



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.017.03.2018

Michał Golenia
Wójt Gminy Murów,
Urząd Gminy w Murowie
ul. Dworcowa 2, 46-030 Murów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/027 – Zmiany w systemie oświaty

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Murowie, ul. Dworcowa 2, 46-030 Murów ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Golenia, Wójt Gminy Murów, od 4 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie gminy Wdrożenie zmian w systemie oświaty na terenie gminy Współpraca z instytucjami przy wprowadzaniu 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/117/2018 z 29 października 2018 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt. Wcześniej – w okresie objętym kontrolą - Wójtem Gminy Murów był Andrzej Puławski.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli⁵ ocenia pozytywnie działania Gminy Murów⁶ w zakresie wdrożenia, z początkiem roku szkolnego 2017/2018, zmian w funkcjonowaniu gminnej sieci szkół, wprowadzonych reformą systemu oświaty.

UZASADNIENIE OCENY OGÓLNEJ

Gmina prawidłowo i skutecznie dokonała zmian w funkcjonowaniu sieci szkół na swoim terenie, wynikających z ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁷. Wymagane reformą oświaty zadania, nałożone na samorząd gminny przepisami obowiązującego prawa, zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującym trybem i w wymaganym terminie. W sposób prawidłowy dokonano zmian organizacyjnych wynikających z reformy, w tym zapewniono właściwe warunki lokalowe kształcenia uczniów oraz ich dowożenie do szkół, po zmianach wprowadzonych z dniem 1 września 2017 r. Realizowana przez Gminę polityka kadrowa, wprowadzona w związku z wdrażaną reformą, nie pociągnęła za sobą zwolnień nauczycieli i pozostałych pracowników niebędących nauczycielami, a tym samym wydatków związanych z wypłatą odpraw. Gmina prawidłowo gospodarowała środkami budżetowymi kierowanymi na zadania oświatowe, realizując założenia reorganizacji sieci szkół na swoim terenie przy wsparciu środkami pozyskanymi z rezerwy subwencji oświatowej. NIK pozytywnie ocenia również współpracę Gminy, jako organu prowadzącego, z instytucjami odpowiedzialnymi na rzecz prawidłowego i efektywnego wdrożenia zmian w funkcjonowaniu gminnej sieci szkół i placówek oświatowych. Przeprowadzone w lokalnym środowisku debaty społeczne i spotkania pozwoliły na wypracowanie rozwiązań satysfakcjonujących społeczność lokalną i uniknięcie reperkusji społecznych związanych z wprowadzanymi zmianami.

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

⁵ Dalej: NIK.

⁶ Dalej: Gmina.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 996 ze zm., dalej: Prawo oświatowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

W latach szkolnych 2016/2017, 2017/2018 oraz 2018/2019 Gmina Murów prowadziła trzy szkoły, tj. Publiczną Szkołę Podstawową w Murowie⁹, Publiczną Szkołę Podstawową w Starych Budkowicach¹⁰ oraz Publiczne Gimnazjum w Zagwiździu, które zostało przekształcone od 1 września 2017 r. w Publiczną Szkołę Podstawową w Zagwiździu¹¹.

W roku szkolnym 2018/2019, Gmina prowadziła również dwa przedszkola – w Murowie oraz w Starych Budkowicach. W przedszkolach tych funkcjonowało odpowiednio: pięć oddziałów z 90 wychowankami oraz 3 oddziały z 67 wychowankami. Na terenie Gminy nie były funkcjonowały oddziały przedszkolne w szkołach.

Do prowadzonych przez Gminę w roku szkolnym 2018/2019, szkołach podstawowych, uczęszczało łącznie 318 uczniów w 25 oddziałach, tj. odpowiednio do: a/ SP w Murowie – 132 uczniów w 9 oddziałach; b/ SP w Starych Budkowicach - 107 uczniów w 8 oddziałach; c/ SP w Zagwiździu - 79 uczniów w 8 oddziałach.

Poza ww. wymienionymi, Gmina nie prowadziła innych szkół i placówek oświatowych, jak też nie udzielała dotacji szkołom i placówkom oświatowym.

Gmina nie utworzyła jednostki do obsługi ekonomiczno-finansowej szkół i przedszkoli, a zadania z tego zakresu realizowane były w Urzędzie.

(akta kontroli str. 5-67, 82-189, 292-294, 311-334)

Szkoły na terenie Gminy funkcjonowały na podstawie uchwały Rady Gminy Murów z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego¹². Powyższa uchwała poprzedzona była uchwałą Rady Gminy Murów z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego¹³, która miała charakter intencyjny i stanowiła podstawę do zasięgnięcia obligatoryjnych opinii kuratora oświaty oraz związków zawodowych. Określała ona m.in.:

- plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę, a także granice obwodów publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.;
- plan sieci prowadzonych przez Gminę klas dotychczasowego publicznego gimnazjum prowadzonego w szkole podstawowej oraz granice obwodów klas dotychczasowego gimnazjum prowadzonego przez Gminę, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.;
- projekt planu sieci publicznych ośmioletnich szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę, a także granice obwodów publicznych ośmioletnich szkół podstawowych, prowadzonych przez Gminę od dnia 1 września 2019 r.;
- warunki przekształcenia dotychczasowego gimnazjum w ośmioletnią szkołę podstawową, prowadzoną przez Gminę, w tym: dzień rozpoczęcia działalności

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: SP w Murowie.

¹⁰ Dalej: SP w Starych Budkowicach.

¹¹ Dalej: SP w Zagwiździu, do której od 1 września 2017 r. zaczęło uczęszczać 16 uczniów z SP w Murowie i 3 uczniów z SP w Starych Budkowicach, a od 1 września 2018 r. 13 uczniów z SP w Murowie.

¹² Uchwała Nr XXVI/182/2017.

¹³ Uchwała Nr XXIV/177/2017.

przez ośmioletnią szkołę podstawową, tj. 1 września 2017 r. oraz rok szkolny, w którym rozpoczyna się kształcenie w klasie I ośmioletniej szkoły podstawowej, tj. rok szkolny 2017/2018.

Wyżej wymienione przepisy reorganizujące sieć szkół w Gminie przyjęto w trybie i w terminach określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe¹⁴. Uchwała w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjum do nowego ustroju szkolnego uzyskała pozytywną opinię Opolskiego Kuratora Oświaty oraz związku zawodowego¹⁵ zrzeszającego nauczycieli. Uchwałę tę podano także do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu w dniu 16 lutego 2017 r.

(akta kontroli str. 190-281)

Rada Gminy uchwałą¹⁶ z dnia 29 czerwca 2017 r. określiła statut dla ośmioletniej PSP w Zagwińdzu oraz uchwałami¹⁷ z dnia 26 października 2017 r. stwierdziła przekształcenie dotychczasowych sześcioletnich SP w Starych Budkowicach oraz w Murowie w ośmioletnie szkoły podstawowe.

(akta kontroli str. 240-264, 272-273)

W objętym kontrolą okresie na terenie Gminy nie funkcjonowały szkoły publiczne prowadzone przez osoby fizyczne lub prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz szkoły niepubliczne.

(akta kontroli str. 82-189, 292- 294)

Na terenie Gminy nie wystąpiły protesty środowisk rodziców i nauczycieli w formie manifestacji i strajków, związanych z wprowadzanymi zmianami w systemie oświaty. W Urzędzie nie odnotowano także skarg w przedmiotowym zakresie.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że *początkowo tematem spornym społecznie w Gminie była proponowana w pierwszych założeniach sieć szkół. Planowano bowiem włączenie Publicznego Gimnazjum w Zagwińdzu do Publicznej Szkoły Podstawowej w Murowie i prowadzenie zajęć w dwóch budynkach (w Murowie klasy I-VI, w Zagwińdzu VII-VIII). Rodzice i niektórzy nauczyciele SP Murów nie wyrażali pozytywnej opinii na ten temat. Niektórzy mieszkańcy sugerowali, aby kierować się realiami finansowymi gminy, nawet kosztem zamknięcia jednej ze szkół. Argumentowali to tym, iż każdy uczeń – w miarę możliwości – powinien posiadać możliwość uczęszczania do szkoły w jak najbliższym sąsiedztwie swojego miejsca zamieszkania, ale również należy wziąć pod uwagę bardzo ważny czynnik jakim jest sprawa finansowa związana z utrzymaniem trzech placówek oświatowych. W dniu 7 lutego 2017 r. w Publicznej Szkole Podstawowej w Murowie zorganizowano spotkanie na które zaproszono Wójta gminy, radnych gminy i zainteresowanych tym tematem rodziców oraz nauczycieli. Spotkanie zakończyło się polubownie, gdyż Wójt oraz radni zapewnili, że podczas podejmowania ostatecznej decyzji wezmą pod uwagę oczekiwania wszystkich mieszkańców Gminy. W trakcie spotkania radni i wójt odpowiadali na liczne pytania rodziców, nauczycieli i innych uczestników spotkania. Nauczyciele publicznego Gimnazjum w Zagwińdzu mieli obawy zwolnienia z pracy w przypadku podjęcia decyzji o wygaszaniu gimnazjum, co wiązałoby się z zamknięciem szkoły. Mieszkańcy wsi Zagwińdzie zabiegali o utworzenie ośmioklasowej Szkoły Podstawowej w Zagwińdzu. W dniu 8 lutego 2017 r. odbyło się spotkanie mieszkańców z Wójtem Gminy oraz radnymi Gminy. Po podjęciu decyzji, której skutkiem było przekształcenie ww. gimnazjum*

¹⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 60 ze zm.

¹⁵ NSZZ „Solidarność” Śląska Opolskiego.

¹⁶ Uchwała nr XXVIII/203/2017.

¹⁷ Uchwała nr XXXII/221/2017 (SP w Starych Budkowicach), uchwała nr XXXII/222/2017 (SP w Murowie).

w ośmioklasową szkołę podstawową obawy rodziców miejscowości Zagwizdzie dotyczyły głównie tego w jaki sposób uczniowie klasy IV oraz I szkoły podstawowej będą wspólnie uczęszczać do szkoły z gimnazjalistami. Oczekiwania na rozstrzygnięcie dotyczące struktury szkół w Gminie Murów spowodowały niepokoje ze strony rodziców SP w Starych Budkowicach, gdyż rodzice obawiali się czy zostanie utrzymana w Starych Budkowicach ośmioklasowa Szkoła Podstawowa. Pomimo otrzymania zapewnienia ze strony Wójta Gminy o braku jakichkolwiek zagrożeń w tej sprawie obawy rodziców i nauczycieli można było zauważyć do momentu ostatecznego podjęcia uchwał. Ponadto rodzice uczniów rocznika 2004 byli pełni obaw w zakresie ograniczonego dostępu ich dzieci do szkół średnich, ze względu na „podwójny” rocznik (III klasa gimnazjum i VIII klasa szkoły podstawowej). Zwracali również uwagę na „przeładowany” plan zajęć dla uczniów klasy VII i VIII.

(akta kontroli str. 214-239, 284-291)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie zapewniono przygotowanie i przeprowadzenie procesu reorganizacji gminnej sieć szkół, która nastąpiła w obowiązującym trybie i w wymaganym terminie.

OBSZAR

2. Wdrożenie zmian w gminnej sieci szkół

Opis stanu
faktycznego

W Gminie, w latach szkolnych 2016/2017-2018/2019 warunki lokalowe kształcenia uczniów w 6-letnich szkołach podstawowych, po ich przekształceniu w 8-letnie szkoły podstawowe, nie uległy pogorszeniu. Współczynnik zmianowości¹⁸ w szkołach prowadzonych przez Gminę w poszczególnych latach szkolnych badanego okresu kształtował się na zbliżonym poziomie i wynosił od 0,61 do 1,1¹⁹. W żadnej ze szkół w badanym okresie nie było konieczności prowadzenia nauczania w systemie zmianowym.

W Urzędzie podejmowano działania dla zapewnienia w roku szkolnym 2017/2018 oraz 2018/2019 warunków do nauczania przedmiotów, których nauka rozpoczęła się w VII i VIII klasach²⁰. W tym celu przystosowano pracownię do nauczania przedmiotów nauk przyrodniczych (biologia, chemia, fizyka, geografia), poprzez zakup pomocy dydaktycznych. I tak do SP w Starych Budkowicach zakupiono m.in.: zestaw dynamometrów, lupy z podświetleniem, globusy indukcyjne i konturowe, modele wiązań chemicznych, a do SP w Murowie: geometryczne przybory magnetyczne, zestaw do doświadczeń z fizyki, elektroskop, globusy indukcyjne i konturowe, lupy podświetlane, zestaw do budowania modeli atomów. W ramach projektu „Eko-edukacja to społeczna akcja” SP Murów otrzymała również jeden zestaw interaktywnej tablicy z projektorem oraz oprogramowanie do tej tablicy z programami edukacyjnymi z przedmiotu biologia. Szkoła ta otrzymała również gry edukacyjne na świetlice szkolne.

W dniach 29 i 30 sierpnia 2017 r. Sekretarz Gminy dokonała sprawdzenia stanu przygotowania szkół podstawowych do rozpoczęcia roku szkolnego 2017/2018, w tym przygotowania do nauczania przedmiotów wchodzących w VII klasie.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że na kolejny rok budżetowy szkoły zaplanowały dalsze doposażenie pracowni w brakujące pomoce dydaktyczne. W chwili obecnej Gmina

¹⁸ Będący ilorazem liczby oddziałów szkolnych do liczby sal lekcyjnych.

¹⁹ Występowanie 8 oddziałów i 7 klas lekcyjnych oraz sali gimnastycznej, przy łącznej liczbie 79 uczniów w SP w Zagwizdzu w roku szkolnym 2018/2019.

²⁰ Fizyki, chemii, biologii, geografii, drugiego języka obcego.

oczekuje na zakończenie procedury oceniającej złożony projekt w ramach działania 9.1.2. „Podnosimy jakość edukacji w gminie Murów”. Wniosek został pozytywnie oceniony i obecnie oczekuje na rozstrzygnięcie konkursu. W ramach realizacji wniosku również zaplanowano doposażenie istniejących sal w nowe pomoce dydaktyczne zgodnie ze sporządzonym zapotrzebowaniem wynikającym z realizacji nowej podstawy programowej z przedmiotów biologia, geografia, technika, informatyka, języki obce.

(akta kontroli str. 68-79, 284-310, 372-373, 524-532)

W roku szkolnym 2017/2018 zapewniono uczniom szkoły podstawowej oraz klas gimnazjalnych w Zagwizdzu możliwość nauki w jednym budynku szkolnym (nie wystąpiła potrzeba przechodzenia uczniów na zajęcia lekcyjne między różnymi budynkami). W SP w Zagwizdzu podjęto również działania w celu zapewnienia odpowiednich rodzajów pomieszczeń, w tym sal do kształcenia uczniów na etapie edukacji wczesnoszkolnej.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że na bazie otrzymanego dofinansowania z Ministerstwa Edukacji Narodowej w SP w Zagwizdzu zmodernizowano węzeł sanitarny dla dziewcząt i chłopców, dostosowując wyposażenie węzła sanitarnego do wieku dzieci. Przed rozpoczęciem roku szkolnego 2017/2018 przystosowano jedną salę lekcyjną dla uczniów klasy I, a przed następnym rokiem szkolnym 2018/2019, dostosowaną kolejną salę lekcyjną dla uczniów edukacji wczesnoszkolnej. Zakupiono meble, krzesła i stoliki, pomoce dydaktyczne oraz pozostałe wyposażenie zgodnie z potrzebami do nauczania wczesnoszkolnego. Ponadto zakupiono do świetlicy szkolnej sprzęt, gry, zabawy i pomoce dydaktyczne dostosowane do wieku uczniów edukacji wczesnoszkolnej.

(akta kontroli str. 284-310, 372-373, 524-532)

W latach szkolnych 2016/2017 - 2018/2019 organizacja dowożenia uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę, w tym trasy przejazdów, nie uległa zmianie. W latach 2016-2017 wydatki Gminy na finansowanie dowożenia uczniów były porównywalne i wyniosły odpowiednio 260,0 tys. zł oraz 260,3 tys. zł. W 2018 r. (do 30 września) wydatki z tego tytułu wyniosły 153,8 tys. zł²¹.

W roku szkolnym 2018/2019 Gmina zapewniała dla 159 uczniów bezpłatny dowóz do wszystkich trzech prowadzonych szkół podstawowych. Gmina nie dysponowała własnymi środkami transportu, a ww. obowiązek realizowała poprzez zlecenie zadania innemu podmiotowi²². Gmina nie ponosiła wydatków z tytułu dojazdu uczniów do szkół środkami komunikacji publicznej. W roku szkolnym 2016/2017 Gmina dowoziła bezpłatnie 170 uczniów, w tym 111, dla których droga do szkoły przekraczała odległości określone w art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²³.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła również wydatków z tytułu: zakupu środków transportu używanych do dowozu uczniów do szkół; zatrudniania kierowców; przygotowania miejsc przystankowych; budowy wiat przystankowych; oznakowania szlaków komunikacyjnych i budowy chodników w związku z dowozem uczniów do szkół.

(akta kontroli str. 295-304, 372-437, 524-529)

Zatrudnienie kadry kierowniczej w prowadzonych przez Gminę szkołach nie zmieniło się w latach szkolnych 2016/2017–2018/2019 i wynosiło trzy osoby. Zwiększała się liczba nauczycieli w szkołach i wynosiła odpowiednio w ww. latach szkolnych 56, 66 i 69 osób (wymiar etatów wynosił odpowiednio 45,66; 50,28; 52,88). W związku ze

²¹ Przy planowanych 310,8 tys. zł

²² PKS w Opolu.

²³ Aktualnie Dz.U. z 2018 r., poz. 1457 ze zm.

zmianami w systemie oświaty nie uległ zmianie stan zatrudnienia osób niebędących nauczycielami zatrudnionymi do prowadzenia zajęć w gminnych szkołach i przedszkolach²⁴. W przedszkolach w ww. latach zatrudnienie nauczycieli wzrosło z 17 do 19 osób. Liczba pracowników administracyjno-obługowych w ww. latach nie zmieniała się zarówno w szkołach, jak i przedszkolach i wynosiła łącznie 33 osoby²⁵. W związku z reorganizacją sieci gminnych szkół nie wystąpiły zwolnienia nauczycieli oraz pracowników szkół. W Gminie nie występowało w badanych latach zjawisko łączenia etatu przez nauczycieli w kilku szkołach.

(akta kontroli str. 305-334, 524-529)

Wydatki na zadania oświatowe²⁶ zwiększyły się z 6 351,9 tys. zł w 2016 r. do 6 959,8 tys. zł w 2017 r., a w 2018 r. (do 30 września) wyniosły 5 497,5 (69% planu na 2018 r.), z tego wydatki bieżące wyniosły odpowiednio 6 341,2 tys. zł, 6 911,9 tys. zł oraz 5 442,4 tys. zł. Wydatki bieżące na zadania subwencionowane rosły rok do roku i wynosiły w ww. okresach odpowiednio: 4 287,5 tys. zł, 4 675,2 tys. zł oraz 3 784,7 tys. zł (do 30 września).

Wpływy z budżetu państwa na finansowanie zadań oświatowych wyniosły w latach 2016-2018 (do 30 września) odpowiednio 4 547,0 tys. zł, 4 548,9 oraz 4 262,9 tys. zł, w tym subwencja oświatowa ogółem 4 178,1 tys. zł, 4 148,2 tys. zł i 3 974,0 tys. zł. Dotacje celowe na zadania oświatowe w ww. okresie wyniosły odpowiednio: 368,9 tys. zł, 400,7 tys. zł oraz 288,8 tys. zł.

Relacja uzyskanej kwoty subwencji oświatowej ogółem do wydatków bieżących na zadania subwencionowane w latach 2016-2018 (do 30 września) wynosiła odpowiednio 97,4%, 88,7% i 105%.

(akta kontroli str. 372-373)

Wzrost wydatków bieżących w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. (o 570,7 tys. zł) oraz wzrost wydatków bieżących na zadania subwencionowane w ww. okresach (o 387,7 tys. zł) wynikał przede wszystkim ze wzrostu wynagrodzeń i pochodnych (o 233,6 tys. zł). Skarbnik Gminy wyjaśniła, że *powyższe związane było ze wzrostem wynagrodzeń nauczycieli o 1,3%, wzrostem wynagrodzeń obsługi o 9,6%, w związku z podwyższeniem wynagrodzeń do minimalnego wynagrodzenia. Wypłacono także nagrody jubileuszowe (97 tys. zł) oraz ponoszono koszty urlopu zdrowotnego nauczyciela (20,4 tys. zł).*

(akta kontroli str. 372-373, 521-532)

Na wzrost wydatków bieżących w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. wpływ miały także: kwoty wydatkowane na doposażenie i dostosowanie przekształcanego gimnazjum w Zagwizdzu (52,9 tys. zł); wydatki w ramach dotacji na realizację zadań zleconych i własnych, w tym zakup podręczników i ćwiczeń dla klas I-VII (37,1 tys. zł) oraz doposażenie SP w Murowie w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji nowej podstawy programowej.

(akta kontroli str. 372-373, 457-532)

Wzrost wydatków majątkowych w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. (o 37,1 tys. zł) wynikał z przeprowadzonych remontów – dachu na budynku PSP w Starych Budkowicach oraz kuchni w świetlicy w PSP w Murowie.

²⁴ Gmina zatrudniała 1 osobę na stanowisku asystenta nauczyciela w SP w Starych Budkowicach w roku szkolnym 2017/2018, a w roku 2018/2019 osoba ta przebywała na urlopie macierzyńskim. W ww. szkole zatrudniono nauczyciela wspomagającego. W Przedszkolu Publicznym w Starych Budkowicach w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 1 osoba pełniła funkcję pomocy nauczyciela.

²⁵ W 3 szkołach i 2 przedszkolach prowadzonych przez Gminę.

²⁶ W dziale 801 i 854 klasyfikacji budżetowej.

Gmina nie ponosiła wydatków związanych z wypłatą odpraw dla nauczycieli, nie wzrosły także w badanych latach wydatki na dowożenie uczniów do szkół.

Wzrost planowanych wydatków na 2018 r. (bieżących i majątkowych) wynikał, jak wyjaśniła Skarbnik Gminy między innymi ze wzrostu: wynagrodzeń nauczycieli w wysokości 5%; kosztów wynagrodzeń obsługi o 4%; wydatków na nagrody jubileuszowe w SP w Murowie (o 50,0 tys. zł) i w SP w Starych Budkowicach (o 16,6 tys. zł); wydatków na usługi (o 16,0 tys. zł); na zakupy (o 23,3 tys. zł); na świadczenia socjalne (o 21,8 tys. zł). Ponadto na wzrost wpływ miała inwestycja w SP w Murowie na wymianę pokrycia dachowego w kwocie 76 tys. zł oraz wypłata w przedszkolach w Starych Budkowicach i Murowie – nagród jubileuszowych w wysokości odpowiednio 22,8 tys. zł oraz 23,1 tys. zł. Dodać także należy zakup pomocy dydaktycznych za 41,9 tys. zł, zakup doposażenia placu zabaw w Starych Budkowicach (16 tys. zł), budowę pieca kuchennego w Zagwizdzu wraz z remontem kuchni (40 tys. zł) oraz inne wydatki bieżące niezbędne do utrzymania placówek.

(akta kontroli str. 372-373, 457-532)

W związku ze zmianami w systemie oświaty, w 2017 r. Gmina zwracała się do Ministerstwa Edukacji Narodowej o dofinansowanie wydatków dla przekształcanej szkoły w Zagwizdzu w łącznej wysokości 94,1 tys. zł. Gmina otrzymała środki z rezerwy 2017 r. części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej kwocie 52,9 tys. zł, z czego: 9 tys. zł na dofinansowanie remontów sanitariatów w gimnazjach publicznych, od września 2017 r. przekształconych w szkoły podstawowe (100% wnioskowanej kwoty); 20 tys. zł na dofinansowanie doposażenia pomieszczeń do nauki w przekształcanej szkole (32,7% z wnioskowanej kwoty 61,2 tys. zł); 23,9 tys. zł na dofinansowanie doposażenia szkoły w zakresie świetlic w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne (100% wnioskowanej kwoty).

W 2018 r. Gmina uzyskała z rezerwy części oświatowej subwencji, kwotę 41,9 tys. zł na dofinansowanie wyposażenia w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej z przedmiotów przyrodniczych dla SP w Starych Budkowicach. Do 21 grudnia 2018 r. z ww. kwoty wydatkowano 41,8 tys. zł.

Wydatki związane z wprowadzeniem zmian w systemie oświaty w latach 2017-2018 (do 30 września) wyniosły łącznie 414,3 tys. zł, w tym na: sfinansowanie wynagrodzeń i pochodnych w ramach nowych klas VII i VIII (308,1 tys. zł) oraz doposażenie i dostosowanie szkół na potrzeby zadań wynikających z reformy oświaty (106,2 tys. zł)²⁷. Na sfinansowanie tych wydatków, Gmina otrzymała 94,8 tys. zł ze środków rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że nie wnioskowano o kwotę wydatkowaną w 2017 r. na doposażenie SP w Murowie w pomoce dydaktyczne do nauki przedmiotów z nowej podstawy programowej (11,4 tys. zł), ponieważ kryterium podziału dotyczyło jedynie placówek przekształcanych w szkoły podstawowe. W 2018 r. wprowadzono roczny limit aplikowania z tego kryterium do ¼ szkół prowadzonych lub dotowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym mogła zwracać się jedynie jedna placówka. O takie dofinansowanie zwróciła się SP w Starych Budkowicach.

(akta kontroli str. 372-373, 457-532)

W Gminie nie likwidowano szkół, w związku z czym nie wystąpiła konieczność zagospodarowania pozostałej po likwidacji infrastruktury. Średniomiesięczny koszt kształcenia jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez Gminę w latach 2016-

²⁷ W tym: 52,9 tys. zł dla SP w Zagwizdzu na doposażenie i remont sanitariatów; 41,9 tys. zł na doposażenie SP w Starych Budkowicach; 11,4 tys. zł na doposażenie SP w Murowie.

2018 (do 30 września)²⁸ wzrastał i wynosił odpowiednio 1 171,43 zł, 1 244,68 oraz 1 310,48 zł.

(akta kontroli str. 521-529)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku wprowadzonych zmian, warunki lokalowe i organizacyjne w szkołach prowadzonych przez Gminę, nie uległy pogorszeniu. W Gminie podejmowano również skuteczne działania mające na celu zapewnienie odpowiedniego wyposażenia sal lekcyjnych oraz dostosowanie infrastruktury szkolnej dla potrzeb uczniów edukacji wczesnoszkolnej oraz klas VII i VIII. Realizowana przez Gminę polityka kadrowa, wprowadzona w związku z wdrażaną reformą, nie pociągnęła za sobą zwolnień nauczycieli i pozostałych pracowników szkół niebędących nauczycielami. Gmina prawidłowo gospodarowała również środkami budżetowymi kierowanymi na zadania oświatowe.

OBSZAR

3. Współpraca z instytucjami przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty

Opis stanu
faktycznego

Wójt, przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty, podejmował współpracę z organem nadzoru pedagogicznego²⁹ i szkołami (dyrektorami szkół i radami rodziców), w zakresie tworzenia optymalnych warunków do realizowanych zadań związanych z wdrażaniem reformy oświatowej. Na bieżąco także informował (w szczególności: dyrektorów szkół, nauczycieli, rodziców) o wprowadzanych zmianach związanych z tą reformą. W Urzędzie podejmowano również działania niwelujące obawy społeczne związane z proponowanym włączeniem Publicznego Gimnazjum w Zagwiździu do SP w Murowie. Ich efektem była zmiana proponowanej sieci szkół, poprzez utworzenie w Gminie trzech ośmioletnich publicznych szkół podstawowych – w Murowie, Starych Budkowicach i Zagwiździu.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że wdrażając reformę oświaty w Gminie organ prowadzący prowadził bardzo szeroką współpracę z organem nadzoru pedagogicznego oraz z dyrektorami szkół w Gminie. Przeprowadzono kilka spotkań, bieżących rozmów i uzgodnień, wszelkie decyzje były konsultowane z organem nadzoru pedagogicznego. Na bieżąco informowano dyrektorów o podejmowanych działaniach, zarówno na oficjalnych spotkaniach jak również telefoniczne czy podczas wizyty dyrektorów w Urzędzie. Wszystkie pojawiające się problemy czy też propozycje wprowadzenia zmian konsultowano na bieżąco z dyrektorami szkół, którzy przekazywali informacje rodzicom oraz nauczycielom. Ponadto w związku z wprowadzonymi zmianami, dyrektor Gimnazjum w Zagwiździu przeprowadziła kilka spotkań z rodzicami uczniów, dla których w związku z reformą oświaty i ustaloną siecią szkół Publiczna Szkoła Podstawowa w Zagwiździu stała się szkołą obwodową.

(akta kontroli str. 282-310)

W ramach podejmowanych w ww. zakresie działań, Wójt spotykał się z: Opolskim Kuratorem Oświaty oraz pracownikami Kuratorium Oświaty w Opolu odpowiedzialnymi za wdrażanie reformy oświaty³⁰; Wicewojewodą Opolskim³¹;

²⁸ Wyliczony z uwzględnieniem sumy wydatków niebędących wydatkami majątkowymi ujętymi w rozdziałach 80101, 80110, 80113, 85401 w danym roku, liczby uczniów szkół podstawowych i gimnazjów (oddziałów gimnazjalnych) prowadzonych przez Gminę, według stanu na 30 września danego roku.

²⁹ W tym m.in. w ramach zatwierdzania arkuszy organizacyjnych szkół.

³⁰ Spotkania w dniach 4 października 2016 r., 21 listopada 2016 r., 22 grudnia 2016 r., 24 stycznia 2017 r., 8 lutego 2017 r.

dyrektorami szkół i radami rodziców w Murowie i Zagwizdzu³²; nauczycielami i rodzicami PSP w Murowie³³; mieszkańcami wsi Zagwizdzie, dyrektorem Publicznego Gimnazjum w Zagwizdzu oraz radnymi³⁴ oraz członkami gminnej komisji oświaty³⁵. Ponadto 10 stycznia 2017 r. zorganizowane zostało spotkanie w miejscowości Zagwizdzie, w trakcie którego przedstawiono proponowaną sieć szkół w Gminie. W spotkaniu uczestniczył Opolski Kurator Oświaty, dyrektor oraz z-ca wydziału rozwoju edukacji Kuratorium Oświaty w Opolu, Wójt, dyrektorzy wszystkich gminnych szkół, radni Gminy oraz sołtys wsi Zagwizdzie. Dodatkowo, 6 lutego 2017 r., odbyło się wspólne posiedzenie Komisji Rady Gminy Murów w sprawie zmian w funkcjonowaniu szkół, w związku z reformą oświaty.

(akta kontroli str. 214-239, 282-291)

Wójt nie kierował odrębnych wytycznych/standardów dla dyrektorów szkół dotyczących sposobu wdrażania zmian. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że *analizę warunków lokalowych dokonywano wspólnie z dyrektorami szkół, którzy oświadczyli, że w każdej z trzech szkół są warunki lokalowe do utworzenia ośmioklasowej szkoły podstawowej bez konieczności wprowadzenia zmianowości w nauczaniu. Uzgodniono jedynie, które pomieszczenia zostaną przeznaczone na niezbędne pracownie. Z uwagi na fakt, że zmiany wprowadzone w Gminie nie pociągnęły skutków finansowych, gdyż nie dokonano likwidacji żadnej placówki, wręcz przeciwnie ilość oddziałów miała tendencję zwyżkową, nie przeprowadzono szczegółowych analiz kadrowych.*

(akta kontroli str. 282-291)

W Urzędzie, przed podjęciem uchwał w sprawie zmian w sieci szkół gminnych i jej dostosowania do nowego ustroju szkolnego, sporządzono zestawienia (analizy) dotyczące prognoz liczby oddziałów oraz uczniów w SP w Murowie i SP w Zagwizdzu na okres 2017-2024 oraz przeprowadzono „symulację” zatrudnienia nauczycieli. Wynikało z nich, że nie ulegną pogorszeniu warunki lokalowe i organizacyjne w szkołach prowadzonych przez Gminę. Z przeprowadzonych przez Sekretarza oraz Skarbnika Gminy analiz wynikało też, że wzrosną koszty utrzymania sieci szkół w kształcie przyjętym przez Radę Gminy (trzy odrębne ośmioklasowe szkoły podstawowe). Z zestawienia szacunkowych kosztów przedłożonych w trakcie kontroli NIK przez Skarbnika Gminy wynikało, że zwiększenie liczby oddziałów w roku szkolnym 2017/2018 skutkowało wzrostem wydatków na kwotę 279,6 tys. zł (w tym 59,6 tys. zł - roczne wynagrodzenie sekretarza szkoły i dodatek dyrektora), a w roku szkolnym 2018/2019 o 370,1 tys. zł (w tym 62,1 tys. zł to roczne wynagrodzenie sekretarza szkoły i dodatek dyrektora). Sekretarz Gminy wyjaśniła, że *przygotowując się do realizacji zadań wynikających z reformy oświaty przyjęto rozwiązanie włączenia Publicznego Gimnazjum w Zagwizdzu do Publicznej Szkoły Podstawowej w Murowie. Projekt ten został negatywnie przyjęty przez rodziców uczniów uczęszczających do SP w Murowie, nauczycieli tej szkoły, a także mieszkańców wsi Zagwizdzie. Ostateczna decyzja o przygotowaniu projektu uchwały w obowiązującym kształcie, tj. trzy szkoły podstawowe została podjęta po kolejnym spotkaniu Wójta Gminy Murów z Opolskim Kuratorem Oświaty, gdzie została przekazana informacja, że trwają prace nad zmianą ustawy o finansowaniu zadań oświatowych i planuje się, aby subwencja była przyznawana zarówno na oddział, jak i na ucznia, gdyż założeniem reformy miało być utrzymanie małych szkół, a nie likwidacja szkół. Ponadto radni Rady Gminy na*

³¹ W dniu 21 listopada 2016 r.

³² Spotkania w dniach 1 grudnia 2016 r., 23 stycznia 2017 r., 6 lutego 2017 r.

³³ W dniu 7 lutego 2017 r.

³⁴ W dniu 8 lutego 2017 r.

³⁵ W dniu 30 stycznia 2017 r.

spotkaniach podnosili, że kwestia finansowa jest bardzo ważna, lecz w działalności oświatowej należy brać pod uwagę przede wszystkim dobro dziecka. Również Opolski Kurator Oświaty w wydanej opinii stwierdził, że przedstawiony projekt uchwały spełnia założenia reformy i jest zgodny z obowiązującym prawem. Stąd zostałam zobowiązana do przygotowania nowego projektu uchwały, który został przyjęty na sesji w dniu 9 lutego 2017 r.

(akta kontroli str. 284-290, 335-371, 438-456, 527-529)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina podjęła aktywną współpracę z dyrektorami szkół oraz Kuratorium Oświaty w Opolu w zakresie tworzenia optymalnych warunków do realizacji zadań związanych z wdrażaniem reformy oświatowej oraz na bieżąco informowała społeczność lokalną o wprowadzanych zmianach związanych z reformą oświaty.

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 14 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

p.o. Dyrektora

Kontroler
Damian Mielcarek
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DZIEKURATORA
Delegatury NIK w Opolu

.....
podpis
Iwona Zyman