



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

P/12/057
LKI-4101-06-01/2012

Kielce, dnia lipca 2012 r.

**Pan
Wojciech Lubawski
Prezydent Kielc**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła w Urzędzie Miasta Kielce (Urząd) kontrolę kształcenia w latach 2009/2010-2011/2012 uczniów niepełnosprawnych o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja zadań oraz przestrzeganie zasad organizacji nauczania uczniów niepełnosprawnych o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niewypracowania skutecznych metod weryfikacji, przekazywanego corocznie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN), wykazu szkół i placówek prowadzonych lub dotowanych przez miasto Kielce, w zakresie realizowanych przez nie zadań edukacyjnych;
- niewystarczającego nadzoru nad szkołami dla których organem prowadzącym jest miasto Kielce w zakresie zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty².

1. Miasto Kielce wg stanu na 30 września 2010 r. i 2011 r. prowadziło odpowiednio 71 i 73 szkoły, w tym po jednej integracyjnej i z oddziałami specjalnymi, dwie z oddziałami integracyjnymi oraz cztery ośrodki, tj. dwa Specjalne Ośrodki Szkolno-Wychowawcze (SOSW), Zespół Placówek Szkolno-Wychowawczych (ZPSW) oraz Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy (MOW).

W latach 2010-2012 (do 30 kwietnia) na realizację zadań oświatowych miasto Kielce otrzymało odpowiednio kwotę 219,7 tys. zł, 235,0 tys. zł i 237,0 tys. zł subwencji oświatowej oraz 1,6 tys. zł, 1,8 tys. zł

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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

i 0,9 tys. zł dotacji celowych. Poniesione w tych latach wydatki na realizację zadań oświatowych wynosiły odpowiednio 286,2 tys. zł 306,9 tys. zł i 113,0 tys. zł. Wydatki na zadania oświatowe w 2010 r. i 2011 r. przekroczyły łącznie kwoty subwencji i dotacji w tych latach o 29,3% i 29,6%.

Miasto Kielce corocznie, zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 4 ustawy o systemie oświaty nakładającym na organ prowadzący szkołę odpowiedzialność za jej działalność m.in. poprzez wyposażenie jej w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania i programów wychowawczych, w prowadzonych placówkach specjalnych w ramach planów finansowych zapewniało środki finansowe z budżetu miasta na zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek (§ 424 wydatków). Wykonane wydatki w powyższym zakresie wynosiły w 2010 r., 2011 r. i 2012 r. (do końca maja) odpowiednio 238,4 tys. zł, 147,6 tys. zł i 30 tys. zł. Udział wydatków na zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek w strukturze wydatków ogółem tych jednostek stanowił w ww. latach odpowiednio 0,61%, 0,36% i 0,16%. Jedną z przyczyn powyższej malejącej tendencji, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Andrzej Sygut były rosnące koszty utrzymania szkół i w sytuacji, gdy część oświatowa subwencji ogólnej nie wystarcza na sfinansowanie wszystkich zadań.

2. Na rok szkolny 2010/2011 i 2011/2012 do Urzędu wpłynęło łącznie 149 wniosków od rodziców (opiekunów prawnych) o zapewnienie uczniom możliwości kształcenia w ośrodkach specjalnych. Spośród ww. liczby wniosków, 133 uczniów umieszczono w Specjalnych Ośrodkach Szkolno-Wychowawczych (SOSW), 13 uczniów skierowano do SOSW w innych miastach, dwa wnioski przekazano wg. właściwości do Starostwa powiatowego w Kielcach oraz jeden wniosek został wycofany przez wnioskodawcę. Badanie 44, losowo wybranych, zanonimizowanych wniosków o umieszczenie uczniów w ośrodkach specjalnych (30,1% ogólnej liczby złożonych do właściwego organu) wykazało, że we wszystkich analizowanych przypadkach zapewniono uczniom zalecaną w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego formę kształcenia.

Wg stanu na 30 września 2010 r. i 2011 r. we wszystkich szkołach prowadzonych przez miasto Kielce nauczaniem indywidualnym objętych było odpowiednio 86 i 115 uczniów, w tym w: SOSW Nr 1 po pięciu uczniów, w SOSW Nr 2 odpowiednio 17 i 18 uczniów, w ZPSW odpowiednio dwóch i jeden uczeń, w ZSOS Nr 17 odpowiednio 18 i 12 uczniów, w ZSO Nr 4 Integracyjnych odpowiednio czterech i siedmiu uczniów, w ZSO Nr 15 odpowiednio 9 i 13 uczniów oraz w III LO jeden uczeń w 2010 r. Nauczanie indywidualne w ww. placówkach wg stanu na 30 września 2010 r. i 2011 r. dla ww. liczby uczniów zostało wprowadzone do ich „Arkuszy organizacyjnych”.

3. Miasto Kielce zgodnie z art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty w latach szkolnych 2009/2010-2011/2012 zapewniło uczniom niepełnosprawnym bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkoły podstawowej i gimnazjum oraz do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. W okresie tym transport zorganizowano poprzez wyposażenie czterech placówek, tj. w SOSW Nr 1, SOSW Nr 2, Zespole Szkół Ogólnokształcących Specjalnych Nr 17 oraz Zespole Szkół Ogólnokształcących Nr 4 Integracyjnych w środki trwałe (samochody dostawcze przystosowane do przewozu osób niepełnosprawnych) niezbędne do realizacji tego przewozu oraz poprzez zawieranie z rodzicami uczniów niepełnosprawnych stosownych umów w celu indywidualnego ich dowożenia. Łączne koszty ponoszone przez Miasto Kielce w latach szkolnych 2009/2010-2011/2012 na dowóz uczniów do szkół wynosiły 950,6 tys. zł. Analiza 74 dobranych losowo wniosków (30,1%) o dowóz indywidualny uczniów do szkół wykazała, że we wszystkich przypadkach zawarto umowy określające zasady dowozu uczniów do szkół (ośrodków). W umowach określano odległość (w km) pomiędzy miejscem zamieszkania ucznia i szkołą (ośrodkiem) oraz stawkę za 1 km (analogiczną jak przy zwrocie kosztów używania samochodów osobowych do celów służbowych, wynikającą z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy³). W umowach zawarto stwierdzenie o konieczności przedłożenia zaświadczenia potwierdzającego obecność ucznia na zajęciach. W badanej próbie wystąpiło siedem umów zawartych przez przedstawicieli Urzędu z innymi podmiotami niż opiekunowie prawni (stowarzyszenia) na dowóz uczniów do szkół (ośrodków). W umowach tych każdorazowo określano liczbę km oraz stawkę za dowóz uczniów wg odrębnej kalkulacji (obejmującej koszty transportu, wynagrodzenie kierowcy i opiekuna).

³ Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.

4. MEN przekazywał corocznie do Urzędu tzw. *wykaz szkół i placówek prowadzonych/dotowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego* (wykaz). Wykaz ten sporządzany był na podstawie danych zamieszczonych w systemie informacji oświatowej (SIO) przez jednostki oświatowe, według stanu na dzień 30 września danego roku i zawierał m.in. informacje o liczbie uczniów w poszczególnych szkołach, a także o liczbie uczęszczających do nich uczniów z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Dane te miały bezpośredni wpływ na wielkość subwencji przyznawanej przez MEN miastu Kielce, jako organowi prowadzącemu szkoły. Do dokonania weryfikacji w zakresie rzetelności ww. danych zawartych w wykazie zobowiązany jest prezydent miasta na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej⁴.

W Urzędzie nie wprowadzono skutecznych metod weryfikacji przesyłanego przez MEN wykazu. Pracownicy Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu, bezpośrednio przeprowadzający weryfikację zakresu zadań edukacyjnych realizowanych odpowiednio przez nadzorowane przez Urząd szkoły, sprawdzali przede wszystkim zgodność danych wprowadzonych do SIO z arkuszami organizacyjnymi poszczególnych szkół oraz kolejnymi zmianami do tych arkuszy (weryfikowano liczbę uczniów w szkole i placówce, czy uczniowie klas sportowych są ujęci w wydruku z MEN-u, czy liczba uczniów szkół i placówek specjalnych wykazana przez szkoły SIO jest zgodna z liczbą na wydruku MEN-u, czy waga przypisana uczniowi w wydruku MEN jest zgodna z odpowiednią tabelą w SIO przekazaną przez szkołę i placówkę). W sytuacji kiedy dane budziły wątpliwości dyrektor placówki proszony był o wyjaśnienie i przedstawienie odpowiedniej dokumentacji. Jednocześnie od 2011 roku w trakcie wizyt inspektorów w szkołach, wzmociono nadzór nad dokumentacją dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. W wyżej wymienionym zakresie pojedyncze kontrole przeprowadzono w Zespole Szkół Ogólnokształcących Nr 4 Integracyjnych, w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym Nr 1, w Zespole Placówek Szkolno-Wychowawczych i w Zespole Szkół Ogólnokształcących Nr 17 Specjalnych.

Dokonywanie weryfikacji wykazu w powyższy sposób było niewystarczające i nie mogło zagwarantować zgodności ze stanem faktycznym danych ostatecznie w nim ujętych. Powyższe potwierdza przeoczenie podczas weryfikacji faktu przypisania prowadzenia III Liceum Ogólnokształcącego z Oddziałami Integracyjnymi i XI Liceum Ogólnokształcącego do zadań gminy zamiast do zadań powiatu w roku szkolnym 2009/2010. W wyniku powyższego część oświatowa subwencji ogólnej naliczona dla tych szkół została zawyżona o kwotę 181.280,83 zł. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Zastępca Prezydenta Kielc Andrzej Sygut, który w dniu 29 grudnia 2009 r. podpisał przekazane do MEN pismo dotyczące weryfikacji zakresu zadań edukacyjnych realizowanych przez miasto Kielce.

Jedną z przyczyn powyższych nieprawidłowości mogło być niewykonanie wniosków z przeprowadzonej w 2011 r. kontroli NIK w zakresie zamieszczania w okresie od 1 września 2008 r. do 31 grudnia 2010 r. rzetelnych danych o szkołach specjalnych w SIO.

5. Miasto Kielce jako organ prowadzący pomimo ponoszenia odpowiedzialności na podstawie art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy o systemie oświaty za zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, nie dokonywało kontroli dotyczących przeglądu warunków bezpieczeństwa w szkołach i ośrodkach specjalnych podporządkowanych miastu Kielce. Powyższe kontrole nie były prowadzone, pomimo napływających ze specjalnych placówek oświatowych sprzecznych sygnałów odnośnie stanu technicznego budynków. Z jednej strony dyrektorzy szkół SOSW Nr 1, SOSW Nr 2, ZPSW, ZSOS Nr 17, ZSO Nr 15, III LO i ZSO Nr 4 Integracyjnych po wykonaniu, zgodnie z § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁵, kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, oraz określenia kierunków ich poprawy, informowali miasto Kielce o nie stwierdzeniu nieprawidłowości w tym zakresie (za wyjątkiem Dyrektora ZSO Nr 15 w roku szkolnym 2009/2010), z drugiej zaś strony wnioskowali o zwiększenie planów finansowych placówek w celu dokonania remontów, konieczność których wynikała z zaleceń m.in. nadzoru budowlanego, straży pożarnej czy inspekcji sanitarnej.

⁴ Dz. U. Nr 49, poz. 463 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2009 r., Nr 139, poz. 1130 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) wypracowanie skutecznych metod przeprowadzania weryfikacji wykazu przekazywanego przez MEN i danych ujmowanych w SIO, w celu zapewnienia ich zgodności ze stanem faktycznym, stosownie do wymogu art. 7 ustawy o systemie informacji oświatowej;
- 2) przekazanie skorygowanej bazy danych oświatowych do Ministra Edukacji Narodowej oraz do Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty w za rok szkolny 2009/2010 dla III Liceum Ogólnokształcącego z Oddziałami Integracyjnymi i XI Liceum Ogólnokształcącego;
- 3) zapewnienie skutecznego nadzoru nad szkołami dla których organem prowadzącym jest miasto Kielce w zakresie zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.