



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.025.03.2018

Pan
Waldemar Kurkowski
Wójt Gminy Gruta

Urząd Gminy Gruta
Gruta 244, 86-330 Melno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/027 - Zmiany w systemie oświaty

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Gruta, Gruta 244, 86-330 Melno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Kurkowski, Wójt Gminy Gruta, od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełniła Halina Kowalkowska, Wójt Gminy Gruta, od 16 listopada 2014 r. do 22 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	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	Lata 2016-2018 ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Sławomir Kierat, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/168/2018 z 2 października 2018 r. (akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina prawidłowo przygotowała wdrożenie zmian w strukturze szkolnictwa na jej terenie. Przepisy reorganizujące gminną sieć szkół przyjęto w obowiązującym trybie i w wymaganym terminie. Prowadzono skuteczną i adekwatną współpracę z instytucjami odpowiedzialnymi za wprowadzenie reformy. Podejmowano działania mające na celu informowanie społeczności szkolnej i lokalnej o wprowadzanych zmianach.

W przekształconych - z dotychczasowych szkół podstawowych i gimnazjów - szkołach podstawowych zapewniono odpowiednie warunki lokalowe, zgodne z wymogami określonymi w ustawie Prawo oświatowe⁴. W związku z wprowadzonymi zmianami nie wystąpiła konieczności wprowadzenia zmianowości w planach zajęć. Gmina zapewniła wszystkim uprawnionym do tego uczniom przekształconych szkół podstawowych bezpłatny dowóz do szkół.

¹ Do czasu zakończenia kontroli, tj. do 10 grudnia 2018 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia Prawo oświatowe (Dz. U. 2018 r., poz. 996 ze zm.), dalej: Prawo oświatowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

1. Zakres zadań oświatowych realizowanych przez Gminę w poszczególnych latach szkolnych badanego okresu obejmował:

- w roku szkolnym 2016/2017 (stan na 30 września 2016 r.):
 - jedno przedszkole - trzy oddziały, 81 wychowanków,
 - pięć szkół podstawowych (klasy I-VI) wraz ze szkołą filialną (klasy I-III) – 33 oddziały (366 uczniów), sześć oddziałów przedszkolnych (88 wychowanków),
 - jedno gimnazjum – sześć oddziałów (klasy I-III), 156 uczniów;
- w roku szkolnym 2017/2018 (stan na 30 września 2017 r.):
 - jedno przedszkole - cztery oddziały, 79 wychowanków,
 - pięć szkół podstawowych (klasy I-VII) - 37 oddziałów (437 uczniów), pięć oddziałów przedszkolnych (89 wychowanków),
 - jedno gimnazjum (klasy II-III) – cztery oddziały, 110 uczniów;
- w roku szkolnym 2018/2019 (stan na 30 września 2018 r.):
 - jedno przedszkole – trzy oddziały, 75 wychowanków,
 - pięć szkół podstawowych (klasy I-VIII) - 42 oddziały szkolne (495 uczniów), sześć oddziałów przedszkolnych (102 wychowanków),
 - jedno gimnazjum (klasa III) – dwa oddziały, 57 uczniów.

(akta kontroli str. 5-7)

Obsługę ekonomiczno-administracyjną szkół i przedszkoli, dla których Gmina jest organem prowadzącym, zapewniał Urząd. Uchwałę w tym zakresie podjęto 29 grudnia 2011 r.⁶, a tryb oraz zasady obsługi zostały określone w porozumieniach zawartych pomiędzy dyrektorami poszczególnych placówek a Wójtem.

(akta kontroli str. 8-15)

Na terenie Gminy nie funkcjonowały w badanym okresie szkoły publiczne prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego, a także szkoły niepubliczne.

(akta kontroli str. 16-24)

2. Przepisy reorganizujące gminną sieć szkół przyjęto w obowiązującym trybie i w wymaganym terminie, określonym w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe⁷.

Rada Gminy Gruta 24 lutego 2017 r. podjęła uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego⁸. Określono w niej:

⁵ 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.

⁶ Uchwała Nr XI/73/11 Rady Gminy Gruta w sprawie organizacji wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i przedszkoli, dla których Gmina Gruta jest organem prowadzącym.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm., dalej: „ustawa wprowadzająca Prawo oświatowe”.

⁸ Uchwała Nr XXI/156/17 w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe.

- plan sieci pięciu publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Gruta na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r. (Szkoly Podstawowe w: Grucie wraz ze szkołą filialną w Dąbrowce Królewskiej obejmującą strukturą organizacyjną klasy I-III, Nicwałdzie, Słupie, Boguszewie i Plemiętach) wraz z granicami obwodów ww. szkół;
- plan sieci klas dotychczasowego publicznego Gimnazjum w Grucie - wraz z granicami obwodów klas tego gimnazjum;
- projekt planu sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę od 1 września 2019 r. wraz z granicami obwodów ww. szkół.

(akta kontroli str. 25-29)

Ww. uchwała została pozytywnie zaopiniowana przez Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy (6 marca 2017 r.) oraz przez Związek Nauczycielstwa Polskiego Zarząd Oddziału w Grucie (7 marca 2017 r.). Uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjum do nowego ustroju szkolnego Rada Gminy Gruta podjęła 31 marca 2017 roku.⁹

(akta kontroli str. 30-36)

W dniu 18 września 2017 r. Rada Gminy Gruta podjęła uchwały w sprawie stwierdzenia przekształcenia z dniem 1 września 2017 r. dotychczasowych sześciolatek szkół podstawowych oraz Zespołu Szkół w Grucie (w skład którego wchodziło dotychczasowe Gimnazjum w Grucie) w ośmioletnie szkoły podstawowe¹⁰.

(akta kontroli str. 37-46)

3. Jak podała Wójt Halina Kowalkowska, na terenie Gminy nie wystąpiły reperkusje społeczne związane z wprowadzanymi zmianami ustroju szkolnego.

(akta kontroli str. 16-24)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Gmina prawidłowo przygotowała zmiany w strukturze szkolnictwa na jej terenie. Przepisy reorganizujące gminną sieć szkół przyjęto w obowiązującym trybie i w wymaganym terminie.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wdrożenie zmian w systemie oświaty na terenie gminy

1. Zdaniem Wójta Haliny Kowalkowskiej w latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 warunki lokalowe kształcenia uczniów w 6-letnich szkołach podstawowych po ich przekształceniu w 8-letnie szkoły podstawowe nie uległy pogorszeniu.

Wójt Halina Kowalkowska podała, że:

- w strukturze wszystkich szkół nie było potrzeby wprowadzenia zmianowości zajęć lekcyjnych;
- organ prowadzący w roku szkolnym 2017/2018 dokonał sprawdzenia stanu przygotowania szkół podstawowych do nauczania przedmiotów wchodzących w VII i VIII klasach;

⁹ Uchwała Nr XXII/164/17.

¹⁰ Uchwały Rady Gminy Gruta: Nr XXV/184/17, Nr XXV/185/17, Nr XXV/186/17, Nr XXV/187/17, Nr XXV/188/17

- szkoły zakupiły niezbędne programy multimedialne i pomoce dydaktyczne do prowadzenia ww. zajęć.

W szkołach zapewniono uczniom możliwość nauki w jednym budynku szkolnym, lub tak, jak dotychczas – w dwóch budynkach (SP Nicwałd i SP Gruta).

Nie wprowadzono zmian organizacyjnych w zakresie korzystania z budynków szkolnych. Z przekształconego Zespołu Szkół w Grucie, w skład którego wchodziła szkoła podstawowa i gimnazjum, po wprowadzeniu zmian korzystają uczniowie szkoły podstawowej i wygasających klas gimnazjum. Nie zmieniła się też sieć oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i nie było konieczności likwidacji oddziałów przedszkolnych wynikającej z konieczności wygospodarowania większej liczby pomieszczeń dla uczniów danej szkoły.

(akta kontroli str. 16-24)

2. W roku szkolnym 2018/2019 Gmina organizowała dowóz uczniów do następujących szkół: SP Boguszewo (40 uczniów), SP Nicwałd (58), SP Gruta (30, oddziały gimnazjalne – 46), SP Słup (30), SP Plemięta (27). Zmiana dotyczyła wyłącznie uczniów nowo powstałych klas (VII i VIII) z uwagi na to, że nie kontynuują oni nauki w gimnazjum w Grucie.

W roku szkolnym 2016/2017 dla 76 uczniów klas I-IV szkoły podstawowej droga do szkoły przekraczała 3 km, a dla 37 uczniów klas V-VI oraz 87 uczniów gimnazjum droga do szkoły przekraczała 4 km.

Według wyjaśnień Wójta Haliny Kowalkowskiej, Gmina zapewniła dowóz do szkół, wszystkim uczniom, korzystając zarówno z gminnych środków transportu (jeden autobus i dwa busy) jak i usług prywatnego przewoźnika (jeden autobus). Podała również, że po 1 września 2017 r. Gmina zapewniała dowóz uczniom gimnazjum z terenu całej gminy. Zmianą było korzystanie z dowozów większej liczby uczniów szkół podstawowych.

(akta kontroli str. 16-24)

Wydatki Gminy na dowożenie dzieci do szkół¹¹ w 2016 r. wyniosły 399,4 tys. zł, a w 2017 r. 475,2 tys. zł (wzrost o 19%). Plan po zmianach¹² na rok 2018 zakładał wydatki w wysokości 476,6 tys. zł, a wykonanie na koniec września wynosiło 366,4 tys. zł.

Wzrost wydatków na dowożenie dzieci do szkół wynikał przede wszystkim ze wzrostu wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników (w roku 2017 - 90,3 tys. zł; w 2016 - 69,9 tys. zł - wzrost o 29%) oraz na zakup usług pozostałych (w roku 2017 - 263,5 tys. zł; w 2016 r. - 216,8 tys. zł - wzrost o 22%).

(akta kontroli str. 47-86)

3. Stan zatrudnienia nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę¹³ wzrósł z poziomu 71,60 etatów (98 nauczycieli, w tym 52 zatrudnionych w pełnym wymiarze) w roku szkolnym 2016/2017, poprzez 79,46 etatów (116 nauczycieli, w tym 61 zatrudnionych w pełnym wymiarze) w roku szkolnym 2017/2018, do 88,57 etatów (137 nauczycieli, w tym 66 zatrudnionych w pełnym wymiarze) w roku szkolnym 2018/2019 (wzrost o 24% w etatach i o 40% w osobach).

Zatrudnienie ogółem osób według stopnia awansu w ww. okresach wynosiło odpowiednio:

- bez stopnia – 2 (0,49 etatu), 4 (1,72 etatu) i 7 (4,50 etatu);

¹¹ Sprawozdania Rb-28S rozdział 80113 klasyfikacji budżetowej.

¹² Stan na 30 września.

¹³ Stan na 30 września odpowiednio: 2016, 2017 i 2018 roku.

- stażysta – 1 (0,11 etatu), 6 (2,80 etatu) i 6 (3,15 etatu);
- kontraktowy – 20 (14,02 etatu), 23 (14,68 etatu) i 28 (16,81 etatu);
- mianowany – 34 (27,82 etatu), 36 (28,66 etatu) i 38 (28,71 etatu);
- dyplomowany – 41 (27,82 etatu), 47 (31,60 etatu) i 58 (35,40 etatu).

Reorganizacja gminnej sieci szkół nie spowodowała zmiany zatrudnienia kadry kierowniczej w prowadzonych przez Gminę szkołach. Nie zmieniło się zatrudnienie osób nie będących nauczycielami zatrudnionych do prowadzenia zajęć edukacyjnych w placówkach oświatowych.

(akta kontroli str. 87-152)

Przeciętne zatrudnienie pracowników administracyjno-obslugowych w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminę wzrosło z poziomu 22,89 etatów w roku szkolnym 2016/2017, poprzez 25,74 w roku szkolnym 2017/2018, do 26,93 w roku szkolnym 2018/2019 – wzrost o 18%).

Według wyjaśnień Wójta Haliny Kowalkowskiej w związku z reorganizacją od 1 września 2017 r. nie nastąpiły zwolnienia nauczycieli oraz pracowników nie będących nauczycielami. Nie ponoszono wydatków na odprawy.

(akta kontroli str. 16-24, 153)

4. Wydatki budżetowe gminy na zadania oświatowe ogółem w latach 2016-2018 wyniosły: w 2016 r. – 7 046, 9 tys. zł; w 2017 r. – 7 619,6 tys. zł (wzrost o 8,1%), w tym majątkowe wyniosły 29,9 tys. zł; w 2018 r. (I-IX) – 5 578,3 tys. zł.

Relacja uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej (5 185,8 tys. zł w 2016 r.; 5 296,9 tys. zł w 2017 r. i 4 444,1 tys. zł do IX 2018 r.) do wydatków bieżących na zadania subwencionowane (5 635, 6 tys. zł w 2016 r.; 6 150,4 tys. zł w 2017 r. i 4 807,7 tys. zł do IX 2018 r.) stanowiła odpowiednio: 92%, 86% i 92%.

Wydatki oświatowe gminy – poza subwencją oświatową – sfinansowano dochodami pochodzącymi z:

- dotacji celowych (250,5 tys. zł w 2016 r.; 311,6 tys. zł w 2017 r. i 229,7 tys. zł w okresie I-IX 2018),
- budżetu gminy (199,3 tys. zł w 2016 r.; 541,9 tys. zł w 2017 r. i 106,8 tys. zł w okresie I-IX 2018).

Dotacje celowe obejmowały:

- dotacje na zadania bieżące w rozdziałach 80103¹⁴, 80104¹⁵, 80106¹⁶, 80113¹⁷ nieujmowane w kalkulacji subwencji oświatowej (205,6 tys. zł w 2016 r., 161,2 tys. zł w 2017 r. i 153,4 tys. zł w okresie I-IX 2018 r.)
- dotacje na zadania bieżące subwencionowane (45,0 tys. zł w 2016 r., 150,4 tys. zł w 2017 r. i 76,3 tys. zł w okresie I-IX 2018 r.).

¹⁴ Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych

¹⁵ Przedszkola

¹⁶ Inne formy wychowania przedszkolnego

¹⁷ Dowożenie dzieci do szkół

Średnie roczne wydatki bieżące na zadania oświatowe przypadające na jednego ucznia wynosiły: w 2016 r. – 10,8 tys. zł, w 2017 r. – 11,2 tys. zł, a przewidywane na 2018 r. (proporcjonalnie z wykonania IX.2018) – 11,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 16-24, 154-155)

Gmina nie wnioskowała do Ministerstwa Edukacji Narodowej o refundację wydatków związanych z reformą. Według wyjaśnień Wójta Haliny Kowalkowskiej, wzrost wydatków na zadania oświatowe nie wynika wprost z wprowadzonej reorganizacji. Czynniki mający wpływ na wzrost wydatków były m.in. podwyżki minimalnych stawek wynagradzania nauczycieli od 1 stycznia 2017 r. i od 1 kwietnia 2018 r. (wzrost o 5,35%). Częściowy wzrost wydatków był związany ze zwiększeniem struktury zatrudnienia nauczycieli, co bezpośrednio przedkładało się na wyższe koszty utrzymania placówek oświatowych. Jednocześnie systematycznie wzrastała kwota otrzymywanej subwencji oświatowej (średnioroczny wzrost o ok. 6%).

(akta kontroli str. 16-24)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Przeprowadzone przez Gminę działania w zakresie zmiany warunków lokalowych i organizacyjnych szkół były prawidłowe. Warunki lokalowe kształcenia uczniów w 6-letnich szkołach podstawowych, po ich przekształceniu w 8-letnie szkoły podstawowe były zgodne z przepisami prawa oświatowego w tym zakresie. Gmina zapewniła wszystkim uprawnionym do tego uczniom dowożenie do szkół.

OBSZAR

3. Współpraca z instytucjami przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty

Opis stanu
faktycznego

Organ prowadzący przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty współpracował z Kuratorium Oświaty i ze związkami zawodowymi, przedkładając im do zaopiniowania projekt uchwały w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego¹⁸. Propozycje organu prowadzącego zostały pozytywnie zaopiniowane przez ww. instytucje.

Według wyjaśnień Wójta Haliny Kowalkowskiej, wprowadzając zmiany korzystano z opracowań i informacji przekazywanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Dyrektorzy szkół byli na bieżąco informowani m.in. o tym, że nie planuje się tworzenia mniejszej liczby klas w szkołach. Organ prowadzący, po przeanalizowaniu liczby urodzeń i odległości między szkołami, podjął decyzję pozostawienia we wszystkich szkołach klas VII i VIII.

Efektom ww. działań organu prowadzącego – według dalszych wyjaśnień Wójta Haliny Kowalkowskiej - było to, że w Gminie nie wystąpiły protesty/niepokoje społeczne związane z trybem i sposobem wprowadzanych zmian w systemie oświaty. Niepokoje występowały jedynie ze strony nauczycieli zatrudnionych w Zespole Szkół w Grucie co do liczby godzin lekcyjnych.

Wójt Halina Kowalkowska podała, że nie było konieczności podejmowania współpracy z innymi niż ww. instytucjami na rzecz wprowadzenia zmian w systemie oświaty.

(akta kontroli str. 16-24)

¹⁸ Vide: p. 1 wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę z instytucjami odpowiedzialnymi za wprowadzenie reformy systemu oświaty. Prowadzono skuteczną i adekwatną współpracę z tymi instytucjami.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy o NIK.

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 Bydgoszczy. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych, nie oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, ... grudnia 2018 r.

Kontroler
Sławomir Kierat
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis