



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-015-05/2014

P/14/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Zielonej Górze.
Kontroler	Henryk Kulczewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91651 z dnia 05.11.2014 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Otyniu (<i>Urząd</i> lub <i>Gmina</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Wróblewska – Wójt (od 8.12.2014 r.) ¹ .

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonywanie przez Gminę zadań oświatowych w latach 2011-2014 (do czasu zakończenia kontroli).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina zapewniła warunki lokalowe i organizacyjne oraz prawidłowo zaplanowała i wykorzystwała środki przeznaczone na realizację zadań oświatowych. Stworzono bezpieczne i higieniczne warunki nauczania w nadzorowanych szkołach, dbano o wyposażenie sal lekcyjnych, zabezpieczano środki na doskonalenie zawodowe kadry nauczycielskiej oraz pozyskiwano środki w ramach programów współfinansowanych przez Unię Europejską. Prawidłowo przebiegał nadzór nad jednostkami oświatowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W roku szkolnym 2014/2015 w Gminie funkcjonowały, po połączeniu szkół podstawowych i gimnazjów, dwa Zespoły Szkół (w Otyniu i Niedoradzu)³, w strukturze których znajdowały się:

- dwie szkoły podstawowe z 25 oddziałami i 441 uczniami,
- dwa gimnazja z 12 oddziałami i 237 uczniami.

Ponadto Gmina dotowała dwie placówki oświatowe (przedszkole w Otyniu i punkt przedszkolny w Ługach) z 5 oddziałami i 116 wychowankami.

¹ Wcześniej – od dnia 5 września 2000 r. stanowisko to zajmowała Teresa Kaczmarek.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Taki sam stan obowiązywał w poprzednich latach objętych kontrolą.

Gmina nie prowadziła żadnych przedszkoli, ani innych placówek oświatowych, a także nie utworzyła jednostki do obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i nie powołała rady oświatowej.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

W latach 2011-2013 i do 31.08.2014 r. w jednostkach nadzorowanych oraz dotowanych przez Gminę nie wystąpiły przypadki przekroczenia liczby 25 uczniów (wychowanków) w jednym oddziale⁴. W poszczególnych latach szkolnych na jeden oddział przypadało pomiędzy 16 a 21 dzieci.

W badanym okresie nie wpłynęły do Gminy żadne skargi lub wnioski wskazujące na problemy i potrzeby związane z realizacją zadań oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 7)

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

1. W latach 2011-2014 Gmina nie posiadała pisemnie udokumentowanych i przyjętych przez Radę Gminy planów, strategii i koncepcji realizacji zadań oświatowych.

Była Wójt Teresa Kaczmarek wyjaśniła m.in., że Gmina Otyń jest niewielką gminą wiejską zamieszkałą przez ok. 6,7 tys. osób, na terenie której od 12 lat funkcjonują dwa Zespoły Szkół prowadzone przez dwóch dyrektorów. Organ prowadzący nie ma zatem problemów kontrolowania sytuacji oświatowej na bieżąco, m.in. poprzez monitoring finansowy, analizę wyników nauczania lub analizę potrzeb remontowych i inwestycyjnych. Wójt, radni oraz dyrektorzy szkół na bieżąco w tym zakresie ze sobą współpracują poprzez częste spotkania i narady. Aktualnie jest to optymalna sieć szkolna, pozwalająca na racjonalne wydatkowanie środków finansowych, jak również podejmowanie działań remontowych, inwestycyjnych i doposażenie w pomoce dydaktyczne. Wszelkie plany dotyczące rozwoju bazy oświatowej ujmowane są w rocznych planach finansowych oraz wieloletniej prognozie finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Dyrektorzy szkół na sesjach Rady Gminy przedstawiali swoje osiągnięcia oraz wskazywali na problemy stanowiące bazę do diagnozowania potrzeb i kierunków działań. Zgodnie z potrzebami dyrektorów w budżetach placówek zapewnione zostały środki finansowe m.in. na inwestycje dotyczące: studium wykonalności projektu „Termomodernizacja Zespołu Szkół w Otyniu”; remont Oddziału Przedszkolnego w budynku po byłej Szkole Podstawowej w Ługach; remont dachu budynku Zespołu Szkół w Niodoradzu. Ponadto wyremontowano sale lekcyjne, korytarze, klatki schodowe w szkołach i oddziałach przedszkolnych; sukcesywnie dokonywano wymiany sprzętu w pracowniach komputerowych oraz doposażano klasy w rzutniki multimedialne. Ustanowiono też nagrody pieniężne dla nauczycieli za szczególne osiągnięcia dydaktyczne, opiekuńcze i wychowawcze. Co roku nagradzano najlepszych uczniów za wyniki w nauce i osiągnięcia sportowe.

(dowód: akta kontroli str. 9)

2. Stosownie do obowiązku wynikającego z art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵ (ustawa o systemie oświaty), Wójt przedkładał Radzie Gminy, w terminie do dnia 31 października, pisemne informacje o realizacji zadań

⁴ Na terenie Gminy nie obowiązywały odrębne uregulowania dotyczące maksymalnej i minimalnej liczebności klas czy grup zajęciowych.

⁵ Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.

oświatowych za poprzedni rok szkolny, w tym o wynikach sprawdzianu szóstoklasisty i egzaminu gimnazjalisty⁶, przeprowadzanych przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Poznaniu. Informacje te omawiane były następnie na sesjach Rady, a przedmiotem obrad były także zagadnienia dotyczące m.in. doskonalenia i awansu zawodowego nauczycieli, dowożenia dzieci do szkół, zasiłków dla uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, udziału uczniów w turniejach i olimpiadach, wydatkach remontowych i inwestycyjnych.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 20 uchwał Rady Gminy, w tym m.in. aktualne były uchwały z dnia 12 marca 1999 r. w sprawie ustalenia planu sieci szkół publicznych prowadzonych przez Gminę⁷. W październiku 2011 r. podjęto m.in. uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, a także określenia zasad udzielania i rozmiaru obniżek w realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, którym powierzono stanowiska kierownicze.

(dowód: akta kontroli str. 10-24)

Wyniki nauczania były systematycznie analizowane we wszystkich szkołach, m.in. przez nauczycieli posiadających kwalifikacje egzaminatorów. Dyrektorzy szkół przedstawiali ww. wyniki na radach pedagogicznych (raport jakościowy i ilościowy wraz z wnioskami do dalszej pracy). W Urzędzie pracownik do spraw oświaty dokonywał zestawienia wyników uzyskanych przez gminne placówki oświatowe z wynikami innych szkół. Na podstawie ww. analiz podejmowano działania, omówione w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 25)

3. Diagnozowanie potrzeb w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w szkołach podstawowych i gimnazjach (w tym także uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi), wykonywane było bezpośrednio przez dyrektorów szkół. Informacja o liczbie uczniów z orzeczeniami poradni psychologiczno-pedagogicznej oraz zakwalifikowanych na zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, ujmowana była w Systemie Informacji Oświatowej (SIO) i w arkuszach organizacyjnych szkół. Informacje powyższe były przysyłane przez Gminę do Ministerstwa Edukacji Narodowej. Dane w SIO – przy zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych – były weryfikowane przez pracownika do spraw oświaty oraz Skarbnika Gminy.

W roku szkolnym 2011/2012 w grupie wiekowej od 3 do 5 lat wychowaniem przedszkolnym objętych było 117 dzieci (50,6% dzieci zamieszkałych na terenie Gminy). W kolejnych latach liczba zwiększyła się – na dzień 30.09.2014 r. było 151 dzieci (60,9%)⁸.

(dowód: akta kontroli str. 26-27)

W Gminie zameldowanych było 92 dzieci z rocznika 2008. Sześcioletki objęte edukacją przedszkolną (37 wychowanków) stanowiły 40,2% całości rocznika, podobnie jak obowiązek szkolny w klasie I (37 uczniów – 40,2%). Osiemnaścioro dzieci uczęszczało do przedszkoli lub szkół poza Gminą.

Dwoje dzieci sześciolletnich urodzonych w pierwszej połowie 2008 r. nie podjęło nauki w szkole ze względu na odroczenie obowiązku szkolnego. Dzieci te spełniały edukację przedszkolną i uczęszczały do przedszkola. Z dzieci urodzonych w drugiej połowie 2008 r. naukę w szkole podjęło 5.

(dowód: akta kontroli str. 28)

⁶ Dotyczy sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty.

⁷ Pozostałe uchwały dotyczyły m.in. aktów założycielskich szkół podstawowych i gimnazjów (rok 1999), utworzenia Zespołów Szkół i ich obwodów (rok 2002), zasad i trybu ustalenia stypendiów Wójta za szczególne osiągnięcia w zakresie edukacji (rok 2007), ustalenia regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie Gminy (rok 2009).

⁸ W latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014 było odpowiednio 151 i 139 dzieci, tj. 55,7% i 52,8% dzieci zameldowanych na terenie Gminy.

4. W 2009 r. zatrudnienie nauczycieli w Gminie wynosiło 73,5 etatu, w tym 54,3 (73,9%) nauczycieli dyplomowanych i mianowanych. W kolejnych latach procentowy udział ww. nauczycieli systematycznie wzrastał⁹. Na dzień 30.09.2014 r. zatrudnienie nauczycieli ogółem wynosiło 71,1 etatu, w tym 59,6 (83,8%) dyplomowanych i mianowanych.

W budżecie Gminy zapewniono środki¹⁰ na kształcenie i doskonalenie nauczycieli¹¹ w prowadzonych szkołach w wysokościach określonych art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹² (Karta Nauczyciela) .

(dowód: akta kontroli str. 29)

5. Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, szkoły prowadzone przez Gminę zapewniały uczniom możliwość korzystania z biblioteki szkolnej i świetlicy (o standardzie odpowiadającym rzeczywistym potrzebom), pomieszczeń do nauki z niezbędnym wyposażeniem (w tym pracowni komputerowej, chemiczno-fizycznej, matematycznej, historycznej, językowej, muzycznej) oraz zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych (boiska trawiaste i wielofunkcyjne, sale gimnastyczne, bieżnie ze skocznią w dal, siłownię). Szkoły zapewniały warunki określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół¹³, a także zapewniały bezpieczne i higieniczne warunki kształcenia określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach¹⁴ (rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny). W salach klas I-III wydzielono część rekreacyjną, a wyposażenie pracowni komputerowych zapewniało każdemu uczniowi dostęp do Internetu. Meble szkolne i wyposażenie sanitariatów dostosowane były do zasad ergonomii. Wszyscy uczniowie w prowadzonych szkołach mają możliwość pozostawienia podręczników w pomieszczeniach szkolnych. Zawarte w SIO informacje o liczbie uczniów z orzeczeniami były zgodne z dokumentami źródłowymi.

(dowód: akta kontroli str. 30-39)

Z ankiet skierowanych do szkół podstawowych i gimnazjów nadzorowanych przez Gminę wynika, że: dyrektorzy składali do organu prowadzącego zapotrzebowania w zakresie remontów (modernizacji) i oczekiwania te zostały częściowo zrealizowane; nie zawsze każdy oddział odbywał zajęcia w odpowiednich (wynikających z planu lekcji) pracowniach przedmiotowych; każdy nauczyciel ma możliwość korzystania z rzutników multimedialnych i tablic interaktywnych; potrzeby szkoły zgłaszane do organu prowadzącego w zakresie wzbogacenia wyposażenia pracowni w pomoce dydaktyczne i sprzęt zostały częściowo uwzględnione.

Połowa dyrektorów wskazała, że:

- każdy uczeń uczestniczący w zajęciach w szkolnej pracowni komputerowej posiadał indywidualne stanowisko komputerowe z dostępem do Internetu (czasami liczba uczniów była większa od liczby stanowisk),

⁹ W latach 2010-2013 zatrudnienie wynosiło odpowiednio: 78,0 etatu, 71,7 etatu, 74,5 etatu i 73,6 etatu, w tym nauczycieli mianowanych i dyplomowanych: 61,1 (78,3%), 57,1 (79,6%), 61,0 (81,9%) i 61,1 (83,0%).

¹⁰ Przedstawione w dalszej części wystąpienia.

¹¹ Diagnozowanie potrzeb w tym zakresie odbywało się na podstawie zgłoszeń dyrektorów o planowanych szkoleniach i kursach kwalifikacyjnych.

¹² Dz. U. z 2014 r., poz. 191.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 977 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69 ze zm.

- liczba książek w bibliotece szkolnej odpowiadała zapotrzebowaniu/rzeczywistym potrzebom uczniów (zdarzały się braki książek lub czasopism niezbędnych do realizacji podstawy programowej lub przyjętych programów nauczania).

(dowód: akta kontroli str. 40-48)

1.2. Planowanie i finansowanie wydatków na realizację zadań oświatowych

1. Założenia, wytyczne oraz szczegółowość materiałów planistycznych do projektu budżetu określał Wójt Gminy w wydawanych corocznie zarządzeniach. Materiały planistyczne przekazywane były dyrektorom poszczególnych szkół w terminie określonym art. 248 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵. Projekty planów finansowych opracowywali dyrektorzy na podstawie zatwierdzonego arkusza organizacyjnego. Przedłożone przez dyrektorów projekty planów ujmowane były w projekcie uchwały budżetowej. Następnie Wójt informował dyrektorów o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków na dany rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 49-50)

Podstawowym źródłem finansowania zadań oświatowych była część oświatowa subwencji ogólnej z budżetu państwa. Dochody z tego źródła w latach 2011-2013 i do końca sierpnia 2014 r. wyniosły odpowiednio: 5.052 tys. zł (95,9% wpływów ogółem z budżetu państwa); 5.441 tys. zł (93,5%); 5.666 tys. zł (96,0%) i 4.362 tys. zł (94,5%). Wzrost kwoty subwencji w latach 2012 i 2013 miał związek głównie ze wzrostem wynagrodzeń oraz podwyższaniem stopnia awansu zawodowego nauczycieli. Ustalane przez Ministerstwo Edukacji kwoty subwencji wpływały do budżetu Gminy w pełnej wysokości.

W 2013 r. Gmina otrzymała z rezerwy części ogólnej subwencji oświatowej kwotę 28 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, tj. na dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla nauczycieli zwalnianych w trybie art. 20 ust. 2 Karty Nauczyciela oraz przechodzących na emeryturę w trybie art. 88 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 51-52)

Drugim (pod względem wysokości) źródłem finansowania były dotacje celowe z budżetu państwa z przeznaczeniem na zadania własne, które w ww. latach wynosiły: 214 tys. zł (95,5% planu po zmianach); 208 tys. zł (97,6%); 236 tys. zł (98,7%) i 242 tys. zł (74,2%). Dotacje te przeznaczone były głównie na pomoc materialną dla uczniów, „wyprawkę szkolną” i wychowanie przedszkolne.

(dowód: akta kontroli str. 51)

Dochody ogółem Gminy w latach 2011-2013 i do 31.08.2014 r. wyniosły odpowiednio: 18.289 tys. zł, 18.227 tys. zł, 22.467 tys. zł i 13.129 tys. zł. Udział dochodów części oświatowej subwencji ogólnej (5.052 tys. zł, 5.441 tys. zł, 5.666 tys. zł i 4.362 tys. zł) w dochodach ogółem wynosił zatem: 27,6%, 29,8%, 25,2% i 33,2%.

(dowód: akta kontroli str. 55)

2. Wielkość zaplanowanych środków na realizację zadań oświatowych w latach 2011-2014 wynosiła odpowiednio: 7.590 tys. zł, 8.443 tys. zł, 8.170 tys. zł i 9.962 tys. zł, a ich wykonanie: 7.195 tys. zł (94,8%), 8.069 tys. zł (95,6%), 7.818 tys. zł (95,7%) i 5.142 tys. zł za 8 miesięcy 2014 r. (51,6%). Największy udział w wydatkach oświatowych miały wydatki bieżące: 7.195 tys. zł (95,2%), 7.954 tys. zł (95,6%), 7.750 tys. zł (95,7%) i 5.134 tys. zł (62,3%) w tym głównie na:

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi: 4.998 tys. zł (69,5% wydatków bieżących), 5.233 tys. zł (65,8%), 5.408 tys. zł (68,8%) i 3.672 tys. zł (71,5%);
- dotacje dla przedszkoli: 509 tys. zł (7,1%), 677 tys. zł (8,4%), 641 tys. zł (8,2%) i 426 tys. zł (8,3%);
- dowożenie uczniów: 57 tys. zł (0,8%), 91 tys. zł (1,1%), 84 tys. zł (1,1%) i 53 tys. zł (1,0%);
- doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli: 15 tys. zł (0,3%), 30 tys. zł (0,4%), 30 tys. zł (0,4%) i tys. zł (0,2%).

(dowód: akta kontroli str. 56)

Środki otrzymane w latach 2011-2013 i do 31.08.2014 r. w ramach części oświatowej subwencji ogólnej (odpowiednio: 5.052 tys. zł, 5.441 tys. zł, 5.666 tys. zł i 4.362 tys. zł) zostały wykorzystane w całości. Wydatki poniesione na zadania subwencionowane kształtowały się na podobnym poziomie (5.875 tys. zł, 6.422 tys. zł, 6.273 tys. zł i 4.167 tys. zł) i stanowiły 86,0%, 84,7%, 90,3% i 104,7% środków otrzymanych.

(dowód: akta kontroli str. 57)

Relacja wydatków na zadania oświatowe ogółem, wynoszących w latach 2011-2013 i do 30.08.2014 r. odpowiednio: 7.195 tys. zł, 8.069 tys. zł, 7.818 tys. zł i 5.142 tys. zł) do wydatków ogółem Gminy (20.162 tys. zł, 19.627 tys. zł, 18.813 tys. zł i 12.267 tys. zł) wynosiła 35,7%, 41,1%, 41,6% i 41,9%. Relacja wydatków na zadania subwencionowane (5.875 tys. zł, 6.422 tys. zł, 6.273 tys. zł i 4.167 tys. zł), w odniesieniu do wydatków ogółem wynosiła: 29,1%, 32,7%, 33,3% i 34,0%.

(dowód: akta kontroli str. 58)

Na wydatki majątkowe w działach: 801 (oświata i wychowanie) i 854 (edukacyjna opieka wychowawcza) wydatkowano: 115 tys. zł w 2012 r., 68 tys. zł w 2013 r. i 9 tys. zł w 2014 r., co stanowiło 4,3%, 3,7% i 0,8% wydatków majątkowych ogółem (2.687 tys. zł, 1.850 tys. zł i 1.030 tys. zł) oraz 1,4%, 0,9% i 0,2% wydatków na oświatę ogółem (8.069 tys. zł, 7.818 tys. zł i 5.142 tys. zł).

Wydatki majątkowe przeznaczono głównie na:

- w 2012 r.: studium wykonalności projektu „Termomodernizacja Zespołu Szkół w Otyniu” (32 tys. zł) i remont oddziału przedszkolnego („0”) zlokalizowanego w budynku gminnym w Ługach (83 tys. zł)¹⁶,
- w 2013 r.: modernizację budynku Zespołu Szkół w Nedoradzu - remont dachu (64 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 59)

W okresie objętym kontrolą na realizację zadań oświatowych Gmina przeznaczyła - bez środków z UE i dotacji - środki¹⁷ w kwotach: 2.143 tys. zł, 2.629 tys. zł, 2.152 tys. zł i 780 tys. zł. Kwoty te stanowiły różnice pomiędzy wydatkami na oświatę ogółem (7.195 tys. zł, 8.069 tys. zł, 7.818 tys. zł i 5.666 tys. zł), a otrzymanymi środkami z części oświatowej subwencji ogólnej (5.052 tys. zł, 5.441 tys. zł, 5.666 tys. zł i 4.362 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 60)

Ze środków UE na realizację zadań oświatowych Gmina pozyskała - w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego - dofinansowanie w łącznej kwocie 817 tys. zł na projekty:

¹⁶ Nie dotyczy punktu przedszkolnego w Ługach, zlokalizowanego w budynku prywatnym.

¹⁷ Otrzymywane środki z części oświatowej subwencji ogólnej, naliczane algorytmem przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, nie zabezpieczały potrzeb w zakresie wykonania zadań oświatowych ciężących na Gminie.

- „Wyrównywanie szans edukacyjnych w Gminie Otyń”. Dofinansowanie - 107 tys. zł. Projekt realizowano w latach 2012-2013;
 - „Uczeń na piątkę - wdrożenie programu rozwojowego w Zespole Szkół w Otyniu”. Dofinansowanie - 422 tys. zł. Realizacja projektu: 2012-2014;
 - „Uczeń najlepszą inwestycją – wdrożenie programu rozwojowego w Zespole Szkół w Nedoradzu”. Dofinansowanie - 288 tys. zł. Realizacja projektu: 2012-2014.
- (dowód: akta kontroli str. 51)

Wysokości środków jakimi dysponowały Rady Rodziców w szkołach prowadzonych przez Gminę Otyń w latach szkolnych 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 wynosiła odpowiednio: 30,4 tys. zł, 30,0 tys. zł i 24,5 tys. zł, tj. 0,4%, 0,4% i 0,3% wydatków bieżących tych szkół (7.195 tys. zł, 7.954 tys. zł i 7.750 tys. zł). Środki te zostały przeznaczone, m.in. na nagrody książkowe na zakończenie roku szkolnego, upominki, nagrody mikołajkowe i konkursowe, dofinansowanie wycieczek.

Gmina przeznaczała też środki własne na dożywianie uczniów pochodzących z rodzin najuboższych (zarejestrowanych w Ośrodkach Pomocy Społecznej). W latach 2011-2014 wysokość tych środków wynosiła odpowiednio: 27,8 tys. zł; 25,2 tys. zł; 33,7 tys. zł i 9,8 tys. zł. Ze środków własnych pokrywała również dowóz dzieci do szkół i Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Nowej Soli oraz na stypendia za dobre wyniki w nauce (0,0 zł; 4,5 tys. zł; 2,3 tys. zł i 4,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

2. Wykorzystanie środków budżetowych na realizację zadań oświatowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wydatki ponoszone przez Gminę na realizację wybranych zadań oświatowych

1. W okresie objętym kontrolą Gmina nie prowadziła żadnego przedszkola, a liczba szkół podstawowych (2) i gimnazjów (2) nie ulegała zmianie. W latach szkolnych 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 do szkół podstawowych uczęszczało odpowiednio 433, 418 i 409 dzieci, a do gimnazjum 248, 235 i 243 uczniów.

Na kształcenie uczniów w szkołach podstawowych w ww. latach wydatkowano 3.965 tys. zł, 4.076 tys. zł i 4.047 tys. zł, stąd przeciętny roczny koszt kształcenia jednego ucznia wynosił: 9,2 tys. zł, 9,7 tys. zł i 9,9 tys. zł. W gimnazjach wydatki te wyniosły: 1.854 tys. zł, 1.916 tys. zł i 1.892 tys. zł, tj. przeciętnie na jednego ucznia: 7,5 tys. zł, 8,1 tys. zł i 7,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 61-62)

2. Gmina Otyń ponosiła wydatki na zadania związane z utrzymaniem odpowiednich warunków lokalowych i organizacyjnych w prowadzonych szkołach.

Stosownie do postanowień § 3 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny, w każdej szkole dyrektorzy co najmniej raz do roku dokonywali kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki oraz określali kierunki ich poprawy. Z ustaleń kontroli sporządzane były protokoły, których kopie przekazywano do Urzędu. Propozycje poprawy

ww. warunków stanowiły podstawę do konstruowania projektu budżetu w zakresie remontów i modernizacji na dany rok budżetowy.

W każdej szkole przeprowadzane były systematyczne przeglądy przez Państwową Inspekcję Sanitarną w Nowej Soli¹⁸, która w kontrolowanym okresie wydała zalecenia pokontrolne dotyczące m.in.: odnowienia (pomalowania) ścian i sufitów w różnych pomieszczeniach (korytarze, łazienki, szatnie, kuchnia) oraz uzupełnienia parkietu drewnianego w sali gimnastycznej.

Wszystkie zalecenia wykonano w wyznaczonych decyzjami terminach lub wystąpiono do Inspekcji o ich przesunięcie.

(dowód: akta kontroli str. 63)

Gmina podejmowała udokumentowane działania dla zapewnienia wymaganych warunków lokalowych, wyposażenia sal lekcyjnych oraz bezpiecznych i higienicznych warunków kształcenia w prowadzonych szkołach. I tak:

- w 2011 r. wydatkowano na ww. cele 49,6 tys. zł, w tym m.in. zakupiono szafki uczniowskie (21,0 tys. zł) i wyłożono płytki podłogowe w salach lekcyjnych (16 tys. zł);
- w 2012 r. wydatkowano 201,2 tys. zł, w tym m.in. opracowano studium wykonalności projektu „Termomodernizacja Zespołu Szkół w Otyniu” (31,5 tys. zł), wyremontowano budynek szkolny w Otyniu i oddział „0” w Ługach (137,4 tys. zł);
- w 2013 r. wydatkowano 120,6 tys. zł, w tym m.in. wyremontowano dach budynku Zespołu Szkół w Nedoradzu (64 tys. zł), wymalowano wnętrza oraz dokonano wymieniań okien i instalacji oświetleniowej tej szkoły (24,3 tys. zł);
- do 31.08.2014 r. wydatkowano 38,7 tys. zł, z przeznaczeniem na prace remontowe wraz z wymianą okien w 2 oddziałach przedszkolnych w szkołach prowadzonych przez Gminę;
- w miarę potrzeb dokonywano wymiany mebli w klasach i doposażano je w rzutniki; sukcesywnie wymieniano komputery w pracowniach informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 64)

3. Dyrektorzy szkół nadzorowanych przez Gminę przeprowadzali (zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami) analizę wyników sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych w trzech aspektach: ilościowym, jakościowym i EWD¹⁹, które były komunikowane w skali staninowej²⁰, a następnie porównywane w odniesieniu do wyników uzyskanych przez inne szkoły w województwie, okręgu i kraju²¹. Powyższe wyniki były przedstawiane na radzie pedagogicznej w formie raportu, a także na posiedzeniach komisji Rady Gminy oraz na sesji Rady. Wyniki nauczania były analizowane w okresach wieloletnich i miały odzwierciedlenie, m.in. w ocenie dyrektorów szkół.

Działania zmierzające do poprawy wyników dydaktycznych w szkołach nadzorowanych przez Gminę dotyczyły m.in. szczegółowego raportowania wyników nauczania i wyników egzaminów zewnętrznych; wdrażania do planu pracy szkoły wniosków i zaleceń poegzaminacyjnych; realizacji szkolnych planów podnoszenia efektywności kształcenia; zakładania kół zainteresowań; organizacji szkolnego planu zajęć dodatkowych i wyrównawczych; przeprowadzania testów sprawdzających przygotowujących uczniów do sprawdzianu zewnętrznego; doskonalenia

¹⁸ Państwowa Straż Pożarna oraz Państwowa Inspekcja Budowlana nie kontrolowały szkół w Gminie Otyń.

¹⁹ Edukacyjna Wartość Dodana - średnia wartość uczniów danej szkoły. Metodę EWD wykorzystuje się przede wszystkim do analizy wyników egzaminów gimnazjalnych i maturalnych.

²⁰ Dziewięciostopniowa skala (gdzie 1 oznacza najniższy, a 9 najwyższy stopień) używana w Polsce przez Centralną Komisję Egzaminacyjną oraz komisje okręgowe, przeprowadzające egzaminy zewnętrzne. Wyniki egzaminów – w odniesieniu do skali staninowej – utrzymywały się w kolejnych latach na podobnym poziomie.

²¹ W latach szkolnych 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 średnia liczba punktów uzyskanych przez uczniów szkół podstawowych Gminy wynosiła: 20,80, 20,23 i 24,55. Dla powiatu nowosolskiego było to: 21,19, 21,91 i 24,49; dla województwa lubuskiego: 22,27, 23,98 i 25,51; dla okręgu: 22,01, 23,36 i 25,16; dla kraju: 22,75, 24,03 i 25,82.

zawodowego kadry pedagogicznej; systematycznego doposażania szkół w sprzęt i środki dydaktyczne niezbędne do prowadzenia zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 65)

4. W szkołach prowadzonych przez Gminę zostały podjęte - w celu wyrównywania szans edukacyjnych - następujące dodatkowe zajęcia: rewalidacyjne (nauczanie indywidualne); specjalistyczne (logopedyczne i korekcyjno-kompensacyjne) oraz dydaktyczno-wyrównawcze. Działaniami powyższymi objęto wszystkich uczniów, którzy mieli wskazania do zajęć dodatkowych. Tygodniowy wymiar zajęć dodatkowych omówiono (zwymiarowano) w dalszej części wystąpienia.

W latach 2011-2014 do szkół gminnych uczęszczało średniorocznie 145 uczniów z opiniami i orzeczeniami poradni psychologiczno-pedagogicznej.

(dowód: akta kontroli str. 66)

Zgodnie z art. 1 pkt 15 ustawy o systemie oświaty, w szkołach Gminy zapewniono warunki do rozwoju zainteresowań i uzdolnień uczniów, przez organizowanie zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, w tym koła zainteresowań: polonistyczne, matematyczne, chemiczne, biologiczne, przyrodnicze, historyczne, językowe. Dla uczniów, którzy muszą dłużej przebywać w szkole ze względu na czas pracy ich rodziców, organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności, szkoły zorganizowały świetlice²².

(dowód: akta kontroli str. 67)

W kontrolowanym okresie średniorocznie 9 uczniów objętych było nauczaniem indywidualnym (zgodnie z orzeczeniem poradni psychologiczno-pedagogicznej). Byli to wszyscy uczniowie, którzy mieli takie wskazanie. Indywidualnie ustalono im zakres, miejsce i czas prowadzonych zajęć, a także zakres i formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W każdym przypadku realizowano podstawę programową z uwzględnieniem indywidualnych możliwości dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 67-69)

Na dodatkowe zajęcia edukacyjne finansowane przez Gminę przeznaczano średnio tygodniowo 341 godzin, w tym: 46 na nauczanie indywidualne, 54 na zajęcia specjalistyczne, 27 dydaktyczno-wyrównawcze, 6 rewalidacyjno-wychowawcze, 91 na świetlicę i 117 na różne koła zainteresowań (przedmiotowe, sportowe, artystyczne). Zajęcia te ujęto w arkuszach organizacyjnych poszczególnych szkół, zaakceptowanych przez organ prowadzący. W okresie objętym kontrolą dyrektorzy Zespołów występowali o dodatkowe zajęcia edukacyjne – ujmując je w arkuszach organizacyjnych. Organ prowadzący zaakceptował wszystkie wnioski. Dodatkowe zajęcia edukacyjne były dofinansowane ze środków unijnych w kwocie 107 tys. zł w ramach wspomnianego projektu: „Wyrównywanie szans edukacyjnych w Gminie Otyń”. Były to zajęcia dla uczniów szczególnie uzdolnionych teatralnie, plastycznie, tanecznie oraz w zakresie języka angielskiego i nauk matematyczno-przyrodniczych.

(dowód: akta kontroli str. 67-69)

5. Według wyników ankiet skierowanych do szkół podstawowych i gimnazjów nadzorowanych przez Gminę, wszyscy dyrektorzy odpowiedzieli, że:

- dla wszystkich chętnych zorganizowano opiekę świetlicową,
- liczba uczniów w grupie świetlicowej każdorazowo nie przekraczała 25 osób,
- czas pracy świetlicy uwzględniał potrzebę zapewnienia opieki uczniom, w okolicznościach wynikających z rozkładu dojazdów uczniów do szkół oraz potrzeb rodziców,

²² Liczba uczniów w grupie świetlicowej każdorazowo nie przekraczała 25.

- w ciągu ostatniego roku szkolnego zgłaszali do organu prowadzącego zapotrzebowanie w zakresie wzbogacenia wyposażenia pracowni w pomoce dydaktyczne lub sprzęt i potrzeby szkoły zostały częściowo uwzględnione,
- wszyscy uczniowie z opiniami i orzeczeniami z poradni psychologiczno-pedagogicznych otrzymali zalecane w nich formy pomocy, w tym m.in. w formie zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, socjoterapeutycznych, dydaktyczno-wyrównawczych.

Półowa dyrektorów uznała, że:

- ofertę zajęć pozalekcyjnych w szkole formułowano na podstawie przeprowadzonej diagnozy potrzeb/oczekiwań uczniów (wg pozostałych takich diagnoz nie prowadzono),
- przez cały ostatni rok szkolny organizowano w szkołach zajęcia pozalekcyjne - inne niż zaplanowane kółka zainteresowań - przeznaczone dla uczniów najzdolniejszych (w pozostałych szkołach zajęcia te organizowano przez część roku szkolnego).

(dowód: akta kontroli str. 41-48)

6. Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli - wraz z pochodnymi - wzrosły z kwoty 3.496 tys. zł w 2009 r. do 4.667 tys. zł (33,5%) w 2013 r., a ich udział w bieżących wydatkach ogółem na oświatę wynosił średnio ok. 60%. Na dzień 31.08.2014 r. na wynagrodzenia nauczycieli wydatkowano 3.085 tys. zł, tj. 60% wydatków bieżących ogółem (5.134 tys. zł)²³.

Wydatki na płace wszystkich pracowników zatrudnionych w oświacie (w tym nauczycieli) wzrosły z kwoty 4.176 tys. zł w 2009 r. do 5.381 tys. zł (28,8%) w roku 2013, a ich średni udział w wydatkach bieżących ogółem na oświatę wynosił ok. 70%. Na dzień 31.08.2014 r. na ww. wynagrodzenia wydatkowano 3.656 tys. zł, tj. 71,2% wydatków bieżących ogółem²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 70)

Zasady wynagrodzeń dla nauczycieli ujęte zostały w regulaminie uchwalonym przez Radę Gminy w dniu 28 października 2011 r. Regulamin określa, m.in.:

- wysokość dodatku motywacyjnego za szczególne osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze (w tym udział uczniów w zajęciach pozalekcyjnych, konkursach, olimpiadach) w kwocie 80 zł miesięcznie dla nauczycieli i 170 zł dla dyrektorów. Dodatek dla nauczyciela ustala dyrektor, a dla dyrektora Wójt Gminy;
- wysokość dodatku funkcyjnego i za wysługę lat;
- wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.

Według postanowień regulaminu zasady przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych na terenie Gminy, uwzględniają warunek zachowania średniego wynagrodzenia nauczycieli, określony w art. 30 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela.

(dowód: akta kontroli str. 71-74)

W latach 2011-2013 Gmina nie wypłacała dodatków uzupełniających do wynagrodzeń nauczycieli (tzw. czternastek)²⁵. Na wszystkich stopniach awansu zawodowego nauczyciele przekroczyli poziom średnich wynagrodzeń i stosownie do postanowień art. 30a Karty Nauczyciela takie dodatki im nie przysługiwały.

(dowód: akta kontroli str. 75)

²³ W latach 2010-2012 było to: 3.935 tys. zł, 4.322 tys. zł i 4.528 tys. zł, tj. 59,4%, 60,1% i 59,9% wydatków bieżących.

²⁴ W latach 2010-2012 było to: 4.703 tys. zł, 4.967 tys. zł i 5.211 tys. zł, tj. 71,0%, 69,0% i 65,5% wydatków bieżących.

²⁵ W latach 2011-2013 wypłacono stażystom średniorocznie ok. 4 tys. zł, tj. poniżej 0,1% wydatków na wynagrodzenia dla nauczycieli.

W budżecie Gminy wyodrębniono, stosownie do art. 70a ust. 1 i 2 Karty Nauczyciela, środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli w wymaganej wysokości 1% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe.

Kwotę bazową stanowiło wynagrodzenie zasadnicze wynikające ze stopnia awansu zawodowego nauczyciela oraz dodatki ujęte w regulaminie płacowym. W skład bazy nie ujmowano rocznego funduszu nagród. W latach 2011-2013 kwoty zaplanowanych środków na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli wynosiły odpowiednio: 33,4 tys. zł, 32,3 tys. zł i 36,4 tys. zł, a ich wykorzystanie: 14,9 tys. zł (44,6%), 29,6 tys. zł (91,6%) i 29,5 tys. zł (81,0%).

(dowód: akta kontroli str. 76)

Była Wójt Teresa Kaczmarek wyjaśniła, iż niepełne wykorzystanie środków na kształcenie i doskonalenie zawodowe w ww. latach spowodowane zostało tym, iż nauczyciele w wielu przypadkach korzystali z bezpłatnej (grantowej) formy doskonalenia zawodowego, organizowanych m.in. przez Wojewódzki Ośrodek Metodyczny w Gorzowie Wlkp. i Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Nauczycieli w Zielonej Górze. Ponadto nauczyciele korzystali z bezpłatnych szkoleń i kursów kwalifikacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 93)

Studia podyplomowe w latach 2011-2014 ukończyło 7 (9,0%) nauczycieli, 8 (10,3%) ukończyło kursy w zakresie uprawnień do zasiadania w Obwodowych Komisjach Edukacyjnych²⁶, 2 (2,6%) kursy kwalifikacyjne z zakresu terapii pedagogicznej i zarządzania oświatą, a pozostali zaliczyli inne formy doskonalenia zawodowego (szkolenia, konferencje, warsztaty i rady szkoleniowe).

Studia podyplomowe dały nauczycielom kwalifikacje do nauczania wybranych przedmiotów, jak chemia, przyroda, geografia, oligofrenopedagogika, wychowanie fizyczne i gimnastyka korekcyjna. Ukończone kierunki kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli były zgodne z potrzebami zgłaszanymi przez samych nauczycieli (po konsultacji z dyrektorem szkoły), a po ukończeniu studiów podyplomowych i kursów kwalifikacyjnych powierzano im prowadzenie zajęć edukacyjnych zgodnie z tymi kwalifikacjami.

(dowód: akta kontroli str. 77)

7. W latach 2011-2013 wydatki Gminy na zadania w zakresie wychowania przedszkolnego, tj. na oddziały przedszkolne w szkołach i przedszkola, wynosiły odpowiednio: 1.045 tys. zł, 1.300 tys. zł i 1.258 tys. zł, z czego w latach 2011-2012 w 100% finansowanie następowało ze środków własnych, a w 2013 r. na część wydatków w kwocie 81,6 tys. zł (6,5%) uzyskano dotację z budżetu państwa. W 2014 r. (do 31.08) wydatki na zadania w zakresie wychowania przedszkolnego wyniosły 830 tys. zł, z czego 169 tys. zł (20,4%) pokryto z dotacji. Przeciętny roczny koszt kształcenia jednego wychowanka w latach szkolnych 2011/2012; 2012/2013 i 2013/2014 (180, 204 i 210 dzieci) wynosił: 5,8 tys. zł, 6,4 zł, 6,0 tys. zł i 4,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 78)

8. Stosownie do art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty Gmina realizowała obowiązek zapewnienia uprawnionym uczniom bezpłatnego dowożenia do szkół. Przewozy realizowano także do Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Nowej Soli.

(dowód: akta kontroli str. 79)

W roku szkolnym 2013/2014 z dowozów korzystało średnio 44 uczniów (w tym 6 niepełnosprawnych). Gmina nie odmówiła bezpłatnego dowożenia uprawnionym

²⁶ Posiadają zaświadczenia o ukończeniu kursów oraz wpis dyrektora Obwodowej Komisji Egzaminacyjnej w Poznaniu na listę egzaminatorów w zakresie wyszczególnionym na zaświadczeniu.

do tego uczniom. Przewozy odbywały się środkami transportu PKS Nowa Sól i własnym busem. Opiekę nad dziećmi podczas przewozu sprawują wyznaczone osoby, w tym nauczyciel Zespołu Szkół w Otyniu (dodatkowa umowa zlecenie). W latach 2011-2013 i do 31.08.2014 r. wydatki na dowożenie uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę wyniosły odpowiednio: 57 tys. zł, 91 tys. zł, 84 tys. zł i 53 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zmiany w organizacji dowożenia uczniów do szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 79-82)

6. W latach 2011-2013 i do 31.08.2014 r. Gmina dotowała przedszkole w Otyniu oraz prywatny punkt przedszkolny w Ługach, liczące razem 5 oddziałów z ok. 110 wychowankami (od 1.09.2014 r. było 116 dzieci). Kwoty wydatkowane na ten cel wyniosły odpowiednio: 509,4 tys. zł, 676,6 tys. zł, 641,4 tys. zł i 426,3 tys. zł, tj. przeciętnie miesięcznie (w roku budżetowym) na jednego wychowanka ok. 460 zł.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

Wysokość wypłaconych dotacji była zgodna z art. 80 ust. 2 i 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty²⁷ - za podstawę przyjęto wydatki na prowadzenie przedszkola w sąsiedniej gminie (Nowa Sól) oraz uchwałą Rady Gminy z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielanych dla publicznych i niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Otyń przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 85-88)

7. W okresie objętym kontrolą Gmina Otyń nie realizowała żadnych zadań edukacyjnych na rzecz mniejszości narodowych.

(dowód: akta kontroli str. 89-90)

8. Na zadania inne niż wymienione w p.1-6 niniejszego wystąpienia w zakresie realizacji zadań oświatowych Gmina Otyń nie wydatkowała żadnych środków finansowych. W latach 2012-2014 zrealizowała zadania ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki²⁸. Uzyskane efekty w wyniku realizacji projektów to m.in.:

- doposażenie szkół w tablice multimedialne, sprzęt komputerowy i niezbędne pomoce dydaktyczne do realizacji zajęć dodatkowych;
- zapewnienie wsparcia pedagogicznego i logopedycznego dzieciom z trudnościami w czytaniu i pisaniu, w tym zagrożonych dysleksją;
- rozwój zainteresowania uczniów szczególnie uzdolnionych m.in. w zakresie nauk matematyczno-przyrodniczych;
- zapewnienie uczniom z problemami stałej opieki psychologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 91)

W latach 2011-2013 i do 31.08.2014 r. Gmina nie finansowała żadnych zadań oświatowych, do których nie była zobligowana na podstawie norm prawa oświatowego i rekomendacji.

(dowód: akta kontroli str. 92)

²⁷ Dotacje przysługują na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym (art. 80 ust. 2) i nie niższej niż 40 % (art. 90 ust. 2d) ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.

²⁸ Ze środków UE zrealizowano 3 projekty na kwotę 817 tys. zł: „Wyrównywanie szans edukacyjnych w Gminie Otyń” (107 tys. zł); „Uczeń na piątkę - wdrożenie programu rozwojowego w Zespole Szkół w Otyniu” (422 tys. zł) i „Uczeń najlepszą inwestycją - wdrożenie programu rozwojowego w Zespole Szkół w Niedoradzu” (288 tys. zł).

2.2. Nadzór nad szkołami funkcjonującymi na terenie Gminy

1. Na terenie Gminy Otyń nie funkcjonowały szkoły niepubliczne. Działa natomiast przedszkole w Otyniu oraz punkt przedszkolny w Ługach.

Zgodnie z zasadami określonymi w art. 80 ust. 2 i 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty, Gmina udzielała dotacji – na wnioski zawierające liczbę wychowanków – złożone w wymaganych terminach, tj. do 30 września roku poprzedzającego udzielenie dotacji. Sposób wyliczenia dotacji był zgodny z ww. przepisami, tj.: dla przedszkola w Otyniu w wysokości 100%, a dla punktu przedszkolnego w Ługach nie mniej niż 40% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez najbliższą Gminę (w Nowej Soli), pomniejszonych o opłaty ponoszone za korzystanie z wychowania przedszkolnego i wyżywienie. Inspektor ds. oświaty weryfikował liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli na podstawie danych w sprawozdaniach i SIO.

W dniach 26.02.2013 r. i 08.11.2013 r. Urząd przeprowadził kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji przekazywanej z budżetu Gminy dla punktu przedszkolnego w Ługach i przedszkola w Otyniu. Stwierdzono zgodność wydatkowania otrzymanej dotacji z przepisami prawa tj. art. 90 ust. 3d i 80 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 94-96)

2. Stosownie do art. 34a ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o systemie oświaty Urząd sprawował nadzór nad działalnością szkół w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym nad prawidłowością dysponowania przyznanymi środkami budżetowymi, a także gospodarowania mieniem i przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły. Nadzór ten sprawowany był poprzez przeprowadzanie kontroli w nadzorowanych jednostkach²⁹ oraz poprzez analizę zgodności wydatków z planem finansowym, na nardach z Wójtem, w których udział brali: dyrektorzy Zespołów, główne księgowe jednostek oświatowych (zatrudnione w szkołach) oraz inspektor ds. oświaty Urzędu i Skarbnik Gminy w sprawach merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 97-101)

3. Sprawowanie przez Gminę nadzoru wynikającego z art. 34a ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie oświaty (w zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów) polegało na przeprowadzaniu corocznych komisyjnych kontroli w poszczególnych szkołach. Kontrole te nie wykazały istotnych nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu i higienie w placówkach nadzorowanych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 102)

4. Inspektor ds. oświaty dokonywał - stosownie do postanowień art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011r. o systemie informacji oświatowej³⁰ - weryfikacji danych przekazywanych przez dyrektorów w SIO. Dane te były sporządzane na dzień 30 września każdego roku i zawierały liczbę uczniów oraz liczbę etatów nauczycieli, niezbędne do dokonania podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 103)

5. Gmina nie opracowała systemu rozliczania czasu pracy nauczycieli.³¹ Odstępstwa w tym zakresie od postanowień Karty Nauczyciela uregulowane zostały przepisami wewnętrznymi. I tak: zgodnie z uchwałą Rady Gminy z dnia 28 października 2011 r.

²⁹ Między innymi w czerwcu 2014 r. skontrolowano Zespół Szkół w Niedoradzu w zakresie wydatków remontowych, przygotowania zawodowego nauczycieli do prowadzenia zajęć dydaktycznych oraz godzin ponadwymiarowych. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

³⁰ Dz. U. Nr 139, poz. 814 ze zm.

³¹ Czas pracy nauczycieli szczegółowo opisuje art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela.

w sprawie zasad udzielania i rozmiaru obniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli pełniących stanowiska kierownicze, obniżono obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych określonych w art. 42 ust. 1 Karty Nauczyciela (40 godzin tygodniowo). Zasadami tymi objęto dyrektorów Zespołów Szkół (6 godzin) i ich zastępców (10 godzin).

Uchwałą z tego samego dnia Rada obniżyła także tygodniowy wymiar zajęć do 20 godzin pedagogom, psychologom i logopedom zatrudnionym w Zespołach.

Bezpośredni nadzór nad realizacją zadań wynikających z art. 42 ust 1 i 2 Karty Nauczyciela prowadzą dyrektorzy szkół, którzy na podstawie zatwierdzonych przez Wójta arkuszy organizacyjnych sporządzali ramowe i szczegółowe plany nauczania.

(dowód: akta kontroli str. 104-106)

6. W latach szkolnych 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 w Gminie zatrudnionych było łącznie (w pełnym i niepełnym wymiarze) 75, 77 i 76 nauczycieli, w tym mianowanych 27 (36,0%), 28 (36,4%) i 27 (35,5%).

Zatrudnianie nauczycieli (posiadających różne stopnie awansu zawodowego) na tzw. „zastępstwo”, w tym także w trakcie roku szkolnego, odbywało się zgodnie z art. 10 ust. 7 Karty Nauczyciela, tj. na podstawie umowy o pracę na czas określony i wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, np. na okoliczność urlopów zdrowotnych i macierzyńskich. W umowach zawarto zapisy mówiące jakiego zastępstwa dotyczy. Zasadność zatrudniania nauczycieli w trybie ww. przepisu była przedmiotem wyżej wspomnianych kontroli w zakresie godzin ponadnormatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 29, 107)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³² 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 Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 10 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Henryk Kulczewski
główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.