
Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

Nr ew. 142/97/P/97034/DEN

czerwiec 1997

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Kontrola realizacji zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i przeprowadzona w okresie od 2 stycznia do 15 kwietnia 1997 r. Okres od zakończenia kontroli do 30 kwietnia 1997 r. przeznaczono na sformułowanie wystąpień zawierających oceny, uwagi i wnioski pod adresem kontrolowanych jednostek.

Celem kontroli była analiza i ocena wypełniania przez kuratorów oświaty (województw) oraz właściwe organy gmin zadań organu prowadzącego publiczne szkoły i placówki, określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,¹ w szczególności zaś w art. 5 ust. 7 tej ustawy, a także ocena gospodarowania środkami uzyskanymi w 1996 r. z budżetu państwa na działalność tych szkół i placówek.

Kontrolą objęto działania kuratorów oświaty oraz właściwych organów gmin (zarządy i rady gmin) w zakresie organizacji i finansowania podporządkowanych im szkół i placówek oświatowych oraz realizację zadań mających na celu tworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych i materialno - technicznych niezbędnych dla funkcjonowania tych jednostek.

W toku kontroli poddano też analizie i ocenie wypełnianie (przez Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Finansów oraz wybranych losowo kuratorów oświaty (7) i gminy (27)) zadań - wynikających z przepisów ustawy o systemie oświaty, ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin², ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³, ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych

¹ Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329; Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 28, poz. 153. Ustawa ta zwana jest dalej „ustawą o systemie oświaty” lub „ustawą oświatową”.

² Dz. U. z 1993 r. Nr 129, poz. 600; z 1994 r. Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 124, poz. 601 i Nr 154, poz. 794; z 1996 r. Nr 149, poz. 704 i Nr 156, poz. 774.

³ Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 9, poz. 43.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

miast oraz miejskich strefach usług publicznych⁴ - w warunkach określonych ustawą budżetową na 1996 r. oraz ustawą z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe.⁵

Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik Nr 1 do informacji.

Tematyką kontroli objęto:

- w *Ministerstwie Edukacji Narodowej*:
 - planowanie i realizację wydatków budżetowych dz. 79 „Oświata i wychowanie” w warunkach dokonanej w 1996 r. decentralizacji zarządzania oświatą,
 - zakres i skuteczność działań podejmowanych przez MEN w celu uregulowania zadłużeń podległych szkół i placówek oświatowych oraz zdyscyplinowania gospodarki środkami budżetowymi w tych jednostkach,
 - gospodarowanie środkami specjalnymi w jednostkach budżetowych resortu edukacji narodowej w 1996 r.,
 - wypełnianie zadań związanych z rozdziałem między gminy subwencji na zadania oświatowe w 1996 r. - współdziałanie w tym zakresie ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Ministrem Finansów,
 - działania MEN zmierzające do zapewnienia środków na finansowanie zadań oświatowych przejętych przez gminy z dniem 1 stycznia 1996 r. na podstawie ustawy o zmianie zakresu działania niektórych miast,
 - rozpoznawanie skutków (organizacyjnych, kadrowych, materialno - technicznych) przeprowadzonej w 1996 r. decentralizacji zarządzania oświatą publiczną;
- w *Ministerstwie Finansów*:
 - gospodarowanie środkami subwencji na zadania oświatowe dla gmin w 1996 r. oraz współdziałanie z MEN w tym zakresie,
- w *kuratoriach oświaty*:
 - stan i zakres rzeczowy realizowanych w 1996 r. (w porównaniu do roku poprzedniego) zadań oświatowych,

⁴ Dz. U z 1997 r. Nr 36, poz. 224.

⁵ Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344; z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685; z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640; z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647; z 1997 r. Nr 54, poz. 348.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

- przekazywanie gminom zadania prowadzenia szkół podstawowych (art. 104 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty) oraz szkół ponadpodstawowych,
- zadania oświatowe będące głównymi nośnikami wydatków budżetowych kuratorów oświaty w dz. 79,
- wykonanie zbiorczego planu wydatków budżetowych dz. 79 na 1996 r.,
- wypełnianie przez kuratora oświaty (w odniesieniu do podporządkowanych szkół i placówek oświatowych) powinności organu prowadzącego określonych zwłaszcza w art. 5 ust 7 ustawy o systemie oświaty,
- sprawowanie nadzoru nad działalnością podległych szkół i placówek w zakresie spraw finansowych i administracyjnych (art. 34a ustawy o systemie oświaty),
- współdziałanie z gminami w zakresie nadzorowania działalności szkół i placówek,
- *w gminach:*
 - stan i zakres rzeczowy realizowanych w 1996 r. zadań oświatowych - w porównaniu do roku poprzedniego, z uwzględnieniem zmian organizacyjnych i strukturalnych w sieci prowadzonych szkół i placówek,
 - realizację wydatków subwencji oświatowej, środków własnych gmin i środków pozabudżetowych na finansowanie kosztów prowadzonych szkół i placówek oświatowych,
 - wypełnianie przez gminę w odniesieniu do podległych jednostek oświatowych powinności organu prowadzącego określonych w ustawie o systemie oświaty (w szczególności w art. 5 ust. 7),
 - sprawowanie nadzoru nad działalnością podległych szkół i placówek oświatowych w zakresie spraw finansowych i administracyjnych (art. 34a ustawy o systemie oświaty),
 - współdziałanie z kuratorem oświaty w zakresie nadzorowania działalności szkół i placówek, w tym zwłaszcza występowanie do kuratora oświaty z wnioskami w sprawach dydaktyczno - wychowawczych i opiekuńczych (art. 34a ust. 4 ustawy o systemie oświaty).

W toku kontroli obok Departamentu Edukacji, Nauki i Kultury, który był koordynatorem kontroli, uczestniczyły Departament Budżetu Państwa oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Łodzi, Olsztynie, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

2.1. Od 1 stycznia 1996 r. prowadzenie szkół podstawowych jest obowiązkowym zadaniem własnym gmin; gminom o statusie miast (46) przekazano również prowadzenie szkół ponadpodstawowych i innych placówek.

W roku szkolnym 1996/97 samorządy prowadziły: 18.300 szkół podstawowych, do których uczęszczało 4.883.396 uczniów, 506 liceów ogólnokształcących (w tym 323 w gminach o statusie miasta), do których uczęszczało 273.344 uczniów oraz 1.478 szkół zawodowych (w tym 1.249 w miastach), do których uczęszczało 364.000 uczniów.

W 912 liceach ogólnokształcących prowadzonych przez kuratorów oświaty kształciło się 408.339 uczniów, a w 3.905 szkołach zawodowych - 957.351 uczniów.

Biorąc pod uwagę wielkość i różnorodność problemów natury prawnej, organizacyjnej i finansowej związanej z przejmowaniem przez gminy zadań związanych z prowadzeniem szkół należy generalnie pozytywnie ocenić działania organizacyjne podjęte przez Ministra Edukacji Narodowej, jak również przez pozostałą administrację rządową i gminy (*opis str.15-16*).

2.2. Subwencja oświatowa dla gmin przeznaczona na utrzymanie szkół podstawowych w 1996 r. została ustalona w ustawie budżetowej w kwocie 6.740,8 mln zł. Określenie wysokości subwencji i jej rozdział na poszczególne gminy dokonany przez Ministra Edukacji Narodowej w porozumieniu z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego nastąpił przed ostatecznym ustaleniem zasad rozdziału tej subwencji (algorytmu), co miało miejsce dopiero w maju 1996 r. W rezultacie subwencja naliczona była na podstawie kryteriów nie uwzględniających wszystkich czynników wpływających na zróżnicowanie kosztów prowadzenia szkół w poszczególnych gminach (wynikających m.in. z realizacji przez niektóre szkoły rozszerzonych planów nauczania, a także różnej liczby klas i uczniów w oddziałach) (*opis str.22-23*).

2.3. Niedokładność obliczeń i brak części danych dotyczących organizacji szkolnictwa podstawowego w gminach i dokonywane w związku z tym śródroczne korekty spowodowały w praktyce znaczne zróżnicowanie wielkości subwencji (od 121 % do 168,2 % wydatków zrealizowanych w 1995 r.).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

Zróżnicowane subwencjonowanie szkolnictwa podstawowego nie odpowiadało w tej sytuacji zasadzie - określonej rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie algorytmu rozdziału między gminy subwencji na zadania oświatowe (Dz.U. Nr 59, poz. 270), w myśl której - w 1996 r. kwota tej subwencji nie mogła być mniejsza niż 121 % i większa niż 133 % wysokości środków budżetowych przekazanych na działalność szkół podstawowych w roku 1995, pomniejszonych o wydatki jednorazowe, bez uwzględnienia skutków zwiększeń z tytułu zadań specjalnych realizowanych w części tych szkół.

Podkreślić należy, iż zróżnicowany ponad normę, poziom tych subwencji w 1996 r. może powodować zwiększenie się tych różnic w latach następnych m.in. poprzez odnoszenie naliczeń przypadającej gminom subwencji do jej wysokości w roku poprzednim (*opis str.22-23*).

2.4. Gminy - miasta przejmujące z dniem 1 stycznia 1996 r. zadania i kompetencje administracji rządowej (m.in. w zakresie prowadzenia szkół) jako zadania własne uzyskały (przewidziane w ustawie o dużych miastach) prawo zwiększenia dochodów o kwoty wynikające z ich udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Podstawą obliczenia wskaźnika tego udziału było m.in. wykonanie w 1995 r. w danym mieście określonych w budżecie wydatków na zadania oświatowe. Na skutek błędnego oszacowania przewidywanego wykonania tych wydatków dokonanego przez MEN w II półroczu 1995 r. zawyżone zostały dochody - 10, a zaniżone - 27 miast.

Konieczność wyrównania miastom zaniżonych dochodów spowodowało zmniejszenie o 8.564 tys. zł kwoty przewidzianej w budżetach kuratorów oświaty na wydatki prowadzonych przez nich szkół i placówek oświatowych (*opis str.24-25*).

2.5. Przekazane w 1996 r. do objętych kontrolą gmin kwoty subwencji oświatowej zapewniły we wszystkich przypadkach możliwość pełnego sfinansowania wynagrodzeń nauczycieli oraz w przypadku ok. 22 % gmin pozostałych kosztów utrzymania szkół podstawowych. Około 78 % gmin przeznaczyło dodatkowo (poza subwencją oświatową) środki własne stanowiące od 10 % do ok. 20 % kosztów działalności tych jednostek oświatowych.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Wydatki gmin na bieżące utrzymanie szkół podstawowych ukształtowały się - w tych warunkach - w przeliczeniu na 1 ucznia w granicach od 1.210,6 zł do 1.944,8 zł, podczas gdy środki pochodzące z subwencji zapewniały pokrycie tych wydatków w kwotach od 1.238 do 1.713,6 zł na jednego ucznia.

Zróznicowanie wydatków na utrzymanie szkół podstawowych spowodowane było różnorodnymi czynnikami wynikającymi m.in. ze stopnia zorganizowania sieci szkolnej, jakości obiektów oświatowych i kosztów ich utrzymania, zakresu zajęć dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych oraz stanu finansowania (w poprzednich latach) potrzeb szkół i placówek przejętych do prowadzenia od 1 stycznia 1996 r.

W tej sytuacji 1324 gminy uznały, iż przyznane im w 1996 r. kwoty subwencji zostały zaniżone. W objętych kontrolą 7 województwach odwołania do Ministra Edukacji Narodowej, w tej sprawie złożyło 217 gmin, tj. 59,6 % ich ogółu (364). Zwiększenie subwencji oświatowej, z utworzonej w jej obrębie rezerwy - głównie z tytułu korekty błędnie przyjętych do obliczeń danych planistycznych i statystycznych - uzyskało 146 gmin, tj. 67,3 % składających odwołania (*opis str. 36-38*).

2.6. Według stanu na dzień 31 grudnia 1996 r. łączne zobowiązania wymagalne MEN w dz. 79 (Oświata i wychowanie) wynosiły 743.465,4 tys. zł. W kwocie tej mieściły się zobowiązania szkół i placówek prowadzonych przez kuratorów oświaty (634.587,6 tys. zł) oraz zobowiązania szkół i placówek przejętych przez gminy do 1 stycznia 1996 r. (108.877,8 tys. zł).

W tej sytuacji pozytywnie należy ocenić działania MEN, w wyniku których w grudniu 1996 r. Rada Ministrów postanowiła przeznaczyć z rezerwy budżetowej 350 mln zł na finansowanie powstałych w latach 1994-1995 zobowiązań wymagalnych jednostek oświaty. Jednakże na skutek przedłużających się uzgodnień pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej, Ministrem Finansów i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych dotyczących warunków oddłużania szkół i placówek oświatowych - do końca maja 1997 r. środki te nie zostały uruchomione (*opis str.20-21*).

2.7. Zobowiązania szkół i placówek oświatowych przekazanych na mocy ustawy o dużych miastach do prowadzenia jako zadania własne miast-gmin (wraz z kwotami przeznaczonymi na refundację spleconych przez miasta zobowiązań tych jednostek) zostały przez MEN oszacowane na kwotę 125.396,2 tys.zł. Mimo uzyskania w grudniu 1996 r. kwoty w tej wysokości - na spłatę zobowiązań wykorzystano 121.676 tys. zł odprowadzając pozostałą część na dochody budżetu państwa. W przypadku 13 kuratoriów oświaty, które nie zdołały uregulować części zobowiązań w 1996 r. (w łącznej wysokości 20.407,7 tys. zł) nie wykorzystane kwoty zostały przekazane na rachunki depozytowe, a następnie zrealizowane w 1997 r. Kwoty te nie zostały jednak wykazane przez kuratoria w sprawozdaniach rocznych, w wyniku czego nie uwzględniono ich w sporządzonym przez MEN sprawozdaniu zbiorczym (*opis str.20*).

2.8. Proces przekazywania przez kuratorów oświaty szkół i placówek gminom był generalnie zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków nie udokumentowanego (poprzez inwentaryzację) stanu ilościowego i prawnego przekazywanego mienia oraz braków w dokumentach organizacyjnych i finansowych szkół i placówek podlegających przekazaniu (*opis str.29-30*).

2.9. Dokonywane w 1996 r. przez samorządy zmiany w organizacji sieci szkolnej dotyczyły likwidacji szkół podstawowych z niewielką i zmniejszającą się z roku na rok liczbą uczniów i wynikały z dążenia do obniżenia kosztów kształcenia poprzez tworzenie większych - wyżej zorganizowanych i z licznymi oddziałami - jednostek oświatowych.

W zdecydowanej większości gmin (ok. 66 %) funkcjonująca sieć publicznych szkół podstawowych oraz granice ich obwodów nie były ustalane trybie uchwał podejmowanych przez rady gmin. W nielicznych również przypadkach poddawano analizie sytuację demograficzną w nadchodzących latach i opracowywano na tej podstawie projekty sieci szkolnej szkolnictwa podstawowego (*opis str.31-33*).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

2.10. Większość gmin przejmując od 1 stycznia 1996 r. szkoły podstawowe - po raz pierwszy przygotowywała we własnym zakresie organizację roku szkolnego 1996/97.

Zarządy gmin, współdziałając z kuratorami oświaty, wywiązały się z tego zadania rzetelnie, co umożliwiło prowadzonym szkołom pełne sfinansowanie wydatków wynikających z realizowanych obowiązkowych i części nadobowiązkowych zadań dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych. Ujawnione nieliczne (3) przypadki zaniżenia wymiaru zajęć dydaktycznych i dydaktyczno-wychowawczych w szkołach i oddziałach przedszkolnych, w wyniku działań kuratorów oświaty, korygowane były w ciągu roku szkolnego (*opis str.42-44*).

2.11. W warunkach permanentnego niedoszacowania wydatków - w planach kuratorów oświaty oraz rozdzielanej dla gmin subwencji oświatowej w kwotach poniżej kosztów utrzymania prowadzonych szkół i placówek - wystąpiły trudności w realizacji przez te organy remontów obiektów szkolnych i zapewnieniu poprzez to bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Analiza potrzeb remontowych szkół i placówek w objętych kontrolą 5 kuratoriach oświaty i 23 gminach wykazała, iż co trzeci obiekt wymaga kapitalnego remontu, zaś zdecydowana większość remontów bieżących i różnego rodzaju napraw. Brak wystarczających środków na finansowanie remontów bieżących i konserwację obiektów szkolnych powodował dekapitalizację budynków i budowli (*opis str. 40-42*).

2.12. Istotnym uzupełnieniem wydatków ponoszonych w szkołach i placówkach oświatowych były środki specjalne. Łączne przychody tych środków w jednostkach budżetowych finansowanych z cz. 33 budżetu wyniosły w 1996 r. 271.225,4 tys. zł i wykorzystane zostały w kwocie 265.675,7 tys. zł. Wydatki środków specjalnych stanowiły 6,3 % zrealizowanych wydatków budżetowych. Środki te przeznaczane były w szkołach i placówkach głównie na zakup żywności do stołówek (66,2 %), materiały i wyposażenie (15,9 %) oraz opłaty za energię i usługi materialne i niematerialne (15,6 %) (*opis str. 21-22*).

3. Uwagi i wnioski

Uwzględniając obowiązujące zasady finansowania szkół i placówek oświatowych istotną poprawę w ich funkcjonowaniu przynieść mogą działania Ministra Edukacji Narodowej zapewniające:

- wykorzystanie na uregulowanie zobowiązań szkół i placówek oświatowych (kwoty 350 mln zł pozostającej od grudnia 1996 r.) w gestii Ministra Finansów, a uruchomionej do wykorzystania dopiero w końcu maja 1997 r.,
- planowanie wydatków budżetowych w dz. 79 oświata i wychowanie oraz subwencji oświatowej dla gmin na podstawie zweryfikowanej (rzetelnej) sprawozdawczości budżetowej,

W związku z przejściem od 1 stycznia 1997 r. przez wojewodów zadań związanych z prowadzeniem i finansowaniem szkół ponadpodstawowych i placówek oświatowych oraz nadzorem nad funkcjonującymi w województwach jednostkami oświatowymi, podejmowane przez nich działania powinny koncentrować się w szczególności na:

- ustalaniu planów wydatków prowadzonych szkół i placówek oświatowych na poziomie zapewniającym możliwość realizacji ich zadań statutowych oraz finansowanie niezbędnych prac remontowych,
- usprawnianiu nadzoru nad działalnością administracyjno-finansową prowadzonych szkół i placówek oświatowych, współdziałaniu z sejmikami samorządowymi i gminami zwłaszcza w zakresie:
 - rozdziału środków z budżetu państwa przeznaczonych na dotacje do inwestycji oświatowych realizowanych przez gminy,
 - kształtowania sieci szkół i ich struktury z uwzględnieniem prognoz demograficznych w trybie uchwał rad gmin.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

1.1 W myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty szczególnie ważnym zadaniem tego systemu jest zapewnienie realizacji prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju. Możliwość realizacji tego prawa zapewniają (określone w art. 2 ustawy) jednostki tworzące system oświaty:

- 1) przedszkola, w tym specjalne,
- 2) szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, z wyjątkiem szkół wyższych, w tym specjalne, sportowe oraz mistrzostwa sportowego i artystyczne,
- 3) placówki oświatowo - wychowawcze, placówki pracy pozaszkolnej oraz placówki kształcenia ustawicznego umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy ogólnej i kwalifikacji zawodowych, zdobywanie umiejętności, kształtowanie i rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku,
- 4) poradnie psychologiczno - pedagogiczne oraz inne poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno - pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu,
- 5) placówki opiekuńczo - wychowawcze i resocjalizacyjne, zapewniające opiekę i wychowanie dzieciom i młodzieży pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej oraz inne działające stosownie do potrzeb w zakresie pomocy i opieki nad dziećmi i młodzieżą,
- 6) rodziny zastępcze,
- 7) ośrodki adopcyjno - opiekuńcze inicjujące i wspomagające zastępcze formy wychowania rodzinnego,
- 8) ochotnicze hufce pracy,
- 9) zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli,
- 10) biblioteki pedagogiczne.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

1.2 Według postanowień art. 5 ust 1 i 2 ustawy, objęte systemem oświaty szkoły i placówki - mogą być szkołami i placówkami publicznymi albo niepublicznymi oraz mogą być zakładane i prowadzone przez:

- ministra lub inny organ administracji rządowej,
- gminę lub związek komunalny,
- inne osoby prawne,
- osobę fizyczną.

Minister, inny organ administracji rządowej, gmina oraz związek komunalny mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 5 ust. 3), tj. spełniające warunki określone w art. 6 i 7 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 i 6 omawianej ustawy do obowiązkowych zadań własnych gmin należy zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli i szkół podstawowych, z wyjątkiem przedszkoli i szkół specjalnych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Natomiast zakładanie i prowadzenie publicznych szkół ponadpodstawowych, zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli, przedszkoli specjalnych, szkół dla dorosłych oraz placówek publicznych - należy do obowiązków państwa.

1.3 Wiodącą rolę w zarządzaniu i kierowaniu oświatą pełni Minister Edukacji Narodowej, który koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty (art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty).

Wojewodowie uzyskali prawo do prowadzenia szkół i placówek oraz inne kompetencje z zakresu oświaty na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej.⁶ Jednocześnie - na mocy tej samej ustawy - kuratorzy utracili status terenowych organów rządowej administracji specjalnej do spraw oświaty i stali się kierownikami kuratoriów oświaty jako jednostek organizacyjnych wchodzących w skład rządowej administracji ogólnej w województwach.

W myśl znowelizowanych przepisów art. 31 ustawy o systemie oświaty kurator oświaty, w imieniu wojewody prowadzi sprawy z zakresu oświaty na terenie województwa, a w szczególności prowadzi publiczne szkoły i placówki, w tym centra

⁶ Dz.U. Nr 106, poz. 496.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

kształcenia ustawicznego, (z wyjątkiem szkół i placówek prowadzonych przez inne uprawnione lub zobowiązane do tego organy i osoby).

W myśl art. 105 ustawy o systemie oświaty prowadzenie przedszkoli stało się z dniem 1 stycznia 1992 r. zadaniem własnym obowiązkowym gmin.

Prowadzenie szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół specjalnych i artystycznych, przeszło do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 r., przy czym gminy mogły ustalić inny termin przejęcia szkół (nie później jednak niż 1 stycznia 1996 r.), powiadamiając o tej decyzji właściwego kuratora oświaty w terminie do 30 grudnia 1993 r. (art. 104 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty).

Prowadzenie szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I stopnia oraz placówek może być przekazane gminie - na jej wniosek, jako zadanie własne - za zgodą organu prowadzącego szkołę lub placówkę po zawiadomieniu właściwego kuratora oświaty co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przejęcia (art. 104 ust. 4 ustawy o systemie oświaty).

Ponadto powołana wcześniej ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast nałożyła na 46 dużych gmin o statusie miasta obowiązek przejęcia - z dniem 1 stycznia 1996 r.⁷ - od Ministrów: Kultury i Sztuki, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, a także od właściwych kuratorów oświaty, do prowadzenia (jako zadanie własne) publicznych szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I i II stopnia, przedszkoli i szkół specjalnych oraz innych placówek publicznych, z wyłączeniem szkół i placówek o zasięgu wojewódzkim lub ogólnokrajowym⁸.

1.4 W myśl art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność, przy czym do zadań tego organu należy w szczególności:

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
- wykonanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie,

⁷ W przypadku gmin warszawskich - do których ustawa ta ma zastosowanie - obowiązek ten powstał z dniem 1 stycznia 1997 r. (art. 32 pkt 2).

⁸ Wykazy szkół i placówek nie podlegających przejęciu przez gminy o statusie miasta określone zostały rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie jednostek organizacyjnych oraz dróg nie podlegających przejęciu przez gminy o statusie miasta (Dz.U. Nr 145, poz. 711).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki,
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, wychowania i innych zadań statutowych.

W celu wykonania ww. zadań organy prowadzące mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno - administracyjnej szkół i placówek (art. 5 ust. ustawy o systemie oświaty).

Organizację i zasady działania jednostek obsługi ekonomiczno - administracyjnej publicznych szkół i placówek prowadzonych przez ministrów i inne organy administracji rządowej - Minister Edukacji Narodowej określił wydanym w tej sprawie zarządzeniem z dnia 20 marca 1996 r.⁹

Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel, któremu organ prowadzący powierzył stanowisko dyrektora (art. 36 ust. 1 i art. 36a ust. 1 o systemie oświaty).

Organ prowadzący szkołę lub placówkę może ingerować w jej działalności wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w tej ustawie (art. 34b ustawy).

Generalnie organ prowadzący sprawuje nadzór nad działalnością szkoły lub placówki w zakresie spraw finansowych i administracyjnych (art. 34a ust. 1 i 2), w szczególności takich jak:

- prawidłowość dysponowania przyznanymi środkami budżetowymi oraz gospodarowania mieniem,
- przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów,
- przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Do wykonywania tego nadzoru stosuje się odpowiednio przepisy art. 33 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 - 6, co oznacza, iż uprawnieni przedstawiciele organu prowadzącego:

- mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez szkołę lub placówkę dokumentacji dotyczącej przebiegu nauczania, wychowania opieki oraz organizacji pracy;
- mogą wydawać dyrektorom szkół i placówek doraźne zalecenia oraz zgłaszać uwagi i wnioski wynikające z przeprowadzonych czynności, przy czym dyrektor - w ciągu 7 dni od otrzymania tych zaleceń, uwag i wniosków - może zgłosić wobec nich zastrzeżenia do organu prowadzącego;

⁹ M.P. Nr 24, poz. 251.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

- w przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń przez organ prowadzący - dyrektor jest zobowiązany powiadomić ten organ o realizacji zaleceń, uwag i wniosków w terminie 30 dni.

Organ prowadzący szkołę lub placówkę, nie posiadający uprawnień do sprawowania nadzoru pedagogicznego, może występować w sprawach dydaktyczno - wychowawczych i opiekuńczych z wnioskami do dyrektora szkoły (placówki) i organu sprawującego nadzór pedagogiczny (art. 34a ust. 4 ustawy o systemie oświaty).¹⁰

1.5 Artykuł 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż prowadzone przez ministrów i inne organy administracji rządowej oraz przez gminy lub związki komunalne, szkoły publiczne - są jednostkami budżetowymi, a przedszkola i placówki publiczne - jednostkami lub zakładami budżetowymi.

Zasady gospodarki finansowej tych jednostek określają przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, zwanej dalej „Prawem budżetowym”. Tryb tworzenia tych zakładów oraz szczegółowe zasady ich gospodarki finansowej regulują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych.¹¹

Państwowe jednostki budżetowe, w myśl art. 15 ust. 1 Prawa budżetowego pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a uzyskane dochody odprowadzają do tego budżetu.

Państwowe jednostki organizacyjne, które prowadzą działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności i pokrywają swoje koszty z dochodów własnych mogą być prowadzone wyłącznie w formie zakładu budżetowego (art. 16 ust. 2 pkt 1 Prawa budżetowego).

Realizacja dochodów i wydatków budżetowych w poszczególnych częściach budżetu państwa należy do właściwości ministrów i wojewodów oraz jednostek im podległych. Ministrowie - według art. 41 ust. 2 Prawa budżetowego - zobligowani są do dokonywania okresowych ocen przebiegu wykonywania zadań oraz dochodów i wydatków przez podległe im jednostki organizacyjne, a także do podejmowania - w razie potrzeby - działań zmierzających do prawidłowego wykonania budżetu.

¹⁰ Uprawnień do sprawowania nadzoru pedagogicznego nie posiadają m.in. gminy. Zakres nadzoru pedagogicznego oraz uprawnienia osób i organów pełniących ten nadzór określone zostały w art. 33 - 34 ustawy oświatowej, zaś jego organizacja w art. 35 tej ustawy.

¹¹ (Dz.U. Nr 42, poz. 183).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

Stosownie do zmian w zarządzaniu oświatą publiczną wprowadzonych ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej - od 1 października 1996 r. - do zadań Ministra Edukacji Narodowej należy w zasadzie tylko planowanie oraz sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją z budżetu wojewodów, dochodów i wydatków na finansowanie zadań z zakresu oświaty i wychowania (art. 24 i art. 84 tej ustawy).

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o systemie oświaty zapewnienie środków na utrzymanie prowadzonych przez gminy publicznych szkół podstawowych, ponadpodstawowych i placówek, w tym na wynagrodzenia nauczycieli należy do obowiązków państwa.

Środki te przekazywane są gminom w formie subwencji i dotacji, których sposób naliczania określony został w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin.¹²

Subwencję oświatową przekazuje gminom Minister Finansów w ratach miesięcznych, w terminie do 1 dnia każdego miesiąca.

Na utrzymanie szkół i placówek przejętych w trybie art. 104 ust. 4 ustawy o systemie oświaty gmina otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe (art. 21 ust 2 ustawy o finansowaniu gmin). Dotacje te, a także dotacje dla gmin na finansowanie inwestycji oświatowych, udzielane są przez właściwe organy administracji rządowej po zasięgnięciu opinii sejmiku samorządowego (art. 21 ust. 3).

Zasady finansowania zadań oświatowych przejętych przez gminy, do których ma zastosowanie ustawa o zmianie zakresu działania niektórych miast zostały określone w art. 11 - 13 tej ustawy.

2. Szczegółowe ustalenia kontroli

2.1. Planowanie i realizacja wydatków budżetowych w dz. 79 „Oświata i wychowanie” w warunkach dokonanej w 1996 r. decentralizacji zarządzania oświatą

Z ustaleń kontroli wynika, iż podjęte w Ministerstwie Edukacji Narodowej działania obejmowały całokształt zadań warunkujących prowadzenie szkół i placówek oświatowych przez administrację rządową i gminy. Osiągnięty został stan organizacyjno

¹² Dz.U. Nr 129, poz. 600; zm. z 1994 r. Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 101, poz. 504, Nr 124, poz. 601, Nr 154, poz. 794; z 1996 r. Nr 149, poz. 704 i Nr 156, poz. 774.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

- prawny umożliwiający przejęcie od 1 stycznia 1996 r. przez wszystkie gminy prowadzenia szkół podstawowych oraz przekazanie 46 gminom o statusie miasta (miastom) zadań prowadzenia szkół ponadpodstawowych i innych placówek, a także pozostałych zadań określonych w ustawie z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692 ze zm.) zwanej dalej ustawą o dużych miastach.

- *W myśl art. 104 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, dzień 1 stycznia 1996 r. był ostatecznym terminem, w którym prowadzenie szkół podstawowych przeszło do obowiązkowych zadań własnych gmin. W 1995 r. zadania te realizowały 694 gminy (28% ogółu), prowadząc 6.427 szkół (34%), w których naukę pobierało 2.350.804 uczniów (46,9%). Z dniem 1 stycznia 1996 r. kuratorzy oświaty przestali być organami prowadzącymi dla 12.484 szkół podstawowych w 1.789 gminach.*
- *Ponadto, z dniem 1 stycznia 1996 r., 37 gmin o statusie miasta (miast) przejęło do prowadzenia jako zadania własne 970 jednostek (szkół i placówek oświatowych lub zespołów szkół i placówek oświatowych) w trybie ustawy o dużych miastach. Dotyczyło to m.in. 354 szkół zawodowych, 293 liceów ogólnokształcących, 92 internatów, 60 szkół ogólnokształcących specjalnych, 50 zakładów opiekuńczo-wychowawczych, 46 placówek wychowania pozaszkolnego.*

2.1.1. W 1996 r. finansowanie zadań oświatowych realizowane było w zróżnicowanych formach:

- środki na prowadzenie szkół podstawowych przejętych przez gminy, w kwocie 6.740.810 tys. zł, zaplanowano w ustawie budżetowej w dziale 97 - różne rozliczenia, w części 82 - subwencje ogólne dla gmin, ponadto w rezerwach celowych zaplanowano 150.000 tys. zł z przeznaczeniem na uzupełnienie tej subwencji; w myśl art. 12a ustawy o finansowaniu gmin, ustalenie algorytmu podziału subwencji na zadania oświatowe - w drodze rozporządzenia - należało do kompetencji Ministra Edukacji Narodowej, w uzgodnieniu ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; rezerwą tej subwencji dysponował Minister Finansów po zasięgnięciu opinii Ministra Edukacji Narodowej,
- źródłem finansowania zadań własnych - przejętych w trybie ustawy o dużych miastach - były dochody własne miast zwiększone o dodatkową kwotę udziału w

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

podatku dochodowym od osób fizycznych, a w zakresie zadań zleconych - dotacje celowe zaplanowane w budżetach właściwych wojewodów w dziale 79 - oświata i wychowanie (w kwocie 117.004 tys. zł); określenie podstawy do obliczenia dodatkowych kwot dochodów miast w zakresie zadań własnych oraz dotacji celowych na finansowanie zadań zleconych - w odniesieniu do przejmowanych zadań oświatowych - należało do MEN,

- środki na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez kuratorów oświaty zaplanowano w części 33 budżetu państwa - MEN, w dziale 79, w wysokości 3.299.297,4 tys. zł.

Ustalony w tych warunkach plan wydatków budżetowych na 1996 r. w części 33 MEN, w dziale 79 - oświata i wychowanie wynosił 3.597.041 tys. zł i był niższy od wykonania w 1995 r. (9.313.510,2 tys. zł)¹³ o 5.716.469,2 tys. zł. W wyniku decyzji podjętych przez Ministra Finansów plan po zmianach ukształtowany został w wysokości 4.265.731,6 tys. zł¹⁴ i wykonany w kwocie 4.265.737,9 tys. zł, tj. o 6,3 tys. zł wyższej od założonej wielkości. Zrealizowane w 1996 r. wydatki w tym dziale były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 18,6% i niższe od wykonanych w roku poprzednim o 54,2%.

Konsekwencją wprowadzonej decentralizacji w zarządzaniu szkołami i placówkami było zmniejszenie w 1996 r. łącznej kwoty wydatków MEN w dziale 79 oraz odpowiednie zmiany w ich strukturze.

¹³ W wykonanych wydatkach w 1995 r. uwzględniono 525.600 tys. zł, przyznane MEN decyzją Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. i przeznaczone na sfinansowanie nieuregulowanych zobowiązań wymagalnych szkół i placówek oświatowych przejmowanych od 1 stycznia 1996 r. do prowadzenia przez gminy jako zadania własne.

¹⁴ Główne zwiększenia planu wydatków MEN w 1996 r. dotyczyły środków na spłatę zobowiązań wymagalnych jednostek oświaty i wychowania w kwocie 350.000 tys. zł (decyzja Min. Fin. z dnia 30 grudnia 1996 r.) i środków na uregulowanie zobowiązań placówek oświatowych i refundację zobowiązań tych placówek spłaconych przez gminy o statusie miasta - 125.396,2 tys. zł (decyzja z dnia 20 grudnia 1995 r.). Pozostałe zwiększenia dotyczyły m.in. środków na sfinansowanie: podwyżek wynagrodzeń wprowadzonych od dnia 1 lipca 1996 r. - 71.526,5 tys. zł, zwiększonych zadań w szkołach ponadpodstawowych podległych MEN - 29.187 tys. zł, dodatkowych zajęć sportowych w szkołach podstawowych przejętych przez gminy - 28.731,7 tys. zł, dodatkowych zajęć pozalekcyjnych - 25.000 tys. zł, wydatków związanych z przekształceniem programów edukacyjnych - 23.015 tys. zł.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

- *Udział wydatków budżetowych zrealizowanych w 1995 r. i 1996 r. w wybranych grupach wydatków (rozdziałach) kształtował się następująco:*

		1995 r.	1996 r.
	<i>Dz. 79 Oświata i wychowanie - ogółem</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>
7911	<i>Szkoły podstawowe</i>	<i>60,19</i>	<i>7,68</i>
7921	<i>Licea ogólnokształcące</i>	<i>6,39</i>	<i>13,81</i>
7931	<i>Szkoły ogólnokształcące specjalne</i>	<i>2,51</i>	<i>6,19</i>
7941	<i>Internaty i stypendia dla uczniów</i>	<i>1,72</i>	<i>3,93</i>
8011	<i>Szkoły zawodowe</i>	<i>13,48</i>	<i>30,32</i>
8071	<i>Jednostki pomocnicze szkolnictwa</i>	<i>1,88</i>	<i>4,96</i>
8221	<i>Zakłady opiekuńczo-wychowawcze</i>	<i>5,28</i>	<i>13,33</i>
8232	<i>Świetlice dziecięce</i>	<i>2,83</i>	<i>0,12</i>
8295	<i>Pozostała działalność</i>	<i>1,42</i>	<i>11,28</i>
	<i>Pozostałe rozdziały łącznie</i>	<i>4,29</i>	<i>8,39</i>

2.1.2. Określone na 1996 r. w planie po zmianach łączne wydatki kuratorów oświaty w dz. 79 wynosiły 3.822.298,5 tys. zł (tj. 89,6% planu MEN w tym dziale) i zostały w całości wykorzystane. Z ustaleń kontroli wynika, że w przypadku dwóch kuratoriów oświaty nastąpiło przekroczenie zaplanowanych wydatków.

- *W Opolu przekroczenie wyniosło 18 tys. zł, a w Siedlcach 6,2 tys. zł. W obu przypadkach, mimo braku uprawnień, dokonano zmniejszenia planu wydatków w innych działach, co w myśl art. 45 ust. 1 oraz art. 57 ust. 1 pkt. 3 prawa budżetowego stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej.*

Przyjęte przez Ministra Edukacji Narodowej zasady planowania wydatków w dz. 79 zakładały, że podział planu wydatków bieżących na kuratoria oświaty w 1996 r. następuje proporcjonalnie do wykonania wydatków w roku poprzednim w warunkach porównywalnych, tj. m.in. z wyłączeniem wydatków na szkoły i placówki przekazane gminom i dużym miastom. Podział planu wynagrodzeń osobowych dokonany został w powiązaniu z podziałem na kuratoria oświaty liczby tzw. etatów kalkulacyjnych w dz. 79 MEN ustalonej w ustawie budżetowej na 1996 r.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Z ustaleń kontroli wynika, że w 10 województwach średnioroczne wykorzystanie tych etatów, było niższe od założonych w planie, zaś w pozostałych przekroczenia w tym zakresie były znaczne.

- *Niższe od planowanych średnioroczne wykonanie etatów kalkulacyjnych wystąpiło w kuratoriach oświaty w: Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Ostrołęce, Pile, Płocku, Sieradzu, Suwałkach, Szczecinie, Zamościu, zaś najwyższy stopień przekroczenia planu w tym zakresie wystąpił w województwach: katowickim (11,6%), legnickim (9,5%) i toruńskim (13,4%).*

Rezultatem m.in. nieodpowiedniego rozdysponowania etatów kalkulacyjnych w stosunku do faktycznego stanu zatrudnienia było zaniżenie środków na finansowanie wydatków związanych z wynagrodzeniami. W sytuacji tej zaplanowane przez MEN wydatki kuratorów oświaty w dz. 79 w §11 (wynagrodzenia osobowe pracowników) przekroczone zostały w 47 województwach o łączną kwotę 88.586,6 tys. zł, tj. o 5,9% ponad ustalony plan.

- *Kontrola wykazała, że:*
 - *w dwóch województwach (szczecińskim i zamojskim) nie przekroczonego planu wydatków na wynagrodzenia,*
 - *minimalne przekroczenia tych wydatków wystąpiły w kuratoriach oświaty w Rzeszowie (2‰), Kielcach (0,07%) i Łomży (0,8%),*
 - *przekroczenie tego planu o ponad 8% (średnie miesięczne wynagrodzenie ogółu pracowników) miało miejsce w szkołach i placówkach prowadzonych przez kuratorów oświaty w następujących województwach: bielskim (o 11%), chełmskim (12,8%), częstochowskim (12,2%), elbląskim (14,4%), gdańskim (12,9%), jeleniogórskim (9%), katowickim (14,7%), koszalińskim (8,3%), legnickim (10,7%), piotrkowskim (10,3%), poznańskim (9,7%), słupskim (10,2%), wałbrzyskim (8,6%).*

W świetle art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budżetowe, przekroczenie zaplanowanych wydatków na wynagrodzenia przez dyrektorów szkół i placówek, prowadzonych przez kuratorów oświaty, stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej, o czym zawiadamiane były właściwe komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

2.2. Zakres i skuteczność działań podejmowanych w celu uregulowania zadłużeń podległych szkół i placówek oświatowych

Zobowiązania ogółem szkół i placówek oświatowych w dz. 79 podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej na koniec 1995 r. wynosiły 1.050.963,9 tys. zł, w tym wymagalne - 979.724,6 tys. zł. W wymienionej kwocie - 598.407,7 tys. zł (w tym wymagalne - 566.500,9 tys. zł) dotyczyło zobowiązań szkół podstawowych, zespołów ekonomiczno-administracyjnych szkół (ZEAS) i świetlic dziecięcych, tj. jednostek przejmowanych przez gminy. W zobowiązaniach wymagalnych 550.325 tys. zł przypadało na szkoły podstawowe przejęte przez gminy z dniem 1 stycznia 1996 r.

Zobowiązania szkół i placówek oświatowych, które na mocy ustawy o dużych miastach zostały przekazane miastom jako zadania własne wraz z kwotami przeznaczonymi na refundację spłaconych przez miasta zobowiązań tych jednostek zostały oszacowane przez MEN na kwotę 125.396,2 tys. zł.

W dniu 20 grudnia 1995 r. Ministerstwo Finansów przekazało MEN 525.600 tys. zł na sfinansowanie nie uregulowanych zobowiązań szkół podstawowych i placówek oświatowych przejmowanych przez gminy od 1 stycznia 1996 r. Środki te zostały przekazane kuratorom oświaty w 4 ratach, w okresie od 30 stycznia do 15 kwietnia 1996 r. Pozwoliło to na zmniejszenie zadłużenia szkół podstawowych do kwoty 66.611,5 tys. zł (według stanu na koniec grudnia 1996 r.), w której 20.429,2 tys. zł (30,7%) stanowiły zobowiązania z tytułu nie uregulowanych składek na ZUS i FP.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie uregulowane zobowiązania szkół podstawowych dotyczyły placówek przejętych przez gminy przed dniem 1 stycznia 1996 r.

W dniu 20 marca 1997 r. MEN poinformowało Ministerstwo Finansów o spłacie zobowiązań jednostek oświatowych przejętych przez gminy o statusie miasta. Z przeznaczonej na ten cel, w grudniu 1996 r., kwoty 125.396,2 tys. zł wykorzystano 121.676 tys. zł, odprowadzając pozostałą resztę na dochody budżetu państwa.

- *W 11 kuratoriach oświaty przyznane środki wykorzystano w całości. W innych zwroty wiązały się z wynegocjowaniem u wierzycieli odstąpienia od płatności części odsetek. W przypadku 12 kuratoriów oświaty, które nie zdążyły uregulować części tych zobowiązań w 1996 r. (w łącznej wysokości 19.576,7 tys. zł), nie wykorzystane kwoty zostały przekazane na rachunki depozytowe, a następnie zrealizowane w 1997 r. Kwot tych kuratoria nie*

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

wykazały jednak w sprawozdaniach rocznych (Rb - 23) na skutek czego nie ujęto ich w zbiorczym sprawozdaniu, sporządzanym przez MEN. W sprawozdaniach tych nie uwzględniono również 831 tys. zł nie uregulowanych zobowiązań w tym zakresie przez Kuratorium Oświaty w Katowicach.

W 1996 r. nie rozwiązano również problemu zadłużenia szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez kuratorów oświaty. Według stanu z 31 grudnia 1996 r. zobowiązania wymagalne tych jednostek wynosiły łącznie 634.587,6 tys. zł, co stanowiło 16,6% wydatków budżetowych kuratorów oświaty w dz. 79. Kwota ta była jednocześnie o 98,6% wyższa od kwoty zobowiązań wykazanej na koniec 1995 r.

Według stanu na dzień 31 grudnia 1996 r. łączne zobowiązania MEN w dz. 79 wynosiły 781.624,7 tys. zł, w tym wymagalne 743.465,4 tys. zł.

- *W wyniku działań MEN, Minister Finansów w grudniu 1996 r. przeznaczył 350 mln zł na sfinansowanie powstałych w 1994 r. i 1995 r. zobowiązań wymagalnych jednostek oświaty i wychowania, z wyłączeniem zobowiązań wymagalnych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy. Na oddłużenie jednostek budżetowych z tego tytułu przewidziano w ustawie budżetowej na 1997 r. 500 mln zł, zaplanowane w rezerwach celowych.*

Przedłużające się uzgodnienia, dotyczące warunków oddłużania szkół i placówek oświatowych, prowadzone przez MEN z Ministerstwem Finansów i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych nie doprowadziły - według stanu na koniec kwietnia 1997 r. - do pełnego uruchomienia tych kwot.

2.3. Gospodarowanie środkami specjalnymi w jednostkach budżetowych resortu edukacji narodowej

Wprowadzone w art. 36 ust. 1 ustawy budżetowej na 1996 r. unormowania umożliwiające przekazywanie dochodów jednostek budżetowych zaliczanych do działu oświata i wychowanie na środki specjalne tych jednostek, pozwoliły na uzyskanie łącznych przychodów środków specjalnych jednostek budżetowych podległych MEN (w dz. 79) w kwocie 271.225,4 tys. zł. Zrealizowane rozchody tych środków wyniosły w 1996 r. - 269.675,7 tys. zł, tj. 6,3% wykonania wydatków budżetowych MEN w dz. 79 w 1996 r. Środki te stanowiły istotne uzupełnienie wydatków ponoszonych w tym dziale.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Najwyższe kwotowo rozchody środków specjalnych odnotowano w rozdz. 7941 - internaty (79.228 tys. zł) i w rozdz. 8011 - szkoły zawodowe (75.669 tys. zł).

- *W internatach głównym źródłem przychodów była odpłatność za korzystanie z internatu; wpływy z tego tytułu wyniosły 73.537,7 tys. zł, tj. 92,8% ogółu przychodów. Środki te wydatkowano głównie na zakup żywności dla stołówek - 52.448,9 tys. zł (66,2%), materiały i wyposażenie - 12.584,9 tys. zł (15,9%) oraz opłaty za energię, usługi materialne i niematerialne - 12.379,9 tys. zł (15,6%).*
- *Podstawową pozycją przychodów środków specjalnych szkół zawodowych (54.894,8 tys. zł) były wpływy z usług, wynikające z profilu prowadzonego kształcenia zawodowego, organizowanych kursów, szkoleń itp. Środki te wydatkowano głównie na zakup materiałów i wyposażenia - 24.466 tys. zł (32,3%); łączne opłaty za energię, usługi materialne i niematerialne wyniosły 38.726,6 tys. zł (51,2%).*

2.4. Wypełnianie zadań związanych z rozdziałem między gminy subwencji na zadania oświatowe w 1996 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że rozdział subwencji na zadania oświatowe gmin dokonany został przez Ministra Edukacji Narodowej w uzgodnieniu ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, tj. zgodnie z unormowaniami art. 12a, ust. 2 ustawy o finansowaniu gmin.

- *Zasady wstępnego podziału subwencji na zadania oświatowe między gminy (algorytm) ustalono na spotkaniu Zespołu ds. Przekazywania Szkół Podstawowych Gminom w dniu 17 października 1995 r. Uczestniczyli w nim przedstawiciele organizacji samorządowych i Ministerstwa Edukacji Narodowej.*
- *Ostateczne zasady algorytmu zostały zaakceptowane przez ten Zespół w dniu 18 stycznia 1996 r., zaś opublikowane w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie algorytmu rozdziału między gminy subwencji na zadania oświatowe¹⁵.*

Z ustaleń kontroli wynika, że należna gminom w 1996 r. wysokość subwencji ustalona była w październiku 1995 r., a następnie korygowana w lutym 1996 r. w warunkach nie

¹⁵ Dz.U. Nr 59 poz. 270.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

skonkretyzowanego ostatecznie algorytmu rozdziału tej subwencji, w drodze rozporządzenia przez Ministra Edukacji Narodowej. W rezultacie subwencja oświatowa dla gmin naliczana była z pominięciem szeregu czynników stanowiących części składowe kosztów prowadzenia szkół podstawowych w poszczególnych gminach oraz na podstawie przewidywanego wykonania w 1995 r. wydatków w tym zakresie.

Ustalone w tych warunkach kwoty subwencji oświatowej były w ocenie 1.324 gmin zaniżone i w związku z tym oprotestowane w kierowanych do MEN (od listopada 1995 r. do kwietnia 1996 r.) pismach.

Minister Edukacji Narodowej uwzględniając zgłaszane przez gminy zadania, z tytułu których należna im subwencja powinna być zwiększona (oddziały specjalne i integracyjne oraz dla mniejszości narodowych, związane z realizacją programów szkół mistrzostwa sportowego i szkół - oddziałów - sportowych, oraz szkół zatrudniających nauczycieli - doradców metodycznych) określił przypadające gminom subwencje oświatowe, suma których przekroczyła o 60.352,7 tys. zł kwotę (6.740.810 tys. zł) określoną w ustawie budżetowej.

Minister Finansów, informując gminy w lutym 1996 r. o ostatecznej wysokości kwot subwencji, uwzględnił jedynie korekty wynikające z ujawnionych błędów statystycznych i planistycznych.

Wymienione wyżej niedostatki oraz brak w części danych dotyczących organizacji szkolnictwa podstawowego w gminach i dokonywane w związku z tym śródroczne korekty spowodowały, iż rozdzielona poszczególnym gminom w 1996 r. subwencja oświatowa stanowiła skrajnie od 121% (np. w gminach Pabianice, Sztabin, Jedlina-Zdrój) do 168,2% (w gminie Wolanów) faktycznego wykonania takich wydatków w 1995 r.

Zróżnicowane subwencjonowanie szkolnictwa podstawowego nie odpowiadało w tej sytuacji zasadzie - określonej przywołanym rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej, w myśl której - w 1996 r. kwota tej subwencji nie mogła być mniejsza niż 121% i większa niż 133% wysokości środków budżetowych przekazanych na działalność szkół podstawowych w roku 1995, pomniejszonych o wydatki jednorazowe, bez uwzględnienia skutków zwiększeń z tytułu zadań specjalnych realizowanych w części tych szkół.

Podkreślić należy, iż zróżnicowany ponad normę, poziom tych subwencji w 1996 r. może powodować zwiększenie się tych różnic w latach następnych m.in. poprzez

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

odnoszenie naliczeń przypadającej gminom subwencji do jej wysokości w roku poprzednim.

- *W myśl rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie algorytmu rozdziału między gminy subwencji na zadania oświatowe (Dz.U. z 1997 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.) - w 1997 r. kwota subwencji na zadania oświatowe nie może być mniejsza niż 115% środków budżetowych przekazanych gminie w 1996 r. na działalność szkół podstawowych.*

2.5. Działania MEN zmierzające do zapewnienia środków na finansowanie zadań oświatowych przejętych z dniem 1 stycznia 1996 r. przez gminy na podstawie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast

2.5.1. W art. 11 ustawy o dużych miastach przewidziano zwiększenie dochodów własnych gmin-miast, przejmujących zadania i kompetencje jako zadania własne. Kwotę tego zwiększenia określono jako iloczyn wskaźnika udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (tzw. wskaźnik „U”) i ogólnej kwoty należnego podatku dochodowego od osób fizycznych w kraju. Podstawą obliczenia wskaźnika udziału było wykonanie wydatków płacowych i pozapłacowych wydatków bieżących w 1995 r. w danym mieście, wynikające z budżetu państwa.

Określenie dodatkowej kwoty udziału miast w podatku dochodowym od osób fizycznych wymagało rzetelnego oszacowania przez MEN przewidywanego w 1995 r. wykonania wydatków na zadania oświatowe przejmowane przez te miasta od 1 stycznia 1996 r.¹⁶

Na skutek niedokładności obliczeń zaniżone zostały, w relacji do wydatków 1995 r., dochody 10 miast, zaś 27 zawyżone. Wyrównanie miastom zaniżonych dochodów, dokonane (w myśl art. 28 ust. 7 ustawy o dużych miastach) przy pomocy środków budżetowych, oznaczało w rezultacie zmniejszenie o 8.564 tys. zł wydatków szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez kuratorów oświaty¹⁷.

¹⁶ Pismo Ministra - Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 30 października 1995 r., znak DAP/I/300-107/95/AZ.

¹⁷ Blokada dokonana została decyzją Ministra Finansów w dniu 30 kwietnia 1996 r. i dotyczyła wydatków MEN w rozdz. 7921 - licea ogólnokształcące w kwocie - 3.425,6 tys. zł i w rozdz. 8011 - szkoły zawodowe - 5.138,4 tys. zł.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Wobec nie przewidzianej w ustawie o dużych miastach możliwości zmniejszania dochodów własnych miast, dla których zawyżone zostały podstawy ich naliczania - 27 miastom stworzono korzystniejsze (relatywnie) warunki finansowania zadań oświatowych.

- *Najwyższe (kwotowo) zawyżenie przewidywanego wykonania wydatków za 1995 r. wystąpiło w następujących miastach: Kraków - 3,0 mln zł, Gdynia - 2,1 mln zł, Sosnowiec - 2,0 mln zł, Łódź - 1,6 mln zł, Gorzów - 1,1 mln zł, Gliwice - 1,1 mln zł, Katowice - 1,1 mln zł, Rybnik - 1,0 mln zł.*

2.5.2. Na skutek braku staranności w planowaniu wydatków na finansowanie zadań zleconych w trybie ustawy o dużych miastach, w budżetach 10 wojewodów¹⁸ pominięte zostały wydatki dotyczące pomocy dzieciom w rodzinach zastępczych lub dotowania niepublicznych szkół i placówek. Do kwietnia 1996 r., kiedy nastąpiło przeniesienie wydatków z budżetu MEN do budżetów właściwych wojewodów (w łącznej kwocie 7.657 tys. zł), mogło to powodować przejściowe trudności w finansowaniu tych zadań.

2.6. Rozpoznawanie skutków przeprowadzonej w 1996 r. decentralizacji zarządzania oświatą publiczną

2.6.1. Z kontroli wynika, że w 1996 r. MEN dwukrotnie zwracało się do kuratorów oświaty o przekazanie informacji i uwag dotyczących warunków organizacyjnych, kadrowych i finansowych funkcjonowania szkół i placówek przejętych przez samorządy. W lutym 1996 r. - na wniosek Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego, a następnie w październiku 1996 r. - z własnej inicjatywy. W styczniu 1997 r. MEN przekazało do Urzędu Rady Ministrów „Informację w sprawie przejmowania szkół i realizacji zadań oświatowych przez gminy w zakresie szkolnictwa podstawowego”.

¹⁸ W myśl art. 13 ustawy o dużych miastach dotacje celowe na finansowanie przejętych zadań zleconych ujmuje się w budżetach odpowiednich wojewodów.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Z opracowanych analiz wynika, że MEN pozytywnie oceniło przebieg prac związanych z przejmowaniem szkół i placówek oświatowych przez samorządy oraz wypełnianie przez nie powinności organu prowadzącego szkoły.

- *W „Informacji dotyczącej funkcjonowania szkół (placówek) prowadzonych przez gminy oraz sprawowanego nad tym szkołami nadzoru pedagogicznego” - opracowanej przez MEN w maju 1996 r. - podkreślono, że „wszyscy kuratorzy oświaty pozytywnie oceniają przebieg prac związanych z przekazaniem szkół. Dyrektorzy, nauczyciele, a nade wszystko uczniowie nie odczuli, że z dniem 1.01.1996 r. szkoła stała się „własnością” gminy. Zajęcia lekcyjne odbywają się normalnie, nauczyciele otrzymują wynagrodzenia, dyrektorzy szkół rozpoczęli prace przygotowujące nowy rok szkolny. W dalszym ciągu - bez zakłóceń realizowane są plany nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty”.*

W materiałach tych zwrócono także uwagę na występowanie sytuacji konfliktowych, bądź świadczących o niezrozumieniu przez niektóre gminy, jaki powinien być zakres ich działań jako organów prowadzących szkoły.

- *Odnutowane przez MEN nieprawidłowości dotyczyły m.in.:*
 - 1) *nałożenia na dyrektorów szkół zakazu regulowania płatności rachunków od 1 stycznia 1996 r. (Zarząd Miasta Łodzi); podejmowania prób likwidacji lub prywatyzacji przedszkoli (Nowy Sącz, Przemyśl, Tarnów); uchylania się niektórych gmin od obowiązku nauczania indywidualnego w zakresie kształcenia specjalnego oraz prowadzenia klas specjalnych w szkołach ogólnodostępnych (woj. opolskie); prób likwidacji dużej liczby oddziałów (woj. koszalińskie) - w przypadkach, gdy działania kuratorów zmierzające do polubownego załatwienia tych spraw nie przynosiły rezultatu - niezgodne z przepisami uchwały rad gmin uchylane były przez wojewodów lub sprawy kierowano do NSA,*
 - 2) *podjęcia w 15 gminach woj. warszawskiego decyzji o „zamknięciu” obwodów szkolnych dla uczniów z terenu innych gmin; występowania sytuacji, w których „w wielu przypadkach, w pustoszejących budynkach szkół podstawowych można byłoby tworzyć szkoły średnie, jednakże silne „lobby ekonomiczne” wśród wielu radnych powoduje, że gminy wolą w takich placówkach uruchomić instytucje dochodowe (wynajmując pomieszczenia) niż wyrazić*

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

zgodę na przeznaczenie wolnych izb lekcyjnych na potrzeby szkolnictwa ponadpodstawowego”,

- 3) niezgodnych z prawem prób (lub decyzji) wymiany kadry kierowniczej bezpośrednio po przekazaniu szkół samorządom (radomskie, walbrzyskie, skierniewickie, wrocławskie, siedleckie),*
- 4) zawłaszczania przez gminy kompetencji dyrektorów jako kierowników zakładów pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli (21 województw),*
- 5) ograniczania samodzielności szkół w zakresie dysponowania środkami finansowymi (przykładowo w 10 województwach odnotowano 130 gmin, które nie usamodzielniały dyrektorów w zakresie spraw finansowych).*

W ramach „Planu nadzoru realizowanego przez MEN w 1996 r.” Ministerstwo przeprowadziło 17 wizytacji w kuratoriach oświaty. Jednym z przedmiotów wizytacji była ocena organizowania przez kuratorów oświaty współpracy z gminami. Z materiałów kontroli wynika, że w opinii MEN współpraca ta była zróżnicowana.

- W informacji dotyczącej wyników wizytacji w Kuratorium Oświaty w Koszalinie podkreślono harmonijną współpracę kuratorium z samorządami. Uzgodnienia kuratorium i gmin w zakresie kształtowania sieci szkolnej oparte były na analizach demograficznych; nie odnotowano konfliktów związanych ze zmianą sieci placówek na terenie województwa. Uzgodnione były tryby postępowania przy zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych i dokonywaniu oceny pracy dyrektorów.*
- W Kuratorium Oświaty w Bielsku-Białej współpraca kuratorium i samorządów „nie jest taka, jakiej oczekiwałoby Ministerstwo”. Przedstawiciele samorządów prezentowali stanowisko „kto ma pieniądze ten ma władzę”. Stwierdzono, że „postawa samorządów oraz ich spojrzenie na problemy wojewódzkiej oświaty przy jednoczesnym pewnym deprecjonowaniu zadań, za które odpowiedzialny jest Kurator - mogą rodzić obawę o bezkonfliktową współpracę w przyszłości”*

2.6.2. W 1996 r. wydatki urzędów Kuratorów Oświaty określone w planie po zmianach (rozdz. 9131) w kwocie 69.169,3 tys. zł wykonane zostały w blisko 100% i były wyższe od poniesionych w 1995 r. (56.132,6 tys. zł) o 23,2%. Nie stwierdzono przy tym ich przekroczenia w żadnym kuratorium (w 1995 r. przekroczenia dotyczyły 4 kuratoriów na łączną kwotę 212,3 tys. zł).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Stwierdzono natomiast, że zaplanowane w skali kraju wydatki na wynagrodzenia osobowe w kwocie 3.861,7 tys. zł, zostały przez kuratoria oświaty przekroczone o 84,3 tys. zł (0,2%) - (w 1995 r. przekroczenia te wynosiły 281,1 tys. zł, tj. 0,9% i dotyczyły 14 kuratoriów oświaty).

Z ustaleń kontroli wynika, że w 1996 r. przekroczenia wydatków na wynagrodzenia osobowe wystąpiły w 7 kuratoriach oświaty.

- *We Włocławku o 21,6 tys. zł, tj. 4,1% planu; w Piotrkowie Trybunalskim o 20 tys. zł (2,7%); w Elblągu o 13,4 tys. zł (2,4%); w Krośnie o 13,0 tys. zł (1,9%); w Koninie o 10,6 tys. zł (1,8%), w Radomiu o 5 tys. zł (0,6%), Nowym Sączu o 2,1 tys. zł (0,2%).*

W 1996 r. w 45 kuratoriach oświaty (z wyjątkiem bielskiego, jeleniogórskiego, leszczyńskiego i łódzkiego) nastąpiło zmniejszenie stanu zatrudnienia łącznie o 206 etatów. W IV kwartale 1996 r. zatrudnienie to wynosiło - 3.297 etatów, w IV kwartale 1995 r. - 3.503 etaty.

2.7 Zakres zadań oświatowych realizowanych przez kuratorów oświaty i gminy w 1996 r.

Z dniem 1 stycznia 1996 r. kuratorzy oświaty zaprzestali prowadzenia szkół podstawowych, w związku z ustawowym ich przekazaniem gminom. Ponadto, zgodnie z art. 2 ustawy o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych i art. 104 ust. 4 ustawy o systemie oświaty - przekazali 43 gminom o statusie miasta oraz części pozostałych gmin prowadzenie szkół ponadpodstawowych i wybranych placówek oświatowych.

Działania te zmieniły w rezultacie zakres zadań oświatowych realizowanych dotąd przez administrację rządową.

- *W porównaniu ze stanem poprzedniego roku szkolnego (1995/96) prowadzona w br. przez kuratorów oświaty liczba liceów ogólnokształcących zmniejszyła się o 290, zaś szkół zawodowych o 3.254.*
- *W roku szkolnym 1996/97 według ustaleń kontroli, funkcjonowało ogółem w kraju: 1.734 licea ogólnokształcące, spośród których 912 - prowadziły kuratoria oświaty, 506 - gminy, z tego 323 - gminy o statusie miasta, a 315 - inne osoby prawne i fizyczne. Do szkół tych uczęszczało ogółem 713.445*

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

uczniów, w tym do prowadzonych przez kuratorów oświaty - 408.339, zaś 273.344 - do prowadzonych przez gminy.

- Z funkcjonujących w kraju 8.026 szkół zawodowych dla młodzieży, kształcących 1.632.095 uczniów, kuratoria oświaty prowadziły 3.905 szkół, do których uczęszczało 957.351 uczniów, zaś gminy - 1.478 (w tym gminy o statusie miasta 1.249) z liczbą 364.090 uczniów, w tym 316.626 uczęszczających do szkół prowadzonych przez gminy o statusie miasta.*
- Szczegółowe zestawienie szkół dla młodzieży oraz placówek oświatowo-wychowawczych i resocjalizacyjnych wg. organów prowadzących w roku szkolnym 1996/97 zawiera załącznik nr 2 do informacji.*

Ustalenia kontroli dotyczące procedury przekazywania przez kuratorów oświaty szkół i placówek gminom wykazały, że podejmowane w tym zakresie działania były zgodne z obowiązującymi przepisami¹⁹. Składniki majątkowe szkół i placówek przejęły gminy nieodpłatnie, protokołami zdawczo-odbiorczymi. Analiza tych protokołów wykazała jednocześnie, iż dokumenty te nie spełniały w części wymogów formalnych, nie zawierały m.in. dat sporządzenia i podpisania, bądź podpisywane były, po stronie przekazującego i przejmującego przez te same osoby.

Stwierdzono również przypadki nieudokumentowanego stanu ilościowego i prawnego przekazywanego mienia oraz braki w dokumentach organizacyjnych i finansowych szkół i placówek będących przedmiotem przekazania.

- Kurator Oświaty w Łodzi przekazując z dniem 1 stycznia 1996 r. do prowadzenia przez gminy 158 szkół podstawowych oraz 68 szkół ponadpodstawowych i placówek oświatowych nie przekazał gminom, w przypadku 69 szkół podstawowych i 18 placówek oświatowych, aktów ich powołania; ponadto z dniem przejęcia przez gminy ww. jednostek oświatowych uregulowany stan prawny zajmowanych terenów i obiektów posiadały tylko 22 szkoły podstawowe, tj. 14% przekazanych ogółem.*
- W Kuratorium Oświaty w Wałbrzychu - analiza dokumentacji przekazania szkół i placówek 14 gminom wykazała, że dokumentacja ta dla 6 gmin sporządzona była zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie unormowaniami, zaś w*

¹⁹ Ustawy o systemie oświaty (art. 104 ust.5), rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przekazania składników majątkowych szkół podstawowych, których prowadzenie przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 r. (Dz.U. Nr 99, poz. 450) oraz art. 23 ustawy o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

przypadku 8 gmin - w protokołach zdawczo-odbiorczych (składników majątkowych szkół i placówek) nie zamieszczono dat ich sporządzenia i podpisania, a w jednym przypadku dokument ten podpisany był przez tę samą osobę po stronie przekazującego i przejmującego; w przypadku 3 gmin brak było dokumentów świadczących o przekazaniu na ich rzecz majątku trwałego i nietrwałego przejmowanych szkół.

- *Kuratorium Oświaty w Katowicach - przekazując gminom z dniem 1 stycznia 1996 r. 772 szkoły i placówki (398 szkół podstawowych, 27 liceów ogólnokształcących, 325 szkół zawodowych, 9 placówek opiekuńczo - wychowawczych i 13 placówek wychowania pozaszkolnego) nie dopełniło w szeregu przypadkach ustalenia wartości przekazywanego mienia tych jednostek, w tym np.: w protokole przekazania Gminie Czeladź Szkoły Podstawowej nr 4 nie podano wartości części obiektów szkolnych, tj. basenu i kortu tenisowego; nie podano wartości środków trwałych Szkół Podstawowych nr 2 i 4 przekazanych Gminie Libiąż; w protokole przekazania Zespołu Szkół Ekonomicznych dla miasta Sosnowiec nie określono wartości realizowanej inwestycji „sala gimnastyczna i zaplecze socjalne”; bez podania wartości budynku przekazano również miastu Sosnowiec Zespół Szkół Włókienniczo - Odzieżowych; w protokole przekazania Ośrodka pomocy Wychowawczej w Sosnowcu odnotowano, że „wartość środków trwałych zostanie ustalona po dokonaniu podziału obiektu”, przy czym do czasu niniejszej kontroli sprawa wyceny majątku nie została rozstrzygnięta; przy przekazywaniu miastu Gliwice Zespołu Szkół Zawodowych nr 1 nie ustalono i nie podano wartości wyposażenia i sprzętu nieodpłatnie nabytego przez ww. szkołę w okresie poprzedzającym przekazanie; Gminie Łaziska Górne przekazano szkołę podstawową w budowie bez podania wartości inwestycji; w protokole przekazania Szkoły Podstawowej nr 18 Gminie Racibórz nie podano wartości środków trwałych; w protokole przekazania Gminie Wodzisław Śląski Szkoły Podstawowej nr 7 podano, że ze względu na reorganizację tej Szkoły - mieszczącej się w budynku Zespołu Szkół Ogólnokształcących - nie przekazano składników majątkowych i dokumentacji; w celu uregulowania zasad funkcjonowania Szkoły Podstawowej - jak podano w protokole - miało być sporządzone odrębne porozumienie - co do czasu niniejszej kontroli nie zostało zrealizowane; Gmina Wodzisław Śląski przejęła również Szkoły Podstawowe nr 15 i 21, przy czym w aktach spraw brak było protokołów przekazania tych szkół.*

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Kontrola wykazała, że wprowadzone przez kuratorów oświaty w 1996 r. zmiany organizacyjne i strukturalne w prowadzonych i nadzorowanych szkołach i placówkach dotyczyły głównie likwidacji szkół podstawowych - w sytuacji zmniejszającej się liczby dzieci (w wieku szkolnym) w ich obwodach, powoływania na bazie zasadniczych szkół - średnich szkół zawodowych oraz ograniczenia kształcenia zawodowego młodzieży na kierunkach i w specjalnościach, ukończenie których nie dawało możliwości zatrudnienia.

Podkreślić należy, iż ze względu na brak ostatecznych rozstrzygnięć - w zakresie zapowiadanej reformy systemu oświaty - wprowadzone przez kuratorów oświaty zmiany strukturalno - organizacyjne, w sieci prowadzonych i nadzorowanych szkół i placówek, miały charakter doraźny. Na przykład:

- *Kurator Oświaty w Katowicach, uwzględniając wzrost liczby absolwentów szkół podstawowych oraz kierując się opiniami rejonowych urzędów pracy, powołał z dniem 1 września 1996 r. 12 szkół zawodowych, w tym 11 w istniejących zespołach szkolnych oraz jedną przy szkole podstawowej; utworzył ponadto (od podstaw) jedno liceum ogólnokształcące oraz zorganizował w Zespół Szkół Zawodowych w Żorach, funkcjonujące dotąd samodzielnie trzy jednostki szkolnictwa zawodowego.*
- *Kurator Oświaty w Łodzi zlikwidował w 1996 r. jedną szkołę podstawową i jeden rodzinny dom dziecka, utworzył zaś bursę szkolną oraz Wojewódzkie Centrum Kształcenia Praktycznego, wprowadził w 20 szkołach nowy typ szkoły średniej pn. „liceum techniczne”, dokonał zmiany struktury kształcenia w poszczególnych typach szkół ponadpodstawowych.*
- *Kurator Oświaty w Suwałkach - przekazując z dniem 1 stycznia 1996 r. do prowadzenia przez gminy 241 szkół podstawowych, jedno liceum ogólnokształcące i ognisko pracy pozaszkolnej - prowadził we własnym zakresie 74 jednostki oświatowe, w tym 3 (dom dziecka, bursę i Centrum Kształcenia Praktycznego) zorganizowane i powołane w 1996 r.*

W myśl postanowień ustawy o systemie oświaty (art. 17) - sieć szkół podstawowych publicznych powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego, a droga dziecka z domu do szkoły nie może przekraczać 3 km w przypadku uczniów kl. I-IV i 4 km w przypadku uczniów kl. V-VIII; Rada gminy uwzględniając ww. normy zobowiązana jest, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty ustalić plan sieci publicznych szkół podstawowych oraz granice ich

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

obwodów, zaś podjętą w tej sprawie uchwałę ogłosić w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Z ustaleń kontroli wynika, iż w zdecydowanej większości gmin (ok. 66 %), funkcjonująca sieć publicznych przedszkoli i szkół podstawowych oraz granice ich obwodów nie były ukształtowane poprzez uchwały rad gmin.

Również w nielicznych gminach (ok. 30 %) zostały przeprowadzone lub podjęte analizy sytuacji demograficznej w nadchodzących latach i przygotowane na ich podstawie projekty sieci przedszkoli i szkół podstawowych.

Podejmowane w tej sytuacji przez samorządy, w objętych kontrolą gminach, zmiany w organizacji sieci szkolnej dotyczyły w kilku przypadkach likwidacji szkół podstawowych z niewielką i zmniejszającą się z roku na rok liczbą uczniów, bądź wynikały z dążenia do obniżenia kosztów kształcenia poprzez tworzenie większych (wyżej zorganizowanych i z liczniejszymi oddziałami) jednostek szkolnych. Na przykład:

- *W Gminie Dąbrowa Górnicza uchwałami Rady Miejskiej i za zgodą Kuratora Oświaty w Katowicach zlikwidowano w 1996 r. dwie szkoły podstawowe (nr 1 i 24 - prowadzące nauczanie w kl. I-III przy średnich miesięcznych wydatkach 117,36 zł na 1 ucznia - kierując uczniów do szkół sąsiednich, odległych o ok. 0,8km i 3 km.*
- *W gminach Pisz i Sztabin w woj. suwalskim, podejmując przewidziane przepisami działania²⁰, przystąpiono do likwidacji - 2 szkół podstawowych (w Rakowie Piskim i Borkach z liczbą uczniów odpowiednio 38 i 35) w przypadku Gminy Pisz i 2 szkół filialnych (w Krylatce i Hucie, do których uczęszczało odpowiednio 7 i 11 uczniów) w Gminie Sztabin.*
- *W gminie Głowno - Zarząd w porozumieniu z Kuratorem Oświaty w Łodzi podjął działania w celu utworzenia z trzech jednostek (Szkoły Podstawowej w Piątkowisku oraz Szkoły i Przedszkola w Żytowicach) Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Piątkowisku i zmniejszeniu zatrudnienia o 2 etaty - dyrektora i księgowego.*
- *W Gminie Jedlina Zdrój w woj. wałbrzyskim - prowadzącej 4 szkoły podstawowe z liczbą 496 uczniów w roku szkolnym 1995/96 (od 1 stycznia*

²⁰ W myśl art. 59 ustawy o systemie oświaty - szkoła publiczna prowadzona przez gminę może być zlikwidowana za zgodą kuratora oświaty, z końcem roku szkolnego (31 sierpnia), po zapewnieniu przez prowadzący ją organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej. Ponadto organ prowadzący jest obowiązany co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji zawiadomić rodziców uczniów.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

1996 r.) - uchwałą Rady Miejskiej z 28 listopada 1995 r. postanowiono połączyć te jednostki w Miejską Szkołę Podstawową. Efektem tej reorganizacji oraz zmniejszenia się o 53 liczby uczniów w roku szkolnym 1996/97 (w porównaniu z poprzednim) było zmniejszenie o 10 liczby oddziałów szkolnych o 13 osób zatrudnionych nauczycieli i o 289, tj. 25,6% liczby godzin lekcyjnych. Podkreślić jednocześnie należy, iż prowadzona przez Gminę reorganizacja sieci szkolnej oraz organizacja nauczania w utworzonej Miejskiej Szkole Podstawowej (MSP) nie zyskały w części akceptacji rodziców²¹

2.8 Finansowanie działalności szkół i placówek oświatowych w 1996 r. prowadzonych przez kuratorów oświaty i gminy

2.8.1 W 1996 r. na działalność szkół i placówek oświatowych oraz realizację innych zadań, których wydatki klasyfikowane są w dziale 79 Oświata i wychowanie, kuratorzy oświaty wydatkowali łącznie 3.822.306,5 tys. zł, z tego na: dotacje i subwencje 220.567,1 tys. zł, tj. 5,7% wydatków ogółem; świadczenia na rzecz osób fizycznych 149.938,9 tys. zł (3,9%); wydatki bieżące jednostek budżetowych 3.006.256,6 tys. zł (78,7%) i wydatki majątkowe 445.534,9 (11,7%).

Z ustaleń kontroli wynika, iż wydatki te ukierunkowane zostały przez kuratorów oświaty na cele i zadania, których finansowanie należy do obowiązków państwa, tj. na dotacje celowe - służące dofinansowaniu własnych bieżących zadań oświatowych gmin oraz szkół i placówek niepublicznych, a w podstawowej wielkości - na utrzymanie prowadzonych we własnych zakresie szkolnych, opiekuńczych i wychowawczych jednostek oświatowych.

²¹ Rodzice uczniów MSP (dawnej SP nr 2) zgłosili sprzeciw co do nowej organizacji nauczania w tej Szkole, a w szczególności nie wyrażali zgody na przeniesienie nauczania w oddziałach od IV do VIII klasy ze Szkoły nr 2 do Szkoły nr 3 przy ul. Słowackiego. We wrześniu 1996 r. rodzice wystosowali petycję do Burmistrza Miasta aby wycofał uchwałę Rady Miejskiej o reorganizacji szkół w mieście. Jednocześnie poinformował Burmistrza, że od 2 września 1996 r. aż do czasu odwołania tej uchwały będą wraz z dziećmi okupowali budynek Szkoły. Próby złagodzenia konfliktu prowadzone przez Burmistrza i Zarząd Miejski nie powiodły się. W związku z tym rada Rodziców w dniu 14 września 1996 r. wniosła skargę do NSA OZ we Wrocławiu wnosząc o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały. NSA OZ we Wrocławiu postanowieniem z dnia 14 października 1996 r. wstrzymał zaskarżoną uchwałę Rady Miejskiej, a Burmistrz Miasta w oparciu o postanowienie NSA polecił dyrektorowi MSP wznowienie nauczania w oddziałach od IV do VIII klasy w budynku szkolnym przy ul. Kłodzkiej. Dyrektor Szkoły wykonując polecenie Burmistrza aneksem nr 2 dokonał również zmian w arkuszu organizacyjnym MSP na rok szkolny 1996/97. Postanowienie NSA OZ oraz szybkie decyzje Zarządu Miejskiego i dyrektora MSP spowodowały przerwanie protestu rodziców oraz zaniechanie okupacji budynku szkolnego. NSA Oddział zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 18 listopada 1996 r. postanowił ostatecznie oddalić skargę rodziców na uchwałę Rady Miejskiej w sprawie reorganizacji szkół podstawowych w Jedlinie Zdroju.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

- *Wydatki w zakresie dotacji i subwencji wykorzystane zostały: na dotacje celowe służące utrzymaniu szkół i placówek przejętych przez gminy (na podstawie art. 104 ust. 4 ustawy o systemie oświaty), których finansowanie nie było objęte subwencją oświatową i środkami na wydatki oświaty i wychowania w gminach o statusie miasta (92.824,8 tys. zł);*
- *Na finansowanie przez gminy rozszerzonego o dodatkową godzinę programu wychowania fizycznego w szkołach²² (31.568,7 tys. zł); na dotacje w związku z powierzonymi gminom zadaniami udzielania pomocy pieniężnej dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych (31.283,6 tys. zł) oraz na dotacje dla gmin i innych jednostek niepaństwowych służące finansowaniu zadań państwowych zleconych tym jednostkom, w tym kolonii i obozów dla dzieci i młodzieży (15.129,4 tys. zł).*
- *Świadczenia na rzecz osób fizycznych i związane z tymi wydatkami objęto m.in. pomoc zdrowotną dla nauczycieli, świadczenia przysługujące wychowankom domów dziecka (kieszonkowe, środki na usamodzielnienie), stypendia dla uczniów.*

Analiza realizacji wydatków bieżących jednostek budżetowych oświaty, finansowanych w 1996 r. przez kuratorów oświaty wykazała, że wydatki te (3.006.265,6 tys. zł) w podstawowej wielkości (2.598.462,2 tys. zł), tj. w 86,4% wykorzystane były na wynagrodzenia i związane z wynagrodzeniami pochodne i odpisy.

Kontrola wykazała jednocześnie, że faktyczne koszty wynagrodzeń zatrudnionych w 1996 r. nauczycieli i innych pracowników - niezbędnych do realizacji obowiązkowych (wynikających z określonych przez Ministra Edukacji Narodowej planów i programów nauczania oraz zasad organizacji szkół i placówek) zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych szkół i placówek - przewyższały określone w planie i zrealizowane w tym zakresie wydatki przez kuratorów oświaty.

Pozostałe w związku z tym zadłużenia (nie uregulowane zobowiązania wymagalne) ogółem jednostek oświatowych, prowadzonych w 1996 r. przez kuratorów oświaty, wyniosły 634.587,6 tys. zł.

²² W myśl unormowań ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. Nr 25, poz. 113 i Nr 137, poz. 639) - w ramowych planach nauczania szkół podstawowych i w pierwszych dwóch latach nauki w szkołach ponadpodstawowych zapewnia się 5 godzin lekcyjnych obowiązkowych zajęć wychowania fizycznego w ciągu tygodnia (art. 19 ust. 2); tygodniowy wymiar godzin wychowania fizycznego, o którym mowa w art. 19 ust. 2 wynosi w okresie od 1 września 1996 r. do dnia 31 sierpnia 1998 r. - co najmniej trzy godziny lekcyjne (art. 61 ust. 2 pkt 1).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

- *Zobowiązania wymagalne, a w tym w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy stanowiły na koniec 1996 r. w objętych kontrolą kuratoriach oświaty odpowiednio: w Ciechanowie 2.620 tys. zł i 1.689 tys. zł, w Katowicach 48.293 tys. zł i 24.132 tys. zł, w Krośnie 11.893 tys. zł i 7.387 tys. zł, w Łodzi 10.008 tys. zł i 2.605 tys. zł, w Radomiu 8.336 tys. zł i 7.332 tys. zł, w Suwałkach 9.969,7 tys. zł i 5.353,5 tys. zł i w Wałbrzychu 14.039,2 tys. zł i 10.959,7 tys. zł.*

Ustalenia kontroli w kuratoriach oświaty wykazały, że zadłużenia te były m.in. rezultatem zaniżonych przez MEN planów zatrudnienia (tzw. etatów kalkulacyjnych) i związanych z tym wydatków na wynagrodzenia.

Niedoszacowanie tych wydatków powodowało, że kuratorzy oświaty finansując wynagrodzenia nie przestrzegali obowiązku odprowadzania składek na FP i do ZUS, zaś w sytuacji częściowego regulowania tych składek - ograniczali planowane wydatki pozapłacowe oraz majątkowe i inwestycyjne.

- *Kurator Oświaty w Katowicach wydatkował w 1996 r. na wynagrodzenia 97.133 tys. zł, tj. o 11.714 tys. zł ponad określony limit, finansując tymi wydatkami 10.602 etaty, w tym 1.086, których utrzymanie nie było uwzględnione w kalkulowanej przez MEN liczbie etatów. W sytuacji tej ograniczono wydatki: na inwestycje w jednostkach budżetowych z 8.066 tys. zł do 3.855 tys. zł, na dofinansowanie inwestycji oświatowych gmin z 21.453 tys. zł do 13.301 tys. zł; zmniejszono planowany w 1996 r. wzrost wynagrodzeń pracowników oświaty z 6,37% do 5,2%, zaś wskaźnik odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych obniżono z 8% do 6,9% planowanego funduszu wynagrodzeń. Mimo tych ograniczeń należną kwotę składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy sfinansowano tylko w 75%, ze względu brak środków.*
- *Prowadzone w 1996 r. przez Kuratora Oświaty w Suwałkach 74 jednostki budżetowe oświaty - mimo zmniejszonego o 2,2% stan zatrudnienia - przekroczyły o 1.218,3 tys. zł (o 4,2%) limit wydatków na wynagrodzenia, finansując w części te wydatki (342,1 tys. zł) środkami planowanymi na zakup towarów i usług oraz uzupełniając pozostały niedobór (876,2 tys. zł) nie odprowadzonymi od wynagrodzeń składkami.*

Obok występującego powszechnie niedoszacowania wydatków na wynagrodzenia, zdarzały się również przypadki planowania tych wydatków w zawyżonej wysokości.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

- *Analiza wydatków, w zakresie wynagrodzeń przeprowadzona w 10 szkołach ponadpodstawowych prowadzonych przez Kuratora Oświaty w Wałbrzychu wykazała, że w 8 jednostkach wydatki te zaplanowano od 12,5% do 1,8% powyżej potrzeb, a środki nie wykorzystane z tego tytułu wyniosły np. 102 tys. zł w Zespole Szkół Radiotechnicznych w Dzierżoniowie, 85 tys. zł w Zespole Szkół Zawodowych w Bystrzycy Kłodzkiej, 68 tys. zł w Zespole Szkół Zawodowych w Bielawie, 65 tys. zł w Zespole Szkół Zawodowych w Nowej Rudzie; zaznaczyć należy, że zobowiązania wymagalne ogółu szkół i placówek prowadzonych przez Kuratora wyniosły 10.958,6 tys. zł - z tytułu nieodprowadzonych składek ZUS i FP.*

2.8.2. W myśl unormowań ustawy o systemie oświaty²³ - zapewnienie środków na utrzymanie prowadzonych przez gminy publicznych szkół podstawowych i placówek, w tym na wynagrodzenia nauczycieli należy do obowiązków państwa. Środki te przekazywane są gminom w formie subwencji i dotacji, których sposób naliczania określony jest w odrębnej ustawie.²⁴

Z ustaleń kontroli wynika, że w 1996 r. gminy otrzymały należną im subwencję oświatową zgodnie z unormowaniami art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu gmin, tj. w ratach miesięcznych, z których rata za miesiąc marzec wyniosła 2/13, a pozostałe po 1/13 ogólnej sumy na zadania oświatowe, w terminie do 1 dnia każdego miesiąca.

Kontrola wykazała jednocześnie, że przekazane w 1996 r. do gmin kwoty subwencji oświatowej, tylko w części przypadków zapewniały utrzymanie, prowadzonych przez te organy szkół podstawowych.

- *Spośród 27 gmin objętych kontrolą tylko w 6 subwencja oświatowa pokrywała koszty utrzymania szkół podstawowych, w tym w 5 środki tej subwencji były wyższe od zrealizowanych na ten cel wydatków, zaś w pozostałych 21 (ok. 77%)*

²³ Artykuł 5a ust. 1.

²⁴ Zgodnie z unormowaniami ustawy o finansowaniu gmin - każda gmina otrzymuje subwencję ogólną z budżetu państwa (art. 11); z łącznej kwoty subwencji ogólnej wydziela się subwencję na zadania oświatowe - to jest na prowadzenie publicznych szkół podstawowych oraz udzielania dotacji szkołom podstawowym prowadzonym przez osoby prawne i fizyczne - w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Podział kwoty subwencji na zadania oświatowe dokonuje się w następujący sposób - odlicza się 0,5% od kwoty subwencji na zadania oświatowe na rezerwę tej subwencji, zaś pozostałą część subwencji na zadania oświatowe rozdziela się między gminy, wg. algorytmu ustalonego w drodze rozporządzenia, przez Ministra Edukacji Narodowej w uzgodnieniu ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 12a). Gmina otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe na utrzymanie prowadzonych szkół ponadpodstawowych i placówek - art. 21 - przekazanych gminie na jej wniosek, jako zadanie własne, za zgodą organu prowadzącego szkołę - art. 104 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

gminach - przyznana subwencja oświatowa równoważyła wydatki bieżące szkół podstawowych w zakresie wynagrodzeń i pochodnych oraz nieznacznej części wydatków pozapłacowych; pozostające w tej sytuacji w niedoborze wydatki tych szkół gminy uzupełniały środkami własnymi, przeznaczając na ten cel np. w Aleksandrowie Łódzkim 785,8 tys. zł (tj. ok. 20% wydatków subwencji, w Grójcu 488,7 tys. zł (13,7% subwencji), w Giżycku 532 tys. zł tj. 10% subwencji, w Pabianicach 324,8 tys. zł, tj. 13%, w Głownie 343,4 tys. zł, tj. 13% subwencji, w Marcinowicach 235,8 tys. zł, tj. 15% subwencji.

Ustalenia kontroli potwierdziły, iż występujący w 1996 r. w przeważającej większości gmin niedobór subwencji oświatowej stanowił pochodną stosowanego przez MEN sposobu rozdziału tych środków - w tym zwłaszcza braku rzetelnego rozpoznania warunków organizacyjnych, kadrowych i materialnych funkcjonowania szkolnictwa podstawowego, w tych jednostkach.

Zrealizowane w 1996 r. w tych warunkach wydatki gmin (objętych kontrolą) z subwencji oświatowej, na działalność bieżącą szkół podstawowych kształtowały się średnio w przeliczeniu na jednego ucznia w wysokości 1.436,7 zł, zaś skrajnie 1.238 zł w Gminie Giżycko w woj. suwalskim do 1.713,6 zł w Gminie Kobiór w woj. katowickim.

W przeliczeniu na jeden oddział szkolny - wydatki subwencji oświatowej w 1996 r. stanowiły średnio 32.089,3 tys. zł, a skrajnie od 27.125 zł w gminie Sztabin w woj. Suwalskim - przy średniej liczbie 17 uczniów w oddziale do 42.032,8 zł- ze średnią liczbą 25 uczniów w oddziale w gminie Kobiór w woj. katowickim.

Podkreślić jednocześnie należy, iż w wyniku przeznaczenia przez większą część gmin, dodatkowych środków oraz zmniejszenia w szeregu przypadków wydatków z subwencji oświatowej na utrzymanie szkół podstawowych - wydatki gmin na bieżące utrzymanie tych jednostek ukształtowały się w przeliczeniu na 1 ucznia, w granicach od 1.210,6 zł w Gminie Zambrów²⁵ w woj. ciechanowskim do 1.944,8 zł w Gminie Marcinowice w woj. wałbrzyskim.

Dla porównania w objętych kontrolą kuratoriach wydatki kuratorów oświaty w 1996 r. w przeliczeniu na jednego ucznia wyniosły średnio 1.307,3 zł w liceach ogólnokształcących i 1.272 zł w szkołach zawodowych. Nakłady te skrajnie wyniosły, w przypadku liceów ogólnokształcących - od 1.175,7 w woj. krośnieńskim do 1.500,4 zł w

²⁵ Z przekazanych Gminie Zambrów 2.864,9 tys. zł subwencji oświatowej nie wykorzystano na wydatki szkół podstawowych 258, tys. zł - przeznaczając te środki na finansowanie innych własnych zadań oświatowych takich jak: dowożenie uczniów do szkół, wynagrodzenia nauczycieli przedszkoli, wydatki majątkowe szkół.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

woj. ciechanowskim; zaś w szkołach zawodowych - od 955,8 zł w woj. ciechanowskim do 1.139 zł w woj. krośnieńskim.

- *Wydatki objętych kontrolą gmin o statusie miasta w przeliczeniu na jednego ucznia wyniosły w szkołach podstawowych, liceach ogólnokształcących i szkołach zawodowych odpowiednio 1.588,2 zł, 1.442,1 zł i 1.237,9 zł w Dąbrowie Górniczej; 1.376,9 zł 1.329,1 zł 909,8 zł w Jaworznie oraz 1.368 zł 1.567,4 zł i 1.213,2 zł w Walbrzychu.*

W przychodach ogółem, objętych kontrolą gmin, subwencja oświatowa w 1996 r. stanowiła średnio 28,8% tych przychodów, przy czym wskaźnik ten był najniższy (15,8%) w Gminie Głowno w woj. łódzkim, zaś najwyższy (41,9%) w Gminie Ojrzeń w woj. ciechanowskim.

Kontrola wykazała jednocześnie, iż zapewnienie utrzymania, w tym wynagrodzeń nauczycieli prowadzonych przez gminy szkół i placówek wymagało przeznaczenia na ten cel średnio ok. 42% ogółu wydatków - a najmniej 25,8% w Gminie Głowno i najwięcej 59,1% w Gminie Brzozów w woj. krośnieńskim.

Wydatki gmin na oświatę i wychowanie (dz. 79) w podstawowej ich wysokości (od 59% w Gminie Wolanów w woj. radomskim do 99% w Gminie Giżycko) przeznaczone były na finansowanie działalności bieżącej szkół podstawowych (rozd. 7911).

Analiza wydatków bieżących jednostek oświatowych finansowanych przez gminy wykazała, iż przekazane do szkół i placówek środki wykorzystane głównie były: w ok. 54% na wynagrodzenia (§11), w ok. 25% na pochodne od wynagrodzeń (§§ 17, 41 i 42); w 3,6% na odpisy na ZFŚS (§43) oraz w ok. 17% na zakupy towarów i usług.

Z ustaleń kontroli wynika, iż zrealizowane w 1996 r. w ww. strukturze wydatki wyczerpywały w ok. 98% plany finansowe prowadzonych przez gminy szkół i placówek, zapewniając jednocześnie możliwość pełnego pokrycia finansowego stałych płatności oraz w części - remontów, zakupy wyposażenia i pomocy naukowych.

Zróżnicowana sytuacja gmin w zakresie finansowania oświaty kształtowana była różnorodnymi obiektywnymi i subiektywnymi czynnikami, a w tym stopniem zorganizowania przejętej sieci szkolnej, jakością obiektów oświatowych i kosztami ich utrzymania, zakresem organizowanych zajęć dydaktycznych i opiekuńczych oraz stanem finansowania w poprzednich latach potrzeb szkół i placówek przejętych przez gminy od stycznia 1996 r.

2.9. Warunki organizacyjne i materialno - techniczne funkcjonowania szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez kuratorów oświaty i gminy

2.9.1 Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty organy prowadzące szkoły i placówki są odpowiedzialne za ich działalność. Odpowiedzialność ta przełożona na zadania oznacza w szczególności zapewnienie tym jednostkom warunków działania, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; wykonywanie remontów obiektów szkolnych i zadań inwestycyjnych w tym zakresie oraz zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej; wyposażenie w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, wychowania i innych zadań statutowych.

- *W myśl art. 7 ust. 9 ustawy o systemie oświaty - wykonywanie ww. zadań - kuratorzy oświaty powierzyli w części, utworzonym w tym celu jednostkom obsługi ekonomiczno - administracyjnej szkół i placówek²⁶, zaś w części zadania te realizowały szkoły i placówki, którym nadano uprawnienia dysponenta środków budżetowych trzeciego stopnia.*
- *Obsługa administracyjno - finansowa i organizacyjna szkół samorządowych zorganizowana była różnorodnie, a najczęściej spotykanymi rozwiązaniami było: scentralizowanie środków na utrzymanie szkół w gminie, w jednostce finansowej działającej w strukturze urzędu gminy, a ich dysponentami w granicach ustalonego planu są dyrektorzy jednostek oświatowych; powołanie odrębnej jednostki organizacyjnej gminy do obsługi administracyjno - finansowej szkół i wyodrębnienie dla tej jednostki środków na utrzymanie szkół; ustalenie w planie gminy wydatków na utrzymanie szkół i placówek i powierzenie ich realizacji jednostkom organizacyjnie działającym w strukturze urzędu gminy.*

Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza dokumentacji gmin z zakresu obsługi administracyjno - finansowej szkół wykazała, iż w 5 gminach (Grójec, Wierzbica, Iłowo - Osada, Żuromin i Ojrzeń) nie opracowano planów finansowych dla prowadzonych jednostek oświatowych.

²⁶ Organizacja i zasady działania tych jednostek, określone zostały w zarządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 marca 1996 r. w sprawie organizacji i zasad działania jednostek obsługi ekonomiczno - administracyjnej publicznych szkół i placówek prowadzonych przez ministrów i inne organy administracji rządowej (M.P. Nr 24, poz. 251).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Brak tych dokumentów ograniczał prawo dyrektorów do dysponowania środkami na utrzymanie kierowanych przez nich placówek, zaś radom pedagogicznym - uniemożliwiał wyrażanie opinii o planowanych wydatkach.²⁷

2.9.2 Minister Edukacji Narodowej w wydanych zarządzeniach w sprawie ramowych statutów publicznych szkół i placówek²⁸ określił, iż statuty tych jednostek nie mogą być sprzeczne z ramowym statutem²⁹, zaś sprawdzenie zgodności tych dokumentów z prawem powierzył właściwym kuratorom oświaty i organom prowadzącym publiczne szkoły i placówki. Jak wynika z kontroli, organy gmin nie zawsze rzetelnie realizowały to zadanie, bowiem średnio co trzeci analizowany statut zawierał różne braki i nieścisłości. Dotyczyło to zwłaszcza: utrzymywania nieaktualnej nazwy organu prowadzącego; nie ujęcia kompetencji niektórych organów szkoły; nie określenia organizacji obsługi administracyjno - ekonomicznej; praw i obowiązków ucznia, zasad wyboru przedstawicieli rady pedagogicznej i rodziców wchodzących w skład komisji wyłaniających w drodze konkursu kandydata na dyrektora szkoły, zasad rekrutacji uczniów do klas pierwszych oraz przypadków, w których uczeń może być skreślony z listy uczniów.

2.9.3 W sytuacji permanentnego niedoszacowania wydatków - w planach kuratorów oświaty oraz rozdzielonej dla gmin subwencji oświatowej (w kwotach poniżej kosztów utrzymania prowadzonych szkół podstawowych) - zadaniem szczególnie trudnym było realizowanie przez te organy remontów obiektów szkolnych i zapewnienie poprzez to bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

- *Przeprowadzona analiza potrzeb remontowych szkół i placówek w objętych kontrolą 5 kuratoriach oświaty i 23 gminach wykazała, iż co trzeci obiekt wymaga kapitalnego remontu, zaś zdecydowana większość remontów bieżących i różnego rodzaju napraw awaryjnych.*

²⁷ W myśl art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty - dyrektor dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki zaopiniowanym przez radę szkoły (radę pedagogiczną) i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie.

²⁸ W myśl art. 60 ust. 1 ustawy o systemie oświaty statut szkoły lub placówki publicznej powinien określać cele i zadania oraz organizację szkoły publicznej oraz szereg innych kwestii ważnych dla jej prawidłowego funkcjonowania. Zgodnie z § 2 zarządzenia Minister Edukacji Narodowej z dnia 19 czerwca 1992 r. w sprawie ramowego statutu szkół publicznych dla dzieci i młodzieży (Dz.Urz. MEN Nr 4, poz. 18) rady pedagogiczne zostały zobowiązane do przygotowania na podstawie ramowego statutu projektu statutu szkoły i przedstawienia go do uchwalenia radzie szkoły (jeśli została powołana). Następnie statut szkoły winien być niezwłocznie przesłany organowi prowadzącemu szkołę oraz właściwemu kuratorowi oświaty - celem sprawdzenia jego zgodności z prawem.

²⁹ Minister Edukacji Narodowej wypełniając delegację art. 60 ust. 2 ustawy o systemie oświaty określił, w drodze odpowiednich zarządzeń ramowe statuty poszczególnych typów szkół i placówek publicznych.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

W relacji do potrzeb remontowych - przeznaczone na ten cel wydatki nie zapewniały znacznej części szkół i placówek, wymaganych ustawą, bezpiecznych i higienicznych warunków organizacji i realizacji zadań statutowych. Na przykład:

- *Potrzeby remontowe - zgłoszone na 1996 r. przez dyrektorów szkół i placówek prowadzonych przez Kuratora Oświaty w Katowicach dotyczące głównie naprawy i wymiany pokryć dachowych, stolarki okiennej, podłóg, malowania, modernizacji i adaptacji pomieszczeń, uzupełnienia i odnowy tynków, remontów i modernizacji instalacji grzewczej, wodno - kanalizacyjnej, elektrycznej i odgromowej - stanowiły łącznie 11.937,6 tys. zł. W wyniku weryfikacji tych potrzeb planowane wydatki na remonty ograniczono do 5.961,2 tys. zł (ok. 50%), a ostatecznie Kuratorium Oświaty zaplanowało na remonty i usuwanie awarii 2.278,7 tys. zł, tj. 19,1% w stosunku do zgłoszonych pierwotnie potrzeb. Wartość faktycznie wykonanych w 1996 r. prac wyniosła 1.780 tys. zł (78% planu i 14,9% potrzeb), z czego do końca 1996 r. zapłacono 669 tys. zł, tj. 37,6% wartości wykonanych prac. Zaznaczyć przy tym należy, że remontami nie objęto m.in. Specjalnego Ośrodka Wychowawczego w Gliwicach i Domu Dziecka w Czechowicach - Dziedzicach, w których - w ocenie Państwowej Straży Pożarnej - występowały zagrożenia pożarowe, a ich usunięcie wymagało pilnego przeprowadzenia prac remontowych.*
- *Gmina Walbrzych wydatkowała w 1996 r. na remonty szkół podstawowych (głównie na usuwanie awarii) ogółem 559 tys. zł, zaś jak wynikało z przeprowadzonych przeglądów technicznych,³⁰ na natychmiastowy remont dachów i wymianę różnych instalacji oczekiwało, z uwagi na brak środków (3.781 tys. zł) 29 obiektów szkolnych.*
- *Prowadzony przez Kuratora Oświaty w Ciechanowie Zespół Szkół Zawodowych w Iławie zlokalizowany był w budynku nie remontowanym od lat, a w jednej z sal lekcyjnych sufit przed zawaleniem zabezpieczony został stemplem.*

³⁰ W myśl art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414; z 1995 r. Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 100, poz. 465, Nr 106, poz. 496 i Nr 146, poz. 680) obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego sprawności elementów budynku i instalacji narażonych na wpływy atmosferyczne, instalacji służących ochronie środowiska oraz instalacji gazowych i przewodów kominowych. Raz na 5 lat kontrolą należy objąć badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej. Wymienione kontrole powinny być dokonywane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane i w przypadku urządzeń energetycznych lub gazowych - osoby posiadające kwalifikacje wymagane przy wykonywaniu dozoru.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Utrzymywany od lat niski poziom bieżących wydatków jednostek oświatowych uniemożliwia ich dyrektorom wygospodarowanie środków na konserwację i remonty bieżące obiektów szkolnych, co w rezultacie prowadzi do dekapitalizacji budynków i powoduje wzrost zapotrzebowania na remonty i inwestycje.

- *W Gminie Jasienica Rosielna w województwie krosnieńskim dyrektorzy miejscowych szkół, przy pozytywnej uchwale Rady Gminy, przeznaczili w 1996 r. z wydatków bieżących szkół 107 tys. zł na dofinansowanie prowadzonych 3 inwestycji oświatowych.³¹*
- *W szkołach prowadzonych przez Kuratora Oświaty w Ciechanowie wydatki rzeczowe stanowiły średnio 10% (w liceach ogólnokształcących zaledwie 7,2%) zrealizowanych w 1996 r. wydatków bieżących, zaś wydatki majątkowe przeznaczone na realizowane inwestycje oświatowe - stanowiły 11,8% (5.642 tys. zł) wydatków dz. 79 ogółem. Podkreślić jednocześnie należy, iż wydatki te umożliwiły m.in. przeprowadzenie remontu i modernizacji 2 kotłowni, przekazanie do użytku 30 pomieszczeń do nauki (w tym 24 w szkołach podstawowych) oraz 5 sal gimnastycznych przy szkołach podstawowych.*

Kontrola wykazała również zaniedbania oraz brak gospodarności i rzetelnej organizacji remontów obiektów szkolnych.

- *W Gminie Dąbrowa Górnicza sporządzane plany remontów szkół i placówek nie były poprzedzone w latach 1995 - 1996 przeglądami stanu technicznego obiektów jednostek oświatowych. W rezultacie plany te nie obejmowały wszystkich faktycznych potrzeb remontowych. W sytuacji tej, w 1996 r. nie wykorzystano 2.620,4 tys. zł przewidzianych w budżecie gminy na remonty i inwestycje oświatowe, mimo iż w części (139,6 tys. zł) środki remontowe wydawkowano na finansowanie zadań nie ujętych w preliminarzu, w tym 14, zamiast planowanych 2 projektów technicznych; przy czym 12 tych projektów za kwotę 6.939 zł zlecono do opracowania inspektorom nadzoru zatrudnionym w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej.*

Stwierdzono również, iż w 4 przypadkach w kilka dni po zawarciu umów i zleceniu remontu, wypłacono wykonawcom robót od 47,5% (21,4 tys. zł) do 88,8% (26,8 tys. zł) ostatecznego wynagrodzenia, bez udokumentowania zakresu rzeczowego wykonanych robót.

³¹ Z ustaleń kontroli NIK p.n. „Finansowanie i realizacja inwestycji w oświacie w latach 1994 - 1996” - wynika, iż w woj. krosnieńskim w 43 gminach (na ogółem 44) w 1996 r. realizowane były inwestycje oświatowe; w kraju na ogółem 2.480 gmin - inwestycje oświatowe prowadziło 1.641 gmin

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

2.9.3. Przejmując od 1 stycznia 1996 r. szkoły podstawowe - większość gmin po raz pierwszy przygotowywała we własnym zakresie organizację roku szkolnego 1996/1997 w prowadzonych szkołach.

Z ustaleń w objętych kontrolą gminach wynikało, że zarządy gmin, współdziałając z kuratoriami oświaty, wywiązały się z tego zadania rzetelnie.

- *Czynności związane z organizacją działalności dydaktycznej szkół zostały podjęte i przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi zasadami³². Arkusze organizacji szkół zatwierdziły organy gmin w terminach właściwych (do 15 maja). Zamieszczana w tych dokumentach liczba pracowników szkół, ogólna liczba godzin przedmiotów i zajęć obowiązkowych oraz godzin przedmiotów nadobowiązkowych, w tym kół zainteresowań i innych zajęć pozalekcyjnych - były zgodne z zakresem zadań (określanych zwłaszcza w planach nauczania odpowiednich typów szkół), których finansowanie przewidziane było w planach finansowych gmin.*

W tym kontekście należy przypomnieć, iż kuratorzy oświaty tworząc możliwość organizacji i działania, prowadzonych we własnym zakresie w roku szkolnym 1996/97 szkół i placówek - zatwierdzali arkusze organizacyjne, mimo iż zamieszczany w tych dokumentach zakres zadań dydaktycznych i wychowawczych nie znajdował w części pokrycia w środkach finansowych, określonych dla tych jednostek, w ich planach.

W przypadku 3 gmin kontrola ustaliła częściowy brak zgodności organizacji nauczania z obowiązującymi unormowaniami. I tak:

- *W Gminie Kalinowo w woj. suwalskim w funkcjonujących przy szkole podstawowej oddziałach przedszkolnych zajęcia dydaktyczno-wychowawcze realizowano w wymiarze 22 godz. tygodniowo, podczas gdy zgodnie z zarządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 kwietnia 1992 r. w sprawie minimum programowego wychowania przedszkolnego oraz zestawu*

³² W myśl § 13 ust. 1 i 2 ramowego statutu szkoły publicznej (załącznik do zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 czerwca 1992 r. w sprawie ramowego statutu szkół publicznych dla dzieci i młodzieży Dz.Urz. MEN Nr 4, poz. 18) - szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym określone jest w arkuszu organizacji szkoły opracowanym przez dyrektora, najpóźniej do 15 maja każdego roku, na podstawie planu nauczania oraz planu finansowego szkoły. Arkusz organizacji szkoły zatwierdza organ prowadzący szkołę. W arkuszu organizacji szkoły zamieszcza się w szczególności liczbę pracowników szkoły łącznie z liczbą stanowisk kierowniczych, ogólną liczbę godzin przedmiotów i zajęć obowiązkowych oraz liczbę godzin przedmiotów nadobowiązkowych, w tym kół zainteresowań i innych zajęć pozalekcyjnych finansowanych ze środków przydzielanych przez organ prowadzący szkołę.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

dopuszczalnych do użytku programów wychowania przedszkolnego (MP Nr 12, poz. 86) - wymagane jest 25 godzin.

- *W gminach Grójec i Wierzbica w woj. radomskim, w przypadku odpowiednio 2 szkół i 1 szkoły zmniejszono o jedną godzinę lekcyjną (w porównaniu z obowiązującymi planami nauczania) obowiązujący wymiar godzin niektórych przedmiotów.*

Podobne uchybienia stwierdzone były szerzej przez nadzór pedagogiczny. Podkreślić należy, że kuratorzy oświaty wypełniając rzetelnie zadania nadzoru pedagogicznego, określone w art. 33 ustawy o systemie oświaty³³, nie zawsze podejmowali działania przewidziane w art. 34 tej ustawy³⁴ niezbędne do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

- *Kurator Oświaty w Suwałkach powiadamiając gminy o wynikach wizytacji szkół i stwierdzonych nieprawidłowościach (dotyczących zaniżonego (nawet o 50 %) w roku szkolnym 1996/97 wymiaru zajęć dydaktyczno-wychowawczych w oddziałach przedszkolnych działających przy szkołach) - nie polecił w drodze decyzji organom 16 gmin usunięcia tych uchybień w wyznaczonym terminie.*

Z dokumentacji nadzoru pedagogicznego wynikało, iż podejmowane działania w trybie przewidzianym w art. 34 ustawy powodowały zmiany, w wyniku których organy prowadzące szkoły przywracały stan zgodny z wymogami prawa.

- *W wyniku podjętych przez Kuratora Oświaty w Krośnie działań (przewidzianych w art. 34 ustawy) przywrócono: nauczanie indywidualne dla dzieci przewlekłe chorych w Gminie Dukla, która to działalność zawieszona została przez szkoły na podstawie decyzji Zarządu Gminy³⁵, zaś w Gminie*

³³ W myśl art. 33 - nadzór pedagogiczny polega na ocenianiu stanu warunków i efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli. Nadzorowi podlega w szczególności: zgodność zatrudniania nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami; realizacja podstaw programowych i ramowych planów nauczania; przestrzegania zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, a także przestrzeganie przepisów dotyczących obowiązku szkolnego; przestrzegania praw ucznia oraz praw dziecka; zapewnianie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki.

³⁴ Zgodnie z art. 34 ust. 1 - jeżeli szkoła lub placówka albo organ prowadzący prowadzi swoją działalność z naruszeniem przepisów ustawy, organ sprawujący nadzór pedagogiczny może polecić, w drodze decyzji, usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie.

³⁵ Decyzja ta podjęta została w związku z kwestionowaniem przez Zarząd Gminy obowiązku finansowania tej działalności szkół.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Czarna - wypłacanie nauczycielom wynagrodzeń, w terminie zgodnym z unormowaniami ustawy Karta Nauczyciela³⁶.

2.9.4. W myśl unormowań art. 67 ustawy o systemie oświaty - do realizacji celów statutowych szkoła publiczna powinna zapewnić możliwość korzystania z pomieszczeń do nauki z niezbędnym wyposażeniem biblioteki, świetlicy, gabinetu lekarskiego i dentystycznego, pomieszczeń administracyjno-gospodarczych oraz zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych.

- *Z ustaleń kontroli wynika, iż w roku szkolnym 1996/97 szkoły prowadzone przez kuratorów oświaty i gminy były w stanie zapewnić możliwość korzystania w pełnym zakresie:*
 - *z bibliotek szkolnych lub gminnych; pomieszczeń do nauki (sal lekcyjnych), przy czym ok. jedna czwarta wymagała remontu, jedna trzecia wymiany wyposażenia, zaś w zdecydowanej większości - zaopatrzenia w pomoce naukowe (w 1996 r. w strukturze wydatków dz. 79 - oświata i wychowanie wydatki na pomoce naukowe, dydaktyczne i książki - w objętych kontrolą kuratoriach oświaty, gminach i gminach o statusie miasta - stanowiły odpowiednio 0,5 %; 0,7 % i 1,4 %);*
 - *z gabinetu lekarskiego i dentystycznego - lecz funkcjonujących najczęściej w strukturze ogólnodostępnej w gminie opiece lekarskiej; świetlicy (w przypadku szkół podstawowych) - przy czym tylko w części prowadzących stołówki i żywienie uczniów.*

W zakresie znacznie odbiegającym od potrzeb zapewniana była przez szkoły możliwość korzystania z urządzeń sportowych i rekreacyjnych, bowiem nawet w szkole dysponującej salą gimnastyczną i boiskiem tylko część obowiązującego wymiaru godzin wychowania fizycznego, z uwagi na ich ogólny wymiar, mogła być organizowana z wykorzystaniem urządzeń sportowych.

³⁶ Wynagrodzenia wypłacano nauczycielom ostatniego dnia - zamiast pierwszego dnia miesiąca tzn. „z góry”.

2.10. Nadzór nad działalnością administracyjno - finansową szkół i placówek oświatowych

Sprawowanie nadzoru nad działalnością szkół i placówek oświatowych w zakresie spraw finansowych i administracyjnych jest obowiązkiem organu prowadzącego³⁷. Nadzór ten obejmować powinien w szczególności: prawidłowość dysponowania środkami budżetowymi oraz gospodarowania mieniem, przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów oraz przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Z ustaleń kontroli wynika, że kuratorzy oświaty i gminy realizowali te obowiązki w sposób zróżnicowany, a podejmowane przez te organy działania nie obejmowały pełnego zakresu zadań.

- *Stosowaną powszechnie formą nadzoru nad prawidłowością dysponowania środkami budżetowymi była, w przypadku kuratorów oświaty, analiza sprawozdań finansowych - przekazywanych przez podległe jednostki - głównie pod kątem ich zgodności z planami finansowymi. Jednakże nawet w przypadku stwierdzenia przekroczenia wydatków przewidzianych w planach finansowych szkół i placówek lub zaciągnięcia zobowiązań na kwotę przekraczającą wydatki budżetowe przewidziane w planach finansowych tych jednostek nie podejmowano działań zmierzających do pociągnięcia do odpowiedzialności osób winnych naruszenia dyscypliny budżetowej.³⁸ Z objętych kontrolą 7 kuratorów oświaty, tylko jeden Kurator Oświaty w Krośnie złożył zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny budżetowej w Kuratorium Oświaty w Krośnie oraz spowodował złożenie takich zawiadomień przez dyrektorów jednostek oświatowych, w których takie naruszenia dyscypliny budżetowej miały miejsce. W sytuacjach podobnych do wyżej opisanej - działań takich nie podjęło 6 kuratorów oświaty.*

Nadzór nad wydatkami szkół prowadzonych przez gminy był realizowany doraźnie przez członków zarządu lub upoważnionych pracowników jednostek organizacyjnych zajmujących się finansami gmin, lub wyodrębnionych

³⁷ Art. 34a ustawy o systemie oświaty.

³⁸ Przekroczenie wydatków budżetowych przewidzianych w planie finansowym jednostki wykonującej budżet oraz zaciągnięcie zobowiązań na kwotę przekraczającą wydatki przewidziane w planach finansowych jednostki stanowi naruszenie dyscypliny budżetowej (art. 57 ust. 1 pkt 2 i pkt 8 ustawy Prawo budżetowe). Zaniechanie przez kierownika jednostki lub rzeczownika dyscypliny budżetowej zawiadomienia komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej jest również naruszeniem dyscypliny budżetowej (art. 57 ust. 1 pkt 16 ww. ustawy).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

komórek obsługi finansowej szkół. Nadzorem tym obejmowano głównie wybrane wydatki bieżące szkół, zaś sporadycznie podejmowano inne zagadnienia związane z działalnością administracyjno-finansową jednostek oświatowych.

Nadzór ten nie ujawniał rażących przypadków niegospodarności, umożliwiał natomiast dokonywanie przewidzianych prawem, zmian w planach finansowych prowadzonych przez gminy szkół i placówek oświatowych oraz gromadzenie informacji o jakości pracy dyrektorów³⁹.

Analiza dokumentacji z kontroli szkół i placówek w zakresie działalności administracyjno-finansowej, przeprowadzonych przez odpowiednie komórki organizacyjne kuratoriów oświaty wykazała, iż we wszystkich objętych kontrolą jednostkach występowały różnorodne nieprawidłowości, w tym m.in. naruszające przepisy; świadczące o braku gospodarności oraz rzetelności w prowadzonej dokumentacji. Na przykład:

- *W wyniku 32 kontroli w szkołach i placówkach - przeprowadzonych w 1996 r. przez Oddział Kontroli Finansowej Wydziału Ekonomicznego Kuratorium Oświaty w Łodzi - ujawnione nieprawidłowości wymagały wydania 21 zaleceń pokontrolnych, złożenia 3 doniesień do prokuratury w związku z naruszeniem ustawy o rachunkowości⁴⁰ oraz 3 zawiadomień do komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Przekazane dyrektorom zalecenia pokontrolne związane były m.in. z ujawnianymi nieprawidłowościami w zakresie: żywienia wychowanków placówek opieki całkowitej (rozpisywanie nadmiernej ilości zużycia artykułów żywnościowych); dokonywania przedpłat na usługi przy jednoczesnym nieopłacaniu bieżących rachunków, niezgodnego z ustawą o rachunkowości m.in. prowadzenia ksiąg rachunkowych; dokumentowania i ewidencjonowania operacji gospodarczych i finansowych; naruszenia ustawy o zamówieniach publicznych⁴¹; przekazywania na środki specjalne kwot uzyskanych ze sprzedaży składników majątkowych;*

³⁹ W myśl art. 61 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz.U. Nr 3, poz. 19 z późn. zm.) - praca nauczyciela podlega ocenie. Oceny pracy dyrektora szkoły prowadzonej przez gminy dokonuje organ sprawujący nadzór pedagogiczny w porozumieniu z zarządem gminy (§ 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 lutego 1997 r. w sprawie kryteriów oraz szczegółowych zasad i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela oraz zadań i obowiązków dyrektora szkoły w zakresie opieki nauczycielami rozpoczynającymi pracę w zawodzie (Dz.U. Nr 18, poz. 101).

⁴⁰ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591; z 1997 r. Nr 32, poz. 183 i Nr 43, poz. 272).

⁴¹ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. nr 76, poz. 344 i Nr 130, poz. 645; z 1996 r. Nr 99, poz. 488).

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

nieprawidłowego naliczania wynagrodzeń pracowników; powierzania tej samej osobie obowiązków księgowej, kasjera i sekretarza jednostki; nieprawidłowego sporządzania arkuszy organizacyjnych.

- Przeprowadzane w 1996 r. przez Kuratorium Oświaty w Suwałkach kontrole finansowo-gospodarcze w 13 jednostkach oświatowych ujawniły liczne nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami pieniężnymi i rzeczowymi; prowadzonej rachunkowości i ochronie mienia, co wymagało wystosowania 111 zaleceń pokontrolnych do dyrektorów szkół i placówek.*
- Z 35 protokołów kontroli finansowo-gospodarczych przeprowadzonych w 1996 r. przez Kuratorium Oświaty w Radomiu wynikało m.in., iż w 7 jednostkach oświatowych nieprawidłowo prowadzone były kartoteki magazynowe oraz wadliwe sporządzane raporty kasowe, w 6 inwentaryzacja przeprowadzona była nieprawidłowo, zaś w 4 ujawnione nieprawidłowości dotyczyły ewidencjonowania wydatków funduszu świadczeń socjalnych.*

Podobny zakres nieprawidłowości w działalności administracyjno - finansowej szkół i placówek oświatowych stwierdzały pozostałe, objęte niniejszą kontrolą kuratoria oświaty.

Podkreślić przy tym należy, iż Kurator Oświaty w Katowicach wprowadzając z dniem 21.08.1996 r. nowy regulamin organizacyjny Kuratorium Oświaty - nie przewidywał potrzeby dalszego funkcjonowania zespołu kontrolno-rewizyjnego, prowadzącego dotąd nadzór nad działalnością administracyjno-finansową szkół i placówek oświatowych.

Z ustaleń kontroli wynika, iż prowadzone przez kuratorów oświaty i gminy szkoły i placówki oświatowe nie były objęte systematycznym nadzorem w zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów.

Organizowany w tym zakresie nadzór ograniczono w zasadzie do przeglądu stanu przygotowania obiektów szkół i placówek przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego.

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

W toku postępowania kontrolnego kierownicy kontrolowanych jednostek nie zgłaszali zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli, nie odnotowano też odmowy ich podpisania.

W związku z prowadzoną kontrolą zasięgnięto informacji w 56 nie objętych kontrolą jednostkach. Informacje te dotyczyły m.in. spraw administracyjno-finansowych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez kuratorów oświaty i gminy.

W kontrolach nie wystąpiła potrzeba przesłuchania świadków, ani też korzystania z pomocy biegłych i specjalistów.

Wyniki kontroli omówiono na 19 naradach pokontrolnych.

Wystąpienia pokontrolne (44) skierowane zostały do Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Finansów, wojewodów (3), kuratorów oświaty (7), organów gmin (32).

Adresaci wystąpień pokontrolnych nie zgłaszali zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach.

Wnioski skierowane i przyjęte do realizacji przez Ministra Edukacji Narodowej zamieszczono w syntezie niniejszej informacji.

Ponadto w kontekście dostrzeganej powszechnie konieczności doskonalenia zasad subwencjonowania gmin, w wystąpieniu pokontrolnym sformułowana została propozycja rozważenia przez MEN celowości udziału wojewodów w podziale pomiędzy gminy środków subwencji na zadania oświatowe i w związku z tym - nowelizacji art. 12a ustawy o finansowaniu gmin. Podstawą sformułowania takiej propozycji było uznanie, iż algorytmiczny rozdział subwencji nie zawsze uwzględnia jednostkowe problemy wynikające z warunków funkcjonowania szkół na terenie każdej gminy. Natomiast ustawa o finansowaniu gmin daje - w uzasadnionych przypadkach - możliwość dokonywania korekt jedynie poprzez przyznanie gminom dodatkowych kwot pochodzących z rezerwy subwencji oświatowej. Dysponowanie tą rezerwą należy do kompetencji Ministra Finansów, który w tej sprawie zasięga opinii Ministra Edukacji Narodowej oraz strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Obecnie Minister Edukacji Narodowej nie dysponuje niezbędnymi do wydania takiej opinii szczegółowymi informacjami ze względu na podporządkowanie kuratorów oświaty wojewodom.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Wniosek skierowany do Ministra Finansów dotyczył wykorzystania rezerwy subwencji oświatowej zgodnie z unormowaniami ustawy o finansowaniu gmin.

Wnioski skierowane do kuratorów oświaty zmierzały w kierunku:

- dopełnienia w pełnym zakresie wymogów prawnych i dokumentacyjnych związanych z przekazywanymi do prowadzenia gminom szkołami i placówkami oświatowo - wychowawczymi,
- doskonalenia zasad współpracy z samorządami w zakresie czynności wizytacyjnych i kontrolnych podejmowanych w szkołach i placówkach oświatowo - wychowawczych prowadzonych przez gminy,
- przestrzegania obowiązujących zasad planowania oraz racjonalnego wykorzystania środków przeznaczonych na finansowanie szkół i placówek oświatowo - wychowawczych.

Wnioski kierowane do organów gmin wskazywały na potrzebę:

- doprowadzenia do zgodności zajęć dydaktyczno - wychowawczych prowadzonych w szkołach z obowiązującymi planami nauczania,
- zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki i wychowania, w tym stanu technicznego oraz wyposażenia obiektów szkół i innych placówek oświatowych,
- zgodnego z zasadami wykorzystania otrzymywanych z budżetu państwa subwencji i dotacji na finansowanie zadań oświatowych,
- aktualizacji i uzupełnienia dokumentów organizacyjnych przejętych placówek oświatowych,
- uzgadniania z właściwymi kuratorami oświaty planów i zmian sieci publicznych szkół podstawowych.

Realizacja zadań administracji rządowej i gmin w zakresie prowadzenia
szkół i placówek oświatowych

Dyrektor Departamentu
Edukacji, Nauki i Kultury

Stefan Lubiszewski

Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Zbigniew Wesółowski
Warszawa, lipca 1997 r.

ZATWIERDZAM:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski
Warszawa, 16 lipca 1997 r.