



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-16-02/2013
P/13/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/069 – Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Adrian Gosk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87249 z dnia 6 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łapach („Urząd” lub „UM”), ul. Gen. Wł. Sikorskiego 24 (kod pocztowy: 18-100)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiktor Brzosko – Burmistrz Łap (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,¹ wpływ likwidacji Szkoły Podstawowej w Bokinach oraz Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym na warunki kształcenia uczniów i realizację zadań oświatowych w gminie Łapy.

Ocena ogólna

Powyższa ocena wynika z przeprowadzenia przez Gminę likwidacji obu szkół według wymaganej procedury, poprawy warunków kształcenia uczniów zlikwidowanych szkół i objęcia ich bezpłatnym dowożeniem. Uzyskano też korzyści ekonomiczne wynoszące rocznie ok. 977,4 tys. zł. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepodjęcia skutecznych działań w celu efektywnego zagospodarowania nieruchomości po zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Bokinach,
- udzielenia od września do grudnia 2012 roku dotacji w kwocie 126,1 tys. zł osobie prowadzącej Niepubliczną Szkołę Podstawową w Daniłowie Dużym, mimo że nie spełniła ona wymogu określonego w art. 90 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty², oraz przekazania jej w roku szkolnym 2012/2013 dotacji wyższej o 11,5 tys. zł niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja gminnej sieci szkół oraz warunki kształcenia uczniów w wyniku likwidacji szkół

1.1. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkoły

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W roku szkolnym 2013/2014 w Gminie Łapy funkcjonowało 11 szkół i przedszkoli gminnych, w tym: dwa przedszkola (łącznie 14 oddziałów i 355 wychowanków), sześć szkół podstawowych (z 56 oddziałami i 958 uczniami) oraz trzy gimnazja (posiadające ogółem 27 oddziałów i 601 uczniów). W pięciu (z sześciu) szkołach podstawowych utworzono oddziały przedszkolne (łącznie 10 oddziałów i 207 wychowanków).

Do obsługi ekonomiczno-administracyjnej i finansowo-księgowej gminnych szkół, przedszkoli i placówek oświatowych w 1999 roku powołano Biuro Obsługi Szkół Samorządowych w Łapach („Biuro”), podległe bezpośrednio Burmistrzowi Łap (w okresie objętym kontrolą Urząd nie zatrudniał pracowników zajmujących się realizacją zadań oświatowych Gminy).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

1.1.2. W okresie objętym kontrolą (z końcem roku szkolnego 2011/2012) zlikwidowano dwie szkoły prowadzone przez Gminę, tj. szkoły podstawowe w Bokinach i Daniłowie Dużym, do których uczęszczało najmniej uczniów spośród wszystkich gminnych szkół podstawowych. W ostatnim roku funkcjonowania do Szkoły Podstawowej w Bokinach uczęszczało 21 uczniów i trzech wychowanków oddziału przedszkolnego, a do Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym 31 uczniów i 18 wychowanków oddziału przedszkolnego.³

(dowód: akta kontroli str. 3-9,13-14,24)

1.1.3. Gmina podjęła prawidłowe działania w celu likwidacji obu szkół:

- 1 lutego 2012 roku Burmistrz Łap zorganizował spotkanie z sołtysami i radami sołectkami Bokin i Wólki Waniewskiej (obu miejscowości z obwodu Szkoły Podstawowej w Bokinach), na którym przedstawiono główną przesłankę likwidacji ww. szkoły, tj. przyczyny ekonomiczne, a także wstępną koncepcję zagospodarowania budynku (bezpłatne użyczenie lub dzierżawę na potrzeby ośrodka edukacji ekologicznej). Ponadto 8 lutego 2012 roku Burmistrz Łap zorganizował spotkanie wiejskie z udziałem 50 zainteresowanych mieszkańców, w trakcie którego omawiano szczegóły planowanej likwidacji,
- 24 lutego 2012 roku Rada Miejska podjęła uchwały w sprawie zamiaru likwidacji z końcem roku szkolnego 2011/2012 obu szkół i upoważniła Burmistrza do prowadzenia dalszego postępowania związanego z procesem likwidacyjnym⁴. W uchwałach wskazano m.in., że od 1 września 2012 roku miejscowości z obwodu szkolnego likwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach zostaną włączone do obwodu Szkoły Podstawowej w Łupiance Starej, a miejscowości z obwodu Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym do obwodu Szkoły Podstawowej nr 2 w Łapach. W dniu 27 lutego 2012 roku treść ww. uchwał wywieszono na tablicach ogłoszeń w miejscowościach: Bokiny, Wólka Waniewska, Daniłowo Duże oraz Daniłowo Małe,
- w dniach 24-29 lutego 2012 roku o zamiarze likwidacji obu szkół powiadomiono rodziców uczniów uczęszczających do obu szkół wskazując m.in., że proces likwidacji spowodowany był głównie małą liczbą uczniów i wysokimi kosztami kształcenia,
- na przełomie lutego i marca 2012 roku Burmistrz Łap wystąpił o opinie w sprawie likwidacji obu szkół do Podlaskiego Kuratora Oświaty i dwóch nauczycielskich związków zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 25-54,57-59,62-105,108-110)

W związku z likwidacją Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym 112 mieszkańców miejscowości z jej obwodu złożyło do Urzędu i do Podlaskiego Kuratora Oświaty protest przeciwko likwidacji szkoły (treść protestu Burmistrz Łap przekazał Wojewodzie Podlaskiemu). Nie wpłynęły natomiast protesty dotyczące likwidacji Szkoły Podstawowej w Bokinach.

(dowód: akta kontroli str. 114-122)

Zamiar likwidacji Szkoły Podstawowej w Bokinach pozytywnie zaopiniował Podlaski Kurator Oświatowy oraz Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Łapach, a negatywnie Organizacja Zakładowa NSZZ Solidarność Pracowników Oświaty i Wychowania z Łap, uzasadniając swoje stanowisko „dobrem uczenia i ochroną miejsc pracy”.

Negatywnie został zaś zaopiniowany projekt likwidacji Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym. Podlaski Kurator Oświatowy i Zarząd Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Łapach uzasadniali to głównie: wysokim poziomem nauczania, sprzeciwem rodziców, zaangażowaniem społeczności lokalnej i utratą miejsca integracji lokalnej oraz wydłużeniem o 9 km drogi uczniów do szkoły. Natomiast Organizacja Zakładowa NSZZ Solidarność Pracowników Oświaty i Wychowania z Łap negatywne stanowisko uzasadniła „dobrem uczenia i ochroną miejsc pracy”.

(dowód: akta kontroli str. 55-56,60-61,106-107,111-113)

Pomimo negatywnych opinii w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym, Rada Miejska 20 kwietnia 2012 roku podjęła uchwały w sprawie likwidacji obu szkół z końcem roku

³ W ostatnich dwóch latach funkcjonowania Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym część dzieci zamieszkujących w dwóch miejscowościach jej obwodu, tj. w Łapach Korczakach i Łapach Pluśniakach (łącznie ośmioro dzieci w roku 2010/2011 i pięcioro dzieci w roku 2011/2012) uczęszczała do Szkoły Podstawowej nr 2 w Łapach.

⁴ Uchwała nr XXI/198/12 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 24 lutego 2012 r. w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Bokinach oraz uchwała nr XXI/199/12 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 24 lutego 2012 r. w sprawie zamiaru likwidacji Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym.

szkolnego 2011/2012⁵, uzasadniając je przyczynami ekonomicznymi oraz poprawą warunków nauki. Wskazano w nich m.in., że wg danych demograficznych nie jest przewidywana możliwość znacznego wzrostu liczby uczniów, a także iż:

- w Szkole Podstawowej w Bokinach roczny koszt kształcenia ucznia w 2011 roku wyniósł 16,9 tys. zł, z czego środki Gminy wynosiły 6,7 tys. zł, a liczba uczniów w oddziale wynosiła od jednego do sześciu (na jeden etat pracownika przypadało 3,5 ucznia),
- w Szkole Podstawowej w Daniłowie Dużym roczny koszt kształcenia ucznia w 2011 roku wyniósł 13,2 tys. zł, z czego środki Gminy wynosiły 7 tys. zł, zaś liczba uczniów w oddziale wynosiła od trzech do ośmiu (na jeden etat pracownika przypadało czterech uczniów).

Jednocześnie uczniom likwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach zapewniono możliwość kontynuowania nauki w Szkole Podstawowej w Łupiance Starej, a uczniom likwidowanej Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym - w Szkole Podstawowej nr 2 w Łapach.

(dowód: akta kontroli str. 62-63,123-124)

1.1.4. W perspektywie kolejnych siedmiu lat (od roku szkolnego 2011/2012) liczba uczniów w obu zlikwidowanych szkołach utrzymałaby się na zbliżonym poziomie. W rocznikach 2006-2012 w obwodzie zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach zameldowane było od jednego do pięciu dzieci, a w obwodzie Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym od czterech do dziewięciu dzieci (w 2005 roku sześcioro dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 15)

1.1.5. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy funkcjonowała jedna szkoła niepubliczna, powstała na bazie zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym. W dniu 10 lipca 2012 roku Zastępca Burmistrza Łap podpisał z osobą prowadzącą tę szkołę, tj. z Fundacją „Larus” z Krzyżewa, umowę użyczenia (na czas nieokreślony) części nieruchomości po byłej szkole, w celu prowadzenia działalności edukacyjnej, rehabilitacyjnej, szkoleniowej i społecznej. Na rzecz tej szkoły przekazano też nieodpłatnie na okres do 31 sierpnia 2014 roku wyposażenie, w tym księgozbiór biblioteczny i pomoce edukacyjne, co szerzej omówiono w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 240-254,282-294)

1.1.6. Funkcjonująca na terenie Gminy w roku szkolnym 2013/2014 sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjów była zgodna z planem sieci ustalonym 22 czerwca 2012 roku przez Radę Miejską, na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Obie miejscowości wchodzące wcześniej w skład obwodu Szkoły Podstawowej w Bokinach (Bokiny i Wólka Waniewska) włączono, zgodnie z planem, do obwodu najbliższej im gminnej szkoły podstawowej, tj. w Łupiance Starej, oddalonej o ok. 4-5 km. Natomiast wszystkie miejscowości z obwodu Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym (Daniłowo Duże, Daniłowo Małe, Gaśówka Oleksin, Łapy Korczaki i Łapy Pluśniaki) włączono do obwodu Szkoły Podstawowej nr 2 w Łapach (oddalonej ok. 4-8 km), do której przed likwidacją również dowożono uczniów z tego obwodu. Faktycznie jednak uczniów zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym przejęła Niepubliczna Szkoła Podstawowa w Daniłowie Dużym, powstała na bazie zlikwidowanej placówki gminnej.

(dowód: akta kontroli str. 15,125-136)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1.2. Nauczanie uczniów po likwidacji szkoły

1.2.1. Warunki lokalowe i wyposażenie edukacyjne dla uczniów zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach poprawiły się, ponieważ przejmująca uczniów Szkoła Podstawowa w Łupiance Starej, dysponowała m.in.:

- większą ilością sal lekcyjnych (osiem sal o pow. 50 m² w stosunku do pięciu sal o pow. 30 m² w Bokinach),
- biblioteką szkolną z większym księgozbiorem (6,9 tys. woluminów wobec 2,3 tys. w Bokinach),
- lepszymi warunkami do prowadzenia zajęć sportowych, tj. mini salą gimnastyczną (w Bokinach zajęcia sportowe prowadzono na korytarzu), a także placem zabaw – tzw. zieloną salą gimnastyczną, której w Bokinach nie było,

⁵ Uchwała nr XXIII/213/12 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 20 kwietnia 2012 roku w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Bokinach oraz uchwała nr XXIII/214/12 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 20 kwietnia 2012 roku w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym.

- większą ilością stanowisk komputerowych (16 komputerów wobec pięciu w Bokinach), umożliwiających jednoosobową pracę ucznia na zajęciach w pracowni,
- świetlicą szkolną o powierzchni ok. 60 m², w której zapewniono możliwość spożywania gorącego posiłku (brak świetlicy w Bokinach),
- trzema pomieszczeniami na potrzeby oddziału przedszkolnego, podczas gdy w Szkole Podstawowej w Bokinach na cele oddziału przedszkolnego wygospodarowano jedno pomieszczenie łączone z klasą I. (dowód: akta kontroli str. 16-19,45-47,163)

Nie zmieniły się natomiast warunki lokalowe dla uczniów zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym. Do ich kształcenia wykorzystywano bowiem głównie dotychczasową infrastrukturę szkolną. Nowy podmiot prowadzący dodatkowo udostępnił część sprzętu będącego jego własnością (m.in. rzutnik multimedialny, kamerę wideo oraz pomoce edukacyjne do ćwiczeń z przyrody). Przeprowadził prace remontowe na korytarzach, w szatniach i łazienkach na parterze budynku oraz w pomieszczeniach administracyjnych, a także zakupił meble dla uczniów oraz drobny sprzęt AGD (łącznie za ok. 10 tys. zł). W trakcie kontroli NIK oczekiwał też na dostawę sprzętu i pomocy dydaktycznych (m.in. tablicy multimedialnej, magnetofonu i sprzętu sportowego). (dowód: akta kontroli str. 138-143,282-294)

1.2.2. Na etapie przygotowania likwidacji obu szkół w Urzędzie i Biurze nie podejmowano działań w celu zidentyfikowania różnic pomiędzy programami nauczania stosowanymi w likwidowanych szkołach, a obowiązującymi w szkołach przejmujących uczniów. Występowanie różnic programowych zidentyfikował Dyrektor Szkoły Podstawowej w Łupiance Starej. W Szkole tej wyrównano poziom opanowania podstawy programowej przejętych uczniów, a także umożliwiono im kontynuowanie nauki tego samego języka obcego (angielskiego). Z kolei w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Daniłowie Dużym plan nauczania stworzony został w oparciu o plany nauczania z ostatnich lat funkcjonowania szkoły gminnej (m.in. korzystano z tych samych podręczników i kontynuowano naukę języka angielskiego). Istotne zmiany dotyczyły jedynie zajęć dodatkowych – rozszerzenia oferty kół zainteresowań oraz nauki zachowań proekologicznych. (dowód: akta kontroli str. 3,138-147)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1.3. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkoły

W Szkole Podstawowej w Łupiance Starej, przejmującej uczniów zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach:

- nie prowadzono nauczania w klasach łączonych, co miało miejsce w Szkole Podstawowej w Bokinach,
- nauczanie prowadzono w klasach 10-15 osobowych, zaś w zlikwidowanej szkole liczebność klas wynosiła od jednego do sześciu uczniów,
- uczniom dojeżdżającym zorganizowano zajęcia świetlicowe,
- prowadzono dziewięć rodzajów zajęć pozalekcyjnych, wobec czterech w Szkole Podstawowej w Bokinach.

W Niepublicznej Szkole Podstawowej w Daniłowie Dużym, utworzonej na bazie zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym, nie nastąpiły zaś zmiany w organizacji nauczania (m.in. w dalszym ciągu występowało łączenie oddziałów).

(dowód: akta kontroli str. 16-19,138-143,146-147,282-294)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1.4. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół

Poziom kwalifikacji zawodowych kadry pedagogicznej w Szkole Podstawowej w Łupiance Starej (przejmującej uczniów z Bokin) był wyższy od występującego w zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Bokinach. Większość nauczycieli tej szkoły, tj. 90,1% (10,9 etatu) było nauczycielami mianowanymi lub dyplomowanymi, podczas gdy taki poziom awansu zawodowego posiadało 61,5% (4,4 etatu) zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach.

(dowód: akta kontroli str. 20)

Natomiast poziom kwalifikacji zawodowych kadry pedagogicznej w Niepublicznej Szkole Podstawowej w Daniłowie Dużym był niższy w stosunku do występującego w zlikwidowanej

szkole gminnej. Nauczycielami mianowanymi lub dyplomowanymi było w niej 22,2% zatrudnionych (dwie osoby), zaś w zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Daniłowie Dużym odsetek ten wynosił 78,2% (6,11 etatu). Nauczyciele w placówce utworzonej na bazie szkoły gminnej zostali zatrudnieni na podstawie umów o pracę (sześć osób) i umów zlecenia (pozostałe trzy osoby). Tygodniowy wymiar pracy nauczycieli pozostających w stosunku pracy (zatrudnionych również w okresie wakacyjnym) wynosił 40 godzin, z czego pensum dydaktyczne stanowiło od 10 (w przypadku dyrektora) do 26 godzin, zaś przeciętne wynagrodzenie w pierwszym roku szkolnym po przejęciu uczniów wynosiło 1.833 zł, co stanowiło ok. 42,5% przeciętnego wynagrodzenia nauczyciela w szkołach gminnych (4.318 zł).

(dowód: akta kontroli str. 21,156-162,209-210)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację gminnej sieci szkół i zapewnienie uczniom zlikwidowanych szkół odpowiednich warunków kształcenia.

2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół na terenie Gminy

Opis stanu
faktycznego

2.1. Gmina wywiązywała się z obowiązku – ustalonego w art. 17 ust. 3 ustawy o systemie oświaty – zorganizowania dowożenia do szkół uczniów zamieszkałych w odległościach przekraczających normy wskazane w art. 17 ust. 2 tej ustawy. W latach szkolnych 2011/2012 i 2012/2013 dowożenie zapewniono uczniom w dwóch rejonach, tj. do Gimnazjum nr 1 w Łapach i Szkoły Podstawowej nr 2 w Łapach (kursy obsługiwane przez podmiot zewnętrzny) oraz do Gimnazjum w Płonce i Szkoły Podstawowej w Płonce, a od 1 września 2012 r. - dodatkowo do Szkoły Podstawowej w Łupiance Starej (kursy obsługiwane przez autobus gminny). Maksymalna długość trasy dowożenia uczniów wynosiła 18 km (dojazd na tym odcinku trwał ok. 30 minut). Dowożonym uczniom, stosownie do wymogów ustalonych w art. 17 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy, zapewniono opiekunów, odpowiedzialnych m.in. za: weryfikację listy obecności, opiekę w trakcie przejazdu, a także przy wsiadaniu i wysiadaniu z pojazdu.

Gmina Łapy w roku szkolnym 2012/2013 nie finansowała kosztów dojazdu środkami komunikacji publicznej. Dla czterech uczniów niepełnosprawnych zorganizowano natomiast dowożenie indywidualne (żadne z tych dzieci nie uczęszczało do Szkoły Podstawowej w Łupiance Starej, ani nie mieszkało w granicach jej obwodu).

(dowód: akta kontroli str. 211-239)

2.2. Odległość od miejsca zamieszkania uczniów uczęszczających do zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach (do 1,5 km) nie wymagała zorganizowania przez Gminę dowożenia. Kursowanie autobusu gminnego obsługującego ten rejon w roku szkolnym 2011/2012 odbywało się według rozkładu przewidującego, m.in.:

- cztery kursy w godzinach porannych (od godz. 7.00 do 8.32) przeznaczone dla uczniów dowożonych do Gimnazjum w Płonce (w tym z Bokin i Wólki Waniewskiej) oraz do Szkoły Podstawowej w Płonce i Szkoły Podstawowej w Łupiance Starej (przejmującej uczniów od roku szkolnego 2012/2013),
- w godzinach popołudniowych (od godz. 13.15 do 15.20) zorganizowano pięć kursów powrotnych.

Po zlikwidowaniu Szkoły Podstawowej w Bokinach, od września 2012 roku, 16 z 18 uczniów przejętych przez Szkołę Podstawową w Łupiance Starej zaczęło dowozić do tej szkoły, gdyż odległość ich zamieszkiwania przekraczała normy ustalone w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, a pozostałym dwóm uczniom – ze względu na ich stan zdrowia – zapewniono nauczanie domowe.

Likwidacja Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym nie miała zaś wpływu na zmianę drogi do szkoły jej uczniów, gdyż ich nauczanie faktycznie przejęła szkoła niepubliczna powstała na bazie zlikwidowanej szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 13-14,148,165)

2.3. Likwidacja obu szkół nie skutkowałą koniecznością zakupu nowych pojazdów, ani zatrudnianiem dodatkowych kierowców. Wydłużyła się natomiast o ok. 18 km długość trasy dowożenia uczniów w tym rejonie. W rozkładzie jazdy wprowadzono dodatkowy poranny kurs z Bokin (wyjazd o godz. 7.46) i Wólki Waniewskiej (wyjazd o godz. 7.51) do Łupianki Starej (przyjazd o godz. 7.59).

Ogłędziny wszystkich kursów porannych obsługiwanych przez autobus gminny (łącznie 65 km pokonanych od godz. 7.00 do godz. 8.48) wykazały m.in., że:

- pojazd posiadał aktualne badania techniczne,
- autobus szkolny punktualnie dotarł do wszystkich miejsc przystankowych przewidzianych w rozkładzie jazdy,
- ilość miejsc siedzących była wystarczająca dla przewożonych pasażerów,
- opiekun uczniów w trakcie przejazdu wykonywał powierzone zadania (nadzorował wsiadanie i wysiadanie uczniów oraz zajęcie miejsc siedzących, kontrolował bezpieczeństwo i ład wewnątrz pojazdu),
- część przystanków dla dowożonych uczniów była oznakowana (Bokiny, Jeńki, Łupianka Stara, Płonka Kozły, Płonka Kościelna) i wyposażona w chroniące przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi zadaszenia (Bokiny i Płonka Kozły). Natomiast pozostałe (Wólka Waniewska, Jeńki Kolonia, Roszki Wodźki, Roszki Włodki, Matyski, Somachy i Skwarki) nie posiadały tego typu infrastruktury,
- uczniowie z Bokin (przewożeni ok. 9 km, od godz. 7.46) i Wólki Waniewskiej (przewożeni ok. 6 km, od godz. 7.51) zostali dowiezieni do Szkoły Podstawowej w Łupiance Starej o godz. 7.59, tj. na 21 min. przed rozpoczęciem zajęć.

Wydatki Gminy z tytułu zorganizowania dowożenia uczniów do szkół wzrosły z 269,2 tys. zł w roku szkolnym 2011/2012 do 299,1 tys. zł w roku szkolnym 2012/2013, co spowodowane było: zwiększeniem kosztów zakupu usług transportowych w rejonie Gimnazjum nr 1 w Łapach i Szkoły Podstawowej nr 2 w Łapach (z 136,3 tys. zł do 149,7 tys. zł), wzrostem kosztów utrzymania autobusu gminnego (z 96,8 tys. zł do 107,8 tys. zł) oraz zwiększeniem wydatków na indywidualne dowożenie czterech uczniów niepełnosprawnych (z 36,1 tys. zł do 41,6 tys. zł). Wprowadzenie do rozkładu dodatkowego porannego kursu autobusu gminnego (związanego z likwidacją Szkoły Podstawowej w Bokinach) zwiększyło wydatki Gminy w roku szkolnym 2012/2013 o ok. 8,5 tys. zł (wcześniejsze szacunki Gminy zakładały wzrost tych wydatków o ok. 19 tys. zł rocznie). (dowód: akta kontroli str. 44,230-239)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zorganizowanie dowożenia uczniów zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach.

3. Finansowanie zadań oświatowych gminy

3.1. Zagospodarowanie majątku zlikwidowanych szkół

*Opis stanu
faktycznego*

3.1.1. Urząd 31 sierpnia 2012 roku przejął protokolarnie nieruchomości po zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Bokinach (o powierzchni 1,89 ha i wartości księgowej 190,7 tys. zł). W jej skład wchodziły: budynek szkolny, budynek gospodarczy, ogrodzony plac szkolny oraz budynek mieszkalny dla nauczycieli, w którym zamieszkiwała nauczycielka Szkoły Podstawowej w Łupiance Starej wraz z rodziną. Po dwóch miesiącach, umową z 1 listopada 2012 roku, Urząd przekazał tę nieruchomość w użyczenie Domowi Kultury w Łapach, który zarządzał nią do czasu zakończenia niniejszej kontroli. Z informacji uzyskanej od Dyrektora Domu Kultury wynika, że w ciągu 11 miesięcy jedynie raz wykorzystywano nieruchomość po zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Bokinach, tj. przy okazji organizacji festynu wiejskiego w lipcu 2013 roku. Z odpowiedzi Dyrektora Domu Kultury wynika też, iż nie planuje on wzrostu stopnia wykorzystania nieruchomości, gdyż Dom Kultury posiada już świetlicę wiejską w Bokinach. Koszty utrzymania nieruchomości w okresie od listopada 2012 r. do 27 września 2013 r. wyniosły zaś 11,5 tys. zł.

W listopadzie 2012 roku nauczycielka zamieszkała na terenie przedmiotowej nieruchomości wniosła do Urzędu podanie o wykup budynku mieszkalnego wraz z częścią gruntu. Zgody na sprzedaż nie wyraziła jednak Rada Miejska. Zainteresowanie ww. nieruchomością od kwietnia 2013 roku przejawiała także organizacja pożytku publicznego, ale warunkowała przejęcie uregulowaniem stosunków Gminy z najemcą.

Gmina niezwłocznie zagospodarowała zaś majątek ruchomy zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach (m.in. 28 krzesel, trzy telewizory, lodówka, dwa zestawy komputerowe i jeden

komputer przenośny, kserokopiarka, kosiarka, odkurzacz, 375 książek) o łącznej wartości księgowej 31,8 tys. zł. Przekazano go bowiem 14 listopada 2012 roku Szkole Podstawowej w Łupiance Starej, przejmującej uczniów zlikwidowanej szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 240-281,378)

3.1.2. Z kolei nieruchomością po zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Daniłowie Dużym, o powierzchni 0,87 ha i wartości księgowej 208,3 tys. zł, w skład której wchodziły: budynek szkolny, budynek gospodarczy oraz ogrodzony plac szkolny, przekazano 27 sierpnia 2012 roku osobie prowadzącej szkołę niepubliczną utworzoną na bazie zlikwidowanej szkoły.

Majątek ruchomy po zlikwidowanej szkole (m.in. meble, urządzenia elektroniczne i AGD, sprzęt sportowy, 2.382 książek o łącznej wartości księgowej 125,5 tys. zł) przekazano zaś 27 sierpnia 2012 roku Szkole Podstawowej nr 2 w Łapach, która zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej przejmowała uczniów z obwodu Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym. W tym samym dniu dyrektor Szkoły Podstawowej nr 2 w Łapach całość otrzymanego wyposażenia przekazał w użyczenie Niepublicznej Szkole Podstawowej w Daniłowie Dużym na okres do 31 sierpnia 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 282-294,378)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu skutecznych działań w celu efektywnego zagospodarowania niewykorzystanego majątku po Szkole Podstawowej w Bokinach, mimo upływu blisko 15 miesięcy od jej likwidacji i ponoszenia kosztów utrzymania, wynoszących dotychczas 11,5 tys. zł. Burmistrz Łap zwrócił się 20 czerwca 2013 roku do Rady Miejskiej o opinię w sprawie sprzedaży nieruchomości na rzecz dotychczasowego najemcy, jednak 27 września 2013 roku Rada zajęła w tej sprawie negatywne stanowisko.

(dowód: akta kontroli str. 255-272,278-281)

Zdaniem Burmistrza Łap priorytetem ze względów ekonomicznych była likwidacja szkoły. Sprawa najemcy nie została rozwiązana do chwili obecnej ze względu na jej skomplikowany charakter.

(dowód: akta kontroli str. 374-376)

3.2. Wpływ likwidacji szkoły na zmiany w zatrudnieniu pracowników do realizacji zadań oświatowych

3.2.1. Spośród dziewięciu pracowników zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Bokinach (ośmiu nauczycieli i jeden pracownik administracyjny), z sześcioma nauczycielami rozwiązano stosunki pracy na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela⁶ i wypłacono im odprawy (łącznie 59,8 tys. zł), a jeden nauczyciel został przeniesiony do pracy w innej szkole. Wygasły natomiast umowy o pracę zawarte na czas określony z jednym nauczycielem i pracownikiem administracyjnym.

Z kolei z 14 pracowników zlikwidowanej Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym (12 nauczycieli i dwóch pracowników administracyjnych), z ośmioma nauczycielami rozwiązano stosunki pracy na podstawie art. 20 ust. 1 Karty Nauczyciela i wypłacono im 86,7 tys. zł odprawy, jednego nauczyciela i jednego pracownika administracyjnego przeniesiono do pracy w innej szkole. W przypadku drugiego pracownika administracyjnego, nastąpiło rozwiązanie umowy zawartej na czas nieokreślony. Wygasły zaś umowy o pracę zawarte na czas określony z trzema nauczycielami.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 22)

3.2.2. Likwidacja Szkoły Podstawowej w Bokinach oraz Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym nie spowodowała zmiany w organizacji obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół w Gminie oraz nie miała wpływu na liczbę osób zatrudnionych w Biurze Obsługi Szkół Samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 4-9, 22)

3.2.3. Likwidacja Szkoły Podstawowej w Bokinach i przejęcie jej uczniów przez Szkołę Podstawową w Łupiance Starej nie wpłynęło na zwiększenie zatrudnienia w szkole przejmującej. Pomimo wzrostu liczby uczniów z 53 w roku szkolnym 2011/2012 do 72 w roku szkolnym 2012/2013, liczba oddziałów pozostała na tym samym poziomie, a liczba nauczycieli zatrudnionych w tych latach zmniejszyła się z 15 do 14.

(dowód: akta kontroli str. 13-14,168,379-380)

*Ustalone
nieprawidłowości*

⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

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

3.3. Finansowanie przez Gminę szkół niepublicznych przejmujących uczniów szkół zlikwidowanych

3.3.1. Uchwałą z 25 marca 2011 r. Rada Miasta ustaliła zasady udzielania dotacji dla szkół niepublicznych w Gminie.⁷ Określono w niej wysokość dotacji, która odpowiadała postanowieniom art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty (dotacja na każdego ucznia w wysokości równej części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę), tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości jej wykorzystywania, tj. zgodnie z wymogiem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 295-302, 377)

3.3.2. Na funkcjonowanie w roku szkolnym 2012/2013 Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym Gmina przekazała organowi prowadzącemu 382,8 tys. zł, w tym 126,1 tys. zł od września do grudnia 2012 roku i 256,7 tys. zł od stycznia do sierpnia 2013 roku. Dotację wyliczono biorąc pod uwagę faktyczną liczbę uczniów szkoły, do których zaliczano również wychowanków oddziału przedszkolnego (od września 2013 roku dotację na wychowanków oddziału przedszkolnego naliczano w sposób przewidziany w art. 90 ust. 2b w zw. z art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty⁸ oraz niektórych innych ustaw według stawki przewidzianej dla niepublicznych przedszkoli, tj. zgodnie obowiązującymi od 1 września 2013 roku).(dowód: akta kontroli str. 164, 303-304,313-352,382-383, 386-392,395)

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

1. Od września do grudnia 2012 roku osobie prowadzącej Niepubliczną Szkołę Podstawową w Daniłowie Dużym⁹ wypłacono 126,1 tys. zł dotacji, mimo że podmiot ten dopiero 29 sierpnia 2012 roku podał Urzędowi informację o planowanej liczbie uczniów. Stanowiło to naruszenie obowiązujących wówczas postanowień art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, warunkujących udzielenie dotacji od przedłożenia takiej informacji do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Powodem udzielenia dotacji było uzyskanie błędnej opinii Ministerstwa Edukacji Narodowej i Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku. Wynikało z nich, że względy wykładni celowościowej przemawiałyby za uznaniem, iż niedotrzymanie podanego terminu zwalnia jedynie jednostkę samorządu terytorialnego z obowiązku przekazania dotacji, natomiast może ona przekazać tę dotację, jeżeli posiada w swoim budżecie środki finansowe na ten cel. W opinii Ministerstwa zaznaczono jednak, że istnieją rozbieżne stanowiska w tej kwestii.

(dowód: akta kontroli str. 303-327,374-376,382)

2. W roku szkolnym 2012/2013 organowi prowadzącemu Niepubliczną Szkołę Podstawową w Daniłowie Dużym wypłacono 382,8 tys. zł dotacji, ustalając ją w oparciu o błędnie wyliczoną stawkę dotacji przypadającej na jednego ucznia. Obliczono ją bowiem na podstawie faktycznej liczby uczniów w szkołach gminnych, zamiast liczby wykazanej w metryczkach subwencji, od której uzależniona jest wysokość otrzymywanych subwencji. Ponadto na jednego ucznia niepełnosprawnego wyliczono dotację na podstawie stawki obowiązującej dla przedszkoli, zamiast do szkół. W konsekwencji wysokość dotacji należnej na funkcjonowanie tej szkoły zawyżono o 11,5 tys. zł. Naruszono w ten sposób postanowienia uchwały Rady Miejskiej z 25 marca 2011 r. w sprawie zasad udzielania dotacji dla szkół niepublicznych w Gminie, wg której dotacja przysługuje w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej, tj. w metryczce subwencji. Ustalenia te wykazała też kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, przeprowadzona w sierpniu 2013 roku, którą objęto jednak wyłącznie 2012 rok.

(dowód: akta kontroli str. 295-367,382-383)

Dyrektor Biura Obsługi Szkół Samorządowych wyjaśniła, że powodem takiego sposobu naliczenia dotacji były trudności w interpretacji art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, przez

⁷ Uchwała nr VII/53/11 (Dz. Urz. Woj. Podl. Nr 118, poz. 1339).

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 827.

⁹ Szkoła wpisana została do ewidencji szkół i placówek niepublicznych 20 sierpnia 2012 roku.

co rzeczywistą liczbę uczniów dodatkowo przemnożono przez wskaźnik z metryczki subwencji oświatowej, zaś na niepełnosprawnego ucznia dotacje przekazywano zgodnie z danymi wynikającymi z metryczki oświatowej. (dowód: akta kontroli str. 384-385)

W trakcie kontroli NIK, tj. 7 listopada 2013 roku Urząd wszczął postępowanie w sprawie zwrotu nienależnie wypłaconej dotacji za 2012 rok (7,5 tys. zł), a we wrześniu 2013 roku potrącił kwotę nadpłaconą w 2013 roku (4 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 393-394)

3.4. Wpływ likwidacji szkoły na zmiany w wydatkach na realizację zadań oświatowych gminy

3.4.1. Szczegółowe dane dotyczące źródeł finansowania wydatków oświatowych Gminy Łapy przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		Plan
		2011. r.	2012 r.	2013 r. (do VIII)
1.	Wydatki oświatowe ogółem (działy: 801 i 854), w tym:	22.437.908 zł	23.762.889 zł	29.107.282 zł
1.1.	- wydatki bieżące	22.336.266 zł	23.649.972 zł	22.452.636 zł
1.2.	- wydatki majątkowe	101.642 zł	112.917 zł	6.654.646 zł
1.3.	- wydatki bieżące na zadania subwencionowane	18.736.208 zł	19.803.734 zł	18.421.939 zł
2.	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne, w tym:	12.835.337 zł	13.524.489 zł	13.789.549 zł
2.1.	- część oświatowa subw. ogólnej,	11.916.147 zł	12.847.283 zł	13.151.989 zł
	- środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej	255.779 zł	109.785 zł	37.560 zł
2.2.	- dotacje bieżące na zadania subw.	663.411 zł	515.292 zł	600.000 zł
3.	Relacja: poz. 2 / poz. 1.3.(%)	68,5%	68,3%	74,8%
4.	Relacja: poz. 2.1. / poz. 1.3.(%)	64,9%	65,4%	71,6%

Rosnące wpływy z budżetu państwa oraz reorganizacja sieci szkół gminnych wpłynęły na zmniejszenie udziału środków z budżetu Gminy przeznaczanych na zadania subwencionowane. (dowód: akta kontroli str. 23,354-368,381)

3.4.2. Zaplanowana likwidacja obu szkół gminnych wynikała z czynników ekonomicznych. W uzasadnieniach do uchwał w sprawie zamiaru likwidacji szkół przedstawiono prognozy demograficzne, a także przewidywane roczne oszczędności, oszacowane na przykładzie 2012 roku, w dwóch wariantach, tzn. w oparciu o faktyczne potrzeby tych szkół oraz według środków przyznanych tym szkołom. W przypadku Szkoły Podstawowej w Bokinach potencjalne oszczędności oszacowano na 199 tys. zł (wg potrzeb) i 112,6 tys. zł (wg środków przyznanych), zaś dla Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym w wysokości wynoszącej odpowiednio 307 tys. zł i 174,2 tys. zł.

W obu przypadkach zaznaczono, że wyliczone oszczędności nie uwzględniały wszystkich korzyści Gminy. Biuro Obsługi Szkół Samorządowych nakreśliło także prognozy rocznych oszczędności z tytułu likwidacji Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym w czterech innych wariantach (uwzględniających skierowanie uczniów likwidowanej szkoły z terenu wiejskiego do szkoły miejskiej), które oszacowano na poziomie od 373,4 tys. zł do 579,8 tys. zł rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 44,72,76-77)

3.4.3. Uwzględniając całość dodatkowych wydatków związanych ze zlikwidowaniem obu szkół, w tym m.in. odprawy wypłacone zwolnionym nauczycielom (146,5 tys. zł), zwiększone koszty dowożenia uczniów (8,5 tys. zł), a także dotację podmiotowi prowadzącemu szkołę niepubliczną na bazie zlikwidowanej szkoły gminnej (382,8 tys. zł), likwidacja obu szkół przyniosła Gminie w kolejnym roku szkolnym (2012/2013) ok. 977,5 tys. zł oszczędności, w tym 564,7 tys. zł z powodu likwidacji Szkoły Podstawowej w Bokinach¹⁰ i 412,8 tys. zł z tytułu likwidacji Szkoły Podstawowej w Daniłowie Dużym.¹¹ (dowód: akta kontroli str. 369)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, skutki finansowe likwidacji obu szkół podstawowych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o podjęcie skutecznych działań w celu efektywnego wykorzystania nieruchomości po zlikwidowanej Szkole Podstawowej w Bokinach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 11 grudnia 2013 r.

Kontroler
Adrian Gosk
specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis

¹⁰ Zmniejszenie wydatków i uzyskane przychody wyniosły 650,6 tys. zł, zaś dodatkowe wydatki związane z likwidacją tej szkoły 85,9 tys. zł.

¹¹ Zmniejszenie wydatków i uzyskane przychody wyniosły 882,3 tys. zł, a dodatkowe wydatki związane z likwidacją tej szkoły 469,5 tys. zł.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.