



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.022.07.2021

P/21/006

Pani
Ewelina Szlachta
Dyrektor Gminnego Zespołu
Ekonomiczno-Administracyjnego w Zabierzowie
ul. Kolejowa 15
32-080 Zabierzów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/006 – Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny w Zabierzowie, ul. Kolejowa 15, 32-080 Zabierzów (GZEAS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewelina Szlachta, dyrektor GZEAS, od 1 grudnia 2020 r. ¹ Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełniła Janina Wilkosz, od 1 stycznia 2009 r. do 31 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie przez gminę warunków realizacji zadań oświatowych. 2. Finansowanie zadań oświatowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2021 r. oraz z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Monika Różańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/109/2021 z 28 września 2021 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny w Zabierzowie w latach 2017-2021 (do 20 września) zapewnił odpowiednie warunki obsługi zadań oświatowych oraz wypełniał obowiązki dotyczące weryfikacji i potwierdzania zgromadzonych w Systemie Informacji Oświatowej danych dotyczących liczby uczniów i liczby etatów nauczycieli.

GZEAS zapewnił odpowiednie warunki obsługi finansowej zadań oświatowych realizowanych w Gminie, dofinansowywanych zarówno ze źródeł zewnętrznych (w tym z budżetu państwa), jak również zadań dotowanych z budżetu Gminy. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na nieprawidłowym wyliczeniu kwoty dotacji, tj. zawyżeniu jej o 326,77 zł, dla placówki nie samorządowej została zwrócona w trakcie kontroli NIK i nie miała wpływu na realizowane przez Gminę zadania oświatowe.

¹ W okresie od 1 września 2020 r. do 30 listopada 2020 r. sprawowała funkcję p.o. dyrektora.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: *ustawa o NIK*.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie przez gminę warunków realizacji zadań oświatowych

Opis stanu faktycznego

Zadaniami oświatowymi w Gminie zajmował się GZEAS jako jednostka organizacyjna, która została powołana od 1 stycznia 2009 r. na podstawie uchwały Rady Gminy⁴. Dyrektor odpowiadał za terminową i zgodną z prawem realizację zadań tej jednostki, a bezpośredni nadzór nad nią sprawował Wójt Gminy. GZEAS, jako jednostka budżetowa Gminy, prowadził wspólną obsługę ekonomiczno-administracyjną i finansowo-księgową jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym była Gmina, oraz inne zadania określone Statutem (31 innych zadań w zakresie oświaty, z wyjątkiem inwestycji i remontów).

GZEAS do 31 sierpnia 2017 r. prowadził obsługę 10 szkół i placówek oświatowych, w tym gimnazjum; po reformie struktury szkolnictwa od 1 września 2017 r. dziewięciu jednostek, tj.: sześciu szkół podstawowych, dwóch zespołów szkolno-przedszkolnych, poradni psychologiczno-pedagogicznej.

(akta kontroli str. 3-9)

Zatrudnienie (średnioroczna liczba etatów) w GZEAS w latach 2017-2021 (do 30 września 2021 r.) wynosiło od 11,23 etatu do 12 etatów.

(akta kontroli str. 10)

GZEAS za każdy rok szkolny objęty badaniem przygotowywał „Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych”.

(akta kontroli str. 11)

Wykonywanie zadań dotyczących Systemu Informacji Oświatowej (SIO), prowadzenie zbiorów danych i baz danych w SIO obsługiwanych jednostek i jednostek prowadzonych przez inne podmioty, było zadaniem GZEAS.

W zakresie realizacji przez Gminę obowiązku weryfikacji i potwierdzenia danych wykazanych w SIO według stanu na 30 września 2019 r. oraz na 30 września 2020 r. stosownie do art. 50 ust. 2-5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej⁵, dyrektor GZEAS wyjaśniła, że: celem potwierdzenia prawidłowości danych zawartych w SIO pracownik, upoważniony przez Wójta Gminy do wprowadzania i kontrolowania danych w bazie danych SIO, porównywał je z danymi posiadanymi przez GZEAS w związku ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością prowadzonych szkół w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, tj. z danymi z arkuszy organizacyjnych szkół, orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego, dokumentami kadrowymi nauczycieli niezbędnymi do celów płacowych oraz z wykazami liczby uczniów na dzień 30 września 2019 r. i 2020 r. składanymi przez dyrektorów. W przypadku niepublicznych jednostek oświatowych, potwierdzenie prawdziwości danych następowało poprzez porównanie z danymi, którymi dysponował GZEAS w związku z udzielaniem i rozliczaniem dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli, tj. z danymi przekazywanymi w comiesięcznych informacjach o liczbie uczniów uprawnionych do otrzymania dotacji.

⁴ Uchwała Nr XXIX/256/08 Rady Gminy Zabierzów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki organizacyjnej – jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, pod nazwą „Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Zabierzowie” Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2018 r. poz. 5331.

⁵Dz.U. z 2021 r. poz. 584, ze zm., dalej: *ustawa o SIO*.

Dane wykazane w SIO na 30 września 2019 r., na 30 września 2020 r., niezwłocznie po ich udostępnieniu przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych, były poddawane przez pracownika GZEAS analizie roboczej i wstępnej weryfikacji ich poprawności. Pracownik kontaktował się telefonicznie z pracownikiem danej szkoły i wyjaśniał dane, w tym w zakresie liczby etatów nauczycieli. W wyniku weryfikacji danych przekazywanych przez szkoły do bazy danych SIO GZEAS nie stwierdził nieprawdziwości danych przekazanych do bazy danych SIO przez szkoły, w związku z czym GZEAS nie wysyłał powiadomień do szkół w tej sprawie.

(akta kontroli str.12-13, 15-30, 54)

Analiza porównawcza danych ujętych w SIO według stanu na 30 września 2020 r., z danymi z arkuszy organizacyjnych (aneksowanych), na próbie pięciu szkół⁶, wykazała m.in., że:

- liczba uczniów, w tym liczba uczniów klasyfikowanych do algorytmu subwencji, tj.: liczba uczniów z niepełnosprawnościami, liczba dzieci 6-letnich (waga P-52), liczba dzieci klas I-III (waga P-46) była zgodna z liczbą wynikającą z dokumentacji źródłowej;
- w liczbie etatów nauczycieli szkół samorządowych stwierdzono rozbieżności w liczbie etatów nauczycieli dla poszczególnych stopni awansu zawodowego pomiędzy danymi w SIO a arkuszami organizacyjnymi, które wyniosły w SP w Nielepicach łącznie 3,73 etatu, w SP w Rudawie 4,49 etatu, w SP w Kobylanach 4,01 etatu (tj. w SIO łącznie mniej etatów niż w arkuszach organizacyjnych), a po odjęciu etatów przeliczeniowych w przedszkolu/oddziałach przedszkolnych, które były zawarte w liczbie etatów w arkuszach organizacyjnych szkół, rozbieżności te wynosiły odpowiednio: 0,67, 1,05, 0,85 etatu.

Pracownik GZEAS odpowiedzialny za weryfikacje i potwierdzanie danych w SIO wyjaśnił poszczególne różnice w toku kontroli NIK. Wskazał przy tym, że dane liczbowe (generowane w systemie) zamieszczone w dwóch raportach programów module *Arkusz organizacyjny*, tj.: „Przydział nauczycieli” oraz „Dane podsumowujące arkusz organizacyjny” nieznacznie między sobą się różniły. Wyjaśnił, że przyczyny różnic liczby etatów nauczycieli w raporcie subwencyjnym SIO na 30 września 2020 r. a danymi z raportów z programu Arkusz organizacyjny szkół na rok szkolny 2020/2021 wynikały m.in.:

- a) z różnic systemowych polegających na przyjętym kilkietapowym algorytmie naliczania subwencji⁷, tj.:
 - zaliczenia do etatów subwencyjnych części etatów nauczycieli wychowania przedszkolnego proporcjonalnie do liczby dzieci w wieku 6 lat i starszych do ogółu dzieci w wychowaniu przedszkolnym - przeliczonego tzw. wskaźnikiem 6-latków,
 - niezaliczania do etatów subwencyjnych (w SIO) przydzielonych godzin ponadwymiarowych nauczycieli (ujętych w arkuszach organizacyjnych).
- b) z nieumyślnych pomyłek osób wprowadzających dane do SIO i arkuszy organizacyjnych, np. w SP w Nielepicach w SIO na 30 września 2020 r. wykazano stażystów ponieważ pracownik szkoły wprowadzający dane do SIO wprowadził złą formę stosunku pracy czterem nauczycielom – trzem kontraktowym oraz jednemu dyplomowanemu. Omyłkowo zaznaczono „umowa o pracę na czas określony zawarta na podstawie Karty Nauczyciela art. 10 ust. 9” zamiast „umowa o pracę na czas określony zawarta na podstawie Karty

⁶ Publiczna Szkoła Podstawowa w Brzoskwini, Niepubliczna Szkoła Podstawowa w Zelkowie, samorządowe Szkoły Podstawowe w Nielepicach, Rudawie, Kobylanach.

⁷ Etaty niesubwencyjne to różnica między ogólną liczbą etatów z zatrudnienia a liczbą etatów subwencyjnych (tj. etatów bez godziny ponadwymiarowych plus zaliczone do etatów subwencyjnych części etatów nauczycieli wychowania przedszkolnego przeliczone wskaźnikiem 6-latków).

Nauczyciela” (co potencjalnie miało wpływ na mniejszą subwencję dla Gminy), w SP w Rudawie w Arkuszu organizacyjnym nauczycielowi kontraktowemu nie zmieniono stopnia awansu zawodowego na stopień awansu nauczyciela mianowanego, a zostało to dobrze wprowadzone w SIO na 30 września 2020 r. Największe różnice pomiędzy liczbą etatów nauczycieli dyplomowanych w ww. szkołach wynikały z przydzielonych godzin ponadwymiarowych, które w SIO traktowane były jako etaty niesubwencyjne.

(akta kontroli str.14, 31-58)

W toku kontroli NIK Wójt Gminy wydał Zarządzenie nr 211/20211 z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie sposobu weryfikacji danych, niezbędnych do dokonania podziału części oświatowej subwencji ogólnej, udostępnianych w trybie art. 50 ustawy SIO. Przedmiotowe zarządzenie uregulowało m.in. przeprowadzanie kontroli na miejscu w placówkach oświatowych w zakresie zgodności danych wykazanych w SIO. Na podstawie ww. zarządzenia, GZEAS przeprowadził 19 listopada 2021 r. kontrolę SIO na 30 września 2021 r. w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Zabierzowie. Kontrola wykazała, że dane wprowadzane do SIO były zgodne z przydziałem nauczycieli z arkusza organizacji obowiązującym na 30 września 2021 r.

(akta kontroli str.59-62)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą GZEAS zapewnił odpowiednie warunki obsługi zadań oświatowych oraz wypełniał obowiązki w zakresie weryfikacji i potwierdzania danych zgromadzonych w SIO dotyczących liczby uczniów i liczby etatów nauczycieli. Stwierdzone rozbieżności w liczbie etatów nie skutkowały zawyżeniem subwencji. Wójt Gminy, w toku kontroli NIK, wydała zarządzenie umożliwiające dodatkową kontrolę SIO przez GZEAS na miejscu w szkołach.

OBSZAR

2. Finansowanie zadań oświatowych

Opis stanu
faktycznego

Do zadań GZEAS należała obsługa dotacji, programów rządowych i gminnych dla uczniów oraz wypłata stypendiów i zasiłków, obsługa merytoryczna dotacji przekazywanych do placówek prowadzonych przez podmioty inne niż gmina, nadzór merytoryczny nad rozliczeniem udzielonych dotacji, prowadzenie stałej kontroli wykorzystania dotacji przekazywanych do placówek niesamorządowych.

(akta kontroli str. 5-7)

Analiza udzielonych dotacji dla wybranych pięciu niesamorządowych jednostek, tj.: niepubliczny punkt przedszkolny, niepubliczne przedszkole (2), niepubliczna szkoła podstawowa (2), publiczna szkoła podstawowa, które otrzymały dotację (łącznie 4 394,7 tys. zł), wykazała, że dotacje w okresie 2017 r. - do 30 września 2021 r. były udzielane i rozliczane zgodnie z uregulowaniami zawartymi w rozdziale 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁸ oraz uchwałą Rady Gminy Zabierzów⁹. Prawidłowo została wyliczona kwota tych dotacji, z wyjątkiem zawyżenia o 326,77 zł naliczenia dotacji dla niepublicznego punktu przedszkolnego za 2017 r., co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Udzielone dotacje uwzględniały kwoty przypadające na uczniów

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, dalej: *ufzo*. Przed wejściem w życie *ufzo*, tj. przed 1 stycznia 2018 r., sprawy te były uregulowane w rozdziale 8 ustawy o systemie oświaty.

⁹ Uchwała NR XXIV/264/16 z 22 grudnia 2016 r., Nr XL/401/18 z dnia 26 stycznia 2018 r.

z niepełnosprawnościami oraz kwoty w przypadku zwiększania dotacji w trakcie roku.

(akta kontroli str. 63-145)

GZEAS rozliczał merytorycznie dotacje na podstawie złożonych przez placówki sprawozdań, w terminie do 15 lutego danego roku, tj. zgodnym z zapisami uchwał w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji. Sporządzane były zestawienia zawierające: liczbę dzieci, na które przekazano dotację; kwoty dotacji przekazane w poszczególnych miesiącach i według odpowiedniej klasyfikacji budżetowej. Rozliczenia były podpisywane przez dyrektora GZEAS i przekazywane do Wydziału Finansowego Urzędu Gminy do zaksięgowania w księgach rachunkowych jako rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych (konto 224). W okresie objętym kontrolą upoważnieni pracownicy GZEAS kontrolowali prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji bezpośrednio na miejscu w podmiocie dotowanym. GZEAS przeprowadził w latach 2017-2019 łącznie 35 kontroli bezpośrednich. W 2020 r. z uwagi na pandemię COVID-19 nie przeprowadzono kontroli. W 2021 r. przeprowadzono 10 kontroli. W 20 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości (dotacja pobrana w nadmiernej wysokości, dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem). Kwota zwrotów, które wpłynęły do Gminy w wyniku przeprowadzonych kontroli, wyniosła 20,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 63-66, 91, 125, 132, 146-152)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nierzetelnie naliczono dla niepublicznego punktu przedszkolnego kwotę dotacji za listopad i grudzień 2017 r., zawyżając należną dotację o łącznie 326,77 zł. Do obliczenia kwoty należnej dotacji za listopad i grudzień błędnie przyjęto kwotę 4615,78 zł zamiast 4942,55 zł. W efekcie zawyżono, wypłacono i rozliczono kwotę dotacji o 326,77 zł wyższej od należnej.

(akta kontroli str. 91-110)

Dyrektor GZEAS wyjaśniła, m.in. że: błędnie naliczenie kwoty wiązało się z potrąceniem dotacji na wykazane dziecko, które na 1 września nie miało ukończonych 2,5 lat i tym samym nie było uprawnione do otrzymania dotacji. Dotacja na to dziecko winna być potrącona w październiku 2017 r. – wypłacona kwota na 16 dzieci 4942,55 zł, a winna być na 15 dzieci tj. 4615,78 zł. W obliczeniach błędnie wpisano kwotę przelanej transzy za październik 4615,78 zł a wypłacona kwota faktycznie wynosiła 4942,55 zł. Błąd ten nie został skorygowany w rocznym rozliczeniu sporządzonym 15 lutego 2018 r. z uwagi na niedopatrzenie urzędnika.

(akta kontroli str. 111-118)

GZEAS w toku kontroli NIK wystąpił do placówki o zwrot dotacji. Kwota 326,77 zł została zwrócona przez placówkę do budżetu Gminy 14 października 2021 r.

(akta kontroli str.119-121)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą GZEAS zapewnił odpowiednie warunki obsługi finansowej zadań oświatowych. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na nieprawidłowym wyliczeniu kwoty dotacji o 326,77 zł wyższej od należnej (odzyskana w trakcie kontroli) nie miała wpływu na realizowane przez Gminę zadania oświatowe.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi
Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
W związku z wyeliminowaniem w trakcie kontroli stwierdzonej nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

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.

Wobec niesformułowania uwag i wniosków, Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie.

Kraków, grudnia 2021 r.

Kontroler
Monika Różańska

Główny specjalista k.p.

