



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-018-02/2014

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 jednostkę samorządu terytorialnego w latach 2011 – 2014 (30 września)

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie

Kontroler

Zbigniew Lis, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90900 z dnia 15.09.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy w Reszlu, ul. Rynek 24 (dalej „Urząd” lub „Gmina”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marek Janiszewski - Burmistrz Reszla

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację zadań oświatowych przez kontrolowaną jednostkę.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadnia prawidłowe wykonywanie przez Gminę zadań w zbadanym obszarze, w tym:

- zapewnienie szkołom i placówkom oświatowym, wymaganych przepisami prawa, warunków do realizacji zadań statutowych,
- należyte wykorzystanie środków publicznych na realizację tych zadań,
- prawidłowe dofinansowywanie zadań oświatowych ze środków własnych,
- rzetelne sprawowanie nadzoru nad działalnością prowadzonych szkół i przedszkoli,
- prawidłowe udzielanie oraz rozliczanie dotacji udzielanych niepublicznym szkołom i przedszkolom.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie placówkom oświatowym warunków do realizacji ich zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. Do 31 lipca 2013 r. obsługę ekonomiczno-administracyjną szkół i placówek oświatowych w Gminie sprawowała Gminna Administracja Szkół i Sportu² (GASiS), natomiast z dniem 1 sierpnia 2013 r. zadanie to powierzono dwóm pracownikom Działu Oświaty i Sportu Urzędu. Do zakresu ich zadań należało m.in.:

- nadzór na wywiązywaniem się z obowiązku szkolnego dzieci i młodzieży,

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

² Zlikwidowana uchwałą Rady Miejskiej z marca 2013 r.

- naliczanie i rozliczanie wykorzystania subwencji oświatowej i dotacji przekazanych jednostkom oświatowym,
- prowadzenie spraw kadrowych pracowników oświaty, w tym naliczenie im wynagrodzeń oraz koordynowanie procesu doskonalenia nauczycieli,
- nadzór nad dowożeniem uczniów do szkół,
- obsługa Systemu Informacji Oświatowej (SIO),
- organizowanie oraz nadzór nad remontami placówek oświatowych.

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywał plan sieci publicznych szkół i przedszkoli, określający rodzaje placówek, ich rozmieszczenie oraz granice ich obwodów³. W roku szkolnym 2014/2015 sieć ta obejmowała:

- dwie szkoły publiczne, prowadzone przez Gminę, tj.:
 - Szkołę Podstawową nr 3 im. Marii Dąbrowskiej z 17 oddziałami, w tym trzema przedszkolnymi, do której uczęszczało ogółem 313 uczniów i 75 wychowanków (średnio na jeden oddział przypadało 22 uczniów i 25 wychowanków);
 - Gimnazjum nr 1 im. Adama Mickiewicza z ośmioma oddziałami, do którego uczęszczało 184 uczniów (średnio 23 uczniów w oddziale);
- niepubliczne placówki oświatowe, tj.:
 - Niepubliczną Szkołę Podstawową w Leginach z siedmioma oddziałami, w tym jednym oddziałem przedszkolnym, do której uczęszczało ogółem 43 uczniów i 10 wychowanków (średnio 7 uczniów i 10 wychowanków w oddziale);
 - Przedszkole Niepubliczne „Słoneczko” w Reszlu (zlokalizowane w budynku Gminy) z dwoma oddziałami, do którego uczęszczało 58 dzieci (po 29 wychowanków w oddziale).

Organ stanowiący Gminy nie powołał rady oświatowej, o której mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o systemie oświaty⁴.

Z informacji dyrektorów obu szkół, dla których Gmina była organem prowadzącym, wynika, że w placówkach tych powołane były rady rodziców, które dysponowały własnymi środkami finansowymi. Były one wydatkowane wyłącznie za zgodą tych rad, z przeznaczeniem głównie na nagrody dla najlepszych uczniów, nagrody i puchary oraz upominki za udział w konkursach i imprezach szkolnych, organizację wycieczek, ale również na zakup czasopism i książek do biblioteki szkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 3-20)

1.2. Dla okresu objętego kontrolą (lata szkolne z okresu 2011 – 2014 r.), Gmina nie opracowała odrębnych strategii lub planów dotyczących realizacji zadań oświatowych. Opracowała natomiast, obowiązującą na podstawie uchwały jej Rady⁵, strategię ogólną rozwoju gminy. W jej treści tej zawarto m.in. rozdział pn. „Edukacja, kultura, sport i społeczeństwo obywatelskie”, w którym – oprócz wyszczególnienia placówek oświatowych, dla których Gmina była organem prowadzącym – wskazano że:

- sieć szkół w Gminie (uwzględniając system dowożenia uczniów) zapewnia stosunkowo łatwy do nich dostęp,
- ze względu na brak środków finansowych niedoinwestowana pozostaje przede wszystkim infrastruktura sportowo-rekreacyjna szkół, odczuwalne są też braki w wyposażeniu ich w nowoczesne środki dydaktyczne,

³ Uchwalony przez Radę Miejską w czerwcu 2009 r

⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

⁵ Uchwała Rady Miejskiej ze stycznia 2009 r.

- z powodu zmniejszania się liczby dzieci i młodzieży zamieszkujących gminę, w szkołach systematycznie spada liczba oddziałów, a tym samym średnia liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski.

W treści omawianego rozdziału Strategii podano także informacje o wynikach nauczania w szkołach w Gminie, wskazując m.in., że wyniki sprawdzianu i egzaminu gimnazjalnego w 2007 r. były zbliżone do poziomu ogólnokrajowego. Nie występowały też dysproporcje w tym zakresie pomiędzy wynikami uczniów szkoły miejskiej (w Reszlu) i szkoły wiejskiej (w Leginach). Analiza wyników nauczania sporządzona została przez osobę posiadającą stosowne kwalifikacje w tym zakresie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W strategii rozwoju Gminy, w części dotyczącej rozwoju oświaty, brak było wymiernego określenia przyjętych założeń. Zdaniem NIK, takie określenie założeń strategicznych rozwoju oświaty w Gminie, np. w formie docelowych wskaźników, umożliwiłoby monitorowanie i ocenę efektów zaplanowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 21-27)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Gmina nie posiadała dokumentów, z których wynikałoby, że w okresie objętym kontrolą w sposób sformalizowany diagnozowano potrzeby warunkujące pełną realizację zadań oświatowych.

Marek Janiszewski – Burmistrz Reszla podał, że rozpoznawanie potrzeb w zakresie realizacji zadań oświatowych odbywało się na bieżąco, głównie podczas wizytacji szkół, spotkań z dyrektorami, na podstawie ich wniosków składanych do planów budżetowych gminy oraz wniosków rodziców i interpelacji radnych na sesjach Rady Miejskiej. Na tej podstawie zdiagnozowano m.in., że:

- obiekty szkolne wymagają bieżących remontów, a sale lekcyjne i pracownie uzupełnienia wyposażenia w pomoce dydaktyczne; istnieje też potrzeba poprawy bezpieczeństwa i higieny w placówkach oświatowych,
- zapewniona jest opieka nad dziećmi po zajęciach szkolnych; organizowane są dla nich zajęcia świetlicowe i sportowe oraz dodatkowe zajęcia w ramach realizowanych projektów⁶,
- rozpoznane i uwzględniane są potrzeby edukacyjne uczniów z mniejszości narodowych i etnicznych; podstawą rozpoznania tych potrzeb były wnioski rodziców do dyrektora szkoły o objęcie dzieci nauką języka ukraińskiego,
- w szkołach dostosowywano wymagania edukacyjne do indywidualnych potrzeb uczniów, zarówno mających trudności w nauce, jak również wyróżniających się w tym zakresie,
- we współpracy z Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Reszlu rozpoznawano potrzeby i udzielano pomocy materialnej uczniom w formie stypendiów i zasiłków szkolnych oraz dożywiania,
- zabezpieczone były środki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 28-51)

1.4. W latach 2011 – 2014, Burmistrz – zgodnie z wymogiem art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty – terminowo przedkładał Radzie Miejskiej pisemne informacje o stanie realizacji zadań oświatowych w Gminie. W treści tych informacji zawarte były dane, oceny i wnioski dotyczące m.in. charakterystyki szkół i przedszkoli, z uwzględnieniem liczby uczniów i wychowanków, liczby nauczycieli wg stopnia awansu zawodowego, modernizacji, remontów oraz inwestycji, wyposażenia sal lekcyjnych i pracowni, budżetu szkół i przedszkoli, pomocy materialnej udzielonej

⁶ Dotyczy projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, które opisano w pkt. 5.2 wystąpienia pokontrolnego.

uczniom, dowożenia uczniów, wyników sprawdzianów w szkołach podstawowych i egzaminów w gimnazjum.

(dowód: akta kontroli str. 52-83)

2. Kształcenie, wychowanie i opieka w szkołach i przedszkolach

2.1. Gmina diagnozowała niezbędne potrzeby w zakresie kształcenia, wychowania i opieki uczniów w szkole i gimnazjum oraz dzieci w przedszkolach w sposób przedstawiony w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia. Podstawowym źródłem pozyskiwania danych w tym zakresie były informacje od dyrektorów szkół i przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 28-51)

2.2. W odpowiedzi na oczekiwania rodziców i uczniów, stosownie do § 2 ust.1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej dotyczącego zadań oświatowych realizowanych m.in. dla mniejszości etnicznych⁷, Gmina zorganizowała w Szkole Podstawowej w Reszlu naukę języka ukraińskiego. Zgodnie z wymogiem § 8 ust. 3 ww. rozporządzenia, zajęcia te prowadzone były w wymiarze trzech godzin tygodniowo. W roku szkolnym 2010/2011 uczestniczyło w nich czterech uczniów, natomiast w kolejnych dwóch latach szkolnych – trzech.

(dowód: akta kontroli str. 28-30)

2.3. W 2014 r.⁸ Gminę zamieszkiwało 213 dzieci w wieku przedszkolnym, tj. o troje mniej niż w 2011 r. Spośród nich, w trakcie okresu objętego kontrolą, wychowaniem przedszkolnym w poszczególnych rocznikach objęto:

- trzylatki: od 14,0% do 23,4% dzieci,
- czterolatki: od 29,4% do 37,0% dzieci,
- pięcioletki: od 95,2% do 82,7% dzieci (tendencja malejąca).

Przepis art.14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty stanowi, że dziecko w wieku pięciu lat powinno być objęte rocznym przygotowaniem w przedszkolu, w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego. Zapewnienie warunków do spełnienia tego obowiązku jest zadaniem własnym gminy.

W złożonym wyjaśnieniu w sprawie przyczyn zmniejszania się w ww. okresie liczby dzieci w wieku pięciu lat objętych obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym w placówkach oświatowych na terenie Gminy, Burmistrz Reszla podał, że przyczyną tego jest to, iż coraz więcej rodziców umieszcza swoje dzieci w placówkach oświatowych poza obszarem Gminy (w roku szkolnym 2012/2013 było to pięcioro dzieci, a w 2014/2015 już dziewiętnaścioro).

(dowód: akta kontroli str. 84-100)

2.4. W okresie objętym kontrolą nie było przypadku, aby dziecko w wieku przedszkolnym z obwodu Szkoły Podstawowej w Reszlu, które powinno odbyć roczne przygotowanie przedszkolne, nie zostało zakwalifikowane do oddziału przedszkolnego prowadzonego przez tę szkołę. Wszystkim dzieciom, w wieku od trzech do pięciu lat, których rodzice o to wnioskowali, również zapewniono miejsca w przedszkolach na terenie Gminy.

⁷ rozporządzenie MEN z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 263)

⁸ Wg stanu na 1 stycznia.

W latach 2011 – 2014 (wg stanu na 30.09.) liczba sześciolatków zamieszkujących Gminę wzrosła z 36 do 53. Zwiększyła się również liczba sześciolatków uczęszczających do pierwszej klasy szkoły podstawowej – w 2014 r. było to już 22 dzieci, podczas gdy w 2011 r. tylko dwoje. Pozostałe dzieci w wieku sześciu lat uczęszczały do oddziałów przedszkolnych.

W roku szkolnym 2014/2015, spośród dzieci urodzonych w I półroczu 2008 r., decyzją dyrektorów szkół (na wniosek rodziców i po przebadaniu ich w poradni psychologiczno-pedagogicznej), nauką w szkole nie objęto 12 sześciolatków.

(dowód: akta kontroli str. 18-9 i 101)

3. Kadra nauczycielska

W latach szkolnych 2009/2010 – 2014/2015 (wg stanu na 30.09.) łączna liczba nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę, zmniejszyła się z 71 do 63 osób (o 12,7%), a w przeliczeniu na pełne etaty z 64,5 do 57,5 etatu (o 10,9 %). Przyczyną tego była likwidacja etatów wymuszona przez zmniejszającą się, począwszy od roku szkolnego 2010/2011, liczbę dzieci w wieku szkolnym zamieszkujących Gminę (niż demograficzny).

W poszczególnych latach szkolnych objętych kontrolą, liczba nauczycieli zatrudnionych przez Gminę oraz udział procentowy nauczycieli dyplomowanych i mianowanych⁹, przedstawiały się następująco:

- 2009/2010 – 71 nauczycieli zatrudnionych na 64,5 etatu (udział nauczycieli dyplomowanych i mianowanych wynosił odpowiednio 55% i 25%),
- 2010/2011 – 71 nauczycieli na 66,2 etatu (55% i 25%),
- 2011/2012 – 67 nauczycieli na 60,3 etatu (57% i 25%),
- 2012/2013 – 63 nauczycieli na 58,0 etatu (64% i 23%),
- 2013/2014 – 62 nauczycieli na 58,8 etatu (61% i 29%),
- 2014/2015 – 63 nauczycieli na 57,5 etatu (63% i 23%).

(dowód: akta kontroli str. 102-114)

4. Warunki lokalowe i organizacyjne

W okresie objętym kontrolą, Gmina – w zależności od posiadanych środków finansowych – podejmowała działania w celu poprawy stanu technicznego obiektów szkolnych. I tak m.in., w roku szkolnym 2013/2014:

- w Gimnazjum przeprowadzono remont szatni, łazienek i schodów w hali sportowej oraz naprawiono mur oporowy na boisku sportowym,
- w Szkole Podstawowej w Reszlu zainstalowano żaluzje przeciwsłoneczne w pięciu salach lekcyjnych, wymieniono podłogę w sali zabaw, wymalowano świetlicę szkolną i przebieralnię oraz rozprowadzono sieć internetową do wszystkich pomieszczeń szkolnych,
- w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Leginach wymieniono 15 okien w salach lekcyjnych, sali komputerowej i pokoju nauczycielskim, a także przeprowadzono doraźne naprawy pomieszczeń w budynku szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 69)

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny wykazały m.in., że w obu szkołach prowadzonych przez Gminę:

- zapewniono uczniom (w stopniu określonym w art. 67 ust.1 ustawy o systemie oświaty) możliwość korzystania z biblioteki szkolnej, świetlicy, stołówki,

⁹ Odsetki liczone dla zatrudnienia wyrażonego w etatach.

pomieszczeń do nauki (z niezbędnym wyposażeniem w urządzenia dydaktyczne) oraz boisk i sal sportowych;

- zajęcia z języka obcego, muzyki i plastyki prowadzone były w pracowniach wyposażonych w odpowiednie pomoce dydaktyczne, a na zajęciach informatycznych uczniowie mieli do dyspozycji komputery z dostępem do Internetu (z wyjątkiem uczniów klas I-III szkoły podstawowej),
- zgodnie z obowiązkiem określonym w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach¹⁰, uczniom zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki kształcenia, głównie poprzez: dostosowanie mebli szkolnych w klasach pierwszych szkół podstawowych do zasad ergonomii, utrzymanie sprawnych urządzeń sanitarnych oraz ciepłej i zimnej wody w sanitariatach (dostosowanych również do zasad ergonomii), pełną sprawność techniczną dróg, przejść i boisk oraz innych urządzeń na terenie szkół.

W odpowiedzi na zadane w trakcie oględzin pytania dotyczące oceny warunków nauczania w prowadzonych przez nich szkołach, dyrektorzy szkół stwierdzili, m.in. że:

- w ciągu ostatnich 5 lat zgłaszali do Gminy zapotrzebowanie w zakresie remontów, modernizacji i inwestycji w kierowanej szkole, z czego część wniosków i postulatów została przez Gminę zrealizowana,
- każdy nauczyciel ma możliwość korzystania z rzutnika multimedialnego,
- uczniowie mają możliwość pozostawiania podręczników w szkołach,
- uczniowie objęci opieką Ośrodka Pomocy Społecznej korzystają z darmowych obiadów w szkole podstawowej

Stwierdzili oni również jednak, że:

- nie ustalono systemu nagród motywacyjnych dla nauczycieli,
- nie planowano większych środków na kształcenie zawodowe nauczycieli, niż przewiduje to ustawa o systemie oświaty,
- nie wprowadzono instrumentów do oceny jakości pracy nauczycieli w szkołach.

(dowód: akta kontroli str. 115-125 i 18-20)

4.1. Zasady udzielania pomocy materialnej dla uczniów z terenu Gminy zawarte były w regulaminie uchwalonym przez Radę Miejską w marcu 2005 r. i zmienionym w 2013 r. Zgodnie z nim, postępowania w sprawach o przyznanie uczniom świadczeń w ww. zakresie, prowadził GASiS (do lipca 2013 r.), a po jego likwidacji, zadania te przejął Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Reszlu.

W poszczególnych latach szkolnych okresu objętego kontrolą, w Szkole Podstawowej i Gimnazjum pomocą materialną w formie stypendium i zasiłku szkolnego oraz nieodpłatnych obiadów objęto odpowiednio:

- 73 i 35 uczniów (stypendium), 4 i 2 uczniów (zasiłek) oraz 280 i 126 uczniów (obiady) – w roku szkolnym 2010/2011,
- 61 i 38 uczniów (stypendium), po jednym uczniu (zasiłek) oraz 280 i 124 uczniów (obiady) – w roku szkolnym 2011/2012,
- 62 i 38 uczniów (stypendium), po dwóch uczniów (zasiłek) oraz 250 i 115 uczniów (obiady) – w roku szkolnym 2012/2013,

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu 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.).

- 92 i 54 uczniów (stypendium), 1 i 1 uczeń (zasilek) oraz 250 i 107 uczniów (obiady) – w roku szkolnym 2013/2014.

W roku szkolnym 2014/2015 średnia wysokość przyznanego stypendium, w przeliczeniu na jednego ucznia, wynosiła 168 zł miesięcznie (przez 10 m-cy), a jednorazowy zasilek szkolny 455 zł. W okresie od 2011 r. do 30 września 2014 r. wyprawkę szkolną otrzymało łącznie 191 uczniów Gimnazjum i Niepublicznej Szkoły Podstawowej.

(dowód: akta kontroli str. 126-140)

5. Planowanie wydatków na realizację zadań oświatowych

5.1. W trakcie opracowywania budżetu Gminy na kolejne lata, Burmistrz przekazywał kierownikom podległych placówek oświatowych informacje o zakładanych dochodach i wydatkach, w celu opracowania przez nich projektów własnych planów finansowych. Projekty tych planów wykorzystywano przy szacowaniu kosztów realizacji zadań oświatowych, uwzględniając (w miarę możliwości) niektóre szczegółowe wydatki proponowane przez dyrektorów. W trakcie poszczególnych lat budżetowych, na podstawie wniosków składanych do Urzędu, prawidłowo dokonywano stosownych zmian w planach finansowych placówek oświatowych (w rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej). Zmiany te wynikały głównie z poniesionych kosztów na usunięcie awarii lub pilnych napraw urządzeń i obiektów mających wpływ na bezpieczeństwo i higienę w szkołach, ale również np. z tytułu otrzymanej darowizny na zakup niezbędnego wyposażenia biurowego i wyprawek szkolnych.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wydatki faktycznie poniesione na funkcjonowanie prowadzonych przez Gminę szkół (tj. Szkołę Podstawową i Gimnazjum) w stosunku do kwot określonych w planach finansowych tych szkół wynosiły odpowiednio:

- 2011 r. – 2.952,9 tys. zł oraz 2.666,4 tys. zł (63,5% i 98,6% kwot planowanych),
- 2012 r. – 3.132,8 tys. zł oraz 2.954,5 tys. zł (96,1% i 97,6%),
- 2013 r. – 3.073,6 tys. zł oraz 2.879,4 tys. zł (95,2% i 97,2%),
- 2014 r. – 3.247,9 tys. zł oraz 2.960,6 tys. zł (96,8% i 96,1%)¹¹.

Należy podkreślić, iż Gmina z dodatkowych źródeł pozyskiwała środki na finansowanie zadań oświatowych, dla realizacji których brakowało środków w jej budżecie. Na przykład, w 2011 r., z powodu braku środków wysokości 1.549,5 tys. zł na wybudowanie wnioskowanego przez dyrektora Szkoły Podstawowej boiska sportowego, zadanie to zrealizowano w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 141-155)

5.2. W 2011 – 2014, na realizację zadań oświatowych Gmina otrzymała z budżetu państwa i Unii Europejskiej odpowiednio: 5.490 tys. zł, 5.897 tys. zł, 5.820 tys. zł oraz 4.282 tys. zł. Najwięcej środków pochodziło z części oświatowej subwencji ogólnej (średnio 97%). Pozostałe zewnętrzne źródła finansowania stanowiły dotacje celowe oraz środki z UE.

W okresie objętym kontrolą, Gmina składała też wnioski do Ministerstwa Finansów o pozyskanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Z tego źródła uzyskano łącznie 86 tys. zł, z przeznaczeniem na:

- na zakup w 2011 r. pomocy dydaktycznych dla szkół (15 tys. zł),
- zakup w 2014 r. pomocy dydaktycznych dla świetlic szkolnych (10 tys. zł),

¹¹ Według stanu na 30 września 2014 r.

- likwidację szkód w szkołach wywołanych w 2012 r. zdarzeniami losowymi (27 tys. zł),
- wypłatę odpraw dla nauczycieli, z którymi w 2013 r. rozwiązano umowy o pracę w trybie art. 20 i 88 ustawy Karta Nauczyciela (34 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 156-162)

5.3. W badanym okresie, Gmina podejmowała działania w celu pozyskania środków na realizację przedsięwzięć służących poprawie wyników nauczania i wyrównania szans edukacyjnych oraz rozwoju uzdolnień uczniów. Polegały one głównie na realizacji projektów tematycznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. W okresie tym zrealizowano m.in. następujące projekty:

- „*Raz, dwa, trzy, potrafisz i Ty*” – mający na celu zniwelowanie trudności w czytaniu i pisanu oraz skorygowaniu wad wymowy i postawy uczniów klas I-III Szkoły Podstawowej w Reszlu. Na jego realizację otrzymano 76,1 tys. zł, w tym 64,7 tys. zł z UE oraz 11,4 tys. zł z budżetu państwa (wykorzystano 99,3 % przyznanych środków),
- „*Mały Archimedes*” – projekt doskonalenia umiejętności uczniów Gimnazjum w Reszlu w zakresie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych. Na jego realizację otrzymano 164,2 tys. zł, w tym 139,6 tys. zł z UE oraz 24,6 tys. zł z budżetu państwa (wykorzystano 88,6 % przyznanych środków),
- „*Ucz się przez całe życie*” – projekt polegający na wymianie doświadczeń i zapoznaniu się przez nauczycieli Gimnazjum z systemem edukacyjnym w innych krajach UE. Na jego realizację wydatkowano 63,5 tys. zł z UE, tj. całość przyznanych środków. Wymianie doświadczeń uczniów Gimnazjum służyła także realizacja projektu „*Partnerstwo z Rosendahl (Niemcy) i Entrammes (Francja)*”, na który wydatkowano 19,5 tys. zł (92,5% przyznanych środków).

We wszystkich ww. przypadkach, środki finansowe z UE zostały przez Gminę wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 163-166)

5.4. W latach 2011 – 2013, uzyskane w ramach części oświatowej subwencji ogólnej dochody, w wysokości jak podano wyżej, stanowiły odpowiednio 25,8%, 24,3% i 19,6% łącznych dochodów Gminy w tych latach. Według stanu na 31 sierpnia 2014 r. dochody z subwencji oświatowej (3.994 tys. zł) stanowiły 18,5 % dochodów w Gminie uzyskanych w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 167)

6. Finansowanie zadań oświatowych

6.1. W kolejnych latach budżetowych okresu 2011 r. – 2014 r., wysokość planowanych wydatków na zadania oświatowe realizowane przez Gminę¹² wyniosła 7.760 tys. zł, 8.245 tys. zł, 8.109 tys. zł oraz 7.565 tys. zł. Ich faktyczna realizacja wyniosła natomiast odpowiednio 94,2%, 96,6%, 94,4% oraz 64,8% (wg stanu na 30 września 2014 r.).

W łącznej kwocie wydatków oświatowych, największy udział (wynoszący przeciętnie ok. 95%) miały wydatki bieżące, a wśród nich wynagrodzenia nauczycieli z pochodnymi, które stanowiły średnio 73,8 % wydatków oświatowych ogółem.

Poza wydatkami na płace, pozostałe środki przeznaczano głównie na:

¹² Wartości po zmianach, wg stanu w działach 801 i 854 klasyfikacji budżetowej.

- dotacje celowe dla niepublicznej szkoły podstawowej (przeciętnie 5,9% wydatków oświatowych) oraz dla dwóch niepublicznych przedszkoli (4,2%);
- wydatki na dowożenie uczniów do szkół (6,3%);
- wydatki majątkowe – 12,5 tys. zł (0,2%).

(dowód: akta kontroli str. 168)

6.2. W okresie objętym kontrolą, wydatki Gminy na zadania oświatowe przekraczały wysokość środków jakie na ten cel otrzymywano w ramach części oświatowej subwencji ogólnej. Różnice te, w odsetkach kwot stanowiących nadwyżkę wydatków nad subwencją, wynosiły w latach 2011 – 2013 odpowiednio: 12%, 10% i 8%. Od 1 stycznia do 31 sierpnia 2014 r., z części oświatowej subwencji ogólnej Gmina otrzymała środki w wysokości 3.994 tys. zł, a wydatkowała 3.751 tys. zł (94 %).

(dowód: akta kontroli str. 169)

6.3. Wydatki majątkowe Gminy, zrealizowane w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą na rzecz placówek oświatowych, wynosiły:

- w 2011 r. – 5 tys. zł (odpowiednio 0,07 % wydatków Gminy na oświatę oraz 0,53 % łącznych wydatków majątkowych Gminy),
- w 2012 r. – 18 tys. zł (0,23 % i 0,62 %),
- w 2013 r. – 22 tys. zł. (0,29 % i 0,80 %),
- w 2014 r. (do 31.08.) – 5 tys. zł (0,10 % i 0,38 %).

W ramach tej grupy wydatków, ww. okresie zakupiono kserokopiarkę (w 2011 r.), wykonano instalację ciepłej wody dla pomieszczeń sanitarnych i instalację przeciwpożarową oraz zakupiono urządzenie do czyszczenia podłóg (w 2012 r.), wykonano przyłącza instalacji wodociągowej z hydrantami (w 2013 r.), a także zakupiono kosiarkę samojezdną (w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 171)

6.4. Wydatki Gminy na zadania oświatowe ogółem (bez wydatków z dotacji celowych i środków z UE) wynosiły:

- w 2011 r. – 6.977 tys. zł, z czego 1.698 tys. zł (32,1%) stanowiły środki własne Gminy,
- w 2012 r. – 6.960 tys. zł (środki własne: 1.272 tys. zł – 22,3%),
- w 2013 r. – 7.290 tys. zł (środki własne: 785 tys. zł – 32,4%),
- w 2014 r. (do 31.08.) – 4.631 tys. zł (środki własne: 1.698 tys. zł – 15,9%).

(dowód: akta kontroli str. 172)

6.5. Udział środków finansowych z Unii Europejskiej, otrzymanych w latach 2011 – 2014 (do 31.08.), w stosunku do wydatków poniesionych przez Gminę na realizację zadań oświatowych ogółem wynosił odpowiednio: 2,4%, 0,7%, 0,5% oraz 0,4%. Zostały one wydatkowane na współfinansowanie pięciu projektów realizowanych w badanym okresie przez Gminę¹³.

(dowód: akta kontroli str. 156)

Ocena cząstkowa

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

¹³ Opisanych w pkt. 1.2. wystąpienia.

7. Wydatki związane z organizacją sieci szkół i przedszkoli gminy

W poszczególnych latach objętych kontrolą, przeciętne roczne koszty kształcenia jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez Gminę, wynosiły:

- a) w Szkole Podstawowej, w roku szkolnym:
 - 2010/2011 - 8.359 zł (2.984,2 tys. zł z wyłączeniem kosztów płac),
 - 2011/2012 - 9.286 zł (3.110,8 tys. zł),
 - 2012/2013 - 10.107 zł (3.244,4 tys. zł),
 - 2013/2014 - 10.218 zł (3.055,4 tys. zł).
- b) w Gimnazjum, w roku szkolnym:
 - 2010/11 - 10.511 zł (2.922,2 tys. zł z wyłączeniem kosztów płac),
 - 2011/12 - 11.432 zł (3.109,6 tys. zł),
 - 2012/13 - 14.210,7 zł (3.296,8 tys. zł),
 - 2013/14 - 13.863 zł (2.925,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 173-174)

8. Działania na rzecz zapewnienia odpowiednich warunków nauczania w szkołach i przedszkolach

8.1. Zgodnie z wymogiem § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia MENiS w sprawie bezpieczeństwa i higieny w szkołach, w okresie objętym kontrolą obiekty szkolne gminnych placówek oświatowych poddawane były każdego roku kontrolom stanu technicznego, w kontekście zapewnienia w nich bezpiecznych i higienicznych warunków do nauki.

Analiza zapisów w protokołach z tych kontroli wykazała m.in., że mimo sformułowanych w ich wyniku szeregu uwag, stan obiektów szkolnych oceniano jako zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki do korzystania z nich. Zgodnie z wnioskami dyrektorów szkół, zawartymi w treści ww. protokołów, Gmina zapewniała na bieżąco środki finansowe na najpilniejsze potrzeby w zakresie zapewnienia wymaganych warunków lokalowych i sanitarnych oraz wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 175-190)

8.2. W corocznych informacjach Burmistrza o stanie realizacji zadań oświatowych w Gminie¹⁴ zawarte były analizy wyników sprawdzianów i egzaminów uzyskanych przez uczniów w dwóch szkołach podstawowych i gimnazjum w latach 2011 - 2013. W kolejnych trzech latach szkolnych okresu objętego kontrolą uczniowie uzyskali, w:

- Szkole Podstawowej w Reszlu (ze sprawdzianów) - średnie wyniki na poziomie odpowiednio - 20,6 i 22,4 oraz 24,9 punktów, podczas gdy średnie wyniki uzyskane w województwie wynosiły odpowiednio – 22,1 i 23,2 oraz 25,2 punktów (średnie wyniki według skali staninowej wynosiły odpowiednio – 5, 3 oraz 5 stopni¹⁵).
- Niepublicznej Szkole Podstawowej w Leginach (ze sprawdzianów) średnie wyniki na poziomie odpowiednio - 18,3 i 17,2 oraz 23,5 punktów (w skali staninowej odpowiednio – 2, 1 oraz 4 stopnie).
- Gimnazjum w Reszlu (z egzaminów) – z j. polskiego oraz przedmiotów humanistycznych średnie wyniki na poziomie odpowiednio 65/61, 58/53 i 67/56 punktów, podczas gdy takie wyniki w województwie wynosiły odpowiednio 62/58,

¹⁴ O których mowa w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia

¹⁵ Maksymalna ocena wg skali staninowej wynosi 9 stopni.

58/58 i 62/58 punktów (według skali staninowej wyniki te wynosiły 5/5, 5/5 i 5/5 stopni);

Uzyskane przez uczniów wyniki sprawdzianów i egzaminów nie zostały wykorzystane przez Gminę jako podstawa oficjalnych ocen szkół i ich dyrektorów. Nie były też podstawą do formułowania wniosków lub zaleceń.

Osoby dokonujące analiz wyników nauczania, na potrzeby ww. informacji o stanie realizacji zadań oświatowych w Gminie, odbyły w badanym okresie szkolenie w zakresie „Interpretowania wyników uczniów i szkół na egzaminach zewnętrznych”, zorganizowane przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Łomży (uczestnictwo było współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego).

(dowód: akta kontroli str. 52-83 i 191-192)

8.3. W celu poprawy wyników nauczania i wyrównania szans edukacyjnych, w roku szkolnym 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 zorganizowano w szkołach dodatkowe zajęcia edukacyjne dla uczniów. I tak:

- w Szkole Podstawowej - dla wszystkich uczniów¹⁶ ze wskazaniem do zajęć dodatkowych zorganizowano zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, logopedyczne, socjoterapeutyczne i terapeutyczne w wymiarze łącznym 179 godzin. Dla 83 uczniów zorganizowano zajęcia w kołach zainteresowań (z informatyki oraz zajęć przedmiotowych) w wymiarze 11 godzin, a dwoje uczniów objęto nauczaniem indywidualnym w wymiarze 54 godzin. Ponadto, zorganizowano 105 godzin dodatkowych zajęć edukacyjnych, rozwijających zainteresowania i uzdolnienia uczniów, m.in. z języka polskiego, angielskiego i niemieckiego, matematyki, historii, przyrody oraz zajęć rekreacyjno-sportowych, logopedycznych, wczesnego wspomagania rozwoju i terapii pedagogicznej.
- w Gimnazjum - dla wszystkich uczniów¹⁷ ze wskazaniem do zajęć dodatkowych zorganizowano zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i logopedyczne w wymiarze 78 godzin, natomiast dwoje uczniów objęto nauczaniem indywidualnym w wymiarze 23 godzin. Ponadto, zorganizowano 83 godziny dodatkowych zajęć edukacyjnych, rozwijających zainteresowania i uzdolnienia uczniów z geografii, matematyki, fizyki i historii.

(dowód: akta kontroli str. 193-201)

8.4. W okresie od 30 września 2010 r. do 30 września 2014 r., do Szkoły Podstawowej w Reszlu uczęszczało 12 uczniów z orzeczeniami i opiniami poradni psychologiczno-pedagogicznych. Uczniowie ci otrzymali pomoc w formie dodatkowych zajęć, w łącznym wymiarze 94 godzin. Sześciu uczniom zapewniono 38 godzin nauczania indywidualnego, trzem – 26 godzin zajęć indywidualno-rewalidacyjnych, a kolejnym trzem – 30 godzin zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

W tym samym okresie do Gimnazjum w Reszlu uczęszczało trzech uczniów z orzeczeniami i opiniami poradni psychologiczno-pedagogicznych. Uczniowie ci otrzymali pomoc w formie dodatkowych zajęć w łącznym wymiarze 32 godzin. Jednemu uczniowi zapewniono 10 godzin nauczania indywidualnego, a dwóm – 22 godziny zajęć indywidualno-rehabilitacyjnych.

¹⁶ Zajęciami objęto łącznie 609 uczniów, w tym 256 uczniów (w wymiarze 62 godzin) w roku szkolnym 2011/2012, 190 uczniów (62 godziny) w roku szkolnym 2012/2013 oraz 163 uczniów (25 godzin) w roku szkolnym 2013/2014.

¹⁷ Łącznie 111 uczniów, w tym 3 uczniów (w wymiarze 12 godzin) w roku szkolnym 2011/2012, 54 uczniów (36 godzin) w roku szkolnym 2012/2013 oraz 54 uczniów (30 godzin) w roku szkolnym 2013/2014.

W uzupełnieniu do powyższych ustaleń, dyrektorzy placówek oświatowych podali, że:

- dla wszystkich zainteresowanych uczniów zorganizowano opiekę świetlicową,
- liczba uczniów podczas zajęć w grupie świetlicowej nie przekracza 25 dzieci i młodzieży,
- harmonogram zajęć w świetlicach uwzględnia czas oczekiwania uczniów na dojazd do domu zakończeniu zajęć (również gdy jest on organizowany samodzielnie przez rodziców) rodziców,
- zgłoszone w roku szkolnym 2013/2014 wnioski do organu prowadzącego na sfinansowanie dodatkowych godzin zajęć zostały uwzględnione,
- ofertę zajęć pozalekcyjnych w szkole oparto o przeprowadzoną diagnozę potrzeb i oczekiwań uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 202)

9. Wydatki na wynagrodzenia oraz kształcenie i doskonalenie nauczycieli

9.1. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, na płace pracowników zatrudnionych w placówkach oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, Gmina wydatkowała odpowiednio:

- w 2009 r. - 4.758 tys. zł i 3.698 tys. zł (stanowiło to 71,2% i 55,3% wydatków bieżących na cele oświatowe),
- w 2010 r. - 4.432 tys. zł i 3.399 tys. zł (69,4% i 53,0%),
- w 2011 r. - 4.657 tys. zł i 3.589 tys. zł (74,2% i 57,4%),
- w 2012 r. - 4.909 tys. zł i 3.728 tys. zł (71,9% i 54,6%),
- w 2013 r. - 4.719 tys. zł i 3.674 tys. zł (72,5% i 56,4%),
- w 2014 r. (stan na 31.08.) - 3.188 tys. zł i 2.391 tys. zł (77,4% i 58,0%).

(dowód: akta kontroli str. 203)

9.2. Zasady wynagrodzeń i przyznawania dodatków do wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których Gmina była organem prowadzącym, określone były w regulaminie uchwalonym przez Radę Miejską Reszla w marcu 2009 r. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli uzależniona była od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji i wymiaru zajęć obowiązkowych, natomiast wysokość ww. dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, wykonywania dodatkowych zajęć, stanowiska i sprawowanej funkcji oraz warunków pracy.

Określone w tym regulaminie wysokości wynagrodzeń zasadniczych, wynagrodzeń za godziny nadwymiarowe, doraźne i zastępstwa oraz wysokości dodatków (za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy oraz mieszkaniowego), a także wysokości nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, były zgodne z zapisami art. 30 ust. 1, 2, 5 i 6 oraz art. 54 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela¹⁸.

W 2013 r. miesięczne wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych przez Gminę wynosiły, wg stopnia awansu zawodowego:

- nauczyciel stażysta - 2.717 zł (w porównaniu do wynagrodzenia w 2011 r. wzrost o 185 zł),
- nauczyciel kontraktowy - 3.016 zł (wzrost o 206 zł),
- nauczyciel mianowany - 3.913 zł (wzrost o 267 zł),
- nauczyciel dyplomowany - 5.000 zł (wzrost o 341 zł).

¹⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191).

We wszystkich przypadkach względny wzrost wynagrodzeń w 2013 r., w porównaniu do 2011 r., wyniósł 7,3%

(dowód: akta kontroli str. 204-215)

9.3. W latach 2011 – 2013 niektóre grupy nauczycieli zatrudnionych przez Gminę nie uzyskały średnich wynagrodzeń w wysokościach, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela. Wymaganej średniej wysokości wynagrodzeń nie osiągnięto w grupie nauczycieli stażystów (w 2011 r. i 2013 r. wypłacono im łącznie mniej odpowiednio o 6,5 tys. zł i 1,3 tys. zł), nauczycieli mianowanych (mniej odpowiednio o 8,9 tys. zł i 28,9 tys. zł) oraz nauczycieli dyplomowanych (w 2012 r. mniej o 8,8 tys. zł).

We wszystkich tych przypadkach Gmina naliczyła i wypłaciła dodatki uzupełniające, z uwzględnieniem składników wymienionych w art. 30 ust. 1 powołanej ustawy. Jako rekompensatę wypłaty dodatku uzupełniającego przyjęto odpłatne prowadzenie dodatkowych godzin zajęć edukacyjnych, rozwijających zainteresowania i uzdolnienia uczniów. W roku szkolnym 2013/2014 przydzielono łącznie 51 takich godzin zajęć, a w roku szkolnym 2014/2015 - 58.

(dowód: akta kontroli str. 213-215 i 243)

9.4. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z wymogiem art. 70a ust. 1 i 2 ustawy Karta Nauczyciela, w budżecie Gminy zapewniono środki finansowe na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w wysokości 1% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Kwoty na ww. zadanie wyniosły 28,9 tys. zł w 2011 r., 29,8 tys. zł w 2012 r. i 28,1 tys. zł w 2013 r.

W poszczególnych latach ww. okresu nie wykorzystano (w wysokości odpowiednio 10,5 tys. zł, 1,5 tys. zł i 3,6 tys. zł) środków zarezerwowanych na dokształcanie nauczycieli. Wynikało to przede wszystkim z niższych kosztów zamawianych szkoleń i delegacji służbowych, a także z udziału nauczycieli w szkoleniach bezpłatnych, organizowanych przez ośrodki doskonalenia nauczycieli. Ponadto, niektórzy nauczyciele zrezygnowali ze szkoleń ze względów osobistych. W badanym okresie:

- w Szkole Podstawowej – w 292 przypadkach¹⁹ nauczyciele uczestniczyli w szkoleniach dla członków Rady Pedagogicznej, a w 35 w indywidualnych formach doskonalenia zawodowego,
- w Gimnazjum – w 199 przypadkach²⁰ nauczyciele uczestniczyli w szkoleniach dla członków Rady Pedagogicznej, a 39 w indywidualnych formach doskonalenia zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 216-232)

10. Wydatki ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli

10.1. W latach 2011 – 2014 (do 31.08.), na zadania z zakresu wychowania przedszkolnego w trzech przedszkolach, Gmina wydatkowała ogółem odpowiednio: 554,3 tys. zł, 533,1 tys. zł, 528,1 tys. zł oraz 396,3 tys. zł.

W latach 2011 – 2012 przedszkola były w całości finansowane ze środków własnych Gminy. W latach 2013 – 2014, na działalność przedszkoli Gmina wydatkowała 742,7 tys. zł ze środków własnych oraz dodatkowo 181,8 tys. zł. z dotacji otrzymanej z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 233)

¹⁹ Liczba osobo/szkoleń.

²⁰ J.w.

10.2. Z informacji uzyskanej od dyrektora Szkoły Podstawowej nr 3 Reszlu wynika, że w okresie objętym kontrolą nie pobierano opłat za świadczenia udzielane przez oddziały przedszkolne zorganizowane w tej szkole. W oddziałach tych realizowano bezpłatne programy wychowania przedszkolnego w wymiarze pięciu godzin dziennie. Rodzice nie deklarowali i nie składali wniosków o organizację dodatkowych zajęć dydaktyczno-wychowawczych powyżej tego wymiaru.

Na podstawie postanowień uchwały Rady Miejskiej²¹, od 1 września 2013 r., zgodnie z zapisem art. 12 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty²², Gmina mogła pobierać od rodziców opłatę w wysokości jednego zł, za każdą godzinę zajęć dodatkowych w przedszkolu powyżej wymiaru podstawowego pięciu godzin dziennie. Uchwała ta podana została do wiadomości publicznej poprzez jej publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz wywieszenie na tablicy ogłoszeń w szkole z oddziałami przedszkolnymi.

(dowód: akta kontroli str. 234-236)

10.3. W poszczególnych latach szkolnych okresu 2011 r. – 2014 r., do czterech Oddziałów przedszkolnych funkcjonujących w Szkole Podstawowej Nr 3 w Reszlu uczęszczało odpowiednio 62, 71, 75 oraz 84 dzieci. W okresie tym, wysokość wydatków ogółem oraz przeciętne roczne koszty wychowania i kształcenia jednego dziecka w przedszkolach prowadzonych przez Gminę wynosiły odpowiednio, w roku szkolnym:

- 2010/11 - 283,0 tys. zł i 4.566 zł,
- 2011/12 - 224,6 tys. zł i 3.164 zł,
- 2012/13 - 241,8 tys. zł i 3.225 zł,
- 2013/14 - 331,6 tys. zł i 3.948 zł.

(dowód: akta kontroli str. 237)

11. Organizacja i wydatki na dowożenie uczniów do szkół i przedszkoli

Gmina zapewniała wszystkim uprawnionym do tego uczniom bezpłatne dowożenie do szkół i placówek oświatowych oraz wymaganą opiekę. W roku szkolnym 2014/2015 dowożonych było łącznie:

- 242 uczniów, w tym 86 do Gimnazjum nr 1 w Reszlu, 123 do Szkoły Podstawowej nr 3 w Reszlu (z tego 22 dzieci do oddziałów przedszkolnych) oraz 33 do Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Leginach (z tego jedno dziecko do oddziału przedszkolnego prowadzonego w tej szkole);
- 16 uczniów niepełnosprawnych, z tego 12 do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Kętrzynie oraz 4 do Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego w Biskupcu;

Ustalono ponadto, że:

- nie było przypadków odmowy bezpłatnego dowożenia uprawnionych uczniów i dzieci do szkół i przedszkoli;
- Gmina dysponowała trzema własnymi środkami transportu do dowożenia uczniów (dwa Autosany i BUS) i każdorazowo zapewniała opiekę nad dziećmi w czasie przejazdów, pełnioną przez opiekunów przeszkolonych w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Olsztynie;

²¹ Z dnia 26.09.2013 r.

²² Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.).

- dofinansowywano dojazd do szkoły jednego ucznia Gimnazjum środkiem komunikacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

12. Wydatki na szkoły i placówki prowadzone przez inne podmioty na terenie gminy

Zasady udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy określała uchwała Rady Miejskiej z października 2011 r., która była zgodna z postanowieniami art. 90 ustawy o systemie oświaty. Z jej treści wynika bowiem m.in., że wysokość dotacji udzielonej niepublicznemu przedszkolu stanowić powinna 75% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym w przeliczeniu na jednego ucznia (w przypadku ucznia niepełnosprawnego było to 100%). Wskazano ponadto, że dotacja dla niepublicznej szkoły o uprawnieniach szkoły publicznej (w przeliczeniu na każdego ucznia) przysługuje w wysokości równej kwocie przewidzianej dla danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jst. Ustalając wysokość dotacji, uwzględniano wagi algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

Warunkiem otrzymania dotacji było przedłożenie Burmistrzowi, w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, informacji o planowanej liczbie dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym i szkolnym. Z ustaleń kontroli wynika, że dotowane podmioty terminowo składały ww. informacje (wg stanu na pierwszy dzień miesiąca) o aktualnej liczbie dzieci (w tym niepełnosprawnych, uczęszczających do przedszkola i szkoły). Informacje te były zatwierdzane przez Burmistrza.

W poszczególnych latach szkolnych okresu 2011 - 2014, Gmina udzielała dotacji szkole i przedszkolom, prowadzonym przez osoby fizyczne, tj.:

- Niepublicznej Szkole Podstawowej w Leginach, do której w ww. latach uczęszczało odpowiednio 45, 43, 48 i 43 uczniów,
- Niepublicznemu Przedszkolu „Słoneczko” w Reszlu, w którym wychowaniem przedszkolnym objętych było 60 dzieci (w latach szkolnych okresu 2011 – 2014) oraz 58 dzieci w roku szkolnym 2014/2015.

W badanym okresie, wydatki Gminy ogółem oraz w przeliczeniu na jedno dziecko/ucznia z tytułu dotacji udzielanych niepublicznym placówkom oświatowym, wynosiły:

- od 350 tys. zł do 419 tys. zł (od 8,0 tys. zł do 10,0 tys. zł w przeliczeniu na jednego ucznia) na rzecz Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Leginach,
- od 15,8 tys. zł do 51,2 tys. zł (od 1,2 do 2,7 tys. zł na jednego wychowanka) na rzecz punktu przedszkolnego funkcjonującego przy Niepublicznej Szkole Podstawowej w Leginach,
- od 162,8 tys. zł do 247,3 tys. zł (od 2,6 tys. zł do 2,7 tys. zł na jednego wychowanka) na rzecz Niepublicznego Przedszkola „Słoneczko” w Reszlu.

Z ustaleń kontroli wynika, że w badanym okresie Gmina przekazała ww. placówkom oświatowym dotacje w należnej im kwocie, egzekwując terminowe złożenie przez nie rocznych sprawozdań z wykorzystania dotacji (sprawozdania te były na bieżąco weryfikowane przez Gminę).

(dowód: akta kontroli str. 240-254)

13. Wydatki na zadania edukacyjne na rzecz mniejszości narodowych

Z tytułu realizacji zadań edukacyjnych na rzecz mniejszości narodowych, Gmina otrzymywała (po zastosowaniu przeliczenia wg stosownej wagi) zwiększoną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej. Dodatkowe środki przekazano Szkole Podstawowej Nr 3 w Reszlu, która prowadziła naukę języka ukraińskiego. Były to kwoty od 1,1 tys. zł (w 2014 r.) do 13,3 tys. zł (w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 255-258)

14. Nadzór nad szkołami i przedszkolami w Gminie

14.1. W okresie objętym kontrolą prawidłowo sprawowano nadzór nad wydatkowaniem i rozliczaniem dotacji udzielonych przez Gminę niepublicznej szkole i przedszkolu, przeprowadzając m.in. sześć kontroli w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Leginach oraz Przedszkolu Niepublicznym „Słoneczko” w Reszlu. Z treści protokołów z tych kontroli wynika, że nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących danych przedłożonych do obliczania dotacji jak i w zakresie sposobu ich wykorzystania i terminowości rozliczenia.

Gmina sprawowała również bieżący nadzór nad gospodarką finansową szkół, dla których była organem prowadzącym. W tym celu, do lipca 2013 r. szkoły obowiązkowo składały do GASiS zapotrzebowanie na środki finansowe, ze szczegółowym określeniem rodzaju wydatków bieżących i ich uzasadnieniem. Zapotrzebowania te podlegały weryfikacji i zatwierdzeniu przez organ prowadzący. Od sierpnia 2013 r. takie zapotrzebowania składane były bezpośrednio do Urzędu.

W 2014 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrolę wydatków związanych z funkcjonowaniem stołówki w Szkole Podstawowej nr 3 w Reszlu. Do kierownictwa Szkoły skierowano wnioski pokontrolne wskazujące na potrzebę prawidłowego wystawiania dowodów wpłat (indywidualnie na każdą osobę) i prawidłowego rozliczania należności za wydawane posiłki.

(dowód: akta kontroli str. 259-290)

14.2. Gmina, jako organ prowadzący szkoły, nie posiadała w badanym okresie sformalizowanej procedury sprawdzania rzetelności i poprawności danych przekazywanych jej w ramach SIO przez podległe szkoły. W złożonym wyjaśnieniu Burmistrz Reszla podał, że taka sformalizowana weryfikacja nie jest niezbędna, gdyż: *„(...) W małej gminie, każda znacząca pomyłka w liczbie uczniów, mająca wpływ na wysokość subwencji jest zauważalna. Zatwierdzane (...) arkusze organizacyjne zawierają dane o liczbie uczniów w szkole i klasach sportowych. (...) Nie było więc potrzeby weryfikacji tych danych w szkole przez Gminę, gdyż były one bezpośrednio wprowadzane na poziomie gminy.”*

(dowód: akta kontroli str. 191-192)

14.3. W badanym okresie w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono systemu rozliczenia czasu pracy nauczycieli w szkołach prowadzonych przez Gminę.

W złożonym wyjaśnieniu Jerzy Bajorek – Zastępca Burmistrza podał, że mimo braku określonej formalnie procedury: *„Rozliczenie czasu pracy nauczycieli odbywało się na poziomie szkół poprzez monitorowanie przydziału: zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych prowadzonych z uczniami lub wychowankami. Monitoringiem objęto również inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkół, w tym zajęcia opiekuńcze i wychowawcze, uwzględniające potrzeby i zainteresowania uczniów, zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym nauczycieli”.*

(dowód: akta kontroli str. 191-192)

- 14.4.** W szkole podstawowej oraz w gimnazjum zatrudnionych było, w roku szkolnym:
- 2011/2012 łącznie 67 nauczycieli, z tego 48 (71% ogółu) zatrudnionych w trybie mianowania,
 - 2012/2013 łącznie 63 nauczycieli, z tego 50 (79%) mianowanych;
 - 2013/2014 łącznie 62 nauczycieli, z tego 52 (83%) mianowanych;
 - 2014/2015 łącznie 63 nauczycieli, z tego 49 (77%) mianowanych.

Burmistrz Reszla podał, że Gmina jako organ prowadzący nie kontrolowała w badanym okresie zasadności zatrudniania w prowadzonych szkołach nauczycieli w trybie umowy o pracę na czas określony. Każdorazowe zatrudnienie nauczyciela w szkole w tym trybie było bowiem uzgodnione z Burmistrzem i następowało jedynie przypadkach koniecznego zastępstwa nauczycieli przebywających na urlopie macierzyńskim lub dla poratowania zdrowia oraz na długim zwolnieniu lekarskim.

(dowód: akta kontroli str. 291-293)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zbadanym obszarze.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi zawartej w niniejszym wystąpieniu.

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 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Zbigniew Lis
główny specjalista k.p.

.....
podpis