NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.007.01.2015
P/15/082

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

P/15/082 – Organizacja pobytu uczniów w bursach i internatach szkolnych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler

Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94488 z dnia 21.04.2015 r.

Tadeusz Duda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94506 z dnia 26.05.2015 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Lublin, 20-950 Lublin, Pl. Władysława Łokietka 1.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Krzysztof Żuk, Prezydent Miasta Lublin.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 5-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[1] działalność Urzędu Miasta Lublin w zakresie organizacji i finansowania prowadzonych przez Miasto Lublin burs i internatów szkolnych w latach 2012–2015, w tym w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 (do 12 czerwca).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 blisko 29% uczniów prowadzonych przez Miasto Lublin gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych pobierało naukę poza miejscem stałego zamieszkania. W Urzędzie Miasta Lublin analizowano sieć prowadzonych burs i internatów szkolnych w celu dostosowania ich organizacji do potrzeb tych uczniów oraz zwiększenia dostępności miejsc w tych placówkach, czego efektem było dokonanie reorganizacji tych placówek: z czterech burs i czterech internatów w roku szkolnym 2012/2013 do siedmiu burs i jednego internatu, począwszy od roku szkolnego 2013/2014. Liczba miejsc w placówkach w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 wzrosła z 1.223 do 1.379, tj. o 12%, a liczba wykorzystanych przez wychowanków miejsc wzrosła o 8,3% (z 1.202 do 1.302).

Urząd Miasta Lublin prawidłowo sprawował nadzór nad działalnością burs i internatów w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, analizował i zatwierdzał arkusze organizacyjne oraz ustalał środki finansowe niezbędne na realizację statutowych zadań tych jednostek.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

1) nieprawidłowym zabezpieczeniu w budżecie miasta środków na niektóre wydatki remontowo-inwestycyjne, niezbędne dla bezpiecznego funkcjonowania burs;

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

2) nieprzeprowadzeniu niektórych przeglądów okresowych budynków, wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane[2];

3) nieegzekwowaniu obowiązku podania do Systemu Informacji Oświatowej danych o średniorocznej liczbie osób korzystających z miejsc w placówce w poprzednim roku szkolnym od jednostek, które tych danych nie zamieściły.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 liczba uczniów kształcących się w prowadzonych przez Miasto Lublin gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych spadła o 2,1%. Według stanu na 30 września 2012, 2013 i 2014 r. wynosiła ona odpowiednio: 22.852, 22.322 i 22.376 osób[3].

Wśród uczniów tych szkół blisko 29% pobierało naukę poza miejscem stałego zamieszkania[4]. W kolejnych latach (według stanów na 30 września 2012, 2013 i 2014 r.) liczba uczniów spoza miejsca zamieszkania wynosiła odpowiednio 6.525, 6.410, 6.402, spadła zatem o 1,9%.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 68)

2. W informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych w latach szkolnych 2012/2013–2013/2014 podawano dane dotyczące m.in. liczby prowadzonych burs i internatów szkolnych, liczby uczniów korzystających z miejsc w placówkach, kwalifikacji kadry kierowniczej oraz zakresu przeprowadzonych prac remontowych i modernizacyjnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 226-247)

W roku szkolnym 2012/2013 Miasto Lublin prowadziło cztery bursy[5] i cztery internaty szkolne[6]. Trzy internaty zostały zlikwidowane z dniem 31 sierpnia 2013 r., a w ich miejsce utworzono trzy bursy, funkcjonujące od 1 września 2013 r. w strukturach zespołów szkół[7]. Liczba miejsc w placówkach wzrosła z 1.223 w roku szkolnym 2012/2013 (w tym 465, tj. 38,0%, w internatach), przez 1.279 w roku 2013/2014 (w tym 30, tj. 2,3%, w internacie), do 1.379 w roku 2014/2015 (w tym 39, tj. 2,8%, w internacie).

Wzrost ogólnej liczby miejsc w kontrolowanym okresie o 12,8% wynikał przede wszystkim z dużego zainteresowania zakwaterowaniem, w wyniku czego: utworzono dodatkową grupę dla uczniów z klas sportowych (w Bursie Szkolnej nr 1), zaadaptowano dodatkowe pomieszczenia na cele sypialne (w Bursach Szkolnych nr: 3, 5 i 8), doposażono placówkę (Bursę Szkolną nr 7) w dodatkowe tapczany oraz zmieniono organizację pokojów z trzyosobowych na czteroosobowe (w Bursie Szkolnej nr 6).

Bursa Szkolna nr 2 (w latach 2012/2013-2014/2015) oraz Bursa Szkolna nr 5 (w roku 2014/2015) wykazywały w bazach danych Systemu Informacji Oświatowej[8] liczbę dostępnych miejsc, stosując zasadę wskazaną w instrukcji merytorycznej wprowadzania i przekazywania danych w SIO (opracowanej przez Ministerstwo

---

[2] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze. zm.).

[3] Dane bez uczniów w szkołach specjalnych i centrach kształcenia ustawicznego.

[4] W roku szkolnym 2012/2013 wskaźnik wyniósł 28,6%, w 2013/2014 – 28,7%, a w 2014/2015 – 28,6%.

[5] Bursy Szkolne: nr 1, nr 2, nr 3 i nr 5 w Lublinie.

[6] Internaty w strukturach organizacyjnych: Zespołu Szkół Elektronicznych (dalej: *ZSEI*), Zespołu Szkół Transportowo-Komunikacyjnych (dalej: *ZSTK*), Zespołu Szkół Budowlanych (dalej: *ZSB*) i Zespołu Szkół nr 3 w Lublinie.

[7] Od 1 września 2013 r. były to: Bursa Szkolna nr 6 w strukturze ZSEI, Bursa Szkolna nr 7 wchodząca w skład ZSTK oraz Bursa Szkolna nr 8 w ZSB. Jedyny internat funkcjonował w Zespole Szkół nr 3 w Lublinie.

[8] System Informacji Oświatowej (dalej: *SIO*), przewidziany ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 45, ze zm.) – dalej: *ustawa o systemie informacji oświatowej*.

Edukacji Narodowej), zgodnie z którą na jedno miejsce należało przyjmować 5 m^2 powierzchni sypialnej[9]. Zespół Szkół nr 3, przy podawaniu danych, uwzględniał treść porozumienia, zawartego ze Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym dla Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnych w Lublinie, które regulowało podział pokojów mieszkalnych w internacie. Liczba miejsc, wykazana w SIO w zakresie pozostałych burs (lub lat szkolnych), została ustalona w oparciu o rzeczywistą liczbę tapczanów i łóżek.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 46, 66-68, 90, 95, 99-110)

W roku szkolnym 2014/2015 we wszystkich bursach i internatach zatrudniano 92 wychowawców (78,13 etatów) oraz 100 pracowników administracyjno-obsługowych (92,12 etatów). W okresie lat szkolnych 2012/2013–2014/2015 liczba wychowawców w spadła o 3,2%, wzrosła natomiast liczba etatów (o 11,1%). W badanym okresie wzrosła liczba pracowników administracyjno-obsługowych – zarówno w wymiarze osobowym (o 4,2%), jak i w przeliczeniu na pełne etaty (o 5,0%). W roku szkolnym 2012/2013 sześć placówek zatrudniało – poza stanowiskami dyrektora szkoły lub zespołu szkół – osoby na stanowiskach kierowniczych (od roku 2013/2014 było to pięć placówek). W badanym okresie jednostki nie zatrudniały pedagogów, psychologów lub innych specjalistów. Niektóre z placówek korzystały natomiast z pracy wolontariuszy (w roku 2012/2013 dotyczyło to dwóch burs, w roku 2013/2014 – jednej, w roku 2014/2015 – również dwóch).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 66-67)

W roku szkolnym 2012/2013 łączna liczba miejsc w bursach i internatach zapewniała zakwaterowanie 18,7% z 6.525 uczniów pobierających naukę poza miejscem stałego zamieszkania. W 2013/2014 odpowiednio 20,0% z 6.410 uczniów, a w 2014/2015 21,5% z 6.402.

W roku szkolnym 2012/2013 z zakwaterowania w bursach i internatach prowadzonych przez Miasto Lublin korzystało 1.202 uczniów pobierających naukę poza miejscem stałego zamieszkania, którzy wykorzystali 98,3% miejsc. Odpowiednio w roku 2013/2014 – 1.264 uczniów, którzy wykorzystali 98,8% miejsc, a w 2014/2015 – 1.302 uczniów, którzy wykorzystali 94,0% miejsc (dane na 30 września danego roku). Liczba wykorzystanych przez wychowanków miejsc w placówkach w badanym okresie wzrosła o 8,3% (z 1.202 do 1.302).

W relacji do liczby uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, pobierających naukę poza miejscem stałego zamieszkania, z zakwaterowania w bursach i internatach prowadzonych przez Miasto Lublin korzystało w roku szkolnym 2012/2013 18,4% uczniów, w 2013/2014 – 19,7%, a w 2014/2015 – 20,3%.

Liczba zgłaszających się uczniów do burs i internatów do 30 września danego roku szkolnego wynosiła: w roku szkolnym 2012/2013 – 1.555, 2013/2014 – 1.771, a w 2014/2015 – 1.839. Liczba zainteresowanych osób przekraczała liczbę miejsc dostępnych w placówkach[10] odpowiednio o: 27,1%, 38,5% i 33,4%.

Liczba uczniów, którzy zostali przyjęci według stanu na dzień 30 września danego roku, w relacji do liczby zgłaszających się, stanowiła odpowiednio dla każdego roku szkolnego: 77,3% (2012/2013), 71,4% (2013/2014), 70,8% (2014/2015)[11].

---

[9] Konsekwencją tego było m.in. wykazanie przez Bursę Szkolną nr 2 liczby 70 miejsc w placówce (obliczonej według normy 5m^2 na jedno miejsce), która była niższa niż rzeczywista liczba 94 zakwaterowanych wychowanków.

[10] W kolejnych latach 2012/2013-2014/2015 wynoszącą: 1.223, 1.279 i 1.379.

[11] Do 30.09.2012 r. przyjęto 1.202 uczniów z 1.555 chętnych, do 30.09.2013 r. – 1.264 z 1.771 zainteresowanych, do 30.09.2014 r. – 1.302 z 1.839.

Większość placówek wykazywała się pełnym (lub bliskim 100%) obłożeniem miejsc. Wolne miejsca wystąpiły przede wszystkim w Bursie nr 8 w Zespole Szkół Budowlanych w Lublinie (wg stanu na 30.09.2013 r. nie wykorzystano 23 ze 130 miejsc, tj. 17,7%; na 30.09.2014 r. 19 ze 130, tj. 14,6%). Przyczyną takiego stanu był – według wyjaśnień dyrektora Zespołu – brak podań osób zainteresowanych zakwaterowaniem. W celu zwiększenia wskaźnika obłożenia miejsc placówka informowała szkoły ponadgimnazjalne, inne bursy oraz Wydział Oświaty i Wychowania o wolnych miejscach[12]. Dyrektor ww. Wydziału Ewa Dumkiewicz-Sprawka poinformowała, że Miasto Lublin, obserwując stopień wykorzystania dostępnych miejsc w internatach/bursach oraz wzrost zakwaterowania w bursach szkolnych, koordynuje obecnie pilotażową elektroniczną rekrutację do burs, usprawniającą proces naboru do poszczególnych placówek oraz gwarantującą lepsze wykorzystanie miejsc.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 68-70, 90-91, 99-110)

Średnioroczna liczba uczniów korzystających z zakwaterowania (według danych SIO z następnego roku szkolnego) wynosiła dla roku szkolnego 2012/2013 927, co stanowiło 75,8% dostępnych miejsc zakwaterowania w bursach i internatach. W roku 2013/2014 z zakwaterowania korzystało średnio 953 uczniów (tj. o 2,8% więcej, niż w roku poprzednim), którzy wykorzystali 74,5% miejsc.

Do 30 września 2012 r., do internatów zgłosiło się 429 uczniów szkół lub zespołów szkół, w których funkcjonowały internaty (426 osób, tj. 99,3% zainteresowanych, przyjęto do placówek). Spośród zainteresowanych uczniów innych szkół, do internatów przyjęto (według stanu na 30 września 2012 r.) 115 osób. Pięć osób niebędących uczniami korzystało z zakwaterowania w internatach (według stanu na dzień 30.09.2012 r.), w kolejnych latach brak było takich osób.

W latach 2013/2014 i 2014/2015 do jedynego funkcjonującego internatu zgłosiło się odpowiednio 19 i 8 uczniów szkół wchodzących w skład Zespołu Szkół nr 3 w Lublinie (wszyscy zostali przyjęci); nie kwaterowano uczniów innych szkół. Spadek liczby przyjętych uczniów wynikał przede wszystkim ze zlikwidowania trzech internatów i utworzenia w ich miejsce trzech burs.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 69-70)

Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania Piotr Burek wyjaśnił, że internat z założenia powinien być przeznaczony dla uczniów szkoły, przy której funkcjonuje, natomiast bursy kierują swoją działalność do uczniów różnych szkół. Zaletą internatu jest dogodna odległość pomiędzy miejscem zamieszkania i szkołą, silne oddziaływanie wychowawcze oparte o bliską współpracę pomiędzy nauczycielami i wychowawcami internatu będącymi członkami jednej rady pedagogicznej. Zjawisko niżu demograficznego może powodować problemy z wykorzystaniem miejsc w internacie przez uczniów danej szkoły. Bursy z kolei umożliwiają zakwaterowanie uczniów z różnych szkół, co sprzyja ich integracji, poznaniu nowego kręgu znajomych. Rodzice, którzy decydują się na kształcenie dzieci poza miejscem stałego zamieszkania, zainteresowani są możliwością zakwaterowania w bursie ze względu na zapewnienie opieki wychowawców oraz niewielkie koszty utrzymania. Mieszkańcy burs samodzielnych, czy też uczący się w innych szkołach niż szkoły w zespole, w którym działa bursa, muszą pokonać odległość dzielącą je od szkoły (przy czym trzy z nich posiadają dogodną lokalizację w centrum Lublina). Ponadto współpraca wychowawców burs ze szkołami, z którymi nie tworzą one zespołu, jest

[12] W przypadku Bursy Szkolnej nr 5 występująca na dzień 30 września 2014 r. różnica pomiędzy liczbą miejsc w placówce (340), a liczbą wychowanków (294) podaną do SIO, miała charakter „błędu statystycznego" i wynikała z wykazania liczby dostępnych miejsc według normy 5m^2/miejsce, podczas gdy rzeczywista liczba łóżek była niższa.

mniej ścisła ze względu na odrębne siedziby i rady pedagogiczne. Zastępca dyrektora zauważył jednocześnie, że prawodawstwo w zakresie burs jest szersze, niż w zakresie internatów. Z przeprowadzonych przez Wydział analiz wynikało, że w internatach szkolnych zamieszkiwali również uczniowie innych szkół, dlatego też – zarówno w celu dostosowania zasad ich działania do obowiązujących przepisów prawa, jak również mając na uwadze potrzebę zapewnienia racjonalnego wykorzystania miejsc – podjęto decyzję o utworzeniu z dniem 1 września 2013 r. burs szkolnych w miejsce trzech internatów funkcjonujących w zespołach szkół. W związku z tymi działaniami nie występowały problemy organizacjo-prawne; wszyscy chętni mieszkańcy dotychczasowych internatów mieli możliwość zakwaterowania w nowo utworzonych bursach, a pracownicy zespołów szkół realizujący swoje obowiązki w internatach realizowali je odtąd w bursach. W ciągu ostatnich lat obserwowano zarówno wzrost liczby wychowanków, jak i liczby miejsc. Zwiększenie liczby miejsc w bursach było wynikiem m.in. zawarcia umowy użyczenia pomiędzy dyrektorem Bursy Szkolnej nr 1 oraz dyrektorem Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego nr 1 w Lublinie, będącej odpowiedzią na wykorzystaną w 100% liczbę miejsc w placówce w poprzednich latach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 40, 52-53, 248-252)

W internatach nie zatrudniano wychowawców-opiekunów nocnych. Dyżury nocne pełnili wychowawcy internatu.

W arkuszach organizacyjnych burs i zespołów szkół z internatami, przedstawionych do zatwierdzenia organowi prowadzącemu, dyrektorzy nie podawali planowanej liczby grup wychowawczych w poszczególnych latach szkolnych, czy liczby uczniów w grupie wychowawczej (informację o liczbie wychowanków i/lub liczbie grup zamieszczono tylko w kilku przypadkach w arkuszach organizacyjnych, aneksach do arkuszy lub załączonych do nich wyjaśnieniach). Zatwierdzane arkusze dotyczyły zespołów szkół[13], a nie szkół różnych typów. Zgodnie z §47 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach[14] liczbę wychowanków w grupie wychowawczej określa dyrektor w uzgodnieniu z organem prowadzącym bursę.

Dyrektor Wydziału Oświaty i Wychowania Ewa Dumkiewicz-Sprawka wyjaśniła, że złożenie przez dyrektorów arkuszy organizacji szkół i placówek poprzedzone było corocznym spotkaniem organizowanym przez Wydział, podczas którego dyrektorom przekazywano informacje o zasadach opracowania projektu organizacji na nowy rok szkolny. Spotkania konsultacyjne z inspektorem nadzorującym pracę szkoły/placówki, poświęcone były szczegółowemu omówieniu projektu arkusza organizacji, w tym także ustaleniu liczebności liczby grup, która stanowiła podstawę do określenia liczby godzin dydaktycznych i etatów pedagogicznych zatwierdzanych w arkuszu. Na etapie projektu organizacji przyjmowano, że liczba wychowanków w grupie kształtuje się na poziomie maksymalnej dopuszczalnej liczby wychowanków w grupie, z uwzględnieniem liczby miejsc oraz – w przypadku internatu w Zespole Szkół nr 3 – potrzeb uczniów niepełnosprawnych. Weryfikacja liczby wychowanków, a także liczby i średniej liczebności grup wychowawczych miała miejsce po rozpoczęciu roku szkolnego, a w szczególności po złożeniu przez szkoły i placówki sprawozdania SIO, kiedy znana była rzeczywista liczba przyjętych wychowanków. W bursach liczba uczniów w grupie wychowawczej wynosiła około

[13] Przy czym w arkuszach zespołów dokonywano podziału liczby etatów (w przypadku etatów pedagogicznych – również godzin nauczania) na: poszczególne szkoły, wchodzące w skład struktury organizacyjnej zespołu, internat/bursę, stołówkę.

[14] Dz. U. nr 109, poz. 631. Dalej: *rozporządzenie w sprawie zasad działania placówek*.

35, natomiast tygodniowy wymiar zajęć opiekuńczo-wychowawczych z jedną grupą obejmował co najmniej 55 godzin[15].

Dyrektor Wydziału Oświaty i Wychowania Ewa Dumkiewicz-Sprawka wyjaśniła, że zatwierdzanie arkuszy zespołów szkół, a nie poszczególnych jednostek wchodzących w ich skład, wynikało przede wszystkim z faktu, iż zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[16] w przypadku powołania zespołu szkół jako odrębnej jednostki organizacyjnej, stosunek pracy z nauczycielem nawiązuje się w zespole szkół, jako odrębnej jednostce organizacyjnej (także pracownicy administracji i obsługi zatrudnieni są w zespole szkół, a dyrektor otrzymuje powierzenie na stanowisko dyrektora zespołu, a nie poszczególnych szkół). W związku z tym przedkładanie do zatwierdzenia arkuszy poszczególnych jednostek powodowałoby konieczność dzielenia etatów wszystkich pracowników zespołu na części, co nie odzwierciedlałoby stanu ich faktycznego zatrudnienia. Podstawę opracowania arkusza organizacji zespołu stanowiły także statuty zespołów szkół, zaś podstawowe przepisy prawa dotyczące arkuszy organizacji – zawarte w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół[17] oraz rozporządzeniu w sprawie zasad działania placówek – nie wskazują na konieczność przedstawiania do zatwierdzenia liczby i liczebności grup wychowawczych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 39, 50-51, 62-65, 119, 121-122, 253-262)

3. Dyrektorzy burs oraz zespołów szkół, w strukturze których znajdowały się internaty lub bursy posiadali upoważnienia do jednoosobowego kierowania oraz działania w zakresie związanym z zarządem powierzonym mieniem. Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania Piotr Burek zauważył, że pełnomocnictwa upoważniały do wykonywania czynności zwykłego zarządu określonych statutem szkoły oraz przepisami prawa, w tym także obowiązków dotyczących kontroli technicznej, zgodnie z ustawą Prawo budowlane. Kontrole techniczne obiektów przeprowadzali inspektorzy nadzoru, posiadający stosowne uprawnienia budowlane, zatrudnieni w Wydziale Inwestycji i Remontów Urzędu Miasta Lublin – na wniosek zarządzającego obiektem.

Ustalenia kontroli NIK w Zespole Szkół Transportowo-Komunikacyjnych w Lublinie wykazały, że – pomimo wniosków skierowanych przez dyrektora tego Zespołu do Wydziału Inwestycji i Remontów – niektóre z przeglądów okresowych nie zostały faktycznie przeprowadzone[18].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 40, 52-53, 224-225, 314-326)

Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania Piotr Burek poinformował, że pełnomocnictwa udzielone dyrektorom burs i zespołów szkół upoważniały ich do oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie. Bursy nr: 1, 2, 3 i 5

---

[15] Tygodniowy wymiar godzin wychowawczych wychowawcy internatu lub bursy wynosił 30 godzin, natomiast tygodniowy wymiar godzin dyrektora bursy był ustalany z uwzględnieniem uchwały nr 826/XXXV/2009 Rady Miasta Lublin z dnia 15 października 2009 r. w sprawie określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz przyznawania zwolnienia od obowiązku realizacji wymienionych zajęć dla dyrektorów, wicedyrektorów i nauczycieli pełniących inne stanowiska kierownicze, a także nauczycieli, którzy obowiązki kierownicze pełnią w zastępstwie nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze, a także określenia przypadków w jakich nauczycielowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze zajęć można obniżyć tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć oraz warunki i tryb tego obniżenia w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę Lublin (ze zmianami, wprowadzonymi uchwałą nr 474/XXI/2012 Rady Miasta Lublin z dnia 31 maja 2012 r. oraz uchwałą nr 992/XXXIX/2014 Rady Miasta Lublin z dnia 13 marca 2014 r.).

[16] Dz. U. z 2014 r., poz. 191, ze zm.

[17] Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.

[18] W roku 2013 nie przeprowadzono rocznych przeglądów i sprawdzeń stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej budynku Bursy, a w roku 2014 nie przeprowadzono przeglądów pod względem budowlanym i sanitarnym.

świadczyły usługi wynajmu pomieszczeń i zostały wpisane, na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych[19], do prowadzonej przez Wydział Oświaty i Sportu Urzędu Miasta Lublin ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Zespół Szkół nr 3 oraz Zespół Szkół Elektronicznych w sposób zamierzony nie prowadziły działalności związanej z wynajmem pomieszczeń burs, w Zespole Szkół Budowlanych zasady wynajmu zostały określone zarządzeniem dyrektora, natomiast w Zespole Szkół Transportowo-Komunikacyjnych stawki określał dyrektor na podstawie kalkulacji sporządzonych na cele danego wynajmu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 40, 52-53, 314-361)

4. Dwie kontrole, spośród przeprowadzonych w latach 2012-2015 przez pracowników Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Lublin, objęły działalność burs szkolnych w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej. W wyniku kontroli kompleksowej, przeprowadzonej w 2015 r. w ZSB za okres 2013 r. sformułowano ocenę pozytywną z uwagami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niepowiadomienia Prezydenta Miasta Lublin o zawarciu trzech z siedmiu skontrolowanych umów najmu, w tym jednej zawartej z tym samym kontrahentem, wobec czego dyrektor winien uprzednio był wystąpić o uzyskanie zgody Rady Miasta Lublin.

Kontrola doraźna, przeprowadzona w Bursie Szkolnej nr 5 w 2012 r. za lata 2007-2012 wykazała nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz szereg rażących nieprawidłowości o charakterze finansowym, w tym wskazujących na dokonanie przez pracowników malwersacji, polegających na długotrwałym i systematycznym wyprowadzaniu z rachunków bankowych bursy środków publicznych, na łączną kwotę co najmniej 1.036 tys. zł (na podstawie ustaleń kontroli skierowano do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 133-180)

Organ prowadzący posiadał protokoły przeglądów okresowych w zakresie BHP. Protokoły przeglądów technicznych były przechowywane w poszczególnych placówkach razem z książkami obiektów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 53, tom III str. 91-96)

W badanym okresie w bursach i internatach prowadzonych przez Miasto Lublin odnotowano sześć wypadków, dotyczących wychowanków (po trzy w roku szkolnym 2013/2014 i w roku 2014/2015). W celu ograniczenia ich liczby organ prowadzący m.in. zorganizował 11 września 2013 r. spotkanie z dyrektorami czterech burs, w celu omówienia zagadnień związanych z wypadkami w szkole oraz organizował okresowe szkolenia z zakresu BHP (z udziałem dyrektorów szkół w szkoleniu). Jak wyjaśnił zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania Piotr Burek, w celu poprawy warunków funkcjonowania placówek, przeprowadzano bieżącą analizę protokołów kontroli zapewnienia bezpieczeństwa i higienicznych warunków korzystania z obiektów przesyłanych przez podległe jednostki (w razie stwierdzenia konieczności wykonania remontów i napraw przekazywano je do Wydziału Inwestycji i Remontów), podejmowano działania zmierzające do zaplanowania środków na ten cel w budżecie Miasta Lublin.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 40, 53, 54, tom II str. 56-58)

5. Wysokość miesięcznej opłaty za zakwaterowanie ucznia w bursach w latach 2012/2013-2014/2015 wynosiła 60 zł. Wysokość całodziennej opłaty za wyżywienie

[19] Dz. U. z 2014 r., poz. 196, ze zm.

w roku 2012/2013 wynosiła od 8 zł do 9,50 zł, w 2013/2014 od 8 zł do 10 zł, a w 2014/2015 od 8 zł do 10,50 zł.

Internat w Zespole Szkół nr 3 w badanym okresie oferował nieodpłatne zakwaterowanie, wysokość miesięcznej opłaty za zakwaterowanie ucznia w pozostałych internatach funkcjonujących w roku 2012/2013 wynosiła od 20 zł do 50 zł. Wysokość całodziennej opłaty za wyżywienie, jaką musieli wnieść wychowankowie internatów w roku 2012/2013 wynosiła od 9 zł do 10 zł, natomiast w latach 2013/2014 i 2014/2015 – 9 zł.

Liczba uczniów, objętych dofinansowaniem z ośrodków pomocy społecznej w bursach wynosiła: w roku szkolnym 2012/2013 113 osób, w 2013/2014 189 osób, w 2014/2015 199 osób, natomiast w internatach – w kolejnych latach – odpowiednio: 84, 7 i 4 osoby. W badanym okresie nie udzielano zwolnień z opłat za wyżywienie w bursach lub internatach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 71-73)

Wysokość opłat za zakwaterowanie w bursach wynikała z uchwały nr 500/XXII/2012 Rady Miasta Lublin z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za zakwaterowanie w bursach prowadzonych przez Miasto Lublin oraz terminu i sposobu jej wnoszenia (ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 814/XXXII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 27 czerwca 2013 r., w związku z utworzeniem z dniem 1 września 2013 r. trzech nowych burs). Przed podjęciem uchwał Urząd Miasta zebrał dane w celu skalkulowania wysokości kosztów utrzymania miejsca w bursach prowadzonych przez Miasto i ustalenia maksymalnego limitu opłaty, wynikającego z regulacji § 63 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek. Ustalona stawka opłaty nie przekraczała w roku 2014/2015 ww. limitu 50% kosztów utrzymania miejsca w bursach[20]. Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania wyjaśnił, że z uwagi na brak podstawy prawnej organ prowadzący nie ustalał wysokości opłat za zakwaterowanie w internatach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 11-22, 51, 111-117, 263-269)

Dyrektor ZSTK zwolniła z opłat za zakwaterowanie w roku szkolnym 2012/2013 jedną, a w roku 2013/2014 trzy osoby, z naruszeniem kompetencji organu prowadzącego, określonych w § 63 ust. 8 rozporządzenia w sprawie zasad działania placówek. Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania Urzędu Miasta Lublin zauważył, że postanowienia uchwały nr 500/XXII/2012 Rady Miasta Lublin z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za zakwaterowanie w bursach prowadzonych przez Miasto Lublin oraz terminu i sposobu jej wnoszenia nie przewidywały możliwości udzielania zwolnień z opłat. Zgodnie z zapisami uzasadnienia do uchwały, wychowankowie, znajdujący się w szczególnie trudnej sytuacji, korzystają z pomocy w postaci stypendiów szkolnych przyznawanych w ich macierzystych gminach na podstawie przepisów o ustawie o systemie oświaty (stypendium może zostać przeznaczone na pokrycie kosztów zakwaterowania w bursie).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 71-73)

Wysokość opłat za udostępnianie pomieszczeń w bursach oraz za świadczenie innych usług (w tym żywieniowych) osobom niebędącym wychowankami była ustalana przez dyrektorów tych placówek lub zespołów szkół, w skład których

[20] Przy uwzględnieniu wydatków sklasyfikowanych w rozdziale 85410 oraz - dodatkowo dla burs nr 6, 7 i 8, funkcjonujących w strukturach organizacyjnych zespołów szkół - również wydatków związanych z prowadzeniem stołówek, ujętych w rozdziale 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne".

wchodziły bursy. Sporządzane przez bursy kalkulacje wysokości stawek opłat zakładały osiąganie zysku z tego tytułu[21] (działalność miała charakter zarobkowy).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 39, 52, 327-361)

6. W metryczkach subwencji oświatowej (części oświatowej subwencji ogólnej) na lata 2013, 2014 i 2015 dla Miasta Lublin podane zostały następujące dane w zakresie liczby wychowanków w internatach i bursach oraz naliczonej z tego tytułu kwoty subwencji oświatowej:

Metryczka oświatowa na rok	Dane Systemu Informacji Oświatowej według stanu na dzień	Liczba wychowanków w internatach i bursach	Kwota części subwencji oświatowej obliczona na podstawie liczby wychowanków (poz. 32 metryczki)
2013	30 września 2012 r.	1.280	9.915.346,04 zł
2014	30 września 2013 r.	1.346	10.576.087,95 zł
2015	30 września 2014 r.	1.384	10.906.616,40 zł

Liczba wychowanków korzystających z zakwaterowania w bursach i internatach prowadzonych przez Miasto Lublin podana do SIO wynosiła (według stanów na 30 września 2012, 2013 i 2014 r.) odpowiednio: 1.202, 1.264 i 1.302[22], a naliczona na nich subwencja oświatowa wyniosła: dla 2013 r. – 9.311.129,64 zł, 2014 r. – 9.931.779,48 zł, 2015 r. – 10.260.415,14 zł. Przyznana subwencja w latach 2013 i 2014 pozwoliła na sfinansowanie odpowiednio 91,1% i 92,8% wydatków budżetowych poniesionych przez te placówki[23].

Analiza danych, przekazanych do SIO w roku szkolnym 2014/2015 przez Zespół Szkół Transportowo-Komunikacyjnych w Lublinie dowiodła, że liczba wychowanków uczęszczających do placówki, według stanu na dzień 30 września 2014 r., stanowiąca podstawę naliczenia subwencji, była rzetelna.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 131-132, tom II str. 1-55)

Bursy i szkoły prowadzące internaty prowadziły ewidencję księgową we własnym zakresie (Miasto nie powołało jednostki organizacyjnej w celu prowadzenia obsługi finansowo-księgowej tych placówek).

Dochody placówek – budżetowe i gromadzone na rachunkach dochodów własnych – zaplanowane (plan po zmianach) w latach 2012-2014 w rozdziale 85410 wyniosły łącznie 5.633.000,00 zł, a dochody wykonane 5.193.623,92 zł (92,2% planu). Plan na 2012 r. przewidywał dochody w wysokości 1.718.220,00 zł, natomiast faktyczne ich wykonanie kształtowało się na poziomie 93,8% planu i wyniosło 1.612.498,98 zł. Na 2013 r. zaplanowano dochody w wysokości 1.853.240,00 zł, a wykonanie wyniosło 1.744.789,30 zł (94,1% planu). Plan dochodów na 2014 r. przewidywał 2.061.540,00 zł, natomiast wykonanie wyniosło 1.836.335,64 zł (89,1%).

---

[21] Przykładowo:

— Zarządzeniem nr 2/2013 Dyrektor Bursy nr 1 w Lublinie z 30.04.2013 r. ustalono wysokość odpłatności za wynajem pokojów sypialnych w placówce; zarządzenie zawierało również kalkulację wysokości stawek. Kalkulacja odnosiła się do wydatków poniesionych w okresie I-XII 2012 r. na: wynagrodzenia z pochodnymi oraz zakup energii, usług, wyposażenia i środków czystości. Wysokość wydatków podzielono przez 360 dni i 161 wychowanków, otrzymując kwotę 22,10 zł. Wszystkie ustalone stawki wynajmu, obowiązujące w okresie 1.05.2013 r.-30.04.2014 r. (w zależności od standardu pokojów oraz liczby dni wynajmu ustalono różne stawki dobowe, od 30 do 45 zł), przekraczały ww. wielkość 22,10 zł.

— Zarządzeniem nr 3/2014 Dyrektor Bursy nr 2 w Lublinie z 17.01.2014 r. ustalono wysokość opłaty za zakwaterowanie dla osób niebędących wychowankami bursy w wysokości 25 zł/dobę. Kalkulacja stawki odnosiła się do wydatków poniesionych w 2013 r. na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatków ujętych w §§ 4210, 4260, 4300. Wysokość wydatków podzielono przez 360 dni i 94 osoby, otrzymując (po zaokrągleniu) kwotę 13 zł, do której doliczono marżę zysku 12 zł.

[22] Pozostali wychowankowie (78 w 2012 r., po 82 w 2013 i 2014 r.) byli zakwaterowani w dwóch placówkach prowadzonych przez kościelne osoby prawne.

[23] Wydatki (budżetowe i sfinansowane ze środków gromadzonych na rachunkach dochodów własnych) burs i szkół z internatami, prowadzonych przez Miasto, sklasyfikowane w rozdziale 85410 wyniosły: w 2013 r. – 10.223.082,49 zł, w 2014 r. – 10.706.177,36 zł.

Dochody z tytułu wpłat rodziców za zakwaterowanie i wyżywienie stanowiły w 2012 r. – 91,0% dochodów wykonanych w rozdziale 85410, w 2013 r. – 91,6%, w 2014 r. – 92,5%.

Wydatki placówek (budżetowe i finansowane ze środków na rachunku dochodów własnych) zaplanowane w latach 2012–2014 w rozdziale 85410[24], wyniosły łącznie 32.304.046,00 zł, zaś ich wykonanie 31.661.020,51 zł (98,0% planu). W 2012 r. zaplanowano 10.927.068,00 zł (plan po zmianach), natomiast faktyczne wykonanie wydatków wyniosło 10.731.760,66 zł (98,2% planu), w 2013 r. – 10.442.737,00 zł, przy wykonaniu 10.223.082,49 zł (97,9%), a w 2014 r. – 10.934.241,00 zł, przy wykonaniu 10.706.177,36 zł (97,9%).

Bursy i internaty zrealizowały dochody w latach 2012-2014 łącznie na poziomie 16,4% wydatków poniesionych na funkcjonowanie tych placówek. W poszczególnych latach: 2012 – 15,0% poziomu wydatków, 2013 – 17,1%, 2014 – 17,2%.

Dochody wykonane, ujęte w rozdziale 85410, stanowiły w 2012 r. 8,7% z łącznej kwoty 18.435.984,09 zł wszystkich zrealizowanych dochodów, sklasyfikowanych w działach 801 i 854; w kolejnych latach odpowiednio: 9,3% z kwoty 18.783.495,68 zł dochodów zrealizowanych w 2013 r., 9,6% z kwoty 19.189.234,46 zł dochodów w 2014 r. Relacja wydatków wykonanych w rozdziale 85410, w odniesieniu do wszystkich wydatków sklasyfikowanych w działach 801 i 854, wyniosła w: 2012 r. – 2,5% (z 10.731.760,66 zł), 2013 r. – 2,3% (z 10.223.082,49 zł), 2014 r. – 2,4% (z 10.706.177,36 zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 74-89)

Środki z subwencji oświatowej, przyznane na wychowanków burs i internatów, dla których organem prowadzącym było Miasto Lublin, łącznie z dochodami zrealizowanymi przez te jednostki (budżetowymi i gromadzonymi na rachunkach dochodów własnych) wyniosły: w 2013 r. – 11.677.638,91 zł, a w 2014 r. – 12.437.753,38 zł[25] i stanowiły odpowiednio: 100,3% i 101,0% wydatków poniesionych na funkcjonowanie burs i internatów, wynoszących 11.642.075,23 zł i 12.311.032,42 zł[26].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 131-132, tom II str. 1-55, 59-224)

7. Na podstawie zgłoszonych przez jednostki potrzeb oraz analizy protokołów kontroli zapewnienia bezpieczeństwa i higienicznych warunków korzystania z obiektów, w budżecie miasta Lublin planowano środki finansowe na przeprowadzenie remontów i inwestycji, mających na celu poprawę warunków funkcjonowania placówek. W szczególności uwzględniano potrzeby inwestycyjno-remontowe, wynikające z zaleceń Państwowego Inspektora Sanitarnego lub Komendy Państwowej Straży Pożarnej, przy czym – z uwagi na względy finansowe

---

[24] Bez środków ujętych w paragrafie 2400 „Wpłata do budżetu pozostałości środków finansowych gromadzonych na wydzielonym rachunku jednostki budżetowej", podlegających odprowadzeniu na rachunek Miasta do 5 stycznia następnego roku.

[25] Subwencja oświatowa na 2013 r., przypadająca na 1.202 wychowanków burs i internatów prowadzonych przez Miasto Lublin wyniosła 9.311.129,64 zł, subwencja na 2014 r. na 1.264 wychowanków wyniosła 9.931.779,48 zł. Bursy oraz zespoły szkół, w których funkcjonowała bursa lub internat, osiągnęły dochody sklasyfikowane w rozdziale 85410: w 2013 r. – w wysokości 1.744.789,30 zł, w 2014 r. – 1.836.335,64 zł, natomiast po dodatkowym uwzględnieniu dochodów zrealizowanych w rozdziale 80148 (związanych z funkcjonowaniem stołówek w zespołach szkół) dochody w obu rozdziałach łącznie wyniosły odpowiednio: 2.366.509,27 zł i 2.505.973,90 zł.

[26] Wydatki jednostek (budżetowe i finansowane ze środków gromadzonych na rachunkach dochodów własnych), sklasyfikowane w rozdziale 85410, wyniosły: w 2013 r. – 10.223.082,49 zł, w 2014 r. – 10.706.177,36 zł. Po dodatkowym uwzględnieniu wydatków sklasyfikowanych w rozdziale 80148 (stołówek w zespołach szkół) oraz w rozdziale 70005 (wszystkich wydatków remontowo-inwestycyjnych, przeprowadzonych przez Wydział Inwestycji i Remontów, ujętych w planach finansowych burs samodzielnych oraz tych z wydatków Zespołów Szkół, które - wg wskazania ww. Wydziału - zostały przeprowadzone w zakresie budynków burs lub internatów), łączne wydatki wyniosły: w 2013 r. – 11.642.075,23 zł, a w 2014 r. – 12.311.032,42 zł.

– niektóre z prac wykonano dopiero po paru latach od otrzymania decyzji organu kontrolnego[27].

(dowód: akta kontroli, tom III str. 1-172)

8. Samorządowe jednostki budżetowe Miasta Lublin gromadziły dochody na wydzielonych rachunkach, o których mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych[28], utworzonych na podstawie stosownej uchwały Rady Miasta Lublin[29]. Katalog źródeł dochodów obejmował m.in. wpływy z tytułu: najmu, dzierżawy składników majątkowych oraz umów pokrewnych nieruchomości stanowiących własność miasta; świadczonych usług wykraczających poza zakres działalności podstawowej; opłat za wyżywienie; odsetek od środków zgromadzonych na rachunku. Dochody mogły zostać przeznaczone na wydatki inwestycyjne i bieżące, z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych.

Cztery samodzielne bursy oraz jeden internat szkolny dysponowały gromadzonymi środkami, klasyfikowanymi w rozdziale 85410[30]: w 2012 r. placówki zrealizowały 1.112.453,37 zł dochodów, w 2013 r. – 1.133.849,35 zł, natomiast w 2014 r. – 1.181.415,58 zł. Głównymi źródłami dochodów były opłaty za wyżywienie i za noclegi, realizowane w §0830 „wpływy z usług”[31], a także dochody z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze, realizowane w §0750[32]. Otrzymane dochody przeznaczano przede wszystkim na zakup środków żywności (§4220), materiałów i wyposażenia (§4230) oraz pozostałych usług (§4300)[33].

Zespoły szkół, w ramach których funkcjonowały trzy pozostałe placówki (do 31 sierpnia 2013 r. – jako internaty szkolne, a od 1 września 2013 r. – jako bursy) nie gromadziły na rachunkach dochodów własnych środków sklasyfikowanych w rozdziale 85410. Realizowane przez te jednostki dochody z tytułu wynajmu pomieszczeń lub opłat za wyżywienie były ujmowane w rozdziałach 80130 „Szkoły zawodowe” i 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne”. Ustalenia kontroli NIK w Zespole Szkół Transportowo-Komunikacyjnych w Lublinie wykazały, że niektóre z osiągniętych przez jednostkę dochodów zostały bezzasadnie sklasyfikowane w rozdziale 80130, podczas gdy faktycznie były związane z udostępnianiem miejsc noclegowych w bursie i zapewnieniem wyżywienia grupom zorganizowanym (osobom niebędącym uczniami Zespołu).

---

[27] Przykładowo, decyzja Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Lublinie wydana 8.07.2011 r. w odniesieniu do Zespołu Szkół Elektronicznych, z pierwotnym terminem realizacji zaleceń do 15.08.2012 r. (później przesuwanym na wniosek dyrektora Zespołu), została zrealizowana dopiero w 2014 r. (w zakresie doprowadzenia do należytego stanu sanitarno-technicznego sanitariatu męskiego) i 2015 r. (w zakresie pomieszczeń pralni).

[28] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

[29] Uchwała nr 1172/XLIV/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 16 września 2010 r. w sprawie utworzenia wydzielonych rachunków przez samorządowe jednostki budżetowe, ze zmianami wprowadzonymi uchwałami: nr 172/XIII/2011 z 8 września 2011 r., nr 215/XIV/2011 z 20 października 2011 r., nr 296/XVI/2011 z 22 grudnia 2011 r., nr 523/XXIII/2012 z 6 września 2012 r. i nr 1139/XLIII/2014 z dnia 4 września 2014 r.

[30] Bursy: nr 1, nr 2, nr 3 i nr 5 oraz internat w Zespole Szkół nr 3 w Lublinie (przy czym Zespół nie planował i nie zrealizował żadnych dochodów w tym rozdziale w 2014 r.).

[31] W 2012 r. placówki zrealizowały z tego tytułu dochody w wysokości 968.995,59 zł, co stanowiło 87,1% środków gromadzonych na rachunkach dochodów własnych, klasyfikowanych w rozdziale 85410; w 2013 r. – odpowiednio 989.048,85 zł (87,2%); w 2014 r. – 1.045.084,20 zł (88,5%).

[32] W 2012 r. placówki osiągnęły dochody na poziomie 137.590,81 zł, co stanowiło 12,4% środków gromadzonych na rachunkach dochodów własnych, klasyfikowanych w rozdziale 85410; w 2013 r. – odpowiednio 142.987,19 zł (12,6%); w 2014 r. – 129.681,64 zł (11,0%).

[33] Wśród zrealizowanych przez placówki w 2012 r. wydatków w kwocie 1.112.205,37 zł (w rozdziale 85410, z wyłączeniem §2400), wydatki w §4220 wyniosły 824.542,25 zł (74,1%), w §4210 – 146.128,80 zł (13,1%), a w §4300 – 36.444,55 zł (3,3%). W 2013 r. z kwoty 1.132.663,46 zł w §4220 zrealizowano 850.594,41 zł (75,1%), w §4210 – 164.796,07 zł (14,5%), w §4300 – 30.370,28 zł (2,7%). W 2014 r. wydatki na poziomie 1.180.926,87 zł dotyczyły m.in. §4220 – 900.954,62 zł (76,3%), §4210 – 146 384,01 zł (12,4%) i §4300 – 48 212,89 zł (4,1%).

Środki zgromadzone na rachunkach dochodów własnych zostały niemal w pełni wykorzystane na wydatki danego roku[34].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23-37, 92-93, 97, tom II str. 59-224)

9. Roczna kwota wydatków (sklasyfikowanych w rozdziale 85410) poniesionych w bursach i internatach w przeliczeniu na dostępne miejsce zakwaterowania[35] w latach 2012-2014 wynosiła, dla poszczególnych placówek, od 4.401,73 zł do 15.629,67 zł. W 2012 r. kwoty te kształtowały się na poziomie od 4.724,09 zł do 15.098,13 zł, w 2013 r. od 4.676,91 zł do 15.388,43 zł, w 2014 r. od 4.401,73 zł do 15.629,67 zł. Roczna kwota wydatków poniesionych w bursach i internatach w przeliczeniu na wykorzystane przez wychowanka miejsce zakwaterowania[36] w latach 2012–2014 wynosiła, dla poszczególnych placówek, od 4.688,23 zł do 28.440,20 zł. W 2012 r. kwoty te kształtowały się na poziomie od 5.532,72 zł do 28.440,20 zł, w 2013 r. od 5.004,59 zł do 18.635,83 zł, w 2014 r. od 4.688,23 zł do 28.130,68 zł.

Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty Piotr Burek zauważył, że w lubelskich bursach wyżywienie wychowanków jest prowadzone w oparciu o stołówki, stanowiące część burs lub zespołów szkół. W przypadku czterech placówek, funkcjonujących w strukturach organizacyjnych zespołów szkół[37], wydatki związane z wyżywieniem wychowanków klasyfikowane były w rozdziale 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne", natomiast pozostałe placówki ujmowały te środki w rozdziale 85410 „Bursy i internaty" (łącznie z innymi grupami wydatków). Zdaniem zastępcy dyrektora, analizy porównawcze powinny zatem uwzględniać łączne wydatki w obu ww. rozdziałach. Ustalona w ten sposób roczna kwota wydatków w przeliczeniu na dostępne miejsce zakwaterowania wynosiła, w poszczególnych placówkach, od 7.513,05 zł do 15.629,67 zł. W 2012 r. kwoty te kształtowały się na poziomie od 7.513,05 zł do 15.409,46 zł, w 2013 r. od 7.822,19 zł do 15.388,43 zł, w 2014 r. od 7.647,49 zł do 15.629,67 zł. Roczna kwota wydatków w przeliczeniu na wykorzystane przez wychowanka miejsce zakwaterowania w latach 2012–2014 wynosiła od 8.145,26 zł do 32.668,06 zł, przy czym: w 2012 r. – od 9.118,49 zł do 32.668,06 zł, w 2013 r. – od 8.465,76 zł do 18.635,83 zł, w 2014 r. – od 8.145,26 zł do 28.130,68 zł.

Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania zaznaczył, że wskaźnik wydatków w przeliczeniu na dostępne miejsce zakwaterowania osiągał najwyższe wartości w odniesieniu do Bursy nr 2 w szczególności przy uwzględnieniu liczby miejsc wykazywanej w SIO (która była ustalana wg normy 5 m^2/miejsce); wydatki przekalkulowane na liczbę miejsc zakwaterowania wskazaną w zatwierdzonych arkuszach organizacyjnych[38] już tylko nieznacznie przewyższały wydatki innych burs (wyższe wydatki wynikały głównie z faktu zatrudnienia w tej bursie pracowników pedagogicznych posiadających najwyższy stopień awansu zawodowego oraz – z uwagi na to, iż jest to mała bursa – relatywnie większej liczby pracowników niepedagogicznych w przeliczeniu na dostępne miejsce). Wskaźnik wydatków w przeliczeniu na wykorzystane miejsce osiągał najwyższe wartości w przypadku internatu przy Zespole Szkół nr 3, co było związane z wprowadzanymi zmianami

[34] Na koniec 2012 r. nie wykorzystano 1.109,98 zł, tj. 0,10% dochodów zgromadzonych na rachunkach dochodów własnych, sklasyfikowanych w rozdziale 85410. W 2013 r. odpowiednio 323,91 zł (0,03%), a w 2014 r. 488,71 zł (0,04%).

[35] Wskaźnik, obliczony na potrzeby kontroli NIK, jako relacja rocznych wydatków poniesionych na działalność placówki (wydatki budżetowe i poniesione z rachunku dochodów własnych) do średniorocznej liczby dostępnych miejsc.

[36] Wskaźnik, obliczony na potrzeby kontroli NIK, jako relacja rocznych wydatków poniesionych na działalność placówki (wydatki budżetowe i poniesione z rachunku dochodów własnych) do średniorocznej liczby miejsc wykorzystanych przez wychowanków.

[37] Burs szkolnych nr: 6, 7 i 8 oraz internatu w Zespole Szkół nr 3.

[38] Tj. 94, podczas gdy w SIO wskazano 70 miejsc.

organizacyjnymi (przekazaniem internatu do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej w Lublinie) oraz malejącego naboru do tego internatu.

Najniższe kwotowo wydatki ponoszone na dostępne miejsce w placówce wystąpiły w przypadku burs wchodzących w skład zespołów szkół, ponieważ przy planowaniu wydatków budżetowych na kolejny rok uwzględniano całokształt funkcjonowania jednostki – z uwagi na mniejszą kwotę wydatków zaplanowaną w budżecie Miasta Lublin (w stosunku do kwot wykazywanych przez placówki w materiałach planistycznych) w rozdziale 85410 „Internaty i bursy szkolne" w pierwszej kolejności zabezpieczano wydatki na funkcjonowanie burs samodzielnych. Najniższe wydatki w przeliczeniu na miejsce wykorzystane poniesiono w przypadku Bursy Szkolnej nr 6 przy ZSEI, która zapewniała najwięcej miejsc zakwaterowania (spośród wszystkich burs działających w zespołach), stąd możliwe było takie kształtowanie poziomu zatrudnienia, by zapewnić odpowiednią jakość kształcenia przy zoptymalizowanej liczbie pracowników.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 76-79, 91-92, 95-96)

Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania Piotr Burek poinformował, że w roku szkolnym 2012/2013 była podjęta próba reorganizacji burs i internatów, z zamiarem utworzenia jednej bursy świadczącej usługi w kilku punktach miasta. Głównym celem zmian było uproszczenie zarządzania, ujednolicenie standardów oraz obniżenie kosztów. Ze względu na opór środowiska projekt nie został jednak skierowany do Rady Miasta. Jedynym działaniem, które zrealizowano, było przekształcenie od 1 września 2013 roku trzech internatów w bursy szkolne, celem lepszego (i zgodnego z przepisami) wykorzystania miejsc.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 96)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Nie przeprowadzono niektórych przeglądów okresowych budynków, wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

   Ustalenia kontroli NIK w Zespole Szkół Transportowo-Komunikacyjnych w Lublinie wykazały, że – pomimo wniosków skierowanych przez dyrektora tego Zespołu do Wydziału Inwestycji i Remontów[39] – w roku 2013 nie przeprowadzono rocznych przeglądów i sprawdzeń stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej budynku Bursy, a w roku 2014 nie przeprowadzono przeglądów pod względem budowlanym i sanitarnym. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Lublin do zadań Wydziału Inwestycji i Remontów należało m.in. dokonywanie okresowych przeglądów budynków jednostek organizacyjnych Miasta Lublin oraz ustalanie na tej podstawie zakresów remontów i bieżących napraw.

   Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że „*przeglądy budynków wykonywane są przez osoby z uprawnieniami i odbywają się w miarę możliwości czasowych. Priorytetem są zadania wpisane do budżetu Wydziału Inwestycji i Remontów*".

   (dowód: akta kontroli, tom I str. 47-48, 53, 55-61, 224-225)

2. Nie zapewniono środków na niektóre z wydatków remontowo-inwestycyjnych, niezbędnych dla bezpiecznego funkcjonowania burs.

[39] Pismo z 7.11.2012 r. dotyczyło prośby o przeprowadzenie przez inspektorów Urzędu Miasta Lublin rocznego przeglądu technicznego obiektów Zespołu w branży budowlanej, sanitarnej i elektrycznej; pismo z 29.05.2014 r. o przeprowadzenie kolejnego rocznego przeglądu w tym samym zakresie.

Pomimo, że dyrektor Zespołu Szkół Transportowo-Komunikacyjnych zwracała się o zabezpieczenie środków finansowych na wykonanie prac, mających na celu realizację zaleceń Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej (który w decyzjach z 12.08.2010 r. i 17.10.2012 r. wskazał na nieprawidłowości w instalacji hydrantów wewnętrznych, brak hydrantu zewnętrznego przy budynku szkoły oraz niewłaściwe parametry długości dróg ewakuacyjnych w internacie i szkole, a istniejący stan uznał za zagrażający życiu ludzi)[40], a potrzeby w tym zakresie były wskazywane w corocznych przeglądach okresowych w zakresie BHP, środki w budżecie nie zostały zabezpieczone.

Dyrektor Wydziału Inwestycji i Remontów poinformował, że dotychczas w budżecie Miasta nie było środków na dostosowanie budynków ZSTK do wymogów przepisów przeciwpożarowych, gdyż były to środki niemal porównywalne z budową nowych obiektów. Aktualnie zlecone są prace projektowe wraz z ekspertyzą pożarową, mające na celu doprowadzenie stanu budynków do obowiązujących przepisów; będą czynione starania na realizację ww. projektu w budżecie przyszłego roku.

NIK zauważa, że w latach 2013 i 2014 środki z subwencji oświatowej, przyznane na wychowanków burs i internatów, dla których organem prowadzącym było Miasto Lublin, łącznie z dochodami zrealizowanymi przez te jednostki (budżetowymi i gromadzonymi na rachunkach dochodów własnych) kształtowały się na poziomie odpowiednio: 100,3% i 101,0% wydatków poniesionych na funkcjonowanie burs i internatów w tym okresie (co oznacza, że wpływy przekraczały ponoszone przez Miasto wydatki).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 131-132, 224-225, tom III str. 37, 91-96, 151-172)

3. Nie egzekwowano obowiązku podania do Systemu Informacji Oświatowej danych o średniorocznej liczbie osób korzystających z miejsc w placówce w poprzednim roku szkolnym od jednostek, które tych danych nie zamieściły[41].

Zgodnie z ustawą o systemie informacji oświatowej jednostka samorządu terytorialnego, jako organ prowadzący, jest odpowiedzialna za prowadzenie zbiorów danych prowadzonych szkół i placówek oraz przekazanie danych do Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych. Przepisy art. 111 tej ustawy nakładały obowiązek zbadania poprawności, kompletności i zgodności danych ze stanem faktycznym. W myśl § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych gromadzonych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych[42], zakres informacji gromadzonych w bazach danych oświatowych obejmuje m.in. zbiór danych o liczbie uczniów, słuchaczy i wychowanków z poprzedniego roku szkolnego.

Dyrektor Wydziału Oświaty i Wychowania Ewa Dumkiewicz-Sprawka wyjaśniła, że w ogólnych zestawieniach zbiorczych SIO dotyczących burs lub zespołów szkół, bezpośrednio nie jest widoczna liczba miejsc wykorzystanych w poprzednim roku.

---

[40] W toku kontroli przeprowadzonej 13.09.2012 r. w ZSTK, pracownik Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie stwierdził niewykonanie niektórych obowiązków, wskazanych w decyzji Komendanta MPSP w Lublinie z 2010 r. (nie zmodernizowano instalacji hydrantowej, parametry długości dróg ewakuacyjnych pozostały niezmienione). W decyzji wydanej 17.10.2012 r. Komendant nakazał w terminie do 31.03.2014 r.: zapewnić odpowiednie warunki ewakuacji w zakresie dotyczącym zabezpieczenia przed zadymieniem pionowych dróg ewakuacyjnych oraz dostosować długość dróg ewakuacyjnych w celu umożliwienia szybkiego i bezpiecznego opuszczenia strefy zagrożonej. W decyzji wydanej 19.10.2012 r. Komendant nakazał m.in. zapewnić, w terminie do końca 2013 r. odpowiedni zasięg hydrantów. Powtórna kontrola przeprowadzona 18.12.2014 r. wykazała, że zalecenia nie zostały wykonane.

[41] W zakresie danych SIO na dzień 30 września 2012 r., 2013 r. i 2014 r. informacji o średniorocznej liczbie uczniów w poprzednim roku nie podały: Zespół Szkół Elektronicznych w Lublinie oraz Zespół Szkół Transportowo-Komunikacyjnych w Lublinie.

[42] Dz. U. z 2012 r., poz. 957, ze zm.

Ponieważ po złożeniu przez jednostki sprawozdań SIO wg stanu na 30 września danego roku, Wydział każdorazowo sporządzał wewnętrzne, ogólne zestawienie liczby miejsc i liczby korzystających z burs/internatów (w celu porównania z danymi wykazanymi w poprzednim roku szkolnym), nie zwrócono uwagi na brak tych danych w raporcie szczegółowym SIO. Brak danych w SIO o średniorocznym wykorzystaniu miejsc w bursach nie niósł skutków finansowych dla Miasta Lublin w postaci nieprawidłowego naliczenia subwencji oświatowej, nie ograniczał również możliwości podejmowania zmian zarządczych i organizacyjnych. Realizując postanowienia ustawy o systemie informacji oświatowej, Wydział dołoży starań, aby w kolejnych latach szkolnych tabela *INT1. Internat/Bursa. Liczba miejsc i liczba korzystających* Systemu Informacji Oświatowej była szczegółowo wypełniona przez placówki.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 119, 129-130, tom II str. 26-55)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Opłaty za noclegi w bursach osób innych niż wychowankowie były ustalane przez dyrektorów burs lub zespołów szkół, a nie przez organ prowadzący.

Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania Piotr Burek poinformował, że pełnomocnictwa udzielone dyrektorom burs i zespołów szkół upoważniały ich do oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie.

W myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[43], jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy uprawnienia do ustalania wysokości albo sposobu ustalania cen i opłat organy stanowiące j.s.t mogą powierzyć swoim organom wykonawczym.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 39, 52, 327-361)

NIK zwraca uwagę na potrzebę wzmożonego nadzoru nad bursami w zakresie zapewnienia wychowankom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki oraz przeciwdziałania wypadkom.

W związku z wypadkiem, któremu uległa w dniu 30 października 2014 r. wychowanka Bursy Szkolnej nr 8 (upadek z dachu łącznika) Wydział Oświaty i Wychowania zobowiązał dyrektora Zespołu Szkół Budowlanych do podjęcia działań uniemożliwiających zaistnienie podobnych zdarzeń w przyszłości. W dniu 26 stycznia 2015 r. dyrektor Zespołu poinformował o stosownych krokach (przez dokonanie zmiany przeznaczenia pokoju, wychodzącego na dach łącznika, na pomieszczenie socjalne dla pracowników).

Urząd Miasta nie poinformował dyrektorów pozostałych zespołów szkół, w strukturze których funkcjonował internat lub bursa, o konieczności przeanalizowania – istniejących w kierowanych przez nich placówkach – rozwiązań, mających na celu zapobieganie takim wypadkom. Nie zweryfikował również, jakie były wyniki diagnozy i czy przeprowadzono (ewentualne) niezbędne działania prewencyjne[44].

Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania Piotr Burek zauważył, że wśród zadań Wydziału (realizującego obowiązki organu prowadzącego) leżało m.in.

[43] Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

[44] Świadczą o tym wyniki oględzin, przeprowadzonych w toku kontroli NIK w Zespole Szkół Transportowo-Komunikacyjnych w Lublinie, które wykazały, że na I piętrze budynku Bursy nie zabezpieczono otworu okiennego, w sposób uniemożliwiający osobom nieuprawnionym wyjście z korytarza na daszek łącznika między budynkami (istniała możliwość swobodnego otwierania okna); powtórne oględziny przeprowadzone w dniu 10.06.2015 r. potwierdziły, że w trakcie kontroli okno zostało zabezpieczone zamykanymi na klucz klamkami.

sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przez szkoły obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów, o czym stanowił art. 34a ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Jednocześnie regulacje art. 39 ust. 1 pkt 5a tej ustawy przewidywały, że zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę wykonuje dyrektor szkoły lub placówki. Konieczność informowania dyrektorów szkół i placówek o zaistniałych wypadkach i weryfikacja, czy wszystkie placówki przyjęły rozwiązania organizacyjne lub techniczne, w celu zapobiegania podobnym wypadkom w przyszłości, nie wynikała wprost z zapisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach[45]. Na corocznych spotkaniach z dyrektorami szkół i placówek, w szczególności poświęconych organizacji nowego roku, każdorazowo podejmowana była tematyka bezpieczeństwa i higieny pracy; dyrektorom przypominano m.in. o konieczności przeprowadzania corocznych kontroli BHP w zakresie korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, których ustalenia podlegały dalszej analizie.

Zastępca dyrektora Wydziału Oświaty i Wychowania poinformował również, że na najbliższych zebraniach z dyrektorami szkół i placówek uwzględniona zostanie także sprawa wypadku, jakiemu uległa wychowanka Bursy Szkolnej nr 8, z prośbą o przeanalizowanie istniejących rozwiązań, mających na celu zapobieganie podobnym wypadkom w przyszłości. Najbliższe wizyty w szkołach i placówkach będą okazją do zweryfikowania, czy przyjęły one odpowiednie rozwiązania organizacyjne lub techniczne.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 93, 97-98, tom II str. 56-58)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[46], wnosi o:

1) przestrzeganie obowiązku przeprowadzania przeglądów okresowych, wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w budynkach wszystkich jednostek organizacyjnych Miasta;
2) zabezpieczanie w budżecie miasta środków na wydatki remontowo-inwestycyjne, niezbędne dla bezpiecznego funkcjonowania burs (w szczególności związane z wymogami ochrony przeciwpożarowej w obiektach);
3) zapewnienie właściwego nadzoru nad kompletnością danych wykazywanych w Systemie Informacji Oświatowej przez wszystkie zespoły szkół, w skład których wchodzą bursy.

[45] Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

[46] 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 26 czerwca 2015 r.

Kontroler Wojciech Szukała główny specjalista kontroli państwowej (–) ..... *podpis*	Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie Edward Lis (–) ..... *podpis*