



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-14-04/2013

P/13/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/069 - Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Piotr Koszczał, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86445 z dnia 7 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Ława, ul. Gen. Wł. Andersa 2a, 14-200 Ława.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Harmaciński, Wójt Gminy Ława, (zwany dalej: Wójtem). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność skontrolowanej jednostki w zakresie likwidacji dwóch spośród dziewięciu prowadzonych szkół podstawowych w latach szkolnych 2010/2011 – 2013/2014 (do 27 listopada 2013 r.)

Uzasadnienie oceny ogólnej

Likwidacja dwóch szkół podstawowych we Frednowach i w Ławicach z dniem 31 sierpnia 2012 r. została przeprowadzona zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty², zapewniając uczniom zlikwidowanych szkół warunki do kontynuowania nauki na co najmniej dotychczasowym poziomie. Przyczyniło się to również do zmniejszenia o 697,3 tys. zł łącznych wydatków Gminy Ława (Gminy) na realizację zadań oświatowych.

Nieprawidłowością było przekazanie podmiotom prowadzącym nowopowstałe szkoły niepubliczne dotacji za okres od 1 września do 31 grudnia 2012 r. w łącznej kwocie 209,9 tys. zł, mimo że szkoły te nieterminowo przekazały informacje o planowanej liczbie uczniów, tj. z naruszeniem wymogu określonego w art. 90 ust 2a i ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów

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

Opis stanu faktycznego

W roku szkolnym 2013/2014 Gmina prowadziła:
– 2 samorządowe gimnazja, gdzie w 14 oddziałach naukę pobierało 337 uczniów,

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

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

- 7 samorządowych szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi (47 oddziałów 711 uczniów oraz 14 oddziałów i 263 wychowanków).

Poza tym na terenie Gminy działalność edukacyjną prowadziły:

- 3 niepubliczne szkoły podstawowe wraz z przedszkolami, do których uczęszczało 70 uczniów (12 oddziałów) i 84 wychowanków (5 oddziałów);
- Niepubliczne Przedszkole w Rudzienicach z jednym oddziałem, do którego uczęszczało 21 wychowanków.

Łączna liczba dzieci i młodzieży, zamieszkała na terenie Gminy, którą objęto systemem szkolnym wynosiła 1.486 osób. Wychowaniem przedszkolnym w 20 oddziałach objęto łącznie 368 dzieci (24% ogółu). Natomiast w 59 oddziałach szkół podstawowych uczyło się 781 uczniów (53% ogółu).

(dowód: akta kontroli str. 4-6,27-28)

Do obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek oświatowych, utworzono³ Zespół Obsługi Szkół Samorządowych (Zespół Obsługi), który w zakresie swoich zadań posiadał m.in. prowadzenie gospodarki finansowej na zasadach obowiązujących szkoły i placówki, dla których organem prowadzącym była Gmina. Zespół ten tworzyło siedem osób zatrudnionych na następujących stanowiskach pracy: dyrektor, główny księgowy, cztery etaty pracowników merytorycznych i pracownik obsługi (na pół etatu).

(dowód: akta kontroli str. 29-36)

W roku szkolnym 2011/2012 Gmina była organem prowadzącym dla siedmiu szkół podstawowych i dwóch gimnazjów. Do tych szkół uczęszczało łącznie 1.311 uczniów i wychowanków. Do klas I-VI Szkoły Podstawowej we Frednowach uczęszczało 45 uczniów (od 6 do 10 w klasie), oraz sześcioro dzieci w wieku przedszkolnym (łącznie 51 dzieci). Według prognozy demograficznej na lata 2013 – 2016, sporządzonej przez Gminę, liczebność uczniów wzrośnie nieznacznie (do 66, w tym do 8 w wieku przedszkolnym). Do Szkoły Podstawowej w Ławicach uczęszczało 13 uczniów (do poszczególnych klas: I – 3, II – 6, III – 4) oraz 7 do przedszkola. Według prognozy Gminy, liczebność uczniów i wychowanków wzrosłaby co najwyżej do 36.

(dowód: akta kontroli str. 102-107)

Rada Gminy Ilawa (dalej: Rada Gminy) podjęła uchwały⁴, którymi ustalono sieć publicznych szkół oraz oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez Gminę. Ustalonych zostało osiem obwodów szkół podstawowych i oddziałów przedszkolnych oraz dwa obwody dla gimnazjów.

Zmiany organizacji sieci szkół w Gminie, dokonane w latach 2011-2013, polegały na zlikwidowaniu z dniem 31 sierpnia 2012 r. dwóch szkół, tj. Szkoły Podstawowej we Frednowach oraz Filii w Ławicach Szkoły Podstawowej w Gromotach.

(dowód: akta kontroli str. 97,103,128-154)

Na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty Rada Gminy podjęła w dniu 3 lutego 2012 r. dwie uchwały w sprawie zamiaru likwidacji szkół podstawowych we Frednowach i w Ławicach.

(dowód: akta kontroli str. . 98-107)

W uzasadnieniach do uchwał w sprawie zamiaru likwidacji szkół podano informacje, które wzięto pod uwagę przy podejmowaniu tej decyzji, tj. zmniejszającą się liczbę urodzeń w Gminie, konieczność łączenia klas i brak sal gimnastycznych w szkołach przeznaczonych do likwidacji. W szkołach przejmujących uczniów była lepsza baza

³ Uchwałą Rady Gminy Ilawa nr III/12/94 z dnia 18 lipca 1994 r.

⁴ Z dnia 27 czerwca 2007 r. Nr VIII/76/2007 i Nr VIII/77/2007

dydaktyczna (pracownie komputerowe, językowe, sale gimnastyczne), liczba sal umożliwiała naukę w osobnych oddziałach.

W obwodach zlikwidowanych szkół (we Frednowach i Ławicach) w latach 2006-2012 liczba urodzonych dzieci kształtowała się następująco:

- Obwód szkolny Frednowy: w 2006 r. – 8, w 2007 r. – 9, w 2008 r. – 13, w 2009 r. – 12, w 2010 r. – 7, w 2011 r. – 10 oraz w 2012 r. – 10;
- Obwód szkolny Ławice: w 2006 r. – 20, w 2007 r. – 44, w 2008 r. – 23, w 2009 r. – 31, w 2010 r. – 24, w 2011 r. – 27 oraz w 2012 r. – 15.

Średnia liczebność urodzeń w poszczególnych rocznikach, nie wykazywała tendencji do wzrostu. Stabilność demograficzna na tym poziomie stanowi więc czynnik potencjalnie uzasadniający dokonaną likwidację szkół.

(dowód: akta kontroli str. 175)

Zamiar likwidacji ww. szkół uzasadniono (na posiedzeniu stosownej komisji Rady Gminy⁵ w dniu 4 listopada 2011 r.) rosnącymi wydatkami oświatowymi na przełomie lat 2007-2011 (wzrost z ok. 11 mln zł do ponad 14 mln zł). Na kolejnych posiedzeniach tej komisji⁶, analizowano cztery warianty dotyczące likwidacji szkół. Pod uwagę brano przede wszystkim czynnik ekonomiczny i demograficzny, jak również zatrudnienie nauczycieli w poszczególnych szkołach. Ostatecznie podjęto decyzję o likwidacji szkół we Frednowach i w Ławicach. W powyższych posiedzeniach komisji uczestniczyli radni i mieszkańcy z terenów będących w obwodach szkolnych zlikwidowanych szkół. Główne argumenty zgłaszane przeciwko likwidacji tych szkół, to konieczność dowożenia dzieci oraz zły stan techniczny szkoły w Gromotach.

(dowód: akta kontroli str. . 97,103,128-154)

Projekt likwidacji ww. szkół przez Gminę uzyskał (12 kwietnia 2012 r.) pozytywną opinię Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty⁷. Natomiast Związek Nauczycielstwa Polskiego, w opinii z dnia 5 stycznia 2012 r.⁸ zastrzegł, iż sprzeciw Związku nastąpi w sytuacji gdy skutkiem zamierzonej likwidacji byłoby rozwiązanie umów lub niekorzystne zmiany w stosunku pracy zatrudnionych w tych szkołach pracowników (Związek zaapelował do Gminy o wygaszanie placówek oświatowych w oparciu o naturalne odchodzenie z zawodu pracowników oświaty).

(dowód: akta kontroli str. 96-101,169-174)

W dniu 19 stycznia 2012 r. w miejscowości Frednowy odbyło się spotkanie Wójta, jego zastępcy i dyrektora Zespołu Obsługi z mieszkańcami miejscowości, których dzieci uczęszczają do zlikwidowanych szkół. Argumenty Wójta za likwidacją były następujące: niż demograficzny, co wiąże się z niewielką liczbą dzieci w klasach, wysokie koszty utrzymania, prowadzenie lekcji w klasach łączonych, lepsza baza lokalowa i lepsze wyposażenie w szkole we Franciszkowie.

Rodzice argumentując za pozostawieniem szkół wskazywali głównie⁹ na możliwość remontu budynków szkolnych z funduszy unijnych (wymiana okien, mebli, podłogi), konieczność uciążliwego dowozu dzieci do szkół w innych miejscowościach.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

W dniu 27 kwietnia 2012 r. Rada Gminy podjęła uchwały w sprawie likwidacji z dniem 31 sierpnia 2012 r. ww. szkół. W uchwałach tych zawarto postanowienia o zapewnieniu uczniom zlikwidowanych szkół możliwości kontynuowania nauki w innych placówkach oświatowych na terenie Gminy.

⁵ Komisja Oświaty, Kultury, Opieki Zdrowotnej i Spraw Socjalnych Rady Gminy Iława

⁶ Z dnia 18.11.2011 r., 05.01.2012 r., 20.01.2012 r., 03.02.2012 r. i 27.04.2012 r.

⁷ Art. 59 ust.2 ustawy o systemie oświaty

⁸ Uzyskanej z trybie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.)

⁹ Wskazywano też m.in. na potrzebę dalszego utrzymania w budynku szkoły izby pamięci poświęconej urodzonemu tam nobliści, prof. Emilowi von Behringowi.

Po likwidacji szkół, od 1 września 2012 r. budynki wraz z wyposażeniem zostały bezpłatnie użyczone Stowarzyszeniu Przyjaciół Frednowa (Stowarzyszenie PF) oraz Stowarzyszeniu Na Rzecz Rozwoju Gospodarczego i Kulturalnego Ławic (Stowarzyszenie RRGiKL), które zobowiązały się używać tych nieruchomości wyłącznie na cele edukacyjno-wychowawcze polegające na prowadzeniu przez nie niepublicznych szkół podstawowych wraz z oddziałami przedszkolnymi.

(dowód: akta kontroli str. 218-223)

Uchwałami¹⁰ Rady Gminy włączono obwody: szkolny i oddziału przedszkolnego we Frednowach, do odpowiednich obwodów we Franciszkwie. Natomiast obwody w Gromotach pozostały niezmienione, ponieważ likwidacji uległa jedynie filia tej szkoły, co nie miało wpływu na podział sieci szkół.

(dowód: akta kontroli str.199-207)

W nowopowstałych szkołach niepublicznych nauczycieli zatrudniono na podstawie przepisów kodeksu pracy. Etát nauczyciela ustalono 25 godzin dydaktycznych oraz 15 godzin innych zajęć związanych z funkcjonowaniem tych szkół. Przeciętne wynagrodzenie brutto nauczycieli zatrudnionych w niepublicznej Szkole Podstawowej we Frednowach wynosiło 2.800 zł (o 660 zł mniej, niż przed likwidacją szkoły publicznej), a w niepublicznej Szkole Podstawowej w Ławicach 3.500 zł (o 200 zł mniej). Z analizy struktury płac wynika, że najwięcej stracili nauczyciele dyplomowani, natomiast pozostali otrzymywali wynagrodzenie na zbliżonym poziomie, lecz przy dwukrotnie większej liczbie godzin pracy w tygodniu.

Żadna z nowo powstałych szkół nie wprowadziła odpłatności (czesnego) za nauczanie, zarówno w szkole, jak i w przedszkolu.

(dowód: akta kontroli str. 8,210-217)

Na terenie Gminy, oprócz niepublicznych placówek oświatowych we Frednowach i Ławicach, działała Niepubliczna Szkoła Podstawowa w Tynwałdzie oraz Niepubliczne Przedszkole „Uroczy Zakątek” w Rudzienicach.

Szkoła Podstawowa w Tynwałdzie z klasami 0-III, utworzona przez Stowarzyszenie na Rzecz Ekorozwoju Sołectw Tynwałd i Makowo z siedzibą w Tynwałdzie powstała w dniu 1 września 2000 r. (do 31 sierpnia 2000 r. była ona szkołą filialną Szkoły Podstawowej w Kamieniu).

(dowód: akta kontroli str. 27,190)

Niepubliczne Przedszkole „Uroczy Zakątek” w Rudzienicach założono w dniu 2 stycznia 2013 r., a organem prowadzącym jest Biuro Podróży „Traveland” Sp. z o.o. 14-200 Ława, ul. Ostródzka 3. Do przedszkola uczęszczało 21 wychowanków. Placówka funkcjonowała w obiekcie własnym, a utrzymywała się z chesnego.

(dowód: akta kontroli str. 27,190)

1.2. Zmiana warunków lokalowych nauczania uczniów po likwidacji szkoły

Opis stanu
faktycznego

W związku z powstaniem od początku roku szkolnego 2012/2013 dwóch nowych szkół na bazie zlikwidowanych szkół publicznych, baza lokalowa do nauki 57 uczniów w szkołach niepublicznych nie uległa zmianie. Uczniowie zlikwidowanych szkół podjęli bowiem naukę w tych samych budynkach i pomieszczeniach, w których uczyli się w roku szkolnym 2011/2012 (ostatni rok szkolny nauki w szkołach publicznych). Budynki obydwu zlikwidowanych szkół, Gmina przekazała w nieodpłatne użyczenie stowarzyszeniom, z którymi zawarła umowy użyczenia na okres od 1 września 2012 r. do 31 sierpnia 2015 r.

¹⁰ Z dnia 29 czerwca 2012 r. Nr XXI/200/2012 w sprawie ustalenia sieci publicznych szkół prowadzonych przez Gminę Ława oraz Nr XXI/201/2012 w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę Ława publicznych oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych

Oględziny nieruchomości, które przejęły nowoutworzone szkoły niepubliczne nie wykazały występowania oznak zewnętrznych wskazujących na ich zły stan techniczny. Obiekty szkolne były wyremontowane, odmalowane zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz. Pomieszczenia były czyste, nie widać było uszkodzeń infrastruktury, które stwarzałyby zagrożenie dla zdrowia i życia uczących się dzieci. W szczególności:

- w obydwu szkołach sale lekcyjne dla klas I-III składały się z dwóch części edukacyjnej i rekreacyjnej i były wyposażone m.in w sprzęt audiowizualny,
- w salach komputerowych znajdowało się 10 (Frednowy) i 12 (Ławice) kompletnych zestawów komputerowych z oprogramowaniem odpowiednim do wieku, możliwości i potrzeb uczniów oraz dostępem do internetu,
- tylko biblioteka szkolna w Ławicach była wyposażona w komputer z internetem dostępnym dla uczniów,
- brak było wydzielonych pomieszczeń zajęć wychowania sportowego, w związku z czym w obydwu szkołach wykorzystywano do tego celu hole (we Frednowach w holu zamontowane były kosze do gry i drabinki do ćwiczeń),
- obydwie szkoły dysponowały trawiastymi boiskami do gry w piłkę nożną z bramkami i siatką do gry w siatkówkę w dobrym stanie technicznym,
- szkoła we Frednowach posiadała nowo wybudowany (w czynie społecznym) plac zabaw dla uczniów, przystosowany do zabawy dzieci przedszkolnych i uczniów klas I-III (w Ławicach do tego celu wykorzystywano gminny plac zabaw znajdujący się w bliskim sąsiedztwie szkoły, który spełniał wymogi techniczne, jak i bezpieczeństwa),
- w szkole we Frednowach nie było oddzielnej przestrzeni szkolnej dla najmłodszych uczniów (w Ławicach uczyli się tylko najmłodsi uczniowie z klas I-III),
- obie placówki nie posiadały pomieszczenia przeznaczonego na świetlicę szkolną (według dyrektora szkoły we Frednowach świetlica nie była tam potrzebna, gdyż dzieci po lekcjach są odwożone do domów), a w Ławicach rolę świetlicy pełniła jedna z sal lekcyjnych,
- szkoły posiadały warunki do przygotowywania i spożywania przez uczniów ciepłych posiłków (posiadały odrębne miejsca, gdzie dzieci spożywały posiłki);
- w obu szkołach wydzielono funkcjonalnie przestrzeń dla przedszkoli z podziałem na grupy wiekowe (3-4 latki i 5-6 latki),
- w szkole we Frednowach, dla uczniów klas IV-VI wydzielono pracownię przedmiotową (z przeznaczeniem do nauki 2-3 przedmiotów), ze stosownym wyposażeniem.

(dowód: akta kontroli str. 176-187,210-217)

W obu nowoutworzonych szkołach niepublicznych kontynuowano naukę wg tej samej podstawy programowej, jak uprzednio w szkołach publicznych. W przedszkolach w obu placówkach wprowadzono nieodpłatne nauczanie języka angielskiego.

(dowód: akta kontroli str. 212,216)

Stowarzyszenia prowadzące nowopowstałe niepubliczne szkoły podstawowe we Frednowach i Ławicach uzyskały prawo użytkowania majątku po zlikwidowanych szkołach publicznych. Na potrzeby dydaktyczne nowych szkół przekazano dotychczasowe wyposażenie dydaktyczne oraz księgozbiór biblioteczny.¹¹ Do ich dyspozycji pozostawiono też tereny sportowo-rekreacyjne. W obydwu

¹¹Dokonały tego, powołane zarządzeniami Wójta z 29 sierpnia 2012 r. Komisje do przekazania mienia ruchomego likwidowanych szkół w nieodpłatne użyczenie, stosownymi protokołami zdawczo-odbiorczymi, sporządzonymi 31 sierpnia 2012 r.

nowoutworzonych placówkach dokonano modernizacji pomieszczeń klasowych, jak również zakupiono nowe pomoce dydaktyczne.

(dowód: akta kontroli str. 218-223)

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkoły

Opis stanu
faktycznego

W roku szkolnym 2011/2012, poprzedzającym likwidację dwóch placówek oświatowych, uczęszczało do nich: 45 uczniów i 6 wychowanków (szkoła we Frednowach) oraz 13 uczniów i 7 wychowanków (filia w Ławicach). Po przekształceniu szkół, w roku szkolnym 2012/2013 liczba uczęszczających do nich dzieci wynosiła odpowiednio: 35 uczniów i 43 wychowanków (Frednowy) oraz 22 uczniów i 31 wychowanków (Ławice). W obydwu placówkach prowadzono nauczanie w klasach łączonych: I-II we Frednowach i II-III w Ławicach.

Stowarzyszenia będące organami prowadzącymi te szkoły rozszerzyły ich działalność poprzez utworzenie przedszkoli w miejsce oddziałów przedszkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 211-216)

1.4. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 30 września 2011 r. (ostatnim roku szkolnym przed przekształceniem) w Szkole Podstawowej we Frednowach zatrudnionych było dziewięciu nauczycieli, w tym siedmiu dyplomowanych, jeden mianowany i jeden kontraktowy. Na pełnych etatach zatrudnionych było pięciu z nich, natomiast pozostali w niepełnym wymiarze (łącznie na 6,67 etatu).

W tym samym okresie, w Filii Szkoły Podstawowej w Ławicach, w pełnym wymiarze zatrudnionych było trzech nauczycieli (dwóch dyplomowanych i jeden mianowany), dodatkowo trzech nauczycieli realizowało zadania oświatowe jako dopełnienie do pełnego etatu w innej szkole. Łącznie nauczyciele ci zatrudnieni byli w wymiarze 3,38 etatu.

Po przejściu ww. placówek i przekształceniu ich w niepubliczne szkoły, zatrudnienie uzyskali wszyscy dotychczasowi nauczyciele (pięciu dyplomowanych, czterech mianowanych, trzech kontraktowych oraz trzech stażystów).

(dowód: akta kontroli str. 40,41,210,215,224)

W Ławicach wszyscy trzej dotychczasowi nauczyciele zostali zatrudnieni w nowopowstałej niepublicznej szkole podstawowej. Spośród nauczycieli zatrudnionych w publicznej szkole we Frednowach przed jej likwidacją, pięciu nauczycieli znalazło zatrudnienie w szkołach na terenie Gminy, dwóm nauczycielom wygasły umowy okresowe z dniem 31.08.2012 r., a pozostali dwaj zostali zatrudnieni w nowopowstałej szkole niepublicznej.

(dowód: akta kontroli str. 191-192,210,215)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie organizacji gminnej sieci szkół i warunków kształcenia uczniów.

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół na terenie

Opis stanu
faktycznego

W roku szkolnym 2012/2013 Gmina, zgodnie z wymogiem art. 17 ust. 3 i 3a ustawy o systemie oświaty zapewniała bezpłatne dowożenie uczniów do wszystkich szkół, których była organem prowadzącym (nie organizowano dowozu uczniów do placówek niepublicznych). Ogółem do szkół dowożono 839 uczniów, którym – na podstawie umowy zawartej z przewoźnikiem, zapewniono dodatkową opiekę oraz

zapewniono miejsca siedzące (w toku kontroli potwierdzono realizację ww. umowy w tym zakresie). Na potrzeby dowożenia uczniów do szkół, Gmina dysponowała wcześniej własnym środkiem transportu, który jednak z uwagi na wysokie koszty jego utrzymania, został sprzedany w 2012 r.

Całkowity koszt dowozu uczniów w roku szkolnym 2012/2013 (zakup biletów miesięcznych dla uczniów u przewoźnika zewnętrznego) wyniósł 430,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 225-249)

W ostatnim roku funkcjonowania obydwu zlikwidowanych szkół, z dowozu finansowanego przez Gminę korzystało 19 uczniów (9 – Frednowy, 10 – Ławice), a wydatki z tego tytułu wyniosły 13,3 tys. zł. Spośród uczniów, którzy kontynuowali naukę w nowopowstałych szkołach, 23 spełniało kryteria kwalifikujące ich do bezpłatnego dowozu do szkoły, jednak uczęszczanie do tych szkół pozbawiło ich możliwości uzyskania dofinansowania ze strony Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 225-250,255-261)

W wyniku przekształcenia szkół samorządowych we Frednowach i w Ławicach w szkoły niepubliczne, Gmina nie dokonywała zmian w zakresie tras dowożenia uczniów do szkół. Koszty Gminy ogółem, klasyfikowane w rozdziale 80113 *Dowożenie uczniów do szkół* w 2011 r. (tj. przed przekształceniem szkół) wyniosły 556,4 tys. zł, natomiast w 2012 r. – 535,1 tys. zł. Tym samym nastąpiło zmniejszenie kosztów o 21,3 tys. zł (o 3,4% kosztów ogółem w ciągu roku). W 2013 r. (do 31 sierpnia), Gmina wydała na dowóz uczniów 202,9 tys. zł (do końca roku prognozowane 338,1 tys. zł), co stanowi 63% kosztów z roku 2012. Zmniejszenie wydatków związanych z dowozem dzieci do szkół, tylko w niewielkiej części (21,3 tys. zł) wynikało z ustania obowiązku dowożenia uczniów, którzy kontynuowali naukę w szkołach niepublicznych i było przede wszystkim skutkiem likwidacji własnego transportu, na rzecz zakupu biletów miesięcznych dla uczniów oraz atrakcyjniejszych warunkami umów z zewnętrznymi przewoźnikami.

(dowód: akta kontroli str. 192,250)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność badanej jednostki w zakresie dowozu uczniów do szkół na terenie Gminy.

3. Finansowanie zadań oświatowych gminy

3.1. Zagospodarowanie przez gminę mienia zlikwidowanych szkół

Opis stanu
faktycznego

Nieruchomości zajmowane przez obie zlikwidowane szkoły we Frednowach i w Ławicach były własnością Gminy. Ich wartość księgowa na dzień likwidacji wynosiła odpowiednio 48,9 tys. zł oraz 90,6 tys. zł. Obie nieruchomości zostały przekazane w całości na podstawie umów użyczenia majątku trwałego i ruchomego nowopowstałym niepublicznym szkołom podstawowym prowadzonym przez stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 262,266)

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

Opis stanu
faktycznego

W obydwu zlikwidowanych szkołach, zatrudnionych było na podstawie stosunku pracy 12 nauczycieli (w tym dwóch na stanowiskach kierowniczych) spośród których:

- pięciu, po uprzednim rozwiązaniu stosunku pracy (na podstawie art. 20 ustawy Karta Nauczyciela otrzymali oni odprawy w łącznej wysokości 84,5 tys. zł) zatrudniono w nowo powstałych szkołach niepublicznych;

- również pięciu uzyskało zatrudnienie w innych szkołach na terenie Gminy;
- dwojgu nauczycielom, z dniem 31 sierpnia 2012 r., wygasły umowy okresowe (pozostają zatrudnieni jako nauczyciele w innych szkołach będących ich podstawowymi miejscami pracy).

Przed likwidacją szkół, zatrudnionych było w nich trzech pracowników administracji i obsługi. Ze wszystkimi rozwiązano umowy w związku z likwidacją placówki, na podstawie art. 10 ustawy o szczegółowych zasadach rozwiązywania z pracownikiem stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników¹² i wypłacono odprawy w łącznej wysokości 8 tys. zł. Wszyscy trzej pracownicy znaleźli zatrudnienie w nowych szkołach (2-etaty, 1-umowa zlecenie).

(dowód: akta kontroli str. 191,224,263)

Likwidacja szkół nie wpłynęła na zmianę organizacji w Gminie obsługi administracyjno- ekonomicznej szkół.

(dowód: akta kontroli str. 192)

W szkole niepublicznej we Frednowach zatrudnienie znalazło 14 nauczycieli (wzrost o 36% w stosunku do stanu przed likwidacją) oraz trzech pracowników administracji i obsługi (wzrost o jedną osobę). Natomiast w Ławicach zatrudnionych zostało czterech nauczycieli (wzrost o 25%) oraz trzech pracowników obsługi na umowy zlecenie (o dwóch więcej, niż przed likwidacją).

W nowo powstałych placówkach oświatowych przekształcono oddziały przedszkolne w przedszkola, co spowodowało wzrost liczby wychowanków (również spoza obwodu szkoły). Tendencja ta utrzymuje się z uwagi na deficyt bezpłatnych przedszkoli w gminie.

(dowód: akta kontroli str. 210,215,224)

3.3. Finansowanie z budżetu gminy szkół publicznych prowadzonych przez inne podmioty i szkół niepublicznych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych

Opis stanu
faktycznego

Rada Gminy, na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, uchwałą z dnia 29 czerwca 2012 r.¹³, dokonała ustalenia zasad obliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, które były zgodne z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 293-302)

Od momentu przejęcia placówek oświatowych we Frednowach oraz w Ławicach, dotacje oświatowe wypłacane były na bieżąco w kwotach naliczanych zgodnie z wymogami ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 303-317,365-377)

Szkoły niepubliczne we Frednowach i w Ławicach były dotowane przez Gminę od września 2012 r. Dotacje były przekazywane na podstawie miesięcznych wniosków o dotację złożonych na rok 2012 i 2013. W okresie od września 2012 r. do października 2013 r. Szkoła we Frednowach otrzymała dotację w łącznej kwocie 673,2 tys. zł¹⁴ (2012 r. – 365,3 tys. zł, 2013 r. – 307,9 tys. zł). W analogicznym okresie szkoła w Ławicach otrzymała dotację w kwocie 238,7 tys. zł¹⁵ (2012 r. – 105,5 tys. zł, 2013 r. – 133,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 306,365-377)

¹² Z dnia 13 marca 2003 r. Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.

¹³ Nr XXI/202/2012 w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych placówek oświatowych, dla których organem dotującym jest Gmina Ilawa

¹⁴ Na jednego ucznia (2012 r - 7 163 zł, 2013 r - 13 388 zł) zależnie od wagi wg metryczki MEN

¹⁵ Na jednego ucznia (2012 r – 3 769 zł, 2013 r – 3 097 zł) zależnie od wagi wg metryczki MEN

W sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S Gminy, wykazano, że w okresie od stycznia 2010 r. do listopada 2013 r., na działalność niepublicznych szkół podstawowych oraz niepublicznych przedszkoli we Frednowach, Ławicach i Tynwałdzie udzielono dotacji podmiotowej, w kwocie łącznej 1.647,7 tys. zł, z czego:

- 2010 r. – 99,4 tys. zł,
- 2011 r. – 144,1 tys. zł,
- 2012 r. – 473,2 tys. zł,
- 2013 r. – 930,9 tys. zł.

Dotacje te zostały ujęte w § 2540 klasyfikacji wydatków Gminy, jako dotacje podmiotowe z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty, stosownie do załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 318-377)

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie od 1 września do 31 grudnia 2012 r., Gmina przekazała niepublicznym szkołom podstawowym we Frednowach i Ławicach, a także niepublicznym przedszkolom funkcjonującym przy tych szkołach, środki dotacji w łącznej kwocie 209,9 tys. zł mimo, że nie zostały spełnione przesłanki określone odpowiednio w art. 90 ust. 2a i ust. 2b ustawy o systemie oświaty, umożliwiające przekazanie takiej dotacji. Podmioty prowadzące ww. jednostki nie przekazały bowiem Gminie, w wymaganym terminie do 30 września 2011 r., informacji o planowanej liczbie uczniów, co było warunkiem udzielenia dotacji. Informacje o liczbie uczniów jednostki te przekazały 20 lutego 2012 r. (Frednowy) i 6 marca 2012 r. (Ławice).

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wspomniane placówki oświatowe nie były w stanie dochować ustawowego terminu informacyjnego z przyczyn od siebie niezależnych, gdyż rozpoczynały działalność dopiero 1 września 2012 r.

Należy podkreślić, że dopiero od 1 września 2013 r., na wniosek osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole lub szkołę podstawową, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może m.in. wyrazić zgodę na odstępienie od ustawowego terminu przekazania wymaganej informacji. Zmiana ta wprowadzona została na podstawie art. 15 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.¹⁷

(dowód: akta kontroli str. 365-377,379)

3.4. Wpływ likwidacji szkoły na zmiany w wydatkach na finansowanie zadań oświatowych gminy

Opis stanu
faktycznego

Kształtowanie się wydatków Gminy z tytułu finansowania zadań szkolnych i pozaszkolnych objętych subwencjonowaniem w stosunku do wysokości otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych na zadania oświatowe w latach 2011-2013 przedstawiono w poniższym zestawieniu:

¹⁶ Z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 235, poz. 1546 ze zm.)

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 827

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		Plan
		2011 r.	2012 r.	2013 r.
1.	Wydatki oświatowe ogółem (działy: 801 i 854), w tym:	13.268	13.960	14.899
1.1.	wydatki bieżące	13.255	13.767	14.711
1.2.	wydatki majątkowe	13	193	188
1.3.	wydatki bieżące na zadania subwencionowane	11.734	12.010	12.665
2.	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne, w tym:	9.638	10.317	10.286
2.1.	część oświatowa subwencji ogólnej	9.638	10.317	10.286
2.2.	dotacje bieżące na zadania subwencionowane	0	0	0
3.	Relacja: poz. 2./poz. 1.3. [%]	82	86	81
4.	Relacja: poz. 2.1./poz. 1.3. [%]	82	86	81

Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne pokryły w poszczególnych latach 2011 – 2013¹⁸ odpowiednio 82%, 86 %, oraz 81% wydatków bieżących na zadania subwencionowane. W roku 2012 po likwidacji szkół wzrosło pokrycie wydatków o 4 %. Wpływy z budżetu państwa w części oświatowej subwencji ogólnej stanowiły zabezpieczenie w ww. latach odpowiednio dla 82 %, 86 %, 81 % wydatków bieżących na zadania subwencionowane.

(dowód: akta kontroli str. 317)

Likwidacja szkół była podyktowana przesłankami ekonomicznymi, które podano w uzasadnieniu do uchwał w tej sprawie. Dotyczyły one niekorzystnej, aktualnej i prognozowanej sytuacji demograficznej, jak również czynnika ekonomicznego związanego ze zmniejszeniem planowanych wydatków na prowadzenie szkół podstawowych w 2012 r. Z zawartych w tym uzasadnieniu szacunkowych wyliczeń Gminy wynikało, że koszt utrzymania publicznej szkoły podstawowej we Frednowach w roku szkolnym 2011/2012 (do listopada 2011 r.) wyniósł 622 tys. zł, a szkoły podstawowej w Ławicach 350,3 tys. zł. Przy tej wysokości kosztów, oszacowane oszczędności miałyby w 2012 r. wynieść 166,4 tys. zł, a w roku następnym 725,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 96-107, 128-142)

Faktyczne wydatki bieżące, jakie poniosła Gmina na funkcjonowanie zlikwidowanych szkół w roku szkolnym poprzedzającym likwidację (2011/2012) wyniosły łącznie 1.053,2 tys. zł (675,6 tys. zł we Frednowach i 377,6 tys. zł w Ławicach). Natomiast w następnym roku szkolnym (2012/2013) wydatki poniesione na funkcjonowanie nowopowstałych szkół niepublicznych wyniosły 466,2 tys. zł (odpowiednio; 322,6 tys. zł i 143,6 tys. zł), tj. o 587 tys. zł mniej. Średnie wydatki jednostkowe poniesione na ucznia w ostatnim roku funkcjonowania, wyniosły: dla zlikwidowanej szkoły we Frednowach 10,9 tys. zł, a dla szkoły w Ławicach 12,3 tys. zł. Po przekształceniu tych szkół, średnie wydatki na jednego ucznia wyniosły odpowiednio: 9,3 tys. zł i 9,8 tys. zł, tzn. uległy zmniejszeniu średnio o 2 tys. zł (18%) na jednego ucznia.

W roku szkolnym 2011/2012, Gmina poniosła również dodatkowe wydatki związane z likwidacją szkół, tj.: wypłacone odprawy dla zwolnionych nauczycieli 84,5 tys. zł oraz odprawy dla zwolnionych pracowników obsługi 8 tys. zł.

¹⁸ W odniesieniu do planu wydatków i dochodów na koniec listopada 2013 r.

Korzyści ekonomiczne dla budżetu Gminy, w odniesieniu do roku szkolnego następującego po likwidacji szkół wyniosły 494,5 tys. zł (46%).

(dowód: akta kontroli str. 193,264-292,317)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność badanej jednostki w zakresie finansowania zadań oświatowych Gminy.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ 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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 13 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Kontroler
Piotr Koszczał
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.