



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-018-01/2014

P/14/027

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/14/027 – Wykonywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Jerzy Gomoła – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90904 z dnia 22.09.2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Stawigudzie, 11-034 Stawiguda, ul. Olsztyńska 10 (zwany dalej „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teodozy Jerzy Marcinkiewicz, Wójt Gminy od dnia 17 lipca 1994 r. (Dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonywanie przez Gminę Stawiguda zadań oświatowych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadnia zwłaszcza:

- prawidłowe rozpoznanie sytuacji demograficznej gminy i dostosowanie do niej sieci szkół,
- zapewnienie podległym placówkom oświatowym odpowiednich warunków do realizacji zadań statutowych oraz należyte planowanie wydatków na ich realizację,
- zorganizowanie zajęć dodatkowych stosownie do zgłaszanych potrzeb,
- zabezpieczenie w budżecie Gminy środków finansowych na doskonalenie zawodowe nauczycieli, w wysokości określonej w art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela²,
- objęcie dowożeniem wszystkich uprawnionych do tego uczniów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie szkołom i placówkom oświatowym warunków do realizacji zadań statutowych

1.2. Diagnozowanie potrzeb edukacyjnych w szkołach i przedszkolach

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W roku szkolnym 2014/2015 na terenie Gminy funkcjonowały następujące placówki oświatowe:

- dwa przedszkola publiczne, prowadzone przez Gminę, posiadające łącznie 9 oddziałów oraz 207 wychowanków (średnio 23 wychowanków w oddziale),

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

² Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191).

- dwie szkoły podstawowe z 23 oddziałami, do których uczęszczało łącznie 423 uczniów (średnio 18 uczniów w oddziale),
- jedno gimnazjum posiadające 7 oddziałów, do którego uczęszczało 126 uczniów (średnio 18 uczniów w oddziale),
- inne placówki oświatowe dotowane przez Gminę, tj:
 - szkoła podstawowa posiadająca 6 oddziałów, w której naukę pobierało 38 uczniów,
 - przedszkole z 4 oddziałami i 86 wychowankami,
 - oddział przedszkolny z 2 oddziałami i 30 wychowankami.

Szkoły podstawowe oraz gimnazjum podległe Gminie zostały powołane w 1999 r. stosownymi uchwałami Rady Gminy, natomiast przedszkole powołano w 2003 r. Na podstawie porozumienia ze stycznia 2010 r., zawartego pomiędzy Wójtem Gminy i dyrektorami budżetowych jednostek oświatowych, obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna tych jednostek, o której mowa w przepisach art. 4 ust. 7, pkt 3 i ust. 9 ustawy o systemie oświaty³, prowadzona była przez Urząd.

(Dowód: akta kontroli str. 4 - 18)

W „Strategii rozwoju Gminy Stawiguda na lata 2009 – 2015”, zawarto pełną charakterystykę gminy. W części III tej *Strategii* („Wizja rozwoju gminy, cele strategiczne i operacyjne”), założono świadczenie wysokiej jakości usług edukacyjno-kulturowych, m.in. poprzez racjonalizację sieci placówek oświatowych. Założono ponadto, że oprócz odpowiedniej bazy lokalowej funkcjonującej na terenie Gminy, istotne jest by szkoły posiadały zaplecze zapewniające świadczenie najwyższej, jakości usług na rzecz młodzieży, przede wszystkim biblioteki oraz obiekty sportowe. Jako niezbędne przyjęto również wyposażenie szkół w pomoce dydaktyczne i oprogramowanie komputerowe, które powinno być wsparte szkoleniem nauczycieli. Cel szczegółowy w tym zakresie ma polegać na „zwiększeniu dostępu do edukacji i poprawę warunków kształcenia”. W strategii nie podano wartości wskaźników produktów i rezultatów, które mogłyby być pomocne do monitorowania i oceny efektów realizacji zaplanowanych działań.

Urząd nie dokonywał odrębnych analiz w zakresie potrzeb szkół, lecz korzystał ze stosownych zapotrzebowań bieżąco składanych przez dyrektorów szkół, analizując je przy sporządzaniu rocznych planów finansowych lub w trakcie aplikacji o środki unijne.

(Dowód: akta kontroli str. 19 - 29)

Stosownie do art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w latach 2011 – 2013 Wójt przedstawiał Radzie Gminy pisemne informacje o stanie realizacji zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny, w terminach; 27.10.2011 r., 24.10.2012 r. i 31.10.2013 r. Informacje te zawierały dane dotyczące m.in.: charakterystyki szkół, liczby uczniów, oddziałów i nauczycieli wg stopnia awansu zawodowego w szkołach, bazy lokalowej i inwestycji, dowożenia uczniów, budżetu szkół i pomocy materialnej uczniom, a także wyników sprawdzianu w szkołach podstawowych i egzaminu w gimnazjum, z odniesieniem do skali staninowej.

W okresie 01.01.2011 r. – 31.08.2014 r. do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące działalności placówek oświatowych na terenie gminy.

(Dowód: akta kontroli str. 30 - 92)

1.1.2. Potrzeby w zakresie kształcenia, wychowania i opieki nad uczniami, dyrektorzy placówek oświatowych zgłaszali i konsultowali z Wójtem Gminy lub jego zastępcą – głównie w procesie zatwierdzania arkuszy organizacyjnych oraz każdorazowo w miarę potrzeb. W sprawach wymagających większych nakładów

³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2 572 ze zm.).

finansowych dyrektorzy składali wnioski do projektów planów finansowych szkół i przedszkoli.

(Dowód: akta kontroli str. 4)

Liczba dzieci w wieku 3 – 5 lat zamieszkałych na terenie Gminy w 2014 r. wynosiła 509 i w stosunku do 2011 r. wzrosła o 80 dzieci (o 18,6%). W poszczególnych latach badanego okresu Gminę zamieszkiwała oraz uczęszczała do przedszkoli następująca liczba dzieci:

- w wieku trzech lat: od 118 do 134 (wychowaniem przedszkolnym objęto od 52 do 78 % dzieci w tej grupie wiekowej),
- w wieku czterech lat: od 105 do 143 (wychowaniem przedszkolnym objęto od 52 do 57 % dzieci),
- w wieku pięciu lat: od 206 do 232 (wychowaniem przedszkolnym objęto od 50 do 59% dzieci).

W złożonym wyjaśnieniu, Inspektor Urzędu prowadząca sprawę oświaty (dalej „Inspektor Urzędu”) podała, że nieobjęcie wszystkich pięcioletków edukacją przedszkolną spowodowane było m.in. rezygnacjami rodziców (pomimo wcześniejszego złożenia wniosku o przyjęcie dziecka do przedszkola) z powodu zapewnienia przez nich opieki dziecku w inny sposób. Ze względu na sąsiedztwo Gminy z Olsztynem, rodzice tam zatrudnieni wybierali też przedszkola, często niepubliczne, w pobliżu miejsca pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 4 i 25)

Odsetek dzieci, które w okresie objętym kontrolą nie zostały zakwalifikowane w postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkoli prowadzonych przez Gminę, w poszczególnych latach szkolnych przedstawiał się następująco:

- 2011/2012 – 13 %,
- 2012/2013 – 12 %,
- 2013/2014 – 16 %,
- 2014/2015 – 16 %.

Kontrolerowi nie przedłożono szczegółowych danych dotyczących dzieci nie zakwalifikowanych do przedszkoli wg poszczególnych grupach wiekowych, co wyjaśniano brakiem danych w takim układzie.

W okresie objętym kontrolą liczba dzieci sześciolletnich zamieszkujących gminę zwiększyła się ze 112 do 118. Spośród dzieci urodzonych w I półroczu 2008 r., w roku szkolnym 2014/2015 naukę w szkole podjęło 40 dzieci (67,8%), a 19 odbywało edukację przedszkolną. Z 59 dzieci urodzonych w drugiej połowie 2008 r. naukę w szkole podjęło 5 dzieci (8,5%), a 54 uczęszczało do przedszkoli.

(Dowód: akta kontroli str. 94)

W celu osiągnięcia większego odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, Urząd podejmował działania, w wyniku których zwiększono liczbę miejsc w poszczególnych przedszkolach. W roku szkolnym 2011/2012 przedszkola funkcjonujące w Gminie dysponowały łącznie 219 miejscami, w tym 39 w przedszkolach niepublicznych, a w roku szkolnym 2014/2015 liczba miejsc w przedszkolach wzrosła do 293 miejsc, w tym do 86 w niepublicznych (wzrost o 34 i 120 %).

(Dowód: akta kontroli str. 8)

1.1.3. Liczba nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych w przeliczeniu na etaty wzrosła z 79,54 w roku szkolnym 2009/2010 do 89,48 w roku szkolnym 2014/2015 (o 12,5%). Zatrudnienie wg poszczególnych stopni awansu zawodowego przedstawiało się następująco: zwiększyło się zatrudnienie nauczycieli

dyplomowanych z 23,30 etatu w roku szkolnym 2009 /2010 do 29,51 etatu w roku szkolnym 2014/2015 (o 26,6%), natomiast nauczycieli mianowanych odpowiednio z 30,40 do 41,43 etatu (o 36,3%). Zmniejszeniu uległa liczba nauczycieli kontraktowych z 23,56 etatu w roku szkolnym 2009/2010 do 13,85 etatu w roku szkolnym 2014/2015. W efekcie zmianie uległa struktura zatrudnienia, o ile bowiem nauczyciele dyplomowani, w roku szkolnym 2009/2010, stanowili 29,3 % ogółu zatrudnionych nauczycieli, to w roku szkolnym 2014/2015 ich udział wzrósł do 31,9 %. Z 38,2 % do 45,0 %⁴ zwiększył się też udział nauczycieli mianowanych.

(Dowód: akta kontroli str. 5)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie diagnozowała odrębnie potrzeb związanych z realizacją zadań w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Potrzeby te określano korzystając z opracowanych oraz przekazywanych przez dyrektorów szkół i przedszkoli planów doskonalenia zawodowego nauczycieli. Gmina zapewniała corocznie w budżecie środki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli zatrudnionych w prowadzonych jednostkach oświatowych. Wysokość zaplanowanych środków finansowych wynosiła: 22 tys. zł w 2011 r., 30 tys. zł w 2012 r., 31 tys. zł w 2013 r. i 37 tys. zł w 2014 r., co w każdym roku stanowiło co najmniej 1 % wydatków na wynagrodzenia nauczycieli. Spełniono tym samym wymogi określone w art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Wydatki te były ujmowane budżecie gminy na dany rok w rozdziale 80146 – doszkąlanie i doskonalenie nauczycieli, w § 4300 – zakup usług pozostałych. Omawiane środki finansowe w poszczególnych latach były wykorzystywane odpowiednio w 96 %, 98 % i 99 %.

(Dowód: akta kontroli str. 95 -102)

1.1.4. Organizacja zajęć świetlicowych była omawiana i ustalana przy zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych oraz konsultowana i dostosowywana każdorazowo w miarę zgłaszanych potrzeb przez dyrektorów, rodziców oraz radnych i sołtysów. Zajęcia pozalekcyjne organizowane były w szkołach zgodnie z wymaganiami art. 42 ustawy Karta Nauczyciela, z uwzględnieniem propozycji dyrektorów oraz możliwości finansowych, lokalowych oraz sprzętowych.

Dążąc do poprawy warunków lokalowych i wyposażenia sal lekcyjnych Urząd uwzględniał zalecenia, sugestie i uwagi:

- dyrektorów poszczególnych placówek,
- organów dokonujących przeglądów,
- organów kontrolujących,
- rodziców, radnych, sołtysów.

(Dowód: akta kontroli str. 25)

W składanej corocznie przez Wójta informacji o stanie realizacji zadań oświatowych, stan techniczny i funkcjonalność budynków oświatowych oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych oceniał on jako dobry.

(Dowód: akta kontroli str. 77)

⁴ W latach szkolnych 2009/2010-2014/2015 zatrudnienie w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę przedstawiało się następująco:

- 2009/2010 – 92 nauczycieli, w tym 27 dyplomowanych, 34 mianowanych, 25 kontraktowych, 6 stażystów, nie było nauczycieli bez stopnia awansu zawodowego;
- 2010/2011 – 95 nauczycieli, w tym poszczególnych stopniach awansu zawodowego odpowiednio 27, 32, 28, i 8 (nie było nauczycieli bez stopnia awansu zawodowego),
- 2011/2012 – 93 nauczycieli (odpowiednio 27, 33, 26, 4 i 3),
- 2012/2013 – 102 nauczycieli (odpowiednio 32, 41, 22, 6 i 1),
- 2013/2014 – 109 nauczycieli (odpowiednio 35, 46, 18, 8 i 2),
- 2014/2015 – 99 nauczycieli (odpowiednio 32, 45, 14, 8); nie było nauczycieli bez stopnia awansu zawodowego).

Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny trzech szkół prowadzonych przez Gminę, ze szczególnym uwzględnieniem warunków nauczania oraz wyposażenia sal lekcyjnych, wykazały m.in., że:

- Szkoły, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁵, zapewniały bezpieczne i higieniczne warunki kształcenia, m.in. poprzez dostosowanie ławek szkolnych do wzrostu uczniów, instalację sprawnych urządzeń sanitarnych, zapewnienie ciepłej i zimnej wody w sanitariatach, sprawność dróg i chodników prowadzących do placówek oświatowych,
- Sale lekcyjne dla klas pierwszego etapu edukacyjnego w szkołach podstawowych składały się z dwóch części – edukacyjnej, wyposażonej w odpowiednie pomoce dydaktyczne i komputery z dostępem do Internetu oraz rekreacyjnej, w której były gry i zabawki. Spełnione zostały tym samym wymogi w tym zakresie, określone przepisami rozporządzenia w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół⁶,
- Niezbędne pomoce dydaktyczne były dostępne w formie elektronicznej i prezentowane na tablicy multimedialnej zgodnie z realizowanym tematem z podstawy programowej dla danego etapu nauczania,
- W II i III etapie edukacyjnym nie w pełni spełnione były jednak warunki do realizacji niektórych przedmiotów (określone w ww. rozporządzeniu), gdyż:
 - w dwóch z trzech szkół poddanych oględzinom zajęcia muzyki odbywały się w salach wielolekcyjnych,
 - szkoły dysponowały wprawdzie pracownikami komputerowymi, jednak tylko w jednym przypadku liczba stanowisk komputerowych dostosowana była do liczby uczniów uczestniczących w zajęciach (w jednej szkole podstawowej komputer przypadał na dwóch uczniów, a w gimnazjum 13 spośród 20 komputerów było niesprawnych),
 - dwie szkoły nie posiadały pracowni plastycznych, a sale, w których prowadzono lekcje z tego przedmiotu wykorzystywane były również do zajęć z innych przedmiotów.
- W szkołach zapewniono uczniom możliwość korzystania z biblioteki szkolnej, świetlicy, stołówki oraz sal sportowych i boisk (szkoły w Stawigudzie były zlokalizowane w sąsiedztwie Orlika, natomiast w Szkole Podstawowej w Rusi płyta boiska była w końcowej fazie remontu), spełniając wymóg określony w art. 67 ust.1 ustawy o systemie oświaty.

Z informacji przekazanych przez dyrektorów ww. szkół wynika ponadto, że:

- zapotrzebowania w zakresie remontów, modernizacji i nowych inwestycji, zgłaszane przez nich w ciągu ostatnich pięciu lat organowi prowadzącemu, były uwzględniane najczęściej tylko częściowo,
- posiadane przez szkoły komputery zakupione były przeciętnie przed prawie siedmioma latami.
- dwie z trzech bibliotek posiadało księgozbiory odpowiadające rzeczywistym potrzebom uczniów.

(Dowód: akta kontroli str. 103 - 172)

⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz. U. z 2003 r. Nr 6 poz. 69 ze zm.)

⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. 2012. 917).

1.1.5. Urząd określał potrzeby związane z pomocą materialną i wspieraniem edukacji uczniów uzdolnionych, bazując na informacjach otrzymywanych od dyrektorów szkół. We własnym zakresie realizowano program pn. „Wyprawka szkolna”, w ramach którego, po otrzymaniu końcowych wniosków ze szkół oraz ich weryfikacji, dofinansowywano zakup podręczników. W roku szkolnym:

- 2011/2012 pomocy udzielono 46 uczniom na łączną kwotę 8.885 zł,
- 2012/2013 - 44 uczniom (8.280 zł),
- 2013/2014 – 62 uczniom (15.150 zł),
- 2014/2015 – 45 uczniom (10.888 zł).

Zadania w zakresie przydzielania zasiłków socjalnych i zasiłków szkolnych Urząd przekazał do realizacji (na podstawie delegacji ustawowej) Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Stawigudzie (GOPS). Z informacji GOPS wynika, że w poszczególnych latach badanego okresu stypendia szkolne przyznano w 2011 r. łącznie 32 uczniom na kwotę 33,7 tys. zł, w 2012 r. było to 40 uczniów i 35,4 tys. zł, 2013 r. – 37 uczniów (50,1 tys. zł), zaś w 2014 r. (od 1 stycznia do 31 października – 58 uczniów (34,7 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 173 - 174)

W badanym okresie w Gminie nie była powołana Rada Oświatowa, o której mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

(Dowód: akta kontroli str. 25)

1.2. Planowanie i finansowanie wydatków na realizację zadań oświatowych

1.2.1. Dyrektorzy prowadzonych przez Gminę placówek oświatowych uczestniczyli w planowaniu wydatków. Na etapie opracowywania budżetu Gminy na rok następny przekazywali oni do Urzędu zwrotne informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych. Plany te bazowały na wcześniejszych projektach, z uwzględnieniem - w miarę możliwości - wniosków zgłoszonych na corocznych spotkaniach.

(Dowód: akta kontroli str. 175)

Na realizację zadań oświatowych w 2011 r., Gmina zaplanowała wpływy z budżetu państwa w wysokości 3.700 tys. zł, z czego, z części oświatowej subwencji ogólnej zaplanowano uzyskanie 3.664 tys. zł, w 2012 r. – wielkości te wynosiły odpowiednio 4.411 tys. zł i 4.374 tys. zł, w 2013 r. – 4.497 tys. zł i 4.331 tys. zł oraz w 2014 r. – 4.834 tys. zł i 4.473 tys. zł. W tych samych latach Gmina otrzymała dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne w dziedzinie oświaty w wysokości odpowiednio: 36 tys. zł, 37 tys. zł, 55 tys. zł i 28 tys. zł. Innych dotacji na realizację zadań oświatowych Gmina w badanym okresie nie otrzymała.

Środki z UE na zadania oświatowe ogółem oraz z wyszczególnieniem środków przekazanych na inwestycje wyniosły w 2011 r., według planu po zmianach, 86 tys. zł (wykonanie 79 tys. zł). W 2012 r. wielkości te wyniosły po 47 tys. zł, a w 2013 r. po 9 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 5)

Udział dochodów (w tys. zł) z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w dochodach Gminy ogółem, w poszczególnych latach badanego okresu wynosił:

Rok	Dochody ogółem jst (wykonanie)	Otrzymana kwota części ogólnej subwencji oświatowej	3:2 (%)
2011	27.386	3.664	13,4
2012	29.405	4.374	14,9
2013	32.946	4.331	13,2
2014*	21.551	3.441	16,0

*Plan dochodów Gminy wg. stanu na ostatni zamknięty miesiąc sprawozdawczy (sierpień 2014 r.).

W latach 2011 - 2013 Urząd złożył trzy wnioski o pozyskanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, na łączną kwotę 79,7 tys. zł. Uzyskane środki przeznaczone na wyposażenie pracowni artystyczno-technicznej w gimnazjum (za 25 tys. zł w 2011 r.) oraz zabezpieczenie odprawy dla zwalnianych nauczycieli (28,9 tys. zł w 2012 r. i 25,8 tys. zł w 2013 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 5)

1.2.2. W badanym okresie wydatki oświatowe ogółem (działy 801 i 854) wzrosły z 8.601 tys. zł w 2011 r. do 11.147 tys. zł w 2013 r. (o 29,6%). Plan wydatków na 2014 r. (na 31.08.2014 r.) wynosił 11.834 tys. zł, co stanowiło wzrost o 35,3% kwoty planu na 2011 r. Wykonanie wydatków w 2011 r. wynosiło 98,3% planu, w 2012 r. – 98,6%, w 2013 r. – 97,3%, a w 2014 r. (według stanu na 31.08) zaangażowanie wyniosło 58,7%. Wydatki na wynagrodzenia wzrosły z 5.491 tys. zł w 2011 r. do 5.483 tys. zł (o 18,1%).

(Dowód: akta kontroli str. 6)

Rady Rodziców placówek oświaty dysponowały w poszczególnych latach szkolnych następującymi środkami finansowymi pochodzącymi ze składek rodziców:

- 2011/2012 - łącznie 25,5 tys. zł, z tego w Przedszkolu w Bartagu - 6,1 tys. zł, Szkole Podstawowej w Rusi - 4,6 tys. zł, w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Stawigudzie – 7,5 tys. zł oraz Gimnazjum w Stawigudzie – 7,3 tys. zł),
- 2012/2013 - łącznie: 28,8 tys. zł, a w poszczególnych placówkach odpowiednio 4 tys. zł, 2 tys. zł, 5,1 tys. zł, 8,5 tys. zł i 11,0 tys. zł),
- 2013/2014 - łącznie 27,7 tys. zł (8 tys. zł, 3 tys. zł, 4,8 tys. zł, 7,6 tys. zł oraz 7,0 tys. zł).

Wysokość tych środków stanowiła od 2 do 3 ‰ ogółu środków wydatkowanych przez Urząd na realizację zadań oświatowych. Były one przeznaczane na dofinansowanie imprez i konkursów, zakup nagród dla uczniów, dofinansowanie wycieczek szkolnych. Nie przeznaczano ich na bieżące utrzymanie szkół lub przedszkoli.

(Dowód: akta kontroli str. 176)

W strukturze wydatków oświatowych największy udział stanowiły wydatki na wynagrodzenia nauczycieli wraz z pochodnymi, które wynosiły 63,8% ogółu wydatków na oświatę w 2011 r., 61,9 % w 2012 r., 58,2 % w 2013 r.

Kształtowanie się wydatków (w tys. zł) na zadania oświatowe i zadania subwencionowane w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą przedstawiało się następująco:

Rok	Wydatki jst ogółem	Wydatki jst na zadania oświatowe ogółem	Wydatki jst na zadania subwencionowane ⁷	3 : 2 %	4 : 2 %
2011	30.289	8.602	6.198	28,30	20,40
2012	32.145	9.606	6.439	29,88	20,03
2013	30.676	11.147	7.580	36,34	24,71
2014	19.346	6.949	4.619	35,92	23,87

W latach 2011 – 2013 udział wydatków majątkowych w oświacie (działy 801 i 854) w wydatkach majątkowych ogółem wzrósł z 0,6 % w 2011 r. do 9,12 % w 2013 r. Wydatki te przeznaczone zostały m.in. na modernizację gospodarki energetycznej

w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Stawigudzie, adaptację poddasza i modernizację systemów grzewczych w Szkole Podstawowej w Rusi.

W 2011 r. na realizację zadań oświatowych Gmina wydatkowała 4.937 tys. zł środków własnych, co stanowiło 57,4 % ogółu wydatków na realizację tych zadań. W 2012 r. wydatki te wzrosły do 5.232 tys. zł (o 5,9 % w stosunku do roku poprzedniego) i stanowiły 54,5 % ogółu wydatków na oświatę. W 2013 r. wielkości te wyniosły odpowiednio 6.816 tys. zł i 61,1%.

W latach 2011 - 2013 na zadania oświatowe wydatkowano 135,7 tys. zł ze środków Unii Europejskiej, tj. 0,46% łącznych wydatków Gminy na oświatę. Wykorzystano je na realizację następujących projektów: „Lepszy start w przyszłość” realizowany w 2011 r., na który przeznaczono 79,2 tys. zł oraz „Indywidualizacja, jako podstawa pracy w klasach I-III”, na który w 2012 r. przeznaczono 47,5 tys. zł a w 2013 r. – 9 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 6 i 177- 178)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań oświatowych

2.1. Wydatki ponoszone przez gminę na realizację wybranych zadań oświatowych

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W latach 2011 – 2014 liczba szkół i placówek oświatowych nie uległa zmianie. Na terenie Gminy funkcjonowały: trzy szkoły podstawowe (dwie prowadzone przez gminę), dwa przedszkola (jedno prowadzone przez gminę), jeden oddział przedszkolny oraz jedno gimnazjum. Zmianom ulegała natomiast liczba uczniów i wychowanków uczęszczających do tych placówek. Liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych zwiększyła się z 393 w roku szkolnym 2011/2012 do 461 w roku szkolnym 2014/2015 (wzrost o 17,3 %), a wychowanków w przedszkolach odpowiednio ze 180 do 205 (o 13,9 %). Zmniejszeniu uległa liczba uczniów w gimnazjum – ze 138 w roku szkolnym 2011/2012 do 126 w roku szkolnym 2014/2015 (o 8,7%).

(Dowód: akta kontroli str. 8)

W okresie objętym kontrolą przeciętny roczny koszt kształcenia jednego ucznia w szkołach oraz wychowanka w przedszkolach prowadzonych przez Gminę przedstawiał się następująco:

Rok szkolny	Koszt jednego ucznia - zł	Koszt jednego wychowanka przedszkola - zł
2011/2012	12.232	8.674
2012/2013	13.576	8.091
2013/2014	13.938	8.441

2.1.2. W badanym okresie Urząd podejmował działania dla zapewnienia wymaganych warunków lokalowych, wyposażenia sal lekcyjnych oraz bezpiecznych i higienicznych warunków kształcenia w prowadzonych szkołach i przedszkolach. Było to między innymi:

- przekazanie do użytku, w roku szkolnym 2010/2011, nowego budynku przedszkola przy Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Stawigudzie,
- przeprowadzanie remontów sal lekcyjnych i pomieszczeń pomocniczych,

- zakup pomocy dydaktycznych, sprzętów, wyposażenia, materiałów pomocniczych oraz sprzętu sportowego,
- bieżące naprawy i konserwacja obiektów szkolnych oraz utrzymanie posesji i placów zabaw.

(Dowód: akta kontroli str. 180 - 182)

W okresie objętym kontrolą, Wójt przedstawiał Radzie Gminy informacje o stanie realizacji zadań oświatowych w poszczególnych latach szkolnych, zawierające między innymi analizy wyników sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych w szkołach, dla których Gmina była organem prowadzącym. Analizy te prezentowane były w kontekście wieloletnim, z wykorzystaniem skali staninowej (w odniesieniu do uczniów klas szóstych szkół podstawowych) i edukacyjnej wartości dodanej (uczniowie gimnazjów), w porównaniu z wynikami osiągniętymi na poziomie gminy, województwa i kraju. W badanym okresie najlepsze wyniki sprawdzianu na zakończenie szkoły podstawowej uczniowie uzyskali w 2011 r. (27,8 pkt., przy średniej krajowej 25,3 pkt.). W 2012 r. było to 23,5 pkt. przy średniej krajowej 22,8 pkt., a w 2013 r. odpowiednio 23,8 pkt. i 24,0 pkt. Wyniki egzaminu gimnazjalnego uczniów w latach 2012-2013 również przekraczały średnie krajowe. I tak np., z języka polskiego uzyskano 72,3 pkt. w 2012 r. i 62,3 pkt. w 2013 r. (średnia krajowa wynosiła odpowiednio 65 pkt. i 62,3 pkt.). Wyniki ze sprawdzianu umiejętności w klasach szóstych szkół podstawowych podległych Gminie (według skali staninowej) przedstawiały się następująco: Szkoła Podstawowa w Rusi 2011 r. – 9, 2012 r. – 8, 2013 r. – 7 a w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Stawigudzie odpowiednio 6, 5, 5.

Pracownik Urzędu dokonujący powyższej analizy uczestniczył w 2010 r. w szkoleniu zorganizowanym przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Łomży, które dotyczyło m.in. systemu egzaminów zewnętrznych.

(Dowód: akta kontroli str. 41-43, 63-65, 82-84 i 248)

W celu wyrównywania szans edukacyjnych oraz rozwoju uzdolnień uczniów, w szkołach prowadzonych przez Gminę podjęto następujące działania:

- W Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Stawigudzie realizowano w 2011 r. projekt edukacyjny „Lepszy start w przyszłość”, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jego celem było wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszenie różnic usług edukacyjnych. W projekcie brało udział 60 uczniów, którzy nauczyli się radzić sobie z negatywnymi emocjami i zgodnie współpracować w grupie.
- W Publicznym Gimnazjum w Stawigudzie, w okresie od września 2009 r. do końca marca 2012 r. realizowano projekt edukacyjny „Za rękę z Einsteinem - Edycja II”, który był monitorowany przez Politechnikę Gdańską. Jego celem była poprawa edukacji z zakresu przedmiotów matematyczno-przyrodniczych oraz języka angielskiego.
- Do uczniów Zespołu Szkolno-Przedszkolnego i Gimnazjum w Stawigudzie skierowany był program „English Teaching”, realizowany w okresie od września 2012 r. do końca grudnia 2013 r. Jego celem było „zachęcenie młodzieży do nauki j. angielskiego i wskazanie im korzyści z tego płynących, kreatywne spędzanie czasu wolnego, wzrost umiejętności działania i odpoczywania w grupie przez udział w zajęciach dodatkowych”. Uczestniczyło w nim 50 uczniów, którzy brali udział w zajęciach prowadzonych w języku angielskim przez wolontariuszy - studentów z krajów UE. W wyniku uczestnictwa w tym programie 64% uczniów podwyższyło ocenę z języka angielskiego, a 78% uczestniczących w programie uczniów szkoły podstawowej obecnie uczęszcza do klasy z rozszerzonym językiem angielskim w Gimnazjum.

- W Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Stawigudzie w roku szkolnym 2011/2012 oraz w Szkole Podstawowej w Rusi, w latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013, odpowiednio 47 i 55 uczniów uczestniczyło w realizacji projektu pn. „Indywidualizacja, jako podstawa pracy w klasach I-III”. Efektem realizacji programu było doposażenie gabinetów pracy indywidualnej - terapii pedagogicznej i logopedycznego, zakup pomocy i sprzętu do prowadzenia zajęć z gimnastyki korekcyjnej: poprawa stanu zdrowia uczniów, wyższe wyniki uzyskiwane w trakcie procesu edukacyjnego przez uczniów objętych programem.

(Dowód: akta kontroli str. 25 - 27)

Liczba uczniów, którzy mieli wskazania do zajęć dodatkowych wynosiła 120 w roku szkolnym 2011/2012, 142 w roku szkolnym 2012/2013 i 185 w roku szkolnym 2013/2014. W tym samym czasie liczba uczniów i wychowanków objętych dodatkowymi zajęciami edukacyjnymi wynosiła odpowiednio: 749, 1.069 i 1.208 uczniów. Nauczaniem indywidualnym objęto wszystkich 12 uczniów posiadających wskazania do tej formy nauczania. Ponadto, wszystkim wymagającym tego dzieciom zorganizowano zajęcia specjalistyczne, tj.: korekcyjno-kompensacyjne, logopedyczne, socjoterapeutyczne, inne o charakterze terapeutycznym i dydaktyczno-wyrównawcze. W zajęciach tych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą uczestniczyło odpowiednio: 86, 126, 138 uczniów.

Szkoły prowadzone przez Gminę zorganizowały także zajęcia rozwijające zainteresowania uczniów, w tym informatyczne, techniczne, przedmiotowe, artystyczne, sportowe, turystyczno-krajoznawcze oraz z języków obcych (innych niż obowiązkowy). W roku szkolnym 2011/2012 w zajęciach tych uczestniczyło 650 uczniów, w 2012/2013 było to 625 uczniów, a w 2013/2014 – 564 uczniów.

Z informacji uzyskanych od dyrektorów szkół prowadzonych przez Gminę wynika, że we wszystkich szkołach zorganizowano opiekę świetlicową dla wszystkich chętnych uczniów. Wielkość grup świetlicowych w żadnym przypadku nie przekraczała 25 osób. Zdaniem wszystkich dyrektorów szkół, czas pracy świetlic uwzględniał potrzeby związane z zapewnieniem opieki uczniom w okolicznościach wynikających m.in. z potrzeb ich rodziców.

W ciągu roku szkolnego 2013/2014 dyrektorzy szkół zgłaszali organowi prowadzącemu potrzeby w zakresie dodatkowych godzin pozalekcyjnych. We wszystkich przypadkach potrzeby te zostały zrealizowane. Dyrektorzy podali, że ofertę zajęć pozalekcyjnych w prowadzonych przez nich szkołach formułowali na podstawie diagnoz potrzeb i oczekiwań uczniów. Wszystkim uczniom z orzeczeniami i opiniami poradni psychologiczno-pedagogicznych zapewniali zalecane w nich formy pomocy, m.in. w postaci zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, socjoterapeutycznych i dydaktyczno-wyrównawczych. Podali oni również, że w bieżącym roku szkolnym zorganizowali zajęcia przeznaczone dla uczniów najzdolniejszych.

Liczba godzin zajęć dodatkowych w przedszkolach prowadzonych przez Gminę utrzymywała się na niezmiennym poziomie i wynosiła łącznie 30 godzin tygodniowo.

(Dowód: akta kontroli str. 8 - 10, 183 - 184)

2.1.3. W badanym okresie udział wynagrodzeń nauczycieli w bieżących wydatkach na oświatę uległ zmniejszeniu. W 2009 r. wydatki bieżące na oświatę wyniosły 5.132 tys. zł, a wydatki na wynagrodzenia nauczycieli 2.807 tys. zł (54,7%). W 2013 r. wielkości te wynosiły odpowiednio 7.580 i 3.822 tys. zł (48,7%). Przy wzroście w porównywanych latach wydatków bieżących o 47,7%, wydatki na wynagrodzenia nauczycieli wzrosły o 36,2 %.

Wysokość oraz szczegółowe warunki i zasady przyznawania nauczycielom dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy,

szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, szczegółowe zasady przyznawania i wypłacania dodatku mieszkaniowego, wiejskiego oraz przyznawania nagród ze specjalnego funduszu nagród - zostały zawarte w regulaminie uchwalonym przez Radę Gminy w sierpniu 2010 r.⁸ Zawarto w nim postanowienie, że wynagrodzenie zasadnicze przyznawane jest na podstawie przepisów art. 30 ustawy Karta Nauczyciela. Postanowienia regulaminu w sposób szczegółowy określały zasady przyznawania poszczególnych rodzajów dodatków i były zgodne z ww. ustawą.

Wydatki poniesione przez Gminę w 2013 r. na wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych wyniosły 1.638,4 tys. zł ogółem, a na wynagrodzenia nauczycieli stażystów 82,6 tys. zł. Były one niższe (odpowiednio o 3.501,18 zł i 1.930,38 zł) od sumy iloczynów średniorocznej liczby etatów i średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela, ustalonych dla okresów obowiązywania poszczególnych kwot bazowych (odpowiednio: 1.641,9 tys. zł i 82,6 tys. zł). W związku z tym, ww. nauczycielom wypłacono dodatki uzupełniające, których wysokość (w przeliczeniu na jednego nauczyciela) wyniosła: w grupie nauczycieli stażystów – 161 zł, a nauczycieli dyplomowanych – 103 zł. Dodatki te wypłacono nauczycielom w dniu 27.01.2014 r., tj. w wymaganym terminie, którym był 31.01.2014 r.

Inspektor Urzędu wyjaśniła, że w celu ograniczenia wypłacania nauczycielom dodatków uzupełniających podjęto działania polegające na: prowadzeniu analiz średnich wynagrodzeń wypłacanych zatrudnionym nauczycielom w trakcie całego roku kalendarzowego, ograniczeniu do niezbędnego minimum zatrudniania nowych nauczycieli, zwróceniu się do dyrektorów podległych placówek o uzupełnianie braków kadrowych godzinami nadwymiarowymi, przy jednoczesnym racjonalnym ich przydzielaniu.

W okresie objętym kontrolą, 26 nauczycieli (29,2 % zatrudnionych wg stanu na 30.09.2014 r) skorzystało z 29 różnych form kształcenia i doskonalenia zawodowego, przy czym 3 nauczycieli uczestniczyło w więcej niż jednej formie podwyższenia kwalifikacji. W 15 przypadkach nauczyciele ukończyli studia podyplomowe, a w 14 kursy kwalifikacyjne. Ukończone formy podwyższenia kwalifikacji wykorzystywane były w bieżącej pracy. Tylko w jednym przypadku, po ukończeniu studiów podyplomowych nauczyciel zrezygnował z pracy w szkole.

(Dowód: akta kontroli str. 8, 185-188, 229-246)

2.1.4. W badanym okresie Gmina zwiększała wydatki na realizację zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. W 2011 r. wyniosły one łącznie 2.130 tys. zł, w tym 1.714 tys. zł na prowadzone przez Gminę przedszkola i oddziały przedszkolne oraz 416 tys. zł na przedszkola i oddziały w przedszkolach niepublicznych (były to wyłącznie środki własne). W 2013 r. wydatki te wzrosły do 3.141 tys. zł (wzrost o 47,5%), w tym na jednostki własne wydatkowano 1.948 tys. zł i 1.193 tys. zł na jednostki niepubliczne.

W tym czasie obowiązywały dwie uchwały Rady Gminy w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Stawigudę, tj:

- uchwała z dnia 8 lipca 2011 r., która określała wysokość opłat za świadczenia wykraczające poza podstawę programową w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę, rodzaje świadczeń, za które pobierano opłaty, zróżnicowane kwoty opłat zależne od zadeklarowanej liczby zajęć dodatkowych,

⁸ Uchwała Nr XXXIII/241/2010 Rady Gminy w Stawigudzie z dnia 24.08.2010 r.

- uchwała z dnia 21 listopada 2013 r., ustalająca opłatę w wysokości jednego złotego za każdą godzinę zajęć przekraczającą pięciogodzinny czas dzienny przeznaczony na realizację bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach.

Uregulowania zawarte w tych uchwałach dotyczące zmian opłat były zgodne z przepisami ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁹. Po wejściu w życie tej ustawy przedszkola pobierały opłatę w wysokości jednego złotego za każdą godzinę zajęć dodatkowych. Kierownictwo przedszkoli informowało rodziców dzieci o wysokości tych opłat na spotkaniach ogólnych lub indywidualnie. Informacje te wywieszano również na tablicach ogłoszeń, a także przekazywano rodzicom przed zawarciem umowy na korzystanie z opieki przedszkolnej.

(Dowód: akta kontroli str. 189 - 196)

2.1.5. Urząd organizował dowożenie uczniów do wszystkich podległych szkół działających na terenie Gminy. W roku szkolnym 2014/2015 liczba dowożonych dzieci wynosiła:

- Zespół Szkolno-Przedszkolny w Stawigudzie (Zespół) – 74 uczniów (w jednym przypadku zwracano koszty dowozu rodzicom dziecka do Zespołu Placówek Edukacyjnych w Olsztynie),
- Szkoła Podstawowa w Rusi – 180 uczniów (na podstawie umowy zawartej pomiędzy szkołą a prywatnym przewoźnikiem zapewniono dowożenie czterech uczniów do szkół specjalnych w Olsztynie),
- Gimnazjum w Stawigudzie – 83 uczniów (dokonywano zwrotu kosztów rodzicom z tytułu dowożenia sześciu uczniów niepełnosprawnych do placówek oświatowych w Olsztynie).

Dowożenie do przedszkoli zapewniono 13 wychowankom uczęszczającym do Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Stawigudzie oraz 12 uczęszczającym do Przedszkola w Bartągu. Wszystkim dzieciom uprawnionym Gmina zapewniła dowożenie do szkół i przedszkoli.

Gmina dysponowała jednym własnym środkiem transportu, którym uczniów i wychowanków dowożono do Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Stawigudzie. We wszystkich środkach transportu opiekę nad uczniami sprawowali przeszkoleni opiekunowie. W przypadku uczniów dowożonych autobusem Gminy opiekuna zatrudnił Urząd, a w pozostałych przypadkach obowiązek zatrudnienia opiekunów spoczywał na przewoźnikach. Umowy z przewoźnikami podpisywali dyrektorzy placówek oświatowych¹⁰ i oni sprawowali bezpośredni nadzór nad ich realizacją. Gmina nie finansowała kosztów dojazdu uczniów do szkół środkami komunikacji publicznej, gdyż nie korzystano z tej formy dowozu.

(Dowód: akta kontroli str. 197 - 199)

2.1.6. W okresie objętym kontrolą, dotacje udzielane niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym ulegały zwiększeniu. W 2011 r., łączna kwota tych dotacji wyniosła 794 tys. zł, z czego 373 tys. zł przekazano szkole, a 421 tys. zł przedszkolu. W 2013 r. kwota ta wzrosła łącznie do 1.561 tys. zł (o 96,6 %), przy czym na potrzeby szkoły wypłacono 403 tys. zł (o 8,0 % więcej), a na potrzeby przedszkola 1.193 tys. zł (o 183,4 % więcej)¹¹. Zasady udzielania dotacji dla

⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827),

¹⁰ Zgodnie z upoważnieniami udzielonymi przez Wójta na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm.).

¹¹ Wartość dotacji przekazanej poszczególnym placówkom w przeliczeniu na jednego ucznia lub wychowanka wynosiła:

- szkoła podstawowa w 2011 r. – 8.342 zł, w 2012 r. – 8.508 zł, w 2013 r. – 11.054 zł, 2014 r. – 12.008 zł,
- oddział przedszkolny w 2011 r. – 7.108 zł, w 2012 r. – 8.080 zł, w 2013 r. – 5.263 zł, w 2014 r. – 6.795 zł,

przedszkoli niepublicznych regulowały dwie uchwały Rady Gminy. W obowiązującej w czasie kontroli NIK uchwale określono, że dotacje przysługują niepublicznym przedszkolom w wysokości 75% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego wychowanka (na niepełnosprawnego w wysokości 100 %). Obie jednostki wykazywały we wnioskach o udzielenie dotacji, że do przedszkoli uczęszczają wychowankowie posiadający orzeczenia o niepełnosprawności. W trakcie roku szkolnego 2013/2014 było to trzech wychowanków, a w roku szkolnym 2014/2015 pięciu.

W wyniku przeprowadzonej w I kwartale 2013 r. kontroli, której celem było ustalenie prawidłowości udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostkom oświatowym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie wnioskowała m.in. o zmianę sposobu przeliczania dotacji dla przedszkoli prywatnych. Wniosek ten został przez Gminę wykonany poprzez ponowne przeliczenie dotacji dla prywatnych przedszkoli. W wyniku tego, wysokość dotacji dla przedszkola prywatnego „Bajka” (za okres styczeń – maj 2013 r.) wzrosła o 19.162 zł.

2.1.7. W badanym okresie Gmina nie ponosiła wydatków na realizację zadań edukacyjnych na rzecz mniejszości narodowych.

(Dowód: akta kontroli str. 11-12, 200-222 i 249)

2.1.8. Urząd finansował również zadania oświatowe nie wynikające z obligatoryjnych norm prawa oświatowego, zaleceń i rekomendacji, poprzez m.in:

- wyrażanie zgody na utworzenie dwóch klas o mniejszej liczebności uczniów zamiast jednej; np. w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Stawigudzie w roku szkolnym 2013/2014 klasy piąte liczyły 13 i 16 uczniów, a klasy czwarte 14 i 15 uczniów, zaś roku szkolnym 2014/2015 klasy szóste liczyły po 14 uczniów, a klasy piąte 14 i 16 uczniów,
- dowożenie do szkół uczniów, którym Gmina nie była zobowiązana zapewnić dowożenia; w bieżącym roku szkolnym korzystało z tego jedno dziecko z przedszkola i dziesięciu uczniów szkół gminnych,
- wprowadzenie w szkołach podstawowych, od roku szkolnego 2011/2012, nauczania wszystkich dzieci języka niemieckiego jako drugiego języka obcego,
- rozpoczęcie od roku szkolnego 2011/2012 nauczania języka angielskiego wszystkich dzieci w przedszkolach; w roku szkolnym 2014/2015 w Przedszkolu w Bartagu nauką tego języka objęto 95 dzieci, a w Przedszkolu w Stawigudzie – 112 dzieci,
- prowadzenie zajęć plastycznych i tańca towarzyskiego w Przedszkolu w Bartagu.

W Urzędzie nie prowadzono dodatkowej, wyodrębnionej ewidencji kosztów ww. zadań.

(Dowód: akta kontroli str. 27)

2.2. Nadzór nad szkołami funkcjonującymi na terenie gminy

2.2.1. Urząd kontrolował przedkładane przez placówki dotowane rozliczenia miesięczne i roczne poprzez:

- porównanie bieżących zestawień z zestawieniami z poprzednich miesięcy,
- porównanie bieżących zestawień z planowaną liczbą dzieci wskazaną we wnioskach składanych corocznie przez podmioty dotowane.

Placówki otrzymujące dotacje składały wnioski zawierające planowaną liczbę uczniów w terminach zgodnych z przepisami prawa oświatowego, które

sprawdzano porównując dane w nich ujęte z liczbą uczniów wykazaną w zaświadczeniach o wpisie do rejestru placówek oświatowych. Urząd weryfikował liczbę uczniów wykazaną w rozliczeniach miesięcznych poprzez porównanie jej z liczbą dzieci ujętą we wnioskach o dotacje składanych na początku roku szkolnego.

W okresie objętym kontrolą miały miejsce przypadki zakwestionowania przez Urząd wydatków wykazanych w przedkładanych rozliczeniach. Polegały one m.in. na niewłaściwym zakwalifikowaniu dziecka z uwagi na wiek lub błędnej liczbie dzieci wykazanych w danym okresie rozliczeniowym (nie uwzględniono rezygnacji z korzystania z placówki). Błędy w rozliczeniach były na bieżąco weryfikowane z tego względu brak wymiaru finansowego zmian dokonanych w przedkładanych rozliczeniach dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 28)

2.2.2. Urząd prowadził obsługę finansową podległych Gminie szkół i na bieżąco monitorował wpływy i wydatki poszczególnych jednostek, a zwłaszcza bieżące zaangażowanie planów wydatków oraz zgodność wydatków ze złożonymi zapotrzebowaniami lub pozycjami planu finansowego. W wydatkach na place sprawdzano przede wszystkim rozliczenia zastępstw.

(Dowód: akta kontroli str. 28)

2.2.3. W okresie wrzesień-październik 2012 r. Skarbnik Gminy przeprowadził kontrole gospodarki finansowej wszystkich podległych placówek oświatowych za rok 2011 oraz I półrocze 2012 r. Ich przedmiotem była sprawozdawczość budżetowa, wydatki budżetowe i rozrachunki. W Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Stawigudzie stwierdzono nieterminowe rozliczenie jednej z zaliczek. Kierownik jednostki został zobowiązany do terminowego rozliczania zaliczek, zgodnie z instrukcją obiegu i kontroli dokumentów. W pozostałych jednostkach nieprawidłowości nie stwierdzono.

W badanym okresie pracownicy Urzędu nie przeprowadzali udokumentowanych kontroli związanych działalnością merytoryczną (edukacyjną) nadzorowanych placówek oświatowych.

(Dowód: akta kontroli str. 223- 228)

2.2.4. Przekazywane przez placówki oświatowe dane do Systemu Informacji Oświatowej (SIO) weryfikowane były przez Urząd na bieżąco, w miarę ich otrzymywania. Informacje o zauważonych błędach przekazywano szkołom i przedszkolom telefonicznie. Dane do SIO wprowadzane były przez pracowników ww. placówek, zaś do Urzędu przekazywano je w celu scalenia i przesłania do kuratorium. Program do obsługi systemu umożliwiał Urzędowi jedynie podgląd danych, a weryfikację zauważonych błędów można było przeprowadzić tylko na poziomie szkoły wprowadzającej dane.

(Dowód: akta kontroli str. 28)

2.2.5. W badanym okresie Gmina nie opracowała i nie wdrożyła systemu rozliczenia czasu pracy nauczycieli. Według wyjaśnienia Inspektora Urzędu, szkoły nie posiadają dodatkowych pomieszczeń, w których nauczyciele mogliby przygotować się do zajęć lub sprawdzać prace domowe uczniów, wypracowania lub sprawdziany.

(Dowód: akta kontroli str. 29)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, Gmina nie wykorzystwała wszystkich możliwości pozyskania na zadania oświatowe większych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, w tym przede wszystkim z UE. Środki z tych źródeł stanowiły w badanym okresie tylko ok. 0,5 % łącznych wydatków Gminy na zadania oświatowe. Stwierdzone w trakcie oględzin braki w wyposażeniu pracowni przedmiotowych, czy też brak pracowni do niektórych przedmiotów w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Stawigudzie, mogłyby zostać wyeliminowane w przypadku ubiegania się w większym zakresie o dofinansowanie zadań oświatowych Gminy środkami finansowymi pochodzącymi ze źródeł zewnętrznych.

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 Kontroli¹², wnosi o podjęcie działań mających na celu pozyskiwanie w szerszym zakresie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (zwłaszcza z UE) na realizowane przez Gminę zadania oświatowe.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, dnia listopada 2014 r.

Kontroler
Jerzy Gomoła

Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

¹² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.