



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.025.05.2018

Pan Mirosław Gajdziszewski
Burmistrz Miasta Bukowno
ul. Kolejowa 16
32-332 Bukowno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/18/027 „Zmiany w systemie oświaty”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bukownie (dalej <i>Urząd</i>) ul. Kolejowa 16,32-332 Bukowno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Gajdziszewski, Burmistrz Miasta Bukowno, od 4 grudnia 2006 r. (dalej <i>Burmistrz</i>) (akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie gminy 2. Wdrożenie zmian w systemie oświaty na terenie gminy 3. Współpraca z instytucjami przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 25 stycznia 2019 r., oraz okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler/Kontrolerzy	Katarzyna Bielańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/232/2018 z 18 grudnia 2018 r. (akta kontroli str.1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez gminę Miasto Bukowno zadań wynikających z wdrożenia, z dniem 1 września 2017 r., nowego ustroju szkolnego.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Gmina Miasto Bukowno prawidłowo i skutecznie dokonała zmian w funkcjonowaniu sieci szkół na swoim terenie wynikających z ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe³. Wymagane reformą oświaty zadania, nałożone na samorząd gminny przepisami obowiązującego prawa, a w szczególności przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe⁴, zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującym trybem i wymaganym terminie.

W wyniku wprowadzonych zmian dwa zespoły szkół publicznych zostały przekształcone z dniem 1 września 2017 r. w dwie ośmioletnie szkoły podstawowe, które były dostatecznie przygotowane do realizacji zajęć pod względem odpowiedniego wyposażenia sal lekcyjnych i pracowni. Uczniowie kontynuowali naukę w budynkach, w których mieściły się uprzednio zespoły szkół, a warunki lokalowe nie uległy pogorszeniu. Zapewniono dowożenie do szkół wszystkim uprawnionym do tego uczniom. Realizowana przez Miasto polityka kadrowa nie pociągnęła za sobą zwolnień nauczycieli i pozostałych pracowników niebędących nauczycielami. Miasto poprawnie gospodarowało środkami budżetowymi kierowanymi na zadania oświatowe, realizując założenia reorganizacji sieci szkół na swoim terenie na poziomie dotychczasowych kosztów bez korzystania ze wsparcia ze środków rezerwy subwencji oświatowej.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę organu prowadzącego z instytucjami odpowiedzialnymi na rzecz prawidłowego i efektywnego wdrożenia zmian w funkcjonowaniu gminnej sieci szkół. Urząd aktywnie współpracował z dyrektorami szkół, Radą Miejską oraz instytucjami odpowiedzialnymi za wprowadzenie reformy i informował lokalną społeczność szkolną o wprowadzanych zmianach w systemie oświaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie gminy

Opis stanu
faktycznego

W roku szkolnym 2018/2019 gmina Miasto Bukowno (dalej: Miasto) była organem prowadzącym dla dwóch ośmioletnich szkół podstawowych, w których zorganizowano: 30 oddziałów szkoły podstawowej (614 uczniów) i trzy oddziały gimnazjalne (klasy III – 62 uczniów). Łącznie w ww. szkołach funkcjonowały 33 oddziały, w których naukę pobierało 676 uczniów.⁶

W roku szkolnym 2016/2017 Miasto prowadziło dwa zespoły szkół, w których zorganizowano łącznie 32 oddziały (657 uczniów). W skład zespołów szkół

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

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm., dalej: Prawo oświatowe.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm., dalej: przepisy wprowadzające.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Nauka w oddziałach przedszkolnych była realizowana w Miejskim Przedszkolu (4 oddziały) oraz w Publicznym Przedszkolu Sióstr Prezentek (jeden oddział).

wchodziły: dwie szkoły podstawowe z 22 oddziałami (456 uczniów) i dwa gimnazja z 10 oddziałami (201 uczniów).

W roku szkolnym 2017/2018 Miasto prowadziło dwie ośmioletnie szkoły podstawowe, w których zorganizowano: 26 oddziałów szkoły podstawowej (550 uczniów) i sześć oddziałów gimnazjalnych (klasy II-III – 123 uczniów). Łącznie w ww. szkołach funkcjonowały 33 oddziały, w których naukę pobierało 673 uczniów.

(akta kontroli str. 19-31, 69, 142)

W okresie objętym kontrolą na terenie Bukowna nie funkcjonowały inne szkoły publiczne (poza prowadzonymi przez samorząd gminny) oraz szkoły niepubliczne.

(akta kontroli str. 21, 26, 31, 101-104)

W dniu 21 lutego 2017 r. Rada Miejska w Bukownie podjęła uchwałę w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego⁷. Miała ona charakter intencyjny i stanowiła podstawę do zasięgnięcia obligatoryjnych opinii kuratora oświaty (art. 208 przepisów wprowadzających) oraz związków zawodowych (art. 209 ww. ustawy). W uchwale Rada Miasta określiła: plan sieci publicznych szkół podstawowych, w tym granice ich obwodów na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.; plan sieci klas dotychczasowych publicznych gimnazjów w szkołach podstawowych oraz granice ich obwodów na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.; projekt planu sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych i granice ich obwodów od dnia 1 września 2019 r. Określony został termin rozpoczęcia działalności szkół (1 września 2017 r.), rok szkolny, w którym rozpocznie się kształcenie w klasie pierwszej ośmioletniej szkoły podstawowej (1 września 2017 r.) oraz dzień zakończenia działalności dotychczasowych gimnazjów (31 sierpnia 2017 r.). Urząd przekazał projekt tej uchwały do zaopiniowania Małopolskiemu Kuratorowi Oświaty 27 lutego 2017 r.

Uchwała została podana do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, a także na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Bukowno.

Uchwała w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego uzyskała w dniu 10 marca 2017 r. pozytywną opinię Małopolskiego Kuratora Oświaty oraz pozytywne opinie związków zawodowych zrzeszających nauczycieli: Międzyzakładowej Komisji Pracowników Oświaty NSZZ „Solidarność” w Olkuszu i Zarządu Oddziału Bukowno Związku Nauczycielstwa Polskiego.

W dniu 30 marca 2017 r. Rada Miejska w Bukownie podjęła ostateczną uchwałę w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego⁸. W wyniku wprowadzonych zmian oddziały gimnazjalne zostały włączone w strukturę ośmioletnich szkół podstawowych. Obwody szkół podstawowych i funkcjonujących przy nich oddziałów gimnazjalnych nie uległy zmianie.

(akta kontroli str. 8-16)

Uchwały w sprawie stwierdzenia przekształcenia dotychczasowych Zespołów Szkół nr 1 i nr 2 w 8-letnie szkoły podstawowe⁹ Rada Miasta Bukowno podjęła w dniu 29 sierpnia 2017 r., tj. w terminie wynikającym z art. 117 ust. 4 i 5 przepisów

⁷ Uchwała Nr XXXVIII/264/2017.

⁸ Uchwała Nr XXVI/249/2017.

⁹ Uchwały: Nr XLVII/317/2017 i Nr XLVII/318/2017.

wprowadzających. Stanowiły one jednocześnie akty założycielskie 8-letnich szkół podstawowych z określonymi granicami obwodów dla każdej ze szkół.

(akta kontroli str. 8-9, 14, 32-51)

Obsługa finansowo-księgową, administracyjną i organizacyjną szkół była realizowana w szkołach.

Na terenie gminy Miasto Bukowno nie wystąpiły reperkusje społeczne w związku z wprowadzonymi zmianami ustroju szkolnego. Do Urzędu nie wpłynęły skargi ani wnioski związane ze zmianami w strukturze szkolnictwa.

(akta kontroli str. 100)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina Miasto Bukowno prawidłowo, tj. w obowiązującym trybie i terminie zrealizowała zadania związane z wdrażaniem zmian w sieci szkolnej, wynikające z przepisów wprowadzających. Dokonała przekształceń szkół publicznych funkcjonujących na swoim terenie, zgodnie z tymi przepisami.

OBSZAR

2. Wdrożenie zmian w gminnej sieci szkół

Opis stanu
faktycznego

Warunki lokalowe kształcenia uczniów od roku szkolnego 2017/2018 w ośmioletnich szkołach podstawowych nie uległy zmianie w porównaniu do warunków w sześcioletnich szkołach podstawowych w roku szkolnym 2016/2017.

Relacja oddziałów szkolnych¹⁰ do liczby sal lekcyjnych¹¹ (współczynnik zmianowości) w obydwu szkołach, po przekształceniu od 1 września 2017 r. nie przekroczyła wartości 1, podobnie jak w roku szkolnym 2016/2017. Uczniowie odbywali naukę w ramach systemu jednozmiannego.

W latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019:

- uczniowie szkół podstawowych i oddziałów gimnazjalnych przy szkołach podstawowych kontynuowali naukę w tych samych budynkach szkolnych; w szkołach znajdowały się odpowiednie rodzaje pomieszczeń do kształcenia uczniów na etapie edukacji wczesnoszkolnej;
- uczniom zapewniono wykwalifikowaną kadrę pedagogiczną w zakresie nauczania fizyki, chemii, biologii, geografii, drugiego języka (niemieckiego, rosyjskiego) oraz zapewniono warunki do nauczania tych przedmiotów w przystosowanych pracowniach.

W badanym okresie, w związku z wprowadzonymi zmianami, sieć szkół i obwody szkolne nie uległy zmianie. Tym samym, uczniowie nie dokonywali zmiany lokalizacji szkoły, w której dotychczas spełniali obowiązek szkolny.

Sieć oddziałów przedszkolnych zapewniających realizację obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego po 1 września 2017 r. nie uległa żadnym zmianom i oddziały przedszkolne prowadzone były w dwóch przedszkolach, w tym w jednym przedszkolu samorządowym i w jednym publicznym.

(akta kontroli str. 19, 24, 29, 69)

Miasto realizowało obowiązek zapewnienia uprawnionym uczniom bezpłatnego dowożenia do szkół autobusem szkolnym.

¹⁰ Ogółem liczba oddziałów szkolnych w latach 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019 wynosiła: 32, 32, 33.

¹¹ Liczba sal lekcyjnych w latach 2016-2018 wynosiła łącznie: 39.

W latach szkolnych 2016/2017, 2017/2018 i 2018/2019 uprawnionych do dowożenia było odpowiednio 62, 69 i 66 uczniów. Wszyscy uczniowie uprawnieni korzystali z organizowanego dla nich dojazdu do szkoły.

(akta kontroli str.104-137)

W związku z utrzymaniem dotychczasowej struktury budynków szkolnych, organizacja dowożenia uczniów do szkół po 1 września 2017 r. nie uległa zmianie. W badanych latach szkolnych na finansowanie dowożenia uczniów wydatkowano odpowiednio 124, 126, i 135 tys. zł.

(akta kontroli str.138-139)

W szkołach prowadzonych przez Miasto w latach szkolnych 2016/2017-2018/2019:

- zatrudnienie kadry kierowniczej pozostało bez zmian; dyrektorzy i wicedyrektorzy zespołów szkół zostali odpowiednio dyrektorami i wicedyrektorami ośmioletnich szkół podstawowych;
- zatrudnienie nauczycieli (ustalone na dzień 30 września) ogółem pozostawało na zbliżonym poziomie: w roku szkolnym 2016/2017 wynosiło – 75, w 2017/2018 – 75, w 2018/2019 – 80 (odpowiednio w etatach: 68,85; 67,53 i 72,39);
- zatrudnienie pracowników administracyjno-obługowych w szkołach samorządowych również utrzymywało się na poziomie porównywalnym: w 2016 r. wynosiło: - 43, w 2017 r. – 44 i w 2018 r. – 43 osoby;
- nie nastąpiły zwolnienia nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami związane z reorganizacją gminnej sieci szkół podstawowych i gimnazjów, od 1 września 2017 r. wystąpiły jednostkowe przejścia na emeryturę w 2016 r. – dwie osoby¹², w 2017 r. – trzy osoby¹³, w 2018 r. – trzy osoby¹⁴.

(akta kontroli str. 2, 18-28, 142)

Wydatki na zadania oświatowe wyniosły: w roku 2016 – 11 593 tys. zł, w tym bieżące – 11 556 tys. zł i majątkowe – 37 tys. zł; w roku 2017 – wydatki bieżące 12 367 tys. zł (wzrost o 6,7% wydatków ogółem i 5,6% wydatków bieżących); w 2018 r. (do 30 września) – 9 422 tys. zł¹⁵ (73,5% planu), w tym bieżące – 9 392 tys. zł i majątkowe – 30 tys. zł.

Dotacje celowe na zadania oświatowe¹⁶ wyniosły w latach 2016-2018 (do 30 września): 467 tys. zł, 534 tys. zł, 359 tys. zł¹⁷.

Subwencja oświatowa w latach 2016-2018 (do 30 września) wyniosła: 4 522 tys. zł (61% wydatków), 4 579 tys. zł (60% wydatków), 4 848 tys. zł (61% planu wydatków).

Według danych z SIO, liczba uczniów, którzy winni zostać objęci subwencją oświatową, wyniosła: 657 (2016/2017), 673 (2017/2018), 676 (2018/2019).

W latach 2016-2018 średni jednostkowy koszt kształcenia jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez Miasto utrzymywał się na porównywalnym poziomie. (11,1 tys. zł; 11,1 tys. zł i 11,3 tys. zł).

W związku z brakiem dodatkowych wydatków na dostosowanie gminnej sieci szkół do nowego ustroju szkolnego, poziom wydatków budżetowych na zadania

¹² Ogółem dwóch, w tym jeden nauczyciel – emerytura, jeden nauczyciel – świadczenie kompensacyjne.

¹³ Ogółem trzech: jeden nauczyciel – emerytura, dwóch nauczycieli – świadczenia kompensacyjne.

¹⁴ Ogółem trzech nauczycieli: jeden – świadczenia kompensacyjne, dwóch – emerytura.

¹⁵ Zgodnie z planem – 12 827 tys. zł, w tym bieżące – 12 687 tys. zł, majątkowe – 140 tys. zł.

¹⁶ W tym: dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów, dotacja na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne lub ćwiczeniowe, wyprawka szkolna (tylko w 2016 r.), aktywna tablica (tylko w 2017 r.), wyposażenie gabinetów (tylko w 2017 r.).

¹⁷ Wpływy z dotacji celowych – plan na 2018 r. – 438 tys. zł.

oświatowe nie wymagał uzyskiwania dodatkowych dochodów ze środków rezerwy subwencji oświatowej i dotacji celowych z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 70-71, 138-142)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Warunki lokalowe kształcenia uczniów w ośmioletnich szkołach podstawowych, po ich przekształceniu, nie pogorszyły się i były zgodne z przepisami prawa oświatowego w tym zakresie. Szkoły były wystarczająco przystosowane do realizacji zajęć w zakresie opieki i kształcenia. Miasto zapewniło uprawnionym uczniom dowożenie i nie nastąpiła zmiana w tym zakresie po wprowadzeniu zmian wynikających z reformy. Realizowana przez Miasto polityka kadrowa w publicznych szkołach i placówkach oświatowych, wprowadzona w związku z wdrażaną reformą, nie pociągnęła za sobą zwolnień nauczycieli i pozostałych pracowników niebędących nauczycielami. Samorząd poprawnie gospodarował środkami budżetowymi kierowanymi na zadania oświatowe, realizując założenia reorganizacji sieci szkół na swoim terenie na poziomie dotychczasowych kosztów bez korzystania ze wsparcia ze środków rezerwy subwencji oświatowej.

OBSZAR

3. Współpraca z instytucjami przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty

Opis stanu
faktycznego

Przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty Burmistrz współpracował z Radą Miejską, dyrektorami i radami rodziców prowadzonych zespołów szkół, jak również z organem nadzoru pedagogicznego oraz związkami zawodowymi.

W związku z brakiem zmian obwodów w planowanej sieci szkół, w dokumentacji dotyczącej skarg i wniosków oraz informacji o stanie realizacji zadań oświatowych i protokołach z obrad sesji Rady Miejskiej, nie odnotowano wniosków, skarg czy protestów wynikających z niepokoїв społecznych.

Współpraca z Małopolskim Kuratorium Oświaty w Krakowie polegała na:

- uczestnictwie w roboczych spotkaniach, na których poruszano problemy dotyczące realizacji zadań związanych z wdrażaniem reformy oświatowej,
- monitoringu i bieżącym informowaniu Kuratorium Oświaty o liczbie dzieci w poszczególnych szkołach oraz prognozach demograficznych na następne lata,
- uzyskaniu pozytywnych opinii w sprawie projektu dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego na terenie Gminy Bukowno.

Współpraca z dyrektorami szkół oraz rodzicami polegała na:

- przekazywaniu na spotkaniach z dyrektorami szkół informacji o zmianach w przepisach, konieczności zmian statutów szkół, projektów dostosowania sieci szkół do nowego ustroju szkolnego,
- wspólnym przeprowadzaniu analiz dotyczących ewentualnych potrzeb lokalowych, kadrowych i organizacyjnych,
- przeprowadzeniu kontroli obiektów pod kątem m.in. dostosowania infrastruktury do norm bezpieczeństwa i higieny, stanu mebli szkolnych i pomieszczeń, wyposażenia pracowni w pomoce dydaktyczne,
- kontroli gabinetów higienistki szkolnej pod kątem zapewnienia odpowiedniej opieki dla uczniów,
- podjęciu aktywnej współpracy z dyrektorami, nauczycielami rodzicami i uczniami oraz pracownikami niepedagogicznymi w zakresie tworzenia optymalnych

warunków do realizacji zadań związanych z płynnym wdrażaniem reformy oświatowej,

- informowaniu na bieżąco uczniów na lekcjach i rodziców w dniach otwartych o wprowadzanych zmianach związanych z reformą,
- na bieżąco informowano oraz wyjaśniano zainteresowanym mieszkańcom, którzy indywidualnie przychodzili do Urzędu Miejskiego, kwestie wdrożenia i realizacji reformy oświaty na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 10-16, 100, 144)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK współpraca organu prowadzącego z instytucjami odpowiedzialnymi za wprowadzanie reformy oświaty była odpowiednia. Miasto podjęło współpracę z organem nadzoru, związkami zawodowymi oraz szkołami, w zakresie tworzenia optymalnych warunków do realizowanych zadań związanych z wdrażaniem reformy oświatowej. Organ prowadzący informował lokalną społeczność szkolną o wprowadzanych zmianach związanych z reformą oświaty.

IV. Uwagi i wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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, stycznia 2019 r.

Kontroler
Katarzyna Bielańska
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis