



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-018-05/2014

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	Andrzej Sibierski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90899 z dnia 12 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Bartoszczach, ul. Bohaterów Monte Cassino 1, 11-200 Bartoszyce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Petrykowski, burmistrz Miasta Bartoszyce. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadnia prawidłowe wykonywanie przez Gminę Miejską Bartoszyce („Gminę”) zadań oświatowych, w tym: zapewnienie prowadzonym szkołom i placówkom oświatowym wymaganych przepisami prawa warunków do realizacji zadań statutowych, należyte planowanie wydatków na realizację tych zadań, zapewnienie warunków i skuteczną realizację zadań edukacyjnych na rzecz mniejszości narodowych. Ponadto, Gmina właściwie sprawowała nadzór nad działalnością prowadzonych szkół i przedszkoli oraz nad wydatkowaniem dotacji udzielanych niepublicznym szkołom i przedszkolom.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2014 sieć szkół, dla których organem prowadzącym była Gmina, ustalona została na podstawie uchwał Rady Miasta Bartoszyce. W roku szkolnym 2014/2015 obejmowała ona pięć szkół podstawowych i trzy gimnazja oraz cztery przedszkola publiczne, przy czym:

- Szkoła Podstawowa Nr 1 i Gimnazjum Nr 1 – tworzyły Zespół Szkół Nr 1,
- Szkoła Podstawowa Nr 8 i Gimnazjum Nr 3 wchodziły w skład Zespołu Szkół z Ukraińskim Językiem Nauczania,
- Szkoła Podstawowa Nr 4 i Przedszkole Publiczne Nr 6 od 2013 r. tworzyły Zespół Szkolno-Przedszkolny Nr 1.

Liczba uczniów w ww. szkołach wynosiła 2.465 (z tego 813 w gimnazjach i 1.652 w szkołach podstawowych), a do przedszkoli uczęszczało 510 dzieci. Naukę

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

w szkołach prowadzono w ramach 100 oddziałów (32 w gimnazjach i 68 w szkołach podstawowych), natomiast w przedszkolach w ramach 22 oddziałów. Oddział szkolny liczył średnio 24,9 uczniów (25,4 w gimnazjach i 24,3 w szkołach podstawowych), a przedszkolny 23,2 wychowanków.

Na terenie Gminy działały także Niepubliczne Gimnazjum dla Dorosłych w Bartoszycach (dwa oddziały, średnio po ośmiu uczniów) oraz Przedszkole Niepubliczne „Stokrotka” z Oddziałami Żłobkowymi (pięć oddziałów, średnio 27,6 wychowanków).

Za administrowanie zadaniami oświatowymi odpowiadał Zespół Administracyjny Oświaty („ZAO”), powołany przez Gminę w 2003 r.² Zespół ten funkcjonował w oparciu o statut określający szczegółowo jego zakres zadań³.

(dowód: akta kontroli str. 5-17 i 238)

1.1. Diagnozowanie potrzeb edukacyjnych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy.

W okresie objętym kontrolą NIK, Gmina nie posiadała odrębnej strategii rozwoju oświaty. Wieloletnie plany dotyczące realizacji zadań oświatowych zostały ujęte w *Strategii rozwoju miasta Bartoszyce na lata 2000-2015* („Strategia”), przyjętej uchwałą Rady Miasta w Bartoszycach⁴. W odniesieniu do zadań z zakresu rozwoju oświaty, w Gminie założono m.in. modernizację bazy lokalowej szkół i przedszkoli, budowę ogólnodostępnych boisk sportowych, wyposażanie szkół w nowoczesny sprzęt dydaktyczny, promocję i wspomaganie nauczania języków obcych, wymianę młodzieży z zagranicą w ramach integracji europejskiej i rozszerzenia oferty zajęć pozalekcyjnych, w tym o charakterze sportowo-rekreacyjnym. Założenia te były w ww. okresie dwukrotnie uszczegóławiane.

(dowód: akta kontroli str.18-23)

W latach 2011-2014, stan realizacji zadań oświatowych był przedstawiany przez Burmistrza Radzie Miasta, w formie pisemnych informacji o realizacji zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny oraz przez dyrektora ZAO, w formie sprawozdań z działalności i realizacji budżetu ZAO w danym roku budżetowym. Informacje te były przedkładane Radzie w terminach określonych w art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty⁵. Zwierały one szczegółowe dane dotyczące działań wyszczególnionych w Strategii oraz zestawienia kosztów funkcjonowania szkół i placówek oświatowych na terenie Gminy. Podawano w nich dane o stanie bazy lokalowej placówek oświatowych, przeprowadzonych remontach i inwestycjach, liczebności i kwalifikacjach kadry pedagogicznej oraz działaniach podejmowanych na rzecz uczniów (dowożenie, udzielona pomoc materialna, realizacja obowiązku szkolnego i obowiązku nauki). Ponadto, były w nich zawarte dane o wynikach nauczania – głównie wynikach sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1, 2, 3 lit. b-d ustawy o systemie oświaty.

Dyrektor ZAO sprawował nadzór nad szkołami i przedszkolami prowadzonymi przez Gminę poprzez cykliczne spotkania (narady) z ich dyrektorami. W trakcie tych spotkań identyfikowano i oceniano bieżące ryzyko związane z wykonywanymi zadaniami oraz określano działania w tym zakresie.

² Uchwała Nr 47/XI/2003 Rady z dnia 25 czerwca 2003 r.

³ Uchwalony 25 czerwca 2003 r. przez Radę Miasta (uchwała Nr 48/IX/2003) i zmieniony 31 marca 2005 r. (uchwała Nr 186/XXII/2005). Zadania określone w statucie: m.in. prowadzenie spraw administracyjno-gospodarczych, finansowych i placowych, spraw osobowych dyrektorów i pracowników przedszkoli oraz szkół, spraw związanych z remontami szkół, kontrolą działalności szkół z wyłączeniem nadzoru pedagogicznego.

⁴ Uchwała Nr 74/XII/99 z dnia 29 września 1999 r.

⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz., 2572 ze zm.).

(dowód: akta kontroli str.24-211)

Gmina diagnozowała potrzeby warunkujące pełną realizację zadań oświatowych w poszczególnych szkołach – głównie poprzez pozyskiwanie informacji od ich dyrektorów.

Źródłem informacji w tym zakresie były też wnioski Komisji Edukacji, Kultury, Sportu i Spraw Rodziny Rady Miasta Bartoszyce. Dotyczyły one m.in. liczby oddziałów w jednej ze szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę, stawek opłat za dodatkowe godziny zajęć w przedszkolach, podwyżek płac dla nauczycieli i pracowników niepedagogicznych, wprowadzenia w szkołach podstawowych i gimnazjach etatów socjoterapeutów i specjalistów terapii pedagogicznej, realizacji zadań z zakresu sportu międzyszkolnego oraz zadań inwestycyjnych (np. budowa placów zabaw przy dwóch szkołach podstawowych).

(dowód: akta kontroli str. 24-208 i 212-231)

1.1.1. Kształcenie, wychowanie i opieka w szkołach i przedszkolach.

Przekazując środki finansowe szkołom, Gmina uwzględniała uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, jak również brała pod uwagę wagi określone w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Podstawą ustalania potrzeb związanych z realizacją zadań oświatowych na rzecz mniejszości narodowych były uzgodnienia z dyrektorem Zespołu Szkół z Ukraińskim Językiem Nauczania oraz składane przez niego projekty arkuszy organizacyjnych tego Zespołu, wraz z aneksami.

(dowód: akta kontroli str. 24-208, 236-237 i 254-269)

W kolejnych latach szkolnych objętych kontrolą, udział zamieszkujących Gminę dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach podległych Gminie, w całkowitej liczbie dzieci w wieku trzech lat, kształtował się odpowiednio na poziomie: 54%, 51%, 53% i 68%. W odniesieniu do dzieci czteroletnich wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 64%, 64%, 63% i 64%, a dzieci pięcioletnich – 95%, 98%, 95% i 97%. Dzieci z tego ostatniego rocznika, które nie odbywały rocznego przygotowania przedszkolnego przebywały najczęściej z rodzicami czasowo za granicą.

Realizacja obowiązku rocznego przygotowania do nauki w szkole przez dzieci sześciolatnie zamieszkałe w Gminie przedstawiała się następująco, w roku szkolnym:

- 2011/2012 – 24 dzieci uczęszczało do klasy pierwszej, 244 do przedszkoli i 4 przebywało czasowo za granicą⁶,
- 2012/2013 – 15 dzieci uczęszczało do klasy pierwszej, 211 do przedszkoli i 12 przebywało czasowo za granicą,
- 2013/2014 – 23 dzieci uczęszczało do klasy pierwszej, 223 do przedszkoli i 12 przebywało czasowo za granicą,
- 2014/2015 – 141 dzieci uczęszczało do klasy pierwszej, 121 do przedszkoli i 15 przebywało czasowo za granicą.

Spośród 146 dzieci urodzonych w I połowie 2008 r. naukę w szkole podjęło 110, a 30 uzyskało odroczenie obowiązku szkolnego, w dalszym ciągu realizując edukację przedszkolną. Naukę w szkole podjęło także 11 dzieci urodzonych

⁶ Wg informacji posiadanej przez Gminę, we wszystkich wymienionych tu latach, dzieci te realizowały przygotowanie przedszkolne w miejscu pobytu

w drugiej połowie 2008 r., natomiast pozostałe (111) odbywały obowiązkowe przygotowanie przedszkolne.

(dowód: akta kontroli str. 239-240)

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

- 2011/2012 – 11,5% dzieci trzyletnich, 8,4% czteroletnich, 3,8% pięcioletnich i 3,1% sześcioletnich;
- 2012/2013 – odpowiednio: 16,8%, 5,9%, 7,3% i 2,2%;
- 2013/2014 – odpowiednio: 7,4%, 4,8%, 3,4% i 0%;
- 2014/2015 – odpowiednio: 8,9%, 6,7%, 1,7% i 2%⁷.

(dowód: akta kontroli str. 239 i 241)

W celu objęcia większego odsetka dzieci w wieku 3-5 lat wychowaniem przedszkolnym, w latach 2011-2014 Gmina zwiększyła liczbę miejsc w przedszkolach z 586 do 645. Rozpoczęto także rozbudowę bazy lokalowej Zespołu Szkolno-Przedszkolnego Nr 1, przeznaczając kwotę 57,8 tys. zł na wykonanie koniecznej dokumentacji techniczno-projektowej.

(dowód: akta kontroli str. 242-253)

1.1.2. Kadra nauczycielska.

W latach szkolnych 2009/2010-2014/2015 w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę było zatrudnionych:

- 2009/2010 – 286 nauczycieli, z których: 62,6% było nauczycielami dyplomowanymi, 21,3% mianowanymi, 11,5% kontraktowymi, 1,8% stażystami i 2,8% - bez stopnia awansu zawodowego;
- 2010/2011 – 282 (odpowiednio: 64,5%, 17,7%, 11,7%, 4,3% i 1,8%);
- 2011/2012 – 271 (69%, 15,1%, 14,8%, 0,7% i 0,4%);
- 2012/2013 – 255 (69,8%, 15,3%, 13,7%, 0,8% i 0,4%);
- 2013/2014 – 252 (71,8%, 16,3%, 11,1%, 0,4% i 0,4%);
- 2014/2015 – 260 (72,3%, 15%, 9,6%, 0,8% i 2,3%).

Odsetek nauczycieli dyplomowanych i mianowanych w ogólnej liczbie zatrudnionych nauczycieli (w przeliczeniu na etaty), zwiększył się w analizowanym okresie z 83,9% (2009/2010) do 89,8% (2014/2015), tj. o 5,9 punktów procentowych.

Zmiany w strukturze kwalifikacji nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych Gminy w roku szkolnym 2014/2015, w porównaniu do roku szkolnego 2009/2010, przedstawiały się następująco:

- nauczyciele dyplomowani: w przedszkolach od 53,5% do 53,8%, w szkołach podstawowych od 68,4% do 84,4% i w gimnazjach od 64% do 76,1%;
- nauczyciele mianowani: odpowiednio 12,3% - 23,6%, 20,2% - 10,4% i 22,4% - 13,2%;
- nauczyciele kontraktowi: 29,9% - 18,2%, 8,4% - 3,5%, 7,9% - 10,6%;
- nauczyciele stażyści: 2,1% - 0%, 2,2% - 1,6%, 1,1%-0%;
- nauczyciele bez stopnia awansu zawodowego: 2,1% - 4,4%, 0,8% - 0,1%, 4,6%-0%.

⁷ Wg danych przedstawionych przez Gminę dzieci pięcioletnie, które nie uczęszczały do przedszkoli na terenie Gminy realizowały obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego za granicą (pięć osób w roku szkolnym 2012/2013, 11 osób w 2013/2014 i pięć w 2014/2015). W roku szkolnym 2013/2014 jedno, a w 2014/2015 troje dzieci nie realizowało tego obowiązku z powodu wyjazdu z kraju.

(dowód: akta kontroli str.270-271)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie dokonywała odrębnych diagnoz dotyczących potrzeb związanych z realizacją zadań w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, korzystając z dostarczanych przez dyrektorów szkół i przedszkoli wieloletnich planów doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz wniosków o przekazanie środków na finansowanie tej działalności. W latach 2011-2013 dyrektorzy przedszkoli złożyli 11 takich wniosków, a dyrektorzy szkół i zespołów szkół – 18, na łączną kwotę 271,6 tys. zł. Gmina uwzględniła 12 z ww. wniosków, mimo złożenia ich po terminie określonym w §6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 marca 2002 r.⁸ Zbiorcze dane dotyczące nakładów na doskonalenie zawodowe nauczycieli w kontekście poziomu ich wykształcenia i kwalifikacji zawodowych przedstawiano w informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych przekazywanych Radzie Miasta przez Burmistrza.

Z ustaleń kontroli wynika, że Gmina zapewniła w swoim budżecie środki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli zatrudnionych w prowadzonych przez nią szkołach. Ich wysokość wyniosła: w 2011 r. - 117,3 tys. zł (co stanowiło 0,97% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli), w 2012 r. - 119,3 tys. zł (0,96%), w 2013 r. - 94,7 tys. zł (0,78%) i w 2014 r. - 114,7 tys. zł (0,95%).

(dowód: akta kontroli str. 273-274)

1.1.3. Warunki lokalowe i organizacyjne.

Poza wykorzystywaniem danych zawartych w przedkładanych przez Burmistrza rocznych informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych, pracownicy ZAO przeprowadzili kontrole dotyczące bezpiecznych i higienicznych warunków kształcenia we wszystkich szkołach i przedszkolach. Przeprowadzili oni także kontrole, o których mowa w p. 2.10. niniejszego wystąpienia. Ponadto, w latach 2011-2014 dyrektorzy ww. jednostek dostarczyli do ZAO protokoły z 65 dokonanych przez nich kontroli wewnętrznych w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 24-139,254-269 i 275)

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że Burmistrz informował Radę Miasta o aktualnym stanie bazy lokalowej oraz wyposażeniu szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę, w tym o działaniach podjętych dla poprawy ich bazy lokalowej. Z treści tej dokumentacji wynika, że nie przedstawiał w niej konkretnych problemów wymagających niezwłocznych działań. Brak było również wyszczególnienia konkretnych potrzeb w zakresie wyposażenia szkół i przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 24-139)

Szkoły prowadzone przez Gminę zapewniały uczniom możliwość korzystania ze szkolnych bibliotek, świetlic (z wyjątkiem jednego z gimnazjów), pomieszczeń do nauki wraz z niezbędnym wyposażeniem oraz urządzeń sportowych i rekreacyjnych (każda ze szkół dysponowała boiskiem sportowym lub kompleksem takich boisk).

Poza Zespołem Szkół z Ukraińskim Językiem Nauczania, szkoły dysponowały pracownikami dydaktycznymi w liczbie od jednej do trzech. Zapewniały także uczniom możliwość pozostawiania podręczników w pomieszczeniach szkolnych.

⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. z 2002 r. Nr 46 poz. 430).

W wyniku oględzin przeprowadzonych w szkole podstawowej i dwóch zespołach szkół (łącznie: dwa gimnazja i dwie szkoły podstawowe), stwierdzono, że posiadały one wyposażenie i warunki określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 27 sierpnia 2012 r.⁹ Poddane oględzinom szkoły zapewniały także bezpieczne i higieniczne warunki kształcenia, na poziomie określonym w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2002 r.¹⁰.

Z odpowiedzi dyrektorów szkół na pytania ankiety przeprowadzonej w ramach kontroli NIK wynika, że zapotrzebowania w zakresie remontów, modernizacji i nowych inwestycji w kierowanych przez nich szkołach, zgłaszane przez nich w ciągu ostatnich pięciu lat do organu prowadzącego, były uwzględniane na ogół tylko częściowo (83% odpowiedzi). Charakteryzując warunki prowadzenia zajęć w szkołach, podali oni m.in., że:

- przeciętna wieku komputerów posiadanych przez szkoły wynosiła 5,5 roku (w jednej ze szkół uczniowie klas II i III podczas zajęć komputerowych nie dysponowali indywidualnymi stanowiskami komputerowymi z dostępem do Internetu);
- wszystkie biblioteki szkolne posiadały księgozbiory odpowiadające rzeczywistym potrzebom uczniów;
- we wszystkich szkołach odsetek sal, w których znajdowały się tablice interaktywne wynosił 23% (od 18% do 30%), a odsetek sal wyposażonych w rzutniki multimedialne 83% (od 68% do 100%) - dostęp do tego wyposażenia miał każdy nauczyciel.

(dowód: akta kontroli str. 278-306)

1.1.4. Inne działania w zakresie diagnozowania potrzeb edukacyjnych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy.

Potrzeby w zakresie zadań związanych z pomocą materialną i wspieraniem edukacji uczniów uzdolnionych Gmina diagnozowała korzystając głównie z informacji przekazywanych przez dyrektorów prowadzonych szkół. W diagnozowaniu i planowaniu pomocy materialnej uczniom zamieszkującym Gminę uczestniczył także Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bartoszycach. Realizowane przez Ośrodek zadania polegały na sporządzaniu corocznych ocen zasobów pomocy społecznej (m.in. w zakresie stypendiów socjalnych i zasiłków szkolnych), realizacji programu rządowego pn. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, potwierdzaniu danych we wnioskach o udzielenie pomocy materialnej uczniom i ich rodzinom oraz współpracy ze szkolnymi pedagogami, w tym wspólnego wypracowywania form pomocy materialnej adresowanej do poszczególnych uczniów. W wyniku ww. działań Gmina m.in. przyznawała uczniom prowadzonych szkół stypendia socjalne i zasiłki szkolne, a także dofinansowywała zakup podręczników w ramach programu „Wyprawka szkolna” (w tym uczniom posiadającym orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego).

Wspierając uczniów uzdolnionych, Gmina od 1998 r. realizowała zadanie pn. „Najlepsi z najlepszych”, promujące uczniów osiągających znaczące wyniki w konkursach przedmiotowych i zawodach sportowych oraz wysokie wyniki sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych. Na ten cel wydatkowała w badanym okresie kwotę 59,9 tys. zł. W tym okresie realizowała też projekt pn. „Umiem

⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 r. poz. 977 ze zm.).

¹⁰ 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.).

pływać”, adresowany do uczniów klas pierwszych szkół podstawowych oraz sfinansowała wymianę międzynarodową, w ramach współpracy ze szkołami na Litwie i w Niemczech. Pozyskała też środki na udział w programach pn. „Radosna szkoła” (zakup pomocy dydaktycznych wartości 30 tys. zł) i „Cyfrowa szkoła” (zakup pomocy dydaktycznych wartości 51,6 tys. zł).

W latach objętych kontrolą w Gminie nie powołano Rady Oświatowej.

(dowód: akta kontroli str. 140-208, 307-310 i 506-515)

1.2. Planowanie i finansowanie wydatków na realizację zadań oświatowych.

W okresie objętym kontrolą NIK, planując budżet Gmina szacowała koszty realizacji zadań oświatowych oraz uwzględniała, w miarę posiadanych możliwości, wnioski i potrzeby zgłaszane przez dyrektorów prowadzonych szkół i przedszkoli. Uczestniczyli oni w planowaniu wydatków, otrzymując od Burmistrza informacje niezbędne do opracowania projektów planów finansowych oraz zgłaszając wnioski w tym zakresie. Część z tych wniosków została uwzględniona przy planowaniu budżetu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 254-269)

W poszczególnych latach objętych kontrolą Gmina otrzymała dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne w dziedzinie oświaty, w wysokości odpowiednio: 865 tys. zł (wykonanie – 777 tys. zł), 926 tys. zł (765 tys. zł), 1.139 tys. zł (1.255 tys. zł) i 1.720 tys. zł (1.156 tys.). Innych dotacji przeznaczonych na realizację zadań oświatowych Gmina nie otrzymała.

W ww. okresie Gmina złożyła 10 wniosków o pozyskanie środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, na łączną kwotę 682,7 tys. zł. Dziewięć z nich (629,5 tys. zł) zostało zaakceptowanych, z tego w:

- 2011 r. – trzy (dotyczyły likwidacji barier architektonicznych);
- 2012 r. – jeden (odprawy dla zwalnianych nauczycieli);
- 2013 r. – dwa (jeden dotyczył odpraw dla zwalnianych nauczycieli, a drugi dofinansowania zakupu sprzętu szkolnego i pomocy dydaktycznych);
- 2014 r. – trzy (dotyczyły odpraw dla zwalnianych nauczycieli, dofinansowania nauki dzieci sześciolletnich oraz dofinansowania zakupu sprzętu szkolnego i pomocy dydaktycznych dla szkolnych świetlic).

Ponadto, w grudniu 2011 r., w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Gmina zawarła umowę z Województwem Warmińsko-Mazurskim na dofinansowanie projektu systemowego pn. „I ty możesz być mistrzem”, na kwotę 251,9 tys. zł, z której 214,1 tys. zł pochodziło ze środków Unii Europejskiej, a 37,8 tys. zł z dotacji celowej z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 311-330)

Udział dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w dochodach ogółem Gminy wynosił w poszczególnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 22,2%, 22,3%, 20,6% i 25,3%.

(dowód: akta kontroli str. 337-338)

1.2.1. Finansowanie zadań oświatowych.

Na realizację zadań oświatowych Gmina zaplanowała pozyskanie z budżetu państwa następujących kwot:

- w 2011 r. - 23.234,4 tys. zł (wydatkowano¹¹ – 22.234,8 tys. zł),

¹¹ Bez wydatków poniesionych ze środków unijnych, dotacji celowych na zadania przedszkolne oraz innych dotacji.

- w 2012 r. - 23.942,3 tys. zł (22.262,2 tys. zł),
- w 2013 r. - 24.463 tys. zł (22.871,6 tys. zł),
- w 2014 r. - 24.289,9 tys. zł (14.995,8 tys. zł).

Struktura tych wydatków przedstawiała następująco:

- wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń: w 2011 r. - 19.276,6 tys. zł (83,7% całości wydatków poniesionych przez Gminę na realizację zadań oświatowych), w 2012 r. - 19.782 tys. zł (85,9%), 2013 r. - 20.466,5 tys. zł (84,8%) oraz w 2014 r.¹² - 13.970,3 tys. zł;
- kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli: od 98,4 tys. zł (0,43 %) w 2011 r. do 77,4 tys. zł (0,3%) w 2013 r. (42,6 tys. zł od początku 2014 r.);
- dotacje dla szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym nie była Gmina oraz inne dotacje dla tych placówek: od 896,3 tys. zł w 2011 r. (3,9%) do 1.059,4 tys. zł (4,4%) w 2013 r. (635,5 tys. zł od początku 2014 r.);
- wydatki majątkowe (w całości wykorzystane na inwestycje): od 77,4 tys. zł (0,3%) w 2011 r. do 17,9 tys. zł (0,2%) w 2013 r. (w 2014 r. wydatków takich do dnia kontroli nie poniesiono);
- dowożenie uczniów: od 18,6 tys. zł (0,1%) w 2011 r. do 16,5 tys. zł (0,07%) w 2013 r. (9,4 tys. zł od początku 2014 r.).

Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymanej przez Gminę w latach 2011-2013, wyniosła w poszczególnych latach: 14.781,7 tys. zł, 15.176,9 tys. zł i 15.228,2 tys. zł. W okresie od początku 2014 r. do dnia kontroli, Gmina otrzymała z tego tytułu kwotę 12.285,6 tys. zł.

W tym samym okresie wydatki na zdanie subwencionowane w zakresie oświaty kształtowały się na poziomie 16.403,1 tys. zł w 2011 r., 16.275,4 tys. zł w 2012 r. i 16.393,4 tys. zł w 2013 r.

Udział wydatków na zadania oświatowe w wydatkach ogółem Gminy kształtował się następująco:

- w 2011 r. - 32,8%,
- w 2012 r. - 33,7%,
- w 2013 r. - 36,1%,
- w 2014 r. - 23,4% (zaawansowanie wg stanu na dzień kontroli).

Relacje wydatków majątkowych na oświatę do ogółu wydatków majątkowych Gminy kształtowały się w tym czasie na poziomie od 0,7% do 0,3% (średnia roczna - 0,5%).

W odniesieniu do łącznych wydatków Gminy na oświatę, udział wydatków majątkowych wyniósł od 0,3% do 0,1% (średnia roczna - 0,2%).

Wysokość środków własnych Gminy, przeznaczanych na realizację zadań oświatowych to:

- w 2011 r. – 7.453,1 tys. zł,
- w 2012 r. – 7.085,3 tys. zł,
- w 2013 r. – 7.643,4 tys. zł.

Wzrost udziału środków własnych Gminy w 2013 r. w porównaniu do poziomu z 2011 r. wyniósł 2,6%.

Łączna roczna wysokość środków finansowych, jakimi dysponowały Rady Rodziców w szkołach prowadzonych przez Gminę, wynosiła w badanym okresie od 61,2 tys. zł

¹² Dane finansowe dla 2014 r. wg stanu na dzień 30 sierpnia.

do 64,8 tys. zł, a w poszczególnych szkołach od 1,4 tys. zł do 22,9 tys. zł. Ze środków tych na bieżące potrzeby jednej ze szkół wydatkowano jedynie 303 zł.

(dowód: akta kontroli str. 314-336 i 341-348)

Ustalone
nieprawidłowości

W 2011 r. i 2012 r. Gmina nie zapewniła w swoim budżecie środków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli w wysokościach określonych w art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.¹³ („ustawy Karta Nauczyciela”) Zaplanowano je w wysokości odpowiednio 0,97% i 0,96% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, podczas gdy powołany przepis ustanawia limit w wysokości co najmniej 1%.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu były zmiany dokonane w trakcie prac nad uchwałami budżetowymi na 2011 r. i 2012 r.

Zdaniem NIK, nieprawidłowość ta nie miała istotnego wpływu na realizację doskonalenia zawodowego nauczycieli w Gminie, zwłaszcza, że w 2013 r. i 2014 r. środki na ten cel zaplanowano w wymaganej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 273 i 447-449)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca także uwagę na zbyt ogólny sposób ujęcia w strategii rozwoju Gminy zadań dotyczących oświaty, uniemożliwiający skuteczne monitorowanie i dokonanie oceny tych zadań (brak jednoznacznie określonych wskaźników, terminów i osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań).

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań oświatowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki ponoszone przez gminę na realizację wybranych zadań oświatowych.

Dokonane w badanym okresie zmiany w sieci szkół (powstanie z dniem 1 września 2013 r. Zespołu Szkolno-Przedszkolnego Nr 1, w skład którego weszły Szkoła Podstawowa Nr 4 i Przedszkole Publiczne Nr 6) skutkowały zmniejszeniem wydatków Gminy na cele oświatowe o 56,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 349-361)

Roczny koszt kształcenia jednego ucznia w szkołach, dla których Gmina była organem prowadzącym, wyniósł w roku szkolnym 2011/2012 – 6,67 tys. zł, w 2012/2013 – 6,81 tys. zł i w 2013/2014 – 6,79 tys. zł. Dla okresu od 1 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2011 r. wartość ta wyniosła 4,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 238 i 362-401)

2.1.1. Utrzymanie odpowiednich warunków lokalowych i organizacyjnych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez gminę.

W okresie poddanym kontroli NIK, Gmina podejmowała działania dla zapewnienia wymaganych warunków lokalowych, wyposażenia sal lekcyjnych oraz bezpiecznych i higienicznych warunków kształcenia w prowadzonych szkołach i przedszkolach, które polegały przede wszystkim na:

- wykonywaniu remontów sal lekcyjnych i pomieszczeń pomocniczych;

¹³ Dz. U. z 2014 r. poz. 191

- zakupie pomocy dydaktycznych, sprzętów (np. stoliki uczniowskie, krzesła, chodniki dywanowe), wyposażenia (np. drukarki, zestawy komputerowe, kserokopiarki, urządzenia służące do zabaw) i przyborów sportowych;
- zagospodarowaniu terenów zielonych oraz bieżących napraw i konserwacji obiektów szkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 24-139, 275-276, 402-407 i 423)

2.2. Wyniki nauczania.

W latach 2011-2014 Burmistrz przedstawiał Radzie Miasta informacje o stanie realizacji zadań oświatowych w poszczególnych latach szkolnych¹⁴, zawierające analizy dotyczące wyników sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych w szkołach, dla których Gmina była organem prowadzącym. Prezentował je w kontekście wieloletnim, z wykorzystaniem skali staninowej (w odniesieniu do uczniów klas szóstych szkół podstawowych) i edukacyjnej wartości dodanej (uczniowie gimnazjów), a także dokonywał porównań z wynikami osiągniętymi na poziomie gminy, województwa i kraju¹⁵.

Analizy wyników nauczania przygotowywane były przez osobę (dyrektora ZAO), która doskonaląc umiejętności zawodowe w tym zakresie, odbyła w 2010 r. szkolenie w zakresie interpretowania wyników uczniów i szkół na egzaminach zewnętrznych, zorganizowane dla przedstawicieli gmin przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Łomży, a ponadto uczestniczyła (w latach 2011-2014) w trzech konferencjach dotyczących tych zagadnień.

W latach 2011-2014, w kontekście uzyskiwanych przez uczniów wyników ze sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych, Gmina dokonała ocen pracy dwóch dyrektorów prowadzonych przez nią szkół. W części oświatowej Strategii brak było odniesień, wskazówek, czy założeń odnoszących się do problematyki wyników kształcenia (sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych).

(dowód: akta kontroli str. 24-139 i 425)

W ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Gmina zrealizowała w latach 2012-2013 projekt pn. „I ty możesz być mistrzem”. Jego efektem było przeprowadzenie 5.520 godzin dodatkowych zajęć edukacyjnych rozwijających umiejętności uczniów i wyrównujących braki edukacyjne, tj. zajęcia z języków obcych, języków mniejszości narodowych, logopedii i gimnastyki korekcyjnej oraz dydaktyczno-wyrównawcze z języka polskiego i matematyki. Uczestniczyło w nich 576 uczniów pięciu szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 426, 314-330, 340-342, 504-505 i 516)

Liczba uczniów i wychowanków z orzeczeniami poradni psychologiczno-pedagogicznych, uczęszczających do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę, wynosiła w poszczególnych latach szkolnych okresu objętego kontrolą: 65, 62 i 69. Nauczaniem indywidualnym objęto łącznie 31 uczniów, tj. wszystkich posiadających wskazania do tej formy nauczania. Ponadto, wszystkim uczniom wymagającym takich zajęć zorganizowano zajęcia rewalidacyjne, wczesne wspomaganie rozwoju oraz zajęcia specjalistyczne: korekcyjno-kompensacyjne, logopedyczne, socjoterapeutyczne, inne o charakterze terapeutycznym i dydaktyczno-wyrównawcze. Szkoły prowadzone przez Gminę zorganizowały także zajęcia rozwijające zainteresowania uczniów, w tym zajęcia informatyczne,

¹⁴ Opisane w p. 1.1. niniejszego wystąpienia.

¹⁵ Uczniowie szkół prowadzonych przez Gminę uzyskiwali wyniki wyższe (zdecydowana większość przedmiotów) lub zbliżone do średniej wyników w kraju.

techniczne, przedmiotowe, artystyczne, sportowe i turystyczno-krajoznawcze. W roku szkolnym 2011/2012 uczestniczyło w nich 1.016 uczniów, w 2012/2013 – 734 oraz w 2013/2014 – 915. Łącznie, w ww. latach szkolnych dodatkowe zajęcia edukacyjne były realizowane w wymiarze 1.163 godzin (odpowiednio dla poszczególnych lat: 363, 379 i 421 godzin).

Zasady przygotowania przez dyrektorów szkół oferty dodatkowych zajęć edukacyjnych i przedstawienia ich do zatwierdzenia organowi prowadzącemu określało zarządzenie Burmistrza w sprawie ustalenia zasad planowania organizacji pracy szkół¹⁶. W latach 2011-2014 dyrektorzy szkół i przedszkoli złożyli 60 wniosków o sfinansowanie dodatkowych zajęć edukacyjnych, z których 58 zostało przez Gminę uwzględnionych. Trzeba jednak podkreślić, iż nie dotyczyły one ujętego w Strategii zadania dotyczącego rozszerzenia oferty zajęć pozalekcyjnych, w tym o charakterze sportowo-rekreacyjnym.

Z informacji uzyskanych w trakcie badania ankietowego od sześciu dyrektorów szkół wynika, że czterech z nich organizowało opiekę świetlicową dla wszystkich chętnych, jeden nie posiadał takiego pomieszczenia w swojej szkole, a jeden nie udzielił odpowiedzi w tym zakresie. W jednym przypadku liczebność grup świetlicowych przekraczała 25 uczniów¹⁷. Wg wszystkich ankietowanych dyrektorów szkół, czas pracy świetlic uwzględniał potrzeby związane z zapewnieniem opieki uczniom w okolicznościach wynikających z rozkładu czasu dowożenia uczniów, czy też potrzeb ich rodziców.

W ciągu ostatniego roku szkolnego wszyscy dyrektorzy szkół zgłaszali organowi prowadzącemu potrzeby w zakresie dodatkowych godzin przeznaczonych na prowadzenie zajęć, ale tylko czterech z nich stwierdziło, że zostały one zrealizowane w całości.

Wszyscy dyrektorzy stwierdzili, 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 zapewnili zalecane formy pomocy, m.in. w postaci zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, socjoterapeutycznych i dydaktyczno-wyrównawczych. Pięciu dyrektorów szkół podało, że w roku szkolnym 2014/2015 zorganizowali zajęcia przeznaczone dla uczniów najzdolniejszych.

Liczba godzin zajęć dodatkowych w przedszkolach prowadzonych przez Gminę zmniejszyła się po dniu 1 września 2013 r. o 6,9% w stosunku do średniej liczby godzin takich zajęć z dwóch poprzednich lat szkolnych (z 1.814 do 1.688,5 godzin). Na uwagę zasługuje znaczące zwiększenie w przedszkolach liczby godzin zajęć nauki języka obcego (z 414 do 711 godzin).

(dowód: akta kontroli str. 18-23, 254-269, 418-422, 427-437 i 518)

2.3. Wydatki gminy ponoszone na wynagrodzenia oraz kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli.

Wydatki Gminy na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w prowadzonych szkołach wyniosły w 2009 r. – 13.309,8 tys. zł (56,8% wydatków Gminy na oświatę), w 2010 r. – 13.556 tys. zł (55,5%), w 2011 r. – 15.001,9 tys. zł (64,9%), w 2012 r. – 15.788,5 tys. zł (67,8%), w 2013 r. – 15.481,3 tys. zł (63,6%) oraz w 2014 r. – 10.578,9 tys. zł (65,2%).

(dowód: akta kontroli str. 273, 339, 343 i 440-444)

¹⁶ Nr 39/2012 z dnia 12 kwietnia 2012 r.

¹⁷ Dotyczyło to szkoły, do której przyjęto dwóch dodatkowych uczniów korzystających z opieki świetlicowej i nie dokonano jeszcze nowego podziału grup. W trakcie kontroli NIK liczebność grup świetlicowych w tej szkole zmniejszono do 20 osób.

Wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania nauczycielom zatrudnionym w szkołach i placówkach prowadzonych przez Gminę dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, tj. dodatku motywacyjnego, za wysługę lat, funkcyjnego oraz dodatków za warunki pracy zostały zawarte w regulaminie uchwalonym przez Radę Miasta w marcu 2009 r.¹⁸ Postanowienia regulaminu w ww. zakresie były zgodne z postanowieniami ustawy Karta Nauczyciela.

(dowód: akta kontroli str.450-454)

W latach 2011 – 2013, średnie wynagrodzenia nauczycieli mianowanych oraz nauczycieli stażystów zatrudnionych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę, były niższe od średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela. W latach 2011 i 2012 nauczycielom dyplomowanym wypłacono łącznie mniej odpowiednio o 52,8 tys. zł i 6,5 tys. zł, natomiast stażystom o 1,3 tys. zł mniej (tylko w 2013 r.). W związku z tym, w kolejnych latach (od 2012 r. do 2014 r.) Gmina wypłacała tym nauczycielom dodatki uzupełniające, których wysokość (w przeliczeniu na jednego nauczyciela) wyniosła od ok. 140 zł do 1.035 zł.

Burmistrz podał, że Gmina podjęła działania ograniczające wydatki z powyższego tytułu, polegające na ograniczeniu możliwości zatrudniania nowych nauczycieli i przyznawaniu zatrudnionym nauczycielom możliwie największej liczby godzin ponadwymiarowych. W tym celu prowadzono bieżące analizy średnich wysokości wynagrodzeń wypłacanych nauczycielom, zatrudnionym w prowadzonych szkołach i przedszkolach.

(dowód: akta kontroli str.440-449)

W latach 2011-2013 środki wyodrębnione w budżecie Gminy na doskonalenie zawodowe nauczycieli zostały wykorzystane odpowiednio w 84%, 73,6% i 81,7%. Łączna kwota niewykorzystanych w tych latach środków wynosiła 67,6 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił, że niewykorzystanie całości tych środków wynikało m.in. z odwołania części zaplanowanych form doskonalenia, wykorzystania tańszej oferty szkoleniowej i środków transportu, mniejszej niż planowana liczby wniosków o dofinansowanie form doskonalenia oraz „unikania bezzasadnego, nieplanowanego wydatkowania środków finansowych pod koniec roku”.

W badanym okresie różne formy kształcenia i doskonalenia zawodowego (obejmujące m.in. studia wyższe, studia podyplomowe i kursy kwalifikacyjne) ukończyło 19 nauczycieli. Wszystkie kierunki kształcenia i doskonalenia zawodowego były zgodne ze zdiagnozowanymi potrzebami szkół i przedszkoli, w których nauczyciele ci byli zatrudnieni. Powierzano im prowadzenie zajęć zgodnie z poszerzonymi lub zdobytymi w wyżej wskazany sposób kwalifikacjami.

(dowód: akta kontroli str. 273, 447-449 i 455)

2.4. Wydatki ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach prowadzonych przez gminę.

W latach 2011-2014 na realizację zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w prowadzonych przedszkolach i szkołach Gmina wydatkowała następujące kwoty:

- w 2011 r. – 4.278,2 tys. zł na działalność przedszkoli i 287,3 tys. zł na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych (wyłącznie ze środków własnych),
- w 2012 r. – 4.299,9 tys. zł i 583,2 tys. zł (wyłącznie ze środków własnych);
- w 2013 r. – 4.620,1 tys. zł i 571,4 tys. zł (łącznie 4.864,4 tys. zł, tj. 93,7% ze środków własnych),

¹⁸ Uchwała Nr XXXI/239/2009 z dnia 26 marca 2009 r.

- w 2014 r. – 3.107,2 tys. zł i 379,1 tys. zł (łącznie 2.821,1 tys. zł – 80,9% ze środków własnych).

W okresie tym wydatki na przedszkola niepubliczne wyniosły odpowiednio: 845,2 tys. zł, 793,6 tys. zł, 1.030,2 tys. zł i 623,9 tys. zł. Wszystkie te środki stanowiły dotacje z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 311, 345 i 362-401)

W okresie objętym kontrolą, w sprawie ustalania wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę obowiązywały trzy uchwały Rady Miasta. Wprowadzały one następujące uregulowania dotyczące tych opłat:

- od 1 lutego 2003 r. - wysokość opłaty za wychowanie, nauczanie i opiekę w zakresie przekraczającym podstawy programowe w przedszkolach publicznych wynosiła 85 zł, a w latach 2004-2008 podwyższono ją do 90 zł, 100 zł i 110 zł¹⁹;
- od 1 września 2011 r. - opłata w wysokości dwóch zł za każdą rozpoczętą godzinę świadczeń i usług opiekuńczo-wychowawczych wykraczających poza pięciogodzinną podstawę wychowania przedszkolnego²⁰;
- od 1 lipca 2014 r. - opłata wysokości jednego zł za każdą godzinę zajęć przekraczającą pięciogodzinny czas dzienny przeznaczony na realizację bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach.²¹

Wszystkie ww. uchwały były zgodne z ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.²² Dyrektorzy przedszkoli informowali rodziców wychowanków o wysokości tych opłat, poprzez przekazywanie im informacji w trakcie ogólnych i indywidualnych spotkań, wywieszanie informacji na tablicach ogłoszeń oraz przy zawieraniu umów na korzystanie z opieki przedszkolnej.

W latach 2011-2013 Gmina kontrolowała wysokość opłat pobieranych przez przedszkola, sprawdzając na bieżąco wpływy z tego tytułu (nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie).

(dowód: akta kontroli str. 254-269 i 460-469)

Roczne koszty kształcenia jednego wychowanka w przedszkolach, dla których Gmina była organem prowadzącym, wyniosły w badanym okresie od 10,8 tys. zł w roku szkolnym 2011/2012 do 13 tys. zł w roku szkolnym 2013/2014. W oddziałach przedszkolnych działających w szkołach prowadzonych przez Gminę, roczne koszty kształcenia jednego wychowanka kształtowały się na poziomie odpowiednio od 3,2 tys. zł do 2,5 tys. zł i 1,8 tys. zł w roku szkolnym 2014/2015.

(dowód: akta kontroli str. 362-401 i 458-459)

2.5. Organizacja oraz wydatki ponoszone na zadania związane z dowożeniem uczniów do szkół.

W roku szkolnym 2014/2015 uczniowie zamieszkujący na terenie Gminy nie spełniali wymogów kwalifikujących ich do korzystania z bezpłatnego dowożenia. Gmina realizowała więc zadania w tym zakresie jedynie dla uczniów niepełnosprawnych. Złożone przez rodziców wnioski w tej sprawie (dotyczyły one siedmiu uczniów, w tym dwóch dojeżdżających do szkół poza terenem Gminy) zostały pozytywnie rozpatrzone. Opiekę nad tymi uczniami zapewniali przewoźnicy,

¹⁹ Uchwała Nr 13/III/2002 z 20 grudnia 2002 r.

²⁰ Uchwała Nr VI/35/2011 z 19 maja 2011 r.

²¹ Uchwała Nr XLIII/321/2014 z 26 czerwca 2014 r.

²² Dz. U. z 2013 r. poz. 827

z którymi Gmina zawarła stosowne umowy²³. Ze względu na brak zapotrzebowania (brak wniosków od rodziców w tej sprawie) nie prowadzono również dowożenia wychowanków do przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str.470-479)

Zmiany w organizacji sieci szkół, polegające na utworzeniu w 2013 r. Zespołu Szkolno-Przedszkolnego Nr 1, nie wpłynęły na organizację i koszty dowożenia uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 362-396)

2.6. Wydatki ponoszone z budżetu gminy na finansowanie szkół i przedszkoli publicznych prowadzonych przez inne podmioty oraz szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu gminy.

W okresie objętym kontrolą Gmina udzielała dotacji niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym, wymienionym w pkt. 1 niniejszego wystąpienia. Zasady ich udzielania regulowała uchwała Rady Miasta²⁴ i były one zgodne z postanowieniami ustawy o systemie oświaty w tym zakresie. Wysokość dotacji udzielonej Niepublicznemu Gimnazjum wynosiła w kolejnych latach badanego okresu: 40,8 tys. zł, 38,3 tys. zł, 24,2 tys. zł oraz 6,6 tys. zł. Średnia miesięczna wartość tych dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia wynosiła odpowiednio: 142,9 zł, 149,6 zł, 156,8 zł oraz 159,9 zł.

W tym samym czasie Przedszkole Stokrotka otrzymało w ramach dotacji odpowiednio: 845,2 tys. zł, 793,6 tys. zł, 1.030,2 tys. zł oraz 623,9 tys. zł. Wysokość miesięcznej dotacji na jednego wychowanka wynosiła: 582,1 zł, 594,9 zł, 568,1 zł oraz 566,7 zł. Obu ww. podmiotom dotacje te wypłacono w przysługujących im kwotach.

(dowód: akta kontroli str. 480-486)

2.7. Wydatki ponoszone z budżetu gminy w związku z realizacją zadań edukacyjnych na rzecz mniejszości narodowych.

W latach 2011-2014 zadania oświatowe na rzecz mniejszości narodowych Gmina realizowała w jednej szkole podstawowej i jednym gimnazjum. Obie te szkoły funkcjonowały w ramach Zespołu Szkół z Ukraińskim Językiem Nauczania. Do szkoły podstawowej uczęszczało w tym czasie od 71 do 82 uczniów (średnia dla roku szkolnego – 79), a do gimnazjum – od 30 do 34 (średnio 32). W Zespole funkcjonował także oddział przedszkolny, do którego uczęszczało od 11 do 20 wychowanków.

Działania oświatowe na rzecz uczniów pochodzących z ukraińskiej mniejszości narodowej polegały na zapewnieniu nauczania języka ukraińskiego oraz prowadzeniu zajęć w tymże języku (za wyjątkiem nauczania historii i języka polskiego, prowadzonych w języku polskim). W ramach zajęć umożliwiających podtrzymanie poczucia tożsamości narodowej, uczniom II i III etapu edukacyjnego zorganizowano również zajęcia z historii, kultury i geografii Ukrainy oraz dodatkowe zajęcia z języka ukraińskiego, w wymiarze od pół do jednej godziny tygodniowo. W latach 2012-2013 Gmina pozyskała środki finansowe z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na przeprowadzenie dodatkowych 60 godzin zajęć języka ukraińskiego dla 16 uczniów.

(dowód: akta kontroli str.238, 426, 458-459 i 487-490)

²³ Wszystkie umowy realizował Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Bartoszycach.

²⁴ Uchwała Nr XXXVIII/294/2099 z dnia 19 listopada 2009 r.

Gmina otrzymała zwiększoną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu realizacji zadań w dziedzinie oświaty na rzecz mniejszości narodowych. W 2011 r. wyniosła ona 756,4 tys. zł, w 2012 r. - 870,2 tys. zł, w 2013 r. - 873,9 tys. zł a w 2014 r. - 958,4 tys. zł.

W ww. latach Gmina przekazała Zespołowi Szkół z Ukraińskim Językiem Nauczania zwiększone środki finansowe, wynikające z określonych wag części oświatowej subwencji ogólnej, jednak w 2013 r. kwota ta była mniejsza o 79,9 tys. zł w stosunku do naliczonej części oświatowej subwencji ogólnej dla szkół tworzących Zespół.

(dowód: akta kontroli str. 232-237 i 492-499)

Nauczanie języka ukraińskiego odbywało się w ww. Zespole w wymiarze określonym rozporządzeniami Ministra Edukacji Narodowej²⁵, tj.:

- w latach szkolnych 2010/2011-2011/2012 było to 14 godzin tygodniowo w klasach I-III oraz 12 godzin tygodniowo w klasach IV-VI szkoły podstawowej i klasach I-III gimnazjum;
- w latach szkolnych 2012/2013- 2014/2015 było to po cztery godziny tygodniowo w klasach I, IV, i V szkoły podstawowej oraz I i III gimnazjum oraz po pięć godzin tygodniowo w klasach II, III i VI szkoły podstawowej i II gimnazjum²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 500-501)

W szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę nie funkcjonowały zespoły międzyoddziałowe, międzyprzedszkolne i międzyszkolne realizujące nauczanie języka mniejszości narodowych, etnicznych lub języka regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 502)

2.8. Wydatki ponoszone z budżetu gminy w związku z realizacją innych zadań w zakresie oświaty.

W badanym okresie Gmina podejmowała inne nieobowiązkowe działania na rzecz placówek oświatowych, wydając na ich sfinansowanie kwotę 156,4 tys. zł. Były to: przewozy uczniów na zawody sportowe (42,9 tys. zł), dożywianie uczestników organizowanych przez Gminę zawodów sportowych (0,5 tys. zł), organizacja sportu międzyszkolnego przez Bartoszycki Ośrodek Sportu i Rekreacji (36,4 tys. zł), wymiana międzynarodowa uczniów (7,7 tys. zł) oraz realizacja programu pn. „Umiem pływać” (68,9 tys. zł).

W latach 2011-2013 Gmina zrealizowała, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, projekt pn. „I ty możesz być mistrzem”²⁷ oraz programy pn. „Radosna szkoła” i „Cyfrowa szkoła”, w wyniku których m.in. zakupiono sprzęt komputerowy dla nauczycieli i uczniów wartości 64,6 tys. zł oraz pomoce dydaktyczne wartości 30 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 503-517)

²⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej 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) i Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 kwietnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie 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 2012 r. poz. 393).

²⁶ W części klas kontynuowano realizację zajęć wg. wymiaru określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. (Dz. U. Nr 15 poz. 142 ze zm.), na podstawie §8 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 204 ze zm.).

²⁷ Omówiony w p. 2.2. niniejszego wystąpienia.

2.9. Finansowanie przez gminę zadań oświatowych, do których nie była zobligowana na podstawie norm prawa oświatowego i rekomendacji.

Realizując dodatkowe zadania w zakresie działalności oświatowej, Gmina sfinansowała od 2014 r. trzy godziny zajęć tygodniowo w ramach realizacji programu pn. „Mały Mistrz”²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 504-505 i 518)

2.10. Nadzór nad szkołami funkcjonującymi na terenie gminy.

Działające na terenie Gminy niepubliczne szkoły i placówki oświatowe dostarczały Burmistrzowi - w terminie wskazanym w ustawie, tj. do dnia 30 września roku poprzedzającego udzielenie dotacji - informacje o planowanej liczbie uczniów lub wychowanków. Informacje o aktualnej liczbie uczniów przedstawiały natomiast w terminach wskazanych w uchwale Rady Miasta Bartoszyce²⁹, tj. do piątego dnia każdego miesiąca. Dokonując wymaganych weryfikacji przedkładanych danych, Gmina w latach 2011-2014 nie zakwestionowała wysokości i rodzajów wydatków wykazanych w rozliczeniach udzielonych dotacji.

Nieprawidłowości nie stwierdzono także w wyniku kontroli na miejscu, przeprowadzonych w latach 2012 - 2014 w Niepublicznym Gimnazjum oraz w Przedszkolu „Stokrotka”. Kontrole te dotyczyły głównie zgodności wykorzystania udzielonych dotacji z zasadami określonymi w art. 90 ust. 3 d ustawy o systemie oświaty. Polegały one na analizach liczby uczniów zgłaszanych we wnioskach o przyznanie dotacji oraz analizach wykorzystania środków udzielonych dotacji, z rozbiciem na poszczególne wydatki, w tym m.in.: wynagrodzenia nauczycieli, media, zakupy materiałów, wyposażenia, pomocy naukowych i dydaktycznych, środków czystości oraz materiałów do remontów. W wyniku ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W latach 2011-2014 Gmina nie zakwestionowała wydatków wykazanych w rozliczeniach takich dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 519-521)

Zasady organizacji i planowania pracy szkół oraz przedszkoli zostały ustalone w:

- „Ramowym Regulaminie Organizacji Pracy Szkół”, uchwalonym w 1997 r.³⁰ i obowiązującym do dnia 12 kwietnia 2012 r.,
- zarządzeniu, Burmistrza w sprawie ustalenia zasad planowania organizacji pracy szkół, obowiązującym od 12 kwietnia 2012 r.³¹.

W dokumentach tych określono m.in. zasady tworzenia oddziałów, podziału na grupy, udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej, nauczania indywidualnego, osiągania średnich wynagrodzeń, organizacji pracy w dni wolne od zajęć dydaktycznych, przygotowania projektu organizacyjnego szkoły, a także limity obsady kadrowej. Nadzór nad wykonaniem uchwały w sprawie zatwierdzenia ww. regulaminu i ww. zarządzenia sprawował dyrektor ZAO.

W 2011 r. Burmistrz przeprowadził w szkołach i przedszkolach kontrolę w zakresie prawidłowości udzielania nauczycielom urlopów dla poratowania zdrowia, obejmującą okres od 25 sierpnia 2008 r. do 15 października 2011 r. W jej wyniku sformułowano zalecenia i uwagi dotyczące działań podejmowanych w tym zakresie przez dyrektorów skontrolowanych jednostek. Wyniki nadzoru dyrektora ZAO nad prawidłowością wydatkowania środków przyznanych szkołom i przedszkolom były

²⁸ Dodatkowe zajęcia edukacyjne dla uczniów klas pierwszych szkół podstawowych.

²⁹ Wymienionej w p. 2.6. niniejszego wystąpienia.

³⁰ Uchwała Nr 12/266/97 Zarządu Miasta w Bartoszytach.

³¹ Zarządzenie nr 39/2012 Burmistrza Miasta Bartoszyce z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad planowania organizacji pracy szkół.

przedstawiane w rocznych sprawozdaniach z działalności i realizacji budżetu przez ZAO oraz informacjach o stanie i realizacji zadań oświatowych, przedstawianych Radzie Miasta przez Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 24-208 i 408-422)

W latach 2011-2014 ZAO przeprowadził w szkołach i przedszkolach publicznych cztery kontrole problemowe dotyczące zapewnienia przez dyrektorów szkół i przedszkoli bezpiecznych i higienicznych warunków nauki. Kontrole te obejmowały:

- przygotowanie szkół do roku szkolnego - kontrolą objęto dwa zespoły szkół, gimnazjum i trzy szkoły podstawowe (przeprowadzono ją w sierpniu 2011 r.);
- pełnienie dyżurów w roku szkolnym 2012/2013 - dwa zespoły szkół, gimnazjum i trzy szkoły podstawowe (grudzień 2012 r.);
- prawidłowość postępowania w wyniku wypadków osób pozostających pod opieką szkoły lub przedszkola w okresie 2 stycznia 2011 r. – 28 lutego 2013 r. - dwa zespoły szkół, trzy szkoły podstawowe i cztery przedszkola (marzec-kwiecień 2013 r.);
- zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków technicznych korzystania z obiektu przez uczniów (grudzień 2013 r. - styczeń 2014 r.) - dwa zespoły szkół, gimnazjum, trzy szkoły podstawowe i cztery przedszkola).

Ponadto, w ww. okresie ZAO przeprowadził kontrolę prawidłowości udzielania nauczycielom urlopów dla poratowania zdrowia, obejmującą okres od 25 sierpnia 2009 r. do 15 października 2011 r. We współpracy z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Bartoszycach, przeprowadził również 34 kontrole obiektów oświatowych (budynków szkolnych i przedszkolnych, hal sportowych i placów zabaw).

(dowód: akta kontroli str. 275-276 i 522-523)

W okresie objętym kontrolą, Gmina dokonywała weryfikacji poprawności danych przekazywanych z podległych szkół i przedszkoli w ramach Systemu Informacji Oświatowej (SIO). W ich wyniku, dwukrotnie (w 2012 i 2013 r.) dokonano stosownych korekt, informując o tym Ministra Edukacji Narodowej.

(dowód: akta kontroli str. 524-533)

Z przedstawionych dokumentów wynika, że w okresie objętym kontrolą NIK Gmina nie opracowała i nie wdrożyła systemu rozliczenia czasu pracy nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 534)

W szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę zatrudnionych było (na podstawie mianowania) 200 nauczycieli w roku szkolnym 2011/2012, 193 w 2012/2013, 196 w 2013/2014 i 200 w 2014/2015.³² Gmina kontrolowała dyrektorów szkół w zakresie zasadności zatrudnia nauczycieli w trybie art. 10 ust. 7 ustawy Karta Nauczyciela, poprzez zatwierdzanie zmian w arkuszach organizacyjnych prowadzonych szkół.

(dowód: akta kontroli str. 534-546)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

³² Podano stany na dzień 30 września.

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.

Olsztyn, dnia grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Andrzej Sibierski
Inspektor k.p.

.....
podpis