



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-021-04/2014

P/14/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/027 - „Wykonywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie.

Kontroler Jan Sulima, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92824 z dnia 21 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta i Gminy w Skaryszewie, ul. Juliusza Słowackiego 6, 26-640 Skaryszew¹.

Kierownik jednostki kontrolowanej Ireneusz Kumięga, Burmistrz Miasta i Gminy Skaryszew².

(dowód: akta kontroli tom I str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Gmina Skaryszew⁴ w okresie objętym kontrolą⁵, uwzględniała zadania z zakresu oświaty w dokumentach planistycznych, zapewniała placówkom oświatowym warunki do realizacji ich zadań statutowych, w tym odpowiednie wyposażenie sal lekcyjnych. Zapewniała też realizację zajęć dodatkowych dla wszystkich uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych oraz dowożenie uprawnionych dzieci do placówek oświatowych. Poddane kontroli dotacje z budżetu państwa i Unii Europejskiej⁶ na realizację zadań oświatowych, wykorzystane zostały zgodnie z przepisami prawa i postanowieniami zawartych umów.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

– niezgodnym z przepisami prawa⁷ planowaniem środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego,

¹ Dalej także: Urząd lub UM i G.

² Od grudnia 2010 r., dalej także: Burmistrz.

³ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dalej także: Gmina.

⁵ Kontrolą objęto lata 2011-2014, do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 16 grudnia 2014 r.

⁶ Dalej także: UE.

⁷ Tj. art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191- dalej także Karta Nauczyciela) i art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1456 ze zm.) i art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1645).

- nieprawidłowym wyliczeniu średniego kosztu pobytu dziecka w przedszkolu w latach 2012-2013 r., co skutkowało zaniżeniem dotacji o 0,3 tys. zł dla niepublicznego punktu przedszkolnego/przedszkola w latach 2013-2014,
- braku realizacji obowiązku wynikającego z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸, tj. określenia przez Radę Miejską wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty,
- braku weryfikacji (potwierdzenia) danych przekazywanych w ramach Systemu Informacji Oświatowej z podległych Gminie placówek oświatowych, co było niezgodne z art. 50 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej⁹;
- niezgodnymi z § 7 ust. 4 i § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach¹⁰ warunkami w dwóch szkołach prowadzonych przez Gminę¹¹.

Ponadto uwagi NIK dotyczyły m.in.:

- nieprzeprowadzenia, w badanym okresie, kontroli w niepublicznym przedszkolu dotowanym przez Gminę, mimo takiej możliwości przewidzianej przepisami prawa,
- niedokumentowania wykonywanych czynności nadzorczych o których mowa w art. 34a ust. 2 pkt 1-3 ustawy o systemie oświaty,
- nieegzekwowania terminowego składania przez podmiot prowadzący niepubliczne przedszkole rozliczeń kwartalnych z wykorzystania dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

1.1.1. W roku szkolnym 2014/2015 Gmina Skaryszew prowadziła 11 placówek oświatowych, w tym:

- przedszkole¹² z 8 oddziałami dla 169 wychowanków;
- 8 szkół podstawowych¹³ z 64 oddziałami dla 1.055 uczniów;
- 2 gimnazja¹⁴ z 22 oddziałami dla 463 uczniów.

Do żadnej ze szkół nie uczęszczały dzieci mniejszości narodowych lub etnicznych posługujące się językiem regionalnym.

Opis stanu
faktycznego

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej także: ustawa o systemie oświaty.

⁹ Dz. U. Nr 139, poz. 814 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69 ze zm., dalej także: rozporządzenie MEN z dnia 31 grudnia 2002 r.

¹¹ Dotyczy Publicznej Szkoły Podstawowej w Odechowie i jej Filii w Wólce Twarogowej oraz Publicznego Gimnazjum w Skaryszewie.

¹² Samorządowe Przedszkole im. s. Gabrieli Sporniak w Skaryszewie, dalej także: Przedszkole w Skaryszewie.

¹³ Publiczne szkoły podstawowe w: Skaryszewie, Makowie, Chomentowie, Puszczy, Modrzejowicach, Dzierzkówku, Odechowie, Sołtykowie, Makowcu (w ramach Zespołu Edukacji Gimnazjalnej i Podstawowej ZEGiP).

¹⁴ Publiczne gimnazja w: Skaryszewie (funkcjonujące w ramach Zespołu Szkół w Skaryszewie) oraz w Makowcu (działające w ramach Zespołu Edukacji Gimnazjalnej i Podstawowej).

Na terenie Gminy od 1 września 2013 r. działa Niepubliczne Przedszkole „Madagaskar” w Makowcu z 2 oddziałami dla 22 wychowanków, które było dotowane przez Gminę¹⁵.

Od 1 kwietnia 2013 r. obsługę finansowo-księgową i administracyjno-gospodarczą placówek oświatowych zapewniał Zespół Obsługi Oświaty w Skaryszewie¹⁶, a przed jego utworzeniem Biuro Obsługi Oświaty¹⁷.

W Gminie Skaryszew nie powołano rady oświatowej. W latach objętych kontrolą do Urzędu ani do Rady Gminy nie wpłynęły skargi i wnioski wskazujące na problemy i potrzeby związane z realizacją zadań oświatowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 55, 75-77, 41-146, 162-170, 246-247, 338-362 i 369-373)

Zgodnie z przyjętą¹⁸ „Strategią zrównoważonego rozwoju Miasta i Gminy Skaryszew do 2020 r.” jednym z celów operacyjnych Gminy było doskonalenie jakości kształcenia i wychowania oraz stała poprawa standardu bazy materialnej w gminnych placówkach oświatowych, a w ramach tego celu m.in.: modernizacja bazy oświatowej, w tym sportowej oraz stałe doskonalenie programów nauczania i podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadry nauczycielskiej. Gmina, poza ww. Strategią¹⁹, nie posiadała innych przyjętych przez Radę planów i koncepcji obejmujących rozwój oświaty.

Do 2011 r. realizując postanowienia ww. Strategii m.in. wykonano: boiska przy Publicznej Szkole Podstawowej²⁰ w Odechowie (504,7 tys. zł) i w Skaryszewie (229,2 tys. zł), wybudowano kotłownię gazową w PSP w Makowie (109,2 tys. zł), zakupiono samochód do przewozu dzieci niepełnosprawnych (128,9 tys. zł) oraz wykonano termomodernizację budynku PSP w Skaryszewie (458,6 tys. zł).

W badanym okresie wydatkowano: 399,6 tys. zł na wyposażenie bloku żywieniowego w Gimnazjum w Skaryszewie, 17,7 tys. zł na wymianę kotła c.o. w PSP w Dzierzkówku Starym, 18,7 tys. zł na zakup używanego samochodu do przewozu dzieci niepełnosprawnych oraz 247,8 tys. zł na wybudowanie placów zabaw w PSP w: Skaryszewie, Odechowie, Modrzejowicach i Dzierzkówku Starym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8-52, 83,382)

Burmistrz Skaryszewa, zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przedstawiał Radzie Miejskiej w Skaryszewie²¹, w terminie do 31 października każdego roku, informację o funkcjonowaniu oświaty za poprzedni rok szkolny. Na sprawozdanie to składały się, sporządzane w sposób niejednolity, informacje dyrektorów poszczególnych placówek oświatowych, zawierające m.in.: wyniki sprawdzianów uczniów klas VI szkół podstawowych i egzaminu gimnazjalnego oraz dane o osiągnięciach uczniów, prowadzonych zajęciach dodatkowych, w tym kółkach zainteresowań, jak też o wykonanych naprawach i remontach.

¹⁵ Wcześniej od 31 sierpnia 2012 r. był prowadzony Punkt Przedszkolny „Madagaskar” w Makowcu przez tą samą osobę fizyczną.

¹⁶ Utworzony jako gminna jednostka budżetowa, uchwałą Rady Miejskiej w Skaryszewie nr XXV/258/2013 z 27 lutego 2013 r. - dalej także: ZOO w Skaryszewie.

¹⁷ Dalej także: BOO.

¹⁸ Uchwałą Rady Miejskiej w Skaryszewie nr XVIII/118/2008 z 26 czerwca 2008 r. Dalej także: Strategia.

¹⁹ W objętym kontrolą okresie Strategia ta nie była zmieniana..

²⁰ Dalej także: PSP.

²¹ Dalej także: Rada lub Rada Miejska.

W przedmiotowych informacjach nie wskazywano konkretnych problemów lokalowych lub potrzeb w zakresie wyposażenia placówek oświatowych.

Burmistrz wyjaśnił, że konkretne potrzeby lokalowe lub w zakresie wyposażenia placówek były przekazywane w odrębnych pismach, a ponadto, iż zleci Dyrektorowi ZOO opracowanie jednolitego wzoru informacji z realizacji zadań oświatowych przez poszczególne jednostki oświatowe.

(dowód: akta kontroli tom I str. 83, 85 i 89-95, 494-498, tom II str. 322)

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

Potrzeby w zakresie kształcenia, wychowania i opieki wychowanków i uczniów były diagnozowane przez Gminę na podstawie danych zawartych w systemie informacji oświatowej (SIO) oraz ww. informacjach²² opracowanych przez dyrektorów placówek oświatowych Gminy. Zawierały one również dane nt. liczby uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i zatrudnionych nauczycieli.

Wysokość środków finansowych przekazywanych szkołom, w badanych latach, uzależniona była m.in. od liczby uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi²³.

(dowód: akta kontroli tom I str. 83- 84 i 519 oraz tom II str. 1-16 i 315)

W latach szkolnych 2011/2012-2014/2015 dzieci pięcioletnie zameldowane na terenie Gminy w 91,7% zostały objęte wychowaniem przedszkolnym, pozostałe uczęszczały do placówek na terenie innych gmin lub przebywały za granicą.

Dzieci w wieku przedszkolnym, które nie zostały zakwalifikowane do przedszkola stanowiły w roku szkolnym: 2011/2012–36,4% ubiegających się o przyjęcie, w roku 2012/2013–11,3%, w roku 2013/2014–8,4%, a w roku szkolnym 2014/2015–12,6%. Od roku szkolnego 2012/2013 zwiększała się liczba dzieci przyjętych do przedszkola w związku z przeniesieniem, w lutym 2012 r., jego siedziby z budynku, do którego mogło uczęszczać 125 dzieci, do budynku do którego może uczęszczać 180 dzieci. Ponadto od września 2012 r. na terenie Gminy działał Punkt Przedszkolny a następnie Niepubliczne Przedszkole w Makowcu, do którego w roku szkolnym 2013/2014 uczęszczało 21, a w roku szkolnym 2014/2015 – 22 dzieci.

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2012/2013-2014/2015 przyjęto do przedszkola wszystkie dzieci, które spełniały kryteria określone w Regulaminie rekrutacji i Statucie Przedszkola w Skaryszewie²⁴. Wg informacji Dyrektor tego Przedszkola przyjmowane były wszystkie dzieci 5 letnie, a w trakcie każdego roku szkolnego także i dzieci 3-4 letnie, które nie zostały przyjęte w trakcie rekrutacji, w przypadku gdy część rodziców rezygnowała z posyłania dzieci do przedszkola.

W latach 2012/2013-2013/2014 sześciolatkowie z terenu gminy w liczbie 121 realizowali obowiązek szkolny w klasie pierwszej, a w liczbie 435 edukację przedszkolną. Natomiast w roku szkolnym 2014/2015 na 99 dzieci urodzonych w I półroczu 2008 roku 14 dzieci nie podjęło nauki w szkole²⁵, a pozostałe 85

²² Opracowanych na podstawie art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

²³ W latach objętych kontrolą liczba takich uczniów wynosiła w: 2011 r.-37, 2012 r.- 24, 2013 r.- 31 i 2014 r.-40. Natomiast wysokość subwencji dla nich wynosiła odpowiednio: 459,6 tys. zł, 465,2 tys. zł, 674,6 tys. zł, 853,0 tys. zł.

²⁴ Nie przyjęto dzieci, których jedno lub dwoje rodziców nie pracowało.

²⁵ W tym 8 ze względu na odroczenie na podstawie opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej, a 6 na wniosek rodziców.

podjęło naukę w I klasie lub klasie „0”, a na 102 dzieci urodzonych w II półroczu 2008 roku 10 dzieci podjęło naukę w I klasie, a 92 w klasie „0”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 56, 84, 383-392 i 400-403 oraz tom II str. 326-329)

1.1.3. Kadra nauczycielska.

W badanym okresie liczba nauczycieli wzrosła z 212 w roku szkolnym 2009/2010 do 218 w roku 2014/2015 (w przeliczeniu na etaty wzrost ze 185,3 do 195). Udział nauczycieli dyplomowanych²⁶ w ogólnej liczbie nauczycieli, wzrósł z 54,3% w roku 2009/2010 do 58,9% w roku 2014/2015, a w przypadku nauczycieli mianowanych spadł z 21,8% do 18,9%.

Liczba nauczycieli mianowanych, wg wyjaśnień Burmistrza, zmniejszyła się gdyż nauczyciele ci, po odbyciu stażu na stopień nauczyciela dyplomowanego, awansowali na wyższy stopień, tj. nauczyciela dyplomowanego.

Gmina nie diagnozowała potrzeb związanych z kształceniem i doskonaleniem zawodowym nauczycieli bo, jak wyjaśnił Burmistrz, to zadanie dyrektorów szkół²⁷.

W uchwałach budżetowych Gminy wyodrębniano środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, tj. w 2011 roku w wys. 0,45% planowanych rocznych środków, w 2012 roku w wys. 0,28% tych środków, w 2013 r. w wys. 0,18% i w 2014 r. w wys. 0,15%²⁸.

(dowód: akta kontroli tom I str. 57,85, 248-299, tom II str. 320)

1.1.4. Warunki lokalowe i organizacyjne.

W wyniku oględzin przeprowadzonych w PSP w Skaryszewie, PSP Odechowie i jej Filii w Wólce Twarogowej oraz Publicznym Gimnazjum w Skaryszewie stwierdzono m.in., że uczniom zapewniono:

- możliwość korzystania z biblioteki, świetlicy²⁹ (w zajęciach w świetlicy brały udział grupy rówieśnicze nieprzekraczające 25 uczniów) oraz z zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych³⁰;
- bezpieczne i higieniczne warunki kształcenia³¹, określone w rozporządzeniu MEN z 31 grudnia 2002 r.;
- meble szkolne (w klasach I-III) dostosowane do zasad ergonomii, zgodnie z ww. rozporządzeniem;
- wyposażenie pomieszczeń lekcyjnych³² w pomoce dydaktyczne i przedmioty potrzebne do zajęć, kąciki tematyczne i biblioteczkę stosownie do zalecanych warunków i sposobów realizacji podstawy programowej, zawartych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r.

²⁶ W przeliczeniu na etaty.

²⁷ Którzy składali na każdy rok plany dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli.

²⁸ Rada Miejska na każdy rok przyjmowała uchwały w sprawie maksymalnej kwoty dofinansowania kształcenia nauczycieli oraz ustalenia form kształcenia, na które dofinansowanie będzie przyznawane dla nauczycieli placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę: Nr. III/5/2010 z 15 grudnia 2010 r., XIV/115/2011 z 30 grudnia 2011 r., XXII/229/2012 z 30 listopada 2012 r., XXXI/308/2013 z 30 października 2013 r.

²⁹ W PSP Odechowie nie ma świetlicy, znajduje się natomiast pomieszczenie świetlicowe, w którym uczniowie oczekują, pod opieką nauczyciela, na przyjazd szkolnego autobusu.

³⁰ W Gimnazjum i PSP w Skaryszewie jest sala gimnastyczna i boiska obok szkół, a w PSP w Odechowie i jej Filii są boiska obok budynków szkolnych, a funkcję sali gimnastycznej pełni sala lekcyjna zaadaptowana do ćwiczeń, a w Filii korytarz pokryty wykładziną antypoślizgową z drabinkami.

³¹ Za wyjątkiem dwóch przypadków opisanych w nieprawidłowościach.

³² Sprawdzono pomieszczenia klas I-III (I etap edukacyjny) oraz sale gdzie odbywały się zajęcia z języka obcego, muzyki, plastyki i zajęcia komputerowe (II i III etap edukacyjny).

w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół³³.

W PSP w Odechowie i jej Filii w Wólce Twarogowej nie było odrębnych pracowników do zajęć muzycznych i plastycznych, ale zapewniono odpowiednie pomoce dydaktyczne. Ponadto liczba stanowisk komputerowych nie zawsze była równa liczbie uczniów biorących udział w zajęciach, ale w grudniu 2014 r. Szkoła miała otrzymać 12 komputerów³⁴ w ramach „Programu Przeciwdziałania Wykluczeniu Cyfrowemu Gminy Skaryszew.”

Wg ankiet wypełnionych przez dziewięciu dyrektorów szkół, zgłaszane do organu prowadzącego zapotrzebowanie w sprawie remontów i inwestycji było realizowane w dwóch szkołach w całości, a w pozostałych siedmiu tylko częściowo. Również zapotrzebowanie na pomoce dydaktyczne w pełni zrealizowano w dwóch, a częściowo w pięciu szkołach³⁵.

(dowód: akta kontroli tom I str.171-208, 209-244)

1.1.5. Inne działania Gminy.

Gmina nie tworzyła programów lokalnych i regionalnych, o których mowa w art. 90t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, nie ustaliła własnego lokalnego prawa określającego liczebność klas na poziomie niższym niż wynika to z norm, nie finansowała posiłków, podręczników, strojów dla wszystkich uczniów niezależnie od poziomu zamożności ich rodzin, nie wprowadziła dodatkowych instrumentów motywacyjnych dla nauczycieli. W placówkach oświatowych Gminy nie przyznawano stypendiów uczniom szczególnie uzdolnionym. Wg wyjaśnień Burmistrza, Gmina wypłacała tylko stypendia socjalne bo tylko na taką pomoc wystarczało środków, a inne potrzeby oświatowe nie zostały w Gminie zdiagnozowane.

(dowód: akta kontroli tom I str. 86, 318-319)

1.2. Planowanie i finansowanie wydatków na realizację zadań oświatowych.

1.2.1. Planowanie wydatków na realizację zadań oświatowych.

W badanym okresie dyrektorzy placówek oświatowych brali udział w opracowaniu planów finansowych, zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w sprawie procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu³⁶ oraz zgodnie z art. 248 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷.

Placówki oświatowe Gminy na realizację swoich zadań otrzymały w: 2011 r. 99,8%, 2012 r. -98,6%, 2013 r. -99,8% i 2014 r. -92,7% wnioskowanych środków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 109 -114 oraz tom II str. 311-315)

Gmina planowała w uchwałach budżetowych dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w wysokościach określonych w pismach Ministra Finansów w terminie do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy. W latach 2011-2014 (do 31 sierpnia³⁸) Gmina otrzymywała:

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 977 ze zm.

³⁴ 5 stacjonarnych i 7 laptopów.

³⁵ Szkoły podstawowe w Skaryszewie i Makowie nie zgłaszały w ciągu ostatniego roku szkolnego potrzeb w zakresie pomocy dydaktycznych.

³⁶ Uchwała nr XXXVIII/287/2010 z 28 września 2010 r.

³⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³⁸ Dla 2014 r. dane podawane są w każdym przypadku wg stanu na 31 sierpnia tego roku.

– część oświatową subwencji ogólnej w łącznej wys. 47 313,3 tys. zł (w tym 7,0 rezerwa³⁹ otrzymana w 2011 r.)⁴⁰,

– dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne z zakresu oświaty⁴¹ w łącznej wys. 1 156,4 tys. zł⁴². W latach 2013 i 2014 r. nastąpił wzrost dotacji w stosunku do poprzednich lat w związku z dotacją na wychowanie przedszkolne (w 2013 r. w wys. 161,0 tys. zł i w 2014 r. w wys. 344,7 tys. zł).

Dotacja celowa z budżetu państwa w wys. 16,9 tys. zł została m.in. przyznana Gminie w 2013 r. na Punkt przedszkolny Madagaskar⁴³, który był również finansowany ze środków EFS w ramach programu „Alternatywne Formy Edukacji Przedszkolnej”.

Na wypłatę stypendiów socjalnych Gmina w latach 2011-2014 otrzymała 501,0 tys. zł, z tego w: 2011 r. –122,7 tys. zł, 2012 r. –114,9 tys. zł, 2013 r. –170,9 tys. zł i 2014 r. – 92,5 tys. zł. Otrzymane środki zostały wydatkowane zgodnie z art. 90b ustawy o systemie oświaty i Regulaminem udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów z terenu Gminy Skaryszew⁴⁴.

(dowód: akta kontroli tom I str. 58, 61-65, 106-107, 404-411 oraz tom II str. 18-38)

Ponadto Gmina otrzymała środki finansowe w wysokości 35,1 tys. zł z fundacji pn. „Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej” na dofinansowanie dodatkowych zajęć z języka angielskiego. Program Youngster Plus, realizowany również we współpracy z Wydawnictwem Macmillan i Nidzicką Fundacją Rozwoju Nida, miał na celu wyrównywanie szans edukacyjnych młodzieży z terenów wiejskich poprzez naukę języka angielskiego. Brali w nim udział uczniowie klas trzecich Gimnazjum w Skaryszewie i Makowcu, tj. w roku szkolnym: 2011/2012–60 uczniów, 2012/2013–86 uczniów, 2013/2014–40 uczniów.

Na zadania oświatowe Gmina w badanych latach pozyskała z UE środki w łącznej wysokości 990,0 tys. zł⁴⁵, które zostały wykorzystane na realizację 15 projektów.

Udział dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej do dochodów ogółem Gminy w latach 2011-2013 wynosił odpowiednio 34,6%, 34,9% i 33,1%.

(dowód: akta kontroli tom I str. 58-59, 96-105 i 106 -107 i tom II str. 260-261)

1.2.2. Finansowanie zadań oświatowych.

Gmina w latach 2011-2014 na realizację zadań oświatowych wydatkowała ogółem 62 481 tys. zł.⁴⁶ Wydatki bieżące wyniosły 59 388 tys. zł⁴⁷ (95% wydatków), z czego największe wydatki dotyczyły wynagrodzeń wraz z pochodnymi– 48 282, tys. zł⁴⁸ (81,3% wydatków bieżących). Spośród innych wydatków

³⁹ Na dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli, które zostały wypłacone 4 nauczycielom we wrześniu 2011 r.

⁴⁰ 11 884,0 tys. zł w 2011 r. 12 503,6 tys. zł w 2012 r., 12 811,9 tys. zł w 2013 r. i 10 113,8 tys. zł. na 31 sierpnia 2014 r.

⁴¹ W tym na: wychowanie przedszkolne, stypendia, wprawkę szkolną, podręczniki i materiały edukacyjne.

⁴² Z tego w: 2011 r. - 168,2 tys. zł, 2012 r. - 158,7 tys. zł, 2013 r. - 392,3 tys. zł i 2014 r. (do 31 sierpnia) - 437,2 tys. zł.

⁴³ Patrz przypis 15.

⁴⁴ Ustalonym uchwałą Rady nr XIX/200/2012 z 26 lipca 2012 r.

⁴⁵ 137,7 tys. zł w 2011 r., 283,3 tys. zł w 2012 r., 380,6 tys. zł w 2013 r. i 188,4 tys. zł w 2014 r. (do 31 sierpnia).

⁴⁶ Z tego w: 2011 r. -15 811 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (15 832 tys. zł), 2012 r. -16 225 tys. zł, tj. 99% planu (16 445 tys. zł), 2013 r. -17 485 tys. zł, tj. 98,1% planu (17 824 tys. zł) oraz 2014 r. -12 960 tys. zł, tj. 70,7% planu (18 321 tys. zł).

⁴⁷ Odpowiednio: 14 746 tys. zł (93,3% wydatków ogółem), 15 523 tys. zł (95,7% wydatków ogółem), 16 736 tys. zł (95,7% wydatków ogółem), 12 383 tys. zł (95,6% wydatków ogółem).

⁴⁸ Wynosiły odpowiednio: 11 530 tys. zł, 12 629 tys. zł, 13 678 tys. zł, 10 445 tys. zł.

najwyższe dotyczyły dowożenia uczniów – 2 532 tys. zł (4,3% wydatków bieżących)⁴⁹.

Udział kwot otrzymanych w ramach części oświatowej subwencji ogólnej do wydatków ponoszonych na zadania oświatowe wynosił: 94,1% w 2011 r., 97,8% w 2012 r., 94% w 2013 r. i 100% w 2014 r.⁵⁰.

Relacja wydatków na zadania oświatowe do wydatków ogółem wynosiła: 41,51% w 2011 r., 48,0% w 2012 r. 43,0% w 2013 r. i 51,3% w 2014 r. Natomiast relacja wydatków na zadania subwencionowane do wydatków ogółem w ww. latach wynosiła odpowiednio: 33%, 37,8%, 33% i 74,5%.

Relacja wydatków majątkowych na oświatę do wydatków na oświatę ogółem w latach 2011-2014 wyniosła odpowiednio: 2,76%, 0,07%, 0,13%, i 0,04%, natomiast relacja wydatków majątkowych Gminy na oświatę do wydatków majątkowych Gminy ogółem wynosiła, dla badanego okresu, odpowiednio: 5,96%, 0,72%, 0,34% i 0,33%.

Zmniejszenie wydatków majątkowych na oświatę w latach 2011-2014, wg wyjaśnień Burmistrza, spowodowane było tym, że w latach poprzednich poniesiono duże wydatki na inwestycje oświatowe⁵¹. Jednocześnie Burmistrz poinformował, że w latach 2015-2018 planuje się wybudowanie: sali gimnastycznej przy PSP w Dzierzkówku Starym (1 660 tys. zł), budynku szkoły wraz z salą gimnastyczną dla PSP w Sołtykowie (5 000 tys. zł) oraz rozbudowę budynku i budowę sali gimnastycznej przy PSP w Odechowie i termomodernizację budynku PSP w Modrzejowicach (600 tys. zł).

Gmina na realizację zadań oświatowych przeznaczyła środki własne w następującej wysokości: 3 346,2 tys. zł w 2011 r., 2 860,0 tys. zł w 2012 r., 3 274,9 tys. zł w 2013 r. i 1 279,1 tys. zł w 2014 r.

Udział środków unijnych w ogólnej kwocie wydatków Gminy na zadania oświatowe wynosił w: 2011 r. – 0,9%, 2012 r. – 1,7%, 2013 r. – 2,2%, 2014 r. – 1,5%.

(dowód: akta kontroli tom I str.58-68, 177-180, 323-331 oraz 379 i 382)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W PSP Odechów i jej Filii w Wólce Twarogowej szlaki komunikacyjne wychodzące poza teren Szkoły i Filii bezpośrednio na drogi odpowiednio: wojewódzką nr 733 (PSP) i powiatową nr 3537W (Filia) nie były zabezpieczone przed bezpośrednim wyjściem dzieci na jezdnię, co było niezgodne z § 7 ust. 4 rozporządzenia MEN z dnia 31 grudnia 2002 r.

Burmistrz poinformował, że w tej sprawie wystąpi do zarządców ww dróg o wyrażenie zgody na wybudowanie odpowiednich zabezpieczeń.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 174 i II str. 321)

2. W Publicznym Gimnazjum w Skaryszewie w 4 łazienkach przy sali gimnastycznej były umywalki tylko z zimną wodą. Nie było w nich mydła i pojemników na mydło oraz papieru toaletowego i ręczników papierowych, co było niezgodne z § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia MEN z dnia 31 grudnia 2002 r.

⁴⁹Wynosiły odpowiednio: 629 tys. zł, 690 tys. zł, 705 tys. zł, 508 tys. zł.

⁵⁰ Patrz przypis 37.

⁵¹ M.in.: wybudowano salę gimnastyczną przy PSP w Makowie (1 379,5 tys. zł), budynek gimnazjum w Skaryszewie wraz z wielofunkcyjną salą gimnastyczną (11 173,9 tys. zł).

Burmistrz wyjaśnił, że zobowiąże dyrektorkę Publicznego Gimnazjum w Skaryszewie do usunięcia ww. nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 191 i II str. 322)

3. W uchwałach budżetowych Gminy Skaryszew na lata 2011-2012 wyodrębniono środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości niższej niż 1 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, tj. niezgodnie z dyspozycją, określoną w art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela, a w latach 2013-2014 w wysokości niższej niż przewidziana w art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁵² i art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁵³.

Burmistrz wyjaśnił, że planowane wydatki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli okazały się wystarczające, ponieważ i tak nie zostały wykorzystane.

(dowód: akta kontroli tom II str. 321)

4. Po przekazaniu projektu uchwały budżetowej Radzie Miasta Burmistrz nie przekazał, w latach 2010-2011, dyrektorom podległych placówek oświatowych informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projektach uchwał budżetowych na te lata, co było niezgodne z art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Burmistrz wyjaśnił, że powyższe miało miejsce z powodu niedopatrzenia pracowników Biura Obsługi Oświaty.

(dowód: akta kontroli tom II str.314-315, 322)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Gmina do dnia zakończenia kontroli, nie opracowywała programu wsparcia edukacji szkolnej uczniów potrzebujących pomocy oraz promowania i wspierania rozwoju uczniów zdolnych, którego stworzenie zakładała Strategia.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie posiada programu wsparcia edukacji szkolnej ze względu na brak środków finansowych na jego realizację.

(dowód: akta kontroli tom I str. 35 i 319)

Ocena częściowa

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

2. Wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań oświatowych.

Opis stanu
faktycznego

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

2.1.1. Wydatki związane z organizacją szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę i Miasto Skaryszew.

⁵² W 2013 r. środki, o których mowa w art. 70a ustawy Karta Nauczyciela przeznaczone na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, wyodrębnia się w budżetach organów prowadzących szkoły w wysokości do 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5% tych środków.

⁵³ W 2014 r. jw.

W okresie objętym kontrolą nastąpiła jedna zmiana w sieci szkół i przedszkoli. Rada Miejska uchwałą nr XVII/144/2012 z 25 maja 2012 r. przekształciła PSP w Wólce Twarogowej w szkołę filialną PSP w Odechowie z dniem 31 sierpnia 2012 r. Przekształcenie to uzasadniono głównie względami demograficznymi. Zmiana w sieci szkół nie spowodowała oszczędności w wydatkach Gminy, ponieważ w budynku dawnej PSP w Wólce Twarogowej odbywają się w dalszym ciągu zajęcia lekcyjne⁵⁴.

Przeciętny koszt kształcenia 1 ucznia w szkołach podstawowych wynosił w roku szkolnym: 2011/2012–7 607,29 zł, 2012/2013–8 332,98 zł, 2013/2014–8 111,26 zł, a w gimnazjach odpowiednio: 8 235,32 zł, 8 977,63 zł i 9 672,94 zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 69,88, 154-161, 512-513)

2.1.2. Wydatki na zadania związane z utrzymaniem odpowiednich warunków lokalowych i organizacyjnych w placówkach oświatowych prowadzonych przez Gminę.

W latach objętych kontrolą dyrektorzy wszystkich placówek oświatowych, realizując wymóg określony w § 3 ust. 1 i 2 rozporządzeniu MEN z 31 grudnia 2002 r., corocznie dokonywali kontroli w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki. W kontrolach tych uczestniczyła pracownica Urzędu posiadająca uprawnienia z zakresu BHP. Z kontroli sporządzano protokoły, których kopie przekazywano do Urzędu (za lata 2011-2013), a w 2014 r. do ZOO. Stwierdzane w trakcie kontroli uchybienia dotyczące m.in.: braku oznakowania dróg ewakuacyjnych, uszkodzenia wyposażenia, zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli tom I str. 503-510 i 514-517)

W badanym okresie, oprócz inwestycji oświatowych wykonanych w ramach Strategii, Gmina zakupiła pomoce dydaktyczne i wyposażenie o łącznej wartości 601,8 tys. zł, w tym m.in.: książki, podręczniki, meble, tablice interaktywne, zmywarkę do przedszkola, sprzęt audiowizualny i komputerowy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 379 i tom II str. 324-325)

Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny⁵⁵ nie zawierały analizy wyników sprawdzianów i egzaminów z wykorzystaniem skali staninowej ani EWD. Wyników tych nie zestawiano z wynikami szkół w województwie i kraju i nie analizowano ich w kontekście wieloletnim, bo wg wyjaśnień Burmistrza, nie widziano potrzeby przeprowadzania tak szczegółowych analiz. W informacjach przekazywanych przez dyrektorów szkół były podawane wyniki sprawdzianów i egzaminów gimnazjalnych, które zestawiano z wynikami w gminie i powiecie⁵⁶. Wyniki sprawdzianów i egzaminów miały wpływ na oceny szkół i ich dyrektorów, szczególnie przy przyznawaniu nagród i dodatków motywacyjnych. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że analiza ww. wyników dokonywana

⁵⁴ Z tym, że do końca roku szkolnego 2014/2015 nastąpi wygaszenie klas VI, a od roku szkolnego 2015/2016 w Filii w Wólce Twarogowej odbywać się będą zajęcia tylko w klasach I-III oraz w klasach integracyjnych.

⁵⁵ Określone w art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty

⁵⁶ Jednie w przypadku PSP i Gimnazjum w Makowcu także z wynikami w województwie mazowieckim oraz w kraju.

była przez pracowników BOO i ZOO⁵⁷ ale jej nie dokumentowano i nie formułowano w tej sprawie wniosków i zaleceń.

Gmina nie podejmowała bezpośrednich działań zmierzających do poprawy wyników dydaktycznych ponieważ, jak wyjaśnił Burmistrz Skaryszewa, wyniki te były porównywalne z wynikami uzyskanymi przez inne szkoły powiatu radomskiego. Ponadto decyzje w tym zakresie należą do kompetencji dyrektorów szkół i rad pedagogicznych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 380 i 498 i II str. 260 i 322)

W roku szkolnym 2011/2012 do szkół prowadzonych przez Gminę uczęszczało 110 uczniów z opiniami i 33 z orzeczeniami poradni psychologiczno-pedagogicznej, w roku szkolnym 2012/2013 odpowiednio 164 i 27, a w roku 2013/2014 odpowiednio 141 i 33 uczniów.

Dyrektorzy szkół prowadzonych przez Gminę poinformowali⁵⁸, iż wszyscy uczniowie z opiniami i orzeczeniami poradni psychologiczno-pedagogicznych otrzymali zalecane w nich formy pomocy (zajęcia rewalidacyjne, korekcyjno-kompensacyjne, socjoterapeutyczne, dydaktyczno-wyrównawcze, logopedyczne, nauczanie indywidualne).

Burmistrz wyjaśnił, że z inicjatywy Gminy nie zwiększono liczby zajęć dodatkowych dla ogółu uczniów, ponieważ nie zachodziła taka potrzeba oraz z braku środków finansowych na ten cel.

(dowód: akta kontroli tom I str. 70- 73, 96-105 i tom II str. 260, 269-272)

W celu poprawy wyników dydaktycznych szkół, w tym przez prowadzenie dodatkowych zajęć rozwijających i wyrównujących, Gmina w badanym okresie, realizowała projekty współfinansowane ze środków UE.

Kontrola 3 umów o łącznej wartości 639,1 tys. zł, zawartych pomiędzy Województwem Mazowieckim a Gminą⁵⁹, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Spójności wykazała, że wszystkie umowy zostały zrealizowane i prawidłowo rozliczone.

(dowód: akta kontroli tom I str. 96-105 i II str. 134-258)

Liczba i rodzaj dodatkowych zajęć w przedszkolu po zmianie zasad ich finansowania, wprowadzonych od 1 września 2013 roku art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty, zmniejszyła się w sposób istotny. W roku szkolnym 2012/2013 dla dzieci z Przedszkola w Skaryszewie prowadzone były zajęcia dodatkowe z: tańca (72 dzieci), gimnastyki korekcyjnej (20), logopedii (28), rytmiki (173) i języka angielskiego (43), a w roku szkolnym 2013/2014 tylko z rytmiki dla wszystkich dzieci (177) i zajęcia logopedyczne, w których uczestniczyło 29 dzieci 4-5 letnich.

(dowód: akta kontroli tom II str. 262)

⁵⁷ Pracownicy Urzędu i ZOO w Skaryszewie zajmujący się oświatą nie ukończyli żadnych formy kształcenia i doskonalenia z zakresu analizy i oceny wyników egzaminów zewnętrznych.

⁵⁸ A także podali w ankietach.

⁵⁹ Nr UDA-POKL.09.01.02-14-341/11-00 z 28 grudnia 2011 r. (186,6 tys. zł) zrealizowana w 7 szkołach podstawowych, tj. w: Makowie, Sołtykowie, Chomentowie Puszczy, Modrzejowicach, Dzierzkówku Starym, Odechowie, Nr UDA-POKL.09.01.02-14-232/13-00 z 30 sierpnia 2013 r. (229,9 tys. zł) zrealizowana w ww. 7 szkołach podstawowych, Nr UDA-POKL.09.01.02-14-121/12-00 z 25 czerwca 2013 r. (222,6 tys. zł) zrealizowana w PSP w Chomentowie Puszczy i Odechowie,

2.1.3. Wydatki Gminy ponoszone na wynagrodzenia oraz kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli.

W latach 2011-2013 następował systematyczny wzrost wydatków na wynagrodzenia dla nauczycieli wraz z pochodnymi z 10 540 tys. do 11 814 tys. zł w 2013 r. Jednocześnie nastąpił spadek udziału wynagrodzeń nauczycieli w wydatkach bieżących Gminy na oświatę z 70,1% w 2011 r. do 67,7% w 2013 r., co wg. Burmistrza, spowodowane było tym, iż wydatki na oświatę ogółem w latach 2008-2013 rosły szybciej niż wydatki na wynagrodzenia nauczycieli. Wzrost wydatków na oświatę spowodowany był m.in. powstaniem w 2013 r. ZOO jako odrębnej jednostki organizacyjnej, na której utrzymanie wydatkowano w tym roku 317,0 tys. zł.⁶⁰

(dowód: akta kontroli tom I str. 74, II str. 320)

W Regulaminie wynagradzania nauczycieli, uzgodnionym z ich związkiem zawodowym⁶¹, ustalonym przez Radę Miejską uchwałą nr XXVI/185/2009 z 30 marca 2009 r.⁶² określono zasady i wysokość wypłacania dodatków: motywacyjnego, funkcyjnego, za warunki pracy, za wysługę lat, mieszkaniowego oraz zasady wypłacania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze ze specjalnego funduszu naliczanego w wysokości 1% od planowanego rocznego osobowego funduszu wynagrodzeń.

Za wyjątkiem stażystów i nauczycieli kontraktowych w 2011 r. w kolejnych latach (2012-2013) nauczyciele nie osiągaliby średniego wynagrodzenia określanego corocznie w ustawie budżetowej. W związku z powyższym Gmina, w terminie określonym w art. 30a ust. 3 Karty Nauczyciela, wypłacała, za lata 2011-2013, wszystkim nauczycielom dodatki uzupełniające w łącznej wysokości 745,9 tys. zł⁶³.

(dowód: akta kontroli tom I str. 332-337, II str. 283-294 i 337)

Burmistrz wyjaśnił, że przed opracowaniem przez dyrektorów szkół arkuszy organizacyjnych na rok 2015/2016 zaleci im racjonalizację zatrudnienia, tak by nauczyciele ze stopniami awansu zawodowego nie osiągaliby średniego wynagrodzenia mogli je osiągnąć. Ponadto rozważy wprowadzenie dodatkowych zajęć dla młodzieży⁶⁴, a także zwiększenie dodatków motywacyjnych i funkcyjnych oraz wypłacanych nagród dla nauczycieli osiągalących bardzo dobre wyniki w pracy dydaktycznej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 322)

W żadnym z lat objętych kontrolą środki finansowe zaplanowane w budżecie Gminy na doskonalenie zawodowe nauczycieli nie zostały wykorzystane w całości, i tak: w 2011 r. wykorzystano 63,8% planowanej kwoty, w 2012 r. – 15,0%, w 2013 r. – 26,9%, a w 2014 r. – 24,3%.

Przyczyną powyższego, wg Burmistrza, były niższe niż zakładano ceny szkoleń oraz mniejsza liczba nauczycieli, którzy z nich skorzystali. Przy czym wszystkie

⁶⁰ I zostały ujęte w rozdziale 80114. Wcześniej zadania przypisane ZOO były wykonywane przez pracowników BOO, które to biuro było jednostką organizacyjną Urzędu, a wydatki związane z jego funkcjonowaniem były ujmowane w rozdziale 75023- Urzędy gmin.

⁶¹ Międzygminnym Oddziałem Związku ZNP w Iłży.

⁶² Zmienionego uchwałą Rady nr XXVIII/278/2013 z 24 maja 2013 r.

⁶³ Z tego w dniu: 25 stycznia 2012 r. – 199,2 tys. zł, 30 stycznia 2013 r. – 150,8 tys. zł i 31 stycznia 2014 r. – 395,9 tys. zł.

⁶⁴ M.in. kółek zainteresowań i zajęć wyrównawczych, które byłyby prowadzone przez nauczycieli nie osiągalących średniego wynagrodzenia.

wnioski składane przez nauczycieli w latach 2011-2014 na sfinansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego zostały rozpatrzone pozytywnie.

W badanym okresie 37 nauczycieli otrzymało ww. dofinansowanie⁶⁵. Ustalono, że nauczycielom uzyskującym dodatkowe lub wyższe kwalifikacje, w wyniku ukończenia studiów podyplomowych lub uzupełniających, powierzano prowadzenie zajęć edukacyjnych zgodnie z tymi kwalifikacjami⁶⁶.

(dowód: akta kontroli tom I str. 248 i 251-302, II str. 320)

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

W latach 2011-2014 Gmina poniosła wydatki związane z funkcjonowaniem Przedszkola w Skaryszewie w łącznej wysokości 5 460,3 tys. zł, a na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w wys. 2 708,2 tys. zł. Wydatki związane z funkcjonowaniem ww. Przedszkola w latach 2011-2013 (do 31 sierpnia) były w całości pokryte ze środków własnych Gminy. W okresie od 1 września 2013 r. do 31 sierpnia 2014 r. Gmina otrzymała z budżetu państwa dotacje w łącznej wys. 505,7 tys. zł. Innych środków na wychowanie przedszkolne Gmina nie otrzymywała.

(dowód: akta kontroli str. tom I str. 107, 376, 429- 435II str. 46, 47, 67, 68, 89, 90, 117, 118)

Zgodnie z art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty od 1 września 2013 r. opłata, za zajęcia ,w czasie przekraczającym ustawowy wymiar 5 godzin zajęć, pobierana przez przedszkole wynosiła 1 zł za godzinę (wcześniej od 1 stycznia 2013 r. było to 3,52 zł za godzinę⁶⁷). Rodzice byli informowani o wysokości opłat m.in. na stronie internetowej przedszkola i tablicy ogłoszeń. Roczny koszt kształcenia jednego przedszkolaka wynosił w roku szkolnym: 2011/2012–9 786,41 zł, w roku 2012/2013–10 076,18 zł i w roku 2013.2014 –11 017,14 zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 384, 511 i tom II str. 336)

2.1.5. Wydatki ponoszone na zadania związane z dowożeniem uczniów do szkół i przedszkoli prowadzonych przez Gminę Skaryszew.

W latach 2011-2014 Gmina na dowożenie uczniów wydatkowała łącznie 2 532,2 tys. zł. Na terenie Gminy nie zlikwidowano żadnej placówki oświatowej, a przekształcenie PSP w Woli Twarogowej w Filię PSP w Odechowie nie zmieniło kosztów związanych z dowożeniem uczniów.

Gmina zorganizowała w roku szkolnym 2014/15 dowożenie dla wszystkich uczniów zgłoszonych przez dyrektorów placówek oświatowych z terenu Miasta i Gminy Skaryszew. We wrześniu 2014 r. dowożono 694 uczniów i wychowanków przez przewoźnika zewnętrznego⁶⁸. Jednego ucznia do PG w Makowcu dowozili rodzice⁶⁹. Dowożenie 34 dzieci niepełnosprawnych było realizowane przez: Gminę

⁶⁵ Z tego w 2011 r.: 2 nauczycieli otrzymało dofinansowanie do studiów uzupełniających drugiego stopnia, 5 nauczycieli do studiów podyplomowych, a 1 do kursu kwalifikacyjnego. W pozostałych latach 29 nauczycieli otrzymało dofinansowanie do kursów kwalifikacyjnych.

⁶⁶ Badanie przeprowadzono na próbie 11 nauczycieli.

⁶⁷ Uchwała nr XI/86/2011 Rady Miejskiej z 30 września 2011 r.

⁶⁸ Który jednocześnie zapewniał opiekuna dla przewożonych dzieci.

⁶⁹ Zgodnie z umową nr 52/2014 z dnia 04 września 2014 r.

(19 dzieci), przewoźnika zewnętrznego (9 dzieci) oraz przez rodziców (6 dzieci) za zwrotem kosztów dojazdu⁷⁰.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1,48,69,91, 120 i 316-317)

2.1.6. Wydatki ponoszone z budżetu Gminy na finansowanie przedszkoli (punktów przedszkolnych) publicznych prowadzonych przez inne podmioty oraz przedszkoli (punktów przedszkolnych) niepublicznych.

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie działały szkoły prowadzone przez podmiot inny niż Gmina, a działało przedszkole Niepubliczne w Makowcu, prowadzone przez osobę fizyczną.⁷¹ Gmina przekazała ww. osobie, w okresie od 1 września 2013 r. do 31 sierpnia 2014 r., dotację w łącznej wys. 69,8 tys. zł, z tego w: 2013 r. – 16,9 tys. zł i w 2014 r. (do 31 sierpnia) – 52,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom I str.75,376, 465 i 489-493)

2.1.7. Wydatki ponoszone z budżetu Gminy w związku z realizacją innych zadań w zakresie oświaty.

Oprócz udziału w projektach unijnych wyrównujących szanse edukacyjne Gmina otrzymała w latach 2011-2014 (do 31 sierpnia) dotacje z budżetu państwa na zadania własne w dziedzinie oświaty, z przeznaczeniem na: pomoc materialną dla uczniów (501,0 tys. zł), „Wyprawkę szkolną” (149,7 tys. zł)⁷² i wyposażenie szkół w podręczniki oraz materiały edukacyjne (16,8 tys. zł)⁷³.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8, 106-107 i tom II str. 260-261)

2.2. Nadzór nad placówkami oświatowymi funkcjonującymi na terenie Gminy.

2.2.1. Nadzór nad niepublicznymi przedszkolami.

W badanym okresie na terenie gminy funkcjonował⁷⁴ Punkt Przedszkolny Madagaskar, przekształcony następnie z dniem 31 lipca 2014 r. w Niepubliczne Przedszkole w Makowcu. Podmiot prowadzący ww. placówkę 28 września 2012 r., zgodnie z art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty, złożył informację o liczbie dzieci, które od 1 września 2013 r. objęte będą edukacją przedszkolną (do 31 sierpnia 2013 placówka ta była finansowana ze środków EFS i budżetu państwa). Wniosek o dotację na rok szkolny 2014/2015 złożony 30 września 2013 r.⁷⁵ zawierał dane określone w § 5 uchwały Rady Miejskiej nr XXII/228/2012⁷⁶. Uchwała ta była zgodna z przepisami art. 90 ustawy o systemie oświaty.

Podmiot prowadzący ww. placówkę składał kwartalne rozliczenia z otrzymanych dotacji wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały. Rozliczenia te zawierały m.in. imienny wykaz dzieci, na które udzielana była dotacja oraz sfinansowane nią wydatki.

(dowód: akta kontroli tom I str. 449-451, 462-466 i 477-488)

⁷⁰ Sprawy te regulowało zarządzenie Burmistrza nr 42/2007 z 30 października 2007 r.

⁷¹ Patrz przypis 15.

⁷² W latach 2011-2013.

⁷³ Tylko w 2014 r.

⁷⁴ Od 31 sierpnia 2012 r.

⁷⁵ Tj. w terminie określonym w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

⁷⁶ W sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, punktów przedszkolnych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne, inne niż jst. Dalej także: uchwała Rady nr XXII/228/2012 z dnia 30 listopada 2012 r..

2.2.2. Nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków przyznanych placówkom oświatowym.

Gmina w latach 2011-2014⁷⁷ nie przeprowadzała udokumentowanych kontroli w zakresie:

- zapewnienia przez dyrektorów szkół i przedszkoli bezpiecznych i higienicznych warunków nauki,
- zapewnienia w szkołach i przedszkolach warunków i wyposażenia niezbędnego do realizacji podstawy programowej,
- wydatkowania przekazanych szkołom i przedszkolom środków finansowych.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nadzorowała szkoły w ww. zakresie między innymi poprzez analizę protokołów z kontroli przeprowadzonych co roku przez komisje powołane przez dyrektorów szkół dla zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkolnych.

Analizowano też informacje przekazywane co roku przez dyrektorów placówek oświatowych z realizacji ich zadań w tym. m.in. o wykonanych naprawach i remontach, przygotowaniu placówek do nowego roku szkolnego.

Wg. Burmistrza, zgodnie z wymogami art. 34a ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, prowadzono nadzór nad prawidłowością wydatkowania przez szkoły przyznanych środków budżetowych oraz pozyskanych z innych źródeł, poprzez analizę i weryfikację wykonania wydatków budżetowych oraz kontrolę zgodności ponoszonych wydatków z rocznymi planami finansowymi. Czynności te (wykonywane przez pracowników BOO Urzędu i ZOO w Skaryszewie) nie były dokumentowane.

(dowód: akta kontroli tom II str. 320-321)

W latach 2011-2014, zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia MEN z 31 grudnia 2002 r., we wszystkich gminnych placówkach oświatowych były przeprowadzone kontrole w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do placówek oświatowych, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki⁷⁸. Z kontroli sporządzano protokoły, których kopie przekazywano Urzędowi (za lata 2011-2013) i do ZOO (za 2014 r.) Wszystkie nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli tom I str. 503-510 i 514-517)

2.2.3. Prowadzenie i koordynowanie prac związanych z systemem informacji oświatowej należy do ZOO. Upoważnienia Kuratorium Oświaty w Warszawie do dostępu do bazy SIO (dla Gminy Skaryszew) posiadał Burmistrz, jeden pracownik Urzędu (informatyk) oraz troje pracowników ZOO, w tym jego Dyrektor. Wszystkie ww. osoby były zobowiązane do pozyskiwania i przekazywania danych. Upoważnienie do przeprowadzania procedury weryfikacji oraz do udzielania upoważnień do dostępu do bazy danych SIO posiada tylko Burmistrz i Dyrektor ZOO.

W Urzędzie nie opracowano systemu rozliczenia czasu pracy nauczycieli, bo, jak wyjaśnił Burmistrz, należy to do kompetencji dyrektora szkoły, a zajęcia

⁷⁷ Do 31 sierpnia.

⁷⁸ W latach 2012-2014 r. w ww. kontrolach uczestniczyła p. M. K. zatrudniona w Urzędzie na stanowisku kancelista, posiadająca uprawnienia w zakresie bhp.

i czynności realizowane przez nauczycieli są rejestrowane i rozliczane w okresach tygodniowych w dziennikach lekcyjnych oraz w dziennikach zajęć

W szkołach podstawowych oraz gimnazjach prowadzonych przez Gminę wzrosła liczba nauczycieli zatrudnionych na podstawie mianowania ze 121 w roku szkolnym 2011/2012⁷⁹ do 135 w roku szkolnym 2014/2015⁸⁰.

Gmina nie kontrolowała dyrektorów szkół w zakresie zasadności zatrudniania nauczycieli w trybie art. 10 ust. 7 Karty Nauczyciela. Jak wyjaśnił Burmistrz, wszystkie umowy zawarte przez dyrektorów placówek oświatowych z nauczycielami znajdują się obecnie w ZOO w Skaryszewie, a wcześniej znajdowały się w BOO Urzędu i na bieżąco sprawdzano, czy zawarto je zgodnie z ww. przepisem.

(dowód: akta kontroli tom I str. 57,145,444 i tom II str. 321-323)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Gmina nie określiła wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, co było wymagane art. 14 ust. 5 tej ustawy. Do dnia zakończenia kontroli obowiązywała uchwała Rady nr XI/86/2011 z 30 września 2011 r., która zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, powinna być zmieniona najpóźniej do 31 sierpnia 2014 r.

Burmistrz wyjaśnił, że w najbliższym czasie przedstawi Radzie projekt uchwały w tej sprawie⁸¹.

(dowód: akta kontroli tom I str. 377, 398)

2. Przy wyliczeniu średniego kosztu pobytu dziecka w przedszkolu za rok 2012 i 2013 (podstawa do wyliczenia dotacji dla Punktu Przedszkolnego/Niepublicznego Przedszkola w Makowcu) nie uwzględniono kosztów zużytych mediów co skutkowało zaniżeniem dotacji w 2013 i 2014 r. w łącznej wysokości 0,3 tys. zł⁸². Ponadto w ww. latach zastosowano różny sposób wyliczenia tego kosztu⁸³.

Burmistrz wyjaśnił, że nie uwzględniono w ww. wyliczeniu opłat za energię, ogrzewanie i wodę, ponieważ koszty te ponosiło Gimnazjum w Skaryszewie, mieszczące się w tym samym budynku co Przedszkole. Przy wyliczaniu dotacji na 2015 r. dla Niepublicznego Przedszkola w Makowcu wydatki te zostaną uwzględnione. Ponadto nie było przepisów wykonawczych regulujących jednoznacznie sposób obliczania tych kosztów. Od 16 stycznia 2014 r. koszty te są obliczane na podstawie algorytmu umieszczonego na stronach internetowych MEN, przez odpowiednio przeszkoloną osobę.

(dowód: akta kontroli tom I str. 378,460, 499, II str. 295)

⁷⁹ 59,6% ogółu zatrudnionych nauczycieli.

⁸⁰ 61,9% ogółu zatrudnionych nauczycieli.

⁸¹ Tj. w sprawie określenia wymiaru godzin bezpłatnego nauczania wychowania i opieki w samorządowym przedszkolu prowadzonym przez Gminę Skaryszew oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym ten wymiar.

⁸² Według wyliczenia głównej księgowej ZOO w Skaryszewie.

⁸³ W wyliczeniu za 2012 r. uwzględniono koszty remontów, a w 2013 nie.

3. Gmina w badanym okresie nie weryfikowała (nie potwierdzała) poprawności danych przekazywanych w ramach SIO z podległych jej placówek oświatowych, do czego była zobowiązana na podstawie art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o systemie informacji oświatowej.

Burmistrz wyjaśnił, że jedynie pracownicy ZOO w Skaryszewie⁸⁴ w ramach nadzoru sprawdzali poprawność ww. danych przekazywanych przez podległe placówki oświatowe, ale nie sporządzali z tego żadnych protokołów czy notatek.

Jednocześnie Burmistrz poinformował, że zobowiąże Dyrektora ZOO do przeprowadzania kontroli poprawności danych przekazywanych Zespołowi w ramach SIO przez placówki oświatowe z terenu Gminy i ich dokumentowania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 321)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczyły:

1. Braku dokumentowania wykonywanych czynności nadzorczych wynikających z art. 34a ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Burmistrz poinformował, że zobowiąże Dyrektora ZOO w Skaryszewie do dokumentowania wykonywanych czynności nadzorczych wynikających z ww. przepisów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 321)

2. Braku kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych Przedszkolu Niepublicznemu w Makowcu, mimo możliwości wynikającej z art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty. Dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 25 listopada 2014 r. dwie pracownice ZOO w Skaryszewie przeprowadziły taką kontrolę, która nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 363)

3. Nieegzekwowania składania przez Niepubliczne Przedszkole w Makowcu, rozliczeń kwartalnych z otrzymanych dotacji w terminach określonych w uchwale Rady nr XXII/228/2012. Przedszkole składało rozliczenia z opóźnieniem od 35 do 132 dni po terminie⁸⁵.

Burmistrz poinformował, że zobowiąże pracowników ZOO do egzekwowania terminowego składania rozliczeń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 477-488 i 449-451 i tom II str. 322)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁶, wnosi o:

⁸⁴ A wcześniej BOO Urzędu.

⁸⁵ Za: IV kwartał 2013 r. w dniu 14 lutego 2014 r. (35 dni po terminie), I kwartał 2014 r. w dniu 19 czerwca 2014 r. (70 dni po terminie), za II i III kwartał 2014 r. w dniu 19 listopada 2014 r., tj. odpowiednio 132 i 40 dni po terminie.

⁸⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. – dalej także: ustawa o NIK.

1. Doprowadzenie do zabezpieczenia szlaków komunikacyjnych w PSP w Odechowie i jej Filii oraz zapewnienie bieżącej ciepłej wody i środków higienicznych w łazienkach przy sali gimnastycznej PG w Skaryszewie.
2. Prawidłowe naliczanie dotacji dla przedszkola niepublicznego i egzekwowanie od niego terminowych rozliczeń.
3. Przedłożenie Radzie Miejskiej Skaryszewa projektu uchwały w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z art. 14 ust. 5 tej ustawy.
4. Weryfikowanie (potwierdzanie) poprawności danych przekazywanych przez placówki oświatowe w ramach SIO, w myśl art. 50 ust. 3 i 4 ustawy o systemie informacji oświatowej.
5. Zapewnienie prawidłowej realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad prowadzonymi przez Gminę placówkami oświatowymi.
6. Planowanie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie.

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, Burmistrzowi 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 Warszawie.

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.

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.

Warszawa, dnia stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Jan Sulima
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis