



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.017.01.2018

Roland Fabianek
Starosta Oleski
Starostwo Powiatowe w Oleśnie
ul. J. Pieloka 21, 46-300 Olesno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/027 - Zmiany w systemie oświaty

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Oleśnie, ul. J. Pieloka 21, 46-300 Olesno ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roland Fabianek, Starosta Oleski, od 5 grudnia 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie i wdrożenie zmian w systemie oświaty
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (do czasu zakończenia kontroli oraz ewentualnie okres wcześniejszy, jeżeli będzie miał wpływ na kontrolowaną działalność)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/118/2018 z 29 października 2018 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta. W okresie objętym kontrolą Starostą był także Stanisław Belka.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, przygotowanie oraz wdrożenie przez Starostwo zmian w systemie oświaty.

UZASADNIENIE
OCENY OGÓLNEJ

Formułując powyższą ocenę NIK stwierdziła, że podejmowane przez kontrolowaną jednostkę działania w zakresie zmian w systemie oświaty były rzetelne i skuteczne. Zarząd Powiatu wykonując zadania i kompetencje organu prowadzącego szkoły, planował i realizował adekwatne działania w ww. zakresie, a przepisy reorganizujące sieć szkół w Powiecie Oleskim⁵ przyjęto w trybie i w terminach określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe⁶. Starostwo dysponowało danymi dotyczącymi planowanej liczby uczniów w roku szkolnym 2019/2020, w odniesieniu do której monitorowało warunki lokalowe szkół, sytuację kadrową oraz potrzeby w zakresie oferty edukacyjnej. Powyższe działania powinny umożliwić przyjęcie zwiększonej liczby uczniów w roku szkolnym 2019/2020 bez pogorszenia warunków nauczania.

W ocenie NIK, zagrożeniem realizacji zadań oświatowych oraz wprowadzanych zmian w systemie oświaty w Powiecie, może być ograniczone finansowanie tych zadań ze środków subwencji oświatowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie zmian w systemie oświaty

Opis stanu
faktycznego

1. W latach szkolnych 2016/2017, 2017/2018 oraz 2018/2019 Powiat prowadził siedem zespołów szkół ponadgimnazjalnych⁷ oraz jeden zespół placówek edukacyjnych⁸. W ww. okresie Powiat udzielał również dotacji czterem placówkom niepublicznym, tj. Specjalnemu Ośrodkowi Szkolno-Wychowawczemu w Uszycach⁹, Młodzieżowemu Ośrodkowi Wychowawczemu w Julianpolu¹⁰, Liceum Ogólnokształcącemu dla Dorosłych w Oleśnie oraz Szkole Policealnej dla Dorosłych w Oleśnie. Na terenie Powiatu brak było szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Powiat nie utworzył jednostki do obsługi ekonomiczno-finansowej szkół i placówek, a zadania z tego zakresu realizowane były w Starostwie.

(akta kontroli str. 4-72, 76-149)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Powiat.

⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 60 ze zm., dalej: przepisy wprowadzające Prawo oświatowe.

⁷ Tj.: Zespół Szkół w Oleśnie; Zespół Szkół Zawodowych im. Józefa Lompy w Oleśnie; Zespół Szkół Ekonomicznych i Ogólnokształcących im. Mikołaja Kopernika w Oleśnie; Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 w Praszce; I Liceum Ogólnokształcące w Praszce; Zespół Szkół w Gorzowie Śląskim; Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Dobrodzieniu.

⁸ Zespół Placówek Edukacyjnych w Dobrodzieniu, w skład którego wchodził Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy (ze szkołami specjalnymi – podstawową oraz przysposabiającą do pracy, a także do 31 sierpnia 2017 r. Gimnazjum Specjalne) oraz Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii (ze szkołą podstawową specjalną).

⁹ Ze szkołami: Podstawową Specjalną, Gimnazjum Specjalnym (funkcjonujące do 31 sierpnia 2017 r., a od 1 września 2017 r. włączone do ww. szkoły podstawowej specjalnej) oraz Szkołą Przysposabiającą do Pracy.

¹⁰ Ze szkołami: Podstawową Specjalną oraz Gimnazjum Specjalnym, funkcjonującym do 31 sierpnia 2017 r., a od 1 września 2017 r. włączonym do ww. szkoły podstawowej specjalnej.

Zmiany w strukturze szkół prowadzonych przez Powiat po 1 września 2017 r., dotyczyły zmian w ramach ww. zespołów. Polegały one na: a/ zastąpieniu funkcjonujących szkół zawodowych, branżowymi szkołami I stopnia¹¹; b/ włączeniu klas Gimnazjum Specjalnego wchodzącego w skład Zespołu Placówek Edukacyjnych w Dobrodzieniu do funkcjonującej w tej placówce szkoły podstawowej specjalnej (stwierdzono zakończenie działalności ww. gimnazjum z dniem 31 sierpnia 2017 r.); c/ przekształceniu prowadzonych przez Powiat szkół policealnych dla dorosłych – w Oleśnie oraz Gorzowie Śląskim – w szkoły o tej samej nazwie¹².

Naczelnik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu Starostwa wyjaśniła, że zgodnie z terminarzem działań, wynikającym z przepisów wprowadzających Prawo oświatowe, na 2018 rok przewidziano podjęcie uchwał w sprawie przekształcenia dotychczasowych trzyletnich szkół ogólnokształcących w czteroletnie licea ogólnokształcące oraz dotychczasowych czteroletnich techników w pięcioletnie technika¹³. Zadeklarowała też, że projekty uchwał w tej sprawie zostaną przedłożone Radzie Powiatu w Oleśnie, z zachowaniem terminów ustawowych.

(akta kontroli str. 76-149, 433-454)

2. Szkoły, dla których organem prowadzącym był Powiat funkcjonowały na podstawie uchwały Rady Powiatu z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na terenie Powiatu Oleskiego¹⁴. Powyższa uchwała poprzedzona była uchwałą Rady Powiatu z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych do nowego ustroju szkolnego oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych na terenie Powiatu Oleskiego¹⁵.

Wyżej wymienione uchwały przyjęto w trybie i w terminach określonych w przepisach wprowadzających Prawo oświatowe. W szczególności, uchwałę z 17 lutego 2017 r.: a/ podano do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa (28 lutego 2017 r.); b/ przekazano Opolskiemu Kuratorowi Oświaty (24 lutego 2017 r.), który pozytywnie zaopiniował przyjęte w uchwale rozwiązania oraz c/ poddano pod opinię związków zawodowych nauczycieli, które pozytywnie ją zaopiniowały. Stosownie do art. 213 ust. 2 przepisów wprowadzających Prawo oświatowe, ww. uchwała określiła:

- plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych i szkół specjalnych mających siedzibę na obszarze Powiatu na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.;
- plan sieci publicznych szkół ponadpodstawowych mających siedzibę na obszarze Powiatu, na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r., z uwzględnieniem klas dotychczasowych zasadniczych szkół zawodowych;

¹¹ Branżowa Szkoła I Stopnia im. Józefa Lompy w Oleśnie, wcześniej Zasadnicza Szkoła Zawodowa im. Józefa Lompy w Oleśnie; Branżowa Szkoła I Stopnia w Praszcze, wcześniej Zasadnicza Szkoła Zawodowa w Praszcze; Branżowa Szkoła I Stopnia w Gorzowie Śląskim, wcześniej Zasadnicza Szkoła Zawodowa w Gorzowie Śląskim; Branżowa Szkoła I Stopnia w Dobrodzieniu, wcześniej Zasadnicza Szkoła Zawodowa w Dobrodzieniu, Branżowa Szkoła I Stopnia w Oleśnie (w Zespole Szkół Ogólnokształcących i Ekonomicznych im. Mikołaja Kopernika), wcześniej Zasadnicza Szkoła Zawodowa w Oleśnie funkcjonująca w ramach ww. zespołu.

¹² Na podstawie art. 174 ust. 1- 3 przepisów wprowadzających Prawo oświatowe.

¹³ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Starostwie (30 listopada 2018 r.) takich projektów nie przedłożono Radzie Powiatu. Zgodnie z art. 145 oraz art. 151 przepisów wprowadzających Prawo oświatowe, z dniem 1 września 2019 r., tworzy się odpowiednio czteroletnie liceum ogólnokształcące oraz pięcioletnie technikum.

¹⁴ Uchwała Nr XXIII/186/17 Rady Powiatu w Oleśnie z dnia 30 marca 2017 r., ze zmianą zawartą w Uchwale Nr XXV/197/17 Rady Powiatu w Oleśnie z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/186/17.

¹⁵ Uchwała Nr XXII/174/17 Rady Powiatu w Oleśnie z dnia 17 lutego 2017 r.

- projekt planu sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz publicznych szkół specjalnych mających siedzibę na obszarze Powiatu oraz szkół specjalnych mających siedzibę na obszarze Powiatu od dnia 1 września 2019 r. (akta kontroli str. 152-204)

3. Stosownie do zapisów art. 136 przepisów wprowadzających Prawo oświatowe, Starosta dokonał zmian wpisów w prowadzonej ewidencji szkół niepublicznych. W terminie do 10 sierpnia 2017 r.¹⁶, na podstawie złożonych dokumentów, dokonano stosownych zmian obejmujących niepubliczne szkoły specjalne funkcjonujące w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Julianpolu oraz w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Uszycach. Dotyczyły one odpowiednio przekształcenia gimnazjum w szkołę podstawową oraz włączenia gimnazjum do szkoły podstawowej. Na podstawie art. 174 ust. 2 ww. ustawy dokonano także zmiany wpisu w ewidencji szkół niepublicznych w zakresie Szkoły Policealnej dla Dorosłych.

(akta kontroli str. 205-236)

4. W latach szkolnych 2016/2017, 2017/2018 oraz 2018/2019 liczba uczniów rozpoczynających naukę w klasach pierwszych w szkołach prowadzonych przez Powiat wynosiła odpowiednio 528, 517, 508, w tym uczniów zamieszkujących na terenie Powiatu - 416, 415 i 396. W ww. latach liczba uczniów klas III gimnazjów wynosiła natomiast 557, 537 i 467. Naczelnik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu wyjaśniła, że *łącna liczba uczniów przyjętych do klasy pierwszej jest znacznie wyższa od liczby uczniów zamieszkałych na terenie Powiatu, co wynika przede wszystkim z jego usytuowania, istniejących więzi i dostępności transportu publicznego. Powiat znajduje się na krańcu województwa opolskiego, graniczy z powiatami województwa łódzkiego i śląskiego, a każda szkoła ma określony obszar oddziaływania, wykraczający poza granice powiatu. Więzi i zależności, które decydują o naborze w danej szkole układały się w ciągu wielu dziesiątek lat, były wyznaczane istniejącymi połączeniami komunikacyjnymi, tradycjami przyciągania do placówek oświatowych oraz przyzwyczajeniami. Nie bez znaczenia dla tych wyborów były również osiągnięte efekty kształcenia, w tym zawodowego, wskazujące na wysoką ich jakość. W wyjaśnieniach wskazała też na zjawisko „wchłaniania” potencjalnych kandydatów do szkół ponadgimnazjalnych z terenu Powiatu przez większe ośrodki miejskie (Opole, Częstochowa, Wieluń).*

(akta kontroli str. 237-238)

5. W Starostwie prowadzone były przygotowania do przyjęcia większej liczby uczniów we wszystkich typach prowadzonych szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych. Starostwo posiadało dane dotyczące liczby uczniów ostatnich klas gimnazjów oraz ostatnich klas szkół podstawowych w roku szkolnym 2018/2019 prowadzonych przez gminy Powiatu. Łącznie liczba takich uczniów wynosiła 1 023. Liczba uczniów klas pierwszych, którzy rozpoczęli naukę w szkołach prowadzonych przez Powiat w latach szkolnych 2016/2017, 2017/2018 oraz 2018/2019 wynosiła natomiast kolejno: 528; 517; 508, a liczba oddziałów klas pierwszych w ww. latach szkolnych - 22.

Naczelnik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu wyjaśniła, że *oferta edukacyjna szkół prowadzonych przez Powiat na nowy rok szkolny 2019/2020 będzie składana do wydziału, jak co roku, na końcu grudnia 2018 r. Szczegółowe liczby oddziałów oraz ich liczebność określające zapotrzebowanie, a także analiza tych danych przewidywana jest na początek 2019 r. (styczeń). Dodaje także, że od 2009 r., składając Radzie Powiatu Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych Powiatu w danym roku szkolnym, przedkłada się dane demograficzne, w tym także*

¹⁶ Tj. 8 sierpnia 2017 r.

dotyczące liczby uczniów wg rocznika uczęszczających do szkoły podstawowej i gimnazjum na terenie Powiatu. W związku z wprowadzaną reformą systemu edukacji, Rada Powiatu w Oleśnie jest informowana od 2017 r. (sesje Rady Powiatu w dniu: 25 października 2017 r. i 8 października 2018 r.) o liczbie uczniów z tzw. „podwójnego rocznika”, który trafi do szkół prowadzonych przez nasz powiat od 1 września 2019 r. Zaktualizowane dane wg stanu na 30 września br. ww. liczby uczniów klas ósmych szkoły podstawowej i klasy trzeciej gimnazjów stanowią wielkość 1 023. W związku z przygotowaniem nowego roku szkolnego, a tym samym ze zwiększoną liczbą potencjalnych kandydatów, sporządzono (30 listopada) wstępną analizę organizacji szkół ponadgimnazjalnych w powiecie oleśkim w roku szkolnym 2019/2020. Przewidywana liczba uczniów/oddziałów, którzy mogą trafić do klas pierwszych ponadgimnazjalnych szacowana jest na ok. 440 i 19 oddziałów, natomiast dodatkowo do nowych klas pierwszych ponadpodstawowych ok. 530, co stanowić może 22 oddziały. Analizując liczbę oddziałów, które znajdą się w strukturze organizacyjnej szkół w przyszłym roku szkolnym (bez klas programowo najwyższych), dodając do niej liczbę szacowanych oddziałów klas pierwszych szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych, uwzględniając szkoły dla dorosłych oraz kwalifikacyjne kursy zawodowe, a następnie porównując do liczby klas i oddziałów wykazanych w sprawozdaniu Systemu Informacji Oświatowe na 30 września 2018 r., otrzymamy różnicę, która wskazuje, po raz pierwszy od wielu lat, na zwiększenie liczby oddziałów o 13, a uczniów o 366, jeśli zostaną spełnione założone przesłanki. Zatem średnio na szkołę przypada wzrost o mniej niż 2 oddziały (1,85) i 52 uczniów. Każda podległa szkoła dysponuje zasobami w zakresie kadry pedagogicznej, wyposażenia i bazy lokalowej pozwalającymi na uruchomienie takiej i wyższej liczby oddziałów. Potwierdza to wskaźnik liczby etatów do liczby nauczycieli zatrudnionych w prowadzonych szkołach w ostatnich latach, który kształtuje się na poziomie 0,9. Wskaźnik ten przybiera taką wielkość głównie w skutek niemożności zapewnienia nauczycielom pracy w pełnym wymiarze godzin. Tylko z tego względu posiadamy rezerwę prawie 25 etatów. Ponadto Karta Nauczyciela daje możliwość zobowiązania nauczyciela do pracy w godzinach nadwymiarowych, w wymiarze 0,25 tygodniowego wymiaru zajęć, a za jego zgodą – w wymiarze do 0,5 etatu. Bieżący współczynnik zmianowości dla szkół ponadgimnazjalnych naszego powiatu wynosi ogółem 0,55, wskazuje zatem duże rezerwy w zakresie bazy lokalowej i wyposażenia. Kolejno odbędzie się, jak corocznie, narada z dyrektorami szkół i placówek naszego powiatu, dotycząca założeń arkuszy organizacyjnych na rok szkolny 2019/2020, ze szczególnym uwzględnieniem klas pierwszych szkoły ponadpodstawowej. Na tej naradzie zawsze podaje się terminy składania projektów arkuszy w tuł. Starostwie, który w przyszłym roku zostanie określony z wyprzedzeniem w porównaniu do terminów obowiązujących, z uwagi na konieczność szczególnej analizy nowych klas tam ujętych.

(akta kontroli str. 77- 142, 237-238, 330-428, 441-454)

W dniu 30 października 2018 r., Starostwo przekazało do Kuratorium Oświaty w Opolu informację zawierającą dane w zakresie rekrutacji na rok szkolny 2019/2020. Wykazana w ww. informacji, przez dyrektorów szkół prowadzonych przez Powiat, liczba potencjalnych miejsc w szkołach ponadpodstawowych oraz ponadgimnazjalnych na rok szkolny 2019/2020 wynosiła łącznie 1 196, tj. po 598 miejsc dla absolwentów szkoły podstawowej oraz dla absolwentów gimnazjum. Wykazana w informacji liczba potencjalnych oddziałów klas pierwszych wynosiła 46, tj. po 23 dla absolwentów szkoły podstawowej oraz dla absolwentów gimnazjum. Starosta wyjaśnił, że wzrost liczby absolwentów szkół gimnazjalnych i podstawowych w roku szkolnym 2019/2020 nie stanowi większego zagrożenia dla oświaty Powiatu pod względem logistycznym i lokalowym. Wobec liczniejszego

naboru do klas pierwszych w kolejnym roku szkolnym nie ma podstaw do obawy, iż młodzież pragnąca podjąć naukę w Powiecie, nie znajdzie miejsca dla siebie. Trzeba podkreślić, że spora grupa nauczycieli jest aktualnie zatrudniona w niepełnym wymiarze etatu. Rok rocznie dyrektorzy szkół zwracają się także z prośbą na etapie projektu arkusza organizacyjnego, o możliwość uzupełnienia etatu w innej szkole w ramach organu prowadzącego. Należy zaznaczyć, iż takie sytuacje nie mają miejsca z uwagi na duży niedostatek zarówno godzin ponadwymiarowych jak i na wakacie. Zgodnie z Kartą Nauczyciela nauczycielowi można przydzielić obowiązki do 1,5 etatu, czyli przy wymiarze 18 godzin tygodniowo do 27 z godzinami ponadwymiarowymi. Nie ma zatem zagrożenia, że obecnie zatrudniona kadra pedagogiczna nie podoła wchłonięciu większej liczby godzin. Podkreślić należy, iż w Powiecie dysponuje się od lat tą samą szkolną bazą lokalową. Na przestrzeni ostatnich lat nie miały miejsca redukcje w tym zakresie, co dowodzi o dużym zapasie lokalowym. Informuję ponadto, iż przygotowując w latach wcześniejszych ofertę edukacyjną w szkołach prowadzonych przez Powiat była ona znacznie szersza od tej, która była ostatecznie zatwierdzona w arkuszach organizacyjnych szkół z uwagi na zbyt małą liczbę uczniów.

(akta kontroli str. 254-261, 455-459)

6. W Starostwie nie sporządzano oddzielnych planów, programów i harmonogramów, w związku z rozpoznaniem potrzeb w zakresie warunków lokalowych, wyposażenia oraz kadry nauczycielskiej, wynikających z kumulacji roczników w klasach pierwszych szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych, w roku szkolnym 2019/2020.

W Starostwie analizowano dane dotyczące zmniejszającej się liczby uczniów, oddziałów oraz nauczycieli w prowadzonych przez Powiat szkołach. Na przestrzeni lat szkolnych 2008/2009 – 2018/2019 liczba uczniów w ww. szkołach zmniejszyła się z 3 853 do 2 105, liczba oddziałów szkolnych z 152 do 97, a liczba zatrudnionych nauczycieli z 359 do 269¹⁷. Jednocześnie w ww. latach zachowana została liczba szkół i pomieszczeń dydaktycznych.

Naczelnik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu wyjaśniła, że współczynnik zmianowości będący ilorazem liczby oddziałów w szkołach i liczby sal lekcyjnych (bez sal gimnastycznych) wynosi ogółem dla naszego Powiatu 0,55, przyjmując w poszczególnych jednostkach organizacyjnych wartości od 0,19 do 0,81, co wskazuje rezerwę w tym zakresie. Prowadzone przez Powiat szkoły posiadają rezerwy w zakresie warunków lokalowych, wyposażenia oraz kadry nauczycielskiej w kontekście wprowadzanych zmian w systemie oświaty.

(akta kontroli str. 254- 261)

W związku z wprowadzeniem zmian w systemie oświaty, Powiat w latach 2016-2018, dokonał zakupów związanych z doposażeniem sal lekcyjnych w pomoce dydaktyczne w jednej szkole (I Liceum Ogólnokształcącym w Praszce) na łączną kwotę 17,7 tys. zł. Skarbnik Powiatu wyjaśnił, że w pozostałych sześciu szkołach prowadzonych przez Powiat, w których pojawi się dodatkowy rocznik planuje się doposażenie sal lekcyjnych, średnio po 50 tys. zł na każdą szkołę, w miarę posiadanych środków. Ogólny szacowany koszt w związku z realizacją zadań związanych z wprowadzanymi zmianami w oświacie to koszt około 300 tys. zł, plus już te poniesione. Jednocześnie oszacowano koszty odnowienia klas lekcyjnych, do poniesienia w 2019 r., na około 10 tys. zł na jedną szkołę, tj. suma 70 tys. zł. Nie przewiduje się natomiast potrzeby adaptowania dodatkowych sal lekcyjnych dla dodatkowego rocznika, ponieważ z powodu niżu demograficznego liczba uczniów w naszych szkołach wyraźnie zmalała, co powoduje, że możliwości lokalowe szkół

¹⁷ W etatach z 315,5 do 233,1.

są większe niż wynikające z obecnie wykorzystywanych. Szacowane koszty płacowe dodatkowego rocznika wyniosą rocznie 3 992,7 tys. zł, a dodatkowe wydatki związane z funkcjonowaniem – w takim systemie – szkół to około 200 tys. zł.

(akta kontroli str. 239-253, 262-329)

W latach 2016-2018 nie zrealizowano czterech zadań remontowo-inwestycyjnych zgłaszanych przez dyrektorów szkół, tj. a/ remontu dachu w Zespole Szkół w Gorzowie Śląskim; b/ remontu schodów i utworzenia parkingu przy I Liceum Ogólnokształcącym w Praszcze; c/ termomodernizacji budynku internatu przy Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Dobrodzieniu oraz d/ wymiany dachu na budynku Zespołu Szkół Ekonomicznych i Ogólnokształcących w Oleśnie. Powyższe nie miało związku z przeprowadzanymi zmianami w systemie oświaty. Skarbnik Powiatu wyjaśnił w tej sprawie, że ww. zadania nie zostały zrealizowane ze względu na brak dostępnych środków. A to związane jest z szybko zwiększającą się z roku na rok, wielkością kwoty uzupełnianej z dochodów i przychodów własnych Powiatu, do otrzymywanej subwencji oświatowej, celem zabezpieczenia środków na funkcjonowanie szkół ponadgimnazjalnych.

(akta kontroli str. 239-253, 262-329)

W latach 2016-2017 Powiat uzupełniał przyznaną subwencję oświatową z dochodów i przychodów własnych w wysokości odpowiednio 3 310,9 tys. zł oraz 3 608,4 tys. zł. Prognozowana przez Powiat na lata 2018-2019 różnica pomiędzy przyznaną subwencją oświatową, a wydatkami¹⁸ planowanymi do poniesienia w dziale 801 – Oświata i wychowanie oraz 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza wyniesie odpowiednio 6 316,3 tys. zł oraz 6 430,8 tys. zł.

Starosta wyjaśnił, że prowadzone przez Powiat szkoły i placówki były w subwencji oświatowej niedoszacowane. Przewidywanym źródłem finansowania kosztów wprowadzenia dodatkowego rocznika do systemu edukacji powiatowej w przyszłym roku szkolnym będzie subwencja oświatowa na rok 2019. Na dzień sporządzania niniejszego pisma nie ogłoszono jeszcze rozporządzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej w tej sprawie, dostępny jest tylko jego projekt. Jeśli subwencja oświatowa nie okaże się wystarczająca, wtedy będziemy zmuszeni do szukania koniecznych środków w dochodach budżetu Powiatu. Problem finansowania dwóch równoległych klas małolicznych o dwóch różnych postawach programowych będzie korygowany podczas określania liczby oddziałów i kierunków kształcenia na rok 2019/2020 przez Zarząd Powiatu, kiedy to będziemy starali się ograniczyć znacznie liczbę oddziałów dwukierunkowych generujących dodatkowe koszty, a także ustalić optymalną liczebność oddziałów i obsady uczniowskiej w tych oddziałach. W odniesieniu do skutków, dla Powiatu, zmian w systemie oświaty dodał, że wprowadzając zmiany w systemie oświaty w szkolnictwie ponadgimnazjalnym/ponadpodstawowym Powiat zyskuje na długości nauczania o jeden rok w każdym typie szkoły: liceum i technikum. Jest to dla kadry nauczycielskiej wypełnieniem etatów, zapewnieniem zatrudnienia i możliwości awansu zawodowego, jednocześnie ogromnym zagrożeniem jest pogłębiające się w ciągu ostatnich lat niewystarczające finansowanie oświaty w subwencji w części oświatowej sięgające w gminach ok 35-40%, a w powiatach blisko 20%.

Zdaniem NIK, ograniczony poziom finansowania ze środków budżetu państwa zadań oświatowych realizowanych przez Powiat może mieć negatywny wpływ na ich realizację oraz stanowi realne zagrożenie dla wprowadzanych zmian w systemie oświaty.

(akta kontroli str. 239-242, 455-459)

¹⁸ Tj. wydatki bieżące, pomniejszone o wydatki inwestycyjne, otrzymane dotacje oraz otrzymane środki na programy unijne.

7. W okresie lat 2016-2018 (do 30 października) Starostwo nie kierowało zaleceń do dyrektorów prowadzonych szkół, dotyczących zapewnienia warunków kadrowych, lokalowych i wyposażenia, do potrzeb kształcenia absolwentów gimnazjów i szkół podstawowych od roku szkolnego 2019/2020. Naczelnik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu wyjaśniła, że *powyższe działania są podejmowane i realizowane na bieżąco. Szkoły podlegające Powiatowi są przygotowane do potrzeb kształcenia absolwentów gimnazjów oraz szkół podstawowych*¹⁹.

Do Starostwa w badanym okresie nie wpłynęły skargi dotyczące sytuacji i warunków w szkołach prowadzonych przez Powiat.

(akta kontroli str. 150-151, 254-255, 262- 329, 336-428)

8. W Starostwie, w związku z kumulacją absolwentów w roku szkolnym 2019/2020, nie sporządzono bilansu potrzeb w zakresie zatrudnienia kadry nauczycielskiej w prowadzonych przez Powiat szkołach. Naczelnik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu wyjaśniła, że *powyższa kwestia podlega analizie w innej formie. Prowadzone szkoły dysponują zasobami w zakresie zatrudnienia. Szczegółowe liczby oddziałów, liczebność uczniów na rok szkolny 2019/2020 określające ww. zapotrzebowanie oraz analiza tej prognozy, zgodnie z corocznymi założeniami planu pracy Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu Starostwa, przewidywana jest na początek 2019 r. Ponadto wyjaśniam, że dyrektorzy szkół i placówek Powiatu samodzielnie prowadzą politykę w zakresie potrzeb kadrowych jednostki. Dodała także, że w związku ze zmniejszającą się sukcesywnie liczbą oddziałów i uczniów, następuje spadek liczby godzin ogółem realizowanych w szkołach w poszczególnych latach szkolnych. Zatem nie jest możliwe zapewnienie wszystkim nauczycielom etatowo zatrudnionym w danym roku szkolnym pracy w pełnym wymiarze w kolejnym roku szkolnym. Okres tzw. „ruchu kadrowego” w szkołach, zgodnie z Kartą Nauczyciela, trwa do 31 maja. Tylko w tym okresie, w sytuacji braku możliwości zapewnienia pełnego przydziału godzin, można nauczycielowi wręczyć wypowiedzenie stosunku pracy lub zaproponować ograniczenie wymiaru zatrudnienia (...), natomiast rekrutacja kandydatów do klas pierwszych prowadzona przez nasze szkoły, warunkująca liczbę tych klas, a tym samym potrzeb kadrowych, ma miejsce w lipcu i sierpniu. Przytoczone powyżej argumenty wskazują na istniejące trudności w procesie planowania liczby klas pierwszych. Daty określające nabór nie pokrywają się z możliwością szczegółowego określania potrzeb w zakresie kadry pedagogicznej. Ta rozbieżność wymusza konieczność bardzo ostrożnego planowania liczby klas pierwszych, które są ujmowane w arkuszach organizacji szkół. Kolejną kwestią jest określenie kierunków kształcenia zawodowego na tym etapie. Nie ma żadnej pewności, który z proponowanych zawodów oraz w jakim stopniu znajdzie uznanie wśród przyszłych kandydatów. Dlatego proponowana oferta kształcenia przygotowana przez szkoły na dany rok szkolny jest zawsze szersza.*

(akta kontroli str. 254-261, 337, 429-440)

9. W objętych kontrolą latach, przy zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych szkół przez organ prowadzący, uwzględniano prognozy demograficzne oraz prowadzone analizy w zakresie liczby uczniów i oddziałów. Na podstawie składanej przez szkoły w grudniu każdego roku oferty edukacyjnej, zawierającej planowane kierunki kształcenia, Zarząd Powiatu zatwierdzał kierunki kształcenia, wraz z planowaną liczbą oddziałów i miejsc w szkołach na następny rok szkolny²⁰.

(akta kontroli str. 338-432, 441-454)

¹⁹ Działania w tym zakresie opisano w pkt. 5 i 6 wystąpienia pokontrolnego.

²⁰ Na posiedzeniach Zarządu Powiatu w dniach: 29 stycznia 2015 r. na rok szkolny 2015/2016; 21 stycznia 2016 r. na rok szkolny 2016/2017; 9 lutego 2017 r. na rok szkolny 2017/2018 oraz 29 stycznia 2018 r. na rok szkolny 2018/2019.

W latach szkolnych 2015/2016 - 2018/2019²¹ w Starostwie prognozowano potrzeby, co do liczby miejsc w oddziałach klas I w szkołach prowadzonych przez Powiat. W tym zakresie sporządzane były opracowania pn. „Prognozowana organizacja szkół ponadgimnazjalnych w powiecie oleskim”, w których zwrócono uwagę na wyniki analiz sporządzanych m.in. na podstawie danych o rzeczywistej liczbie uczniów w szkołach, wg stanu na pierwszy dzień drugiego semestru w roku szkolnym poprzedzającym rok prognozowany. Analizy te uwzględniały przewidywaną liczbę absolwentów klas trzecich gimnazjów z obszaru Powiatu i były podstawą do opracowania i zatwierdzania przez szkoły arkuszy organizacyjnych.

(akta kontroli str. 77-139, 338-432)

Oferta edukacyjna szkół prowadzonych przez Powiat umieszczana była na stronach internetowych tych szkół oraz w programie elektronicznego naboru szkół ponadgimnazjalnych *System Nabór-Optivum*. Zatwierdzona przez Zarząd Powiatu oferta edukacyjna prezentowana była na corocznych powiatowych targach pracy i edukacji, które odbywały się w dniach 18 marca 2015 r., 17-18 marca 2016 r., 22 marca 2017 r. oraz 20 marca 2018 r. Dodatkowo, w ramach ogólnopolskiego tygodnia kariery, odbyły się w Powiecie „Targi zawodów” (15 października 2018 r.) oraz powiatowy konkurs wiedzy o rynku pracy (27 listopada 2018 r.), które skierowane były do uczniów trzecich klas gimnazjów i klas ósmych szkół podstawowych.

(akta kontroli str. 76-142, 338-432, 441-454)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. 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 Opolu. 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.

Opole, dnia 8 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Damian Mielcarek
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis


DYREKTOR
z up
Janusz Madaj
p.o. Wicedyrektor
Delegatury NIK w Opolu

²¹ Na rok 2016/2017 nie sporządzano w Starostwie odrębnego dokumentu o nazwie „Prognoza”. Dane dot. liczb potrzebnych miejsc, kierunków, kadry znajdowały się w innych dokumentach Starostwa.