



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.025.01.2018



07135418

Raisa Rajecka
Wójt Gminy Bielsk Podlaski
17-100 Bielsk Podlaski, ul. Mickiewicza 46

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/027 Zmiany w systemie oświaty

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

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Bielsku Podlaskim (dalej: Urząd), ul. Mickiewicza 46, 17-100 Bielsk Podlaski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Raisa Rajecka, Wójt Gminy Bielsk Podlaski od 16 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie gminy.2. Wdrożenie zmian w systemie oświaty na terenie gminy.3. Współpraca z instytucjami przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty.
Okres objęty kontrolą	2016–2018 (do czasu zakończenia kontroli oraz ewentualnie okres wcześniejszy, jeżeli będzie miał wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Zapolski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/133/2018 z 1 października 2018 r.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Gminę Bielsk Podlaski zadań wynikających z wprowadzenia zmian w systemie oświaty.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Uchwały w sprawie dostosowania sieci szkolnej do nowego ustroju szkolnego Rada Gminy podjęła terminowo, po uzyskaniu pozytywnej opinii Podlaskiego Kuratora Oświaty. Podjęto adekwatną współpracę z instytucjami współodpowiedzialnymi za wdrożenie reformy oświaty, rzetelnie informując społeczność szkolną i lokalną o wprowadzanych zmianach. W szkołach gminnych zadbano o warunki lokalowe odpowiednie do kształcenia uczniów po przekształceniu dotychczasowych szkół podstawowych i gimnazjum w ośmioletnie szkoły podstawowe, dostosowując je do wymagań określonych w ustawie Prawo oświatowe³. W rezultacie po wprowadzonych zmianach proces dydaktyczny odbywał się w nie pogorszonych warunkach oraz nie wystąpiła konieczność wprowadzania zmianowości w prowadzeniu zajęć edukacyjnych. Wszystkim uprawnionym uczniom zapewniono też bezpłatny i bezpieczny dowóz do i ze szkół.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie gminy

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Gminie Bielsk Podlaski na 30 września 2016 r. funkcjonowały:

- Zespół Szkół w Augustowie w skład, którego wchodziło siedmiooddziałowe Gimnazjum dla 140 uczniów, czterooddziałowe przedszkole dla 82 dzieci, w tym jeden oddział klas „0” dla 22 uczniów i sześcioletnia szkoła podstawowa, w której uczyło się 172 uczniów zorganizowanych w 10 oddziałach,
- sześcioletnia Szkoła Podstawowa w Łubinie Kościelnym, w której uczyło się 82 uczniów zorganizowanych w sześciu oddziałach oraz dwuoddziałowe przedszkole dla 30 dzieci.

Z kolei na 30 września 2017 r. funkcjonowały:

- ośmioletnia Szkoła Podstawowa w Augustowie (dalej: SP w Augustowie), w której uczyło się 195 uczniów zorganizowanych w 11 oddziałach (klas I–VII), 94 gimnazjalistów zorganizowanych w pięciu oddziałach (klas II–III) oraz pięciooddziałowe przedszkole, do którego uczęszczało 95 dzieci, z tego 36 do dwóch oddziałów klasy „0”,
- ośmioletnia Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Łubinie Kościelnym (dalej: SP w Łubinie Kościelnym), w której uczyło się 93 uczniów zorganizowanych w siedmiu oddziałach (klas I–VII) oraz dwuoddziałowe przedszkole dla 36 dzieci.

Na 30 września 2018 r. funkcjonowały zaś:

- dwie ośmioletnie szkoły podstawowe: SP w Augustowie, w której uczyło się 276 uczniów w 15 oddziałach (w tym w klasach II i III wygaszanego gimnazjum) i SP w Łubinie Kościelnym, gdzie uczyło się 103 uczniów w 10 oddziałach,
- sześć oddziałów przedszkolnych, do których uczęszczało 107 dzieci, w tym cztery oddziały w SP w Augustowie, do których uczęszczało 69 dzieci i dwa oddziały w SP w Łubinie Kościelnym, w których było 38 dzieci.

W okresie objętym kontrolą Gmina Bielsk Podlaski nie prowadziła innych szkół i placówek oświatowych. Na jej terenie nie funkcjonowały w tym czasie inne szkoły publiczne prowadzone przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego, jak również szkoły niepubliczne, których założenie wymagało wpisu do ewidencji

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

³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. 2018 r. poz. 996, ze zm.). Ustawa zwana dalej: Prawo oświatowe.

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

prowadzonej przez Wójta Gminy Bielsk Podlaski. Gmina dotowała natomiast Niepubliczny Punkt Przedszkolny „Kącik Malucha”, prowadzony w Proniewiczach, do którego uczęszczało 20 dzieci. (akta kontroli str. 52)

Każda ze szkół gminnych prowadziła we własnym zakresie obsługę ekonomiczno-administracyjną. (akta kontroli str. 3-24, 53-66)

Przepisy reorganizujące gminną sieć szkół przyjęto w obowiązującym trybie i w wymaganym terminie:

1. Rada Gminy 10 lutego 2017 r. podjęła uchwałę⁵ w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Projekt na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r. określał: plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także granice ich obwodów, plan sieci prowadzonych przez gminę publicznych gimnazjów i klas dotychczasowych publicznych gimnazjów prowadzonych w szkołach podstawowych oraz granice ich obwodów. Ustalał też sieć oddziałów przedszkolnych funkcjonujących w szkołach podstawowych w Augustowie i Łubinie Kościelnym oraz projekt sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych, a także granice ich obwodów od 1 września 2019 r. (akta kontroli str. 25-32)

2. Powyższy projekt 10 lutego 2017 r. przekazano Podlaskiemu Kuratorowi Oświaty do zaopiniowania. Poinformowano go również, że zatrudnienie nauczycieli zostanie utrzymane na obecnym poziomie (w SP w Augustowie 35 nauczycieli, a w SP w Łubinie Kościelnym 14 nauczycieli). Wskazano też na zmianę granic obwodów poszczególnych szkół, związaną z włączeniem do obwodu SP w Augustowie miejscowości: Pietrzykowo Gołąbki, Pietrzykowo Wyszki i Szastały, będące dotychczas w obwodzie SP w Łubinie Kościelnym. Wskutek wprowadzonej zmiany w roku szkolnym 2017/2018 dwóch uczniów z tych miejscowości kontynuowało, a jeden podjął naukę w SP w Augustowie. Z kolei w roku szkolnym 2018/2019 trzech uczyło się w tej szkole, a jeden rozpoczął tam edukację. (akta kontroli str. 33-34, 35)

Wójt Gminy wyjaśniła, że: „(...) zmiana ta była wynikiem analizy bazy lokalowej szkół, sytuacji demograficznej oraz konieczności dostosowania sieci szkół do potrzeb rodziców związanych m.in. z usprawnieniem organizacji dowożenia uczniów”. Dodala, że „(...) dzieci z tych miejscowości wcześniej już uczęszczały do szkoły w Augustowie”. Wskazała też, że: „Dzięki wprowadzonej zmianie nie ma potrzeby uruchamiania dodatkowych kursów dla uczniów z tych trzech miejscowości, ponieważ są oni dowożeni tym samym autobusem, co uczniowie gimnazjum”.

(akta kontroli str. 36-37)

3. Podlaski Kurator Oświaty nie wniósł uwag do uchwały Rady Gminy Bielsk Podlaski i 22 lutego 2017 r. (po 12 dniach od jej przekazania) pozytywnie ją zaopiniował. (akta kontroli str. 38-39)

4. Projekt planowanych zmian przekazano do zaopiniowania pięciu organizacjom związkowym zrzeszającym nauczycieli⁶. W dokumentacji Urzędu były dwie pozytywne opinie wyrażone przez Związek Nauczycielstwa Polskiego Zarządu Oddziału w Bielsku Podlaskim oraz Obywatelski Związek Zawodowy Pracowników Oświaty. Pozostałe organizacje związkowe nie przesłały swojej opinii w tej sprawie. (akta kontroli str. 37-38, 40-46)

⁵ Uchwała Nr XXII/136/2017 Rady Gminy Bielsk Podlaski z dnia 10 lutego w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

⁶ Obywatelski Związek Zawodowy Pracowników Oświaty, NSZZ Solidarność Region Podlaski Województwa Podlaskiego, Forum Związków Zawodowych, Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Bielsku Podlaskim, Rada Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Województwa Podlaskiego.

5. 24 marca 2017 r. Rada Gminy przyjęła uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych⁷ i opublikowała ją w BIP Urzędu⁸ (akta kontroli str. 47-49)
6. Rada Gminy Bielsk Podlaski 29 września 2017 r. podjęła dwie uchwały⁹ w sprawie stwierdzenia przekształceń dotychczasowych szkół w ośmioletnie szkoły podstawowe. (akta kontroli str. 50-51)

Analiza rejestru skarg i wniosków, protokołów z posiedzeń Rady Gminy oraz informacji zamieszczonych na stronach internetowych Urzędu i BIP wykazała, że na terenie Gminy nie było protestów środowisk rodziców i nauczycieli dotyczących wprowadzonej zmiany w ustroju szkolnym. (akta kontroli str. 67)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie i wdrożenie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie Gminy Bielsk Podlaski. Przepisy reorganizujące gminną sieć szkół przyjęto w obowiązującym trybie i w wymaganym terminie. Uczniowie ośmioletnich szkół podstawowych kontynuowali naukę w budynkach, w których uprzednio mieściła się sześciolletnia szkoła podstawowa i zespół szkół. Zmiany w ustroju szkolnym przeprowadzono w sposób, który nie spowodował protestów społeczności lokalnej i nauczycieli.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

2. Wdrożenie zmian w gminnej sieci szkół

W roku szkolnym 2016/2017 w budynku Zespołu Szkół w Augustowie wyodrębnione były 22 pomieszczenia lekcyjne, z których korzystało 17 oddziałów szkolnych (z gimnazjum i sześciolletniej szkoły podstawowej), trzy oddziały przedszkolne oraz jeden oddział klasy „0”. Po przekształceniu Zespołu w ośmioletnią szkołę podstawową w roku szkolnym 2017/2018 (w tych samych 22 pomieszczeniach) naukę pobierali uczniowie zorganizowani w 16 oddziałach oraz dzieci uczęszczające do pięciu oddziałów przedszkolnych. W roku szkolnym 2018/2019 z pomieszczeń tych korzystało 15 oddziałów szkolnych oraz cztery oddziały przedszkolne. W efekcie relacja liczby oddziałów szkolnych i przedszkolnych do liczby sal lekcyjnych w latach 2016/2017–2018/2019 wynosiła odpowiednio: 0,95, 0,95 i 0,86. Nie wystąpiła konieczność wprowadzenia tzw. zmianowości nauczania. Podobnie w SP w Łubinie Kościelnym z 10 pomieszczeń szkolnych w roku szkolnym 2016/2017 korzystało sześć oddziałów szkolnych i dwa oddziały przedszkolne. Po przekształceniu sześciolletniej szkoły podstawowej w ośmioletnią szkołę podstawową z pomieszczeń tych korzystało siedem oddziałów szkolnych i dwa oddziały przedszkolne. W roku szkolnym 2018/2019 wszystkie pomieszczenia były w pełni wykorzystywane, gdyż uczniowie uczyli się w 10 oddziałach. Relacja liczby pomieszczeń lekcyjnych do liczby oddziałów w poszczególnych latach szkolnych kształtowała się na poziomie 0,8, 0,9 i 1. Również w tej szkole nie zachodziła potrzeba wprowadzenia tzw. zmianowości nauczania. W obu szkołach nie było też konieczności przechodzenia uczniów w ciągu dnia na zajęcia lekcyjne między różnymi budynkami szkolnymi, gdyż odbywały się one w tym samym budynku. (akta kontroli str. 53-66, 68)

W sprawie działań nadzorczych dotyczących przygotowania szkół podstawowych do wprowadzenia nowego ustroju szkolnego Wójt Gminy wyjaśnił, że: „*Stan przygotowania placówek oświatowych do wprowadzania zmian wynikających z reformy ustroju szkolnego był monitorowany na bieżąco od początku wdrażania kolejnych etapów reformy. Częste wizyty Wójta Gminy w szkołach umożliwiały bieżącą i szybką ocenę sytuacji oraz podejmowanie działań wynikających z wymogów określonych przepisami. Dodatkowo*

⁷ Uchwała Nr XXIII/148/2017 Rady Gminy Bielsk Podlaski z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.

⁸ <http://bip.ug.bielsk.wrotapodlasia.pl/4336eaf147dd0a4/uchwały>

⁹ Uchwała Nr XXVII/173/2017 Rady Gminy Bielsk Podlaski z dnia 29 września 2017 r. w sprawie stwierdzenia przekształcenia dotychczasowej sześciolletniej Szkoły Podstawowej im. Jana Pawła II w Łubinie Kościelnym w ośmioletnią Szkołę Podstawową im. Jana Pawła II w Łubinie Kościelnym. Uchwała Nr XXVII/174/2017 Rady Gminy Bielsk Podlaski z dnia 29 września 2017 r. w sprawie stwierdzenia przekształcenia Zespołu Szkół w Augustowie, w skład którego wchodziła jedynie dotychczasowa sześciolletnia szkoła podstawowa i dotychczasowe gimnazjum w ośmioletnią Szkołę Podstawową w Augustowie.

dyrektorzy szkół byli zobowiązani do przedkładania Radzie Gminy sprawozdań z realizacji zadań w minionym roku szkolnym oraz przygotowań do nowego roku szkolnego. Przed rozpoczęciem każdego roku szkolnego na organizowanych przez Wójta Gminy spotkaniach z dyrektorami szkół, kierowcami autobusów oraz opiekunkami dzieci dowożonych do szkół, zawsze są omawiane bieżące zadania i problemy oraz sposoby ich rozwiązania, dotyczące stanu przygotowań zarówno ze strony szkół, jak i Urzędu Gminy, oceniane są prace wykonane w okresie wakacji". (akta kontroli str. 69-71)

Trzech gimnazjalistów z I klasy w roku szkolnym 2016/2017 nie otrzymało promocji do klasy II gimnazjum i w związku z tym od 1 września 2017 r. podjęło naukę w klasie VII SP w Łubinie Kościelnym. Uczniowie ci mieszkali w obrębie tej Szkoły. Pozostali uczniowie po wprowadzeniu zmian w roku szkolnym 2017/2018 nie zmienili miejsca nauki. W ośmioletnich szkołach podstawowych w Augustowie i w Łubinie Kościelnym były zorganizowane pomieszczenia (w tym sale do kształcenia uczniów na etapie edukacji wczesnoszkolnej). Nie zmieniła się też sieć oddziałów przedszkolnych (zorganizowanych w obu szkołach podstawowych), zapewniających realizację obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego. Po 1 września 2017 r. nie nastąpiła likwidacja oddziałów przedszkolnych w tych szkołach wynikająca z konieczności wygospodarowania większej liczby pomieszczeń dla uczniów szkoły. (akta kontroli str. 25-26, 35)

Warunki lokalowe kształcenia uczniów w ośmioletniej Szkole Podstawowej w Augustowie były zgodne z przepisami Prawa oświatowego w tym zakresie i nie uległy pogorszeniu. Odpowiadały normom bezpieczeństwa i higieny, z wyjątkiem szkolnego placu zabaw, którego nawierzchnia była zniszczona i zagrażała bezpieczeństwu dzieci tam przebywających. Wójt Gminy, po uzyskaniu informacji (przekazanej przez kontrolera NIK w trybie art. 51 ustawy o NIK), nakazała wyłączenie placu zabaw z użytkowania i rozpoczęcie remontu jego nawierzchni. Uczniowie mieli też możliwość korzystania z biblioteki, świetlicy, stołówki, pomocy pielęgniarstwa, zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych oraz z wyposażonych w pomoce naukowe sal dydaktycznych (w dobrym stanie sanitarno-higienicznym i z ergonomicznymi meblami)¹⁰. (akta kontroli str. 72-74)

Z informacji dyrektora ośmioletniej Szkoły Podstawowej w Łubinie Kościelnym¹¹ wynika, że placówka została przygotowana pod względem kadrowym, technicznym oraz nabyła niezbędne wyposażenie do realizacji zajęć w nowym ustroju szkolnym. Na dokszałcenie nauczycieli wydatkowano prawie 7 tys. zł, w tym sfinansowano koszt studiów podyplomowych nauczycieli z geografii i logopedii. Zatrudniono też nauczycieli do nauczania fizyki, chemii i historii. W okresie wakacji, przed rozpoczęciem roku szkolnego 2017/2018, pomieszczenia szkolne wyremontowano oraz wygospodarowano dodatkową salę lekcyjną, a dzięki dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku zakupiono pomoce dydaktyczne niezbędne na zajęciach biologii, geografii, chemii i fizyki. W szkole wyremontowano też gabinet profilaktyki zdrowotnej, który doposażono z dotacji budżetu państwa. Na potrzeby szkoły zakupiono także cztery tablice interaktywne i dwa projektory multimedialne.

(akta kontroli str. 279-280)

W latach szkolnych 2016/2017, 2017/2018 i 2018/2019 do dwóch szkół gminnych dowożono uczniów z 61 miejscowości z terenu Gminy Bielsk Podlaski, przy czym uczniowie Gimnazjum (a od 1 września 2017 r. SP w Augustowie) byli dowożeni z terenu całej Gminy. W roku szkolnym 2016/2017 z bezpłatnego dojazdu do szkół korzystało 393 uczniów, tj. 77,7% ogółu uczących się i uczęszczających do oddziałów przedszkolnych (506 osób). Dla 21 uczniów z klas I-IV i 261 z klas V-VI oraz Gimnazjum droga do szkół przekraczała odległości określone w przepisach ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹² (dalej: uso). Do szkół dowożono też 111 uczniów, których droga z domu do szkoły była krótsza od odległości określonej tą ustawą. W roku szkolnym 2017/2018 z bezpłatnego

¹⁰ Z ustaleń równolegle prowadzonej kontroli NIK w SP w Augustowie wynika, że od listopada 2017 roku w szkole nie wykorzystywano w pełni wyposażonego gabinetu stomatologicznego. Po rezygnacji ze świadczenia usług przez stomatologa, z którym NFZ nie przedłużył kontraktu, nie zdołano zatrudnić jego następcy, mimo wielokrotnych starań i zgłaszanych potrzeb w tym zakresie.

¹¹ Informacja pozyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1457. Kwestie te od 1 września 2017 r. reguluje ustawa Prawo oświatowe.

dowożenia korzystało 390 uczniów, co stanowiło 76% ogółu uczących się i uczęszczających do oddziałów przedszkolnych (513 osób). Dla 16 uczniów z klas I–IV oraz 274 uczniów z klas V–VIII szkoły podstawowej i oddziałów gimnazjalnych droga do szkół przekraczała odległości określone przepisami ustawy Prawo oświatowe. Dowożono też 100 uczniów z miejscowości oddalonych od szkół poniżej wartości określonej tą ustawą¹³.

Uczniów dowożono pięcioma autobusami i jednym busem (przystosowanym do transportu osób niepełnosprawnych). Do ich obsługi Urząd zatrudniał pięciu kierowców i opiekunów dzieci. Aby umożliwić dotarcie uczniom do szkół, wprowadzono zasadę rozpoczynania zajęć szkolnych o godzinie 8⁰⁰. Po 1 września 2017 r. nie zmieniły się trasy i godziny kursowania autobusów dowożących uczniów do szkół. Nie wprowadzono też dodatkowych kursów, nie kupowano dodatkowych środków transportu, nie odnotowano zmian w zatrudnieniu kierowców i opiekunów oraz nie zwracano kosztów dojazdu do szkół.

W latach 2016–2017 koszty dowożenia uczniów do szkół wynosiły odpowiednio: 840,9 tys. zł i 1.039 tys. zł. Wzrost wydatków na ten cel w 2017 roku nie wynikał ze zmian wprowadzanych reformą systemu oświaty. Związany był z koniecznością wykonania bieżących napraw i remontów pięciu autobusów (wyprodukowanych w latach 1990–1995) oraz wzrostem kosztów ubezpieczeń i cen paliwa. (akta kontroli str. 75-105, 146-151)

Wprowadzona od 1 września 2017 r. reorganizacja w dwóch szkołach gminnych nie miała istotnego wpływu na poziom zatrudnienia nauczycieli. W roku szkolnym 2016/2017 w obu szkołach zatrudniano 54 nauczycieli, w tym pięciu w niepełnym wymiarze czasu pracy. W roku szkolnym 2017/2018 zatrudnienie zwiększono do 58 nauczycieli. Prowadzenie zajęć w pełnym wymiarze czasu pracy powierzono 50 nauczycielom, a ośmiu w niepełnym wymiarze zatrudnienia. Nauczyciele dotychczasowego Gimnazjum z Zespołu Szkół w Augustowie z dniem 1 września 2017 r. stali się nauczycielami ośmiioletniej Szkoły Podstawowej w Augustowie. Nie uległ też zmianie stan zatrudnienia w roku szkolnym 2018/2019. Nadal zatrudniano 58 nauczycieli, z tego 48 w pełnym wymiarze i 10 w niepełnym wymiarze zatrudnienia. Ogólna liczba etatów w obu szkołach wzrosła z 51,72 w roku szkolnym 2016/2017 do 52 w roku szkolnym 2018/2019.

(akta kontroli str.106-107)

W okresie objętym kontrolą nie nastąpiła istotna zmiana w poziomie zatrudnienia pracowników administracyjno-obsługowych w szkołach. W poszczególnych latach zatrudniano w nich kolejno: 22, 23 i 23 osoby. Stan zatrudnienia kadry kierowniczej szkół również nie uległ zmianie. (akta kontroli str. 108-113)

W związku z reorganizacją (z dniem 1 września 2017 r.) gminnej sieci szkół, z dwoma nauczycielami Zespołu Szkół w Augustowie rozwiązano stosunek pracy na podstawie art. 20 ust 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej. Osoby te skorzystały z możliwości określonej w art. 88 ust. 1a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁴ i przeszły na emeryturę. Jednej z tych osób wypłacono odprawę w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego (32,2 tys. zł), a drugiej – w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia ostatnio pobieranego w szkole, będącej podstawowym miejscem pracy (20,2 tys. zł). Środki na wypłatę odpraw w 2017 roku były ujęte w planie finansowym szkoły. Wójt Gminy Bielsk Podlaski nie występowała do Ministerstwa Edukacji Narodowej o przyznanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na ten cel.

(akta kontroli str.114-115)

W kolejnych latach wydatki na zadania oświatowe w dziale 801 „Oświata i wychowanie” oraz w dziale 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza” wzrosły z 6.131 tys. zł w 2016 roku do 6.632 tys. zł w 2017 roku, tj. o 8,2%, a plan finansowy na 2018 rok zakładał ich wzrost do 7.257,1 tys. zł, tj. o 9,4% w stosunku do wydatków z 2017 roku. Do 30 września 2018 r. wydatkowano 5.083,2 tys. zł, co stanowiło 70% planu po zmianach. W kolejnych latach okresu objętego kontrolą Gmina nie realizowała i nie planowała wydatków majątkowych.

(akta kontroli str. 116-117, 118-145, 153)

¹³ Z grafików kursowania autobusów wynika, że po uczniach najwcześniej wyjeżdżano o godzinie 6⁰⁰, a do bazy najpóźniej wracano o 17⁰⁰. Z kart drogowych wynika, że w ciągu dnia autobusy pokonywały trasę o długości od 162 km do 238 km. W zależności od trasy czas dojazdu uczniów do szkół wynosił od 20 do 90 minut.

¹⁴ Dz. U. 2018 r. poz. 967, ze zm.

Poniżej przedstawiono kierunki najwyższych wydatków w dziale 801 „Oświata i wychowanie”.

1. Na funkcjonowanie dwóch szkół podstawowych w 2016 roku wydatkowano 2.438 tys. zł, a w 2017 roku – 2.749 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 42,3% i 40,6% wydatków w dziale 801. Wydatki na ten cel w 2017 roku wzrosły o 12,7% w stosunku do 2016 roku, z powodu wzrostu planowanych kwot na wynagrodzenia nauczycieli, wzrostu cen towarów i usług oraz kosztów remontu jednego z pomieszczeń SP w Łubinie Kościelnym, adaptowanego na pracownię ekologiczno-przyrodniczą.
2. Na Gimnazjum, a od 1 września 2017 r. na funkcjonowanie oddziałów gimnazjalnych w SP w Augustowie w 2016 roku wydatkowano 1.773,4 tys. zł, a w 2017 roku – 1.619,1 tys. zł, tj. kolejno 29,6% i 25% wydatków w dziale 801. Wydatki na ten cel zmniejszyły się w 2017 roku o 8,7% w stosunku do poniesionych w 2016 roku, co było związane z likwidacją Gimnazjum.
3. Na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych (sześć w roku szkolnym 2016/2017 i siedem w roku szkolnym 2017/2018) w 2016 roku wydatkowano 405 tys. zł, a w 2017 roku – 609,1 tys. zł, tj. odpowiednio 6,8% i 9,4% wydatków w dziale 801. Wydatki na ten cel wzrosły w 2017 roku o 50,4% w stosunku do poniesionych w roku poprzednim, w związku ze wzrostem liczby dzieci objętych opieką przedszkolną oraz zakupem nowego wyposażenia do tych oddziałów.

W latach 2016–2018 (do końca września) na zadania oświatowe realizowane w dwóch szkołach wydatkowano kolejno: 6.131 tys. zł, 6.632 tys. zł i 5.083,2 tys. zł. Ze świadczonych usług oświatowych w tym okresie korzystało w poszczególnych latach odpowiednio: 506, 513 i 486 osób (łącznie z dziećmi w oddziałach przedszkolnych). W efekcie średnie wydatki na jedną osobę uczęszczającą do szkół wyniosły odpowiednio: 12,1 tys. zł, 12,9 tys. zł i 10,5 tys. zł. Na funkcjonowanie wyłącznie szkół (bez opieki przedszkolnej) w kolejnych latach wydatkowano odpowiednio: 5.483,1 tys. zł, 5.842,4 tys. zł i 4.433,7 tys. zł (do 30 września 2018 r.). Biorąc pod uwagę, że w latach tych w szkołach uczyło się: 394, 382 i 379 uczniów, to średni koszt kształcenia jednego wynosił odpowiednio 13,9 tys. zł, 15,3 tys. zł i 11,7 tys. zł. (akta kontroli str. 152)

Na realizację (subwencjonowanych) zadań oświatowych Gminy w latach 2016 i 2017 wydatkowano odpowiednio: 4.642,3 tys. zł, 4.955,5 tys. zł. Środki przekazane z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej i dotacji celowych¹⁵, w wysokości kolejno: 4.183,8 tys. zł i 4.282 tys. zł, umożliwiły sfinansowanie nakładów oświatowych na poziomie 90,1% i 86,4% ich wartości. Niedobór środków (tj. różnicę między wydatkami zrealizowanymi a wysokością środków przekazanych z budżetu państwa), w kwotach odpowiednio: 458,5 tys. zł i 673,4 tys. zł, został pokryty z innych dochodów Gminy. W okresie trzech kwartałów 2018 roku na zadania oświatowe wydatkowano 3.935,5 tys. zł, a z budżetu państwa otrzymano 3.568,6 tys. zł, co stanowiło 90,7% wydatków (różnicę w kwocie 366,9 tys. zł sfinansowano z innych dochodów Gminy).

Zadania oświatowe realizowane przez Gminę w latach 2016–2018 – oprócz subwencji oświatowej – sfinansowano środkami dotacji celowych w wysokości: 204,1 tys. zł, 232,8 tys. zł i 178,5 tys. zł¹⁶ oraz środkami własnymi z budżetu Gminy: 458,5 tys. zł, 673,4 tys. zł i 366,9 tys. zł (do końca września 2018 r.). (akta kontroli str. 199-200)

Gmina nie występowała w okresie objętym kontrolą do Ministerstwa Edukacji Narodowej z wnioskami o przyznanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na zrefundowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla nauczycieli, adaptacją i wyposażeniem w pomoce dydaktyczne pomieszczenia niezbędnego do realizacji podstawy

¹⁵ Dotacje na: [1] sfinansowanie kosztu zakupu podręczników, [2] rozwijanie szkolnej infrastruktury w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych „Aktywna tablica”, [3] świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, [4] zakup wyposażenia pracowni dydaktycznej w SP w Łubinie Kościelnym, tzw. „Skarby Eko-Sali”, [5] sfinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej.

¹⁶ Środki przeznaczone były m.in. na wyposażenie szkół w podręczniki i materiały edukacyjne, zakup podręczników dla uczniów, wyposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej oraz na rozwijanie szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli „Aktywna tablica”. Otrzymane dotacje wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczono. Niewykorzystane środki (3.408,11 zł w 2016 roku i 2.466,96 zł w 2017 roku), zgodnie z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2017 r. poz. 2077, ze zm.), zwrócono na rachunek Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.

programowej z przedmiotów przyrodniczych w SP w Łubinie Kościelnym i doposażenia szkół.

Wójt Gminy wyjaśniła, że: „(...) Zadania z zakresu oświaty zawsze były dla Gminy Bielsk Podlaski priorytetem, pomimo że przekazywana przez Ministerstwo Edukacji Narodowej subwencja jest niewystarczająca. Zdając sobie sprawę z tego, że istotą subwencjonowania jest wyrównywanie dysproporcji i wyrównywanie środków finansowych, nie zaś pełne finansowanie zadań, dlatego też na realizację zadań z tego zakresu są wygospodarowywane środki we własnym zakresie oraz pozyskiwane z dostępnych źródeł pozabudżetowych korzystając z oferowanych projektów, zobowiązując, zachęcając i wspierając również dyrektorów szkół do angażowania się w poszukiwanie możliwości pełnego sfinansowania nałożonych na gminę zadań”. Dodaje, że: „(...) Przygotowując się do wprowadzania zmian w systemie oświaty, Gmina była uprzedzona przez Dyrektora Zespołu Szkół w Augustowie o planowanych zmianach kadrowych w szkole, co dało możliwość wcześniejszego zabezpieczenia w budżecie gminy środków na wypłatę należnych odpraw”. Odnośnie nieskładania wniosków o zwiększenie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na adaptację pomieszczenia w SP w Łubinie Kościelnym Wójt wyjaśniła, że: „(...) W związku z wprowadzeniem nowych przedmiotów nauczania (biologia, chemia, geografia), aby zwiększyć atrakcyjność prowadzonych lekcji i doposażyć klasy w pomoce naukowe (...) powstała inicjatywa utworzenia pracowni ekologicznej. Aby pozyskać środki na ten cel, Gmina przystąpiła do konkursu EKO – KLASA (...) Dzięki temu około 50% przewidywanych kosztów zadania zostało sfinansowanych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Pozostałe koszty związane z adaptacją pomieszczenia zostały sfinansowane ze środków własnych”. Wskazała też, że: „Gmina wystąpiła do Wojewody Podlaskiego z wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego w 2018 r. na zakup pomocy dydaktycznych dla Szkoły Podstawowej im. Jana Pawła II w Łubinie Kościelnym. W ramach programu „Aktywna Tablica” przyznano gminie dofinansowanie w wysokości 80% kosztów zadania, za co zakupiono na potrzeby szkoły 4 tablice interaktywne oraz projektor. Gmina corocznie korzysta z dotacji celowej na wyposażenie w podręczniki szkolne i materiały ćwiczeniowe dla uczniów. Dodatkowo są pozyskiwane środki z dotacji na przyznawanie stypendiów szkolnych uczniom z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej z przeznaczeniem na zakup rzeczy o charakterze edukacyjnym. Dyrektorzy obu szkół funkcjonujących w Gminie Bielsk Podlaski zostali zobowiązani do przygotowania wniosków o dofinansowanie wyposażenia gabinetów profilaktyki zdrowotnej w ramach środków przewidzianych w ustawie z dnia 15 września 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej. Dzięki złożonemu przez gminę do Wojewody Podlaskiego wnioskowi uzyskaliśmy możliwość zakupu niezbędnego wyposażenia na łączną kwotę 13.400 zł”.
(akta kontroli str. 70-71)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Gminy podjęte w celu zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych i technicznych w szkołach funkcjonujących w zreformowanym ustroju szkolnym. W efekcie warunki lokalowe kształcenia uczniów były zgodne z przepisami Prawa oświatowego i nie uległy pogorszeniu. Uczniom w szkołach umożliwiono korzystanie z bibliotek, świetlic, stolówek, pomocy pielęgniarstwa, zespołu urządzeń rekreacyjnych oraz z sal dydaktycznych (w dobrym stanie sanitarno-higienicznym i z ergonomicznymi meblami). Adaptacja pomieszczenia w SP w Łubinie Kościelnym oraz jego doposażenie umożliwiła nauczanie przedmiotów obowiązujących w oddziałach klas VII–VIII. Gmina zapewniła też wszystkim uprawnionym uczniom dowożenie do szkół. NIK akceptuje działania Wójta Gminy podjęte w celu wyeliminowania istniejącego zagrożenia dla dzieci na szkolnym placu zabaw w SP w Augustowie.

OBSZAR	<p>3. Współpraca z instytucjami przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty</p> <p>Wójt Gminy podjęła współpracę z organem nadzoru pedagogicznego, dyrektorami szkół, związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli w zakresie tworzenia optymalnych warunków kształcenia i wychowania, odpowiadających celom wdrażanej reformy oświatowej. Na bieżąco wymieniano informację o wprowadzanych zmianach, uczestniczono w spotkaniach organizowanych przez Podlaskiego Kuratora Oświaty dotyczących założeń reformy oraz omawiano najważniejsze problemy w ramach narad organizowanych przed rozpoczęciem roku szkolnego, w których uczestniczyli przedstawiciele Urzędu, dyrektorzy szkół i inni pracownicy sfery oświatowej. Wójt Gminy na bieżąco przekazywała do szkół, udostępniane przez Kuratorium Oświaty w Białymstoku materiały, prezentacje oraz wyjaśnienia dotyczące kolejnych etapów wdrażania reformy oświaty. Udzielała też pomocy w przygotowaniu wniosków dla pozyskania środków na wzbogacenie wyposażenia szkół oraz ich dostępu do Internetu (w ramach Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej).</p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 201-278)</p>
Opis stanu faktycznego	
Stwierdzone nieprawidłowości	<p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.</p>
OCENA CZĄSTKOWA	<p>Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę Gminy z różnymi instytucjami na rzecz prawidłowego wdrożenia z dniem 1 września 2017 r. zaplanowanych zmian w systemie oświaty, głównie z Podlaskim Kuratorem Oświaty. Na bieżąco informowano społeczność szkolne i lokalne o zmianach wynikających z tej reformy. Podjęte przez Gminę działania umożliwiły płynne wdrożenie reformy.</p>

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia


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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

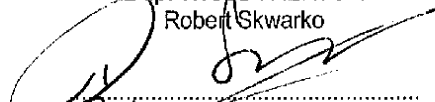
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Białystok, 11 grudnia 2018 r.

Kontroler:
Marek Zapolski
doradca ekonomiczny


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z-up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis