



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-18-04/2013

P/13/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/069 – Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Katarzyna Bielańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87959 z dnia 20 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Gołczy, 32-075 Gołcza (dalej UG lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lesław Blacha, Wójt Gminy Gołcza (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ działalność Urzędu w zakresie likwidacji dwóch spośród pięciu prowadzonych szkół podstawowych w latach szkolnych 2010/2011-2013/2014 (do zakończenia kontroli NIK).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Likwidacja dwóch szkół podstawowych w Mostku i Czaplach Wielkich z dniem 31 sierpnia 2011 r. wpłynęła na zmniejszenie o kwotę 390 tys. zł wydatków Gminy na realizację zadań oświatowych w roku szkolnym 2011/2012. Uzyskano poprawę warunków kształcenia uczniów oraz zoptymalizowano organizację gminnej sieci szkół. Gmina po likwidacji szkół w związku ze zwiększoną liczbą uczniów uprawnionych do dowożenia dostosowała dotychczasową organizację przewozu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – nieprzedłożenia przez Wójta projektu zmiany uchwały w sprawie sieci szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych przed rozpoczęciem roku szkolnego 2011/2012, co uniemożliwiło Radzie podjęcie uchwały w terminie, który gwarantował wejście w życie tej uchwały i określenie mocy obowiązującej na 1 września roku szkolnego 2011/2012. Stanowiło to naruszenie art. 17 ust. 4 i art. 14a ust. 1 i 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²; – oznakowania i wyposażenia pojazdów przeznaczonych do przewozu dzieci do szkół gminnych w sposób niezgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniach Ministra Infrastruktury.

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

² Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm. - dalej ustawa o systemie oświaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów

1.1. Zapewnienie uczniom zlikwidowanych szkół możliwości kontynuowania nauki w innych szkołach publicznych tego samego typu

Opis stanu
faktycznego

1. W roku szkolnym 2013/2014 Gmina Gołcza (Gmina) prowadziła cztery szkoły publiczne. Gimnazjum i Szkołę Podstawową w Gołczy oraz Szkołę Podstawową w Wysocicach i w Szreniawie. W szkołach tych uczyło się ogółem 703 uczniów i wychowanków. W SP w Gołczy uczyło się 240 uczniów w 12 oddziałach oraz 104 wychowanków w 4 oddziałach przedszkolnych. W SP w Wysocicach uczyło się 52 uczniów w 6 oddziałach oraz 32 wychowanków w 2 oddziałach przedszkolnych. W SP w Szreniawie uczyło się 64 uczniów w 6 oddziałach i 33 wychowanków w 2 oddziałach przedszkolnych. Przy Szkołach Podstawowych funkcjonowały prowadzone przez Gminę trzy oddziały przedszkolne, do których uczęszczało 169 wychowanków (w 8 oddziałach). Do Gimnazjum uczęszczało 178 uczniów (w 8 oddziałach).

Gmina nie prowadziła innych placówek oświatowych, a na jej terenie nie działają szkoły, przedszkola oraz inne placówki oświatowe o charakterze niepublicznym.

(dowód: akta kontroli str. 60)

Do obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek działających na terenie Gołczy, uchwałą Rady Gminy z dnia 30 listopada 2001 r. powołano Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół Gminy Gołcza³.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 15)

2. W roku szkolnym 2010/2011 Gmina była organem prowadzącym dla pięciu szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych przy nich funkcjonujących⁴, oraz Publicznego Gimnazjum w Gołczy. Do szkół uczęszczało łącznie 711 uczniów i wychowanków, w tym 189 w gimnazjum, 378 uczniów w klasach I-VI szkół podstawowych i 144 wychowanków w oddziałach przedszkolnych. Do SP w Gołczy uczęszczało 182 uczniów w 9 oddziałach i 80 wychowanków w 3 oddziałach. Do SP w Wysocicach uczęszczało 77 uczniów w 6 oddziałach i 23 wychowanków w 2 oddziałach przedszkolnych. Do SP w Szreniawie uczęszczało 51 uczniów w 6 oddziałach i 25 wychowanków w 2 oddziałach przedszkolnych. Do SP w Mostku uczęszczało 36 uczniów w 4 oddziałach i 10 wychowanków (oddział przedszkolny „0” połączony z klasą I). Do SP w Czaplach Wielkich uczęszczało 32 uczniów w 4 oddziałach i 8 wychowanków (oddział przedszkolny „0” połączony z klasą I).

(dowód: akta kontroli str. 57)

Zmiany organizacji sieci szkół w latach 2011-2013 polegały na zlikwidowaniu z dniem 31 sierpnia 2011 r. dwóch publicznych szkół podstawowych: w Mostku i w Czaplach Wielkich.

Rada Gminy Gołcza podjęła 25 lutego 2011 r. uchwały w sprawie zamiaru likwidacji SP w Mostku (Nr V/29/11) i SP w Czaplach Wielkich (Nr V/28/11) a następnie 28 kwietnia 2011 r. uchwały w sprawie likwidacji z dniem 31 sierpnia 2011 r. ww. szkół (Nr VII/39/11 i VII/39/11). W powołanych uchwałach określono, że uczniom zlikwidowanych szkół zapewnią się możliwość kontynuowania nauki w SP w Gołczy z dniem 1 września 2011 r. (§ 1, 2).

³ W rozumieniu art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty.

⁴ Szkoła Podstawowa w Gołczy, Szkoła Podstawowa w Wysocicach, Szkoła Podstawowa w Szreniawie, Szkoła Podstawowa w Mostku, Szkoła Podstawowa w Czaplach Wielkich

Plan likwidacji ww. szkół, uzyskał (11 marca 2011 r.) pozytywną opinię Małopolskiego Kuratora Oświaty⁵ oraz Zarządu Oddziału Powiatowego Związku Nauczycielstwa Polskiego w Miechowie⁶ (10 lutego 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 22-37)

W obwodzie szkolnym po zlikwidowanej SP w Mostku obowiązkiem szkolnym objętych było 40 uczniów i rocznym przygotowaniem przedszkolnym 10 dzieci. Od 1 września 2011 r. wszyscy uczniowie i dzieci z obwodu zlikwidowanego kontynuowały naukę w SP w Gołczy. W obwodzie szkolnym po zlikwidowanej SP w Czaplach Wielkich obowiązkiem szkolnym objętych było 37 uczniów i 8 dzieci rocznym przygotowaniem przedszkolnym. Z dniem 1 września 2011 r., 26 uczniów z klas I-VI kontynuowało naukę w SP w Gołczy, 11 kontynuowało naukę w SP w Smrokowie, 6 dzieci odbywało roczne przygotowanie przedszkolne w SP w Gołczy a dwoje w SP w Smrokowie (sołectwie przylegającym do sołectwa Czaple Wielkie położonym w Gminie Słomniki).

(dowód: akta kontroli str. 61)

3. W związku z likwidacją szkół podstawowych w Mostku i Czaplach Wielkich żadne pisma ani sprzeciwy od mieszkańców Gminy nie wpłynęły do Urzędu, jak również do Rady Gminy Gołcza.

(dowód: akta kontroli str. 62-66)

4. W uzasadnieniach do uchwał w sprawie likwidacji szkół podano, że uchwały o zamiarze likwidacji SP w Mostku i Czaplach Wielkich stanowią realizację polityki oświatowej prowadzonej przez Gminę, która zakłada m.in. liczebność w oddziale klasowym na poziomie nie mniej niż 10 uczniów i nieprowadzenie nauki w klasach łączonych. Natomiast uwarunkowania demograficzne sprawiają, że w roku szkolnym 2010/2011 w SP w Mostku i w SP w Czaplach Wielkich najliczniejsze klasy liczyły 7 uczniów. Jednocześnie za dwa lata liczba dzieci w tych obwodach z 69 uczniów (36 + 31) spadnie do 58, tj. obniży się o 11 dzieci. Ponadto, likwidacja szkół wpłynie pozytywnie na poziom kształcenia poprzez rezygnację z prowadzenia nauki w klasach łączonych, możliwość korzystania z nowoczesnej bazy dydaktycznej i sportowej.

Liczba dzieci urodzonych na terenie gminy Gołcza w latach 2006-2012 kształtowała się następująco: w 2006 r. – 59, w 2007 r. – 67, w 2008 r. – 58, w 2009 r. – 65, w 2010 r. – 58, w 2011 r. – 67, w 2012 r. – 53, w tym w obwodach zlikwidowanych szkół w Mostku i Czaplach Wielkich zameldowanych było odpowiednio w 2006 r. – 5 i 8, w 2007 r. – 5 i 6, w 2008 r. – 11 i 3, w 2009 r. – 7 i 9, w 2010 r. – 8 i 2, w 2011 r. – 11 i 4, w 2012 r. – 9 i 7 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 7, 21, 28, 35, 56)

5. Wójt Gminy Gołcza przedłożył projekt uchwały w sprawie ustalenia obwodów i sieci publicznych szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych na terenie Gminy Gołcza Radzie Gminy do uchwalenia 23 lutego 2012 r. Uchwałą Nr XVIII/109/12 Rady Gminy Gołcza z dnia 27 lutego 2012 r. dokonano zmiany w planie gminnej sieci publicznych szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych oraz granic ich obwodów po likwidacji szkół. Poprzednio obowiązywały uchwały Rady Gminy podjęte w 2004 r., w których ustalono sieć pięciu szkół podstawowych i placówek rocznego przygotowania przedszkolnego przy nich działających oraz granice obwodów szkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 38-40, 42-45)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wójt nie przedłożył projektu zmiany uchwały w sprawie sieci szkół podstawowych oraz sieci prowadzonych publicznych oddziałów przedszkolnych w szkołach przed rozpoczęciem roku szkolnego 2011/2012, co uniemożliwiło Radzie podjęcie uchwały w terminie, który gwarantował wejście w życie tej uchwały i określenie mocy obowiązującej na 1 września

⁵ Art. 59 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

⁶ Uzyskanej w trybie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.).

roku szkolnego 2011/2012, co stanowiło naruszenie art.17 ust. 4 oraz art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym⁷ do zadań wójta należy m.in. przygotowanie projektów uchwał rady gminy.

Wójt wyjaśnił, że w uchwałach likwidujących szkoły w Mostku i Czaplach Wielkich wskazanie szkoły zapewniającej możliwość kontynuowania nauki oznaczało określenie obwodu. Uchwałami tymi nałożono na dyrektora szkoły przejmującej, obowiązek organizacji szkoły w związku z przejściem uczniów i dzieci przedszkolnych do SP w Gołczy jak również sprawowania kontroli obowiązku szkolnego. Do organizacji roku szkolnego po likwidacji szkół przygotowywali się dyrektorzy wraz z organem prowadzącym od września 2010 r. Brak przedłożenia projektu w sprawie sieci szkół i oddziałów przedszkolnych a w konsekwencji nie podjęcie uchwały przed 1 września 2011 r. przez Radę Gminy nie wpłynęło na przebieg organizacji roku szkolnego 2011/2012.

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 165, 167)

1.2. Zmiana warunków lokalowych nauczania uczniów po likwidacji szkoły

Opis stanu
faktycznego

1. Uczniowie dwóch zlikwidowanych szkół podstawowych kształcili się od 1 września 2011 r. w SP w Gołczy. W szkole, która przejęła uczniów z zlikwidowanych SP w Mostku i w Czaplach Wielkich, zmieniły się warunki lokalowe nauczania uczniów w odniesieniu do warunków zlikwidowanych szkół.

- W zakresie funkcjonowania biblioteki szkolnej poprawiła się liczebność księgozbioru i czas pracy biblioteki, jednocześnie (ze względu na większą liczbę uczniów) zmniejszyła się dostępność woluminów. Biblioteka jest wyposażona w pracownię multimedialną z dostępem do internetu (cztery komputery).
- Zwiększyła się liczba pracowni przedmiotowych w porównaniu do szkół zlikwidowanych. SP w Gołczy posiada dwie pracownie informatyczną i przyrodniczą. SP w Mostku posiadała jedną pracownię natomiast w SP w Czaplach Wielkich pracowni nie było. Zmniejszyła się powierzchnia sal lekcyjnych przypadająca na jednego ucznia do 1,8 m² w szkole przejmującej (2 m² na ucznia w Mostku, 2,3 m² w Czaplach Wielkich). Dostępność komputera do pracy dla ucznia nie uległa zmianie (jeden komputer na ucznia).
- Polepszyły się warunki do prowadzenia zajęć sportowych, ponieważ szkoła przejmująca uczniów posiada: halę widowiskowo-sportową wraz z widownią - 1200 m², salę do gimnastyki korekcyjnej z lustrami, siłownię z przylegającym węzłem sanitarnym i prysznicami, boisko ze sztuczną nawierzchnią, bieżnię, boisko trawiaste do piłki siatkowej, w odległości ok. 200 m od budynku szkoły stadion - boisko do piłki nożnej (w szkołach zlikwidowanych funkcjonowały tylko zastępcze sale gimnastyczne).
- Szkoły zlikwidowane nie posiadały placów zabaw. Szkoła przejmująca uczniów ze szkół zlikwidowanych posiada obok budynku szkoły dwa place zabaw: ogrodzone, zamykane z drewnianym wyposażeniem a w budynku dwa miejsca zabaw utworzone w ramach programu „Radosna szkoła” wyposażone w zabawki i pomoce dydaktyczne dostosowane dla uczniów klas I-III.
- Szkoły zlikwidowane nie posiadały świetlic. SP w Gołczy posiada trzy świetlice, w tym dwie o pow. po 40 m² dla dzieci klas I-III i jedną o pow. 53 m² dla klas starszych.
- W szkołach zlikwidowanych nie było możliwość spożycia ciepłego posiłku. SP w Gołczy zapewnia uczniom i dzieciom możliwość spożywania dwóch posiłków (śniadań i obiadów). Organizacja jadalni pozwala na jednoczesne spożywanie posiłków przez 80 dzieci.
- Ze względu na wydzielenie funkcjonalne przestrzeni szkolnej tylko dla uczniów klas I-III i wydzielenie w salach lekcyjnych części edukacyjnej i rekreacyjnej dla tych uczniów polepszyły się warunki w zakresie sal lekcyjnych, sanitariatów, korytarzy i szatni gdyż w szkołach zlikwidowanych oddziały klas I-III dzieliły przestrzeń ze wszystkimi uczniami.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm.)

- Warunki lokalowe oddziałów przedszkolnych uległy poprawie poprzez wydzielenie funkcjonalne przestrzeni szkolnej. Dzieci z 4 oddziałów przedszkolnych odbywają zajęcia w osobnym budynku, w którym dostosowano do ich wzrostu meble i sanitariaty.

(dowód: akta kontroli str. 67-68, 71-72)

Oględziny nieruchomości szkolnych wykazały, że obiekty SP w Gołczy wraz z terenem otaczającym oraz nieruchomości w Mostku były utrzymane w dobrym stanie technicznym. SP w Czaplach Wielkich mieściła się w zespole dworsko-parkowym wpisanym do rejestru zabytków. Szkoła w czasie jej funkcjonowania dysponowała 6 salami lekcyjnymi, w tym jedną przystosowaną do prowadzenia zajęć z wychowania fizycznego. W salach lekcyjnych były piece kaflowe, korytarze wykorzystywane na szatnie, zimą nie ogrzewane, jak również sanitariaty zlokalizowane w pomieszczeniach podpiwniczenia szkoły. Budynek w złym stanie technicznym, wpisany do rejestru zabytków, zabezpieczony przed dewastacją.

(dowód: akta kontroli str. 144-145, 158, 207-208)

2. W sprawie różnic w programach nauczania w szkołach zlikwidowanych a programem nauczania w SP w Gołczy Wójt Gminy wyjaśnił, że dla wyrównania szans uczniów były prowadzone zajęcia dodatkowe, tj. zajęcia kompensacyjno – wyrównawcze, logopedyczne, korekcyjne, zajęcia dla dzieci zdolnych. Dodatkowo dla wyrównania szans edukacyjnych dzieci z klas I-III, Gmina przystąpiła do projektu „Indywidualizacja procesów nauczania”, który był realizowany w szkołach podstawowych na terenie Gminy od stycznia 2012 roku do 31.06.2013 r. W SP w Gołczy uczniowie niektórych klas korzystali z innych podręczników niż równoległe klasy w Mostku i Czaplach Wielkich. Gmina wraz z Dyrekcją i Radą Rodziców działającą przy SP w Gołczy sfinansowały zakup podręczników dla uczniów z najuboższych rodzin z miejscowości Mostek oraz Czaple Wielkie.

(dowód: akta kontroli str. 165, 167)

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkoły

Opis stanu
faktycznego

Korzystną zmianą dla uczniów zlikwidowanych szkół, kontynuujących naukę w roku szkolnym 2011/2012 w SP w Gołczy było zorganizowanie w niej nauczania bez łączenia klas.

W roku szkolnym 2010/2011, poprzedzającym likwidację, w Szkołach Podstawowych w Mostku i Czaplach Wielkich kształciło się odpowiednio 46 i 40 uczniów. W obu szkołach prowadzono nauczanie w łączonych oddziałach klasowych (liczba uczniów od 3 do 7).

W SP w Mostku i w Czaplach Wielkich w roku szkolnym 2010/2011 naukę prowadzono w czterech oddziałach (średnia liczebność w oddziale – 5,66 uczniów). Do SP w Gołczy przyjęto ogółem 66 uczniów i 16 dzieci w wieku przedszkolnym ze zlikwidowanych szkół. W roku szkolnym, w którym zostali przyjęci uczniowie polepszyły się warunki organizacyjne gdyż w SP w Gołczy nauczanie w formie łączenia w jeden oddział różnych klas nie występowało. W SP w Mostku proporcja tygodniowej liczby godzin realizowanych w klasach łączonych i bez łączenia wynosiła odpowiednio 85 i 48 godzin a w SP w Czaplach Wielkich 57 i 75 godzin bez łączenia.

Zwiększyła się możliwości uczestniczenia w zajęciach pozalekcyjnych przez przejętych uczniów pod względem form zajęć pozalekcyjnych jak i tygodniowego wymiaru godzin. W zlikwidowanej szkole w Czaplach Wielkich funkcjonowały dwa koła zainteresowań w wymiarze 4 godzin w tygodniu (12 na 32 uczniów), a w Mostku zajęcia były prowadzone w sześciu kołach zainteresowań w wymiarze 5 godzin tygodniowo, w których uczestniczyło 13 na 36 uczniów). Natomiast w SP w Gołczy tygodniowy wymiar godzin zajęć pozalekcyjnych wynosił 13 godzin i był prowadzony w sześciu kołach zainteresowań, w których uczestniczyło 91 na 180 uczniów.

W SP w Gołczy po przejęciu uczniów ze szkół zlikwidowanych uczniowie zachowali możliwość kontynuowania nauki języka obcego, najliczniejsza klasa w szkole przejmującej liczyła 26 uczniów, którym w pracowni komputerowej zapewniono możliwość jednoosobowej pracy w czasie lekcji przy komputerze.

(dowód: akta kontroli str. 69, 73, 144-145)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

1.4. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół

Poziom kwalifikacji nauczycieli w szkole przejmującej uczniów, wyrażony stopniami awansu zawodowego, kształtował się powyżej poziomu kwalifikacji nauczycieli w zlikwidowanych szkołach w Mostku i Czaplach Wielkich.

1. Na dzień 30 września 2010 roku (ostatniego roku szkolnego funkcjonowania zlikwidowanych szkół) w SP w Mostku zatrudnionych było 10 nauczycieli (7,37 etatu), w tym jeden nauczyciel mianowany, 6 dyplomowanych i 3 nauczycieli kontraktowych, a w SP w Czaplach Wielkich - 10 nauczycieli (6,72 etatu), w tym 7 nauczycieli dyplomowanych i 3 nauczycieli kontraktowych.

Udział procentowy nauczycieli mianowanych i dyplomowanych (łącznie) w ogólnej liczbie nauczycieli zwiększył się z 68,6% w SP w Czaplach Wielkich i Mostku (70,7%) do 84,5% w SP w Gołczy.

(dowód: akta kontroli str. 70, 74)

2. W obu zlikwidowanych szkołach było zatrudnionych 20 nauczycieli. Spośród ww. liczby dwóch nauczycieli zatrudnionych było jednocześnie w szkole przejmującej uczniów i nauczyciele ci kontynuowali w niej zatrudnienie. Ogółem od 1 września 2011 r. w szkole przejmującej uczniów znalazło zatrudnienie czterech nauczycieli, pięciu w dwóch szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Gołcza (Wysocice, Szreniawa), trzech nauczycieli w szkołach położonych na terenie Gminy Miechów, pięciu powróciło do nauczania w swoich szkołach macierzystych, dwaj przeszli na emeryturę a jeden nie znalazł zatrudnienia. W odniesieniu do poszczególnych placówek przedstawiało się to następująco:

- Spośród 10 nauczycieli zlikwidowanej SP w Mostku, czterech przeniesiono do pracy w innej szkole (1 do SP w Gołczy, 3 do SP w Wysocicach), z trzema osobami rozwiązano stosunek pracy na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁸, a trzem osobom wygasły umowy zawarte na czas określony.
- Natomiast z 10 nauczycieli zlikwidowanej SP w Czaplach Wielkich, pięciu znalazło zatrudnienie w gminnych szkołach podstawowych (3 w Gołczy, 1 w Wysocicach, 1 w Szreniawie), a w przypadku pięciu osób wygasły umowy zawarte na czas określony.

(dowód: akta kontroli str. 70, 74, 84-85)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, zorganizowanie gminnej sieci szkół oraz zapewnienie uczniom zlikwidowanych szkół właściwych warunków kształcenia.

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół na terenie Gminy

Opis stanu
faktycznego

1. Gmina realizowała obowiązek, wynikający z art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty, w formie zlecenia dowożenia i odwożenia uczniów do prowadzonych szkół podstawowych i gimnazjum oraz w formie dowożenia i odwożenia do szkół własnym środkiem transportu (gimbus).

W roku szkolnym 2012/2013 Gmina zleciła 31 sierpnia 2012 r. przewoźnikowi wyłonionemu w trybie przetargu nieograniczonego wykonanie na rzecz Gminy usług przewozowych w okresie od 3 września 2012 r. do 28 czerwca 2013 r. oraz zapewnienie uczniom opieki podczas transportu. Umowa obejmowała wykonywanie usługi zapewnienia dowozu/odwozu uczniów do/z gminnych szkół podstawowych i gimnazjum oraz zapewnienia opieki w trakcie przewozu uczniów i dzieci. Analogiczne umowy zawarto na poprzednie lata szkolne 2010/2011, 2011/2012 oraz na aktualny rok szkolny 2013/2014.

⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

W roku szkolnym 2012/2013 Gmina zorganizowała dla 402 uprawnionych uczniów i dzieci dowożenie do prowadzonych szkół, w tym dla 233 uczniów i dzieci SP w Gołczy, 23 SP w Szreniawie i 146 uczniów Gimnazjum Publicznego w Gołczy.

Przewozy z wykorzystaniem własnego środka transportu, w którym opiekę zapewniał pracownik Gimnazjum Publicznego im. Jana Pawła II w Gołczy były realizowane na dwóch trasach do SP w Gołczy dla 77 uczniów i dzieci. Pozostałe przewozy dla 325 uczniów i dzieci świadczył przewoźnik, wykonując je na dziesięciu trasach i zapewniając opiekę w trakcie usługi.

(dowód: akta kontroli str. 90-92, 101-103, 113-115, 123-126)

2. Droga uczniów do szkoły w placówkach zlikwidowanych nie przekraczała odległości określonej w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, tj. 3 km dla uczniów klas I-IV szkoły podstawowej i 4 km dla uczniów klas V-VI szkoły podstawowej i Gmina nie organizowała dowożenia dla żadnego ucznia z tych szkół.

W roku szkolnym 2011/2012 po likwidacji szkół z dowozu organizowanego przez Gminę korzystało 40 uczniów i 10 dzieci objętych rocznym przygotowaniem przedszkolnym z obwodu szkolnego w Mostku oraz 26 uczniów i 6 dzieci objętych rocznym przygotowaniem przedszkolnym z obwodu szkolnego w Czaplach Wielkich. Droga dzieci z miejscowości Mostek do SP w Gołczy wynosi 8 km (maksymalna odległość), a z Czaple Wielkich 15 km (maksymalna odległość).

(dowód: akta kontroli str. 99-100, 111-112)

Oględziny wykazały, że przejazdy dla dzieci z zlikwidowanych obwodów szkolnych były zorganizowane z wykorzystaniem 19 przystanków komunikacji publicznej, w tym 5 nie posiadało wiat. W sprawie braku wiat na przystankach, z których korzystają dzieci dowożone z zlikwidowanych szkół Wójt wyjaśnił, że dzieci dowożone są do szkoły drogami gminnymi, powiatowymi i drogą wojewódzką. Zgodę na postawienie wiaty musi wydać zarządca drogi. W latach 2008-2013 Gmina, w miarę swoich możliwości wybudowała lub wyremontowała 13 wiat, budując przystanki w pierwszej kolejności w miejscach, z których korzysta największa liczba dzieci i młodzieży niezależnie przy jakiej drodze były zlokalizowane.

(dowód: akta kontroli str. 142, 146, 166-168)

Z miejscowości Czaple Wielkie łączna długość przejazdu do SP w Gołczy wynosi 15 km, czas przejazdu 20 min. Z miejscowości Ułina Mała-Mostek-SP Gołcza długość przejazdu 12,5 km, czas przejazdu 35 min, w tym z miejscowości Mostek koło Budzynia długość trasy 8 km. W trakcie dowozu dzieciom opiekę w autobusie zapewnił przewoźnik.

Gminnym transportem do SP w Gołczy przewożeni byli uczniowie na trasie o długości 15 km, czas przejazdu ok. 30 min. Do obowiązków opiekuna uczniów w trakcie realizacji dowozu i odwozu gimbusem należy m.in. zapewnienie bezpieczeństwa uczniom po zatrzymaniu się pojazdu (wychodzi na zewnątrz), sprawdzanie czy w miejscu wsiadania lub wysiadania nie występują jakiegokolwiek zagrożenia, sprawdzanie czy po wejściu uczniowie zajęli miejsca i zapieli pasy bezpieczeństwa, a w trakcie przejazdu kontrola stanu ładunku i bezpieczeństwa w pojeździe. Osoba sprawująca zadania opiekuna posiada dyplom ukończenia kursu pierwszej pomocy wydany przez firmę „Ratownictwo medyczne”.

Oględziny przebiegu dowożenia uczniów do szkoły w Gołczy, którymi objęto stan: szkolnego gimbusa, 3 autobusów i busa należących do przewoźnika wykazały również:

- Brak włączania oznakowania ostrzegawczego przy zatrzymywaniu się gimbusa, niesprawne pasy bezpieczeństwa (2 szt.) oraz brak w wyposażeniu pojazdu apteczki środków doraźnej pomocy.
- Z kolei trzy autobusy należące do przewoźnika nie były wyposażone w pasy bezpieczeństwa. W przypadku dwóch autobusów i busa stwierdzono brak ich oznakowania świadczącego o wykorzystywaniu tych środków transportu do przewozu dzieci do szkoły oraz brak w jednym autobusie apteczki środków doraźnej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 138-139, 140-143, 146)

3. Po likwidacji dwóch szkół, trasy dowożenia i odwożenia uczniów na terenie Gminy nie zmieniły się. Uruchomiono dodatkowe kursy dla dzieci z klas 0 – III na trasie Zawadka –

Budzyń -Mostek – Buk – SP Gołcza (trasa dowozu po zlikwidowanej SP w Mostku) oraz na trasie Czaple Wielkie - Czaple Małe – SP Gołcza (trasa dowozu po zlikwidowanej SP w Czaplach Wielkich). Uczniowie z klas IV – VI zamieszkali na terenie zlikwidowanych obwodów szkolnych, dowożeni są razem z uczniami gimnazjum publicznego w Gołczy.

(dowód: akta kontroli str. 112, 142, 146)

Likwidacja szkół podstawowych spowodowała wzrost wydatków Gminy na dowożenie uczniów. Wzrosły one z 256.053 zł w roku szkolnym 2010/2011 do 324.069 zł w 2011/2012 oraz 348.552 zł w roku szkolnym 2012/2013. Wzrost wydatków bieżących Gminy na dowożenie uczniów w roku szkolnym po likwidacji szkół w Mostku i Czaplach Wielkich był związany z dodatkowymi kursami o długości 65 km dziennie.

Wydatki przypadające na obsługę dodatkowych kursów dowożenia uczniów do SP w Gołczy w roku po likwidacji szkół w Mostku i Czaplach Wielkich wyniosły 68.054 zł.

(dowód: akta kontroli str. 209-221)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pojazdy przeznaczone do przewozu dzieci, do szkół gminnych były oznakowane i wyposażone niezgodnie z wymogami określonymi dla takich pojazdów w rozporządzeniach Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznakowania pojazdów (§ 36) ⁹ oraz z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (§ 18 ust. 1 pkt 5 i § 22 ust. 1 pkt 3 lit. b i d) ¹⁰. Wójt oświadczył, że w gimbusie szkolnym niezwłocznie zostały usunięte nieprawidłowości. Obecnie autobus spełnia wszystkie wymogi wynikające z przywołanych rozporządzeń Ministra Infrastruktury (wymieniono również niesprawne pasy bezpieczeństwa). Wójt wyjaśnił także, że Gmina zwróciła się do firmy przewozowej o usunięcie wszelkich nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 166-167)

Ocena częściowa

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

3. Finansowanie zadań oświatowych Gminy

3.1. Zagospodarowanie przez gminę mienia zlikwidowanych szkół

Opis stanu
faktycznego

1. Nieruchomości zajmowane przez obie zlikwidowane szkoły w Mostku i w Czaplach Wielkich były własnością Gminy. Ich wartość księgowa na dzień likwidacji wynosiła odpowiednio 175.272 zł i 194.354 zł. W budynku po zlikwidowanej SP w Mostku realizowany jest projekt „Wspieranie osób w podeszłym wieku w integracji z młodzieżą”. Projekt realizowany jest w oparciu o umowę o powierzenie realizacji zadania publicznego pomiędzy Gminą Gołcza a Stowarzyszeniem na Rzecz Rozwoju Gminy Gołcza, na mocy której budynek po zlikwidowanej szkole w Mostku został przekazany w użytkowanie nieodpłatnie.

Uchwałą Rady Gminy Gołcza z 11 września 2012 roku nieruchomość po zlikwidowanej SP w Czaplach Wielkich została wypożyczona. Umową z 25 września 2012 r. dzierżawca został zobowiązany m.in. do prowadzenia na własny koszt prac zabezpieczających i remontowych w budynku pałacowym w celu niedopuszczenia do zniszczeń uniemożliwiających jego eksploatację i obniżenie wartości a w przypadku prowadzenia robót budowlano-naprawczych oraz podcinania drzew i krzewów zespołu dworsko-parkowego do uzyskania zgody Konserwatora Zabytków. Z tytułu dzierżawy gmina otrzymuje wpływy w wysokości 81,30 zł netto/miesiąc. Wyżej powołana umowa, została zawarta w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym w przedmiocie wydania nieruchomości w trybie § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia z dnia 6 września 1944 r.¹¹ oraz ograniczeniem wydatków

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 186, po. 1322 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 951 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.

Gminy na utrzymanie ujętego w rejestrze zabytków zespołu dworsko-parkowego w Czaplach Wielkich.

2. Majątek ruchomy zlikwidowanej szkoły w Mostku o wartości księgowej 52.341 zł (wyposażenie dydaktyczne – 47.693 zł, wyposażenie pozostałe – 1.069 zł, zbiory biblioteczne – 3.579 zł) oraz majątek ruchomy zlikwidowanej szkoły w Czaplach Wielkich o wartości księgowej 43.804 zł (wyposażenie dydaktyczne – 31.861 zł, wyposażenie pozostałe – 11.780 zł, zbiory biblioteczne – 163 zł) zostały przekazane w całości do wykorzystania szkołom prowadzonym przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str.148-149, 156-158)

3. Gmina nie uzyskiwała dochodów z tytułu wykorzystania majątku po SP w Mostku. Wpływy do budżetu z tytułu dzierżawy budynku po SP w Czaplach Wielkich na dzień 31.08.2013 wyniosły – 669,10 zł.

(dowód: akta kontroli str. 148-162)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1. W obu zlikwidowanych szkołach zatrudnionych było na podstawie stosunku pracy 20 nauczycieli (w tym dwie osoby na stanowisku kierowniczym). Spośród ww. liczby dziewięciu nauczycieli zostało przeniesionych do pracy w szkołach prowadzonych przez Gminę Gołcza, w tym czterech do szkoły podstawowej przejmującej uczniów, czterech do SP w Wysocicach a jeden do SP w Szreniawie. W przypadku trzech nauczycieli nastąpiło rozwiązanie pracy w trybie art. 20 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela z równoczesną wypłatą 3 odpraw w łącznej wysokości 36.236 zł (SP Mostek). Z pośród tych nauczycieli dwóch znalazło zatrudnienie w szkołach na terenie Gminy Miechów a jedno zatrudnienia nie znalazło. Z kolei, w przypadku pozostałych ośmiu nauczycieli zatrudnionych na czas określony zatrudnienie wygasło.

Z powodu przejścia na emeryturę nauczycieli i innych pracownikami zlikwidowanych szkół (4) Gmina nie wypłacała odpraw. Osoby te miały ustalone prawa do poboru świadczeń emerytalnych.

(dowód: akta kontroli str. 84-85)

2. W roku szkolnym 2010/2011 w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół Gminy Gołcza (ZEAS) przed likwidacją SP w Mostku i Czaplach Wielkich zatrudnionych było ogółem pięć osób, w tym na stanowiskach administracyjnych trzy (dyrektor, główny księgowy, specjalista ds. księgowości) oraz dwie osoby w obsłudze (kierowca i gospodarz hali sportowej). Po likwidacji szkół stan zatrudnienia ZEAS zwiększył się o jedną osobę zatrudnioną w obsłudze (dozorcę budynku po zlikwidowanej SP w Mostku)

(dowód: akta kontroli str. 147)

3. W roku szkolnym 2010/2011 Szkoła Podstawowa w Gołczy prowadziła nauczanie w 12 oddziałach dla 262 uczniów, SP w Mostku prowadziła nauczanie w 4 oddziałach dla 46 uczniów, a SP w Czaplach Wielkich prowadziła 4 oddziały dla 40 uczniów.

W roku szkolnym 2011/2012 w SP w Gołczy, w stosunku do poprzedniego roku szkolnego wzrosła: liczba oddziałów z 12 do 16, liczba dzieci o 82 uczniów tj. o 31% a zatrudnienie nauczycieli powiększyło się o czterech nauczycieli zatrudnionych na 3,5 etatu

(dowód: akta kontroli str. 61)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.3. Wpływ likwidacji szkoły na zmiany w wydatkach na finansowanie zadań oświatowych Gminy

Opis stanu faktycznego

1. Kształtowanie się wydatków z budżetu gminy na finansowanie zadań szkolnych i pozaszkolnych objętych subwencjonowaniem w stosunku do wysokości otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych na zadania oświatowe w latach 2011-2013 przedstawiono w poniższym zestawieniu.

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie w tys. zł		Plan w tys. zł
		2011	2012	VIII/2013
1.	Wydatki oświatowe ogółem (działy: 801 i 854), w tym:	6.311	6 021	6.352
1.1.	- wydatki bieżące	6.129	5.825	5.915
1.2.	- wydatki majątkowe	182	196	437
1.3.	- wydatki bieżące na zadania subwencjonowane	5.433	4.980	5.055
2.	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne, w tym:	4.739	5.349	4.804
2.1.	- część oświatowa subwencji ogólnej	4.692	5.309	4.779
2.2.	- dotacje bieżące na zadania subwencjonowane	47	40	25
3.	Relacja: poz.2./poz. 1.3. [%]	87%	107%	95%
4.	Relacja: poz.2.1./poz. 1.3. [%]	86%	107%	95%

Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne pokryły w poszczególnych latach 2011 – 2013¹² odpowiednio 87%, 107%, 95% wydatków bieżących na zadania subwencjonowane. W roku 2012 po likwidacji szkół wzrosło pokrycie wydatków o 20%. Wpływy z budżetu państwa w części oświatowej subwencji ogólnej stanowiły zabezpieczenie w ww. latach odpowiednio dla 86%, 107%, 95% wydatków bieżących na zadania subwencjonowane. W roku kalendarzowym (2012 r.) po likwidacji szkół zabezpieczenie ww. wydatków wzrosło o 21% oraz wydatki bieżące zmniejszyły się o 8%.

(dowód: akta kontroli str. 173)

2. Likwidacja szkół była podyktowana realizacją polityki oświatowej prowadzonej przez Gminę, jak również przesłankami ekonomicznymi z uwagi na uwarunkowania demograficzne.

(dowód: akta kontroli str. 28, 35)

3. Wydatki bieżące poniesione na funkcjonowanie zlikwidowanych szkół w roku szkolnym 2010/2011 poprzedzającym likwidację wyniosły 1.048.006 zł (w SP w Mostku 577.259 zł, SP w Czaplach Wielkich 470.747 zł).

Wydatki na wypłatę odpraw dla zwalnianych w trybie art. 20 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela trzech nauczycieli SP w Mostku w związku z likwidacją szkoły wyniosły 36.236 zł.

Wydatki na obsługę dodatkowych kursów dowożenia uczniów do SP w Gołczy w roku po likwidacji szkół w Mostku i Czaplach Wielkich wyniosły 68.054 zł.

Wydatki bieżące poniesione na funkcjonowanie szkoły przejmującej uczniów (SP w Gołczy) w roku poprzedzającym likwidację wyniosły 1.574.547 zł. W roku szkolnym 2011/2012 wydatki bieżące poniesione po przejęciu uczniów ze szkół zlikwidowanych w SP w Gołczy wyniosły 2.121.502 zł. Wydatki SP w Gołczy, po likwidacji szkół były mniejsze o 501.051 zł w stosunku do łącznego budżetu SP w Mostku, Czaplach Wielkich i SP w Gołczy (przed przejęciem uczniów z zlikwidowanych szkół).

(dowód: akta kontroli str. 84, 163-164, 169-170, 209)

Średnie wydatki jednostkowe ponoszone na ucznia w ostatnim roku funkcjonowania szkół wyniosły dla zlikwidowanej SP w Mostku 12.549 zł, SP w Czaplach Wielkich 11.769 zł, w szkole przejmującej uczniów średnie wydatki na jednego ucznia wyniosły 6.010 zł.

¹² W odniesieniu do planu wydatków i dochodów na koniec sierpnia 2013 r.

W roku, w którym uczniowie zostali przyjęci do SP w Gołczy wydatki wzrosły o 3% (6.185 zł).

Korzyści ekonomiczne dla budżetu Gminy Gołcza, w odniesieniu do roku szkolnego następującego po likwidacji szkół wyniosły 390.482 zł, w tym z tytułu wydzierżawienia zespołu dworsko-parkowego w Czaplach Wielkich 244 zł (październik-grudnia 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. 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 Kontroli¹³, wnosi o:

Przewożenie uczniów do szkół gminnych środkami transportu oznakowanymi i wyposażonymi w sposób określony w rozporządzeniach Ministra Infrastruktury oraz zapewnienie bieżącej kontroli w tym zakresie.

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 Krakowie.

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 wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, dnia grudnia 2013 r.

Kontroler

Katarzyna Bielańska

specjalista kontroli państwowej

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.