



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL. 410.015.03.2021

Piotr Petrykowski
Burmistrz Bartoszyce
Urząd Miejski w Bartoszycach
ul. Bohaterów Monte Cassino 1
11-200 Bartoszyce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/006 „Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bartoszycach, ul. Bohaterów Monte Cassino 1, 11-200 Bartoszyce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Petrykowski, Burmistrz, od 9 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) warunków realizacji zadań oświatowych.2. Finansowanie zadań oświatowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Wojciech Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/107/2021 z 9 września 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1)</p>

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach objętych kontrolą Burmistrz zapewnił odpowiednie warunki organizacyjne do realizacji zadań oświatowych na terenie Gminy Miejskiej Bartoszyce (dalej: Gmina), za których realizację odpowiadała głównie wyspecjalizowana jednostka budżetowa – Zespół Administracyjny Oświaty (dalej: ZAO). Gmina podejmowała skuteczne działania w celu doposażenia prowadzonych szkół w dodatkowe pomoce dydaktyczne, wyposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej oraz w celu zapewnienia miejsca w przedszkolach jak największej liczbie dzieci. Monitorowała również problem wyłączenia cyfrowego uczniów w okresie pandemii COVID-19, podejmując w tym zakresie właściwe działania. O realizacji zadań oświatowych informowała Radę Miasta, terminowo przekazując jej dane o stanie realizacji zadań oświatowych. Finansowanie zadań oświatowych odbyło się m.in. z pełnym wykorzystaniem części oświatowej subwencji ogólnej wraz z rezerwą. Środki finansowe otrzymane m.in. w formie dotacji celowych z budżetu państwa oraz pochodzące z innych źródeł zostały właściwie wykorzystane. Ustaleń tych dokonano na podstawie badania próby wydatków w łącznej kwocie 2 264,47 tys. zł⁴ (79% całkowitej kwoty wydatków poniesionych na ten cel). W przypadkach tego wymagających prawidłowo ustalono wysokość środków niewykorzystanych i dokonano ich zwrotu. Sprawozdania budżetowe w zakresie dochodów i wydatków

¹ 30.11.2021 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Analizą objęto dokumentację dotyczącą wydatków z dotacji na zakup podręczników w kwocie 985,33 tys. zł (w tym 145,99 tys. zł wydatkowane do 30 września 2021 r.) oraz wydatków na zakup wyposażenia do szkół na kwotę 1 279,14 tys. zł, dofinansowanych środkami UE z projektu „Bartoszyckie szkoły stawiają na kompetencje kluczowe”.

na zadania oświatowe zostały sporządzone zgodnie z ewidencją księgową. Edukacja uczniów szczególnie uzdolnionych była wspierana poprzez przyznanie im nagrody Burmistrza. Gmina realizowała inwestycje mające na celu poprawę jakości funkcjonowania oświaty. Stwierdzono jednak, że w latach 2017-2020 nieprawidłowo zaplanowano wydatki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, gdyż w budżecie Gminy określono je w wysokości niższej od wymaganej art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie przez j.s.t. warunków do realizacji zadań oświatowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie działała rada oświatowa. Jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Miasta Bartoszyce ze, względu na fakt, iż Gmina jest organem prowadzącym tylko dla pięciu szkół podstawowych i czterech przedszkoli publicznych zadania rady oświatowej wypełniała komisja Rady Miasta w Bartoszycach właściwa do spraw oświaty.

(akta kontroli str. 2-3)

1.2. Od 15 czerwca 2003 r. na terenie Gminy funkcjonował ZAO⁷ do którego zadań należało m.in.:

- prowadzenie spraw związanych z tworzeniem, likwidacją i przekształcaniem szkół i przedszkoli,
- sporządzanie corocznych informacji o stanie realizacji zadań oświatowych,
- nadawanie i cofanie uprawnień szkoły publicznej szkołom niepublicznym,
- obsługiwanie szkół i przedszkoli w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości,
- prowadzenie obsługi płacowej szkół i przedszkoli,
- naliczanie kosztów wychowania przedszkolnego pokrywanych przez Gminę,
- dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- naliczanie i rozliczanie dotacji dla szkół, przedszkoli i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne tj. inne niż jednostki samorządu terytorialnego,
- prowadzenie bazy danych Systemu Informacji Oświatowej (dalej: SIO),
- przygotowanie projektów uchwał Rady Miasta i zarządzeń Burmistrza z zakresu oświaty.

(akta kontroli str. 4-23)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przekazano⁸ Radzie Miasta informacje o realizacji zadań oświatowych za lata 2017-2021, przed 31 października każdego roku, tj. w zgodnie z art. 11 ust. 7 Prawa oświatowego.

(akta kontroli str. 24-28)

⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r., poz. 1762), dalej: Karta Nauczyciela.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Powołany na podstawie uchwały nr 47/IX/2003 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej.

⁸ Informacja była przygotowywana i przekazywana do Rady Miasta przez ZAO.

1.4. Gmina prowadziła następujące szkoły i przedszkola :

- Szkołę Podstawową nr 1 im. Romualda Traugutta w Bartoszycach,
- Szkołę Podstawową nr 3 im. Tadeusza Kościuszki w Bartoszycach,
- Szkołę Podstawową nr 4 im. I Pułku Artylerii Lekkiej w Bartoszycach,
- Szkołę Podstawową nr 7 im. Józefa Wybickiego w Bartoszycach,
- Szkołę Podstawową nr 8 im. Lesi Ukrainki z Ukraińskim Językiem Nauczania w Bartoszycach,
- Przedszkole Publiczne nr 2 w Bartoszycach,
- Integracyjne Przedszkole Publiczne nr 4 w Bartoszycach,
- Przedszkole Publiczne nr 6 w Bartoszycach,
- Przedszkole Publiczne nr 9 w Bartoszycach.

W 2019 r. likwidacji uległy trzy gimnazja prowadzone przez Gminę.

(akta kontroli str. 29-30)

1.5. W dniu 21 września 2020 r.⁹ Gmina zawarła z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego porozumienie na utworzenie z dniem 1 września 2022 r. i prowadzenie szkoły muzycznej I stopnia. W związku z tym porozumieniem nie zostały przekazane żadne środki finansowe.

(akta kontroli str. 31-35)

1.6. W okresie objętym kontrolą Gmina była organem rejestrującym dla jednego Przedszkola Niepublicznego „Stokrotka”.

(akta kontroli str. 36)

1.7. W latach 2017 - 2021 (do 30 września) we wszystkich szkołach prowadzono następujące zajęcia dodatkowe:

- Logopedia – średnia godzin w tygodniu: 45,2 w 2017 r., 49,4 w 2018 r., 46 w 2019 r., 33,6 w 2020 r. i 37 w 2021 r. (do 30 września). Średnia w roku liczba uczniów objętych zajęciami wynosiła: 155,7 w 2017 r., 193,4 w 2018 r., 182,4 w 2019 r., 127,7 w 2020 r. i 109 w 2021 r. (do 30 września).
- Zajęcia rewalidacyjne orientacji przestrzennej i poruszania się średnia godzin w tygodniu: 18 w 2017 r., 14,2 w 2018 r., 22 w 2019 r., 15 w 2020 r. i 18 w 2021 r. (do 30 września). Średnia w roku liczba uczniów objętych zajęciami wynosiła: 14,4 w 2017 r., 10,4 w 2018 r., 19 w 2019 r., 12,6 w 2020 r. i 14,6 w 2021 r. (do 30 września).
- Zajęcia socjoterapeutyczne – średnia godzin w tygodniu: dwie w 2017 r., dwie w 2018 r., jedna w 2019 r., 1,5 w 2020 r. i 3,2 w 2021 r. (do 30 września). Średnia w roku liczba uczniów objętych zajęciami wynosiła 10 w 2017 r., 14 w 2018 r., 17,2 w 2019 r., 15 w 2020 r. i 21,4 w 2021 r. (do 30 września).
- Świetlica szkolna średnia godzin w tygodniu: 221 w 2017 r., 224 w 2018 r., 219 w 2019 r., 177,6 w 2020 r. i 108,9 w 2021 r. (do 30 września). Średnia w roku liczba uczniów objętych zajęciami wynosiła 287 w 2017 r., 276 w 2018 r., 272,8 w 2019 r., 225 w 2020 r. i 153 w 2021 r. (do 30 września).
- Koła zainteresowań średnia godzin w tygodniu: 118,4 w 2017 r., 31,6 w 2018 r., 62 w 2019 r., 96,2 w 2020 r. i 95,5 w 2021 r. (do 30 września). Średnia w roku liczba uczniów objętych zajęciami wynosiła 244 w 2017 r., 248,2 w 2018 r., 585,2 w 2019 r., 957,6 w 2020 r. i 1 182,1 w 2021 r. (do 30 września).
- Inne: rewalidacyjne, korekcyjno-kompensacyjne, terapeutyczne, przedmioty językowe dla powracających z zagranicy, dydaktyczno-wyrównawcze, zindywidualizowana ścieżka kształcenia, zajęcia artystyczne służące

⁹ Do porozumienia zawarto aneks - 31 sierpnia 2021 r., na mocy którego ustalono termin realizacji projektu.

podtrzymaniu ukraińskiej tożsamości narodowej – średnia godzin w tygodniu: 118 w 2017 r., 159,2 w 2018 r., 155,5 w 2019 r., 150,2 w 2020 r. i 166,83 w 2021 r. (do 30 września). Średnia w roku liczba uczniów objętych zajęciami wynosiła 250 w 2017 r., 427 w 2018 r., 384,2 w 2019 r., 264,5 w 2020 r. i dwóch w 2021 r. (do 30 września).

- Język obcy (poza obowiązkowymi) średnia godzin w tygodniu: jedna 2018 r., dwie w 2019 r., dwie w 2020 r. i 95,5 w 2021 r. (do 30 września). Średnia w roku liczba uczniów objętych zajęciami wynosiła 23 w 2018 r., 23 w 2019 r., 23 w 2020 r. i 23 w 2021 r. (do 30 września).

Wydatki Gminy na dodatkowe zajęcia edukacyjne organizowane w szkołach wynosiły:

- 1 370,67 tys. zł w 2017 r.,
- 1 328,74 tys. zł w 2018 r.,
- 1 611,63 tys. zł w 2019 r.,
- 1 602,78 tys. zł w 2020 r.,
- 1 106,90 tys. zł w 2021 r. (do 30 września).

Łącznie w okresie objętym kontrolą wydatkowano na ten cel 7 020,81 tys. zł.

(akta kontroli str. 37-40)

1.8. Wyniki egzaminów po ósmej klasie we wszystkich szkołach Gminy, w okresie objętym kontrolą, kształtowały się następująco:

- Liczba uczniów, którzy przystąpili do egzaminu – 207, w tym dwóch uzyskało wynik 100%, 124 uzyskało wynik od 50% do 99% oraz 81 uzyskało wynik poniżej 50% w roku szkolnym 2018/2019¹⁰.
- Liczba uczniów, którzy przystąpili do egzaminu – 222, w tym żaden nie uzyskał wyniku 100%, 109 uzyskało wynik od 50% do 99% oraz 113 uzyskało wynik poniżej 50% w roku szkolnym 2019/2020.
- Liczba uczniów, którzy przystąpili do egzaminu – 258, w tym żaden nie uzyskał wyniku 100%, 136 uzyskało wynik od 50% do 99% oraz 122 uzyskało wynik poniżej 50% w roku szkolnym 2020/2021.

W latach 2017 – 2021 (do 30 września), zagadnienia dotyczące wyników egzaminów po ukończeniu ósmej klasy szkoły podstawowej nie były przedmiotem posiedzeń Rady Miasta.

(akta kontroli str. 41-42)

1.9. W okresie objętym kontrolą do Rady Miasta nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania szkół, przedszkoli i placówek oświatowych. Sześć skarg w tym przedmiocie natomiast wpłynęło do Urzędu. Dotyczyły one nieprzyjęcia dziecka do przedszkola, niewłaściwego zachowania nauczyciela wobec ucznia, jakości żywienia w przedszkolach, zamknięcia kuchni w przedszkolach i wprowadzenia cateringu, nieprzyjęcia dziecka do świetlicy szkolnej oraz braku oświetlenia boiska szkolnego, co uniemożliwiało korzystanie z niego w godzinach popołudniowych i wieczornych. Po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających, cztery skargi uznano za zasadne. Analiza dokumentacji związanej z ww. skargami wykazała, że przy ich rozpatrywaniu przestrzegano zasad i terminów określonych w dziale VIII Kodeks Postępowania Administracyjnego¹¹ oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów

¹⁰ W latach szkolnych 2016/17 i 2017/18 nie było klas ósmych.

¹¹ Ustawa Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).

z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹².

(akta kontroli str. 43-44)

1.10. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy:

- a) Od 2017 r. na Gminę nie zostały nałożone dodatkowe obowiązki w zakresie zadań oświatowych.
- b) Corocznie ponoszono coraz większe wydatki ze środków własnych na realizację zadań oświatowych, co związane było głównie ze zbyt wolnym wzrostem subwencji oświatowej w porównaniu ze wzrostem płac nauczycieli i pracowników niepedagogicznych.
- c) Gmina otrzymała od administracji rządowej pomoc rzeczową na funkcjonowanie szkół i przedszkoli. W 2017 r. otrzymała wyposażenie do gabinetów profilaktyki zdrowotnej (szafy medyczne, stół zabiegowy, kozetka, torby medyczne, tablica do badania wzroku, parawany, ciśnieniomierze), a w 2019 r. i 2020 r. otrzymała tablice interaktywne (9 szt.) oraz projektory (3 szt.). Ponadto, w ramach programów „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła +” otrzymała w 2020 r. 102 laptopy.
- d) W szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę nie wystąpiły przypadki zwolnień lub obniżenia pensum nauczycieli w związku z Covid-19.
- e) Gmina monitorowała problem wyłączenia cyfrowego uczniów w okresie pandemii Covid-19. W czasie nauki zdalnej dyrektorzy szkół zgłaszali, że niektórzy uczniowie nie mogą uczestniczyć w nauce zdalnej, ponieważ nie posiadają komputerów, a w przypadku rodzin wielodzietnych - nie wszystkie dzieci miały dostęp do komputerów podłączonych do internetu. Aby zapobiegać wykluczeniu tych uczniów Gmina zakupiła w ramach programu „Zdalna Szkoła” 52 laptopy i przekazała je szkołom. Zarządzeniem nr 88/2020 Burmistrza Miasta Bartoszyce z 9 czerwca 2020 r. dyrektorzy szkół zostali upoważnieni do użyczenia sprzętu niezbędnego do zdalnego nauczania uczniom i nauczycielom. Sytuacja powtórzyła się jesienią 2020 r., gdy ponownie wprowadzono nauczanie zdalne. W ramach programu „Zdalna szkoła+” zakupiono i przekazano szkołom 50 komputerów do użyczenia uczniom i nauczycielom realizującym zdalne nauczanie.
- f) Podstawowym problemem przy realizacji zadań oświatowych przez Gminę są rosnące wydatki na oświatę i niewystarczający poziom subwencji oświatowej. Ważnym problemem jest również zapewnienie wystarczającej liczby miejsc w przedszkolach. Pomimo zwiększenia liczby miejsc w przedszkolach, kosztem rezygnacji z przygotowania na miejscu posiłków oraz rezygnacji z sal ruchowych, rodzicom dzieci, dla których brakuje miejsc w przedszkolach proponowane są miejsca w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. Z informacji przekazywanych przez dyrektorów szkół i przedszkoli wynika, że w szkołach i przedszkolach nie występują problemy dotyczące braku sal lekcyjnych czy, poza nielicznymi wyjątkami, braku nauczycieli kierunkowych oraz pracowników obsługi.

(akta kontroli str. 45-50)

1.11. W okresie objętym kontrolą 178 dzieci¹³ w wieku przedszkolnym nie zostało zakwalifikowanych w postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkoli. Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, wychowanie przedszkolne realizowane jest w przedszkolach oraz

¹² Dz. U. Nr 5 poz. 46.

¹³ W tym: 48 w 2017 r., 11 w 2018 r., 16 w 2019 r., 51 w 2020 r. i 52 w 2021 r.

oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. Ogólna liczba miejsc w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych jest wystarczająca do przyjęcia dzieci zgłaszanych do opieki przedszkolnej.

W przypadku, gdy liczba dzieci zgłaszanych do danego przedszkola przewyższa liczbę miejsc w tym przedszkolu, rodzicom dzieci wskazywane jest miejsce w innym przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, które mogą przyjąć dziecko.

(akta kontroli str. 51-53)

1.12. Gmina podejmowała działania w celu zwiększenia liczby miejsc w przedszkolach. W 2020 r. adoptowano dodatkowe pomieszczenia i utworzono od 1 września 2020 r. dodatkowo dwie grupy, po jednej w Przedszkolu Publicznym nr 9 i Integracyjnym Przedszkolu Publicznym nr 4. Zwiększyło to o 41 liczbę miejsc przedszkolnych, tj. z 540 do 581.

Ponadto, podjęto działania w celu utworzenia jeszcze jednego przedszkola. W tym celu Rada Miasta Bartoszyce 28 stycznia 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXIII/211/2021 w sprawie wyrażenia woli nabycia nieruchomości, w której planowane jest jego utworzenie. Według stanu na 30 września 2021 r. trwały prace przygotowawcze do realizacji tego zadania.

(akta kontroli str. 54-57)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2017-2021 (do 30 września) w Gminie zapewniono odpowiednie warunki organizacyjne do realizacji zadań oświatowych, za których realizację odpowiadała główne wyspecjalizowana jednostka budżetowa – Zespół Administracyjny Oświaty. Gmina finansowała szereg zajęć dodatkowych realizowanych we wszystkich prowadzonych szkołach, zabiegała o wyposażenie gabinetów profilaktyki zdrowotnej w tych szkołach oraz doposażyła je w dodatkowe pomoce dydaktyczne. W Urzędzie monitorowano także problem wyłączenia cyfrowego uczniów w okresie pandemii Covid-19. W celu pozyskania laptopów dla uczniów realizujących zdalny tryb nauczania korzystano ze środków w ramach programów „Zdalna szkoła” i „Zdalna szkoła +”. Podejmowano również działania w celu zapewnienia miejsca w przedszkolach jak największej liczbie dzieci. O realizacji zadań oświatowych informowano Radę Miasta, terminowo przekazując jej odpowiednie informacje.

OBSZAR

2. Finansowanie zadań oświatowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą w uchwałach budżetowych Gminy były ujęte dochody z części oświatowej subwencji ogólnej w wysokościach odpowiadającym kwotom wskazanym w informacjach otrzymanym od ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W 2017 r. była to kwota 17 180,58 tys. zł, w 2018 r. – 17 670,74 tys. zł, w 2019 r. – 17 972,53 tys. zł, w 2020 r. – 17 943,76 tys. zł oraz do 30 września 2021 r. – 18 099 tys. zł.

(akta kontroli str. 58-82)

2.2. W okresie objętym kontrolą Gmina otrzymała środki z budżetu państwa na realizację zadań oświatowych w kwotach, które były ujemowane w planie dochodów jednostki na poszczególne lata.

W ramach części oświatowej subwencji ogólnej, rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji z budżetu państwa lub z innych źródeł¹⁴, na zadania oświatowe Gmina zaplanowała w:

- 2017 r. – dochody w kwocie 20 228,79 tys. zł (wykonała 19 973,23 tys. zł, co stanowiło 22,08% dochodów ogółem). Subwencja na zadania oświatowe łącznie z rezerwą stanowiła 19,06% dochodów ogółem, ponadto 61,45 tys. zł z rezerwy części oświatowej, 1 985,23 tys. zł z dotacji oraz 846,19 tys. zł z innych źródeł.
- 2018 r. – dochody w kwocie 20 993,53 tys. zł (wykonała 20 857,38 tys. zł co stanowiło 21,31% dochodów ogółem). Subwencja na zadania oświatowe łącznie z rezerwą stanowiła 18,14% dochodów ogółem, ponadto 86,21 tys. zł z rezerwy części oświatowej, 1 844,37 tys. zł z dotacji, 1 363,60 tys. zł z innych źródeł.
- 2019 r. – dochody w kwocie 22 618,65 tys. zł (wykonała 22 412,08 tys. zł co stanowiło 20,62% dochodów ogółem). Subwencja na zadania oświatowe łącznie z rezerwą stanowiła 16,99% dochodów ogółem ponadto otrzymała 500,29 tys. zł z rezerwy części oświatowej, 1 741,90 tys. zł z dotacji, 2 400,78 tys. zł z innych źródeł.
- 2020 r. – dochody w kwocie 21 580,99 tys. zł (wykonała 21 343,92 tys. zł co stanowiło 17,69% dochodów ogółem). Subwencja na zadania oświatowe łącznie z rezerwą stanowiła 15,04% dochodów ogółem ponadto 207,63 tys. zł z rezerwy części oświatowej, 1 573,64 z dotacji oraz 1 638,3 tys. zł z innych źródeł.
- 2021 r. (do 30 września) – dochody w kwocie 21 035,73 tys. zł (wykonała 17 521,84 tys. zł co stanowiło 20,20% dochodów ogółem). Subwencja na zadania oświatowe stanowiła 17,73% dochodów ogółem, ponadto 1 567,22 tys. zł z dotacji oraz 877,15 tys. zł z innych źródeł.

(akta kontroli str. 83)

2.3. W okresie objętym kontrolą Gmina dokonała zwrotu subwencji oświatowej za lata 2017 - 2020 w łącznej kwocie 193,80 tys. zł. I tak:

- 33,14 tys. zł zwrócono 12 maja 2021 r. – subwencja za 2017 r.,
- 45,01 tys. zł zwrócono 12 maja 2021 r. – subwencja za 2018 r.,
- 66,43 tys. zł zwrócono 28 czerwca 2021 r. – subwencja za 2019 r.,
- 49,15 tys. zł zwrócono 7 kwietnia 2021 r. – subwencja za 2020 r.

Jak wynika z czterech decyzji¹⁵ Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczących zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2017 – 2020, przyczyną zawyżenia przez Gminę o ww. kwotę subwencji oświatowej było wykazania w SIO jako uczniów mniejszości narodowych i etnicznych także tych, którzy nie posiadali obywatelstwa polskiego. Gmina dokonała zwrotu ww. środków w terminach określonych w ww. decyzjach.

W dniu 25 maja 2021 r. Gmina złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie cztery skargi dotyczące tych decyzji nakazujących zwrot nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. W skargach tych Gmina zarzuciła błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przez Ministerstwo

¹⁴ Odpłatność rodziców za przedszkola i wyżywienie, zwrot kosztów wychowania przedszkolnego dzieci zamieszkałych w innych gminach uczęszczających do przedszkoli w Bartoszycach, środki z UE w latach 2017-2021.

¹⁵Decyzje nr ST4.4759.84.2021.3.CNNF, ST4.4759.143.2021.3.CNNF, ST4.4759.144.2021.3.CNNF, ST4.4759.145.2021.3.CNNF Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej z 18 marca, 26 kwietnia, 7 czerwca 2021 r.

obowiązujących przepisów oraz niewyjaśnienie rozbieżności pomiędzy zapisami poszczególnych aktów prawnych. Według stanu na 23 listopada 2021 r. w sprawach tych nie wydano orzeczenia.

(akta kontroli str. 84-110)

2.4. Wysokość wydatków poniesionych przez Gminę na finansowanie zadań oświatowych w latach 2017-2021 przedstawiała się następująco:

- a) W latach 2017-2020 na zadania oświatowe przeznaczono 100% otrzymanej subwencji oświatowej. I tak:
- 17 180,58 tys. zł w 2017 r.,
 - 17 670,74 tys. zł w 2018 r.,
 - 17 972,53 tys. zł w 2019 r.,
 - 17 943,76 tys. zł w 2020 r.

W 2021 r. (do 30 września) Gmina wykorzystała 15 379,64 tys. zł (85%) z kwoty subwencji w wysokości 18 099 tys. zł.

(akta kontroli str. 83)

- b) Gmina otrzymała z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej następujące środki: 61,45 tys. zł w 2017 r., 86,21 tys. zł w 2018 r., 500,29 tys. zł w 2019 r. oraz 207,63 tys. zł w 2020 r. Otrzymane środki corocznie przeznaczano w całości na dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli, w tym także przechodzących na emeryturę.

W 2021 r. (do 30 września) Gmina nie otrzymała środków z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.

(akta kontroli str. 111-134)

- c) Gmina otrzymała z budżetu państwa na zadania oświatowe 8 712,36 tys. zł dotacji z przeznaczeniem na: dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, sfinansowanie zakupu podręczników i materiałów edukacyjnych, dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów oraz na programy „Wyprawka szkolna i „Aktywna tablica”. I tak:
- 1 985,23 tys. zł w 2017 r.,
 - 1 844,37 tys. zł w 2018 r.,
 - 1 741,90 tys. zł w 2019 r.,
 - 1 573,64 tys. zł w 2020 r.,
 - 1 567,22 tys. zł w 2021 r. (do 30 września).

Gmina zwróciła do budżetu państwa za okres 2017-2020, zgodnie z art. 251 ustawy o finansach publicznych¹⁶, łącznie 732,76 tys. zł niewykorzystanej dotacji.

(akta kontroli str. 135-150)

Badaniem objęto dokumentację (180 faktur i rozliczenia dotacji za lata 2017 – 2020), dotyczącą dotacji przyznanej Gminie w latach 2017 – 2021 na zakup podręczników za łączną kwotę 985,33 tys. zł. W wyniku badania ustalono, że:

- wszystkie wydatki poniesiono zgodnie z przeznaczeniem,
- dotację za lata 2017 – 2020 w kwocie 839, 34 tys. zł prawidłowo i terminowo rozliczono.

(akta kontroli str.135-150)

- d) W okresie objętym kontrolą wydatkowano na zadania oświatowe ze środków pochodzących z innych źródeł niż subwencja i dotacje oświatowe łączną kwotę

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).

7 126,02 tys. zł. Środki te pochodziły m.in. ze zwrotu kosztów wychowania przedszkolnego dzieci zamieszkałych w innej gminie, uczęszczających do bartoszyckich szkół – 584,32 tys. zł, z odpłatności rodziców za przedszkola – 3 723,65 tys. zł i z UE – 2 516,33 tys. zł. Gmina w tym czasie realizowała dwa projekty:

- „Bartoszyckie szkoły stawiają na kompetencje kluczowe”, realizowany w latach 2018-2020, dofinansowany kwotą 578,53 tys. zł. Projekt dotyczył m.in. doposażenia przedszkoli w pomoce dydaktyczne oraz organizacji warsztatów dla dzieci.
- „Bartoszyckie szkoły stawiają na kompetencje kluczowe”, realizowany w latach 2019 – 2021, a dotyczył on m.in. doposażenia szkół w pomoce dydaktyczne oraz szkoleń nauczycieli i był dofinansowany kwotą 1 937,80 tys. zł.

Badaniu został poddany jeden z projektów, tj. projekt „Bartoszyckie szkoły stawiają na kompetencje kluczowe”.

Umowę o dofinansowanie ww. projektu zawarto z Instytucją Zarządzającą 28 marca 2019 r. Łączna wartość projektu (po zmianach) wyniosła 2 051,13 tys. zł, w tym wysokość dofinansowania na lata 2019-2021 ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Oś priorytetowa „Kadry dla gospodarki”, Działanie „Podniesienie jakości oferty edukacyjnej ukierunkowanej na rozwój kompetencji kluczowych uczniów” – 1 597,26 tys. zł. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. zaangażowanie rzeczowe i finansowe realizacji projektu wyniosło 100% – zakończono go 30 czerwca 2021 r. Zwrócona została niewykorzystana kwota w wysokości 7,92 tys. zł.

W ramach projektu Gmina realizowała sześć zadań, które zrealizowano w całości i osiągnięto założone wskaźniki, tj.:

1. Zadanie 1 – zakup wyposażenia dla pracowni przyrodniczych,
2. Zadanie 2 – wsparcie dla nauczycieli,
3. Zadanie 3 – zajęcia dodatkowe dydaktyczno-wyrównawcze, warsztaty,
4. Zadanie 4 – warsztaty organizowane poza lekcjami z zakresu rozwoju kompetencji kluczowych,
5. Zadanie 5 – indywidualizacja pracy z uczniami ze specjalnymi potrzebami,
6. Zadanie 6 – wycieczki edukacyjne dla uczniów.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą wydatkowania kwoty 1 279,14 tys. zł, tj. 62,6% wartości projektu. Analiza wykazała m.in., że faktury dotyczyły zakupu m.in. wyposażenia, pomocy naukowych i sprzętu do szkół oraz opłat za organizację wycieczek dla uczniów, faktury potwierdzające te zakupy były sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym i zostały prawidłowo zaksięgowane w ewidencji księgowej i opłacone. Prawidłowo rozliczono także z Instytucją Zarządzającą, na podstawie złożonych wniosków o płatność, dofinansowane zadanie.

(akta kontroli str. 151-166)

- e) W latach 2017-2020 na realizację bieżących zadań oświatowych samorząd przeznaczył z własnych środków następujące kwoty:
- 6 079,35 tys. zł, tj. 23,3% bieżących wydatków oświatowych w 2017 r.,
 - 6 959,63 tys. zł, tj. 25% bieżących wydatków oświatowych w 2018 r.,
 - 6 821,39 tys. zł, tj. 23,3% bieżących wydatków oświatowych w 2019 r.,
 - 7 717,27 tys. zł, tj. 26,55% bieżących wydatków oświatowych w 2020 r.,

- 6 102,64 tys. zł tj. 25,8% bieżących wydatków oświatowych w 2021 r. (do 30 września).

Gmina dopłaciła ze środków własnych do wynagrodzeń nauczycieli (wraz z pochodnymi i odpisem na fundusz socjalny): w 2017 r. – 307,38 tys. zł, w 2018 r. – 481,17 tys. zł, w 2019 r. – 755,26 tys. zł, w 2020 r. – 1 102,67 tys. zł.

Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, Ministerstwo Edukacji Narodowej corocznie ustala kryteria podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej podając cele, na które można ubiegać się o środki z rezerwy oświatowej. Nie jest możliwe wnioskowanie o środki z rezerwy na cele inne, niż wskazane w kryteriach pomimo, że stanowią one duże obciążenie dla budżetu samorządu (np. cele inwestycyjne, remonty bieżące niebędące skutkiem działania żywiołów, wydatki bieżące na utrzymanie szkół i wynagrodzenia czy koszty związane z urlopami nauczycieli na poratowanie zdrowia).

(akta kontroli str. 166)

2.5. Gmina zapewniła w latach 2017-2020 w swoim budżecie środki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli zatrudnionych w prowadzonych przez nią szkołach w wysokości mniejszej niż określona w Karcie Nauczyciela. Ich wysokość wyniosła: w 2017 r. – 68,96 tys. zł (co stanowiło 0,48% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli), w 2018 r. – 79,75 tys. zł (0,54%), w 2019 r. – 81,90 tys. zł (0,52%), w 2020 r. – 72,15 tys. zł (0,46%). Jedynie w 2021 r. zapewniła środki we właściwej wysokości 125,50 tys. zł, tj. 0,95% planowanych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

(akta kontroli str. 167-168)

2.6. Jak wyjaśnił Sekretarz, Gmina wspierała edukację i promowała osiągnięcia uczniów szczególnie uzdolnionych, organizując corocznie galę „Najlepsi z najlepszych”, podczas której w obecności rodziców przedstawiane były sukcesy uczniów i otrzymywali oni nagrody Burmistrza. Nagradzani byli uczniowie zgłoszeni przez dyrektorów szkół którzy: zostali laureatami lub finalistami wojewódzkich konkursów przedmiotowych, zostali wybrani najlepszymi uczniami w poszczególnych szkołach, osiągnęli najlepsze w mieście wyniki z egzaminów ósmoklasisty (wcześniej egzaminów gimnazjalnych i po szóstej klasie szkoły podstawowej), zostali wybrani najlepszymi sportowcami w poszczególnych szkołach, zdobyli jedno z trzech pierwszych miejsc w województwie w konkurencjach sportowych. Szkoły nie przyznawały własnych nagród.

Nagrody miały postać bonów finansowych. Ze względu na panującą pandemię Covid-19 w 2020 r. i 2021 r. nie organizowano gali. Jedynie laureaci i finaliści wojewódzkich konkursów przedmiotowych otrzymali nagrody Burmistrza.

Liczba uczniów nagradzanych i wydatki poniesione na ten cel ze środków własnych Gminy, przedstawiały się następująco:

- 81 uczniów i 20,22 tys. zł w 2017 r.,
- 105 uczniów i 20,45 tys. zł w 2018 r.,
- 103 uczniów i 20,34 tys. zł w 2019 r.,
- 42 uczniów i 6,98 tys. zł w 2020 r.,
- 24 uczniów i 7,79 tys. zł w 2021 r. (do 30 września).

(akta kontroli str. 169)

2.7. W latach 2017 – 2021 (do 30 września) wydatki na edukację przypadające na jednego ucznia/wychowanka kształtowały się następująco:

- 8 110 zł w 2017 r.,
- 8 541 zł w 2018 r.,

- 9 414 zł w 2019 r.,
- 9 836 zł w 2020 r.,
- 9 616 zł w 2021 r. (do 30 września).

(akta kontroli str. 170-173)

2.8. Dane wykazane w rocznych zbiorczych sprawozdaniach budżetowych Rb-27S i Rb-28S za lata 2017-2020 oraz na 30 września 2021 r. w zakresie dochodów i wydatków na zadania oświatowe były zgodne z prowadzoną ewidencją księgową Gminy.

(akta kontroli str. 174)

2.9. Jak wyjaśnił Skarbnik Miasta, w latach 2017 – 2021 (do 30 września), Gmina zaciągała kredyty na spłatę zobowiązań z tytułu wcześniej zaciągniętych kredytów oraz na pokrycie deficytu budżetowego bez wskazywania źródeł jego powstania. W związku z powyższym nie można przyporządkować konkretnej kwoty zaciągniętego kredytu do pokrycia wydatków poniesionych na oświatę.

(akta kontroli str. 175-176)

2.10. Gmina w latach 2017–2021 (do 30 września) udzielała dotacji jednemu Przedszkolu Niepublicznemu „Stokrotka” w Bartoszycach. Łącznie w tych latach wysokość dotacji wyniosła 5 341,02 tys. zł. Dotacje były udzielane i rozliczane zgodnie z uchwałami Rady Miasta Bartoszyce w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych¹⁷. Naliczaniem, przekazywaniem i rozliczaniem otrzymanej dotacji zajmował się ZAO.

(akta kontroli str. 177)

2.11. W badanym okresie Gmina poniosła nieprzewidziane wydatki w zakresie zadań oświatowych w związku z pandemią Covid19 w łącznej kwocie 1,39 tys. zł. Dokonano zakupu ozonatorów (generatorów ozonu), rękawic, przyłbic i fartuchów ochronnych.

(akta kontroli str. 178)

2.12. Jak wyjaśnił Sekretarz, Gmina realizuje wszystkie zadania oświatowe do których realizacji jest zobowiązana.

(akta kontroli str. 179)

2.13. W latach 2017 – 2021 (do 30 września) na zadania inwestycyjne Gmina wydała 827,50 tys. zł, z tego 80 tys. zł z PFRON, a pozostałą kwotę ze środków własnych. Były to następujące inwestycje oświatowe:

- 2017 r. – budowa wiaty śmietnikowej przy Szkole Podstawowej nr 7, zakup i montaż klimatyzatora w Szkole Podstawowej Nr 1, montaż klimatyzacji na poddaszu budynku Szkoły podstawowej nr 8 Zakup zmywarki do Przedszkola Nr 9 (54,30 tys. zł),
- 2018 r. – wykonanie monitoringu wizyjnego, w Szkole Podstawowej nr 7 modernizacja sali dydaktycznej w Przedszkolu nr 2, dachu budynku Szkoły

¹⁷ Uchwała Nr XVII/101/2015 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miejskiej Bartoszyce dla niepublicznych jednostek oświatowych zakładanych i prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż Gmina Miejska Bartoszyce. Uchwała Nr XXXVI/235/2017 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż j.s.t. oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji. Uchwała Nr XLVIII/317/2018 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż j.s.t. oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Podstawowej nr 1, łazienek w Przedszkolu nr 4, zakup i montaż windy w Przedszkolu nr 4 (420,60 tys. zł),

- 2019 r. –wymiana ogrodzenia w Szkole Podstawowej nr 1, modernizacja Sali dydaktycznej w Przedszkolu nr 2, modernizacja łazienek w Przedszkolu nr 4, projekt modernizacji ochrony przeciwpożarowej i instalacji elektrycznej w Szkole Podstawowej nr 7 i Gimnazjum nr 2 (116,80 tys. zł),
- 2020 r. — modernizacja pomieszczeń w Przedszkolu nr 4 i 9 (306,80 tys. zł),
- w 2021 r. (do 30 września) – projekt termomodernizacji i odwodnienia budynku Przedszkola nr 6 i Szkoły Podstawowej nr 1 (29 tys. zł).

Inwestycje realizowano ze środków własnych oraz z dotacji z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 180-181)

2.14. W okresie objętym kontrolą Gmina sprawowała w ograniczonym zakresie nadzór nad realizacją zadań oświatowych oraz prowadzeniem obsługi finansowo-księgowej w obszarze oświaty. Od 2003 r. przedmiotowe zadania realizował ZAO, a w strukturze Urzędu nie funkcjonowała żadna komórka organizacyjna, która sprawowałaby nadzór nad jego funkcjonowaniem w zakresie obsługi finansowo-księgowej jednostek oświaty. W latach 2017-2021 (do 30 września) nie przeprowadzono w ZAO żadnej kontroli. Ponadto Urząd nie prowadził bezpośredniej kontroli danych wprowadzanych do SIO, za co również odpowiedzialny był ZAO. Jak wyjaśnił Burmistrz, rzetelność wykazywanych danych w sprawozdaniach budżetowych jest sprawdzana na poziomie ogólnym, tzn. poprzez porównanie danych z systemu księgowego Urzędu z danymi przekazywanymi w sprawozdaniach ZAO. W okresie objętym kontrolą Gmina nie przeprowadzała kontroli obsługi finansowo-księgowej w zakresie oświaty w ZAO, ze względu na brak przesłanek wskazujących na występowanie nieprawidłowości w prowadzeniu rachunkowości jednostek oświatowych. W ramach kontroli zarządczej przyjęta została zasada ustnego raportowania o aktualnym stanie oświaty. Informacje są przekazywane przynajmniej raz w tygodniu, w ramach osobistych spotkań Burmistrza z Dyrektorem ZAO. Na bieżąco prowadzona była analiza arkuszy organizacyjnych szkół.

(akta kontroli str. 182-183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2017-2020 nie zapewniono w budżecie Gminy środków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli w wysokości określonej w Karcie Nauczyciela. Zaplanowano je bowiem w wysokości od 0,46% do 0,54% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, podczas gdy powołany przepis ustanawiał limit w wysokości 1% w 2017 r. i 2018 r. oraz 0,8% w latach 2019-2020. Jak wyjaśnił Skarbnik Miasta, powodem niezapewnienia środków na doskonalenie nauczycieli we właściwej wysokości było niewykorzystywanie w okresie objętym kontrolą zaplanowanych środków na ten cel.

(akta kontroli str. 184)

OCENA CZĄSTKOWA

Finansowanie zadań oświatowych odbyło się m.in. z pełnym wykorzystaniem części oświatowej subwencji ogólnej wraz z rezerwą. Środki finansowe otrzymane m.in. w formie dotacji celowych z budżetu państwa oraz pochodzące z innych źródeł zostały właściwie wykorzystane. W przypadkach tego wymagających prawidłowo ustalono wysokość środków niewykorzystanych i dokonano ich zwrotu. Sprawozdania budżetowe w zakresie dochodów i wydatków na zadania oświatowe

zostały sporządzone zgodnie z ewidencją księgową. Edukacja uczniów szczególnie uzdolnionych była wspierana poprzez przyznanie im nagrody Burmistrza. Gmina prowadziła inwestycje mające na celu poprawę jakości funkcjonowania oświaty. Stwierdzono jednak, że nieprawidłowo zaplanowano wydatki na doskonalenie i szkolenie nauczycieli, gdyż nie osiągnęły one wymaganego Karta Nauczyciela poziomu planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia w budżecie Gminy środków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli w wysokości wymaganej w art. 70a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 1 grudnia 2021 r.

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis