



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-13-01/2013

P/13/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/069 - Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Edward Wrzeszcz - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87841 z 28 października 2013 r. 2. Zygmunt Świętek - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87849 z 8 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2a)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nysie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Barska, Burmistrz Nysy ² (dowód: akta kontroli, str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę ogólną uzasadniają ustalenia kontroli wskazujące, że przeprowadzona likwidacja dwóch szkół podstawowych oraz rozpoczęta likwidacja jednego gimnazjum (na 20 jednostek oświatowych dla których organem prowadzącym jest Gmina) nie wpłynęła na pogorszenie warunków kształcenia uczniów i realizację zadań oświatowych przez Gminę Nysa⁴.

Zarówno warunki lokalowe jak i organizacyjne kształcenia uczniów w nowych dla nich szkołach, były porównywalne lub lepsze od tych, jakie uczniowie mieli w zlikwidowanych placówkach. Szczególnie w przypadku zaplecza sportowego warunki te uległy zdecydowanej poprawie. Negatywną konsekwencją likwidacji dwóch wiejskich szkół podstawowych jest natomiast konieczność dojazdu części ich uczniów do szkół w Niwnicy (11 km) i Nysie (17 km).

Gmina zapewniła wszystkim uprawnionym uczniom dowożenie do szkół, które realizowane było głównie w formie zamkniętych przewozów szkolnych („gimbusami”) oraz w nielicznych przypadkach w formie przewozów otwartych, których kursy były dostosowane do potrzeb uczniów. W przewozach uczniów „gimbusami” uczestniczyli opiekunowie szkolni.

Likwidacja ww. szkół (o niewielkiej liczbie uczniów) nie miała zasadniczego wpływu na poziom ponoszonych przez Gminę wydatków na dowożenie uczniów, ponieważ byli oni dowożeni w ramach już funkcjonujących linii dowozów szkolnych.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

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

⁴ Dalej: Gmina.

Mienie zlikwidowanych szkół Gmina rozdysponowała zgodnie z uchwałami Rady Miejskiej przekazując je sołectwu oraz stowarzyszeniu mieszkańców wsi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ewidencjonowania wydatków na dowóz uczniów do szkół „gimbusami” w rozdziale 60004 Lokalny transport zbiorowy, zamiast w rozdziale 80113 Dowóz uczniów do szkół oraz nieustalenia sieci prowadzonych przez Gminę przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów

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

Opis stanu
faktycznego

1. W roku szkolnym 2013/2014, według stanu na dzień 30 września 2013 r., Gmina realizowała zadania oświatowe prowadząc:

- 1) osiem samodzielnych przedszkoli:
Nr 1 w Nysie - pięć oddziałów, 125 wychowanków,
Nr 5 Integracyjne w Nysie - sześć oddziałów, 120 wychowanków,
Nr 6 w Nysie - siedem oddziałów, 171 wychowanków,
Nr 8 w Nysie - pięć oddziałów, 125 wychowanków,
Nr 9 w Nysie - cztery oddziały, 100 wychowanków,
Nr 10 w Nysie - sześć oddziałów, 149 wychowanków,
Nr 12 w Nysie - 12 oddziałów, 284 wychowanków,
Nr 14 w Nysie - pięć oddziałów, 125 wychowanków,
- 2) cztery szkoły podstawowe:
SP Nr 1 w Nysie - 24 oddziały, 576 uczniów; dwa oddziały przedszkolne - 50 wychowanków,
SP Nr 3 w Nysie - 17 oddziałów, 415 uczniów,
SP Nr 5 w Nysie - 13 oddziałów, 281 uczniów; trzy oddziały przedszkolne - 59 wychowanków,
SP Nr 10 w Nysie - 25 oddziałów, 592 uczniów,
- 3) trzy gimnazja:
Nr 1 w Nysie - 22 oddziały, 513 uczniów,
Nr 2 w Nysie - 16 oddziałów, 400 uczniów,
Nr 3 w Nysie - siedem oddziałów, 168 uczniów,
- 4) cztery zespoły szkolno-przedszkolne w:
Białej Nyskiej - Szkoła Podstawowa: sześć oddziałów, 71 uczniów;
Przedszkole: trzy oddziały, 74 wychowanków
Goświnowicach - Szkoła Podstawowa: sześć oddziałów, 51 uczniów;
Przedszkole: trzy oddziały, 53 wychowanków,
Kopernikach - Szkoła Podstawowa: sześć oddziałów, 43 uczniów;
Przedszkole: dwa oddziały, 29 wychowanków,
Niwnicy - Szkoła Podstawowa: sześć oddziałów, 95 uczniów;
Przedszkole: trzy oddziały, 51 wychowanków,
- 5) Zespół Szkół Sportowych w Nysie, w skład którego wchodzi:
Sportowa Szkoła Podstawowa: 14 oddziałów, 354 uczniów;
Gimnazjum Sportowe: 9 oddziałów, 226 uczniów;
Przedszkole: dwa oddziały, 50 wychowanków.

(dowód: akta kontroli, str. 4-8)

Ponadto Gmina udzielała dotacji następującym szkołom i placówkom:

- 1) Publiczna Szkoła Podstawowa z Oddziałami Przedszkolnymi Stowarzyszenia Rozwoju i Odnowy wsi Domaszkowice:
pięć oddziałów szkolnych, 33 uczniów;

- dwa oddziały przedszkolne, 30 wychowanków,
- 2) Szkoła Podstawowa z Oddziałem Przedszkolnym w Lipowej⁵:
pięć oddziałów szkolnych, 27 uczniów;
dwa oddziały przedszkolne, 27 wychowanków,
 - 3) Publiczna Szkoła Podstawowa Stowarzyszenia Rozwoju Wsi Przełęk:
sześć oddziałów szkolnych, 27 uczniów;
dwa oddziały przedszkolne, 12 wychowanków,
 - 4) Zespół Szkolno-Przedszkolny w Nysie:
Niepubliczna Szkoła Podstawowa - sześć oddziałów, 82 uczniów;
Prywatne Przedszkole „Smerf” - trzy oddziały, 51 wychowanków,
 - 5) Diecezjalne Gimnazjum w Nysie - sześć oddziałów, 120 uczniów.
- (dowód: akta kontroli, str. 9-22)

Gmina nie prowadziła innych placówek oświatowych (poradnie psychologiczno-pedagogiczne, placówki doskonalenia nauczycieli, biblioteki pedagogiczne, placówki oświatowo-wychowawcze, placówki kształcenia ustawicznego).

Rada Miejska, w celu obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek Gminy, uchwałą Nr XXXXVII/222/92 z dnia 22 grudnia 1992 r. (ze zm.⁶) utworzyła Gminny Zarząd Oświaty w Nysie⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 23-28)

2. W latach 2011-2013 (do czasu kontroli) w gminnej sieci szkół dokonano następujących zmian, które dotyczyły:

- 1) Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Złotogłowicach
 - zmiana polegała na rozwiązaniu Zespołu (uchwała Nr V/51/11 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 28 lutego 2011 r.) oraz likwidacji z dniem 31 sierpnia 2011 r., wchodzących w jego skład placówek, tj.: Publicznej Szkoły Podstawowej w Złotogłowicach (uchwała Nr VII/105/11 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 28 kwietnia 2011 r.) i Publicznego Przedszkola w Rusocinie (uchwała Nr VII/104/11 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 28 kwietnia 2011 r.).
 - Przed zmianą, w ostatnim roku funkcjonowania do Szkoły Podstawowej uczęszczało 40 uczniów (cztery oddziały - brak klasy I i II), natomiast do Przedszkola 21 wychowanków. Przedszkole w Rusocinie od 1 września 2011 r. funkcjonuje jako Oddział Zamiejscowy Przedszkola nr 14 w Nysie;
 - 35 uczniów zmieniło miejsce nauki na Sportową Szkołę Podstawową Zespołu Szkół Sportowych w Nysie.

(dowód: akta kontroli, str. 29-39)

- 2) Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Lipowej
 - zmiana polegała na rozwiązaniu Zespołu (uchwała Nr XVII/251/12 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 24 lutego 2012 r.) oraz likwidacji z dniem 31 sierpnia 2012 r. wchodzących w jego skład placówek, tj.: Publicznej Szkoły Podstawowej w Lipowej (uchwała Nr XIX/305/12 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 19 kwietnia 2012 r.) i Publicznego Przedszkola w Lipowej (uchwała Nr XIX/304/12 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 19 kwietnia 2012 r.).
 - Przed zmianą, w ostatnim roku funkcjonowania do Szkoły Podstawowej uczęszczało 51 uczniów (sześć oddziałów), natomiast do Przedszkola 25 wychowanków;
 - 40 uczniów zmieniło miejsce nauki wskutek wprowadzonej zmiany;

⁵ Jest to szkoła publiczna – decyzja Burmistrza Nysy z dnia 6 sierpnia 2012 r.

⁶ Ostatnia zmiana: uchwała Nr VII/53/99 z dnia 27 lutego 1999 r.

⁷ Dalej: GZO.

- uczniom zapewniono kontynuację nauki w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Niwnicy (w Zespole tym kontynuowało naukę jedynie 9 uczniów, pozostali uczyli się w Szkole Podstawowej w Lipowej, prowadzonej przez stowarzyszenie „NASZA LIPOWA”.

(dowód: akta kontroli, str. 40-52)

3) Gimnazjum Nr 3 w Nysie

- zmiana polega na rozpoczęciu likwidacji Gimnazjum z dniem 1 września 2013 r. i jej zakończeniu 31 sierpnia 2014 r., poprzez tzw. wygaszanie (uchwała Nr XXXI/487/13 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 marca 2013 r.).

Do momentu rozpoczęcia procesu likwidacji, w roku szkolnym 2012/2013 do Gimnazjum uczęszczało 308 uczniów (13 oddziałów). W związku z ww. uchwałą Rady Miejskiej nie przeprowadzono naboru do klas I na rok szkolny 2013/2014. Zgodnie z nowymi granicami obwodów dla gimnazjów, uczniowie klasy I rejonu Gimnazjum Nr 3 zostali „przypisani” do rejonu Gimnazjum Nr 1 (40 uczniów) i Gimnazjum Sportowego w Nysie (11 uczniów). W kl. II i III, w roku szkolnym 2013/2014, kontynuuje naukę 168 uczniów w siedmiu oddziałach. Gmina zadeklarowała zapewnienie obecnym uczniom kl. II kontynuację nauki w roku szkolnym 2014/2015 w innych gimnazjach.

W uzasadnieniu projektu uchwały Rady Miejskiej o likwidacji Gimnazjum nr 3 wskazano m.in., że: w ciągu 10 lat ubyło około 1 000 uczniów, a sieć gimnazjów nie uległa zmianie i jest wykorzystywana w 66%. Analizy demograficzne wskazują na dalszy spadek liczby uczniów. Na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych młodzieży wystarczą trzy placówki (gimnazja). Budynki Gimnazjum nr 3 nie są obiektami typowo szkolnymi. W zaleceniach po okresowych przeglądach technicznych wymieniony został cały szereg prac remontowych wskazujący na potrzebę wykonania remontu generalnego.

Na bazie zlikwidowanych szkół nie powstały szkoły niepubliczne.

(dowód: akta kontroli, str. 53-58, 440-443)

3.1. W procesie likwidacji placówek Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Złotogłowicach oraz w Lipowej, a także Gimnazjum Nr 3 w Nysie, Gmina Nysa - po rozwiązaniu ww. Zespołów - informowała o zamiarze likwidacji tych placówek Opolskiego Kuratora Oświaty⁸ oraz organizacje związkowe nauczycieli (ZNP Zarząd Oddziału w Nysie oraz Międzyzakładową Organizację Związkową Pracowników Oświaty, Wychowania i Kultury NSZZ „Solidarność” w Nysie).

We wszystkich przypadkach Kurator oraz ww. organizacje związkowe negatywnie zaopiniowały zamiar likwidacji tych placówek.

Opiniując negatywnie informację o zamiarze likwidacji ww. szkół i przedszkoli wskazywano, m.in. na:

a) w przypadku Szkoły Podstawowej w Złotogłowicach i Publicznego Przedszkola w Rusocinie

Kurator: zbyt lakoniczny wniosek, który nie zawierał pełnego uzasadnienia (pismo Kuratora z 28 lutego 2011 r.). Gmina pismem z 8 marca 2011 r. przesała Kuratorowi szersze uzasadnienie do likwidacji Szkoły Podstawowej w Złotogłowicach i Przedszkola w Rusocinie. Kurator w piśmie z 16 marca 2011 r. podtrzymał swoje wcześniejsze, negatywne stanowisko.

ZNP: brak określenia w uchwale *procedur dotyczących nauczycieli likwidowanej szkoły* (pismo z dnia 4 kwietnia 2011 r.),

NSZZ „Solidarność”: problemy dotyczące dalszego zatrudnienia nauczycieli likwidowanych szkół. Związek wyraził *zaniepokojenie likwidacją kolejnej placówki*

⁸ Dalej: Kurator.

oświatowej i oświadczył, że oczekuje na wypełnienie obietnic i zapewnienie miejsc pracy zwalnianym pracownikom w innych placówkach (pismo z 1 kwietnia 2011 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 59-67)

b) w przypadku Szkoły Podstawowej w Lipowej i Publicznego Przedszkola w Lipowej
Kurator: rozbieżności pomiędzy uzasadnieniem zamiaru likwidacji a stanem faktycznym. Organ prowadzący zamiar likwidacji szkoły podstawowej uzasadnił tylko złyimi warunkami Szkoły i czynnikiem ekonomicznym, podczas gdy – w opinii Kuratora zawartej w piśmie z 28 marca 2012 r. - sale i korytarze tej Szkoły są przestronne i dostosowane do liczby uczniów. Stwierdził też, że w uzasadnieniu nie zamieszczono informacji o warunkach Szkoły Podstawowej w Niwnicy po włączeniu do jej obwodu dzieci z obwodu Szkoły Podstawowej w Lipowej. W przypadku Przedszkola wskazał, że likwidacja uzasadniana jest czynnikiem finansowym.

ZNp: niezapewnienie w przypadku likwidacji Przedszkola opieki przedszkolnej dzieciom czteroletnim. W przypadku Szkoły Podstawowej wskazał, że jedynym czynnikiem jest czynnik ekonomiczny (pismo z 6 marca 2012 r.).

NZSS „Solidarność”: znaczną odległość miejscowości, w której likwidowana jest szkoła od Nysy (pismo z 7 marca 2012 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 68-77)

c) dot. Gimnazjum Nr 3 w Nysie

Kurator: analizę wyników nauczania w ostatnich trzech latach, która wykazuje porównywalny poziom nauczania w Gimnazjum nr 1 i 3 oraz nieco niższe wyniki w Gimnazjum nr 2, do którego mogą być przyjęci uczniowie z likwidowanego Gimnazjum. Wskutek likwidacji wydłużona zostanie droga uczniów z obwodu Gimnazjum nr 3 (pismo Kuratora z 6 lutego 2013 r.).

ZNp: pominięcie dobra uczniów i lokalnych środowisk oraz koszty społeczne związane z utratą miejsc pracy. Związek wskazał, że likwidacja nie uwzględnia oporu społecznego (pismo z 8 lutego 2013 r.).

NSZZ „Solidarność”: brak uwzględnienia kosztów społecznych likwidacji oraz zagrożenia bezrobociem dotychczasowych nauczycieli (pismo z 11 lutego 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 78-82)

3.2. Procesom likwidacji szkół i przedszkoli towarzyszyły protesty społeczne o różnym natężeniu, tj. protesty rodziców, nauczycieli, społeczności lokalnych oraz niektórych radnych (w największym stopniu dotyczyły one zamiaru likwidacji Gimnazjum nr 3 w Nysie).

W odniesieniu do wszystkich ww. placówek odnotowano m.in. następujące wydarzenia:

- 11 grudnia 2011 r. odbyła się pikietą rodziców, uczniów i nauczycieli, głównie Gimnazjum nr 3 w Nysie, przed Urzędem Miejskim,
- 2 lutego 2012 r. odbył się przemarsz ulicami Nysy i wejście protestujących do Urzędu Miejskiego w Nysie na posiedzenie Komisji Oświaty Rady Miejskiej,
- 14 lutego 2012 r. odbyła się XVI nadzwyczajna sesja Rady Miejskiej w sprawie likwidacji placówek oświatowych,
- 20 lutego 2012 r. nauczyciele i rodzice uczniów przewidzianych do likwidacji szkół uczestniczyli w posiedzeniu Komisji Rozwoju Gospodarczego i Finansów Rady Miejskiej,
- pismami z 25 marca 2013 r. nauczyciele Gimnazjum Nr 3 oraz przedstawiciel Rady Rodziców tej Szkoły zwrócili się z prośbą do przewodniczącego Rady Miejskiej w Nysie o umożliwienie zabrania głosu w trakcie trwania sesji Rady Miejskiej w dniu 27 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 83-90)

Ponadto, w odniesieniu do poszczególnych placówek, w procesie likwidacji:

- Szkoły Podstawowej w Złotogłowicach oraz Przedszkola w Rusocinie, do urzędu nie wpływały pisma wyrażające protesty mieszkańców lub nauczycieli. Zamiar likwidacji ww. szkoły i przedszkola był omawiany na spotkaniu wiceburmistrza Nysy i dyrektora GZO z nauczycielami i pracownikami tych placówek (11 lutego 2011 r.). Spotkanie z rodzicami (23 osoby) odbyło się 2 marca 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 91-94)

- Szkoły Podstawowej i Przedszkola w Lipowej, do urzędu nie wpływały protesty dotyczące likwidacji ww. placówek. W sprawie likwidacji odbyło się spotkanie na terenie Szkoły (6 marca 2012 r.) z udziałem przedstawicieli Gminy oraz rodziców, prezesa Stowarzyszenia Rozwoju i Odnowy Wsi Domaszkowice, nauczycieli i pracowników tych jednostek, sołtysów wsi Lipowa i Wierzbice. Ponadto w dniu 19 stycznia 2012 r. w świetlicy wiejskiej w Lipowej odbyło się spotkanie z przedstawicielami rodziców, nauczycieli i społeczności lokalnej dotyczące likwidacji ww. placówek.

(dowód: akta kontroli, str. 95-97)

- Gimnazjum nr 3 w Nysie, Rada Rodziców w dniu 23 lutego 2012 r. złożyła do przewodniczącego Rady Miejskiej skargę na sposób funkcjonowania Burmistrza Nysy w kontekście likwidacji tego Gimnazjum. Ponadto Komitet Obrony Szkoły - Inicjatywna Grupa Rodziców zwrócił się z prośbą do Wojewody Opolskiego o zainteresowanie się sprawą (8 marca 2012 r.). W dniu 14 marca 2012 r. samorząd uczniowski Gimnazjum nr 3 w Nysie skierował pismo do Wojewody Opolskiego w sprawie likwidacji szkoły, a 19 lutego 2013 r. rodzice uczniów klas I złożyli protest do Burmistrza Nysy. Rodzice uczniów Gimnazjum nr 3, 22 stycznia 2013 r. napisali list-apel do Burmistrza o zaprzestanie likwidacji tej szkoły. Również do Rady Miejskiej wpłynęło pismo (24 stycznia 2013 r.) w sprawie likwidacji, złożone przez przedstawiciela Klubu Obywatelskiego Ziemi Nyskiej.

Na terenie Gimnazjum nr 3, pracownicy Urzędu spotkali się z rodzicami, uczniami i nauczycielami m.in. w dniach 14 marca 2012 r., 19 lutego 2013 r., a z przedstawicielami związków zawodowych nauczycieli w dniu 18 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 98-113)

3.3. Proces likwidacji Gimnazjum nr 3 w Nysie został rozpoczęty w roku szkolnym 2012-2013. W dniu 16 maja 2012 r. Wojewoda Opolski stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Nysie Nr XIX/308/2012 z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie likwidacji tego Gimnazjum z uwagi na to, że *pomimo podjętych działań nie można jednoznacznie stwierdzić, że wszyscy rodzice zostali z odpowiednim wyprzedzeniem poinformowani o zamiarze likwidacji Szkoły*. Następna uchwała Rady Miejskiej w tym zakresie z 27 marca 2013 r., nie została zakwestionowana przez Wojewodę Opolskiego, natomiast do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu wpłynęły trzy skargi na tę uchwałę Rady wniesione przez Radę Rodziców przy Gimnazjum nr 3 oraz przez dwóch rodziców uczniów. Skarga Rady Rodziców oraz jednego z rodziców została odrzucona przez sąd (postanowienia z 17 czerwca 2013 r. i 18 października 2013 r.)⁹. Trzecia skarga, która wpłynęła do sądu 17 września 2013 r. jest rozpatrywana przez sąd.

(dowód: akta kontroli, str. 114-129)

3.4. W miejscu zlikwidowanej Szkoły Podstawowej i Przedszkola w Lipowej od 1 września 2012 r. powstała Szkoła Podstawowa im. Gustawa Morcinka z Oddziałem Przedszkolnym w Lipowej, której organem prowadzącym jest stowarzyszenie „NASZA LIPOWA”.

⁹ Podstawą odrzucenia pierwszej skargi był brak zdolności procesowej, natomiast drugiej - względy formalne (brak pełnej wpłaty należnego wpisu).

Z informacji dyrektora Szkoły z dnia 6 listopada 2013 r., przekazanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ wynika, że nauczyciele w ww. placówce zatrudnieni byli i są na podstawie umowy o pracę na czas określony: pierwsze umowy zawarto na okres od 1 września 2012 r. do 30 czerwca 2013 r., a następne od 1 lipca 2013 r. do 31 sierpnia 2014 r. W roku szkolnym 2012/2013 pensum nauczyciela wynosiło 26 godzin dydaktycznych, natomiast w roku 2013/2014 - 24 godziny dydaktyczne.

Stawka wynagrodzenia (brutto) uzależniona od stopnia awansu zawodowego nauczyciela wynosiła w roku szkolnym 2012/2013 i 2013/2014 odpowiednio: nauczyciel stażysta - 1 600/1 600 zł, kontraktowy - 2 100/2 000 zł, mianowany - 2 200/2 100 zł i nauczyciel dyplomowany - 2 600/2 200 zł.

W roku szkolnym 2012/2013 było zatrudnionych 5 nauczycieli (łącznie z dyrektorem) na pełnym etacie i 5 nauczycieli na niepełnych etatach (w sumie 2,2 etatu). W roku szkolnym 2013/2014 zatrudnionych było na pełnym etacie 5 nauczycieli (łącznie z dyrektorem) oraz siedmiu nauczycieli na niepełnych etatach (łącznie 3,8 etatu).

Wysokość przeciętnego wynagrodzenia od 1 września 2012 r. do 31 sierpnia 2013 r. wynosiła 2 449,29 zł (brutto), podczas gdy przeciętne wynagrodzenie nauczycieli szkół prowadzonych przez Gminę w roku 2012 wynosiło - 4 272 zł.

Szkoła utrzymuje się z dotacji gminy, pozyskuje też darowizny rzeczowe w związku z organizacją imprez i uroczystości dla dzieci (np. Mikołaj, festyn rodzinny).

Nauka w ww. szkole nie jest odpłatna. Wszystkie zajęcia dodatkowe są opłacane przez stowarzyszenie, które prowadzi Szkołę.

(dowód: akta kontroli, str. 130-131)

4. Z danych ewidencyjnych dotyczących liczby dzieci zameldowanych w obwodach zlikwidowanych szkół podstawowych w Złotogłowicach (2011 r.) i Lipowej (2012 r.), a urodzonych w latach 2006-2011 wynika, że w perspektywie sześciu lat po likwidacji tych szkół nie zachodziła sytuacja znaczącego wzrostu liczby uczniów w tych szkołach, ponieważ liczba urodzeń dzieci w ww. latach zameldowanych w obwodach zlikwidowanych szkół zmieniała się, ale nie wykazywała trwałej tendencji wzrostowej.

(dowód: akta kontroli, str. 132)

5. Na bazie zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Lipowej oraz zlikwidowanego Przedszkola w Lipowej, w dniu 1 września 2012 r. rozpoczęła działalność SP w Lipowej, której organem prowadzącym jest stowarzyszenie „NASZA LIPOWA”.

Gmina umową NR GG.6850.7.12 z dnia 30 sierpnia 2012 r. użyczyła ww. Stowarzyszeniu bezpłatnie, na czas nieokreślony, nieruchomość o pow. 1,4561 ha, zabudowaną budynkiem uprzednio wykorzystywanym przez zlikwidowaną Szkołę Podstawową (wraz z budynkiem sali gimnastycznej), na założenie i prowadzenie szkoły publicznej oraz prowadzenie przez Stowarzyszenie statutowej działalności społeczno-oświatowej i wychowawczej. Przekazanie ww. nieruchomości zostało potwierdzone protokołem zdawczo-odbiorczym sporządzonym w dniu 31 sierpnia 2012 r. Składniki mienia ruchomego, stanowiące wyposażenie budynku i sali gimnastycznej zostały przekazane Stowarzyszeniu umową darowizny z dnia 30 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 133-145)

Na podstawie rejestru placówek niepublicznych, prowadzonego w Urzędzie ustalono, że w okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków likwidacji szkół niepublicznych lub szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, których uczniowie kontynuują naukę w szkołach prowadzonych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli, str. 146-147)

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

6. Funkcjonująca na terenie Gminy w roku szkolnym 2013/2014 sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjów była zgodna z planem sieci ustalonym w uchwałach Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 kwietnia 2013 r. (Nr XXXII/517/13 i Nr XXXII/518/13)¹¹, które weszły w życie z dniem 1 września 2013 r. Sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez inne niż Gmina Nysa organy prowadzące oraz granice ich obwodów została ustalona w uzgodnieniu z tymi podmiotami. Do dnia 11 grudnia 2013 r. Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, o której mowa w art. 14a ust.1 z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*¹².

(dowód: akta kontroli, str. 148-152, 540-542)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz Nysy do końca listopada 2013 r. nie przygotowała i nie przedstawiła Radzie Miejskiej projektu uchwały w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Powyższe skutkowało brakiem podjęcia ww. uchwały pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 14a ustawy *o systemie oświaty*. Przygotowanie, w imieniu Burmistrza, stosownego projektu uchwały Rady należało do zadań dyrektora GZO. Wyjaśniając przyczyny tej nieprawidłowości Dyrektor GZO stwierdziła, że obejmując w dniu 1 maja 2011 r. stanowisko nie została poinformowana, że Rada Miejska w Nysie nie ustaliła przedmiotowej sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych. Zadeklarowała też, że podjęła działania w celu przygotowania projektu stosowanej uchwały oraz przekazania go do Biura Rady Miejskiej w Nysie.

(dowód: akta kontroli, str. 539-542)

1.2. Zmiana warunków lokalowych nauczania uczniów po likwidacji szkoły.

1. Na podstawie danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej¹³ oraz przeprowadzonych przez kontrolera 7 i 8 listopada 2013 r. oględzin na terenie zlikwidowanych szkół, oraz tych które przejęły uczniów z ich obwodów szkolnych ustalono, że w odniesieniu do zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Złotogłowicach¹⁴ warunki lokalowe w nowej szkole, tj. w Zespole Szkół Sportowych - Sportowej Szkole Podstawowej w Nysie zdecydowanie poprawiły się. O powyższym świadczy, m.in.: o większa estetyka, funkcjonalność i lepsze wyposażenie dydaktyczne sal lekcyjnych, placu zabaw oraz miejsc zabaw; większa powierzchnia i lepsze wyposażenie biblioteki i świetlicy szkolnej (komputery z dostępem do internetu, sprzęt audio, pomoce dydaktyczne, gry, klocki); wyposażenie dwóch pracowni komputerowych (z 16 i 10 stanowiskami) i językowej. Rozwinięta była również baza sportowa Zespołu, tj. trzy sale gimnastyczne (o pow. 507, 455 i 322 m kw.), boisko wielofunkcyjne ze sztuczną nawierzchnią i oświetleniem, dwa boiska do siatkówki i koszykówki oraz boisko trawiaste do piłki nożnej (40x30 m). Zlikwidowana SP w Złotogłowicach nie posiadała sali gimnastycznej oraz boiska szkolnego. Sportowa Szkoła Podstawowa w Nysie wyposażona jest w węzły sanitarne o wysokim standardzie wykonania dostosowane do wieku i wzrostu uczniów oraz posiada wydzieloną funkcjonalnie przestrzeń szkolną tylko dla uczniów klas I-III (w odrębnym dla nich budynku). Negatywną natomiast konsekwencją likwidacji SP w Złotogłowicach dla uczniów jest konieczność dojazdu do Sportowej Szkoły Podstawowej w Nysie (w zależności od usytuowania przystanku

¹¹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 1296 i 1297.

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. Dalej: *ustawa o systemie oświaty*.

¹³ Dalej: SIO.

¹⁴ Dalej: SP w Złotogłowicach.

w Złotogłowicach od 22 do 27 minut). Dojazd i opiekę w czasie dojazdu do szkoły zamkniętym transportem (gimibusem) zapewnia Gmina Nysa.

(dowód: akta kontroli, str. 153-159)

W przypadku Szkoły Podstawowej w Lipowej¹⁵ warunki lokalowe kształcenia w następnym roku szkolnym po likwidacji tej szkoły (2012/2013) nie uległy zasadniczej zmianie ponieważ większość uczniów (31 z 40) kontynuowało naukę w tym samym obiekcie, który udostępniony został Stowarzyszeniu „NASZA LIPOWA”. W roku szkolnym 2013/2014 nastąpiła poprawa warunków lokalowych wynikająca m.in. z tego, że zmniejszyła się liczba uczniów z 51 w momencie likwidacji szkoły do 27 w obecnym roku szkolnym. Łączna powierzchnia sal lekcyjnych zwiększyła się z 189 m kw. do 227 m kw., a liczba sal z pięciu do sześciu. Nie uległa zmianie liczba pracowni komputerowych (jedna sala wyposażona w 12 stanowisk komputerowych z dostępem do internetu, a najliczniejszy oddział szkolny liczy 8 uczniów). Szkoła dysponowała i nadal dysponuje niewielką salą gimnastyczną (96 m kw.); sale edukacji wczesnoszkolnej posiadają wyodrębnioną część dydaktyczną i rekreacyjną z bogatym wyposażeniem w pomoce dydaktyczne, gry, sprzęt audio, plansze poglądowe, itp. Nie uległ zmianie stan zbiorów bibliotecznych (4945 woluminów). Szkolna biblioteka nie była i również obecnie nie jest wyposażona w komputery. Świetlica szkolna jest wyposażona w telewizor, DVD, komputer, gry dydaktyczne.

W szkole prowadzonej przez Stowarzyszenie zwiększyła się liczba uczniów korzystających z posiłków organizowanych przez Szkołę (w zlikwidowanej placówce jeden uczeń korzystał z drugiego śniadania, obecnie 29 uczniów korzysta z dożywiania w formie obiadu, w tym 21 uczniów na zasadzie pełnej odpłatności, a ośmiu uczniów korzystało z dofinansowania ośrodka pomocy społecznej).

(dowód: akta kontroli, str. 160-172)

W przypadku uczniów, którzy mieli rozpocząć naukę w klasie I Gimnazjum nr 3 w Nysie warunki lokalowe ich kształcenia w nowych szkołach (Gimnazjum nr 1 - przejęło 40 uczniów i w Gimnazjum Sportowym w Zespole Szkół Sportowych - przejęło 11 uczniów) pozostały na porównywalnym poziomie, za wyjątkiem lepszej bazy sportowej, którą dysponuje Zespół Szkół Sportowych w Nysie oraz Gimnazjum nr 1 (sala gimnastyczna o pow. 394 m kw.)¹⁶. Porównywalne są warunki lokalowe i wyposażenie sal lekcyjnych, biblioteki, pracowni specjalistycznych, sanitariatów, świetlicy szkolnej oraz stołówki. W odróżnieniu od likwidowanego Gimnazjum nr 3, Gimnazjum nr 1 jest wyposażone w podjazd i windę osobową umożliwiającą poruszanie się uczniów z dysfunkcjami narządów ruchu.

(dowód: akta kontroli, str. 173-177)

2. Zarówno w szkołach likwidowanych, jak i przejmujących uczniów nie wystąpiły zasadnicze różnice w realizacji programów nauczania. Uczniowie z obwodu likwidowanego Gimnazjum nr 3 rozpoczęli naukę od klasy I w roku szkolnym 2013/2014 i realizują programy nauczania obowiązujące w Gimnazjum nr 1 w Nysie. W roku szkolnym 2011/2012 uczniowie przyjęci do klasy czwartej (po skończonym I etapie edukacyjnym w SP w Złotogłowicach) rozpoczęli nauczanie II etapu edukacyjnego wg ramowego planu nauczania obowiązującego w Sportowej Szkole Podstawowej w Nysie. Uczniowie całej klasy piątej, jako 5b, a w następnym roku szkolnym 6b, kontynuowali naukę zgodnie z odrębnym planem nauczania (kontynuacja programów i zestawu podręczników) przyjętym dla II etapu edukacyjnego w SP w Złotogłowicach. Pięciu uczniów przyjętych do klasy VI realizowało programy nauczania obowiązujące w Sportowej Szkole Podstawowej w Nysie. Uczniowie ci korzystali z szerszej oferty edukacyjnej w przypadku matematyki (1 godz.) i informatyki (1 godz.).

(dowód: akta kontroli, str. 175, 533-538)

¹⁵ Dalej: SP w Lipowej.

¹⁶ Gimnazjum nr 3 nie dysponowało salą gimnastyczną, a jedynie dwoma salami do ćwiczeń oraz aulą do ćwiczeń tanecznych.

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

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkoły

1. Warunki organizacyjne kształcenia uczniów ze zlikwidowanej SP w Złotogłowicach, w szkole przejmującej, tj. Zespole Szkół Sportowych w Nysie, uległy pogorszeniu w zakresie liczebności oddziałów klasowych w porównaniu do szkoły zlikwidowanej. Pozostałe warunki organizacyjne uległy poprawie lub pozostały bez istotnych zmian.

Maksymalna oraz średnia liczebność oddziałów klasowych (32 i 25,3 uczniów) szkoły przejmującej przewyższała w każdym przypadku liczebność oddziałów klasowych szkoły zlikwidowanej (19 i 10 uczniów). W szkole przejmującej uczniów w roku szkolnym 2011/2012 trzy oddziały, na sześć, w klasach I-III liczyły więcej niż 26 uczniów. W zlikwidowanej szkole (SP w Złotogłowicach) na przypadku niektórych zajęć edukacyjnych uczniów klas V i VI występowało łączenie klas. W tygodniowym wymiarze obejmowało ono 13 godzin (jęz. polski - 2 godz., matematyka - 2 godz., przyroda - 1 godz., plastyka - 1 godz., muzyka - 1 godz., wf - 4 godz. i religia - 2 godz.). Zjawisko łączenia oddziałów klasowych nie występuje w szkole przyjmującej uczniów (Zespole Szkół Sportowych).

Każdy z sześciu uczniów klasy III szkoły zlikwidowanej, w nowej szkole miał zapewnioną możliwość jednoosobowej pracy na stanowisku w pracowni komputerowej. W szkole przejmującej zapewniono uczniom możliwość kontynuacji nauki języka obcego (angielskiego) rozpoczętej w szkole zlikwidowanej. Zajęcia opiekuńcze w świetlicach, zarówno szkoły zlikwidowanej jak i przejmującej, były prowadzone w grupach nie przekraczających 25 uczniów. Tygodniowy wymiar zajęć pozalekcyjnych dla uczniów SP w Złotogłowicach wynosił - 18 godz., natomiast w Zespole Szkół Sportowych w Nysie - 122 godz.

(dowód: akta kontroli, str. 176-177)

2. Warunki organizacyjne kształcenia uczniów z likwidowanego Gimnazjum nr 3 w Nysie, w szkole przejmującej, tj. w Gimnazjum nr 1 w Nysie, nie uległy istotnym zmianom.

Maksymalna oraz średnia liczebność oddziałów klasowych szkoły przejmującej (31 i 23,3 uczniów) była porównywalna z liczebnością oddziałów klasowych szkoły likwidowanej (30 i 23,7 uczniów). Wskaźnik przeciętnej liczby uczniów przypadających na jeden komputer w szkole likwidowanej wynosił 6,3, natomiast w szkole przejmującej 5,8. W obu szkołach prowadzona jest nauka trzech języków: angielskiego, niemieckiego i francuskiego. Zajęcia opiekuńcze w świetlicach zarówno gimnazjum likwidowanego, jak i przejmującego były prowadzone w grupach, których liczebność nie przekraczała 25 uczniów. Tygodniowy wymiar zajęć pozalekcyjnych dla uczniów Gimnazjum nr 3 wynosił 45 godz., natomiast Gimnazjum nr 1 wynosi - 90 godz.

(dowód: akta kontroli, str. 178-179)

3. Zarówno w organizacji nauczania w SP w Lipowej w ostatnim roku jej funkcjonowania (2011/2012), jak i w SP w Lipowej prowadzonej przez stowarzyszenie w pierwszym roku jej utworzenia (2012/2013), występowało zjawisko łączenia klas, przy czym jego zakres był większy w szkole prowadzonej przez Gminę Nysa.

W SP w Lipowej miało miejsce łączenie: klas I i II w zakresie kształcenia wczesnoszkolnego (12 godz.) i lekcji religii (2 godz.); klas IV i V w zakresie lekcji - plastyki, muzyki, przyrody, techniki (1 godz.), lekcji matematyki i języka polskiego (2 godz.) oraz lekcji w-f (4 godz.); klasy V-VI w ramach lekcji wychowawczej (1 godz.).

W SP w Lipowej prowadzonej przez stowarzyszenie łączenie klas miało miejsce w przypadku: klas II i III - w ramach lekcji w-f (3 godz.), klas IV i V - w ramach lekcji muzyki i plastyki (1 godz.) oraz klasy V-VI - w ramach lekcji w-f (4 godz.).

(dowód: akta kontroli, str. 160-172)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę że szkoła przejmująca uczniów (Zespół Szkół Sportowych w Nysie) w roku szkolnym 2011/2012 nie osiągnęła zalecanego standardu dotyczącego liczebności uczniów w klasach I-III, określonego rozporządzeniami Ministra Edukacji Narodowej¹⁷, ponieważ trzy oddziały (na sześć) liczyły więcej niż 26 uczniów.

2.1. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół

1. Poziom kwalifikacji zawodowych nauczycieli, wyrażany stopniami awansu zawodowego, w szkołach przejmujących uczniów w stosunku do szkół zlikwidowanych w ostatnim roku ich funkcjonowania przedstawiał się następująco:

- a) w Zespole Szkół Sportowych w Nysie (61,11 etatu nauczycielskiego) poziom kwalifikacji nauczycieli był niższy niż w zlikwidowanej SP w Złotogłowicach (8,66 etatu), ponieważ w roku szkolnym 2011/2012 nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowili 94,3% ogółu nauczycieli, podczas gdy w roku szkolnym 2010/2011 w SP w Złotogłowicach stanowili oni 100% ogółu nauczycieli,
- b) w SP w Lipowej prowadzonej przez stowarzyszenie poziom kwalifikacji nauczycieli (7,5 etatu) był niższy od tego, jaki był w zlikwidowanej SP w Lipowej (10,75 etatu), ponieważ w roku szkolnym 2012/2013 nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowili 52,3% ogółu nauczycieli, podczas gdy w roku szkolnym 2011/2012 w SP prowadzonej przez Gminę stanowili oni 64,9% ogółu nauczycieli,
- c) w Gimnazjum nr 1 w Nysie (49,5 etatu) poziom kwalifikacji nauczycieli był nieznacznie niższy od tego, jaki był w Gimnazjum nr 3 (33,31 etatu), ponieważ w roku szkolnym 2013/2014 nauczyciele mianowani i dyplomowali w Gimnazjum nr 1 stanowili 90,9% ogółu nauczycieli, podczas gdy w roku szkolnym 2012/2013 w Gimnazjum nr 3 stanowili oni 96,5 ogółu nauczycieli.

(dowód: akta kontroli, str. 180)

2. Ogólny stan zatrudnienia w likwidowanych szkołach: SP w Złotogłowicach, SP w Lipowej oraz w Gimnazjum nr 3 w Nysie (w szkole bez naboru do klasy I w roku szkolnym 2013/2014) wynosił odpowiednio - 11, 10 i 32 nauczycieli.

Spośród tych nauczycieli, sześciu podjęło pracę w szkołach przejmujących uczniów, w tym: ze SP w Złotogłowicach - jeden w Zespole Szkół Sportowych w Nysie, z SP w Lipowej - pięciu w SP w Lipowej prowadzonej przez stowarzyszenie; sześcioro nauczycieli podjęło pracę w innych szkołach lub placówkach; żaden z nauczycieli nie przeszedł na emeryturę.

(dowód: akta kontroli, str. 502-503)

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r., Nr 4, poz. 17) – obowiązywało do 31 sierpnia 2012 r., rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 r., poz. 977) – obowiązujące od 1 września 2012 r.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół na terenie gminy

Opis stanu
faktycznego

1. W roku szkolnym 2012/2013 Gmina finansowała koszty dowożenia 424 uczniów do 10 szkół, tj.:

Szkoły Podstawowej nr 1 w Nysie - dla 40 uczniów,
Szkoły Podstawowej nr 3 w Nysie - dla 68 uczniów,
Szkoły Podstawowej nr 5 w Nysie - dla 9 uczniów,
Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Białej Nyskiej - dla 7 uczniów,
Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Kopernikach - dla 4 uczniów,
Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Niwnicy - dla 47 uczniów,
Gimnazjum nr 1 w Nysie - dla 100 uczniów,
Gimnazjum nr 2 w Nysie - dla 48 uczniów,
Gimnazjum nr 3 w Nysie - dla 82 uczniów,
Zespołu Szkół Sportowych w Nysie - dla 19 uczniów.

(dowód: akta kontroli, str. 182-187)

Gmina dysponowała własnymi środkami transportu, które były w dyspozycji Miejskiego Zakładu Komunikacji w Nysie Sp. z o.o.¹⁸ (ze 100% udziałem gminy Nysa), tj.: pięcioma autobusami, w tym jednym dostosowanym do przewozu osób niepełnosprawnych, mogącym pomieścić 12 osób oraz 2 wózki inwalidzkie, a także mikrobusem dostosowanym do przewozu siedmiu osób niepełnosprawnych (oraz jednego wózka inwalidzkiego) w szczególności do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Nysie. Dowóz uczniów do szkół odbywał się głównie na pięciu liniach (zamkniętych) obsługiwanych przez MZK na podstawie umowy z gminą Nysa zawartej w dniu 20 maja 2010 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. (zmienionej czterema aneksami¹⁹). Ponadto, w ramach tzw. „otwartych” kursów dostępnych także dla mieszkańców, zadania w tym zakresie były wykonywane zarówno przez MZK, jak i PKS SA w Nysie²⁰. Przebieg tras i rozkłady jazdy uzgadniane były z MZK, w celu ich dostosowania do potrzeb dowozu uczniów do szkół.

(dowód: akta kontroli, str. 188-196)

Gmina zapewniła uczniom opiekę w czasie dowożenia ich do szkół i odwożenia do miejsca zamieszkania „gimbusami”, zawierając w tym celu umowy zlecenia z osobami zatrudnionymi w szkołach na stanowiskach dydaktycznych, administracyjnych, czy obsługi (np. woźny). Umowy te były zawierane na okres od rozpoczęcia roku szkolnego do zimowej przerwy świątecznej, a następnie od nowego roku kalendarzowego do ferii zimowych i dalej na okres do zakończenia roku szkolnego z wyłączeniem przerwy świątecznej. Umowy zobowiązywały opiekunów do odpowiedzialności za bezpieczeństwo przewożonych uczniów od momentu ich wejścia do autobusu do momentu jego opuszczenia (§ 2). Wynagrodzenie ww. osób wynosiło 6 zł (brutto) za jeden przewóz. Jedynie na jednej trasie S-3 wynagrodzenie opiekuna wynosiło 10 zł (brutto), z uwagi na konieczność jego dojazdu do zajezdni MZK (położonej na peryferiach Nysy) i zakończenia przejazdu również w tej zajezdni.

¹⁸ Dalej: MZK.

¹⁹ Ostatni Aneks Nr 4/2012 z dnia 10.12.2012 r.

²⁰ Dalej: PKS.

W ramach tzw. kursów „otwartych” środkami komunikacji publicznej, realizowanych przez MZK i PKS, z przewozu na danej linii, w ramach konkretnego kursu, korzystali nieliczni uczniowie (od 1 do 4 uczniów). W tych przypadkach Gmina nie miała obowiązku zapewnienia takim uczniom opieki w trakcie przewozu.

(dowód: akta kontroli, str. 197-201)

Gmina, w roku szkolnym 2012/2013, finansowała koszty dojazdu jednego ucznia do Szkoły Podstawowej nr 3 w Nysie oraz jednego do Zespołu Szkół Sportowych w Nysie środkami komunikacji publicznej (PKS), w ramach tzw. kursów otwartych, na trasie Podkamień-Nysa-Podkamień oraz Hanuszów-Nysa-Hanuszów. Łącznie z tytułu zwrotu kosztów przejazdu tych uczniów na ww. trasach, w ramach tzw. biletu miesięcznego, Gmina poniosła wydatki w kwocie 1 384,60 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 202-248)

2. Na podstawie danych zawartych w gminnej bazie SIO ustalono, że droga do szkoły zlikwidowanej, w ostatnim roku jej funkcjonowania, przekraczała odległości określone w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, tj.:

3 km - dla 19 uczniów klas I-IV oraz 4 km - dla 8 uczniów klas V-VI SP w Lipowej. Natomiast droga żadnego z uczniów SP w Złotogłowicach do tej szkoły nie wynosiła więcej niż odpowiednio - ponad 3 lub 4 km.

26 uczniów zlikwidowanej SP w Lipowej, w ostatnim roku jej funkcjonowania korzystało z dowożenia organizowanego przez gminę lub zwrotu kosztów dojazdu środkami komunikacji publicznej do tej szkoły. Żaden z uczniów SP w Złotogłowicach, w ostatnim roku jej funkcjonowania, nie korzystał z takiej formy pomocy Gminy (nie był do tego uprawniony).

(dowód: akta kontroli, str. 167, 249-250)

Dla wszystkich 9 uczniów z obwodu zlikwidowanej SP w Lipowej droga do Szkoły Podstawowej w Niwnicy przekraczała 4 km (pozostali kontynuowali naukę w SP w Lipowej prowadzonej przez stowarzyszenie i nie korzystali z dowozu organizowanego przez Gminę) oraz dla wszystkich uczniów zlikwidowanej SP w Złotogłowicach, którzy kontynuowali naukę w Sportowej Szkole Podstawowej w Nysie.

Oględziny miejsc oczekiwania uczniów na przyjazd autobusu szkolnego oraz przebiegu dowożenia uczniów do szkół, przeprowadzone na trasie dowożenia uczniów do Szkoły Podstawowej w Niwnicy (15 listopada 2013 r.) i Zespołu Szkół Sportowych w Nysie (20 listopada 2013 r.) wykazały, m.in., że:

- autobusy przewożące uczniów były na zewnątrz i wewnątrz czyste i posiadały tablice z symbolami „przewozu szkolnego”,
- każdy przewożony uczeń miał w autobusie zapewnione miejsce siedzące,
- w trakcie przewozu uczniów towarzyszył im opiekun szkolny,
- miejsca oczekiwania uczniów na przyjazd autobusu szkolnego stanowiły przystanki oznakowane tabliczkami z logo firm przewozowych MZK lub PKS, usytuowane w sposób zapewniający bezpieczne oczekiwanie na autobus i wsiadanie do niego (zatoczka lub lokalizacja przystanku w pewnej odległości od drogi głównej); przystanki były zadaszone, a teren utwardzony,
- zarejestrowany w dniu 15 listopada 2013 r. czas przejazdu autobusu szkolnego z poszczególnych przystanków odbioru uczniów do szkoły wynosił w przypadku Szkoły Podstawowej w Niwnicy: z Lipowej 27 minut (7:20-7:47), z Wierzbic 9 minut (7:38 -7:47), a w przypadku Gimnazjum nr 1 w Nysie: z Lipowej 37 minut (7:20-7:57), Wierzbic 19 minut (7:38-7:57), Niwnicy 10 minut (7:47-7:57).

Według wskazań drogomierza autobusu szkolnego, długość trasy całkowitej przejazdu na trasie linii S-3 wynosiła 27 km (od bazy MZK do bazy MZK), a odległość z poszczególnych miejsc odbioru uczniów do szkoły w Niwnicy:

z Lipowej - 11 km, z Wierzbęć - 5 km, a do Gimnazjum nr 1 w Nysie: z Lipowej - 15 km, Wierzbęć - 9 km i Niwnicy - 4 km.

W przypadku Zespołu Szkół Sportowych w Nysie:

- zarejestrowany w dniu 20 listopada 2013 r. czas przejazdu autobusu szkolnego z poszczególnych przystanków odbioru uczniów do Zespołu Szkół Sportowych w Nysie wynosił: z Hanuszowa (troje uczniów) 36 minut (7:12 - 7:48), ze Złotogłowic (cztery przystanki - od 29 do 22 minut (7:19/7:26 - 7:48), Rusocina 13 minut (7:35 - 7:48).

Według wskazań drogomierza autobusu szkolnego, długość trasy całkowitej przejazdu na trasie linii S-2 (od bazy MPK do bazy MPK) wynosiła 37 km, a odległość do Zespołu Szkół Sportowych w Nysie z poszczególnych miejsc odbioru uczniów wynosiła: z Hanuszowa - 22 km, ze Złotogłowic - od 14 do 17 km, z Rusocina 8 km.

W roku szkolnym 2012/2013 spośród wszystkich „zamkniętych” linii autobusowych MKZ dowożących uczniów, od miejsca zamieszkania do szkoły, najdłuższą odległość i czas dowozu mieli uczniowie:

Linii S-2 - z miejscowości Hanuszów do Gimnazjum nr 3 w Nysie - 21 km, czas przejazdu - 40 minut, do Zespołu Szkół Sportowych w Nysie - 20 km, czas przejazdu - 35 minut. Natomiast ze Złotogłowic do Gimnazjum nr 3 - 19 km, czas przejazdu - 35 minut²¹.

Linii S-3 z miejscowości Lipowa do Gimnazjum nr 1 w Nysie - 16 km oraz na tej samej linii z Wierzbęć do Gimnazjum nr 1 w Nysie - 11 km.

Na pozostałych liniach S-1, S-4 i S-5 odległości z miejsca zamieszkania uczniów do szkoły nie przekraczały 8 km.

(dowód: akta kontroli, str. 251-268)

Czas oczekiwania uczniów od momentu przywozu do Szkoły Podstawowej w Niwnicy (7:47), do rozpoczęcia zajęć lekcyjnych w dniu oględzin wynosił dla ośmiu uczniów - 13 minut, a dla jednego ucznia - 13 minut plus 45 minut pierwszej godziny lekcyjnej. Natomiast wszyscy uczniowie Gimnazjum nr 1 w Nysie rozpoczynali naukę od pierwszej godziny lekcyjnej, tj. od godz. 8:00.

W przypadku 36 uczniów Zespołu Szkół Sportowych w Nysie czas oczekiwania do rozpoczęcia zajęć lekcyjnych, w dniu dokonywania oględzin dowozu uczniów do szkoły, wynosił 12 minut, a dla jednej uczennicy klasy IV szkoły podstawowej 12 minut plus 45 minut pierwszej godziny lekcyjnej.

(dowód: akta kontroli, str. 251-252, 257-258)

3. W związku z likwidacją SP w Złotogłowicach (2011 r.) i SP w Lipowej (2012 r.) oraz rozpoczęciem (od 1 września 2013 r.) procesem likwidacji Gimnazjum nr 3 w Nysie nie nastąpiła zmiana organizacji dowożenia uczniów do szkół przez Gminę. Wyżej wymienione zmiany organizacyjne w sieci szkół nie spowodowały konieczności uruchamiania dodatkowych kursów lub wydłużania istniejących linii dowozu uczniów ponieważ w miejscowościach zlikwidowanych szkół (i w ich obrębie), istniały linie przewozu uczniów oraz możliwości dowozu uczniów do nowych dla nich szkół (niewykorzystane miejsca w „gimbusach”). Istniejąca linia S-3 umożliwiła dowóz 8-9 uczniów zlikwidowanej SP w Lipowej do Szkoły Podstawowej w Niwnicy (większość uczniów zlikwidowanej szkoły kontynuuje naukę w SP w Lipowej (stowarzyszeniowej).

²¹ We wszystkich przypadkach czasy przejazdu podano według rozkładu jazdy dla danej linii.

Istniejąca przed likwidacją SP w Złotogłowicach linia S-2 przejęła dowóz uczniów z tej szkoły do Zespołu Szkół Sportowych w Nysie (z przewozu na tej linii, w dniu oględzin przewozu, korzystało m.in. 14 uczniów ze Złotogłowic, a w autobusie przeznaczonym na 44 pasażerów przewożonych było łącznie 37 uczniów).

(dowód: akta kontroli, str. 260- 268)

Z tytułu dowozu uczniów do szkół w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia) Gmina poniosła wydatki w łącznej kwocie 1 549 847,52 zł, w tym: 608 655,96 zł w 2011 r.; 600 151,03 zł w 2012 r. i 341 040,53 zł w 2013 r. (do 31 sierpnia). Spośród tych wydatków kwota 1 247 983,26 zł (80,5%) stanowiła wynagrodzenie MZK za dowóz uczniów do szkół „gimbusami”; 186 849,51 zł (12%) stanowiły koszty dowozu uczniów niepełnosprawnych; 87 220,57 zł (5,6%) wynosiło wynagrodzenie opiekunów szkolnych i 27 794,18 zł (1,8%) wyniosły koszty zakupu kart elektronicznych dla uczniów korzystających z przewozów zamkniętych MZK i otwartych PKS oraz zwrot kosztów przejazdów PKS (bilety miesięczne).

Wydatki gminy Nysa z tytułu dowozu przez MZK uczniów do szkół „gimbusami” w kwocie 1 247 983,26 zł były ewidencjonowane w rozdziale 60004 Lokalny transport zbiorowy, natomiast pozostałe wydatki w kwocie 302 053,40 zł, w rozdziale 80113 Dowożenie uczniów do szkół.

(dowód: akta kontroli, str. 269-405)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wydatki Gminy Nysa z tytułu dowozu przez MZK w Nysie uczniów do szkół gimbusami w latach 2011-2013 (do końca sierpnia) w kwocie 1 247 983,26 zł, były ewidencjonowane w rozdziale 60004 Lokalny transport zbiorowy zamiast w rozdziale 80113 Dowóz uczniów do szkół. Było to niezgodne z zasadą klasyfikowania wydatków według rozdziałów, określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*²². Zgodnie z ww. załącznikiem do rozporządzenia wydatki związane z dowozem uczniów do szkół powinny być klasyfikowane w rozdziale 80113 Dowóz uczniów do szkół. Powyższe miało wpływ na dane zawarte w sprawozdaniach budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 275 - 405)

Skarbnik Gminy, odpowiedzialny m.in. za prowadzenie gospodarki finansowej Gminy, w wyjaśnieniu podał m.in., że: dowóz uczniów do szkół realizowany jest zgodnie z umową z dnia 20 maja 2010 r. pomiędzy Gminą a MZK. MZK został powołany w celu realizacji zadania własnego Gminy polegającego na zapewnieniu lokalnego transportu zbiorowego mieszkańcom miasta i gminy Nysa. Jako podmiot wewnętrzny w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., nałożono na MZK w trybie władczym zobowiązanie do świadczenia publicznych usług komunikacyjnych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Mając na uwadze powyższy stan faktyczny, w ramach obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego, wydatki uznano za związane z lokalnym transportem zbiorowym, a nie dowożeniem uczniów do szkół i sklasyfikowano je w rozdziale 60004 Lokalny transport zbiorowy.

(dowód: akta kontroli, str. 406-410)

²² Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

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

3 Finansowanie zadań oświatowych gminy

3.1. Zagospodarowanie przez Gminę mienia zlikwidowanych szkół

Opis stanu
faktycznego

1. Rada Miejska w uchwałach dotyczących likwidacji szkół określiła sposób zagospodarowania majątku likwidowanych szkół, tj. miał on zostać przekazany placówkom oświatowym prowadzonym przez Gminę. W dniu 29 sierpnia 2012 r., tj. na dwa dni przed zakończeniem likwidacji SP w Lipowej Rada Miejska postanowiła, że majątek ww. szkoły stanie się majątkiem Gminy.

Nieruchomości (budynki, grunty) zlikwidowanych szkół (Złotogłowice, Lipowa) stanowiły własność Gminy. Ich wartość księgowa (na dzień ich likwidacji) wynosiła odpowiednio 40 302,65 zł oraz 33 659,82 zł. Gmina nie dokonywała wyceny wartości rynkowej nieruchomości zlikwidowanych szkół, jak też nie podejmowała działań w celu ich sprzedaży.

(dowód: akta kontroli, str.: 411-456, 461-476, 485-486)

Burmistrz, na prośbę Sołtysa Złotogłowic z dnia 30 sierpnia 2011 r. oraz w związku z uchwałą nr 8/10/2011 Zebrania Wiejskiego wsi Złotogłowice z dnia 19 października 2011 r., zarządzeniem 525/11 z dnia 8 listopada 2011 r. przekazała Sołectwu Złotogłowice nieruchomość zlikwidowanej SP w Złotogłowicach.

Majątek SP w Lipowej, na podstawie umowy użyczenia nr GG.6850.7.12 (nieruchomości) i umowy darowizny, w dniu 30 sierpnia 2012 r. został przekazany Stowarzyszeniu „NASZA LIPOWA”.

(dowód: akta kontroli, str.: 458-459, 473-484)

W okresie objętym kontrolą GZO nie ponosił kosztów związanych ze zbyciem nieruchomości zlikwidowanych szkół, jak też ich utrzymaniem.

(dowód: akta kontroli, str. 485-486)

2. Wartość majątku ruchomego likwidowanych szkół (na dzień likwidacji) wynosiła ogółem 260 394,03 zł, w tym: 121 620,23 zł dla SP w Złotogłowicach i 138 773,80 zł dla SP w Lipowej.

Na majątek ruchomy SP w Złotogłowicach składały się: środki trwałe (konto 011) o wartości 8 160 zł (z których przekazano środki o wartości 3 800 zł, a zlikwidowano o wartości 4 360 zł); pozostałe środki trwałe (konto 013) o wartości 97 585,27 zł (51 799,23 zł, 45 786,04 zł); zbiory biblioteczne (konto 014) o wartości 9 154,61 zł (4 244,53 zł, 4 910,08 zł) oraz wartości niematerialne i prawne (konto 020) o wartości 6 720,35 zł (3 047,77 zł, 3 672,58 zł).

Ogółem wartość zlikwidowanego majątku ruchomego wyniosła 58 728,70 zł.

Majątek ruchomy o wartości ogółem 62 891,53 zł zlikwidowanej SP w Złotogłowicach został przekazany: Zespołowi Szkolno-Przedszkolnemu w Goświnowicach – o wartości 14 220,15 zł (7 816,85 zł pozostałe środki trwałe, 4 244,53 zł zbiory biblioteczne oraz 2 158,77 zł wartości niematerialne i prawne); Przedszkolu nr 14 w Nysie – o wartości 23 216,52 zł (pozostałe środki trwałe), Zespołowi Szkół Sportowych w Nysie – o wartości 25 454,86 zł (3 800 zł środki trwałe, 20 765,86 zł pozostałe środki trwałe i 889 zł wartości niematerialne i prawne).

Na majątek ruchomy SP w Lipowej składały się: pozostałe środki trwałe (konto 013) o wartości 120 619,79 zł (z których przekazano środki o wartości 108 013,19 zł, a zlikwidowano o wartości 12 606,60 zł); zbiory biblioteczne (konto 014) o wartości 4 945,72 zł (4 244,53 zł, 0 zł); wartości niematerialne i prawne (konto 020) o wartości

6 651,35 zł (5 926,15 zł, 725,20 zł) oraz materiały (konto 310) o wartości 6 556,94 zł (6 556,94 zł, 0 zł).

Ogółem wartość zlikwidowanego majątku ruchomego wyniosła 18 532,75 zł.

Majątek ruchomy o wartości ogółem 120 241,05 zł zlikwidowanej SP w Lipowej został przekazany stowarzyszeniu „NASZA LIPOWA” w Lipowej, w tym: środki trwałe o wartości 108 013,19 zł, zbiory biblioteczne - 4 945,72 zł, wartości niematerialne i prawne - 725,20 zł i materiały o wartości 6 556,94 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 458-459, 473-484, 485-486)

W wyniku przeprowadzonych likwidacji szkół nie pozostał do dalszego zadysponowania majątek ruchomy tych podmiotów.

Nie dokonywano wyceny rynkowej wartości majątku ruchomego likwidowanych szkół, jak też nie uzyskano przychodów ze zbycia tego majątku.

(dowód: akta kontroli, str. 485-486)

3. W kontrolowanym okresie nie były prowadzone działania w celu zagospodarowania nieruchomości i majątku ruchomego Gimnazjum nr 3, ponieważ proces jego likwidacji nie zakończył się.

(dowód: akta kontroli, str. 420-421, 473-486)

4. Po likwidacji SP w Złotogłowicach i SP w Lipowej nie pozostały nieruchomości i inny majątek ruchomy pozwalające na uzyskiwanie dochodów z ich zagospodarowania.

(dowód: akta kontroli, str. 420-421, 473-486)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

1. W zlikwidowanej SP w Złotogłowicach na podstawie umowy o pracę zatrudnionych było ogółem 13 osób, w tym: 11 nauczycieli (jedna osoba na stanowisku dyrektora) oraz dwie osoby na stanowiskach administracyjno-gospodarczych.

Z wszystkimi osobami zatrudnionymi w SP w Złotogłowicach zostały rozwiązane umowy o pracę. Sześciu nauczycieli zostało przeniesionych do pracy w innych szkołach (w tym jedna do szkoły przejmującej uczniów), pięciu nauczycieli zwolniono w trybie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela*²³. Z dwoma osobami rozwiązanie umowy o pracę nastąpiło wskutek upływu okresu na jaki zawarto te umowy.

Na wypłatę odpraw dla nauczycieli (odprawy wypłacone dla nauczycieli zwolnionych w trybie art. 20 ust. 1 *Karty Nauczyciela*) wydatkowano łącznie 30 174,01 zł, co sfinansowane zostało środkami własnymi Gminy w kwocie 27 157,01 zł (90%) oraz środkami z rezerwy celowej części oświatowej subwencji ogólnej w kwocie 3 017,00 zł (10%).

W likwidowanej SP w Lipowej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę było ogółem 13 osób, w tym: 10 nauczycieli (jedna osoba na stanowisku dyrektora) oraz trzy osoby na stanowiskach administracyjno-gospodarczych.

Z wszystkimi osobami zatrudnionymi w SP w Lipowej zostały rozwiązane umowy o pracę. Dziewięciu nauczycieli zwolniono w trybie art. 20 ust. 1 *Karty Nauczyciela*. Z czterema osobami rozwiązanie umowy o pracę nastąpiło wskutek upływu okresu na jaki zawarto te umowy. Z likwidowanej SP w Lipowej nie przeniesiono nauczycieli do pracy w innych szkołach.

²³ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm. Dalej: *Karta Nauczyciela*

Na wypłatę odpraw dla nauczycieli (odprawy wypłacone dla nauczycieli zwolnionych w trybie art. 20 ust. 1 *Karty Nauczyciela*) poniesione zostały wydatki w kwocie 110 186,50 zł, które zostały sfinansowane środkami własnymi Gminy w kwocie 56 305,31 zł (51,1%) oraz środkami z rezerwy celowej części oświatowej subwencji ogólnej w kwocie 53 881,19 zł (48,9%).

(dowód: akta kontroli, str. 491-501)

W związku z rozpoczęciem likwidacji Gimnazjum nr 3 od roku szkolnego 2013/2014 z zatrudnionych 42 osób (32 nauczycieli, w tym dwie osoby na stanowiskach kierowniczych, 10 osób na innych stanowiskach) umowy o pracę rozwiązano z siedmioma osobami (czterema nauczycielami - zwolnionymi w trybie art. 20 ust. 1 *Karty nauczyciela*, trzema zatrudnionymi na innych stanowiskach). Do pracy w innej szkole nie została przeniesiona żadna ze zwalnianych osób. Na wypłatę odpraw dla nauczycieli poniesiono wydatki w kwocie 71 844,00 zł, które w całości zostały sfinansowane ze środków własnych Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 491-501)

2. W związku z likwidacją szkół zatrudnienie w GZO nie uległo zmianom. W okresie objętym kontrolą w GZO zatrudnionych było ogółem 24 osoby, w tym trzy osoby na stanowiskach kierowniczych (lata 2011-2012), cztery osoby w 2013 r. oraz 21 osób na stanowiskach administracyjno-obslugowych (20 osób od 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 491, 502)

3. W wyniku zmian organizacyjnych spowodowanych likwidacją szkół, w szkołach przejmujących uczniów nastąpiły zmiany w liczbie uczniów, oddziałów oraz zatrudnienia nauczycieli i osób zatrudnionych na innych stanowiskach.

Przejęcie w 2011 r. uczniów zlikwidowanej SP w Złotogłowicach przez Zespół Szkół Sportowych w Nysie spowodowało w tej szkole wzrost liczby oddziałów szkoły podstawowej - o jeden oddział (z 14 do 15) i uczniów - o 26 uczniów (z 352 do 378). Ponadto wzrosła liczba zatrudnionych osób ogółem - o trzy osoby (z 77 do 80), w tym zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych - o jedną osobę (z 3 do 4), nauczycieli - o dwie osoby (z 59 do 61). Liczba osób zatrudnionych na stanowiskach administracyjno-obslugowych nie uległa zmianie (15 osób).

W 2012 r. liczba osób zatrudnionych w Zespole Szkół Sportowych uległa zmniejszeniu do 75 - spadła o pięć osób ilość zatrudnionych nauczycieli (liczba oddziałów nie uległa zmianie - pomimo, że liczba uczniów zmniejszyła się do 365).

Rozpoczęcie przez Stowarzyszenie „NASZA LIPOWA” w 2012 r. prowadzenia szkoły podstawowej, przy zapewnieniu uczniom zlikwidowanej SP w Lipowej możliwości kontynuowania nauki w Szkole Podstawowej w Niwnicy spowodowało następujące zmiany w tej szkole: wzrost liczby uczniów o trzy osoby (z 97 do 100 - bez zmiany liczby oddziałów - 6), wzrost liczby zatrudnionych osób o jedną osobę (z 25 do 26 - bez zmiany liczby zatrudnionych nauczycieli - 18)

Do SP w Lipowej prowadzonej przez stowarzyszenie, w 2012 r. uczęszczało 31 uczniów (o 20 uczniów mniej niż w SP w Lipowej). W szkole funkcjonowało pięć oddziałów (o jeden oddział mniej). Zatrudnionych było ogółem 10 nauczycieli, w tym jedna na stanowisku kierowniczym (bez zmian w stosunku do liczby zatrudnionych w SP w Lipowej).

Brak naboru do klas pierwszych przez Gimnazjum nr 3 w 2013 r. spowodował wzrost liczby: uczniów w Gimnazjum nr 1 o 68 uczniów (z 445 do 513) oraz oddziałów o 3 oddziały (z 19 do 22) - przy utrzymaniu tej samej liczby (50) zatrudnionych nauczycieli i spadku liczby osób zatrudnionych na stanowiskach administracyjno-obslugowych (o jedną).

(dowód: akta kontroli, str. 503)

Ustalono
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

1. Rada Miejska w dniu 31 stycznia 2011 r. podjęła uchwały określające tryb udzielania oraz rozliczania dotacji z budżetu Gminy dla niepublicznych²⁴ i publicznych²⁵ placówek oświatowych. W ww. uchwałami stosownie do postanowień art. 90 ust. 4 i art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty ustalono m.in., że podstawę obliczenia dotacji na jednego ucznia szkół niepublicznych stanowi wysokość kwoty na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę (§ 3), a dla szkół publicznych przyjęto, że wysokość dotacji będzie określana na podstawie przepisu art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

W ww. uchwałach ustalono także zasady obliczenia dotacji na jednego wychowanka niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych (75% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia) oraz publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych (na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty).

(dowód: akta kontroli, str. 504-513)

2. W roku szkolnym 2012/2013 Stowarzyszenie „NASZA LIPOWA” rozpoczęło prowadzenie szkoły podstawowej w Lipowej wraz z oddziałem przedszkolnym. Dotacje Gminy na jej działalność były przekazywane na rachunek tego stowarzyszenia. Wysokość dotacji otrzymywanych przez tą szkołę i oddział przedszkolny była obliczana oraz przekazywana zgodnie z ww. przepisami.

W 2012 r. (za okres wrzesień-grudzień) stowarzyszenie otrzymało dotacje w kwocie 114 292,76 zł, w tym 68 022,32 zł dla szkoły podstawowej i 46 270,44 zł dla oddziału przedszkolnego. Miesięczna wysokość dotacji dla szkoły wynosiła od 27 308,42 zł (wrzesień) do 30 137,26 zł (grudzień), a dla oddziału przedszkolnego od 16 169,24 zł (wrzesień) do 17 284,36 zł (grudzień). Do października 2013 r. Gmina przekazała stowarzyszeniu ogółem 329 993,58 zł dotacji, w tym 187 795,68 zł dla szkoły i 142 197,90 zł dla oddziału przedszkolnego. Miesięczna kwota dotacji wynosiła dla szkoły od 16 789,68 zł (wrzesień, październik) do 14 548,30 zł (w pozostałym okresie), a dla oddziału przedszkolnego od 13 140,40 zł (wrzesień, październik) do 14 548,30 zł (w pozostałym okresie).

W związku ze zmianą od 1 września 2013 r. treści przepisu art. 80 ust. 2 ww. ustawy, w dniu 26 listopada 2013 r. podpisany został aneks do umowy GZO.GK.3120.2013 z dnia 6 stycznia 2013 r., którym obniżono o 4,83 zł (z 469,30 zł na 464,47 zł) wysokość dotacji na jednego wychowanka w przedszkolu. Kwota 4,83 zł stanowiła pomniejszenie dotacji z tytułu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Rozliczenie należnego Gminie zwrotu nadpłaconych kwot dotacji nastąpiło w dniu 10 grudnia 2013 r., poprzez pomniejszenie kwoty należnej dotacji na grudzień o kwotę 405,72 zł (28 wychowanków x 4,83 zł/miesiąc x 3 miesiące).

(dowód: akta kontroli, str. 514, 519-525)

²⁴ Uchwała Nr IV/29/11 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Nysa dla niepublicznych szkół, przedszkoli oraz punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego (...), Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 34, poz. 423.

²⁵ Uchwała Nr IV/30/11 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Nysa dla publicznych szkół, przedszkoli oraz punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez (...), Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 34, poz. 424.

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.4. Wpływ likwidacji szkół na zmiany w wydatkach na finansowanie zadań oświatowych Gminy

Opis stanu
faktycznego

1. Wydatki (w tys. zł) z budżetu Gminy na zadania oświatowe w relacji do uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej w kontrolowanym okresie przedstawiały się następująco:

L.p.	Wyszczególnienie	Wykonanie		Plan ^{d)}
		2011 r.	2012 r.	2013 r.
1.	Wydatki oświatowe ogółem (działy: 801 i 854) ^{a)} , w tym:	49.335	49.893	51.404
1.1.	- wydatki bieżące	47.692	49.645	50.516
1.2.	- wydatki majątkowe	1.642	248	888
1.3.	- wydatki bieżące na zadania subwencionowane ^{b)}	38.909	40.611	40.403
2.	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne, w tym:	27.628	29.737	28.103
2.1.	- część oświatowa subwencji ogólnej ^{c)}	26.849	28.802	27.432
2.2.	- dotacje bieżące na zadania subwencionowane ^{b)}	779	934	671
3.	Relacja: poz. 2./poz. 1.3. [%]	71,0%	73,2%	69,6%
4.	Relacja: poz. 2.1./poz. 1.3. [%]	69,0%	70,9%	67,9%

a) Wydatki wykazane w sprawozdaniu Rb-28S w działach 801 Oświata i wychowanie i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza.

b) Wydatki w działach 801 i 854 z wyłączeniem rozdziałów: 80103 Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, 80104 Przedszkola, 80106 Inne formy wychowania przedszkolnego, 80113 Dowożenie uczniów do szkół

c) Łącznie ze środkami uzyskanymi z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej

d) Plan wydatków i dochodów Gminy Nysa według stanu na 31 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 516)

W stosunku do 2011 r. w 2012 r. wydatki oświatowe ogółem Gminy wzrosły o 558 tys. zł (1,1%), a wydatki bieżące o 1 953 tys. zł (4,1%), natomiast zmalały wydatki majątkowe o 1 394 tys. zł (o 84,9%). Wydatki bieżące na zadania subwencionowane wzrosły o 1 702 tys. zł (4,4%).

W stosunku do 2012 r. w 2013 r. planowane wydatki oświatowe wzrosły ogółem o 1 511 tys. zł (3%). Dla wydatków bieżących zaplanowano wzrost o 871 tys. zł (1,8%) i dla wydatków majątkowych przyjęto wzrost o 640 tys. zł (o 258,1%). Dla wydatków bieżących na zadania subwencionowane zaplanowano kwotę o 1 702 tys. zł (4,4%) mniejszą niż w 2012 r.

Planowane w 2013 r. wydatki oświatowe ogółem Gminy w stosunku do 2011 r. są wyższe o 2 069 tys. zł (4,2%). Wzrost wydatków bieżących wynosi 2 824 tys. zł (5,9%), a na zadania subwencionowane wydatki wzrosły o 1 494 tys. zł (3,8%).

2. Burmistrz uzasadniając projekty uchwał dotyczących likwidacji szkół opisywała kwestie dotyczące m.in.: organizacji likwidowanej szkoły, jej bazy oraz wyposażenia, kwalifikacji kadry pedagogicznej, organizacji dowożenia uczniów do szkół, jak też wskazywała na czynniki ekonomiczne.

Z analizy przeprowadzonej dla SP w Złotogłowicach wynikało m.in., że w 2010 r. wydatki poniesione na jednego ucznia tej szkoły wyniosły 11 629,57 zł. Gmina dla pokrycia tych wydatków ze środków własnych dopłaciła 4 218,45 zł, gdyż otrzymana subwencja oświatowa pokryła jedynie 63,73% wydatków. W przypadku SP w Lipowej, wydatki poniesione w 2011 r. na jednego ucznia wyniosły 12 147,28 zł. Gmina

z własnych środków dopłaciła 4 994,40 zł, gdyż otrzymana subwencja oświatowa pokryła jedynie 58,53% wydatków.

(dowód: akta kontroli, str. 416-417, 424-426, 431-436, 442-443, 518)

3. Średnie wydatki bieżące ponoszone przez Gminę na jedną osobę w placówce oświatowej²⁶ w roku szkolnym 2010/2011 wynosiły 7 414,75 zł. Wydatki te były wyższe dla SP w Złotogłowicach i SP w Lipowej odpowiednio o: 7 785,36 zł (105%) i 4 217,97 zł (56,9%). Dla Zespołu Szkół Sportowych wydatki te były wyższe o 177,08 zł (2,4%). Relacja wydatków bieżących ogółem i wydatków jednostkowych na ucznia w roku szkolnym 2010/2011 wynosiła: 0,02% dla jednej osoby w placówce oświatowej Gminy, 2,5% dla ucznia SP w Złotogłowicach, 1,75% dla ucznia SP w Lipowej i 0,18% dla ucznia Zespołu Szkół Sportowych.

W roku szkolnym 2011/2012 średnie wydatki bieżące ponoszone przez Gminę na jedną osobę w placówce oświatowej wyniosły 8 149,24 zł, co oznaczało wzrost w stosunku do roku szkolnego 2010/2011 o 734,50 zł (9,9%). Wydatki te były wyższe dla SP w Lipowej o 6 656,08 zł (81,7%) oraz niższe o 392,26 zł (4,8%) dla Zespołu Szkół Sportowych.

W stosunku do roku szkolnego 2010/2011 średnie wydatki bieżące na jednego ucznia w roku szkolnym 2011/2012 dla SP w Lipowej były wyższe o 3 172,61 zł (27,3%) oraz Zespołu Szkół Sportowych - o 165,16 zł (2,2%).

Relacja wydatków bieżących ogółem i wydatków jednostkowych na ucznia w roku szkolnym 2010/2011 wynosiła: 0,02% dla jednej osoby w placówce oświatowej Gminy, 1,96% dla ucznia SP w Lipowej (wzrost o 0,21%) i 0,16% dla ucznia Zespołu Szkół Sportowych (spadek o 0,02%).

W roku szkolnym 2012/2013 średnie wydatki bieżące ponoszone przez Gminę na jedną osobę w placówce oświatowej wyniosły 8 437,46 zł, co oznaczało wzrost w stosunku do roku szkolnego 2011/2012 o 288,21 zł (3,5%). Wydatki te były wyższe dla Zespołu Szkół Sportowych o 14,58 zł (0,2%).

W stosunku do roku szkolnego 2012/2013 średnie wydatki bieżące na jednego ucznia w roku szkolnym 2011/2012 dla Zespołu Szkół Sportowych wzrosły o 695,05 zł (9%).

Relacja wydatków bieżących ogółem i wydatków jednostkowych na ucznia w roku szkolnym 2010/2011 wynosiła: 0,02% dla jednej osoby w placówce oświatowej Gminy oraz 0,18% dla ucznia Zespołu Szkół Sportowych (wzrost o 0,02%).

(dowód: akta kontroli, str. 518)

W wyniku oszacowania korzyści ekonomicznych dla budżetu Gminy z tytułu likwidacji SP w Złotogłowicach i SP w Lipowej²⁷ ustalono, że w ostatnim roku szkolnym na ich funkcjonowanie zostały poniesione wydatki bieżące w kwotach: 608 004,14 zł i 755 071,62 zł.

Likwidacja SP w Złotogłowicach pozwoliła Gminie w roku szkolnym 2011/2012 zmniejszyć wydatki bieżące o kwotę 581 159,13 zł²⁸. Przy uwzględnieniu wzrostu

²⁶ Wyliczenia przeprowadzono dla uczniów i wychowanków, gdyż do końca 2010 r. GZO nie prowadziło oddzielnej ewidencji księgowej dla szkół i przedszkoli. Dla zespołów szkolno-przedszkolnych wydatki bieżące obejmowały szkołę i przedszkole, dlatego też dla całego okresu objętego kontrolą wydatki bieżące ogółem uwzględniają wszystkie placówki oświatowe Gminy Nysa – przypis kontrolującego.

²⁷ W szacowaniu przyjęto wysokość wydatków poniesionych w ostatnim roku szkolnym na funkcjonowanie szkoły z uwzględnieniem zmniejszenia wydatków, uzyskanych przychodów oraz dodatkowych wydatków poniesionych w związku z likwidacją szkół.

²⁸ 608 004,14 zł - oszczędność kosztów utrzymania zlikwidowanej szkoły, 3 017 zł - wpływy na pokrycie kosztów wypłaty odpraw dla nauczycieli, 312 zł - wpływy ze sprzedaży złomu, 30 174,01 zł wydatki na wypłatę odpraw dla zwalnianych nauczycieli.

wydatków bieżących dla innych placówek oświatowych korzyść Gminy z likwidacji ww. szkoły oszacowano na kwotę 508 093,78 zł²⁹.

Likwidacja SP w Lipowej przyniosła Gminie w roku szkolnym 2012/2013 zmniejszenie wydatków bieżących o kwotę 698 766,31 zł³⁰. Korzyść Gminy z likwidacji ww. szkoły, przy uwzględnieniu wzrostu wydatków bieżących dla innych placówek oświatowych, oszacowano na 400 097,01 zł³¹.

(dowód: akta kontroli, str. 542-546)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienia ewidencjonowania wydatków z tytułu dowozu uczniów do szkół, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, tj. w rozdziale 80113 Dowóz uczniów do szkół.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁹ Ogółem dla placówek oświatowych Gminy Nysa, 608 004,14 zł - oszczędność na utrzymaniu zlikwidowanej szkoły, 10 313 zł - wpływy na wypłatę odpraw dla nauczycieli, 312 zł - wpływy ze sprzedaży złomu, 110 535,36 zł wydatki na wypłatę odpraw dla zwalnianych nauczycieli.

³⁰ 755 071,62 zł - oszczędność na utrzymaniu zlikwidowanej szkoły, 53 881,19 zł - wpływy na wypłatę odpraw dla nauczycieli, 110 186,50 zł wydatki na wypłatę odpraw dla zwalnianych nauczycieli.

³¹ Ogółem dla placówek oświatowych Gminy Nysa kwota 755 071,62 zł - oszczędność na utrzymaniu zlikwidowanej szkoły, 217 992 zł - wpływy na wypłatę odpraw dla nauczycieli, 458 673,85 zł - wypłata odpraw dla zwalnianych nauczycieli, 114 292,76 zł wzrost wydatków w szkole przejmującej uczniów.

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.

Opole, dnia 24 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Edward Wrzeszcz
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis