



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-16-01/2012

P/12/068

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/068 – Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym.
Okres objęty kontrolą	Lata szkolne 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 oraz 2012/2013 (do zakończenia kontroli).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Agnieszka Olejarz, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 83333 z dnia 8 października 2012 r.  (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kielce, ul. Rynek 1, 25-303 Kielce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Lubawski, Prezydent Miasta Kielce.  [Dowód: akta kontroli str. 3-4]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> przygotowanie gminy Kielce do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym.

Miasto Kielce podejmowało działania w zakresie rozpoznawania potrzeb szkół związanych z objęciem obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich oraz na rzecz zapewnienia odpowiedniej kadry nauczycielskiej. Prowadzono działania informacyjne promujące rozpoczęcie nauki w szkole przez dzieci sześciolletnie. Miasto uczestniczyło również w rządowym programie *Radosna szkoła*, mającym na celu wspieranie w latach 2009-2014 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia, w formie zakupu pomocy dydaktycznych do miejsc zabaw w szkołach.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na powierzeniu nauczycielom Szkoły Podstawowej nr 25 w Kielcach w ramach ich obowiązkowego wymiaru zajęć sprawowania opieki nad uczniami w czasie dowozu do szkoły, co było niezgodne z art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>2</sup> oraz na zatwierdzeniu takiej organizacji pracy szkoły przez organ prowadzący, tj. miasto Kielce.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, iż miasto Kielce jako organ prowadzący nie uwzględniło w organizacji prowadzonych przez niego szkół warunków, które są uznane w *Zalecanych warunkach i sposobie realizacji* podstawy programowej za optymalne dla kształcenia na pierwszym etapie edukacji, dotyczących liczebności uczniów w oddziałach. Poza tym nie utworzono w szkołach placów zabaw, mających istotne znaczenie dla poprawy warunków edukacji uczniów najmłodszych.

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Rozpoznanie potrzeb warunków lokalowych i wyposażenia oraz kadry nauczycielskiej prowadzonych szkół podstawowych, a także przyjęcia programów i harmonogramów przygotowań i zapewnienie ich finansowania

Opis stanu faktycznego

Rada Miasta Kielce uchwaliła, zgodnie z art. 14a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,<sup>3</sup> sieć prowadzonych przez gminę Kielce publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Ww. sieć obejmuje 34 przedszkola samorządowe i jedno przedszkole specjalne dla dzieci upośledzonych umysłowo w stopniu umiarkowanym i znacznym. (dowód: akta kontroli str. 161-166)

Rada Miasta Kielce, zgodnie z art. 17 ust. 4 ww. ustawy, ustaliła plan sieci oraz granice obwodów publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez miasto Kielce. Sieć ta, nie wliczając w nią szkół specjalnych i muzycznych I stopnia obejmuje 25 szkół. (dowód: akta kontroli str. 167, 168)

W latach szkolnych 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 i 2012/2013 liczba sześciolatków uczęszczających do klas pierwszych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę Kielce, według danych z Systemu Informacji Oświatowej (SIO) wynosiła odpowiednio: 64, 192, 347 i 210, a w oddziałach przedszkolnych tych szkół odpowiednio: 460, 398, 297 i 432. Byli to sześciolatkowie zamieszkali nie tylko na terenie miasta Kielce, lecz także i okolicznych gmin. Obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego nie realizowały trzy szkoły. (dowód: akta kontroli str. 173, 174)

Według danych z SIO (tabela OB.1) na dzień 30 września każdego roku szkolnego w okresie objętym kontrolą, obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego w szkołach i przedszkolach, dla których gmina Kielce jest organem prowadzącym, realizowało: w r. szk. 2009/2010 – 95,1% sześciolatków zamieszkałych na terenie Gminy, w r. szk. 2010/2011 – 93,8%, w r. szk. 2011/2012 – 89,1% i w r. szk. 2012/2013 – 84,5%. Obowiązkiem szkolnym w ww. szkołach objęto (dotyczy uczniów tylko z miasta Kielce): w r. szk. 2009/2010 – 31 uczniów sześciolatków, w r. szk. 2010/2011 – 94, w r. szk. 2011/2012 – 167 i w r. szk. 2012/2013 – 168, tj. odpowiednio 2,0%, 6,2%, 10,8% i 9,9% dzieci sześciolatków zamieszkałych na terenie Gminy (dowód: akta kontroli str. 169-172)

W Wydziale Edukacji, Kultury i Sportu (dalej WEKiS) Urzędu Miasta Kielce nie posiadano wiedzy na temat przyczyn niskiego udziału sześciolatków w klasach I szkół podstawowych. (dowód: akta kontroli str. 277)

W WEKiS nie opracowano także planów, programów i harmonogramów, w których zostałyby określone potrzeby w zakresie warunków lokalowych i wyposażenia oraz kadry nauczycielskiej związane z objęciem dzieci sześciolatków obowiązkami szkolnymi. Mieczysław Tomala, dyrektor WEKiS w swoim wyjaśnieniu stwierdził, że działania w tym zakresie były realizowane m.in. poprzez zgłaszanie co roku przez dyrektorów szkół do projektu budżetu Gminy swoich potrzeb w zakresie inwestycji, remontów oraz wyposażenia. Ponadto WEKiS dysponował pełnymi danymi dotyczącymi nauczycieli i ich kwalifikacji, a na potrzeby w zakresie doskonalenia i kształcenia nauczycieli jest prowadzony przez Gminę Samorządowy Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Nauczycieli. (dowód: akta kontroli str. 101)

W latach szkolnych 2009-2012 (do dnia 16 października) na doskonalenie nauczycieli nauczania wczesnoszkolnego poniesiono wydatki w wysokości 6.870 zł, z tego 3.792 zł w 2009 r., 1.980 zł w 2010 r., 528 zł w 2011 r. i 570 zł w 2012 r. Ze

<sup>3</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

środków tych, pochodzących z 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia nauczycieli, wyodrębnionych w budżecie organu prowadzącego szkołę zgodnie z art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela sfinansowano 17 różnych form doskonalenia (cztery konferencje, jedno szkolenie, dwie szkoleniowe posiedzenia rad pedagogicznych, sześć warsztatów i cztery konsultacje). (dowód: akta kontroli str. 190-196, 205-210, 277)

W latach 2009/2010-2012/2013 dyrektorzy 10 objętych badaniem szkół podstawowych prowadzonych przez gminę Kielce nie składali do Urzędu pism definiujących potrzeby inwestycyjne i remontowe w zakresie edukacji wczesnoszkolnej. (dowód: akta kontroli str. 197, 198)

Zgłoszone do projektu budżetu miasta Kielce w latach 2009-2012 propozycje zadań inwestycyjnych m.in. modernizacje budynków, wymiana stolarki okiennej, czy parkietu w sali gimnastycznej, nie były bezpośrednio (wyłącznie) związane z przygotowaniem szkół do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym. (dowód: akta kontroli str. 175-181)

W latach 2009-2012 na zadania inwestycyjne i remontowe, które można uznać za związane z przygotowaniem szkół na przyjęcie dzieci sześciolatków (m.in. malowanie sal, remont łazienki, szatni i sali korekcyjnej, odnowienie parkietu i wymianę podłóg) poniesiono wydatki w wysokości 80.988 zł. Wydatki te pokryto ze środków budżetu Gminy (31,3% wydatkowanej kwoty) oraz z dochodów uzyskanych przez szkoły z prowadzonej przez nie działalności ubocznej (68,7%). (dowód: akta kontroli str. 182)

W ramach przygotowania szkół do objęcia dzieci sześciolatków obowiązkiem szkolnym dokonano zakupu wyposażenia i pomocy dydaktycznych na kwotę 81.971 zł w 2009 r., 66.888 zł w 2010 r., 84.467 zł w 2011 r. i 28.831 zł w 2012 r. (do 17 października). Z ww. środków zakupiono m.in. dywany lub wykładziny, zestawy mebli, krzeselka, stoliki, telewizory, radiomagnetofony, odtwarzacze DVD, zestawy komputerowe, notebooki, projektory, tablice interaktywne, pomoce dydaktyczne typu klocki, puzzle, piłki oraz zabawki. (dowód: akta kontroli str. 183-189)

W latach 2009-2012 z Urząd nie kierował w formie pisemnej do dyrektorów szkół zaleceń dotyczących przygotowania warunków lokalowych i wyposażenia oraz kadry do potrzeb kształcenia uczniów sześciolatków. Zalecenia w powyższym zakresie były przekazywane – jak wynika z wyjaśnień dyrektora WEKiS – podczas spotkań, zwoływanych w sprawach organizacyjnych. Na tych zebraniach Zastępca Prezydenta Miasta Kielce oraz dyrektor ww. Wydziału zwracali się do dyrektorów z prośbą o przygotowanie obiektów szkolnych do rozpoczęcia roku szkolnego i zapewnienia w nich bezpiecznych i higienicznych warunków oraz składania do Wydziału informacji o realizacji tego zadania (kopii protokołów kontroli obiektu szkolnego). Ponadto apelowali o analizowanie potrzeb i przygotowanie pomieszczeń dla dzieci sześciolatków oraz o składanie wniosków na zakup pomocy dydaktycznych do miejsc zabaw w ramach programu pn. *Radosna szkoła*. Zalecali również korzystanie z oferty szkoleń dla nauczycieli przygotowanej przez Samorządowy Ośrodek Doradztwa Metodycznego i Doskonalenia Nauczycieli w Kielcach. Przebieg i treść tych spotkań nie została udokumentowana.

Weryfikacja powyższych zaleceń – jak wynika z wyjaśnień dyrektora WEKiS – następowała poprzez analizę: złożonych w ramach programu *Radosna szkoła* wniosków, szczególnie pod kątem przygotowania pomieszczeń na przyjęcie uczniów sześciolatków (np. ich pomalowania, zabudowania grzejników, wyposażenia w wykładziny, szafki, ławeczki) oraz sprawozdań z działalności ww. Ośrodka w zakresie doskonalenia nauczycieli. (dowód: akta kontroli str. 200, 201)

W latach 2009-2012 nie odnotowano skarg i wniosków mieszkańców oraz radnych dotyczących sytuacji i warunków w prowadzonych przez Gminę szkołach podstawowych. (dowód: akta kontroli str. 212-215)

Obserwując tendencją wzrostową w liczbie sześciolatków zamieszkałych na terenie gminy Kielce (od 1.481 w r. szk. 2009/2010 do 1.602 w r. szk. 2012/2013) oraz niski udział sześciolatków w klasach pierwszych szkół podstawowych (tylko 9,9% w r. szk. 2012/2013 i odnotowany spadek w stosunku do roku 2011/2012) można przypuszczać, że w r. szk. 2014/2015 ze względu na ustawowe włączenie do obowiązku szkolnego wszystkich dzieci sześciolatków nastąpi skumulowanie liczby dzieci w oddziałach klas pierwszych szkół podstawowych.

Zdaniem dyrektora WEKiS, gmina Kielce posiada dostateczną bazę lokalową, aby przyjąć zwiększoną liczbę dzieci w r. szk. 2014/2015. W sytuacji istotnego zwiększenia liczby uczniów i oddziałów klas I szkół podstawowych gmina Kielce planuje przesunięcie kadry nauczycielskiej z przedszkoli, a ewentualne braki kadrowe pokryje nowo zatrudnionymi nauczycielami. (dowód: akta kontroli str. 277)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

## **2. Zapewnienie warunków organizacyjnych, w tym środków finansowych na zatrudnienie odpowiedniej kadry nauczycieli do kształcenia uczniów sześciolatków w szkołach**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2009-2012 gmina Kielce nie prowadziła w udokumentowanej formie analiz potrzeb kadrowych w szkołach podstawowych w związku z objęciem obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków.

Z wyjaśnienia Dyrektora WEKiS wynika, że Urząd dysponował pełnymi danymi na temat kwalifikacji wszystkich nauczycieli zatrudnionych w szkołach podlegających miastu Kielce i w związku z tym nie zachodziła potrzeba dokonywania odrębnej analizy. Dyrektor także stwierdził, że na potrzeby utworzenia klas I z dziećmi sześciolatkami miasto dysponowało i dysponuje odpowiednią kadrami. (dowód: akta kontroli str. 101)

W ramach oferty form doskonalenia nauczycieli, Samorządowy Ośrodek Doradztwa Metodycznego i Doskonalenia Nauczycieli co roku proponował warsztaty i szkolenia w zakresie edukacji wczesnoszkolnej, z tego siedem tego typu form w r. szk. 2009/2010, jedenaście w r. szk. 2010/2011, 10 w r. szk. 2011/2012 i osiem w r. szk. 2012/2013. (dowód: akta kontroli str. 278-287)

Zgodnie z art. 34a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, *organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.* W ramach tego nadzoru, na podstawie art. 34a ust. 3 w związku z art. 33 ust. 4 ww. ustawy, upoważnieni przedstawiciele organu prowadzącego mogą wydawać dyrektorom szkół i placówek doraźne zalecenia oraz zgłaszać uwagi i wnioski wynikające z przeprowadzonych czynności.

W latach szkolnych 2009/2010-2011/2012 organ prowadzący nie wydawał nadzorowanym szkołom podstawowym pisemnych zaleceń w przedmiocie objęcia obowiązkiem szkolnym sześciolatków. (dowód: akta kontroli str. 217)

W Urzędzie nie sporządzano w formie pisemnej analiz dotyczących prognozowanej liczby uczniów w klasach I.

Prognozowanie liczby potrzebnych miejsc w oddziałach klas I szkół prowadzonych przez gminę Kielce – jak wynika z wyjaśnień dyrektora WEKiS – wygląda w sposób następujący: każda ze szkół podstawowych otrzymuje z Wydziału Spraw

Obywatelskich wykaz dzieci zamieszkałych w obwodzie danej szkoły. Nabór do klas I danej szkoły podstawowej prowadzony jest w miesiącach marzec-kwiecień. Na podstawie tych danych dyrektor szkoły planuje liczbę oddziałów klasy I na kolejny rok szkolny. WEKiS na podstawie danych o liczbie dzieci 7-letnich, 6-letnich w przedszkolach samorządowych, 6-letnich zapisanych do szkolnych oddziałów „0” oraz wiedzy z poprzednich lat szkolnych prognozuje ogólną liczbę oddziałów klas I. Weryfikacja planowanej liczby oddziałów klas pierwszych w poszczególnych szkołach podstawowych następuje na etapie zatwierdzania projektów arkusza organizacji szkoły zawierającego informacje o liczbie oddziałów, który dyrektorzy składają do dnia 30 kwietnia każdego roku. Zatwierdzenie arkusza organizacji następuje w terminie do końca maja każdego roku. W szczególnych przypadkach, gdy w sierpniu okaże się w szkole, że liczba zapisanych dzieci do klasy I przekracza znacznie zaplanowaną, to na wniosek dyrektora szkoły tworzy się dodatkową klasę I (w latach szkolnych 2009/2010-2012/2013 utworzono cztery takie klasy) (dowód: akta kontroli str. 201, 218-230)

O możliwości rozpoczęcia nauki przez dzieci sześciolatnie Urząd informował mieszkańców w 2009 i 2010 r. poprzez prasę lokalną (*Echo Dnia* i lokalne wydanie *Gazety Wyborczej*), na łamach której zachęcał do wcześniejszego posłania dzieci do szkoły, informował o spotkaniach prowadzonych z przedstawicielami Urzędu i Kuratorium Oświaty w Kielcach (dalej *Kuratorium*) oraz w przedszkolach w ramach akcji promującej obniżenie wieku szkolnego.

W dniach od 15 lutego do 4 marca 2010 r., w przedszkolach kieleckich odbył się cykl spotkań informacyjnych prowadzonych przez wizytatorów Kuratorium w ramach programu promującego obniżenie wieku obowiązku szkolnego w województwie świętokrzyskim – *Sześciolatki w szkole*. Spotkania te miały na celu zapoznanie rodziców dzieci urodzonych w 2004 r. z aktualnym stanem prawnym związanym z możliwością zapisania 6-latków do szkół oraz zmianami w podstawie programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego, w tym rolę diagnozy przedszkolnej w ocenie stanu gotowości szkolnej dziecka. W spotkaniach tych z rodzicami dzieci sześciolatków uczestniczyli dyrektorzy szkół podstawowych i przedszkoli z terenu Kielc.

Do wcześniejszego posłania dzieci do szkoły w 2010 i 2011 r. zachęcali również w wywiadach prasowych i radiowych (Radio Kielce) Andrzej Sygut, Zastępca Prezydenta Miasta Kielce oraz Małgorzata Muzoń, Świętokrzyski Kurator Oświaty. Ponadto w organizowanych w szkołach „Dniach otwartych”, rodzice mogli zapoznać się z warunkami lokalowymi, wyposażeniem sal lekcyjnych oraz dowiedzieć się o organizacji pracy w grupie sześciolatków. (dowód: akta kontroli str. 201, 202, 204, 231-238)

W latach szkolnych 2009/2010-2012/2013 nie stwierdzono przypadków łączenia klas I w szkołach podstawowych. (dowód: akta kontroli str. 239)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Analiza 40 arkuszy organizacyjnych na lata szkolne 2009/2010-2012/2013 złożonych przez 10 szkół podstawowych objętych badaniem wykazała, że gmina Kielce, zatwierdzając powyższe arkusze (zawierające prognozowaną liczbę oddziałów klas I i uczniów w tych oddziałach), wyrażała zgodę na tworzenie oddziałów klas I o liczebności większej niż 26 uczniów (w r. szk. 2009/2010 jednego z 25 oddziałów klas I o liczebności 31 uczniów i w r. szk. 2012/2013 sześciu z 23 o liczebności 27 i 28 uczniów). Według danych zawartych w elektronicznych arkuszach organizacyjnych, tworzonych w programie *Arkusz Optivum*, klas I liczących więcej niż 26 osób było: w r. szk. 2009/2010 – jedna z 25, w r. szk. 2010/2011 – trzy z 27, w r. szk. 2011/2012 – cztery z 30 i w r. szk. 2012/2013 –

siedem z 22. Liczba uczniów w tych oddziałach przekraczała zalecaną o 1-3 osoby. (dowód: akta kontroli str. 240)

Zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół<sup>4</sup> i załącznikiem nr 2 do rozporządzenia (w ww. zakresie) z dnia 27 sierpnia 2012 r.<sup>5</sup>, wskazane jest, aby edukacja w klasach I-III szkoły podstawowej odbywała się w zespołach rówieśniczych liczących nie więcej niż 26 osób.

Zastępca Prezydenta Miasta Kielce, Andrzej Sygut, zatwierdzający arkusze organizacyjne wyjaśnił: *Na etapie projektowania organizacji każdego roku szkolnego mogą zdarzyć się sytuacje, że zatwierdzono większą niż zalecana 26 liczbę uczniów w klasie I. Wynika to z doświadczenia lat ubiegłych, które wskazuje, że często rzeczywista liczba uczniów rozpoczynająca naukę jest niższa niż planowana. Ponadto zatwierdzenie większej liczby oddziałów jest związane z zatrudnieniem większej liczby nauczycieli, co w przypadku mniejszego niż zaplanowany naboru spowodowałoby konsekwencje kadrowe i finansowe.* Podkreślił również, że powyższe stwierdzenie dotyczące liczby osób w oddziałach klas I-III nie stanowi kategorię limitu (nie może przekroczyć). Poza tym – jak wyjaśnił – *żadne badania naukowe (zarówno w Polsce, jak i za granicą) nie potwierdziły korelacji między liczebnością oddziału (do 35 uczniów), a wynikami nauczania.* Zdaniem zastępcy Prezydenta, przyjęty przez Urząd sposób postępowania przy projektowaniu organizacji pracy szkół podstawowych stanowi rozsądny kompromis między oczekiwaniami rodziców, wskazówkami zawartymi w ww. rozporządzeniu oraz gospodarnym dysponowaniem środkami budżetowymi.

Z wyjaśnień zastępcy Prezydenta Miasta Kielce wynika, że pracownicy odpowiedzialni za nadzór nad arkuszem organizacji monitorują wielkości podane w elektronicznych arkuszach organizacyjnych, nie dopuszczając zarówno do nadmiernej, jak i zbyt małej liczebności klas.

Zastępca Prezydenta podał, że *zgodnie z wyjaśnieniami dyrektorów szkół najczęstszą przyczyną większej niż zalecana liczebności klas (w przypadku ich nierównomiernego podziału) są prośby rodziców.* (dowód: akta kontroli str. 242, 243)

Sprawowanie nadzoru nad organizacją i funkcjonowaniem szkół i placówek oświatowych, a w szczególności konsultowanie i nadzorowanie prawidłowości projektów arkuszy organizacyjnych oraz aneksów do tych arkuszy w zakresie określonym przez przepisy prawa oraz zarządzenia wewnętrzne należy do zadań pracowników Referatu Edukacji, tj. Jolanty Kamińskiej, Magdaleny Dąbrowskiej i Piotra Ślusarczyka. (dowód: akta kontroli str. 126, 128, 244, 246)

Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty za działalność szkoły, w szczególności za zapewnienie warunków jej działania, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki odpowiada organ prowadzący tę szkołę.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

### **3. Organizacja dowożenia sześciolletnich uczniów klas I do szkół podstawowych**

Opis stanu faktycznego

Na terenie gminy Kielce zorganizowano dowóz tylko w jednej szkole, tj. Szkole Podstawowej nr 25 w Kielcach (SP nr 25). Z bezpłatnego transportu w r. szk. 2009/2010 skorzystało 33 uczniów klas I tej szkoły (nie było wśród nich sześciolatków), w r. szk. 2010/2011 – 29 (w tym dwóch sześciolatków), w r. szk.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 977.

2011/2012 – 37 (w tym sześciu sześciolatków) i w r. szk. 2012/2013 – 25 (w tym jedno dziecko sześciolatnie). (dowód: akta kontroli str. 101, 130)

Gmina Kielce realizację ustawowego obowiązku zapewnienia przez gminę bezpłatnego transportu i opieki nad dziećmi w czasie przewozu zleciła Dyrektorowi ww. szkoły. Co roku dyrektor szkoły uzyskiwał od Zastępcy Prezydenta miasta Kielce pisemną zgodę na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dowóz uczniów do szkoły. (dowód: akta kontroli str. 133, 135-142)

W złożonym wyjaśnieniu Andrzej Sygut, Zastępca Prezydenta miasta Kielce stwierdził: *Przyjęto rozwiązanie organizacyjne najbardziej optymalne i korzystne dla dzieci – szkoła w sposób racjonalny, dostosowany do planu lekcji organizuje dowóz, zapewniając przy tym opiekę osób, z którymi dzieci przebywają na co dzień w szkole.* (dowód: akta kontroli str. 133)

Odnosnie nadzoru nad realizacją powierzonego szkole obowiązku dowozu dzieci do szkoły i opieki nad nimi w czasie transportu, Zastępca Prezydenta miasta Kielce wyjaśnił, iż *nie ma szczególnego trybu ani sposobu nadzorowania realizacji tego zadania, nadzór wykonywany jest w ramach bieżących kontroli i audytów przeprowadzanych w szkole.* (dowód: akta kontroli str. 133)

W badanym okresie ani Wydział Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu, ani WEKiS nie przeprowadzały w SP nr 25 kontroli która obejmowałaby zagadnienia dotyczące transportu dzieci do szkoły i opieki nad nimi w czasie przewozu. (dowód: akta kontroli str. 153-155)

Zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji miejskiej zapewniono uczniom czterech szkół podstawowych. W r. szk. 2009/2010 ze zwrotu ww. kosztów skorzystało sześciu uczniów klas I, w r. szk. 2010/2011 – trzech, w r. szk. 2011/2012 i 2012/2013 po jednym uczniem. Wśród tych uczniów nie było dzieci 6-letnich. (dowód: akta kontroli str. 248)

Gmina Kielce zapewniła środki na transport uczniów, w tym na zwrot kosztów ich przejazdu komunikacją miejską w rozdziale 80113 – *Dowożenie uczniów do szkół.* W 2009 r. na to zadanie zaplanowała 177.807 zł, w 2010 r. – 186.650 zł, w 2011 r. – 465.056 zł i 2012 r. – 576.082 zł, wydatkowała odpowiednio: 99,3%, 97,8%, 97,6% i na dzień 30 września 2012 r. 60,4% zaplanowanej kwoty. (dowód: akta kontroli str. 149-152)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie otrzymał od rodziców wniosków o objęcie bezpłatnym dowozem uczniów klas I (w tym 6-latków), których droga z domu do szkoły była krótsza niż 3 km. (dowód: akta kontroli str. 249)

Gmina Kielce nie posiada harmonogramów dowozu uczniów do SP nr 25. Z danych uzyskanych z ww. szkoły wynika, że godziny dowozu dzieci do szkoły i ich powrotu do domu dostosowane były do planów lekcyjnych, chociaż stwierdzono pojedyncze przypadki, w których dowożeni uczniowie oczekiwali na rozpoczęcie zajęć dłużej niż godzinę. Z oświadczenia dyrektora SP nr 25, Sylwestra Ozgi wynika, iż dowożonym uczniom, oczekującym na rozpoczęcie lekcji lub powrót do domów po ich zakończeniu zorganizowano zajęcia świetlicowe. (dowód: akta kontroli str. 157-160)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na powierzeniu nauczycielom SP nr 25 sprawowania opieki na uczniami w czasie dowozu w ramach ich obowiązkowego wymiaru zajęć i zatwierdzeniu takiej organizacji pracy szkoły przez organ prowadzący.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza 3 km w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego

transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej.

Opiekę nad uczniami dowożonymi z SP nr 25, zgodnie z zakresami obowiązków, sprawują pracownicy obsługi zatrudnieni w tej szkole (17 osób) oraz nauczyciele świetlicy (9 osób). W złożonym wyjaśnieniu dyrektor szkoły, Sylwester Ozga stwierdził, że zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela w ramach czasu pracy, o którym mowa w ust. 1 punkt 2, nauczyciel świetlicy obowiązany jest realizować inne czynności i zajęcia wynikające z zadań statutowych szkoły, ze szczególnym uwzględnieniem zajęć opiekuńczych i wychowawczych wynikających z potrzeb i zainteresowań uczniów. Dowóz uczniów stanowi integralną część pracy nauczyciela świetlicy, który ma zapewnić bezpieczeństwo i opiekę dzieciom dojeżdżającym do szkoły.

Gmina nie zawierała umów cywilnoprawnych z ww. osobami. (dowód: akta kontroli str. 144-148)

Zastępca Prezydenta Miasta Kielce wyjaśnił: gmina przyjęła rozwiązanie organizacyjne polegające na realizowaniu zadania własnego za pośrednictwem swojej jednostki organizacyjnej, a zapewnienie opieki stanowi integralną część realizacji tego zadania. Dla zapewnienia jak najlepszej opieki dzieci dojeżdżają do szkoły wraz z nauczycielem świetlicy. Przyjęto zasadę, iż opieka nad dziećmi w czasie ich dowozu do szkoły stanowi integralną część opieki świetlicowej – świetlica szkolna przejmuje dziecko pod opiekę już w drodze do szkoły. W arkuszu organizacyjnym Szkoły Podstawowej nr 25 jest zatwierdzana taka liczba godzin świetlicy, by zapewnić opiekę nad dziećmi zarówno przebywającymi na świetlicy szkolnej, jak i dowożonymi do szkoły. Nauczyciele sprawują opiekę nad dziećmi w ramach czasu pracy określonego w art. 42 ust. 3 ustawy Karta nauczyciela. (dowód: akta kontroli str. 133, 134)

NIK nie podziela stwierdzenia przedstawionego w powyższym wyjaśnieniu. Na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela, nie można powierzyć nauczycielowi opieki nad uczniami w czasie ich przewozu w ramach obowiązkowego wymiaru zajęć. W ramach czasu pracy (maksymalnie 40 godzin na tydzień) nauczyciel jest obowiązany realizować wyłącznie inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkoły. W wyniku powierzenia szkole przez organ prowadzący (gminę) zadania polegającego na zapewnieniu transportu i opieki uczniom, zadanie to nie staje się zadaniem statutowym szkoły.

Wymiar godzin zajęć określony w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela dotyczy zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, prowadzonych bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz. Zajęcia te odnoszą się do podstawowych funkcji szkoły, określonych w art. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, tj. dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Sprawowanie opieki nad uczniami podczas ich transportu do szkoły nie jest żadną z funkcji szkoły, lecz ustawowym obowiązkiem gminy.

W związku z powyższym powierzenie przez dyrektora SP nr 25, na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela, sprawowania przez nauczycieli opieki nad dowożonymi uczniami jest niezgodne z cytowanym przepisem, niezależnie od tego, że łączny wymiar pensum, obejmujący czas opieki sprawowanej w czasie transportu do szkoły, nie przekraczał określonego w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela.

Przyjęte przez dyrektora szkoły rozwiązanie w zakresie powierzenia nauczycielom opieki nad uczniami w czasie dowozu może mieć wpływ na koszty organizacji dowożenia (godzina w ramach pensum dydaktycznego nauczyciela jest droga), na sprawozdawczość w zakresie wydatków budżetowych (wydatki na dowożenie i na wynagrodzenie nauczyciela są ujmowane w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej) oraz na organizację pracy szkoły.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

Opis stanu  
faktycznego

#### 4. Realizacja programu pn. *Radosna Szkoła*

W latach 2009-2012 (do 1 września 2012 r.) w realizacji rządowego programu pn. *Radosna Szkoła* wzięły udział 23 szkoły prowadzone przez gminę Kielce, w tym dwie szkoły specjalne i dwie z oddziałami integracyjnymi. Wszystkie z nich wniosły o udzielenie wsparcia finansowego na zakup pomocy dydaktycznych do miejsc zabaw w szkołach. W 2009 r. Gmina dwukrotnie wystąpiła do wojewody świętokrzyskiego o wsparcie finansowe na ww. cel:

- 3 sierpnia 2009 r. wniosła o dofinansowanie dla 15 szkół w wysokości 163.576,40 zł (uzyskała dotację dla 12 z nich w wysokości 139.673 zł do wykorzystania w terminie do 31 grudnia 2009 r.),
- 2 listopada 2009 r. wystąpiła o dofinansowanie dla 10 szkół w wysokości 143.952 zł (otrzymała środki finansowe w wysokości 143.952 zł do wykorzystania w terminie do 31 grudnia 2010 r.).

Z kolejnym wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego w wysokości 11.940 zł dla jednej szkoły Gmina wystąpiła 29 października 2010 r. (uzyskała dotację w wysokości 11.940 zł do wykorzystania w terminie do 31 grudnia 2011 r.). Gmina nie skierowała do Wojewody Świętokrzyskiego żadnego wniosku o dotację na sfinansowanie zakupu pomocy dydaktycznych w roku 2012.

Na realizację powyższych zadań Gmina wydatkowała ze środków własnych: 103 zł w 2009 r. i 36.163,41 zł w 2010 r., a w 2011 r. środki własne Gminy na ten cel nie były wydatkowane. ((dowód: akta kontroli str. 5-45)

Liczba dzieci 6-letnich w klasach I, podana we wniosku złożonym do wojewody świętokrzyskiego w dniu 3 sierpnia 2009 r. była zgodna z oszacowaniem dyrektorów szkół, podanym w ich wnioskach o udzielenie wsparcia finansowego. Dane dotyczące liczby 6-latków w klasach I, ujęte we wniosku z 2 listopada 2009 r. były w dziewięciu przypadkach na dziesięć zgodne z danymi z SIO na dzień 30 września 2009 r. W jednym przypadku we wniosku wystąpiła nieistotna niezgodność ze stanem faktycznym danych o liczbie uczniów (o jedną osobę). Liczba 6-latków w klasach I podana we wniosku Gminy z 29 października 2010 r. była zgodna z podaną w SIO na dzień 30 września 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 47-49)

Analiza trzech zadań (o największej wartości dofinansowania), polegających na dostarczeniu do szkół pomocy dydaktycznych wskazanych we wnioskach o udzielenie wsparcia finansowego wykazała, że wszystkie zadania wykonano w zakresie i na warunkach określonych w umowach zawartych pomiędzy Kuratorium, a miastem Kielce (jednej z 30 września 2009 r. zawartej zgodnie z art. 130 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>, drugiej z 30 kwietnia 2010 r. zawartej zgodnie z art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup>). Zakupu pomocy dydaktycznych dokonali dyrektorzy szkół, na rzecz których przyznano środki, na podstawie § 2 ust. 7 ww. umowy. Przekazane środki finansowe zostały wykorzystane terminowo, zgodnie z celem, na jaki je uzyskano. (dowód: akta kontroli str. 21-29, 50-93)

We wniosku dyrektora Szkoły Podstawowej nr 2 w Kielcach o udzielenie wsparcia finansowego na zakup pomocy dydaktycznych do miejsc zabaw szkoła wskazała rzeczowy wkład własny, do którego zaliczyła pomalowanie sali lekcyjnej, zakup wykładziny dywanowej, zakup stolików uczniowskich i krzesłek.

Środki z dotacji celowej przyznanej w ramach programu *Radosna Szkoła*, niewykorzystane do końca roku 2009 w wysokości 1.595,18 zł zostały zwrócone na rachunek Kuratorium Oświaty w Kielcach w dniu 15 stycznia 2010 r. W latach 2010

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

i 2011 udzielone wsparcie finansowe wykorzystano w całości. (dowód: akta kontroli str. 39-44, 94-97)

Sprawozdania końcowe z wykorzystania wsparcia finansowego na zakup pomocy dydaktycznych do miejsc zabaw w ramach programu *Radosna Szkoła* za lata 2009-2011 przedłożono do ww. Kuratorium w terminie do dnia 15 stycznia roku następującego po roku otrzymania wsparcia finansowego, tj. zgodnie z § 10 ust. 9 rozporządzenia z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia<sup>8</sup>. (dowód: akta kontroli str. 34-46)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Ze sprawozdań z wykorzystania wsparcia finansowego na zakup pomocy dydaktycznych do miejsc zabaw w szkołach w ramach programu *Radosna szkoła* wynika, że w 2009 i 2010 r. dwie szkoły posiadały na swoim terenie szkolne place zabaw dostosowane do potrzeb i liczby dzieci w młodszym wieku szkolnym. W 2011 r. były to trzy szkoły. (dowód: akta kontroli str. 36, 40, 44)

Z danych z SIO na dzień 30 września 2012 r. wynika, że 22 szkoły z 25 prowadzonych przez Gminę nie posiadało placów zabaw. Przy 18 z 25 znajdowały się tereny zielone. (dowód: akta kontroli str. 98)

Z opisu programu *Radosna Szkoła* wynika, że działania finansowane w ramach tego programu, obejmujące wyposażenie szkół podstawowych w miejsca zabaw dla dzieci i szkolne place zabaw, mają służyć tworzeniu warunków do realizowania nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego na pierwszym etapie edukacji, obowiązującej od roku szkolnego 2009/2010. Gmina Kielce nie wzięła udziału w programie *Radosna Szkoła* w zakresie tworzenia lub modernizacji szkolnych placów zabaw, ponieważ uznała, że udział w nim nie znajduje uzasadnienia ze względów pedagogicznych, ekonomicznych i organizacyjnych. Zdaniem dyrektora WEKiS, *podstawa programowa edukacji wczesnoszkolnej nie przewiduje zajęć na placach zabaw wobec powyższego ich funkcjonowanie przy szkołach nie ma racjonalnego uzasadnienia*. Zdaniem dyrektora, uczniowie szkół mogą korzystać z ogólnodostępnych placów zabaw i terenów zielonych oraz z placów zabaw należących do przedszkoli samorządowych, które usytuowane są w okolicy wielu szkół. Nie uwzględnił jednak faktu, że przy siedmiu szkołach nie było również terenów zielonych. Ponadto stwierdził on także w wyjaśnieniu, że *...konieczność zapewnienia 50% wkładu własnego do inwestycji, której zasadność jest wątpliwa, Gmina uznała za niecelowe*. Tworzenie dodatkowych placów zabaw w szkołach podstawowych tylko dla dzieci sześciolletnich to również, w opinii dyrektora, dodatkowe obciążenie dla gminy i szkoły m.in. ze względu na konieczność stałej konserwacji placów zabaw i nadzorowania ich przez pracowników szkoły.

Gmina Kielce nie przystąpiła do programu *Radosna Szkoła* w zakresie tworzenia lub modernizacji szkolnych placów zabaw, pomimo iż w 2009 r. dyrektorzy czterech szkół podstawowych wystąpili do niej z wnioskami o udzielenie wsparcia finansowego na utworzenie szkolnego placu zabaw. Wnioskowana przez ww. dyrektorów kwota wsparcia finansowego wynosiła 152.783,50 zł. Deklarowana w ww. wnioskach liczba dzieci sześciolletnich w klasach pierwszych wynosiła od 0 do 4. (dowód: akta kontroli str. 100, 101, 105-122)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 110, poz. 915 ze zm.

## 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 Kontroli<sup>9</sup>, wnosi o:

1. Wyeliminowanie występującej w SP nr 25 nieprawidłowości, polegającej na obciążeniu nauczycieli zadaniami opieki nad uczniami w czasie dowożenia w ramach obowiązującego ich wymiaru zajęć edukacyjnych.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w szkołach dla których organem prowadzącym jest miasto Kielce, edukacja w klasach I-III szkoły podstawowej odbywała się w zespołach rówieśniczych liczących nie więcej niż 26 osób.

## 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 Kielcach.

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.

Kielce, dnia 18 stycznia 2013 r.

Kontroler  
Agnieszka Olejarz  
Specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
Wicedyrektor  
Tadeusz Mikołajewicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>9</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.