



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4114-01-05/2013

I/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/13/001 – Przekazanie przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim prowadzenia małych szkół publicznych osobom prawnym w latach 2009-2012.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy 1. Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85562 z dnia 27 lutego 2013 r.
2. Przemysław Fidecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85582 z dnia 19 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Biłgoraj, ul. Tadeusza Kościuszki 88, 23-400 Biłgoraj (UG Biłgoraj)

Kierownik jednostki kontrolowanej Marian Różyński, Wójt Gminy Biłgoraj

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność skontrolowanej jednostki w latach 2009-2012 w zakresie przekazania Stowarzyszeniu Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj prowadzenia Szkoły Podstawowej w Starym Bidaczowie i Gimnazjów w Korczowie i w Bukowej. Negatywnie ocenia przekazanie Stowarzyszeniu prowadzenia Szkół Podstawowych w: Bukowej, Smółsku, Korczowie i Woli Dereźniańskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina Biłgoraj zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty² realizowała zadania organu prowadzącego wobec siedmiu publicznych szkół przed ich przekazaniem Stowarzyszeniu. Prawidłowo udzielała też dotacji na dofinansowanie działalności tych szkół po ich przekazaniu do prowadzenia Stowarzyszeniu. Liczba uczniów w Szkole Podstawowej w Starym Bidaczowie oraz w Gimnazjach w Korczowie i w Bukowej nie przekraczała 70.

Negatywnie natomiast oceniono przekazanie prowadzenia czterech szkół, które nie spełniały wymogu w zakresie liczby uczniów, określonego w art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty.

Stwierdzono też nieprawidłowości polegające na:

- 1) powiadomieniu pracowników szkół i zakładowych organizacji związkowych o terminie przekazania szkół, przyczynach i skutkach dla nauczycieli, a także o nowych warunkach pracy i płacy, bez podstawy prawnej w postaci uchwały rady gminy w sprawie przekazania prowadzenia szkół, podjętej na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty,

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

² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

- 2) skierowaniu do związków zawodowych przez UG Biłgoraj projektów uchwał w sprawie zamiaru przekazania prowadzenia szkół w dniu podjęcia uchwał, tj. w terminie uniemożliwiającym wydanie opinii, o której mowa w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych³,
- 3) przeprowadzeniu zmiany sieci oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz przekształceniu czterech szkół podstawowych bez podstawy prawnej w postaci odpowiedniej uchwały Rady Gminy w Biłgoraju,
- 4) złożeniu do Lubelskiego Kuratora Oświaty czterech wniosków o zaopiniowanie przekazania prowadzenia szkół Stowarzyszeniu, które nie posiadało jeszcze osobowości prawnej,
- 5) wykazaniu dotacji przekazanej na uczniów oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w nieprawidłowym rozdziale klasyfikacji budżetowej,
- 6) nieustaleniu w uchwale Rady Gminy, podjętej na podstawie art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, podstawy obliczania dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przekazanie prowadzenia szkół publicznych przez Gminę na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty

Opis stanu
faktycznego

Gmina Biłgoraj w 2009 r. była organem prowadzącym dla 11 publicznych szkół i zespołów szkół, w tym siedmiu Zespołów Szkół Podstawowych i Gimnazjów (ZSPiG) w: Bukowej, Dąbrowicy, Dereźni, Gromadzie, Hedwiżynie, Korczowie, Korytkowie Dużym oraz Zespołu Szkół w Soli i trzech samodzielnych szkół podstawowych w: Smółsku Dużym, Starym Bidaczowie i Woli Dereźniańskiej.

Do ww. szkół i zespołów, według stanu na 31 marca, uczęszczało: w 2009 r. - 1.511 uczniów, w 2010 r. - 1.539 uczniów, w 2011 r. – 1.536, w 2012 r. - 1.539.

Obsługa administracyjno-finansowa szkół do końca 2012 r. była prowadzona przez Samorządową Administrację Szkół w Biłgoraju (jednostkę organizacyjną Gminy).

Na terenie gminy do 31 sierpnia 2009 r. prowadzona była przez osobę fizyczną niepubliczna szkoła podstawowa o uprawnieniach szkoły publicznej pod nazwą Niepubliczna Szkoła Podstawowa w Ciosmach im. Teofila Lenartowicza, w której według stanu na 31 marca 2009 r. uczyło się 26 uczniów.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 9-12, 13-23, 128, 376-378, 420-460)

Według stanu na 30 września 2012 r. Gmina Biłgoraj prowadziła sześć publicznych zespołów szkół, w tym pięć ZSPiG w: Dąbrowicy, Dereźni, Gromadzie, Hedwiżynie, Korytkowie Dużym oraz Zespół Szkół w Soli. Uczęszczało do nich ogółem 1.147 uczniów.

Według stanu na koniec 2012 r. w ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Gminę Biłgoraj na podstawie art. 82 ustawy o systemie oświaty nie figurowała żadna szkoła lub placówka niepubliczna.

Do końca 2012 r. Wójt Gminy Biłgoraj na podstawie art. 58 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nie wydał żadnego zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej

³ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 Nr 79, poz. 854, ze zm.).

prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 24, tom I str. 789)

W kolejnych latach badanego okresu kwota otrzymanej przez Gminę części oświatowej subwencji ogólnej wyliczonej i przekazanej⁴ w porównaniu do kwot wydatków zaplanowanych i poniesionych łącznie w dziale 801 i 854⁵ Gminy (bez środków UE) przedstawiała się następująco:

- 2009 r.: kwota subwencji oświatowej wyliczona wynosiła 8.491.544 zł, przekazana 8.549.044 zł, kwota wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej łącznie w dziale 801 i 854 wynosiła pierwotnie 13.987.382 zł (o 63,6% więcej niż subwencja przekazana), po zmianach 14.109.302 zł (o 65,0% więcej), kwota wydatków wykonanych 13.616.646 zł (o 59,3% więcej),
- 2010 r.: kwota subwencji oświatowej wyliczona 8.448.309 zł, przekazana 8.478.229 zł, kwota wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej pierwotnie wynosiła 14.023.149 zł (o 65,4% więcej), po zmianach 14.342.290 zł (o 69,2% więcej), kwota wydatków wykonanych 13.939.068 zł (o 64,4% więcej),
- 2011 r.: kwota subwencji oświatowej wyliczona 8.881.161 zł, przekazana 8.881.161 zł, kwota wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej pierwotnie 13.616.294 zł (o 53,3% więcej), po zmianach 14.681.767 zł (o 65,3% więcej), kwota wydatków wykonanych 14.325.814 zł (o 61,3% więcej),
- 2012 r.: kwota subwencji oświatowej wyliczona 9.665.362 zł, przekazana 9.955.944 zł, kwota wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej pierwotnie 12.495.153 zł (o 25,5% więcej), po zmianach 15.043.195 zł (o 51,1% więcej), kwota wydatków wykonanych 14.837.493 zł (o 49,0% więcej).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 811)

27 stycznia 2012 r. Rada Gminy Biłgoraj podjęła uchwałę o rozwiązaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r.: ZSPiG w Bukowej, w skład którego wchodziła SP w Bukowej z oddziałem przedszkolnym dla dzieci 6-letnich i Gimnazjum oraz ZSPiG w Korczowie, w skład którego wchodziła Szkoła Podstawowa w Korczowie z oddziałem przedszkolnym dla dzieci w wieku 3-5 lat i 6-letnich oraz Gimnazjum w Korczowie. Według dołączonego do uchwał uzasadnienia powodem rozwiązania Zespołów było wyodrębnienie samodzielnych jednostek organizacyjnych, co miało pozwolić na rozważenie możliwości przekazania szkół.

Na sesję Rady Gminy w dniu 27 stycznia 2012 r. Wójt Gminy Biłgoraj przygotował także projekty uchwał, a Rada Gminy podjęła siedem uchwał w sprawie zamiaru przekazania Stowarzyszeniu Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj (Stowarzyszenie) z dniem 31 sierpnia 2012 r. prowadzenia pięciu Szkół Podstawowych (SP) w: Bukowej, Korczowie, Starym Bidaczowie, Smółsku, Woli Dereźniańskiej i dwóch Gimnazjów w: Korczowie i Bukowej. W § 2 uchwał zobowiązano Wójta Gminy Biłgoraj do powiadomienia pracowników szkół i działających w szkołach organizacji związkowych o terminie przekazania szkół, przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników oraz o nowych warunkach pracy. Podjęto również uchwałę w sprawie zamiaru likwidacji z dniem 31 sierpnia 2012 r. szkoły filialnej w Ciosmach (filia ZSPiG w Dąbrowicy).

⁴ Ostateczna kwota części oświatowej subwencji ogólnej wyliczona w metryczkach subwencji oświatowych oraz przekazana Gminie.

⁵ Dział 801 - Oświata i wychowanie i dział 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza.

Uchwały w sprawie rozwiązania ZSPiG w Bukowej i Korczowie oraz w sprawie zamiaru przekazania prowadzenia ww. szkół Stowarzyszeniu zostały w dniu 3 lutego 2012 r. przekazane do Zamiejscowego Oddziału Wydziału Organizacji i Nadzoru w Zamościu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie. Wojewoda Lubelski nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych wobec ww. uchwał.

Uchwałami Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 14 marca 2012 r. wyłączono z ZSPiG w Dąbrowicy z dniem 31 sierpnia 2012 r. szkołę filialną w Ciosmach z oddziałem przedszkolnym dla dzieci 5-6 letnich i klasami I-III, a następnie - po zaopiniowaniu przez Lubelskiego Kuratora Oświaty - szkoła została zlikwidowana z dniem 31 sierpnia 2012 r. Uczniowie zlikwidowanej szkoły od 1 września 2012 r. kontynuowali naukę w prowadzonej przez Stowarzyszenie publicznej SP w Bukowej w oddziale zamiejscowym tejże szkoły w miejscowości Ciosmy⁶.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 33-71, 67-68, 81-83, 98-99, 372, 375, 583-588, tom II str. 801-807)

Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj zostało zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) w dniu 22 lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 30-32)

Wójt Gminy Biłgoraj wystąpił do Lubelskiego Kuratora Oświaty o zaopiniowanie przekazania prowadzenia szkół Stowarzyszeniu w dniach: 2 lutego (trzy wnioski dotyczące przekazania Gimnazjum w Bukowej, SP w Bukowej oraz SP w Starym Bidaczowie), 9 lutego (wniosek dotyczący SP w Smółsku) i 28 lutego 2012 r. (trzy wnioski dotyczące przekazania Gimnazjum w Korczowie, SP w Korczowie oraz SP w Woli Dereźniańskiej). Jako przyczynę przekazania podano utrzymujący się od kilku lat spadek liczby uczniów, spadek liczebności uczniów w oddziałach szkolnych oraz wzrost kosztów utrzymania szkół. Podano, że szkoły spełniają wymogi określone w art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty w zakresie liczby uczniów w szkole nie większej niż 70. We wnioskach podano następujące liczby uczniów w szkołach: Gimnazjum w Bukowej - 23, SP w Bukowej - 59, SP w Starym Bidaczowie - 43, SP w Smółsku - 39, Gimnazjum w Korczowie - 36, SP w Korczowie - 48, SP w Woli Dereźniańskiej - 58.

Wicekurator Oświaty, działająca z upoważnienia Lubelskiego Kuratora Oświaty, wydała pozytywne opinie o przekazaniu Stowarzyszeniu prowadzenia szkół.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 139-194)

Działając na podstawie art. 19 ustawy o związkach zawodowych, Wójt Gminy Biłgoraj w dniu 27 stycznia 2012 r. przekazał projekty uchwał w sprawie zamiaru przekazania szkół do zaopiniowania przez Komisję Międzyzakładową NSZZ „Solidarność” Pracowników Oświaty i Wychowania w Biłgoraju oraz przez Związek Nauczycielstwa Polskiego Zarząd Oddziału Powiatowego w Biłgoraju. Władze statutowe ZNP negatywnie zaopiniowały projekty uchwał.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 195-208)

Według danych Systemu Informacji Oświatowej (SIO) liczba uczniów w siedmiu przekazanych szkołach według stanu na dzień 30 września 2011 r. oraz na dzień 31 marca 2012 r. wynosiła:

- w Gimnazjum w Bukowej – 23 uczniów,

⁶ W umowie w sprawie przekazania do prowadzenia przez Stowarzyszenie SP w Bukowej obwód przekazanej szkoły ustalono dla miejscowości: Bukowa, Andrzejówka, Ciosmy.

- w SP w Bukowej – 59 w klasach I-VI i 17 w oddziale przedszkolnym szkoły podstawowej (łącznie 76),
- w SP w Starym Bidaczowie – odpowiednio 42 w klasach I-VI i 14 w oddziale przedszkolnym (56) oraz 44 w klasach I-VI i 15 w oddziale przedszkolnym (59),
- w SP w Smółsku – 39 w klasach I-VI oraz 37 w oddziałach przedszkolnych (76),
- w Gimnazjum w Korczowie – 36,
- w SP w Korczowie – odpowiednio 48 w klasach I-VI i 36 w oddziałach przedszkolnych (84) oraz 49 w klasach I-VI i 35 w oddziałach przedszkolnych (84),
- w SP w Woli Dereźniańskiej – odpowiednio 58 w klasach I-VI i 21 w oddziale przedszkolnym (79) oraz 58 w klasach I-VI i 19 w oddziale przedszkolnym (77).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 376-507)

Działając na podstawie art. 5 ust. 51 ustawy o systemie oświaty Wójt Gminy Biłgoraj pismami z dnia 20 lutego 2012 r. powiadomił pracowników szkół o terminie przekazania szkół, przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników oraz o nowych warunkach pracy, a 22 lutego 2012 r. powiadomił działające w szkołach organizacje związkowe, tj. Komisję Międzyzakładową NSZZ „Solidarność” Pracowników Oświaty i Wychowania w Biłgoraju oraz Związek Nauczycielstwa Polskiego Zarząd Oddziału Powiatowego w Biłgoraju. Komisja Międzyzakładowa NSZZ „Solidarność” negatywnie zaopiniowała przekazanie szkół, tj. treść uchwał z dnia 27 stycznia 2012 r.

W szkołach przed ich przekazaniem zatrudnionych było 57 nauczycieli, w tym 42 na czas nieokreślony i 15 na czas określony. Spośród 42 nauczycieli zatrudnionych na czas nieokreślony 17 nauczycieli złożyło oświadczenia o odmowie przejścia do szkoły przejmowanej przez Stowarzyszenie, w tym 3 osoby przeszły na emeryturę. Rozwiązano z nimi stosunek pracy z przyczyn określonych w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁷, w tym z trzema nauczycielami rozwiązano stosunek pracy na podstawie art. 88 powołanej ustawy, w związku z przejściem na emeryturę.

Kwota wypłaconych odpraw wynosiła 271.271,40 zł, w tym: ustalona zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela - 257.250 zł i z tytułu grupowego zwolnienia – 14.021,40 zł (dwóch nauczycieli).

Żaden z nauczycieli, z którymi rozwiązano stosunek pracy, nie został zatrudniony w szkołach prowadzonych przez Stowarzyszenie.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 201-352, 358; 360-362 tom II, str. 963-965)

W dniu 14 marca 2012 r. Rada Gminy w Biłgoraju podjęła siedem uchwał w sprawie przekazania Stowarzyszeniu prowadzenia pięciu szkół podstawowych w: Bukowej, Woli Dereźniańskiej, Starym Bidaczowie, Smółsku, Korczowie i dwóch Gimnazjów: w Bukowej i Korczowie z dniem 1 września 2012 r. W uchwałach upoważniono Wójta Gminy Biłgoraj do zawarcia ze Stowarzyszeniem umów w sprawie przekazania prowadzenia szkół.

W uzasadnieniu do uchwał podano, że przyczyną przekazania szkół jest utrzymujący się ogólny spadek liczby uczniów w szkole i w oddziałach, co wiąże się ze wzrostem kosztów utrzymania szkoły.

⁷ Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zm. Ustawa zwana dalej *ustawą Karta Nauczyciela*.

Uchwały w sprawie przekazania Stowarzyszeniu prowadzenia ww. szkół zostały 20 marca 2012 r. przekazane do Zamiejscowego Oddziału Wydziału Organizacji i Nadzoru w Zamościu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie. Wojewoda Lubelski nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie przekazania szkół.

Stowarzyszenie było jedyną osobą prawną starającą się o przejęcie prowadzenia szkół publicznych.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 72-99, 360-362, tom II str. 786-789, 801-807)

W dniu 20 sierpnia 2012 r. Gmina Biłgoraj, reprezentowana przez Wójta Gminy, zawarła ze Stowarzyszeniem siedem umów przekazania z dniem 1 września 2012 r. prowadzenia szkół publicznych, w tym pięciu szkół podstawowych (SP) w: Bukowej, Woli Dereźniańskiej, Smółsku, Starym Bidaczowie, Korczowie oraz dwóch gimnazjów w: Bukowej i Korczowie.

Zawarte na czas nieokreślony umowy regulowały m.in. zasady funkcjonowania szkół, warunki korzystania z mienia, zasady finansowania szkół, tryb kontroli przestrzegania warunków umów, tryb ewentualnego ponownego przejęcia szkół przez Gminę i rozwiązania umów za wypowiedzeniem przez Stowarzyszenie.

W zakresie finansowania postanowiono, że Gmina będzie przekazywać Stowarzyszeniu dotację na każdego ucznia i wychowanka w oddziale przedszkolnym w wysokościach równych wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia: w szkołach tego samego typu i rodzaju i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Biłgoraj. W przypadku uczniów z klas I-VI oraz uczniów niepełnosprawnych z oddziałów przedszkolnych kwota dotacji miała być nie niższa niż kwota przewidziana na jednego ucznia w części oświatowej subwencji otrzymanej przez Gminę.

W szkołach, po ich przekazaniu, według stanu na 30 września 2012 r., kształciło się ogółem 397 uczniów (271 w klasach I-VI szkół podstawowych, 64 w oddziałach przedszkolnych szkół podstawowych, 62 w gimnazjach).

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 378, 461-505, 519-601)

Spośród szkół, w stosunku do których Rada Gminy Biłgoraj podjęła uchwały o przekazaniu ich prowadzenia Stowarzyszeniu, w SP w Korczowie i w SP w Smółsku, w oddziałach przedszkolnych dla dzieci w wieku 3-5 lat, realizowano projekt pn. „Dzieciństwo równych szans” w ramach umowy Nr 333/POKL.09.01.01-06-121/09-00, zawartej między Wójtem Gminy a Urzędem Marszałkowskim Województwa Lubelskiego w Lublinie⁸.

W związku z koniecznością zachowania zgodności z warunkami umowy Wójt w piśmie z dnia 17 lipca 2012 r. zwrócił się do Urzędu Marszałkowskiego o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w sposobie realizacji projektu, polegających m.in. na tym, że objęte projektem oddziały przedszkolne w Korczowie i Smółsku Dużym zostaną wyodrębnione z przekazywanych szkół organizacyjnie, finansowo i lokalowo, a następnie przyporządkowane do prowadzonych przez Gminę szkół w Dereźni i w Gromadzie. Urząd Marszałkowski wyraził zgodę na zmiany w piśmie z dnia 27 lipca 2012 r. (data wpływu 1.08.2012 r.).

W związku ze zgodą, Zastępca Wójta wystąpiła do Zespołów Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Dereźni i w Gromadzie o dokonanie zmian w statutach poprzez włączenie do szkół nowych oddziałów przedszkolnych, określonych jako: *Oddział przedszkolny dla dzieci 3-5 letnich w Dereźni Oddział Zamiejscowy w Korczowie*

⁸ Okres realizacji: od 1 sierpnia 2010 r. do 31 lipca 2013 r.

oraz *Oddział przedszkolny dla dzieci 3-5 letnich w Gromadzie Oddział Zamiejscowy w Smółsku*”.

Zmian w statutach dokonano w sierpniu 2012 r. uchwałami Rady Pedagogicznej ZSPiG w Gromadzie i Rady Pedagogicznej ZSPiG w Dereźni.

Analiza statutów zespołów szkół wykazała, że:

- w § 6 ust. 1 statutu ZSPiG w Dereźni określono, że Zespół prowadzi: oddział przedszkolny dla dzieci 6-letnich, oddział przedszkolny dla dzieci 3-5 letnich, oddział przedszkolny dla dzieci 3-5 letnich – oddział zamiejscowy w Korczowie,
- w § 1 ust. 2 statutu ZSPiG w Dereźni określono, że Zespół jest jednostką organizacyjną, w skład której wchodzi: Szkoła Podstawowa, Gimnazjum w Gromadzie, Oddział przedszkolny dzieci 6-letnich, Oddział przedszkolny dzieci 3-5 letnich, zamiejscowy Oddział przedszkolny dzieci 3-5 letnich w Smółsku Dużym.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 25-27, 378, 461-505, tom II str. 1209-1214)

Rada Gminy w Biłgoraju, w związku z przekazaniem siedmiu szkół do prowadzenia Stowarzyszeniu, w dniu 27 lipca 2012 r. podjęła uchwały o likwidacji z dniem 31 sierpnia 2012 r. gminnych jednostek budżetowych, tj.: ZSPiG w Korczowie i w Bukowej oraz SP w Smółsku, Woli Dereźniańskiej i Starym Bidaczowie. W § 2 ust. 1 uchwał określono, że składniki majątkowe, należności i zobowiązania zlikwidowanej jednostki przejmuje Urząd Gminy Biłgoraj.

Zgodnie z ww. uchwałami dyrektorzy zlikwidowanych szkół protokołami zdawczo-odbiorczymi z dnia 10 września 2012 r. przekazali Wójtowi Gminy według stanu na dzień 31 sierpnia 2012 r. składniki majątkowe, dokumentację finansowo-księgową i kadrową szkół.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 100-112, tom II, str. 602-663)

W dniu 31 sierpnia 2012 r. Wójt Gminy zawarł ze Stowarzyszeniem pięć umów użyczenia, którymi przekazał Stowarzyszeniu do bezpłatnego użytkowania nieruchomości zabudowane budynkami szkół oraz pomieszczenia szkół.

W § 5 umów w sprawie przekazania prowadzenia szkół postanowiono, że w dniu 1 września 2012 r. na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego nastąpi: przekazanie mienia szkoły w oparciu o inwentaryzację zdawczo-odbiorczą przeprowadzoną w obecności przedstawiciela organu prowadzącego, a także wyznaczonego przedstawiciela Stowarzyszenia (§5 ust. 1-3), przekazanie dokumentacji kadrowej oraz dokumentacji przebiegu nauczania (§ 5 ust. 4).

Wójt Gminy Biłgoraj przekazał Stowarzyszeniu składniki majątkowe Gminy Biłgoraj (m.in. majątek trwały, środki trwałe w użytkowaniu, księgozbiór, wartości niematerialne i prawne, działki gruntu) na podstawie protokołów przekazania w użyczenie spisanych w dniu 10 września 2012 r.

Protokoły przekazania w użyczenie oraz załączniki do protokołów zostały podpisane przez Wójta Gminy Biłgoraj oraz przez przedstawicieli Stowarzyszenia, tj. Wiceprezesa i Członka Zarządu. Członek Zarządu Stowarzyszenia był jednocześnie pracownikiem UG Biłgoraj.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 461-505, 519-601; tom II, str. 664-696, 962-966)

Wójt Gminy Biłgoraj przedstawił na posiedzeniu Rady Gminy Biłgoraj w dniu 28 listopada 2012 r. projekty trzech uchwał dotyczących szkół w Korytkowie Dużym. W trakcie posiedzenia w tym dniu Rada podjęła m.in. uchwały w sprawach: rozwiązania Zespołu Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Korytkowie Dużym

(z dniem 31 sierpnia 2012 r.), zamiaru przekazania prowadzenia Szkoły Podstawowej w Korytkowie Dużym Stowarzyszeniu Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj (z dniem 1 września 2012 r.) oraz zamiaru przekazania prowadzenia Gimnazjum w Korytkowie Dużym ww. Stowarzyszeniu (z dniem 1 września 2012 r.).

Według danych Systemu Informacji Oświatowej (SIO) liczba uczniów w dwóch planowanych do przekazania szkołach według stanu na dzień 30 września 2012 r. wynosiła: w Gimnazjum w Korytkowie Dużym – 26 uczniów, w SP w Korytkowie Dużym – 69 w klasach I-VI i 43 w oddziałach przedszkolnych szkoły podstawowej (łącznie 112).

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, Wojewoda Lubelski złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dniach 20 i 21 lutego 2013 r. w Lublinie skargi na podjęte w dniu 28 listopada 2012 r. uchwały Rady Gminy Biłgoraj: na Uchwałę Nr XXXI/182/12 w sprawie zamiaru przekazania prowadzenia Szkoły Podstawowej w Korytkowie Dużym Stowarzyszeniu Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj oraz Uchwałę Nr XXXI/183/12 w sprawie zamiaru przekazania prowadzenia Gimnazjum w Korytkowie Dużym Stowarzyszeniu Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj, wnosząc o stwierdzenie nieważności ww. dwóch Uchwał.

Wojewoda podjęła działania w związku ze skargami na działania organów Gminy Biłgoraj, przekazanymi w piśmie z dnia 14 lutego 2013 r. przez Radę Pedagogiczną Zespołu Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Korytkowie Dużym.

Skargę do WSA w Lublinie Wojewoda Lubelski uzasadniła m.in. naruszeniem art. 5 ust. 5g i 5l ustawy o systemie oświaty, polegającym na tym, że uchwały w sprawie zamiaru przekazania, tj. uchwały intencyjne stały się podstawą do działań organu wykonawczego gminy, w tym do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy wobec zatrudnionych w szkołach nauczycieli, pociągających trudne do odwrócenia skutki, a także, że do Szkoły Podstawowej w Korytkowie Dużym w roku szkolnym 2012/2013 uczęszczało więcej niż 70 uczniów.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 115-138, 492-495, tom II, str. 801-807, 928, 1218)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy Biłgoraj przygotował projekt uchwały, a Rada Gminy Biłgoraj podjęła uchwałę w sprawie przekazania Stowarzyszeniu prowadzenia szkół podstawowych w: Bukowej, Smółsku, Korczowie i Woli Dereźniańskiej, mimo że szkoły nie spełniały określonego w art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty wymogu w zakresie maksymalnej liczby 70 uczniów umożliwiającej przekazanie prowadzenia szkół.

Liczba uczniów w czterech ww. przekazanych szkołach w roku szkolnym 2011/2012, a w szczególności w dniu 14 marca 2012 r., tj. w dniu podjęcia przez Radę Gminy w Biłgoraju uchwał o przekazaniu szkół, była większa niż 70.

W UG Biłgoraj uznano, że liczba uczniów w ww. czterech szkołach była mniejsza od 70 i istniały przesłanki do ich przekazania Stowarzyszeniu, ponieważ łączną liczbę uczniów w szkole podstawowej obliczano na podstawie liczby uczniów klas I-VI bez uwzględnienia uczniów (wychowanków) w oddziałach przedszkolnych szkół podstawowych.

Wójt Gminy Biłgoraj wyjaśnił m.in., że wynikało to z wzięcia pod uwagę opinii Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 21 września 2009 roku, w której stwierdzono, że *oddział przedszkolny jest podstawową jednostką organizacyjną*

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o samorządzie gminnym*.

przedszkola i w świetle art. 61 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie wchodzi w skład struktury organizacyjnej szkoły podstawowej.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 72-99, 371-507, tom II str. 801-807, 928)

2. Wójt Gminy Biłgoraj powiadomił pracowników szkół i zakładowe organizacje związkowe o terminie przekazania, przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy, bez podstawy prawnej w postaci uchwały rady gminy w sprawie przekazania prowadzenia szkół, podjętej na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty.

Pracownicy szkół i organizacje związkowe zostali powiadomieni pismami odpowiednio z dnia 20 i 22 lutego 2012 r., a uchwały Rady Gminy w Biłgoraju zostały podjęte, na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty, dopiero 14 marca 2012 r. Uchwały w sprawie zamiaru przekazania Stowarzyszeniu prowadzenia szkół podstawowych i gimnazjów podjęte 27 stycznia 2012 r. nie stanowiły uchwał, o których mowa w art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty.

W tym stanie powiadomienia skierowane do pracowników szkół i organizacji związkowych nie obligowały do złożenia przez nauczycieli oświadczeń o odmowie przejścia do szkoły przejmowanej do prowadzenia oraz rozwiązania stosunku pracy z przyczyn określonych w art. 20 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, tj. do zastosowania trybu określonego w art. 5 ust. 5m i ust. 5n ustawy o systemie oświaty.

Przyczyną powyższego było przygotowanie przez Wójta na sesję Rady Gminy w Biłgoraju w dniu 27 stycznia 2012 r. projektów uchwał w sprawie zamiaru przekazania Stowarzyszeniu prowadzenia szkół, w których § 2 zobowiązywał Wójta do powiadomienia pracowników i organizacji związkowych o terminie przekazania, przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników, a także nowych warunkach pracy i płacy.

Wójt Gminy Biłgoraj wyjaśnił m.in.: *Działania Gminy Biłgoraj dotyczące powiadamiania nauczycieli i zakładowych organizacji związkowych o planowanym przekazaniu szkół do prowadzenia Stowarzyszeniu, były w naszej ocenie zgodne z wymogami art. 5 ust. 5l ustawy o systemie oświaty, co potwierdza Lubelski Kurator Oświaty w swoim piśmie, które zamieścił 28.10.2011 r. na stronie internetowej Kuratorium Oświaty w Lublinie i skierował do organów prowadzących szkoły. [...] Przy opisywaniu kolejności czynności zmierzających do przekazania szkoły jako czynność pierwszą Kurator wskazał uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – organu prowadzącego daną szkołę: Uchwała powinna wskazywać zamiar przekazania danej szkoły, wymienionej z nazwy i siedziby określonej osobie fizycznej, (uchwała ta z konieczności jest jedynie warunkowa, to znaczy jej skutek prawny zależy od tego, czy właściwy Kurator wyda pozytywną opinię w przedmiocie przekazania szkoły). Stanowi się zatem uchwałę intencyjną, będącą podstawą do wystąpienia o opinię Kuratora Oświaty.*

(dowód: akta kontroli tom I, str. 33-70, 115-138, 195-208, 209-352 tom II str. 786-788, 801-803, 962-965)

3. Wójt Gminy Biłgoraj, przekazując związkom zawodowym projekty uchwał w sprawie zamiaru przekazania prowadzenia szkół, dopiero w dniu ich uchwalenia przez Radę Gminy (27 stycznia 2012 r.), naruszył przepis art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, stanowiący m.in., że: *Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, [...], do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. [...].*

Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. [...].

(dowód: akta kontroli tom I, str. 33-71, 67-68, 195-208)

4. Wyłączenie oddziałów przedszkolnych dla dzieci w wieku 3-5 lat ze struktury organizacyjnej SP w Korczowie i SP w Smółsku oraz włączenie ich jako zamiejscowych oddziałów przedszkolnych do Zespołów Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Dereźni i w Gromadzie stanowiło zmianę sieci prowadzonych przez gminę publicznych oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Było także przekształceniem publicznych szkół podstawowych w Korczowie i w Smółsku oraz publicznych szkół podstawowych wchodzących w skład ZSPiG w Dereźni i w Gromadzie. Zmianę tę przeprowadzono bez podjęcia stosownych uchwał przez Radę Gminy Biłgoraj, co było naruszeniem art. 14a ust. 1 oraz art. 5c pkt 1, w związku z art. 59 ust. 1 i 6 ustawy o systemie oświaty, a także art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 25-27, tom II, str. 962-965, 1172-1198, 1209-1214)

5. Wójt Gminy Biłgoraj złożył w dniach 2 i 9 lutego 2012 r. do Lubelskiego Kuratora Oświaty cztery wnioski, w których zwrócił się o *pozytywne zaopiniowanie przekazania, w drodze umowy, osobie prawnej, tj. Stowarzyszeniu Inicjatyw Społecznych w Gminie Biłgoraj*, prowadzenia Gimnazjum i SP w Bukowej, SP w Starym Bidaczowie i SP w Smółsku, mimo że Stowarzyszenie nie posiadało w tym czasie osobowości prawnej, gdyż zostało zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 22 lutego 2012 r. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹⁰ stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego.

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że *Gmina Biłgoraj wystąpiła do Lubelskiego Kuratora Oświaty o zaopiniowanie przekazania szkół Stowarzyszeniu w trakcie trwania procedury rejestracyjnej stowarzyszenia w KRS. Zebranie założycielskie Stowarzyszenia, które odbyło się 9 stycznia 2012 roku, przyjęło skład osobowy Stowarzyszenia, co pozwoliło ocenić powodzenie planowanych przez Gminę przedsięwzięć.*

(dowód: akta kontroli tom I, str. 30-32, 139-194, 371-374, tom II str. 795-800)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W statutach ZSPiG w Dereźni oraz ZSPiG w Gromadzie określono oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych jako odrębne jednostki organizacyjne wchodzące w skład zespołów szkół, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, stanowiącym, że organ prowadzący może połączyć w zespół szkoły lub placówki. Oddział przedszkolny w szkole podstawowej nie stanowi szkoły lub placówki w rozumieniu art. 2 pkt 2-7 oraz art. 9 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Ze względu na przepisy art. 2 pkt 1, art. 3 pkt 1 i art. 14 ust. 1 powołanej ustawy nie jest także przedszkolem.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 25-27, tom II, str. 962-965, 1213-1214)

Składniki majątkowe szkół zostały przekazane Stowarzyszeniu w dniu 10 września 2012 r., tj. z 9-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego na 1 września 2012 r. w § 5 umów o przekazaniu prowadzenia szkół.

Według wyjaśnień Wójta Gminy Biłgoraj mienie szkół zostało przekazane Stowarzyszeniu z dniem 1 września 2012 r. zgodnie z § 5 umów w sprawie przekazania prowadzenia szkół, natomiast protokoły przekazania zostały

¹⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

sporządzone w dniu 10 września 2012 r. w celu prawidłowego ujęcia w nich zinventaryzowanych na dzień 31 sierpnia 2012 r.: majątku trwałego, środków trwałych w użytkowaniu, księgozbioru, wartości niematerialnych i prawnych, wykazu należności i zobowiązań, według kontrahentów, dokumentacji księgowej, rozliczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organami podatkowymi oraz spisu archiwalnych dokumentów.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 567-601, 602-696, 962-965)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Prowadzenie szkół publicznych przed zawarciem umowy w sprawie przekazania prowadzenia osobom prawnym

Opis stanu faktycznego

Wydatki poniesione przez Gminę na siedem szkół (SP w: Bukowej, Smółsku, Starym Bidaczowie, Korczowie, Woli Dereźniańskiej oraz Gimnazjów w Bukowej i w Korczowie) wyniosła: w 2010 r. 3.831.917,58 zł i w 2011 r. 4.235.792,16 zł.

W latach 2010-2012 wydatki bieżące oddziałów przedszkolnych dla dzieci 3-5 letnich w ZSPiG w Korczowie oraz SP w Smółsku w kwocie 222.663,56 zł zostały sfinansowane w ramach realizacji przez Gminę Biłgoraj programu „Dzieciństwo równych szans” finansowanego ze środków z Europejskiego Funduszu Społecznego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Program ten obejmował osiem szkół w: Dąbrowicy, Dereźni, Gromadzie, Hedwiżynie, Korczowie, Korytkowie Dużym, Smółsku oraz w Soli. Natomiast w ramach programu „Ja też potrafię” na doposażenie pięciu szkół (SP w: Bukowej, Starym Bidaczowie, Korczowie, Smółsku, Woli Dereźniańskiej) wydano 145.023,32 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 360-365, tom II str. 1205-1212)

W pięciu szkołach podstawowych i dwóch gimnazjach przed przekazaniem ich prowadzenia Stowarzyszeniu było zatrudnionych 53% nauczycieli dyplomowanych, 26% mianowanych i 21% kontraktowych. Wynagrodzenie zasadnicze wypłacano w wysokości proporcjonalnej do wymiaru zatrudnienia. Średnie wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli od stycznia do sierpnia 2012 r. w ww. szkołach wynosiło od 1.783,92 zł (SP w Starym Bidaczowie) do 2.666,94 zł (SP w Smółsku), a brutto od 3.681,09 zł (SP w Starym Bidaczowie) do 5.159,40 zł (SP w Smółsku). W zależności od stopnia awansu zawodowego średniomiesięczne wynagrodzenie nauczycieli kształtowało się następująco: nauczyciele dyplomowani - od 4.343,01 zł (SP w Starym Bidaczowie) do 5.164,53 zł (ZSPiG w Bukowej), mianowani – od 2.616,86 zł (SP w Starym Bidaczowie) do 4.027,84 zł (ZSPiG w Korczowie), kontraktowi – od 1.856,22 zł (SP w Starym Bidaczowie) do 2.829,02 zł (SP w Smółsku).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 353-357, 360-362)

W okresie objętym kontrolą (2009-2012) w pięciu szkołach podstawowych i dwóch gimnazjach przed przekazaniem tych szkół Stowarzyszeniu Gmina na usługi remontowe wydatkowała 273.416,67 zł, co stanowiło 38 % ogółu wydatków (718.103,26 zł) poniesionych przez Gminę na remonty we wszystkich szkołach (ośmiu ZSPiG i trzech SP). W SP w Smółsku wydatkowano 116.324,96 zł na remont dachu i daszków nad wejściami do szkoły oraz przygotowanie instalacji pod montaż solarów, w ZSPiG w Korczowie - 108.324,96 zł m.in. na remont dachu, wymianę drzwi do sal lekcyjnych oraz przygotowanie instalacji pod montaż solarów, w ZSPiG w Bukowej - 34.271,02 zł m.in. na wymianę podłóg, remont instalacji elektrycznej i oświetleniowej, montaż ogrodzenia oraz przygotowanie instalacji pod montaż

solarów, w SP w Starym Bidaczowie i w SP w Woli Dereźniańskiej wydatkowano na przygotowanie instalacji pod montaż solarów odpowiednio: 7.995 zł i 6.519 zł.

W latach 2009-2012 na inwestycje w szkołach wydatkowano środki w łącznej kwocie 599.300,42 zł, w tym: 113.652,99 zł na montaż solarów we wszystkich szkołach (7) przekazanych Stowarzyszeniu, 349.564,34 zł na termomodernizację budynku ZSPiG w Korczowie, 104.985,28 zł na zakup działki pod boisko szkolne, budowę oczyszczalni i placu zabaw – ZSPiG w Bukowej, 31.097,81 zł na budowę parkingu przy SP w Smółsku. Na zakup pomocy dydaktycznych wydatkowano ze środków własnych 65.379,77 zł, w tym dla: ZSPiG w Korczowie – 27.357,12 zł, SP w Woli Dereźniańskiej – 11.585,87 zł, SP w Starym Bidaczowie – 9.007,06 zł, ZSPiG w Bukowej – 8.990,06 zł i SP w Smółsku – 8.439,66 zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 812–815)

Zadania określone w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty do dnia 31 grudnia 2012 r. realizowała Samorządowa Administracja Szkół w Biłgoraju (SAS) utworzona przez Gminę z dniem 1 stycznia 1996 r.¹¹ SAS, na podstawie § 6, § 9 i § 10 Statutu¹², realizowała zadania gminy jako organu prowadzącego szkoły, w tym obsługę administracyjno – finansową placówek oświatowych (przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów), koordynację działań dyrektorów placówek oświatowych w sprawie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, koordynacji remontów bieżących obiektów szkolnych, wyposażania w pomoce dydaktyczne i sprzęt, organizowanie i finansowanie dowożenia uczniów do szkół, opracowywanie rocznych planów dochodów i wydatków budżetowych (plan finansowy). SAS przygotowywała projekty rozstrzygnięć w sprawach dotyczących szkół i pracowników oświaty należących do właściwości gminy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 697-719)

Gmina Biłgoraj prawidłowo realizowała zadania organu prowadzącego szkoły w zakresie powierzania stanowiska dyrektora szkoły określone w art. 36 i 36a ustawy o systemie oświaty.

Po przeprowadzonej w latach 2009-2012 przez wizytatorów Kuratorium Oświaty w Lublinie – Oddział Zamiejscowy w Zamościu czynnościach z zakresu nadzoru pedagogicznego w SP w: Bukowej, Korczowie, Woli Dereźniańskiej, Smółsku, Starym Bidaczowie oraz w Gimnazjach w Bukowej i Korczowie nie wydano zaleceń. Kuratorium objęło badaniem: prawidłowość nadzorowania przez dyrektora realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dziecko sześciolateń (SP w: Smółsku, Woli Dereźniańskiej, Korczowie, Starym Bidaczowie), prawidłowość dopuszczenia do użytku programów wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, szkołach podstawowych z oddziałami przedszkolnymi i innych formach wychowania przedszkolnego (ZSPiG w Bukowej i ZSPiG w Korczowie), realizację praw dziecka pięcioletniego do rocznego przygotowania przedszkolnego (SP w Smółsku i Starym Bidaczowie).

(dowód: akta kontroli tom II str. 741-785, 933-938)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

¹¹ Uchwałą Nr XIV/72/95 Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 28 listopada 1995 r. utworzono wymienioną jednostkę budżetową gminy oraz nadano jej statut organizacyjny - m.in. na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty.

¹² Statut SAS nadany Uchwałą Nr XIV/72/95 Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 28 listopada 1995 r. został zmieniony poprzez Uchwałą Nr XX/122/04 Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 23 września 2004 r.

3. Realizacja zadań wynikających z umowy w sprawie przekazania prowadzenia szkół oraz zadań związanych z umową wynikających z ustawy o systemie oświaty

Opis stanu faktycznego

W okresie czterech miesięcy od przekazania Stowarzyszeniu prowadzenia pięciu szkół podstawowych i dwóch gimnazjów, tj. od września do grudnia 2012 r., Urząd Gminy w Biłgoraju przekazał Stowarzyszeniu dotację podmiotową z budżetu gminy w kwocie łącznej 1.073.226 zł, w tym 898.593 zł ze środków rozdziału 80101 (szkoły podstawowe) oraz 174.633 zł z rozdziału 80110 (gimnazja). Środki te zostały ujęte w obu rozdziałach w wydatkach § 2590 (dotacja podmiotowa z budżetu dla publicznej jednostki systemu oświaty prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub przez osobę fizyczną). Dotacja ujęta w rozdziale 80101 obejmowała kwotę 782.555 zł dotacji na uczniów klasy I-VI szkoły podstawowej i 116.038 zł na uczniów oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej (których liczba w miesiącu wynosiła od 64 do 66).

Szkoły przejęte przez Stowarzyszenie w 2012 r. otrzymały dotacje w kwotach: SP w Smółsku - 133.951 zł, SP w Woli Dereźniańskiej - 188.656 zł, SP w Bukowej - 238.285 zł, SP w Korczowie - 164.270 zł, SP w Starym Bidaczowie - 173.431 zł, Gimnazjum w Bukowej - 70.838 zł, Gimnazjum w Korczowie - 103.795 zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 841-843, 880-893, 894-914, 1154-1171)

Tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania zostały ustalone w dwóch uchwałach Rady Gminy w Biłgoraju, podjętych na podstawie art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty:

- Uchwałą Nr XXV/147/12 Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na rzecz publicznych przedszkoli, szkół oraz placówek prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (uchylona z dniem 30 października 2012 r.),
- Uchwałą Nr XXVII/160/12 Rady Gminy z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na rzecz publicznych przedszkoli, szkół oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (weszła w życie z dniem 30 października 2012 r.).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 816-832)

Na podstawie art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty Gmina zobowiązana była do przekazania z budżetu dotacji na dofinansowanie zadań siedmiu szkół przekazanych Stowarzyszeniu w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w prowadzonych szkołach tego samego typu i rodzaju, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. W § 2 ust. 5 Uchwały Nr XXVII/160/12 z dnia 31 sierpnia 2012 r. powtórzono zapis z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Podstawę dotacji obliczano według kwot wydatków bieżących zaplanowanych w uchwale budżetowej przyjętej na dany rok budżetowy i ustalonych w planach finansowych prowadzonych przez Gminę szkół podstawowych i gimnazjów.

W okresie czterech miesięcy przekazywania dotacji w 2012 r. podstawa obliczenia dotacji zmieniała się dwukrotnie:

- W piśmie z dnia 29 października 2012 r. Wójt przesłał do dyrektorów przekazanych szkół informacje o zwiększeniu dotacji dla siedmiu szkół w łącznej kwocie 552.058 zł. Według informacji Wójta zwiększenie wynikało z Uchwały Nr XXX/174/12 Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2012 rok.
- W związku z Uchwałą Rady Gminy w Biłgoraju Nr XXXII/185/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na 2012 rok w piśmie z dnia 28 grudnia 2012 r. Wójt przekazał do trzech dyrektorów szkół informacje o zwiększeniu dotacji dla szkół o kwotę łączną 10.643 zł, a czterech dyrektorów szkół powiadomił o zmniejszeniu dotacji w kwocie łącznej 13.226 zł i zobowiązał ich do zwrotu odpowiednich kwot na rachunek Gminy Biłgoraj. Kwota 13.226 zł z została zwrócona przez cztery szkoły do budżetu Gminy zgodnie z wnioskiem Wójta.

Kwestia zasad udzielania dotacji została określona w umowach w sprawie przekazania prowadzenia szkół. W § 8 ust. 4 tych umów ustalono m.in., że: kwota dotacji na jednego ucznia i wychowanka przekazywana Stowarzyszeniu będzie przeliczana, w przypadku zmiany wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia i wychowanka w gminie, poczynwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych w szkołach prowadzonych przez gminę.

Kwota przewidziana na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wynosiła według metryczki subwencji oświatowej 2012 – 4.942,4245 zł¹³.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 519-596, 816-834, 915-926)

Dotacje zostały przekazane w czterech częściach (w miesiącach wrzesień – grudzień 2012 r.) od dnia przekazania szkoły w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, tj. w tym zakresie zgodnie z art. 80 odpowiednio ust. 3h i 3c ustawy o systemie oświaty. Dotacje były przekazywane na odrębne rachunki szkół prowadzonych przez Stowarzyszenie, co było zgodne z art. 80 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, stanowiącym, że dotacje są przekazywane na rachunek bankowy szkoły lub placówki.

W okresie od września 2012 r. do stycznia 2013 r. pracownicy UG Biłgoraj nie kontrolowali prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych na dofinansowanie zadań siedmiu szkół przekazanych Stowarzyszeniu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 360, 365, tom II str. 894-926)

Gmina Biłgoraj realizowała wobec uczniów szkół prowadzonych przez Stowarzyszenie obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 365, 519-596)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniach z planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego dotację podmiotową w kwocie 174.633 zł przekazywaną od września do grudnia 2012 r. przez Urząd Gminy Biłgoraj na uczniów oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez

¹³ Finansowy standard A podziału subwencji w złotych.

Stowarzyszenie ujęto w rozdziale 80101 - *Szkoły podstawowe*, zamiast w rozdziale 80103 – *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych*, stosownie do przepisów załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁴.

W roku 2013 dotację na uczniów oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych księgowano w rozdziale 80103. Skarbnik Gminy Biłgoraj wyjaśniła, iż dotację w 2012 r. ujęto w rozdziale 80101 z powodu zastosowania błędnej klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1154-1171, 1241-1242)

2. Zgodnie z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty rada gminy ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, uwzględniając m.in. w szczególności podstawy obliczania dotacji. W projekcie uchwały, przygotowanym przez Wójta Gminy Biłgoraj oraz w Uchwale Nr XXVII/160/12 Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 31 sierpnia 2012 r., podjętej na podstawie art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, nie określono podstawy obliczania dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne.

Wójt Gminy Biłgoraj wyjaśnił m.in., że *podstawa obliczania dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne jest szczegółowo określona w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Podstawą udzielania dotacji są wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w szkole danego typu. Planować takie wydatki można tylko w uchwale budżetowej.*

(dowód: akta kontroli, tom II str. 519-601, 816-832, 841-843, 894-896, 1215-1240)

Ocena częściowa

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

IV. 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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

- 1) zaniechanie działań w zakresie przekazania Stowarzyszeniu prowadzenia SP w Korytkowie Dużym ze względu na niespełnianie przez szkołę wymogu dotyczącego liczby uczniów umożliwiającej przekazanie,
- 2) zapewnienie w UG Biłgoraj prawidłowego konsultowania projektów aktów prawnych ze związkami zawodowymi oraz rozpatrywania wniosków osób prawnych,
- 3) przygotowanie i przedłożenie Radzie Gminy Biłgoraj projektów uchwał w sprawie:
 - sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych,
 - przekształcenia szkół podstawowych wchodzących w skład ZSPiG w Dereźni i ZSPiG w Gromadzie,
 - zmiany uchwały Nr XXVII/160/12 Rady Gminy w Biłgoraju z dnia 31 sierpnia 2012 r. w zakresie ustalenia podstawy obliczania dotacji.

¹⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

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 Lublinie.

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 14 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.

Lublin, dnia 26 kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy
Jerzy Bielak
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Adam Pęziół

Przemysław Fidecki
główny specjalista kontroli państwowej