



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-029-04/2014

P/14/027

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/027 – Wykonywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Bogusława Pala, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92384 z dnia 14 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Jastrzębie Zdrój ¹ , al. Józefa Piłsudskiego 60, 44-338 Jastrzębie Zdrój.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Hetman, Prezydent Miasta ² . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ wykonywanie zadań oświatowych przez Miasto w latach szkolnych 2011/2012 – 2014/2015 (do dnia zakończenia kontroli).

NIK pozytywnie ocenia diagnozowanie potrzeb edukacyjnych. Miasto zapewniało szkołom i placówkom oświatowym warunki do realizacji zadań statutowych, niemniej jednak w toku czynności kontrolnych ustalono, że w czterech z siedmiu badanych placówek (w dwóch szkołach podstawowych i dwóch gimnazjach) nie zapewniono bezpiecznych i higienicznych warunków kształcenia oraz infrastruktury sportowej, co skutkowało naruszeniem art. 5 ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴. Zdecydował o tym m.in. zły stan asfaltowych nawierzchni boisk, który w Zespole Szkół Handlowych spowodował wyłączenie z użytkowania boiska do piłki siatkowej, a także nierówności terenu oraz zły stan techniczny i ubytki w ogrodzeniach wokół placówek. W badanym okresie prawidłowo wydatkowano środki na realizację zadań oświatowych stwierdzono jednak nieprawidłowości w przekazywaniu w latach 2011-2014 dotacji do Publicznego Gimnazjum Sióstr Salezjanek, z naruszeniem art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto w planie wydatków na lata 2011-2014 nie ujęto środków na doszkąlanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w wymaganej wysokości, zgodnej z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁵ (w latach 2011-2012) i Uchwałami Rady Miasta w sprawie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli⁶ (w latach 2011-2014) oraz nie weryfikowano danych

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Od 8 grudnia 2014 r., Prezydentem Miasta w okresie od 13 grudnia 2010 do 7 grudnia 2014 r. był Marian Janecki

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

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) zwana dalej „ustawą o systemie oświaty”.

⁵ Dz. U. z 2014, poz. 191), zwana dalej „Kartą Nauczyciela”.

⁶ Uchwały: Nr III.8.2011 z dnia 24 lutego 2011 r., Nr II.17.2012 z dnia 23 lutego 2012 r., Nr III.17.2013 z dnia 28 lutego 2013 r., Nr III.11.2014 z dnia 27 lutego 2014 r., zwanych dalej uchwałami w sprawie dofinansowania form doskonalenia nauczycieli.

przekazywanych w latach 2011-2012 przez placówki podległe do Systemu Informacji Oświatowej⁷ w zakresie bazy sportowej, czym naruszono art. 111 ust. 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie szkołom i placówkom oświatowym warunków do realizacji zadań statutowych.

Opis stanu
faktycznego

W roku szkolnym 2014/2015 w ramach zadań gminnych Miasto prowadziło 52 placówki oświatowe, z tego:

- 25 przedszkoli z łączną liczbą 134 oddziałów, w tym jedno przedszkole specjalne z dziewięcioma oddziałami oraz dwa oddziały przedszkolne. Według stanu na 30 września 2014 r. łączna liczba wychowanków przedszkoli wynosiła 2.842, w tym 47 wychowanków przedszkola specjalnego.
- 16 szkół podstawowych z 247 oddziałami dla 5.374 uczniów,
- 11 gimnazjów z 93 oddziałami dla 2.311 uczniów.

Średnia liczba uczniów/wychowanków w oddziale wynosiła: 22,36 w przedszkolach, 21,76 w szkołach podstawowych i 24,85 w gimnazjach.

Badanie liczebności oddziałów podczas przeprowadzonych oględzin⁹ wykazało, że przestrzegano zasad wynikających z art. 61 ust. 3 ustawy o systemie oświaty¹⁰ i § 5, ust. 2 załącznika nr 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola oraz publicznych szkół¹¹. Liczba uczniów klas I szkół podstawowych wynosiła od 15 do 24, a liczba uczniów klas specjalnych wynosiła od 16-20 uczniów.

Ponadto na terenie Gminy działała jedna placówka publiczna i siedem placówek niepublicznych¹² prowadzonych przez inne podmioty, w tym: pięć przedszkoli niepublicznych, jedno niepubliczne gimnazjum dla dorosłych oraz jedno Publiczne Gimnazjum Sióstr Salezjanek.

Obsługę administracyjno-finansowo-księgową 22 publicznych przedszkoli oraz Przedszkola Specjalnego działającego w Wojewódzkim Szpitalu Rehabilitacyjnym dla Dzieci prowadził powołany w 1997 r. Miejski Zespół Obsługi Szkół i Przedszkoli¹³.

Pozostałe 16 szkół podstawowych (w tym dwa oddziały przedszkolne) oraz 11 gimnazjów działających, jako jednostki organizacyjne Urzędu prowadziły własną obsługę księgową.

⁷ Zwany dalej „SIO”.

⁸ Dz. U. Nr 139, poz. 814 ze zm., zwana dalej „ustawą o systemie informacji oświatowej”.

⁹ Oględziny przeprowadzono w: Szkole Podstawowej nr 12; Szkole Podstawowej nr 18 i Gimnazjum nr 3 w Zespole Szkół Nr 12, Gimnazjum z Oddziałami Integracyjnymi nr 5 w Zespole Szkół Handlowych, Szkole Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi nr 5, Szkole Podstawowej nr 15 i Gimnazjum nr 11 w Zespole Szkół nr 13

¹⁰ Zgodnie, z którym od 2014 r. zajęcia edukacyjne są prowadzone w oddziałach liczących nie więcej niż 25 uczniów.

¹¹ Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm., zgodnie, z którym liczba uczniów w oddziale integracyjnym wynosi od 15 do 20, w tym od 3 do 5 uczniów niepełnosprawnych.

¹² W tym jedno zarejestrowane przedszkole niepubliczne, w którym zapisy rozpoczęto od 1 października 2014 r., a udzielanie dotacji przewidziane jest od 1 stycznia 2015 r.

¹³ Powołany Uchwałą Rady Miasta Jastrzębie Zdrój Nr XXXV/588/97 z dnia 21 czerwca 1997 r. w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Obsługi Szkół i Przedszkoli ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 29-32,33,-36,828,890,1010,1068,1077)

1.1. Diagnozowanie potrzeb edukacyjnych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy.

Opis stanu faktycznego

Zagadnienia z zakresu zadań oświatowych oraz planowanych kwot na ich realizację w latach 2011-2014 określono w:

a) Strategiach Rozwoju Miasta Jastrzębie-Zdrój do 2015 r.¹⁴ i do 2020 r.¹⁵. W pierwszej z nich jednym z wyznaczonych zadań było podjęcie działań służących upowszechnieniu wychowania przedszkolnego wśród dzieci 3 letnich, a także dzieci 2,5 letnich oraz działań mających na celu podniesienie świadomości, wśród uczniów gimnazjów, wyboru ścieżki kształcenia na dalszym etapie edukacyjnym (poprzez doradztwo zawodowe). W Strategii do 2020 r. gminne zadania oświatowe ukierunkowane były m.in. na modernizację bazy placówek edukacyjnych (przedszkoli i szkół) oraz poprawę ich wyposażenia, wprowadzenie nowych standardów w ramach działania placówek edukacyjnych, wzmocnienie atrakcyjności oferty edukacyjnej, zwiększenie skuteczności działania systemu pomocy społecznej oraz poprawę bezpieczeństwa dzięki wprowadzeniu standardu systematycznej współpracy placówek edukacyjnych i pomocowych w ramach działań profilaktycznych i interwencyjnych oraz niosących pomoc dla dzieci zagrożonych wykluczeniem społecznym.

W opracowanym *Raporcie z monitoringu – ustalenie wskaźników bazowych Strategii Rozwoju Miasta Jastrzębie-Zdrój do 2015 r.* nie odniesiono się bezpośrednio do zagadnień zawartych w Strategii do 2015 r. Jednak według informacji Naczelnika Wydziału Edukacji¹⁶ rokrocznie zwiększała się liczba dzieci obejmowanych wychowaniem przedszkolnym w grupie 2,5 i 3 latków. Potwierdziła to dalsza analiza opisana w pkt 1.1. wystąpienia. Z kolei w zakresie podniesienia świadomości wśród uczniów gimnazjów stwierdzono wzrost zainteresowania szkołami technicznymi, kosztem szkół ogólnokształcących. Natomiast badanie poziomu osiągniętych rezultatów dla zadań przyjętych w Strategii do 2020 po raz pierwszy miało być przeprowadzone do końca I kwartału 2015 r.¹⁷

b) Wieloletnich Prognozach Finansowych¹⁸ i wprowadzanych do nich zmianach, w których planowano przedsięwzięcia przewidywane do realizacji w przyjętym przedziale czasowym. W przedsięwzięciach tych ujęto m.in. poszerzanie bazy: istniejących w mieście placów zabaw, sportowo-rekreacyjnej (poprzez budowę boisk, sal gimnastycznych, remont i przebudowę basenu krytego), termomodernizację i rozbudowę obiektów oświatowych.

c) budżetach Miasta na lata 2011-2014 i wprowadzanych do nich zmianach¹⁹, w których planowano kwoty na realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1468,1520-1592)

¹⁴ Przyjętej Uchwałą nr XLII/561/2009 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 maja 2009 r., zwana dalej „Strategią do 2015 r.”.

¹⁵ Przyjętej Uchwałą Nr XVIII.147.2013 rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 listopada 2013 r., zwana dalej Strategią do 2020r.

¹⁶ Zwanego dalej „Naczelnikiem”.

¹⁷ Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój nr Or.IV.0050.44.2014 z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie: procedury monitoringu realizacji „Strategii Rozwoju Miasta Jastrzębie-Zdrój do roku 2020”.

¹⁸ <http://bip.jastrzebie.pl/contents/4640/3/10>

¹⁹ Monitorowanie poziomu zrealizowanych zadań przedstawiano w rocznych Sprawozdaniach z wykonania budżetu i udostępniono pod adresem: <http://bip.jastrzebie.pl/contents/4622>.

Stosownie do art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Prezydent Miasta w terminie do 31 października przedstawiał Radzie Miasta Jastrzębia Zdroju informacje o stanie realizacji zadań oświatowych za lata szkolne 2011/2012-2013/2014²⁰. Informowano w nich m.in. o wynikach sprawdzianów przeprowadzanych na zakończenie szkoły podstawowej²¹ oraz egzaminów gimnazjalnych²².

(dowód: akta kontroli str. 1615-1687,1688-1752,1753-1828)

1.1.1. Kształcenie, wychowanie i opieka w szkołach i przedszkolach

Diagnozowanie potrzeb w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i przedszkolach odbywało się, jak wyjaśnił Naczelnik, na podstawie zgłaszanych na bieżąco potrzeb przez dyrektorów jednostek oświatowych. Złożone wnioski poddawane były analizie, w tym ocenie merytorycznej, ocenie pod względem hierarchii ważności wskazanych potrzeb, zbadaniu źródła finansowania. Zgłaszane potrzeby były opiniowane przez Wydział Edukacji i przedkładane do Prezydenta Miasta. Najczęściej potrzeby te dotyczyły poprawy stanu technicznego budynków i terenów wokół szkoły, utworzenia dodatkowych oddziałów przedszkolnych, utworzenia klas sportowych.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1090,1145,1463-1465)

W latach szkolnych 2011/2012 - 2014/2015 udział dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach znajdujących się w sieci przedszkoli gminnych, w ogólnej liczbie dzieci w wieku trzech, czterech, pięciu i sześciu lat zameldowanych na pobyt stały w Jastrzębiu Zdroju wynosił (odpowiednio): w grupie dzieci trzyletnich 48%, 54%, 51% i 64%; dzieci czteroletnich: 66%, 65%, 65% i 79%; pięcioletnich: 99%, 98%, 96% i 97% oraz sześciolatek: 88%, 94%, 89% i 50%.

Spadek liczby dzieci będących w obowiązku przedszkolnym w kolejnych latach spowodowany był, jak wyjaśnił Doradca Prezydenta Miasta, m.in. migracjami rodzin bez wymeldowania się z pobytu stałego oraz realizacją wychowania przedszkolnego dzieci w innych gminach. Ponadto część dzieci sześciolatek podjęła wcześniej naukę w szkołach podstawowych, a od roku szkolnego 2014/2015 obowiązkową naukę podjęły dzieci urodzone w pierwszym półroczu 2008 r.

W latach szkolnych 2011/2012-2014/2015 naukę w klasach pierwszych szkół podstawowych prowadzonych przez Miasto rozpoczęło 111, 78, 90 i 479 dzieci sześciolatek, natomiast liczba sześciolatek objętych wychowaniem przedszkolnym wynosiła odpowiednio: 721, 807,795 i 493 dzieci.

W roku szkolnym 2014/2015 spośród sześciolatek urodzonych w I połowie 2008 r. z uwagi na odroczenie obowiązku szkolnego nie objęto 82 dzieci. Jak wyjaśnił Doradca Prezydenta Miasta wszystkim zapewniono miejsca w publicznych przedszkolach. Natomiast spośród dzieci urodzonych w II połowie 2008 r. edukację w klasach pierwszych rozpoczęło 65 sześciolatek.

(dowód: akta kontroli str. 37-38, 247-250)

W latach szkolnych 2011/2012 – 2014/2015 w wyniku naborów (postępowania rekrutacyjnego) nie zakwalifikowano do placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę od 183 do 416 dzieci w wieku trzech lat, od 81 do 255

²⁰Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych za lata szkolne: 2011/2012 złożona 31 października 2012 r., 2012/2013 złożona 31 października 2013 r. i 2013/2014 złożona 30 października 2014 r.

²¹ Z wyszczególnieniem dla każdej ze szkół m.in.: liczby uczniów zdających, wskazaniem minimalnej i maksymalnej ilości osiągniętych punktów, podaniem średniego wyniku.

²² Z wyszczególnieniem części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej, w tym dla każdej ze szkół: m.in. liczby egzaminowanych uczniów, procentowym wskazaniem minimalnej i maksymalnej liczby osiągniętych punktów oraz średnim wynikiem.

dzieci czteroletnich, od 1 do 11 dzieci pięcioletnich i 10 dzieci sześciioletnich. Było to spowodowane przede wszystkim niewystarczającą liczbą oddziałów przedszkolnych. Ponadto jak wyjaśnił Doradca Prezydenta Miasta część rodziców niepracujących rezygnowała z opieki przedszkolnej po powzięciu informacji o przyjęciu dziecka do grupy popołudniowej²³, natomiast w kilku przypadkach rodzice zapewnili dzieciom inną opiekę (np. babcia, żłobek, klub malucha). Ponadto w bieżącym roku szkolnym rodzice skorzystali z możliwości składania dokumentów do trzech przedszkoli równocześnie, natomiast po postępowaniu rekrutacyjnym dziecko pozostawało w jednej placówce, a w dwóch pozostałych figurowało jako nieprzyjęte.

(dowód: akta kontroli str. 251,281-282)

W celu objęcia wychowaniem przedszkolnym większego odsetka dzieci w wieku 3-4 lat Miasto w latach 2011-2014 utworzyło łącznie 17 dodatkowych oddziałów przedszkolnych. W kolejnych latach odnotowano większą liczbę dzieci trzy i czteroletnich objętych wychowaniem przedszkolnym. Liczba ta wzrosła w roku szkolnym 2014/2015 w odniesieniu do roku szkolnego 2011/2012 o 16% w pierwszej grupie wiekowej i 13% w drugiej.

(dowód: akta kontroli str. 283,284-285)

1.1.2. Kadra nauczycielska

Liczba zatrudnionych nauczycieli w latach szkolnych 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014 i 2014/2015 w przedszkolach i szkołach wynosiła odpowiednio:

- w przedszkolach - 228 osób w wymiarze 206,72 etatu, 244 na 221,27 etatu, 241 na 224,48 etatu, 268 na 239,60 etatu, 279 na 244,97 etatu i 332 na 268,71 etatu;

- w szkołach podstawowych – 476 osób w wymiarze 461,26 etatu, 488 na 454,92 etatu, 482 na 447,75 etatu, 470 na 437,27 etatu, 475 na 437,96 etatu i 496 na 481,20 etatu;

- w gimnazjach - 335 osób w wymiarze 269,43 etatu, 326 na 261,64 etatu, 318 na 254,79 etatu, 343 na 250,25 etatu, 346 na 244,29 etatu i 326 na 239,66 etatu.

Największy udział w ogólnej liczbie zatrudnionych nauczycieli stanowili we wszystkich placówkach nauczyciele mianowani i dyplomowani.

Udział nauczycieli mianowanych w przedszkolach wynosił (odpowiednio): 42,5% (86,60 etatu), 34,8% (75,33 etatu), 29,9% (59,16 etatu), 24,2% (49,29 etatu), 22,6% (47,49 etatu) i 21% (53,35 etatu), a nauczycieli dyplomowanych (odpowiednio): 31,6% (69,26 etatu), 35,2% (82 etaty), 41,9% (99,86 etatu), 44,4% (115,10 etatu), 45,2% (118,58 etatu) i 41,3% (126,05 etatu).

Udział nauczycieli mianowanych w szkołach podstawowych wynosił (odpowiednio): 41,6% (185,35 etatu), 33,8% (156,37 etatu), 30,5% (133,71 etatu), 28,1% (124,91 etatu), 26,1% (111,44 etatu) i 24,2% (111,69 etatu), a nauczycieli dyplomowanych

²³ Zajęcia popołudniowe w latach szkolnych 2011/2012-2013/2014 odbywały się w zróżnicowanym czasie działania placówek, który zawierał się w przedziale od 13⁰⁰ – 19⁰⁰, z tego:

- w roku szkolnym 2011/2012 w 10 oddziałach prowadzonych w 8 z 23 przedszkoli (bez oddziałów przedszkolnych). W zajęciach tych uczestniczyło ok 193 wychowanków, a średnia liczba wychowanków na oddziale wynosiła 19,3;

- w roku szkolnym 2012/2013 w 19 oddziałach prowadzonych w 15 z 23 przedszkoli (bez oddziałów przedszkolnych). W zajęciach tych uczestniczyło ok 364 wychowanków, a średnia liczba wychowanków na oddziale wynosiła 19,2;

- w roku szkolnym 2013/2014 w 20 oddziałach prowadzonych w 15 z 23 przedszkoli (bez oddziałów przedszkolnych). W zajęciach tych uczestniczyło ok 384 wychowanków, a średnia liczba wychowanków na oddziale wynosiła 19,2.

(odpowiednio): 38,6% (194,32 etatu), 47,1% (228,22 etatu), 51,7% (248,78 etatu), 57,4% (264,56 etatu), 59,6% (280,73 etatu) i 59,3% (305,93 etatu).

Udział nauczycieli mianowanych w gimnazjach wynosił (odpowiednio): 41,2% (107,05 etatu), 41,1% (206,20 etatu), 38,1% (93,37 etatu), 38,5% (91,29 etatu), 34,1% (88,88 etatu), 29,1% (74,72 etatu), a nauczycieli dyplomowanych (odpowiednio): 32,2% (94,73 etatu), 37,1% (99,70 etatu), 44,6% (118,69 etatu), 47,8% (123,47 etatu), 52,3% (129,10 etatu) i 61% (147,10 etatu).

We wszystkich rodzajach placówek w grupie nauczycieli mianowanych odnotowano tendencję spadkową i w roku szkolnym 2014/2015 liczba ta spadła w odniesieniu do roku szkolnego 2009/2010 o 27,8% w przedszkolach, 39,4% w szkołach podstawowych i 31,1% w gimnazjach, natomiast liczba nauczycieli dyplomowanych wzrosła odpowiednio o: 90%, 59,8% i 84,3%. Przyczyną spadku liczby nauczycieli mianowanych według wyjaśnienia Naczelnika był ich awans zawodowy do grupy nauczycieli dyplomowanych.

(dowód: akta kontroli str. 40-43)

Diagnozowanie potrzeb związanych z realizacją zadań w zakresie kształcenia i doskonalenia nauczycieli odbywało się w oparciu o analizę propozycji kierunków studiów składanych na każdy rok przez dyrektorów szkół i przedszkoli, które następnie uzgadniano ze związkami zawodowymi pracowników oświaty działającymi w Mieście²⁴. Najczęściej wskazywanymi przez dyrektorów placówek kierunkami były m.in.: logopedia, oligofrenopedagogika, terapia pedagogiczna, wychowanie przedszkolne.

W przyjętych uchwałach Rady Miasta w sprawie dofinansowania form doskonalenia nauczycieli określono wysokość dofinansowania do wyszczególnionych specjalności w kwocie do 1 tys. zł. Ponadto ustalono wysokość wydatków na dofinansowanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego wynoszącą 1% planowanych rocznych środków, przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli i procentowy udział ich przeznaczenia²⁵.

(dowód: akta kontroli str.706-709,710-715,716-721,722-725)

1.1.3. Warunki lokalowe i organizacyjne

Diagnozowanie potrzeb na lata 2011-2014 w zakresie organizacji zajęć świetlicowych i pozalekcyjnych oraz warunków lokalowych, wyposażenia sal lekcyjnych, a także zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków kształcenia w prowadzonych przez Miasto szkołach i przedszkolach odbywało się w oparciu o wnioski składane przez dyrektorów placówek oświatowych. Przy ustalaniu potrzeb Miasto kierowało się wynikami kontroli bezpieczeństwa i higienicznych warunków

²⁴ NSZZ „Solidarność” i Związek Nauczycielstwa Polskiego.

²⁵ Zgodnie z przyjętym podziałem:

- do 20% przeznaczano na organizację doradztwa metodycznego dla nauczycieli, w tym koszty obniżenia wymiaru godzin zajęć, dodatkowych umów o pracę, dodatków funkcyjnych oraz podróży służbowych doradców metodycznych,
- do 50% przeznaczano na organizację szkoleń, seminariów oraz konferencji szkoleniowych dla nauczycieli, w tym nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze, przygotowanie materiałów szkoleniowych i informacyjnych, organizację warsztatów metodycznych i przedmiotowych oraz innych form doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły lub placówek, szkolenie rad pedagogicznych,
- do 10% przeznaczono na opłaty za kształcenie, pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli,
- do 20% przeznaczono za kursy kwalifikacyjne i doskonalące, seminaria oraz inne formy doskonalenia zawodowego dla nauczycieli skierowanych przez dyrektora szkoły lub placówki, koszty przejazdów oraz zakwaterowania i żywienia nauczycieli, którzy na podstawie skierowania udzielonego przez dyrektora szkoły lub placówki uczestniczą w różnych formach doskonalenia zawodowego, a w szczególności uzupełniają lub podnoszą kwalifikacje.

nauki przeprowadzanymi przez dyrektorów placówek, interpelacjami radnych i wnioskami miejskiej Komisji Edukacji.

(dowód: akta kontroli str.1078-1090,1470-1480,1481-1483)

Przeprowadzone oględziny w czterech szkołach podstawowych (w tym w jednej z oddziałami integracyjnymi) i trzech gimnazjach (w tym w jednym z oddziałami integracyjnymi) wykazały, że:

- we wszystkich szkołach podstawowych meble w klasach I-III i sanitariaty spełniały warunki ergonomii, podczas prowadzenia zajęć zapewniono pomoce dydaktyczne wykorzystywane w edukacji wczesnoszkolnej²⁶ (m.in. liczmany, gry i zabawki dydaktyczne), a sale lekcyjne dla klas I posiadały wydzieloną część edukacyjną i rekreacyjną. Klasy językowe, pracownie plastyczne i muzyczne były wyposażone w pomoce dydaktyczne wykorzystywane podczas zajęć w II etapie edukacyjnym. We wszystkich szkołach działały pracownie komputerowe. W trzech z czterech badanych szkół zapewniono uczniom indywidualne stanowisko komputerowe z dostępem do Internetu. Ponadto działały w nich świetlice szkolne, w których organizowano opiekę świetlicową dla wszystkich zainteresowanych uczniów, w grupach nieprzekraczających 25 osób. Uczniowie dwóch z czterech placówek mogli korzystać z zewnętrznej infrastruktury sportowej boisk do siatkówki plażowej, koszykówki, siatkówki i piłki nożnej; bieżni okólnych i prostych oraz skoczni. W dwóch z czterech badanych szkół podstawowych urządzono place zabaw (w ramach programu „Radosna szkoła”);

- we wszystkich gimnazjach zajęcia z języka obcego, muzyki, plastyki oraz informatyki odbywały w salach wyposażonych w niezbędne pomoce dydaktyczne wykorzystywane w III etapie edukacyjnym. Podczas zajęć komputerowych każdy uczeń miał do dyspozycji osobny komputer z dostępem do Internetu. Uczniowie dwóch z trzech placówek mogli korzystać z nowoczesnej infrastruktury sportowej boisk do siatkówki plażowej, koszykówki, siatkówki i piłki nożnej; bieżni okólnych i prostych oraz skoczni.

(dowód: akta kontroli str. 821-823,824-828, 880-882, 883-890, 1001-1003,1004-1010, 1057-1059,1060-1068, 1069-1071,1072-1077)

Podczas przeprowadzonych oględzin w Szkole Podstawowej nr 12²⁷ stwierdzono zły stan asfaltowej nawierzchni boiska do siatkówki/koszykówki oraz boiska do piłki nożnej (nawierzchnia była popękana i przerośnięta miejscami trawą), zardzewiałe elementy metalowe (słupki, bramki); pęknięcia i ubytki w schodach prowadzących do boiska do piłki nożnej; a bieżnia okólna i skocznia do skoków w dal były porośnięte trawą. Ponadto ustalono, że w placówce znajdują się dwie sale informatyczne wyposażone odpowiednio: w 11 i 12 stanowisk komputerowych z dostępem do Internetu (w tym po jednym stanowisku komputerowym dla nauczycieli). Taka liczba stanowisk nie zapewniała każdemu dziecku dostępu do osobnego komputera, gdyż sześć z 13 klas I-III i wszystkie (dziewięć) klas IV-VI liczyło od 24 do 28 uczniów (dzielonych na grupy podczas zajęć z informatyki).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że odpowiedzialność za powyższe ponosi Dyrektor szkoły, który nie zgłaszał zapotrzebowania w ww. zakresie do organu prowadzącego stosownie

²⁶ W Zespole Szkół Nr 12, zwanym dalej „ZS 12”, odstąpiono od przeprowadzenia oględzin w tym zakresie z uwagi na trwający generalny remont obiektu przystosowanego do edukacji wczesnoszkolnej.

²⁷ Zwanej dalej „SP 12”

do pkt 3 załącznika nr 1 uchwał Rady Miasta w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta²⁸.

Skutkiem powyższego było niezapewnienie infrastruktury sportowej czym naruszono art. 67 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym szkoła publiczna powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania m.in. z zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych oraz niezapewnienie uczniom wyposażenia w klasach I-III zgodnego z zaleceniami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie podstawy programowej, a w przypadku klas IV-VI niespełnienie obowiązku wynikającego z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 885,891,944,1492-1493,1497-1498,1501-1503)

We wszystkich badanych szkołach wyodrębniono pracownie przedmiotowe, ponadto wszystkie placówki zapewniły uczniom możliwość korzystania z biblioteki szkolnej, przy czym w złożonych ankietach dwóch z pięciu dyrektorów wskazało na zdarzające się braki dostępu do książek lub czasopism niezbędnych do realizacji podstawy programowej lub przyjętych programów nauczania. Ponadto wszystkie placówki wyposażone zostały w rzutniki multimedialne i tablice interaktywne wykorzystywane podczas zajęć lekcyjnych. Udział rzutników multimedialnych w stosunku do liczby sal dydaktycznych w placówkach wynosił od 22,2% do 63,6%, natomiast tablic interaktywnych od 7,7% do 45,5%.

Ponadto wyniki ankiet wykazały, że wszyscy dyrektorzy badanych placówek zgłaszali do organu prowadzącego zapotrzebowanie w zakresie remontów, modernizacji bądź nowych inwestycji, z czego w czterech przypadkach część oczekiwań została zrealizowana, a w jednym Miasto uwzględniło wszystkie potrzeby. Według wskazania trzech z pięciu dyrektorów zajęcia każdego oddziału odbywały się w odpowiednich pracowniach przedmiotowych, a w dwóch pozostałych przypadkach nie zawsze.

(dowód: akta kontroli str. 821-823,824-828, 880-882, 883-890, 1001-1003,1004-1010, 1057-1059,1060-1068, 1069-1071,1072-1077)

1.2. Planowanie i finansowanie wydatków na realizację zadań oświatowych

1.2.1. Planowanie wydatków na realizację zadań oświatowych

Opis stanu faktycznego

Planowanie wydatków w zakresie zadań oświatowych odbywało się w oparciu zapisy w przyjmowanych w latach 2011-2013 uchwałach Rady Miasta w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta. Stosownie do uregulowań zawartych w powyższych uchwałach dyrektorzy placówek oświatowych przedkładali materiały planistyczne dotyczące m.in. zadania „Standardowy Koszt Utrzymania Ucznia”, dla którego sposób i zasady planowania określono w zarządzeniach Prezydenta Miasta w sprawie finansowania zadań oświatowych szkół podstawowych, gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych w Mieście³⁰ oraz zadań

²⁸ Uchwały Nr: LVII/719/2010 z dnia 24 czerwca 2010 r. oraz Nr XIII.156.2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LVII/719/2010 z dnia 24 czerwca 2010 r.; Nr XII.77.2013 z dnia 27 czerwca 2013 r.; Nr VII.72.2014 z dnia 26 czerwca 2014 r., zwanych dalej uchwałami w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta.

²⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 204 ze zm.

³⁰ Na 2011 r. Zarządzenia: Nr Or.IV.0151-362/2010 z dnia 4 sierpnia 2010 r., Nr Or-IV.0050.277.2011 z dnia 30 czerwca 2011 r., zwane dalej „Zarządzeniami w sprawie SKUU na 2011 r.” Na 2012 rok Zarządzenia: Nr Or-IV.0050.278.2011 z dnia 30 czerwca 2011 r., Nr Or-IV.0050.373.2012 z dnia 6 sierpnia 2012 r., zwane dalej „Zarządzeniami w sprawie SKUU na 2012 r.”. Na 2013 r. Zarządzenie Nr Or-IV.0050.375.2012 z dnia 6 sierpnia 2012 r, zwane dalej „Zarządzeniem w sprawie SKUU na

realizowanych z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych. Ponadto zgodnie z pkt 3 załącznika nr 1 do uchwał w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta dyrektorzy placówek oświatowych składali wnioski do Naczelnika na realizację remontów, określające cel, zakres rzeczowy, szacunkowy koszt oraz harmonogram realizacji zadania.

Przy powiadamianiu jednostek oświatowych o wysokości dochodów i wydatków przyjętych w projektach budżetowych przestrzegano terminów wynikających z art. 248 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹.

Analiza materiałów planistycznych 10 szkół (5 szkół podstawowych i 5 gimnazjów) wykazała, że kwoty zgłaszane do projektu budżetu Miasta przez dyrektorów placówek oświatowych na realizację zadań bieżących zostały uwzględnione w uchwałach budżetowych w pełnej planowanej wysokości. Przy szacowaniu planu wydatków w tym zakresie stosowano zapisy § 2 Zarządzeń w sprawie SKUU na lata 2011-2014. Zadania remontowe wynikające z wniosków przedłożonych do Naczelnika były uwzględniane w puli środków pozostających do dyspozycji Wydziału Edukacji Urzędu, a część tych zadań została uwzględniona w ramach wieloletnich przedsięwzięć finansowych, m.in. termomodernizacja wybranych obiektów oświatowych, przewidzianych do realizacji w latach 2011-2016, nadbudowa ZS nr 13 przewidziane do realizacji w latach 2012-2014, budowa zespołu boisk i innych terenowych urządzeń sportowych przy ZS 1, przewidziana do realizacji w latach 2012-2014.

(dowód: akta kontroli str. 470,475,479,483,488,493,498,503,1488,1490, 1492-1493, 1497-1499,1502-1504)

W latach objętych kontrolą na zadania oświatowe Miasto pozyskiwało środki z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej, rezerwy subwencji ogólnej, dotacji celowej z budżetu państwa, dotacji z Funduszu Ochrony Środowiska oraz ze środków Unii Europejskiej³².

Wysokość zaplanowanych dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w przyjętych uchwałach budżetowych na lata 2011-2014 była zgodna z informacjami przekazanymi z Ministerstwa Finansów³³ i wynosiła odpowiednio: 40.439,03 tys. zł, 43.842,95 tys. zł, 45.084,75 tys. zł i 45.789,74 tys. zł. W późniejszych zawiadomieniach Minister Finansów zwiększył część oświatową subwencji ogólnej dla Gminy w 2011 r. o 2,9%³⁴, w 2012 r. o 3,7%³⁵, w 2013 r. per saldo o 0,4%³⁶ i w 2014 r. o 0,3%³⁷.

W 2013 r. Minister Finansów wydał decyzję zmniejszającą część gminną subwencji oświatowej subwencji o nienależną kwotę 313,28 tys. zł. W uzasadnieniu decyzji wskazano na błędną kalkulację niewynikającą z danych zawartych w SIO,

2013r.". Na 2014 rok – Zarządzenia: Nr Or-IV.0050.283.2013 z dnia 15 lipca 2013 r. i Nr Or-IV.0050.347.2014 z dnia 16 lipca 2014 r., zwane dalej „Zarządzeniami w sprawie SKUU na 2014 r.”.

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm., zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

³² Zwana dalej „UE”.

³³ Pisma Ministra Finansów: nr ST3/4820/26/2010 z dnia 12 października 2010 r.; nr ST3/4820/17/2011 z dnia 7 października 2011 r.; nr ST3/4820/9/2012 z dnia 10 października 2012 r.; nr ST3/4820/10/2013 z dnia 10 października 2013 r.

³⁴ Pismo nr ST5/4822/31g/BKU/11 z dnia 28 listopada 2011 r.

³⁵ Pisma: ST5/4822/14g/BKU/12 z dnia 23 listopada 2012 r., ST5/4822/16g/BKU/12 i ST5/4822/19g/BKU/12 z dnia 29 listopada 2012 r.;

³⁶ Zwiększono część oświatową subwencji ogólnej z 45.084,75 tys. zł do 45.595,26 tys. zł (pismo Ministra Finansów Nr ST3/4820/2012/1374 z dnia 10 października 2012 r.), a następnie zmniejszono o kwotę 313,28 tys. zł (decyzja Ministra Finansów Nr ST5/0341/41b/PLJ/2013/RD85925 z dnia 20 sierpnia 2013 r.)

³⁷ Pismo nr ST3/4820/2/2014 z dnia 13 lutego 2014 r.

a z algorytmu naliczania wag P_{31} i P_{39} , który nie uwzględniał rzadko występującej sytuacji, że dzieci w przyszpitalnej placówce wychowania przedszkolnego posiadały orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. 15 dzieci (dziewięcioro z niepełnosprawnością sprzężoną i sześcioro z autyzmem) zostało jednocześnie przeliczonych wg wag P_{31} i P_{39} dla wychowanków ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych oraz dla dzieci z niepełnosprawnościami sprzężonymi i z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, będącymi wychowankami przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, a także innych form wychowania przedszkolnego.

W korespondencji Prezydenta Miasta do Ministerstwa Finansów poinformowano, że „(...) Miasto poprawnie wykazało dane w systemie informacji oświatowej, a błąd w algorytmie naliczania wag, opracowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, spowodował zawyżenie kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2013 w części gminnej (...)”.

Ostatecznie wysokość otrzymanych przez Gminę środków w latach 2011-2014 wynosiła odpowiednio: 41.624,79 tys. zł, 45.475,98 tys. zł, 45.281,98 tys. zł, a do 23 października 2014 r. – 35.319,87 tys. zł (76,9% przyjętego planu po zmianach).

Dodatkowo z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na zadania gminne Miasto otrzymało 9 tys. zł w 2011 r. i 60 tys. zł w 2012 r. Przyznane środki wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem na dofinansowanie kosztów odpraw dla nauczycieli, z którymi rozwiązano stosunek pracy w trybie art. 20 Karty Nauczyciela, a także dla nauczycieli przechodzących na emeryturę, na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela.

(dowód: akta kontroli str. 286-322)

Wysokość dotacji celowych z budżetu państwa wynosiła odpowiednio: 1.058 tys. zł, 980 tys. zł, 2.592 tys. zł i 2.763 tys. zł, z tego m.in. na: wychowanie przedszkolne, przygotowanie zawodowe młodocianych, awans zawodowy nauczycieli, stypendia i zasiłki szkolne w ramach realizacji Narodowego Programu Stypendialnego, wyprawki szkolne.

Wysokość środków pozyskanych z UE na zadania oświatowe wynosiła: 214 tys. zł, 699 tys. zł i 540 tys. zł. Ze środków tych nie planowano zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 44)

Analiza pięciu umów o najwyższej wartości kwotowej obowiązujących w badanym okresie (jednej współfinansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego³⁸ i czterech z dotacji celowych z budżetu państwa³⁹) wykazała, że Miasto przestrzegało określonych w nich zasad wydatkowania i rozliczania przyznanych środków.

(dowód: akta kontroli str.44, 546-556)

Udział dochodów części oświatowej subwencji ogólnej w dochodach Miasta ogółem w latach 2011-2014 (do 31 sierpnia) wynosił odpowiednio: 15,56%, 19,02%, 17,21% i 18,27%. Wysokość otrzymanej subwencji oświatowej w 2011 roku była niższa niż w latach następnych i wynosiła 41.625 tys. zł. Z kolei wysokość subwencji otrzymanej w latach 2012-2014 była porównywalna i wynosiła: 45.476 tys. zł, 45.282 tys. zł i 45.916 tys. zł.

³⁸ Umowa o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki nr UDA-POKL.09.01.02-24-114/11-00 z dnia 16 stycznia 2012 r. na realizację projektu pn. „Dajmy dzieciom skrzydła – indywidualizacja procesu nauczania i wychowania w klasach I-III szkół podstawowych w Jastrzębiu Zdroju” o wartości 1.224,24 tys. zł.

³⁹ 1) aneksowana umowa nr PS/V/3011/31/12/11 z dnia 21 kwietnia 2011 r. na kwotę 646,25 tys. zł; 2) aneksowana umowa nr PSV.3121.3.5.2013(12) z dnia 27 marca 2013 r. na kwotę 580,84 tys. zł.; 3) aneksowana umowa nr PSV.3121.4.3.12(12) z dnia 11 kwietnia 2012 r. na kwotę 512,66 tys. zł; 4) aneksowana umowa Nr PSV.3113.8.5.2013(12) z dnia 8 maja 2013 r. na kwotę 344,38 tys. zł.

1.2.2. Finansowanie zadań oświatowych

Opis stanu
faktycznego

Wysokość poniesionych wydatków w latach 2011-2013 na zadania oświatowe (w działach 801 i 854) wynosiła: 82.500 tys. zł, 82.074 tys. zł, 83.543 tys. zł, co stanowiło 33,41%, 35,35%, 33,46% wydatków ogółem Gminy. Wydatki zostały poniesione na:

- wydatki bieżące w wysokości (odpowiednio): 72.170 tys. zł, 77.076 tys. zł, 80.075 tys. zł (przeznaczone m.in. na wynagrodzenia i pochodne, dotacje do szkół i przedszkoli dla których gmina nie jest organem prowadzącym);
- wydatki majątkowe w wysokości (odpowiednio): 10.330 tys. zł, 4.998 tys. zł, 3.468 tys. zł
- dowożenie uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę i spoza jej terenu w wysokości (odpowiednio): 288 tys. zł, 474 tys. zł, 465 tys. zł.

Poziom zrealizowanych wydatków na zadania oświatowe⁴⁰ wynosił: 53.191 tys. zł, 55.497 tys. zł, 55.332 tys. zł, co stanowiło: 21,54%, 23,89%, 22,16% wydatków ogółem Gminy.

Udział części oświatowej subwencji ogólnej w powyższych wydatkach wynosił w 2011 r. 78,26%, natomiast w kolejnych latach uległ zwiększeniu i wyniósł 81,94% i 81,84%.

Udział wydatków majątkowych poniesionych na oświatę w latach 2011-2013 w relacji do ogólnych wydatków majątkowych Miasta wynosił: 20,9%, 19,34%, 11,23%, a udział tych wydatków w wydatkach ogółem na oświatę: 12,52%, 6,09%, 4,15%.

W badanym okresie łączna kwota planowanych wydatków majątkowych na oświatę wynosiła: 12.922,11 tys. zł, 5.060,45 tys. zł i 3.072,55 tys. zł. W wyniku zmian w trakcie roku budżetowego kwoty te zwiększono do wysokości: 13.699,02 tys. zł, (o 6%), 5.537,35 tys. zł (o 9%) i 3.829,2 tys. zł (o 25%). Przy czym w przedszkolach planowane wydatki wzrosły w pierwszych dwóch latach o 1.020,07 tys. zł w 2011 r. i 359,41 tys. zł w 2012 r., natomiast w 2013 r. uległy zmniejszeniu o 433,72 tys. zł, natomiast w szkołach wydatki te zmniejszono w 2011 r. o 245,17 tys. zł, a w kolejnych dwóch latach zwiększono o 117,49 tys. zł w 2012 r. i o 1.190,39 tys. zł w 2013 r.

Stopień wydatkowania środków na oświatę w latach 2011-2013 w stosunku do planu po zmianach wynosił (odpowiednio): 75,4%, 90,3% i 90,6%.

Do realizacji zadań oświatowych w latach 2011-2013 niezbędne było zaangażowanie środków własnych Miasta w wysokości: 40.875 tys. zł, 36.598 tys. zł, 38.261 tys. zł, przy czym część poniesionych wydatków stanowił wkład własny do zadań współfinansowanych z UE, który wynosił (odpowiednio): 62,44 tys. zł, 30,45 tys. zł, 31,99 tys. zł

Ponadto w badanym okresie zadania oświatowe realizowane były przy współudziale środków europejskich w wysokości (odpowiednio): 299,12 tys. zł, 538,96 tys. zł, 728,15 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.95,96,105,113,777-789,1095)

Zadania oświatowe dofinansowywane były dodatkowo ze środków będących w dyspozycji Rad Rodziców pochodzących m.in. z wpłat rodziców lub darowizn.

⁴⁰ Bez wydatków na przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i wydatków ponoszonych z tytułu na dowożenia uczniów do szkół.

Z uzyskanych informacji wynikało, że wysokość dofinansowania wynosiła w roku szkolnym: 2011/2012 – 52,58 tys. zł, 2012/2013 – 37,27 tys. zł i 2013/2014 - 60,23 tys. zł. Największy udział stanowiły wydatki m.in. na spektakle, wycieczki, paczki (odpowiednio): 65,2%, 66,8%, 76,9%, następnie wydatki związane zakupem wyposażenia i pomocy dydaktycznych (odpowiednio): 33,2%, 29,9%, 23,1% oraz wydatki na drobne remonty (odpowiednio): 1,6% i 3,3% i 0%.

(dowód: akta kontroli str. 325-335)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Naruszenie art. 5 ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym do zadań organu prowadzącego szkoły należy m.in. zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie.

Podczas przeprowadzonych oględzin w czterech z siedmiu badanych placówek szkolnych prowadzonych przez Miasto⁴¹ stwierdzono:

W Szkole Podstawowej nr 12:

- 1) nierówności placów (placu rekreacyjnego przed wejściem do szkoły od strony sali gimnastycznej oraz tzw. placu wewnętrznego parkingowego o nawierzchniach asfaltowych) i chodników wokół szkoły,
- 2) złuszczącą się elewację,
- 3) pęknięcia ścian i ubytki w tynku,
- 4) pęknięcia zewnętrznych schodów usytuowanych przy wejściu głównym, od strony sali gimnastycznej oraz uszkodzenia schodów zejścia do piwnicy.

W Zespole Szkół nr 12 (Szkoła Podstawowa Nr 18 i Gimnazjum nr 3)⁴²:

- 1) nierówności i uszkodzenia chodników na terenie szkoły (droga do boiska)
- 2) zły stan nawierzchni boiska do piłki ręcznej i skoczni w dal (asfaltowa nierówna nawierzchnia boiska; skocznia do skoków w dal wyłączona z użytku - piasek był porośnięty trawą)
- 3) złuszczącą się elewację,
- 4) pęknięcia ścian i ubytki w tynku,
- 5) zły stan techniczny i ubytki w ogrodzeniu.

W Zespole Szkół Handlowych (Gimnazjum nr 5 z Oddziałami Integracyjnymi)⁴³:

- 1) nierówności i uszkodzenia chodników na terenie szkoły (droga do boiska)
- 2) zły stan nawierzchni boiska do siatkówki i boiska do piłki nożnej (asfaltowa nierówna nawierzchnia boiska do siatkówki, nierówności trawiastej nawierzchni boiska do piłki nożnej), zardzewiałe elementy metalowe na boiskach (słupki, bramki).
- 3) zły stan techniczny i ubytki w ogrodzeniu wokół Szkoły.

Powyższy stan był przedstawiany w rocznych protokołach z kontroli przeprowadzanych na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane⁴⁴ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich

⁴¹ Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi nr 5, Szkoły Podstawowej nr 15 i Gimnazjum nr 11 w Zespole Szkół nr 13, Szkoły Podstawowej nr 12; Szkoły Podstawowej nr 18 i Gimnazjum nr 3 w Zespole Szkół Nr 12, Gimnazjum nr 5 z Oddziałami Integracyjnymi w Zespole Szkół Handlowych.

⁴² Zwanym dalej „ZS 12”.

⁴³ Zwanym dalej „ZSH”.

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

usytuowanie⁴⁵. Jak również w protokołach kontroli przeprowadzanych zgodnie z § 3 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach ⁴⁶. Dodatkowo na zły stan nawierzchni boisk oraz ubytki przesł w ogrodzeniu w ZSH zwracał uwagę Śląski Państwowy Inspektor Sanitarny w wydanej decyzji z dnia 10 czerwca 2013 r. Z kolei na uszkodzenia i pęknięcia nawierzchni tzw. placu rekreacyjnego przed wejściem do SP 12 od strony sali gimnastycznej zwracał uwagę już w 2010 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w wydanej decyzji z dnia 22 października 2010 r. Prace remontowe w tym zakresie rozpoczęły się w trakcie trwania czynności kontrolnych i zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora placówki miały zostać zakończone 15 grudnia br.

(dowód: akta kontroli str. 827,830,832,834,836,837-838,840-841,843-844,889)

Odpowiedzialność za niezrealizowanie potrzeb zgłaszanych w tym zakresie przez dyrektorów szkół ponosi organ prowadzący. Jak wyjaśnił Doradca Prezydenta Miasta prace wynikające z protokołów rocznych sprawności budynku lub z decyzji innych uprawnionych organów wykonywane są zgodnie z możliwościami finansowymi Gminy. Aktualnie trwa remont schodów zewnętrznych przy sali gimnastycznej, remont asfaltowego placu apelowego wraz z wejściem do piwnic i wejściem do zaplecza kuchennego w SP 12. Termin zakończenia tych robót został wyznaczony na 15 grudnia 2014 r. Remont elewacji w SP 12 został ujęty w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Inwestycja została ujęta w ramach zadania pn. „Termomodernizacja obiektów oświatowych” przewidzianego do finansowania ze środków unijnych. Natomiast remont ogrodzenia związany jest z bieżącą konserwacją, która może być wykonana sukcesywnie przez pracowników szkoły.

W ZS 12 remont ogrodzenia, chodników i opasek wokół budynku oraz remont boiska zostały zawarte w projekcie budowlano-wykonawczym budowy kompleksu boisk wraz z zagospodarowaniem terenu, przygotowanym na zlecenie Miasta. Projekt ten uzyskał w 2014 r. pozwolenie na budowę (ważne do 2017 r.), jednak z uwagi na szacowany w kosztorysach inwestorskich koszt inwestycji sięgający 4 000 tys. zł, zadanie to nie zostało ujęte w budżecie na 2015 r. Ponadto z informacji Dyrektora ZS 12 wynika, że uszkodzenia zewnętrzne poszczególnych segmentów elewacji zostały zaplanowane do usunięcia w 2015 r. w ramach likwidacji szkód górniczych spowodowanych przez KWK „Borynia-Zofiówka-Jastrzębie” – Ruch „Borynia”.

W ZSH zakres prac dotyczących m.in. remontu ogrodzenia, chodników i opasek wokół budynku, remontu drogi pożarowej oraz boisk zostały zawarte w przygotowywanym na zlecenie Miasta, projekcie budowlano-wykonawczym budowy kompleksu boisk wraz z zagospodarowaniem terenu. Projekt ten zostanie ukończony w grudniu b.r. Remont posadzki sali gimnastycznej oraz korytarza prowadzącego do niej został ujęty w propozycji budżetu zadań remontowych Wydziału Edukacji na 2015 r. i zostanie przeprowadzony podczas przerwy wakacyjnej.

(dowód: akta kontroli str.1022-1023,1093-1094)

Zdaniem NIK zmniejszająca się z roku na rok wysokość wydatków majątkowych w planie po zmianach mogła wpłynąć na powstanie ww. nieprawidłowości.

2. Niezabezpieczenie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli w wymaganych wysokościach.

⁴⁵ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69 ze zm.

W latach 2011-2012 nie spełniono wymagań wynikających z art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela zgodnie, z którym w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego - w wysokości 1 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Z kolei w latach 2013-2014 nie spełniono wymagań wynikających z § 1 Uchwał Rady Miasta w sprawie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, zgodnie z którym w budżecie Miasta Jastrzębie-Zdrój wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości 1% planowanych rocznych środków, przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Wysokość szacowanych wynagrodzeń nauczycieli przyjętych przez organ prowadzący do projektów budżetu na lata 2011-2012, stanowiących kwotę bazową do obliczenia 1% na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli wynosiła w części gminnej i powiatowej łącznie (odpowiednio): 57.096 tys. zł, 60.782 tys. zł, 62.041 tys. zł i 59.048 tys. zł, z tego w części gminnej odpowiednio: 35.911 tys. zł, 38.918 tys. zł, 38.834 tys. zł i 38.124 tys. zł.

Powyższe wskazuje, że w przyjętych budżetach na lata 2011-2014 na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli organ prowadzący winien był zabezpieczyć: 570,96 tys. zł, 607,82 tys. zł, 620,41 tys. zł i 590,48 tys. zł, z tego w części gminnej odpowiednio: 359,11 tys. zł, 389,18 tys. zł, 388,34 tys. zł i 381,24 tys. zł.

Tymczasem wysokość przyjętych w budżetach na ww. zadanie wydatków wynosiła: 307,81 tys. zł (53,91%), 303,40 tys. zł (49,92%), 282,75 tys. zł (45,57%) i 385,89 tys. zł (65,35%), z tego w części gminnej odpowiednio: 193,75 tys. zł (53,95%), 217,44 tys. zł (54,47%), 213,83 zł (55,06%) i 245,32 zł (64,35%).

(dowód: akta kontroli str. 686,687,672,676,680,684,716,722)

W latach 2013-2014 regulacje wynikające z art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁴⁷ i art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁴⁸ dopuszczały możliwość wyodrębnienia tych środków w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości do 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5% tych środków. W przyjętych w tym okresie Uchwałach Rady Miasta w sprawie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli wysokość ww. wydatków określono na poziomie 1%.

(dowód: akta kontroli str. 716,722)

Jak poinformował Naczelnik wymaganą kwotę powinni byli zabezpieczyć dyrektorzy szkół stosownie do otrzymanych upoważnień Prezydenta Miasta w zakresie dysponowania budżetem jednostki, które pozwalały na kształtowanie budżetu oraz umożliwiały podejmowanie samodzielnych działań w zakresie wydatków związanych z realizacją statutowych zadań jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 765-767,790-809)

Według złożonych wyjaśnień Prezydenta i Skarbnika Miasta w budżetach na lata 2011-2014 zabezpieczono wszystkie zgłoszone przez dyrektorów jednostek oświatowych i Wydziału Edukacji Urzędu potrzeby w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. W oparciu o regulacje wynikające z przyjmowanych, co roku założeń i wytycznych do projektów budżetu oraz sposobu i trybu sporządzania planów finansowych wszyscy dysponenti środków

⁴⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1456

⁴⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1645

budżetowych zostali zobowiązani do zabezpieczenia płatności obligatoryjnych w wysokości zapewniającej prawidłowe funkcjonowanie jednostki, w tym również realizację zadań związanych z doskazyaniem i doskazyaniem zawodowym nauczycieli. Dodano, że analiza wykonania budżetów w poszczególnych latach wskazuje, iż zabezpieczono wystarczającą wysokość środków na realizację ww. zadań, gdyż plan nie został wykorzystany w pełnej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 757,760)

W ocenie NIK upoważnienie dyrektorów do tzw. „dysponowania budżetem jednostki”, które pozwala na kształtowanie budżetu oraz umożliwia podejmowanie samodzielnych działań w zakresie wydatków związanych z realizacją statutowych zadań jednostki, nie zwalniało organu prowadzącego z przeprowadzania weryfikacji danych w materiałach planistycznych przedkładanych przez dyrektorów placówek i egzekwowania wykonania korekt w tym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań oświatowych.

2.1. Wydatki ponoszone przez gminę na realizację wybranych zadań oświatowych

2.1.1. Wydatki związane z organizacją sieci szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę

Opis stanu faktycznego

W latach szkolnych 2011/2012-2014/2015 łączna liczba działających szkół i placówek oświatowych nie zmieniała się i obejmowała: 24 przedszkola, 1 przedszkole specjalne, 16 szkół podstawowych i 11 gimnazjów. Przy czym z dniem 1 września 2012 r. rozwiązano Zespół Szkół nr 7⁴⁹, a działające tam Gimnazjum z Oddziałami Integracyjnymi nr 5 i Gimnazjum dla Dorosłych włączono odpowiednio do Zespołu Szkół Handlowych i Zespołu Szkół Zawodowych. W uzasadnieniu podano, że włączenie przyniesie korzyści w postaci lepszej organizacji procesu kształcenia, umożliwi pełne wykorzystanie posiadanej bazy, a także przyniesie oszczędności z gospodarowania budżetem i majątkiem szkół.

Z przeprowadzonej analizy szacowania korzyści ekonomicznych wynika, że w kolejnym roku szkolnym po rozwiązaniu szkoły, tj. w 2012/2013, korzyści te wyniosły 151,54 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 114,641-644)

W latach szkolnych 2011/2012 – 2013/2014 odnotowano wzrost liczby wychowanków w przedszkolach z 2.671 do 2.877 dzieci, natomiast w szkołach wystąpił spadek liczby uczniów z 5.127 do 4.957 uczniów w szkołach podstawowych i z 2.723 do 2.377 uczniów gimnazjach. Wprowadzenie obowiązkowej edukacji dzieci sześciolletnich urodzonych w pierwszej połowie 2008 r. spowodował w roku szkolnym 2014/2015 spadek liczby wychowanków w przedszkolach o 82 dzieci i wzrost liczby uczniów w szkołach podstawowych o 417 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 114)

⁴⁹ Uchwała nr III.40.2012 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 marca 2012 r.

Przeciętny roczny koszt kształcenia jednego ucznia na lata 2011-2014 określano w Zarządzeniach w sprawie SKUU na lata 2011-2014. W kolejnych latach szkolnych 2011/2012-2013/2014 koszty te wynosiły odpowiednio:

- dla szkół podstawowych: 5.095,67 zł, 5.411,67 zł i 5.467,33 zł;
- dla szkół podstawowych z klasami integracyjnymi: 16.496,00 zł, 17.546,33 zł i 17.708,67 zł;
- dla gimnazjów: 5.334,33 zł, 5.664,33 zł i 5.721,33 zł;
- dla gimnazjów z oddziałami dwujęzycznymi: 6.215,33 zł, 6.599,33 zł i 6.666,33 zł;
- dla gimnazjów z klasami integracyjnymi: 17.393,67 zł, 18.469,33 zł i 18.656,67 zł,
- dla gimnazjów dla dorosłych: 3.004 zł, 3.190,67 zł i 3.223 zł.

(dowód: akta kontroli str. 473,477-478,481-482,486,491,496,501,507)

2.1.2. Wydatki gminy ponoszone na zadania związane z utrzymaniem odpowiednich warunków lokalowych i organizacyjnych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez gminę

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2014 organy kontrolne (tj. Sanepid, Straż Pożarna, Państwowa Inspekcja Nadzoru Budowlanego) wydały odpowiednio: 74, 64, 64 i 63 decyzje związane z poprawą warunków lokalowych oraz stanu bezpieczeństwa w przedszkolach i szkołach. W badanym okresie w całości zrealizowano (odpowiednio) 28, 27, 20 i 22 wydane decyzje, częściowo zrealizowano (odpowiednio) 35, 30, 38 i 25 wydanych zaleceń, a nie zrealizowano (odpowiednio) 11, 7, 6 i 16 zaleceń.

Jak wyjaśnił Doradca Prezydenta Miasta brak realizacji lub częściowa realizacja zaleceń wynikała z faktu, że w niektórych przypadkach terminy wykonania zaleceń wskazane przez organy kontrolujące były dłuższe niż jeden rok kalendarzowy. W pierwszej kolejności wykonywano prace mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa, które były wskazywane przez inspektorów nadzoru budowlanego, jako priorytetowe.

(dowód: akta kontroli str. 1091-1092)

Analizę wyników sprawdzianu i egzaminu osiągniętych w poszczególnych placówkach dokonano i przedstawiono po raz pierwszy w Informacji o realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2012/2013. W informacjach za dwa lata szkolne 2012/2013 i 2013/2014 odnoszono się przede wszystkim do średnich wyników osiągniętych w województwie. Z analizy tej wynikało, że średni wynik sprawdzianu osiągnięty przez uczniów klas VI z Jastrzębia-Zdroju wynosił 22,28 punktu i był niższy o 0,28 punktu od średniego wyniku w województwie (22,56 punktu). Przy czym w pięciu z 17 szkół podstawowych średnie wyniki były wyższe od wojewódzkich o 0,73-5,69 punktu. W kolejnym roku szkolnym średni wynik jastrzębskich uczniów wynosił 24,96 i był niższy o 0,48 punktu w stosunku do wyniku w województwie (25,44 punktu), przy czym w dziewięciu z 17 szkół podstawowych średnie wyniki były wyższe od wojewódzkich o 0,5-6,1 punktu.

W przypadku egzaminów gimnazjalnych średnia osiągniętych wyników w kolejnych dwóch latach szkolnych, ze wszystkich zdawanych przedmiotów była niższa od średnich wyników w części wojewódzkiej i wynosiła:

- w roku szkolnym 2012/2013: w części humanistycznej – 54,92% (przy średniej wojewódzkiej 57,79%), matematyczno-przyrodniczej, z tego: w części przyrodniczej – 56,30%, a w województwie – 58,52%; z matematyki – 45,56%, a w województwie – 47,07%; z języka angielskiego

na poziomie podstawowym – 62,94% (przy średniej wojewódzkiej 64,10%), z języka niemieckiego na poziomie podstawowym – 50,20% (przy średniej wojewódzkiej – 59,12%,

- w roku szkolnym 2013/2014: w części humanistycznej, z tego z historii i wiedzy o społeczeństwie – 57,38%, a w województwie – 58,93%, z języka polskiego – 68,99%, a w województwie – 69,08%; matematyczno-przyrodniczej, z tego: w części przyrodniczej – 48,84%, a w województwie – 52,11%, z matematyki – 44,13%, a w województwie 46%; z języka angielskiego na poziomie podstawowym – 65,82%, a w województwie – 67,96%, natomiast na poziomie rozszerzonym – 43,04%, a w województwie – 45,31%.

(dowód: akta kontroli str. 1701-1703, 1751-1752, 1769-1771, 1852-1828)

Według informacji Naczelnika pracownicy wydziału corocznie brali udział w konferencjach organizowanych przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną poświęconą analizie wyników sprawdzianów i egzaminów. Począwszy od roku szkolnego 2012/2013 osiągane wyniki sprawdzianów uczniów klas VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów w poszczególnych placówkach były porównywane z wynikami z lat poprzednich oraz z wynikami innych powiatów, średnią wojewódzką i krajową.

(dowód: akta kontroli str. 1155)

W celu poprawy wyników dydaktycznych w 2012 r. wśród nauczycieli miejskich szkół podstawowych i gimnazjów przeprowadzono badanie ankietowe oceniające pracę nauczycieli-doradców metodycznych (zasięgano informacji na temat m.in. preferencji nauczycieli w zakresie form doradztwa metodycznego, tematyki spotkań oraz ich oceny). Jak wyjaśnił Naczelnik wyniki ankiet pozwoliły na sformułowanie uwag i propozycji zmierzających do podniesienia jakości doradztwa metodycznego i współpracy z nauczycielami-doradcami oraz wypracowania wniosków, które miały doprowadzić do poprawy jakości pracy nauczycieli, podniesienia jakości i poziomu nauczania, a w konsekwencji uzyskiwania wyższych wyników przez uczniów.

Dodatkowo w latach 2011-2013 Miasto realizowało projekt finansowany ze środków unijnych pn. *Dajmy dzieciom skrzydła – indywidualizacja procesu nauczania i wychowania w klasach I-III szkół podstawowych w Jastrzębiu-Zdroju*⁵⁰ skierowany zarówno do uczniów wymagających dodatkowego wsparcia jak i do tych szczególnie uzdolnionych. W roku szkolnym 2014/2015 we współpracy z Polskim Związkiem Szachowym rozpoczęto realizację projektu „Edukacja przez szachy w szkołach” skierowanego do uczniów klas II szkół podstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 1156)

W latach szkolnych 2011/2012 – 2013/2014 łączna liczba uczniów i wychowanków, którzy mieli wskazania do udziału w zajęciach dodatkowych na podstawie orzeczeń i opinii z poradni psychologiczno-pedagogicznej oraz na podstawie rozeznania pedagogicznego wynosiła (odpowiednio): 2.784, 3.096 i 3.819 uczniów.

W kolejnych latach liczba dzieci ze wskazaniem na podstawie orzeczeń i opinii z ww. poradni wynosiła (odpowiednio): 861, 908 i 912, a liczba dzieci, które skorzystały z pomocy psychologiczno-pedagogicznej wynosiła odpowiednio: 770 (89,4% spośród dzieci ze wskazaniem), 874 (96,2%) i 888 (97,4%). Dzieci te

⁵⁰ W ramach Priorytetu IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach, Działanie 9.1. Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty, Poddziałanie 9.1.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszania różnic w jakości usług edukacyjnych.

korzystały z zajęć rewalidacyjnych uzależnionych od rodzaju i stopnia niepełnosprawności tj. zajęć korygujących wady wymowy, socjoterapeutycznych, dydaktyczno-wyrównawczych, natomiast dzieci wymagające dodatkowego wsparcia rozwoju uczęszczaly do szkół z oddziałami integracyjnymi. Nauczaniem indywidualnym zgodnie z zapotrzebowaniem objęto w całym badanym okresie 66 uczniów gimnazjów (w tym jeden uczeń po powrocie z zagranicy), 44 uczniów szkół podstawowych i dwóch wychowanków przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 1459-1460,1158,1160,1162,1610-1612)

W szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto organizowano zajęcia dodatkowe dla ogółu uczniów, w tym również uczniów rozwijających swoje zainteresowania.

Dodatkowe zajęcia oferowane przez placówki przedszkolne po 1 września 2013 r. finansowane były w ramach 1 zł odpłatności za pobyt dziecka w przedszkolu powyżej podstawy programowej. Rodzaj i ilość prowadzonych zajęć po 1 września 2013 r. była porównywalna z liczbą zajęć przed tym okresem. Były to m.in. zajęcia z języków obcych (angielskiego, niemieckiego) logopedyczne, gimnastyki korekcyjnej, tańca nowoczesnego, dogoterapia.

Tygodniowy wymiar prowadzonych zajęć miał charakter zmienny i wynosił w roku szkolnym: 2011/2012 – 153,5 godziny, 2012/2013 – 95,5 godziny i 2013/2014 – 126,3 godziny.

W roku szkolnym 2013/2014 dyrektorzy ośmiu przedszkoli zwrócili się o zatrudnienie nauczycieli do prowadzenia zajęć dodatkowych z języka angielskiego, nauczania gimnastyki korekcyjnej, logopedycznych. W jednym przypadku nie wyrażono zgody na zwiększenie wymiaru zatrudnienia nauczyciela języka angielskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1158,1160,1162,)

W szkołach podstawowych i gimnazjach prowadzono koła zainteresowań tj. m.in. informatyczne, techniczne, przedmiotowe, artystyczne, sportowe. Rodzaj zajęć według informacji Naczelnika wynikał głównie z zainteresowań uczniów, potrzeb oraz specyfiki danej szkoły, jak również profilu kształcenia i przyjętego przez dyrektora placówki kierunku rozwoju szkoły. W szkołach działały m.in. zespoły taneczne, zespoły wokalne, sekcje sportowe (np. dżudo).

Tygodniowy wymiar zajęć w szkołach podstawowych wzrastał i wynosił w roku szkolnym: 2011/2012 – 700 godzin, 2012/2013 – 983 i 2013/2014 – 1.168, natomiast w gimnazjach w pierwszych dwóch latach szkolnych wymiar ten zmniejszył się z 387 do 380 godzin, a w roku szkolnym 2013/2014 wzrósł do 512,5 godziny.

W badanym okresie dyrektorzy szkół złożyli 32 wnioski, które dotyczyły głównie utworzenia klas sportowych (23 wnioski), z czego w dwóch przypadkach nie wyrażono zgody. Ponadto nie wyrażono zgody na zatrudnienie logopedy (dwa wnioski) oraz na dodatkowe zajęcia z języka francuskiego, gdyż jak wyjaśnił Naczelnik w placówce realizowano projekt „Dajmy dzieciom skrzydła...”, w ramach którego prowadzono zajęcia logopedyczne.

(dowód: akta kontroli str. 1461-1465,1611-1612)

Wyniki ankiet wykazały, że we wszystkich badanych placówkach zapewniono opiekę świetlicową dla zainteresowanych uczniów w grupach nieprzekraczających 25 osób, co potwierdziły przeprowadzone w tych placówkach oględziny, natomiast czas pracy w świetlicy uwzględniał potrzeby rodziców. Zgodnie z udzielonymi odpowiedziami we wszystkich badanych placówkach ofertę zajęć pozalekcyjnych formułowano na podstawie przeprowadzonej diagnozy potrzeb, a organ prowadzący uwzględnił lub

częściowo uwzględnił zgłaszane przez dyrektorów potrzeby w zakresie dodatkowych godzin. Wszyscy uczniowie z opiniami i orzeczeniami z poradni psychologiczno-pedagogicznych otrzymali zalecane w nich formy pomocy. W czterech z pięciu ankietowanych placówkach zorganizowano zajęcia pozalekcyjne dla uczniów najzdolniejszych, z czego w jednej przez cały bieżący rok szkolny, a w trzech przez część roku.

(dowód: akta kontroli str. 822-823, 881-882, 1058-1059, 1070-1071)

W okresie tym Miasto realizowało trzy projekty finansowane ze środków unijnych⁵¹, dzięki którym zwiększono liczbę i rodzaj zajęć dodatkowych prowadzonych w szkołach. Analiza 10% wydatków poniesionych w ramach realizacji projektów wykazała, że ponoszono je zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami i wymogami wynikającymi z umów.

(dowód: akta kontroli str. 1097-1099, 1101, 1117-1124)

2.1.3. Wydatki gminy ponoszone na wynagrodzenia oraz kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2013 wydatki na wynagrodzenia nauczycieli w wydatkach bieżących ogółem na oświatę były porównywalne i stanowiły (odpowiednio): 62,97%, 61,84%, 63,92%, 64,27%, 62,85%. Natomiast udział wynagrodzeń wszystkich pracowników przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów do wydatków bieżących ogółem na oświatę wynosił (odpowiednio): 79,46%, 77,45%, 79,26%, 79,20%, 77,53%.

(dowód: akta kontroli str. 119)

Regulamin określający wysokość i warunki przyznawania dodatków oraz szczegółowy sposób obliczania niektórych składników wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Miasto, po uzgodnieniach z związkami zawodowymi⁵² został uchwalony w 2009 r.⁵³ Regulamin ten zawierał postanowienia wynikające z art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela. Określono w nim m.in.:

- wysokości stawek oraz szczegółowych warunków przyznawania dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy,
- szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe oraz za godziny doraźnych zastępstw,
- wysokości i warunki wypłacania nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy nie określonych w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Część zapisów w obowiązującym regulaminie, została unieważniona w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego⁵⁴. W rozstrzygnięciu tym Wojewoda Śląski wskazał na niezgodność zapisów z art. 30 ust. 6 pkt 2 i 3 ww. ustawy poprzez: zawyżenie w stosunku do pozostałych nauczycieli górnej granicy stawki dodatku motywacyjnego dla nauczycieli posiadających stopień naukowy

⁵¹ 1) Projekt systemowy pn. „Dajmy dzieciom skrzydła – indywidualizacja procesu nauczania i wychowania w klasach I-III szkół podstawowych w Jastrzębiu-Zdroju” realizowany przez Urząd Miasta, 2) Projekt pn. „Osiągamy sukcesy w nauce” realizowany przez Szkołę Podstawową nr 4, 3) Projekt pn. „Chcę wiedzieć więcej...” realizowany przez Szkołę Podstawową nr 9.

⁵² Protokoły ze spotkań działających w Jastrzębiu-Zdroju związków zawodowych pracowników oświaty w sprawie ustalenia Regulaminu na rok 2009 z dnia 22 października 2008 r., 27 listopada 2008 r., 5 stycznia 2009 r., 20 stycznia 2009 r., 2 marca 2009 r.

⁵³ Uchwała Nr XXX/X/525/2009 Rady Miasta Jastrzębie Zdrój z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie regulaminu określającego wysokość i warunki przyznawania dodatków oraz szczegółowy sposób obliczania niektórych innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach, dla których organem prowadzącym jest Miasto Jastrzębie Zdrój

⁵⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 kwietnia 2009 r. nr NP/III/0911/69/119/09z dnia 15 maja 2009 r.

doktora i doktora habilitowanego lub tytuł profesora. W uzasadnieniu dodał, że stopień i tytuł naukowy kształtują wysokość wynagrodzenia zasadniczego, nie mają jednak wpływu na wysokość dodatku motywacyjnego (§ 4 ust. 3 pkt 3 regulaminu) oraz określanie, w jakiej wysokości planowanych środków w budżecie na wynagrodzenia osobowe nauczycieli tworzy się specjalny fundusz nagród (§ 8 ust. 1 i ust. 2 regulaminu).

(dowód: akta kontroli str. 557-578)

W latach 2011-2013 średniej wysokości wynagrodzenia nie osiągnęli nauczyciele dyplomowani. Kwota wypłaconych z tego tytułu dodatków uzupełniających wraz z pochodnymi wynosiła (odpowiednio): 144,79 tys. zł, 328,21 tys. zł i 577,77 tys. zł.

Doradca Prezydenta Miasta wskazał, że w celu zmniejszenia i wyeliminowania konieczności wypłaty dodatku uzupełniającego, dyrektorom szkół zalecono, aby godziny ponadwymiarowe planowane i doraźne przydzielać w miarę możliwości nauczycielom dyplomowanym. Przykładowo w roku szkolnym 2014/2015 w 12 szkołach podstawowych w ramach dodatkowych zajęć rozpoczęto realizację projektu pn. „Edukacja przez szachy” prowadzonego przede wszystkim przez nauczycieli dyplomowanych. Ponadto w tym roku szkolnym zwiększono zatrudnienie w świetlicach szkolnych, ze wskazaniem na przyznawanie dodatkowych godzin głównie nauczycielom dyplomowanym.

(dowód: akta kontroli str. 579-583, 585, 601, 621)

W budżetach Miasta na lata 2011-2014 na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli zaplanowano w części gminnej 193,75 tys. zł, 217,43 tys. zł, 213,83 tys. zł i 245,32 tys. zł. W wyniku zmian w trakcie roku budżetowego kwoty te zostały zwiększone do wysokości odpowiednio: 206,41 tys. zł, 222,32 tys. zł, 256,84 tys. zł i 301,84 tys. zł, natomiast poziom poniesionych wydatków w latach 2011-2013 wynosił: 87,09%, 92,82% i 96,70% planu po zmianach. Przyczyną niewykorzystania środków w wysokości: 26,63 tys. zł w 2011 r., 15,95 tys. zł w 2012 r. i 8,28 tys. zł w 2013 r. było, jak wyjaśnił Naczelnik, mniejsze zainteresowanie ze strony nauczycieli podjęciem studiów w semestrach zimowych oraz możliwość korzystania z nieodpłatnych szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 649, 653, 657, 661, 686)

W okresie objętym kontrolą łącznie 85 nauczycieli (w tym w latach 2011-2014 odpowiednio: 9, 19, 22 i 35), ukończyło studia podyplomowe i kursy kwalifikacyjne, z tego: 39 nauczycieli (w odpowiednich latach: 5, 10, 10 i 15) zatrudnionych w przedszkolach, 31 (w odpowiednich latach: 1, 6, 9, 15) w szkołach podstawowych i 15 (w odpowiednich latach: 3, 3, 4, 5) w gimnazjach. Udział nauczycieli, którzy ukończyli formy kształcenia, w odniesieniu do ogólnej liczby nauczycieli, w latach szkolnych 2011/2012 – 2014/2015 stanowił odpowiednio: 0,9%, 1,8%, 2% i 3%.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 25 nauczycieli (30%), którzy w latach 2011-2013 ukończyli studia podyplomowe i kursy kwalifikacyjne. Ukończone przez nich kierunki kształcenia były zgodne z kierunkami określonymi w przyjętych uchwałach Rady Miasta. Siedemnastu z nich powierzono prowadzenie zajęć edukacyjnych zgodnie uzyskanymi kwalifikacjami. Z pozostałych ośmiu, jak wyjaśnił Doradca Prezydenta, dwóch nauczycieli przebywa na urlopie macierzyńskim, kolejnych dwóch nie pracuje już w tych placówkach, jeden po powrocie z urlopu macierzyńskiego pracuje w świetlicy i nie przydzielono mu zajęć dodatkowych w ramach uzyskanych kwalifikacji z oligofrenopedagogiki. Natomiast trzech nauczycieli, którzy nie wykorzystują nabytych kwalifikacji ukończyło studia na kierunku Zarządzanie oświatą. Według złożonych wyjaśnień Naczelnika jeden z nich zamierza przystępować do konkursu na stanowisko dyrektora przedszkola, a dwóch

pozostałych ma zamiar w przyszłości przystępować do konkursów na stanowiska dyrektorów szkół i placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str.706-725,726,728-737,738,740-746,774-775)

2.1.4. Wydatki ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach prowadzonych przez gminę

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 wydatki bieżące publicznych przedszkoli wynosiły (odpowiednio): 26.161,04 tys. zł, 22.976,35 tys. zł i 23.852,04 tys. zł. Wydatki te finansowane były głównie ze środków własnych Miasta, które wynosiły: w 2011 r. - 19.315,51 tys. zł, w 2012 r. - 20.743,63 tys. zł i w 2013 r. - 21.339,09 tys. zł. Od 2012 r. Miasto zaangażowało środki pozyskane z Europejskiego Funduszu Społecznego w wysokości 13,77 tys. zł w 2012 r. i 43,88 tys. zł w 2013 r., z kolei od 2013 r. wydatki te finansowane były z dotacji z budżetu państwa na kwotę 1.201,43 tys. zł.

Wysokość dotacji przekazanych w badanym okresie do przedszkoli niepublicznych wynosiła (odpowiednio): 390,13 tys. zł, 506,95 tys. zł, 593,24 tys. zł,

(dowód: akta kontroli str. 380)

W przyjętych przez Radę Miasta uchwałach w latach 2011- 2012 określono wysokość opłat powyżej ustawowych bezpłatnych pięciu godzin dziennie za korzystanie z wychowania przedszkolnego w placówkach prowadzonych przez Miasto. Zgodnie z ich zapisami odpłatność ta wynosiła za każdą kolejną rozpoczętą godzinę zajęć: 0,15%⁵⁵ i 0,20%⁵⁶ minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego przez Radę Ministrów na dany rok budżetowy.

Jak poinformował Doradca Prezydenta na podstawie ww. uchwał wysokość opłat w badanym okresie wynosiła:

– w roku szkolnym 2011/2012 - 2,08 zł za okres od 1 września do 31 grudnia 2011 r., 2,25 zł za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 i 3,00 zł od 1 lipca do 31 sierpnia 2012 r.

– w roku szkolnym 2012/2013 – 3,00 zł za okres od 1 września do 30 grudnia 2012 r. i 3,20 od 1 stycznia do 31 sierpnia 2013 r.

Od 1 września 2013 r. Miasto pobierało opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu powyżej pięciogodzinnej podstawy programowej w kwocie 1 zł. Uchwałę w tym zakresie Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła 27 lutego 2014 r.⁵⁷

(dowód: akta kontroli str. 509-513,514-515,517-542)

W badanym okresie Miasto nie przeprowadzało kontroli wysokości opłat pobieranych przez placówki przedszkolne. W złożonych wyjaśnieniach Doradca Prezydenta wskazał, że kontrola wysokości pobieranych opłat za świadczenia odbywała się przez MZOSiP na etapie analizy dokumentów (składanego na początku każdego miesiąca przypisu dochodów i rozliczenia tego przypisu po zakończonym miesiącu) przedkładanych przez dyrektorów placówek.

(dowód: akta kontroli str. 517-542,543-545)

⁵⁵ Uchwała Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój Nr XVII.143.2011 z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jastrzębie-Zdrój.

⁵⁶ Uchwała Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój Nr IV.48.2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jastrzębie-Zdrój.

⁵⁷ Uchwała Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój Nr III.12.2014 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto Jastrzębie-Zdrój.

Roczny koszt kształcenia jednego wychowanka w latach szkolnych 2011/2012 – 2013/2014 wynosił odpowiednio:

- w przedszkolach: 6.908,26 zł, 6.290,84 zł, 7.392,47 zł;

- w oddziałach przedszkolnych: 9.183,51 zł, 8.775,12 zł i 10.933,44 zł.

(dowód: akta kontroli str. 776,1831-1836)

2.1.5. Wydatki ponoszone na zadania związane z dowożeniem uczniów do szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 17 ustawy o systemie oświaty w roku szkolnym 2014/2015 Gmina umożliwiła spełnienie obowiązku szkolnego 270 uczniom, w tym 51 wychowankom i uczniom niepełnosprawnym uczęszczającym do przedszkoli, szkół i gimnazjów prowadzonych przez Miasto (11 wychowanków przedszkoli, 34 uczniów szkół podstawowych i 6 uczniów gimnazjów). Z bezpłatnego dowożenia do szkół i gimnazjów skorzystali⁵⁸ wszyscy uczniowie niepełnosprawni oraz dziewięciu uczniów Szkoły Podstawowej nr 1 na czas realizacji inwestycji drogowej⁵⁹, która była przyczyną wydłużenia trasy dojścia do szkoły powyżej limitu określonego w art.17 ust. 2 ww. ustawy.

Przewóz wszystkich uczniów zlecono wykonawcom zewnętrznym⁶⁰, którzy zgodnie z zawartymi umowami zapewnili opiekuna odpowiedzialnego za zachowanie bezpieczeństwa podróżujących dzieci.

219 uczniom (166 uczniom szkół podstawowych i 53 uczniom gimnazjum) sfinansowano zakup biletów miesięcznych bądź zapewniono zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Bezpłatnym dowożeniem objęto wszystkich uprawnionych uczniów. Ponadto Gmina zorganizowała bezpłatne dowożenie dla 12 uczniów niepełnosprawnych na zajęcia do placówek zlokalizowanych na terenie Katowic, Gliwic, Dąbrowy Górniczej, Tarnowskich Gór i Raciborza.

(dowód: akta kontroli str. 352,356-367)

W związku z likwidacją Zespołu Szkół Nr 7 w Jastrzębiu-Zdroju Miasto nie ponosiło kosztów przejazdu uczniów⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 369-371)

2.1.6. Wydatki ponoszone z budżetu gminy na finansowanie szkół publicznych prowadzonych przez inne podmioty i szkół niepublicznych z terenu gminy

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Miasto przekazywało dotacje na realizację zadań oświatowych do siedmiu publicznych i niepublicznych placówek prowadzonych przez inne podmioty.

W latach szkolnych 2011/2012-2013/2014 dofinansowano:

– pięć przedszkoli niepublicznych⁶², z tego: Przedszkole niepubliczne z oddziałami integracyjnymi „Dzwoneczek”, w latach szkolnych na kwoty: 2011/2012 – 270,51

⁵⁸ Wg stanu na dzień 22 października 2014 r.

⁵⁹ Budowa Drogi Głównej Południowej na odcinku od DW933 – ul. Pszczyńskiej w Jastrzębiu-Zdroju do węzła autostrady A1 w Mszanie.

⁶⁰ Umowa Nr Ed.4464.0008.2014 z dnia 20 sierpnia 2014 r. z wykonawcą – Usługi Przewozowe Mariusz Kuśmirek z Żor i Umowa zawarta przez Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr 1 w Jastrzębiu Zdroju: z dnia 8 września 2014 r. na okres od 8 września 2014 r. do 31 października 2014 r.

⁶¹ W latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012 Miasto sfinansowało zakup biletów miesięcznych dla ucznia Gimnazjum nr 5 przy Zespole Szkół nr 7 w Jastrzębiu-Zdroju, które od 1 września 2012 r. zostało włączone do Zespołu Szkół Handlowych w Jastrzębiu-Zdroju. Z informacji uzyskanej od Dyrektora Zespołu Szkół Handlowych uczeń ten został przyjęty do Gimnazjum dla młodzieży w Rybniku ZDZ i od 1 września 2012 r. nie podjął nauki w Szkole.

tys. zł, 2012/2013 – 368,06 tys. zł, 2013/2014 - 397,59 tys. zł, a od roku szkolnego 2013/2014 dodatkowo: Przedszkole niepubliczne „Secret” na kwotę 31,02 tys. zł, Przedszkole niepubliczne „Berek” na kwotę 47,91 tys. zł, Przedszkole niepubliczne „Pod Tęczą” na kwotę 44,71 tys. zł i Przedszkole niepubliczne Centrum Logopedycznego na kwotę 111,44 tys. zł,

– Niepubliczne Gimnazjum dla Dorosłych AP Edukacja w latach szkolnych na kwoty: 2011/2012 - 13,22 tys. zł, 2012/2013 – 17,45 tys. zł, 2013/2014 -21.22 tys. zł (bez uczniów niepełnosprawnych),

– Publiczne Gimnazjum Sióstr Salezjanek w latach szkolnych na kwoty: 2011/2012 – 468,22 tys. zł, 2012/2013 – 354,26 tys. zł, i 2013/2014 326,89 tys. zł.

Średni koszt jednostkowy dotacji przekazanej przez Miasto na jednego wychowanka/ucznia w latach szkolnych 2011/2012-2013/2014 wynosił odpowiednio:

- dla przedszkoli niepublicznych: 7.454,45 zł, 8.238,73 zł i 9.165 zł;

- dla Publicznego Gimnazjum Sióstr Salezjanek: 5.780,55 zł, 6.626,73 zł i 6.541,50 zł;

- dla niepublicznego Gimnazjum dla Dorosłych AP Edukacja: 1.468,69 zł, 1.586,64 zł i 1.632,58 zł.

Określone w uchwałach Rady Miasta⁶³ zasady przyznawania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta do publicznych i niepublicznych placówek prowadzonych przez inne organy były zgodne z regulacjami wynikającymi z ustawy o systemie oświaty. W wyniku szczegółowego badania przyznanych i rozliczonych dotacji do dwóch placówek: Niepublicznego Gimnazjum dla Dorosłych AP Edukacja i Publicznego Gimnazjum Sióstr Salezjanek, w ostatnim przypadku stwierdzono naruszenie przyjętych zasad, co zostało opisane w ustalonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 372-379,1666-1671,1730-1739,1792-1801, 1831, 1837-1838)

2.1.7. Wydatki ponoszone z budżetu gminy w związku z realizacją innych zadań w zakresie oświaty

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta realizowano cztery projekty wyrównujących szanse edukacyjne, z tego trzy współfinansowane ze środków europejskich.

a) W projekcie pn. "Chcę wiedzieć więcej..." realizowanym w latach 2011-2012, w zajęciach pozalekcyjnych brało udział łącznie 151 uczniów klas I-VI Szkoły Podstawowej Nr 9. Uczniowie ci uczestniczyli w zajęciach z języka angielskiego, matematyki, komputerowych, kołach przyrodniczych, teatralnych, dziennikarskich. W zajęciach wyrównawczych skierowanych do uczniów, którzy wykazywali trudności w czytaniu i pisaniu, trudności matematyczne, informatyczne oraz z dostosowaniem społecznym, brało udział 52 uczniów. Zajęcia kierowane były również do grupy uczniów uzdolnionych matematycznie. Ponadto prowadzone zajęcia miały na celu

⁶² W całym badanym okresie dofinansowano Przedszkole niepubliczne „Dzwoneczek”, a od 2014 r. dodatkowo Przedszkole niepubliczne „Secret”, Przedszkole niepubliczne „Berek”, Przedszkole niepubliczne „Pod Tęczą”, Przedszkole niepubliczne Centrum Logopedycznego.

⁶³ Uchwały Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój: Nr VIII.65.2011 z dnia 26 maja 2011 r. i Nr I.7.2013 z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu miasta dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie miasta Jastrzębie-Zdrój oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, zwane dalej uchwałami w sprawie „trybu udzielania dotacji z budżetu miasta do dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych”

przygotowanie uczniów klas szóstych do sprawdzianu obejmującego język polski, matematykę, przyrodę. Rezultatem tych zajęć był wzrost poziomu wiedzy mierzony wynikami testów początkowych i końcowych. Łączna kwota wydatków poniesionych w okresie realizacji ww. projektu wyniosła 107 tys. zł.

b) W projekcie pn. "Osiągamy sukcesy w nauce" realizowanym w latach 2011-2012, w zajęciach dodatkowych wzięło udział łącznie 180 uczniów klas I-VI Szkoły Podstawowej nr 4. Uczniowie ci uczestniczyli w zajęciach: dydaktyczno-wyrównawczych z języka polskiego, bloku matematyczno-przyrodniczego i kształcenia zintegrowanego – 83 osoby, w których rezultatem był wzrost wiedzy badany w oparciu o wyniki testów początkowych i końcowych. W zajęciach eliminujących problemy emocjonalne i wychowawcze brało udział 8 osób, a eliminujących wady wymowy 15 uczniów. W obu grupach odnotowano skuteczność terapii wśród 85% uczestników. Zajęcia kierowane były również do grupy uczniów uzdolnionych, którzy rozwijali umiejętności na: zajęciach z języka angielskiego, informatyki, matematyki, przyrody, polonistycznych, w tym o charakterze artystycznym i kulturowym oraz o charakterze psychologiczno-pedagogicznym. Poziom osiągnięć w tej grupie badano wynikami testów początkowych i końcowych. Łączna kwota wydatków poniesionych w okresie realizacji ww. projektu wyniosła 153 tys. zł.

c) Projekt systemowy pn. "Dajmy dzieciom skrzydła - indywidualizacja procesu nauczania i wychowania w klasach I-III szkół podstawowych w Jastrzębiu-Zdroju" realizowany był przez Miasto w latach 2012-2013. W zajęciach dodatkowych udział brało 2.422 uczniów klas I-III z 18 szkół podstawowych. Zajęcia były skierowane do dzieci ze zdiagnozowanymi trudnościami w nauce, dysfunkcjami rozwojowymi, ale również dla dzieci uzdolnionych. Uczniowie ci uczestniczyli w zajęciach m.in. usprawniających czytanie, pisanie, naukę matematyki, a także rozwijających zainteresowania w zakresie nauk matematyczno-przyrodniczych, zainteresowań literackich i teatralnych, plastycznych, muzycznych oraz sportowych. Łączna kwota wydatków poniesionych w okresie realizacji ww. projektu wyniosła 1.113 tys. zł (z tego 62 tys. zł ze środków własnych Miasta).

d) W rządowym programie pomocy materialnej uczniom – „Wyprawka szkolna” dofinansowanie do zakupu podręczników otrzymało łącznie w latach 2011-2013 - 1.267 uczniów, w tym 163 uczniów z orzeczoną niepełnosprawnością m.in. słabowidzących, niesłyszących z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim i umiarkowanym. Łączna kwota wydatków poniesionych w okresie realizacji ww. projektu wyniosła 292 tys. zł.

Ponadto w placówkach oświatowych realizowano projekty z udziałem środków europejskich we współpracy ze szkołami m.in. z Hiszpanii, Francji, Niemiec mające na celu podnoszenie umiejętności uczniów, przełamywanie barier językowych i kulturowych. Były to m.in. projekty pn.: „Mali artyści Europy”, „Wewnątrz Krajobrazu - Poza Krajobrazem”, „Naturopia – strategie pro aktywnego ekoobywatelstwa”, „Poznanie tradycji, tworzenie jedności”, „Kształtowanie umiejętności społecznych, jako sposób na doskonalenie procesu dydaktycznego i budowania przyjaznego otoczenia szkoły”.

(dowód: akta kontroli str. 337,551-553,1104-1116,1839-1846)

2.2. Nadzór nad szkołami funkcjonującymi na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2014 nie przeprowadzano bezpośrednich kontroli prawidłowości wydatkowania udzielonych szkołom i przedszkolom dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 3e i art.90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty. Jak wyjaśnił Naczelnik w ramach monitorowania i nadzoru niepublicznych placówek Wydział Edukacji

korzysta z systemu informatycznego „Obsługa dotacji dla placówek niepublicznych” (ODPN). Wszystkie placówki niepubliczne dotowane przez Miasto są zobligowane do logowania w tym systemie i wprowadzania listy uczniów oraz frekwencji za każdy miesiąc. Sprawdzanie prawidłowości wydatków odbywa się na podstawie kwartalnego rozliczenia dotacji.

Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej dwóch placówek⁶⁴ wykazała, że podmioty te terminowo, tj. do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji składały wnioski o udzielenie dotacji. We wnioskach podawały m.in. planowaną liczbę uczniów w poszczególnych miesiącach (I-XII), z wyszczególnieniem liczby uczniów niepełnosprawnych oraz wag stopnia niepełnosprawności. Na podstawie informacji składanych przez placówki z początkiem każdego miesiąca (zawierających rzeczywistą liczbę uczniów, w tym liczbę uczniów niepełnosprawnych i wagę stopnia niepełnosprawności) Wydział Edukacji przygotowywał dyspozycję przekazania dotacji.

Dotowane placówki dokonywały kwartalnych rozliczeń otrzymanych i wydatkowanych dotacji, załączając informację o rodzajach sfinansowanych wydatków.

Wydział Edukacji analizował kwortalne rozliczenia przekazanych dotacji sprawdzając w nich wysokość wykorzystanych środków przez placówkę oraz ewentualną różnicę niewykorzystanej dotacji. Rozliczenia te były akceptowane przez Naczelnika oraz zatwierdzane przez Doradcę Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 388,1131)

Z informacji przekazanej przez Naczelnika nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków przyznanych szkołom i placówkom oświatowym odbywał się pierwotnie na etapie analizy i weryfikacji składanych przez placówki materiałów planistycznych do projektu budżetu na każdy rok. Niemniej jednak w wyniku czynności kontrolnych ustalono, że w Mieście nie weryfikowano wysokości wydatków planowanych przez dyrektorów placówek oświatowych na dofinansowanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli (co szczegółowo opisano w pkt 3 ustalonych nieprawidłowości w obszarze 2).

Nadzór nad realizacją budżetu był prowadzony w trakcie roku budżetowego w oparciu o zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu Miasta. Dyrektorzy placówek składali do Wydziału Edukacji wnioski w sprawie zmian wykraczających poza upoważnienia wydane im przez Prezydenta Miasta. Zgodnie z tymi upoważnieniami dyrektorzy mogli dokonywać zmian polegających wyłącznie na przesunięciu wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej w zakresie wydatków bieżących, w obrębie jednego rozdziału i tego samego zadania. Złożone wnioski do Wydziału wraz z uzasadnieniem podlegały szczegółowej analizie pod względem celowości, legalności i gospodarności. Jak wyjaśnił Naczelnik w przypadku wystąpienia wątpliwości pracownik wzywał pisemnie lub telefonicznie księgowego lub dyrektora placówki o uzupełnienie materiału budzącego zastrzeżenia. W sytuacji, gdy złożone wyjaśnienia zostały uznane za niewystarczające Wydział Edukacji negatywnie opiniował wniosek. Zaopiniowane wnioski przedkładane były na posiedzenia Prezydenta Miasta celem zatwierdzenia. Pozytywnie zatwierdzone wnioski trafiały do Wydziału Budżetu Urzędu, w celu przygotowania zarządzenia Prezydenta Miasta lub projektu uchwały Rady Miasta.

⁶⁴ Publicznego Gimnazjum Sióstr Salezjanek oraz niepublicznego Gimnazjum dla Dorosłych AP Edukacja.

Ponadto od 2014 r. wdrożono zintegrowany system zarządzania oświatą obejmujący wszystkie podległe placówki. Jak wyjaśnił Naczelnik system ten pozwala na bieżący podgląd (on-line) modułów w zakresie organizacyjno-finansowo-kadrowym.

(dowód: akta kontroli str.1131-1132,1144-1145)

W badanym okresie w jednostkach oświatowych, dla których Miasto było organem prowadzącym przeprowadzono 78 kontroli, z tego 55 kontroli dotyczyło m.in. prawidłowej gospodarki finansowej, legalności podejmowanych działań formalno-prawnych, celowości i rzetelności wydatkowania środków publicznych, gromadzenia środków publicznych, prowadzenia ewidencji wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowego majątku wraz z inwentaryzacją, a 23 kontrole obejmowały zagadnienia bezpieczeństwa i higienicznych warunków pracy w placówkach.

Analiza dokumentacji sześciu kontroli przeprowadzonych w czterech placówkach⁶⁵ potwierdziła, że formułowano wnioski pokontrolne dla placówek, w których stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, a ich dyrektorzy terminowo informowali o podjętych działaniach naprawczych. Ponadto w trzech przypadkach złożono zawiadomienia o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1127,1132-1133,1146)

Jak wyjaśnił Naczelnik oraz odpowiedzialny za weryfikację pracownik Wydziału Edukacji w latach objętych kontrolą weryfikacja poprawności danych przekazywanych przez jednostki oświatowe dotyczyła, m.in. kompletności całej bazy, tzn. czy wszystkie jednostki złożyły sprawozdania, ich kompletności, danych identyfikacyjnych placówek, podstawy prawnej świadczenia pracy w odniesieniu do posiadanego stopnia awansu zawodowego, obowiązków nauczycielskich oraz przyczyn ich nie spełnienia. W przypadku stwierdzenia niekompletności bazy lub błędów w przekazanych danych jak również wątpliwości, co do zgodności ze stanem faktycznym kontaktowano się telefonicznie.

W toku badanych czynności ustalono, że nie weryfikowano danych zawartych w SIO dotyczących „powierzchni terenów sportowych”, co szczegółowo opisano w ustalonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 1134-1135)

W gminnych placówkach oświatowych na podstawie mianowania⁶⁶ zatrudniono w latach szkolnych: 2011/12-2014/15 odpowiednio: 677 z 1.041 (65,0%), 722 z 1.081 (66,8%), 748 z 1.100 (68,0%) i 763 z 1.154 (66,1%) nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 1829)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2012-2014 (do kwietnia) wysokość udzielanych dotacji do Publicznego Gimnazjum Sióstr Salezjanek była niezgodna z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty oraz § 3 ust. 1 lit. d uchwał Rady Miasta w sprawie trybu udzielania dotacji z budżetu miasta do dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych.

W 2012 r. nie przekazano należnych kwot:, w październiku – 2,72 tys. zł, w listopadzie – 2,72 tys. zł, w grudniu – 2,43 tys. zł. Jednocześnie we wrześniu

⁶⁵ Dwie kontrole w zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących bhp oraz organizacji pracy szkoły przeprowadzone w ZS 13 i SP 12; cztery kontrole w zakresie ewidencji wartości niematerialnych i prawnych oraz rzeczowego majątku trwałego wraz z inwentaryzacją, odprowadzanie dochodów budżetowych na rachunek gminy przeprowadzone w ZS 13, SP 12, SP 5, ZSH.

⁶⁶ W rozumieniu sposobu nawiązania stosunku pracy, wg stanu na dzień 30 września danego roku.

przekazano o 0,38 tys. zł więcej. Suma nieprzekazanej dotacji na koniec 2012 r. wynosiła per saldo 7,5 tys. zł.

W 2013 r. do ww. jednostki przekazano kwoty wyższe niż dotacja należna: w styczniu o 7,50 tys. zł, a w lutym o 3,00 tys. zł. Natomiast w marcu przekazano mniej o 3,00 tys. zł. Suma przekazanej w nadmiarze dotacji na koniec 2013 r. wynosiła per saldo 7,50 tys. zł.

W 2014 r. do Gimnazjum Sióstr Salezjanek przekazywano wyższe niż należne kwoty dotacji: w styczniu o 1,56 tys. zł, w lutym o 1,56 tys. zł, w marcu o 1,56 tys. zł, a w kwietniu pomniejszono przekazaną dotację o sumę kwot przekazanych w nadmiarze tj. o 4,67 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 436-455,456-459)

Osobą odpowiedzialną za przygotowywanie dyspozycji przekazania dotacji do placówek niepublicznych i rozliczanie przyznanych dotacji była Podinspektor w Wydziale Edukacji, która od 1 września 2014 r. przebywała na urlopie macierzyńskim.

(dowód: akta kontroli str. 462,463,465)

Wyjaśniając powyższe Naczelnik stwierdził, że pracownik nie informował o zaistniałej sytuacji. Dodał również, że z ustaleń telefonicznych z Dyrektorem Gimnazjum Sióstr Salezjanek wynikało, że pracownik kontaktował się ze szkołą, wskazując na brak możliwości przekazania środków w 2012 r., w związku z czym zaproponował „wyrównanie” dotacji w styczniu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.460)

2. Nie weryfikowano danych wprowadzonych przez placówki oświatowe do gminnej bazy danych SIO, czym naruszono art. 111 ust. 3 ustawy o systemie informacji oświatowej.

Jak wyjaśniła Dyrektor ZSH w bazie danych SIO nie wykazano boiska do siatkówki, z uwagi na fakt, iż ze względów technicznych nie spełniało ono swojej funkcji. Teren ten został uznany za plac, na którym mogą być wykonywane ćwiczenia, ale niemożliwa jest gra w siatkówkę ze względu na bezpieczeństwo uczniów. W sierpniu 2012 r. na wniosek nauczycieli wychowania fizycznego boisko to zostało wyłączone z użytkowania.

Według złożonych wyjaśnień przez Dyrektora ZS 12 w bazie SIO w 2011 i 2012 nie wykazano bieżni prostej, gdyż od 2010 r. Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. w Jastrzębiu–Zdroju⁶⁷ w porozumieniu z Jastrzębskim Zakładem Wodociągów i Kanalizacji przeprowadzały na Osiedlu 1000-lecia remont i wymianę rur ciepłowniczych i kanalizacyjnych. Teren, na którym jest zlokalizowana bieżnia był „rozkopany”. Pierwszy odbiór nastąpił w lipcu 2011 r. jednak z uwagi na zawilgocenie rur i wyciek wody teren ten ponownie został „rozkopany”. Prace zakończono w październiku 2012 r. i po zakończonym remoncie PEC S.A. wykonała bieżnię w swoim zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 846,855,859,1037,1041,1043-1044)

NIK zwraca uwagę, że Gmina pozyskała informacje o ww. rozbieżnościach w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych. Do rozpoczęcia niniejszej kontroli Gmina nie zweryfikowała stanu rzeczywistego w tym zakresie.

Za weryfikację danych odpowiadał Inspektor w Wydziale Edukacji, który wyjaśnił, że z uwagi na liczne obowiązki nie weryfikował danych w tym zakresie. Dodał,

⁶⁷ Zwany dalej „PEC S.A.”.

że w okresie tym samodzielnie prowadził weryfikację bazy zawierającej ponad 170 jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 1052)

W zakresie nadzoru Naczelnik wyjaśnił, że prowadzeniem SIO, obejmującym bazy danych podległych publicznych szkół i placówek oświatowych oraz szkół i placówek niepublicznych, zajmował się jeden pracownik. Na jego wniosek, złożony po stwierdzeniu istotnych błędów w składanych przez placówki sprawozdaniach, jak również po przeprowadzonej przez Naczelnika realnej ocenie możliwości dokonywania przez jednego pracownika rzetelnej weryfikacji danych z dużej liczby placówek (w 2011 roku -173 jednostki, w 2012 roku – 170 jednostek, w 2013 r. – 175 jednostek), podjęta została decyzja o powierzeniu weryfikacji danych kolejnemu pracownikowi. Naczelnik wprowadził także druk „oświadczenia”, który podpisują kierownicy jednostek. Wskazane podczas kolejnych weryfikacji błędy były powodem, powierzenia obowiązków w zakresie weryfikacji danych SIO trzeciemu pracownikowi.

W kolejnych wyjaśnieniach Naczelnik podał, że zakres danych zawartych w bazie SIO jest tak obszerny, że sprawdzenie ich poprawności w wielu przypadkach jest możliwe wyłącznie w dokumentacji prowadzonych przez placówki (np. teczki osobowe pracowników, księgi uczniów, dokumenty dotyczące specjalnych potrzeb edukacyjnych). Podkreślił, że SIO nie jest bazą danych w dosłownym tego słowa znaczeniu, gdyż daje możliwości uzyskania kilku gotowych raportów, a pozyskiwanie większości danych wymaga ręcznego czasochłonnego spisywania poszczególnych pozycji z kolejnych plików.

(dowód: akta kontroli str. 764-765,1134-1135)

3. W latach 2011-2014 nie weryfikowano wysokości, planowanych przez dyrektorów placówek oświatowych, środków na doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 695,701)

Skutkiem braku weryfikacji było niezabezpieczenie w budżetach Miasta na lata 2011-2012 wydatków na doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości określonej w art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela, zgodnie z którym w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego - w wysokości 1 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Ta sama wysokość środków na doksztalcanie nauczycieli była również określona w § 1 Uchwał Rady Miasta w sprawie dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, przyjmowanych w latach 2011-2014, zgodnie z którym w budżecie Miasta wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości 1% planowanych rocznych środków, przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Odpowiedzialnym w tym zakresie byli Kierownik Referatu Finansowego oraz podinspektor w Wydziale Edukacji. W złożonych wyjaśnieniach osoby te podały, że sprawdzały, czy co do zasady dyrektor placówki zabezpieczył środki w rozdziale 80146 na doskonalenie i doksztalcanie zawodowe nauczycieli, natomiast nie weryfikowały wysokości zabezpieczonych środków. Według Kierownika Referatu Finansowego dyrektor samodzielnej jednostki, posiadający samodzielność finansową powinien był zabezpieczyć środki w odpowiedniej wysokości. Według podinspektora, liczba placówek wymagających zweryfikowania danych, ograniczony czas wyznaczony na ich weryfikację oraz fakt, że zajmują się tym tylko dwie osoby uniemożliwił sprawdzenie wszystkich szczegółów.

(dowód: akta kontroli str. 694-695,701-702)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁶⁸, wnosi o:

1. Zapewnienie weryfikacji danych zawartych w bazie SIO.
2. Zapewnienie terminowego przekazywania należnych dotacji do placówek niepublicznych w trakcie roku budżetowego.
3. Planowanie wydatków na doszkąlanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w wymaganej wysokości oraz weryfikację materiałów planistycznych przedkładanych przez dyrektorów placówek i egzekwowanie wykonania korekt w tym zakresie.
4. Kontynuowanie rozpoczętych działań zmierzających do poprawy warunków lokalowych, zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków kształcenia oraz infrastruktury sportowej w SP 12, ZS 12 i ZSH.

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 Katowicach.

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 21 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.

Katowice, dnia 27 stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

⁶⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami

