok. 29,7 tys. zł w Stypułkach Świąchach oraz laptop z rzutnikiem, tablicę interaktywną i pomoce dydaktyczne o łącznej wartości ok. 13,8 tys. zł we Wnorach-Kużelach). W obu szkołach przeprowadzono także niewielkie prace remontowe, polegające na pomalowaniu bądź doposażeniu niektórych pomieszczeń (za ok. 4,9 tys. zł w Stypułkach Świąchach oraz za ok. 4 tys. zł we Wnorach-Kużelach).

(dowód: akta kontroli str. 107-118)

1.2.2. Na etapie przygotowania do likwidacji obu szkół w Urzędzie nie podejmowano działań w celu zidentyfikowania różnic między programami nauczania stosowanymi w likwidowanych szkołach, a obowiązującymi w szkołach przejmujących uczniów. Zarówno w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Stypułkach Świąchach, jak i w Niepublicznej Szkole Podstawowej we Wnorach-Kużelach kontynuowano realizację programów nauczania obowiązujących w szkołach zlikwidowanych. Uczniom umożliwiono także naukę tego samego języka obcego (angielskiego) oraz korzystanie z dotychczasowych podręczników. (dowód: akta kontroli str. 107-118, 291-292)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkół

W obu niepublicznych szkołach podstawowych utworzonych na bazie zlikwidowanych szkół gminnych zmiany w organizacji nauczania dotyczyły:

- zmniejszenia liczby oddziałów (z pięciu do czterech w obu szkołach). W roku szkolnym 2012/2013 do Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świąchach uczęszczało 37 uczniów i 10 wychowanków oddziału przedszkolnego, tj. łącznie o dziewięć osób mniej niż w roku poprzednim, zaś do Niepublicznej Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach uczęszczało 30 uczniów oraz 9 wychowanków oddziału przedszkolnego, tj. jeden uczeń więcej niż w roku poprzednim,
- rozszerzenia oferty zajęć pozalekcyjnych dla uczniów (m.in. utworzenia dodatkowych zajęć dla uczniów klas I-III w ramach projektu „Mała szkoła – duże szanse” w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Stypułkach Świąchach oraz zwiększenia z 10 do 13 godzin tygodniowego wymiaru zajęć pozalekcyjnych w Niepublicznej Szkole Podstawowej we Wnorach-Kużelach).

W pozostałym zakresie w obu szkołach zachowano dotychczasowy model organizacji nauczania (m.in. w dalszym ciągu występowało łączenie oddziałów).

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 73-87, 107-118)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W obu szkołach niepublicznych powstałych na bazie zlikwidowanych szkół publicznych łączono zajęcia oddziałów przedszkolnych, do których uczęszczały dzieci w wieku pięciu-sześciu lat z zajęciami w klasach I. Działanie to nie było sprzeczne z przepisami obowiązującymi szkoły niepubliczne (jest nielegalne w przypadku szkół publicznych⁶). Stanowiło jednak pogorszenie warunków odbywania zajęć w oddziałach przedszkolnych w stosunku do okresu sprzed likwidacji szkół publicznych, w których nie łączono zajęć w oddziałach przedszkolnych z zajęciami w klasach I.

1.4. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół

⁶ Stosownie do § 5 ust. 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia 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.), w szkołach działających w szczególnie trudnych warunkach demograficznych lub geograficznych dopuszcza się organizację nauczania w klasach łączonych, w tym połączenie zajęć prowadzonych w oddziale przedszkolnym, ale wyłącznie dla dzieci sześciolletnich z zajęciami w klasie I.

Poziom kwalifikacji zawodowych kadry pedagogicznej obu szkół niepublicznych był niższy w stosunku do występującego w zlikwidowanych szkołach gminnych, gdyż:

- nauczycielami mianowanymi lub dyplomowanymi w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Stypułkach Święchach (przejmującej uczniów) było 71,2% kadry pedagogicznej (4,28 etatu), podczas gdy taki poziom awansu zawodowego posiadało 92,7% (7,06 etatu) nauczycieli zlikwidowanej szkoły gminnej,
- nauczycielami mianowanymi lub dyplomowanymi w Niepublicznej Szkole Podstawowej we Wnorach-Kużelach (przejmującej uczniów) było 79,2% zatrudnionych (4,5 etatu), zaś w zlikwidowanej Szkole Podstawowej we Wnorach-Kużelach odsetek ten wynosił 92,8% (6,44 etatu). (dowód: akta kontroli str. 7-8)

Nauczyciele w obu placówkach utworzonych na bazie szkół gminnych zostali zatrudnieni na podstawie umów o pracę (łącznie 17 osób zatrudnionych również w okresie wakacyjnym). Ich pensum dydaktyczne wynosiło 22 godziny, a przeciętne wynagrodzenie w pierwszym roku szkolnym po przejęciu uczniów (2012/2013) 2.892 zł w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Stypułkach Święchach i 2.797 zł w Niepublicznej Szkole Podstawowej we Wnorach-Kużelach, co odpowiadało ok. 75% przeciętnego wynagrodzenia nauczyciela w Szkole Podstawowej w Kobylinie-Borzymach w tym okresie (3.809 zł). (dowód: akta kontroli str. 107-120)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, organizację gminnej sieci szkół i zapewnienie uczniom zlikwidowanych szkół odpowiednich warunków kształcenia.

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół na terenie Gminy

*Opis stanu
faktycznego*

2.1. Gmina wywiązywała się z obowiązku – ustalonego w art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty – zorganizowania bezpłatnego dowożenia do szkół uczniów zamieszkałych w odległościach przekraczających normy wskazane w art. 17 ust. 2 tej ustawy. W roku szkolnym 2012/2013 zapewniono dowożenie uczniom Zespołu Szkół w Kobylinie-Borzymy, tj. do zlokalizowanych w tym obiekcie gimnazjum i szkoły podstawowej. Wszystkie kursy obsługiwane były przez podmiot zewnętrzny, zobowiązany zgodnie z umową m.in. do „zapewnienia opieki i bezpieczeństwa uczniów w trakcie wsiadania, przejazdu i wysiadania”. Maksymalna długość trasy dowożenia uczniów wynosiła 21 km (dojazd na tym odcinku trwał ok. 37 minut).

Gmina Kobylin-Borzymy w roku szkolnym 2012/2013 nie finansowała kosztów dojazdu środkami komunikacji publicznej. Trzem uczniom niepełnosprawnym zorganizowano natomiast dowożenie indywidualne. (dowód: akta kontroli str. 121-159)

2.2. Odległość od miejsca zamieszkania wszystkich 28 uczniów uczęszczających w ostatnim roku szkolnym funkcjonowania Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach (2011/2012) oraz 43 z 46 uczniów uczęszczających do zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Święchach wynosiła do 3 km i nie wymagała zorganizowania przez Gminę dowożenia do szkoły. Dowożeniem objęto zaś trzech uczniów uczęszczających do zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Święchach, których odległość od miejsca zamieszkania do szkoły wynosiła 3,5 km.

Likwidacja szkół podstawowych we Wnorach-Kużelach i Stypułkach Święchach nie miała wpływu na zmianę drogi do szkoły ich uczniów, gdyż nauczanie faktycznie przejęły szkoły niepubliczne powstałe na bazie zlikwidowanych szkół. (dowód: akta kontroli str. 4-6, 73, 83)

2.3. Likwidacja obu szkół gminnych i kontynuowanie bezpłatnego dowożenia trzech uczniów w roku szkolnym 2012/2013 oraz czterech w roku szkolnym 2013/2014 do Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Święchach nie skutkowało zwiększonymi nakładami finansowymi ze strony Gminy.

Oględziny porannego kursu dowożącego uczniów do Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Święchach, a następnie do Zespołu Szkół w Kobylinie-Borzymach (łącznie 18 km pokonanych od godz. 7.38 do godz. 8.09) wykazały m.in., że:

- autobus szkolny punktualnie dotarł do wszystkich miejsc przystankowych przewidzianych w rozkładzie jazdy,
- ilość miejsc siedzących była wystarczająca dla przewożonych pasażerów,

- część przystanków dla dowożonych uczniów była oznakowana, jednak nie była wyposażona w chroniące przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi zadaszenia (Stypułki Świąchy, Piszczaty Piotrowięta i Franki Piaski), natomiast pozostałe (Kierzki, Mojki, Kłoski Śwignie, Kłoski Młynowiec, Stypułki Borki, Stypułki Szymany, Stare Garbowo i Garbowo Kurzyno) nie posiadały jakiegokolwiek tego typu infrastruktury,
- uczniowie z miejscowości Stypułki Borki (przewożeni ok. 3,5 km, od godz. 7.50) zostali dowiezieni do Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świąchach o godz. 7.55, tj. 25 minut przed rozpoczęciem zajęć lekcyjnych.

Wydatki Gminy poniesione na zorganizowanie dowożenia uczniów do szkół wzrosły z 242,4 tys. zł w roku szkolnym 2011/2012 do 264,9 tys. zł w roku szkolnym 2012/2013, co spowodowane było przede wszystkim zwiększeniem z 233,7 tys. zł do 243,5 tys. zł kosztów zakupu zewnętrznych usług transportowych (ustalonych w wyniku postępowania przetargowego) oraz wzrostem z 8,7 tys. zł do 13 tys. zł wydatków na indywidualne dowożenie uczniów niepełnosprawnych. (dowód: akta kontroli str. 121-161)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na to, że Gmina Kobylin-Borzemy bezpłatnie dowoziła uczniów niepublicznej szkoły podstawowej w Stypułkach Świąchach (trzech w roku szkolnym 2012/2013 oraz czterech w roku szkolnym 2013/2014), chociaż nie należało to do jej obowiązku, a na funkcjonowanie tej szkoły przekazywano organowi prowadzącemu dotacje, których wysokość uzależniona była od liczby uczniów tej szkoły (co przedstawiono w pkt. 3.3.2. wystąpienia pokontrolnego). Zapewnienie transportu tym osobom nie miało wpływu na wysokość kosztów ponoszonych przez Gminę na dowożenie uczniów. Według Wójta powodem dowożenia tych uczniów były wcześniejsze ustalenia jego poprzednika oraz obawy dotyczące skierowania przez rodziców uczniów do szkoły w sąsiedniej gminie. (dowód: akta kontroli str. 291-292)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewyegzekwowaniu od przewoźnika zewnętrznego obowiązku zapewnienia opieki w autobusach przewożących uczniów do Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świąchach oraz Zespołu Szkół w Kobylinie-Borzymach, przewidzianej w § 4 ust. 5 umowy zawartej 26 lipca 2013 r. Stanowiło to naruszenie wymogów art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. (dowód: akta kontroli str. 126-134, 160-161)

Wójt Gminy wyjaśnił, że: „w ostatnich latach oferty na dowóz uczniów w przetargach składał tylko jeden oferent – PKS Zambrów. Naciski ze strony Gminy dotyczące żądania opiekuna mogły wpłynąć i w praktyce zapewne wpłynęłyby na wysokość ceny za tę usługę transportową. Rozważamy jednak podjęcie korespondencji z wykonawcą o zapewnienie chociażby częściowej opieki dla dowożonych uczniów.” (dowód: akta kontroli str. 291-292)

Ocena cząstkowa

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

3. Finansowanie zadań oświatowych gminy

3.1. Zagospodarowanie majątku zlikwidowanych szkół

Opis stanu faktycznego

3.1.1. Wójt Gminy 25 lipca 2012 roku podpisał ze Społeczno-Oświatowym Stowarzyszeniem Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Edukator” z Łomży umowy użyczenia nieruchomości po zlikwidowanych szkołach gminnych w Stypułkach Świąchach (o powierzchni 0,74 ha) oraz we Wnorach-Kużelach (o powierzchni 1,42 ha), na okres od 20 sierpnia 2012 roku do 31 sierpnia 2015 roku. (dowód: akta kontroli str. 162-163, 176-177)

3.1.2. Wraz z ww. nieruchomościami Gmina 31 sierpnia 2012 roku przekazała organowi prowadzącemu szkoły niepubliczne na bazie zlikwidowanych szkół gminnych cały majątek ruchomy zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świąchach (m.in. meble, sprzęt elektroniczny i AGD, pomoce dydaktyczne, sprzęt sportowy i książki o łącznej wartości księgowej 88,1 tys. zł) oraz Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach (m.in. meble, sprzęt elektroniczny i AGD, pomoce dydaktyczne, sprzęt sportowy i książki o łącznej wartości księgowej 47,3 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 164-175, 178-182)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

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

3.2.1. Spośród 15 pracowników zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Święchach (13 nauczycieli i dwóch pracowników administracyjnych), z sześcioma nauczycielami rozwiązano stosunki pracy na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela⁷ i wypłacono im odprawy (łącznie 81,1 tys. zł), u kolejnych sześciu zatrudnionych na czas określony wygasły umowy, a jeden nauczyciel został przeniesiony do pracy w innej szkole. Obaj pracownicy administracyjni (zatrudnieni na czas nieokreślony) otrzymali wypowiedzenia umów o pracę. Spośród ww. osób w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Stypułkach Święchach zatrudnienie znalazło dwóch nauczycieli i jeden pracownik administracyjny.

Natomiast z 11 pracowników zlikwidowanej Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach (10 nauczycieli i jeden pracownik administracyjny), z ośmioma nauczycielami rozwiązano stosunki pracy na podstawie art. 20 ust. 1 Karty nauczyciela i wypłacono im łącznie 87,6 tys. zł odprawy, u jednego nauczyciela wygasła umowa o pracę zawarta na czas określony, a kolejny nauczyciel przeszedł na emeryturę. Pracownik administracyjny (zatrudniony na czas nieokreślony) otrzymał wypowiedzenie umowy o pracę. Spośród ww. osób w Niepublicznej Szkole Podstawowej we Wnorach-Kużelach zatrudnienie znalazło czterech nauczycieli.

3.2.2. Likwidacja Szkoły Podstawowej w Stypułkach Święchach oraz Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach nie spowodowała zmiany w organizacji obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół w Gminie i w liczbie pracowników obsługujących te zadania.

(dowód: akta kontroli str. 183)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

3.3. Finansowanie przez Gminę szkół niepublicznych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych

3.3.1. Uchwałą z 24 sierpnia 2012 roku Rada Gminy ustaliła zasady udzielania dotacji dla szkół niepublicznych w Gminie oraz oddziałów przedszkolnych prowadzonych w niepublicznych szkołach podstawowych, w tym tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz zakres kontroli prawidłowości jej wykorzystywania,⁸ zgodnie z wymogiem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. (dowód: akta kontroli str. 184-191)

3.3.2. Na funkcjonowanie w roku szkolnym 2012/2013 Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Święchach Gmina przekazała organowi prowadzącemu 397,2 tys. zł, w tym 120,3 tys. zł od września do grudnia 2012 roku i 276,9 tys. zł od stycznia do sierpnia 2013 roku.⁹

Na funkcjonowanie w roku szkolnym 2012/2013 Niepublicznej Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach Gmina przekazała organowi prowadzącemu 307,3 tys. zł, w tym 99,2 tys. zł od września do grudnia 2012 roku i 208,1 tys. zł od stycznia do sierpnia 2013 roku.¹⁰ W przypadku obu szkół dotacje wyliczono biorąc pod uwagę faktyczną liczbę uczniów szkoły i wychowanków oddziału przedszkolnego. (dowód: akta kontroli str. 201-287)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

⁷ Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zm.

⁸ Uchwała Nr XIX/102/12 Rady Gminy Kobylin-Borzmy z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania

⁹ W roku szkolnym 2013/2014 za wrzesień i październik 2013 roku Gmina na prowadzenie Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Stypułkach Święchach wypłaciła kolejne 63,3 tys. zł.

¹⁰ W roku szkolnym 2013/2014 za wrzesień i październik 2013 roku Gmina na prowadzenie Niepublicznej Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach wypłaciła kolejne 52 tys. zł.

1. Wysokość dotacji na prowadzenie szkół niepublicznych ustalona przez Radę Gminy w uchwale z 24 sierpnia 2012 roku nie odpowiadała postanowieniom art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty. Przewidziano bowiem:

a) że ze względu na ważny interes społeczny (prowadzenie szkół niepublicznych po zlikwidowanych szkołach gminnych) Gmina udziela dotacji w danym roku budżetowym, w którym podmiot wnioskujący rozpoczął prowadzenie szkoły niepublicznej. Było to niezgodne z obowiązującymi wówczas postanowieniami art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, warunkującymi udzielenie dotacji od przedłożenia do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie uczniów. Powodem takiego uregulowania kwestii udzielania dotacji nowopowstałym szkołom niepublicznym było uzyskanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku. Wynikało z niej, że względy wykładni celowościowej przemawiałyby za uznaniem, że niedotrzymanie podanego terminu zwalnia jednostkę samorządu terytorialnego z obowiązku przekazania dotacji, natomiast może ona przekazać tę dotację, jeżeli posiada w swoim budżecie środki finansowe na ten cel. W konsekwencji osobie prowadzącej obie szkoły niepubliczne¹¹ od września do grudnia 2012 roku wypłacono 219,5 tys. zł dotacji, mimo że podmiot ten dopiero 10 i 25 września 2012 roku podał Urzędowi informację o planowanej liczbie uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 184-224,279-287,293)

b) że dotacja na każdego wychowanka oddziału przedszkolnego w szkole niepublicznej wynosić będzie 80% części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę (nie niższej niż 75% wydatków bieżących ponoszonych w oddziałach przedszkolnych szkół gminnych), co było niezgodne z obowiązującymi do 31 sierpnia 2013 r.¹² postanowieniami art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, obligującymi do ustalania dotacji 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 jednostkę samorządu terytorialnego. W konsekwencji osobie prowadzącej obie niepubliczne szkoły podstawowe wypłacono w roku szkolnym 2012/2013 dotacje w wysokości o 16,3 tys. zł niższej od należnej. Z kolei wysokość tej dotacji za wrzesień i październik 2013 r. zawyżono o 2,5 tys. zł w stosunku do prawidłowego obliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 201-282,301-302)

Zdaniem Wójta środki na dotacje dla oddziałów przedszkolnych prowadzonych przy obu szkołach niepublicznych pochodziły z budżetu samorządowego i były wypłacane w wielkości przewidzianej przez radnych w uchwale.

(dowód: akta kontroli str. 293-294)

c) dotację na każdego ucznia szkoły podstawowej w wysokości równej części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę oraz na każdego wychowanka oddziału przedszkolnego w szkole niepublicznej w wysokości 80% części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę (nie niższej niż 75% wydatków bieżących ponoszonych w oddziałach przedszkolnych szkół gminnych), jednak w zaokrągleniu do pełnych złotych. Tak naliczona dotacja mogła być zatem niższa od wymaganej postanowieniami art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

Zdaniem Wójta Gminy „zapisy uchwały w zakresie zaokrąglania do pełnych złotych są faktycznie nie spójne z pozostałymi zapisami uchwały w sprawie dotowania. Podejmę działania w kierunku zmiany tych postanowień. Jednocześnie pragnę podkreślić, że w rzeczywistości nie naliczaliśmy w ten sposób dotacji dla Stowarzyszenia Edukator”. Wójt Gminy dodał, że przewidziana w uchwale wysokość dotacji na wychowanka oddziału przedszkolnego wynikała z faktu, nieotrzymywania z budżetu państwa

¹¹ Niepubliczna Szkoła Podstawowa w Stypułkach Świętuchach oraz Niepubliczna Szkoła Podstawowa we Wnorach-Kuźelach zostały 14 sierpnia 2012 r. wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych.

¹² Po wejściu w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827), na podstawie art. 6 tej ustawy, wysokość dotacji na wychowanków oddziałów przedszkolnych nalicza się na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, tj. w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

jakichkolwiek środków finansowych na tych uczniów, a tym samym przekazywania środków w całości z budżetu samorządowego. Ustalenie wysokości tej dotacji na poziomie 80% kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej miało natomiast charakter „techniczno-rachunkowy, tj. pozwalało na stosunkowo proste ustalenie wysokości kwot dotacji”. (dowód: akta kontroli str. 184-191,291-294)

3.4. Wpływ likwidacji szkoły na zmiany w wydatkach na realizację zadań oświatowych gminy

3.4.1. Szczegółowe dane dotyczące źródeł finansowania wydatków oświatowych Gminy Kobylin-Borzymy przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		Plan
		2011. r.	2012 r.	2013 r. (do VIII)
1	Wydatki oświatowe ogółem (działy: 801 i 854), w tym:	4.256.898 zł	5.728.061 zł	4.256.395 zł
1.1.	- wydatki bieżące	4.027.397 zł	4.337.497 zł	4.038.395 zł
1.2.	- wydatki majątkowe	229.501 zł	1.390.564 zł	218.000 zł
1.3.	- wydatki bieżące na zadania subwencionowane	3.460.396 zł	3.760.590 zł	3.629.599 zł
2.	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne, w tym:	2.901.042 zł	3.360.731 zł	3.155.261 zł
2.1.	- część oświatowa subw. ogólnej, - środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej	2.822.852 zł -	3.202.402 zł 73.423 zł	3.095.120 zł -
2.2.	- dotacje bieżące na zadania subw.	78.190 zł	84.906 zł	60.141 zł
3	Relacja: poz. 2 / poz. 1.3 (%)	83,8 %	89,4%	86,9%
4	Relacja: poz. 2.1. / poz. 1.3. (%)	81,6 %	85,2%	85,3%

Rosnące wpływy z budżetu państwa oraz reorganizacja sieci szkół gminnych wpłynęły na zmniejszenie udziału środków z budżetu Gminy przeznaczanych na zadania subwencionowane. (dowód: akta kontroli str. 9)

3.4.2. Zaplanowana likwidacja obu szkół gminnych wynikała z czynników ekonomicznych. W uzasadnieniach do uchwał w sprawie zamiaru likwidacji szkół przedstawiono prognozy demograficzne, a także koszty utrzymania ucznia w każdej z trzech szkół gminnych w latach 2008 – 2011. W 2011 roku w Szkole Podstawowej w Stypułkach Świętchach koszty te oszacowano na 11,7 tys. zł, a w Szkole Podstawowej we Wnorach-Kużelach - na 13,9 tys. zł, podczas gdy w Zespole Szkół w Kobylinie-Borzymy wynosiły one 7,5 tys. zł.

Przed podjęciem przez radnych decyzji o likwidacji, Urząd oszacował, iż likwidacja obu szkół i przeniesienie tych uczniów do Szkoły Podstawowej w Kobylinie-Borzymach pozwoli zaoszczędzić Gminie ok. 1.200 tys. zł rocznie (zaznaczono, że w przypadku powstania szkoły niepublicznej kwota ta uległaby proporcjonalnie zmniejszeniu o wysokość wypłacanej dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 10-34,48-49,288-289)

3.4.3. Uwzględniając całość dodatkowych wydatków związanych ze zlikwidowaniem obu szkół, w tym m.in. odprawy wypłacone zwolnionym nauczycielom (168,7 tys. zł) i dotacje osobie prowadzącej szkoły niepubliczne na bazie zlikwidowanych szkół gminnych (704,5 tys. zł), likwidacja obu szkół przyniosła Gminie w kolejnym roku szkolnym (2012/2013) ok. 665,9 tys. zł oszczędności, w tym 353,6 tys. zł z powodu likwidacji Szkoły Podstawowej w Stypułkach Świętchach¹³ i 312,3 tys. zł z tytułu likwidacji Szkoły Podstawowej we Wnorach-Kużelach.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 290)

¹³ Zmniejszenie wydatków i uzyskane przychody wyniosły 831,9 tys. zł, zaś dodatkowe wydatki związane z likwidacją tej szkoły wyniosły 478,3 tys. zł.

¹⁴ Zmniejszenie wydatków i uzyskane przychody wyniosły 707,2 tys. zł, zaś dodatkowe wydatki związane z likwidacją tej szkoły wyniosły 394,9 tys. zł.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skutki finansowe likwidacji obu szkół podstawowych.

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Wyegzekwowanie od przewoźnika świadczącego usługi dowożenia uczniów obowiązku zapewnienia uczniom opieki podczas ich dowożenia do szkoły.
2. Przedłożenie Radzie Gminy zmian dostosowujących treść uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji dla szkół niepublicznych w Gminie do postanowień art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty.
3. Prawidłowe rozliczenie dotacji z osobą prowadzącą obie szkoły niepubliczne.

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 Najwyższej Izby Kontroli 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 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 12 grudnia 2013 r.

Kontroler
Adrian Gosk
specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.