



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4101-10-01/02/03/2012
P/12/057

Łódź, dnia 16 sierpnia 2012 r.

**Pani
Hanna Zdanowska
Prezydent Miasta Łodzi**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Szanowna Pani Prezydent,

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 Łodzi skontrolowała w Urzędzie Miasta Łodzi, zwanym dalej „Urzędem” oraz w Publicznym Gimnazjum nr 2 i w Zespole Szkół Specjalnych nr 2 w Łodzi, realizację zagadnień dotyczących kształcenia uczniów niepełnosprawnych o specjalnych potrzebach edukacyjnych, w latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012.

W związku z kontrolami, których wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych :

- w dniu 13 lipca 2012 r. w Urzędzie Miasta Łodzi,
- w dniu 3 lipca 2012 r. w Zespole Szkół Specjalnych nr 2 w Łodzi,
- w dniu 17 lipca 2012 r. w Publicznym Gimnazjum nr 2 w Łodzi,

Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK² przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

I.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań będących przedmiotem kontroli w Urzędzie Miasta, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na: nieprowadzeniu pełnej weryfikacji kompletności i poprawności danych przekazywanych przez szkoły do systemu informacji oświatowej, nier refundowaniu kosztów dowozu dzieci niepełnosprawnych do szkoły świadczonego przez rodziców/opiekunów w zakresie własnym, niezapewnianiu środków finansowych w kwotach umożliwiających szkołom usuwanie wszystkich usterek i nieprawidłowości stwierdzonych podczas corocznych przeglądów warunków bezpieczeństwa.

¹ Dz. U z 2012 r. poz. 82,

² Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1482, zwana dalej „ustawą nowelizującą”.

W latach objętych niniejszą kontrolą NIK na terenie Łodzi funkcjonowało 9 zespołów szkół specjalnych oraz 1 samodzielna specjalna szkoła podstawowa, do których w roku szkolnym 2010/2011 uczęszczało łącznie 1.151 uczniów niepełnosprawnych, a w roku szkolnym 2011/2012 – 1.054 takich uczniów. Prowadzone były również 2 szkoły integracyjne, a w 12 szkołach ogólnodostępnych funkcjonowały oddziały integracyjne. Liczba uczniów niepełnosprawnych korzystających z takiej formy edukacji specjalnej wynosiła odpowiednio: w roku 2010/2011 – 395 osób, a w roku 2011/2012 – 381 osób. Edukacja specjalna realizowana była także przez 12 ośrodków (6 SOSW, 4 MOS i 2 MOW), do których uczęszczało w roku 2010/2011 łącznie 910 uczniów niepełnosprawnych, a w roku 2011/2012 – 921 takich uczniów. Ponadto kształcenie specjalne uczniów niepełnosprawnych realizowane było w pozostałych szkołach ogólnodostępnych (66 uczniów w roku 2010/2011 i 69 uczniów w roku 2011/2012).

Miasto Łódź, jako organ prowadzący, zapewniło w 2011 r. finansowanie wydatków szkół realizujących nauczanie uczniów niepełnosprawnych o specjalnych potrzebach edukacyjnych, poniesionych w kwotach przewyższających o 27% naliczoną dla tych placówek subwencję oświatową, przy czym wydatki wyższe niż naliczona subwencja (razem o 45,7%) wystąpiły w szkołach ogólnodostępnych i integracyjnych, natomiast w placówkach szkolnictwa specjalnego wydatki stanowiły 95% należnej im subwencji. Planowane na 2012 r. wydatki przeznaczone na tę sferę (wg planu na 31 marca 2012 r.) w łącznej kwocie przewyższały naliczoną na ten rok subwencję (o 25,2%), przy czym w przypadku szkół ogólnodostępnych i integracyjnych w planie założono wydatki wyższe od subwencji o 41,2%, a dla szkół specjalnych – wydatki niższe od subwencji o 3,3%. Dyrektorka Wydziału Edukacji Urzędu Małgorzata Zwolińska w wyjaśnieniu stwierdziła, że różnica pomiędzy subwencją naliczoną dla szkół specjalnych a wykonaniem wydatków tych placówek w 2011 r., rozdysponowana została na pozostałe zadania oświatowe.

Pozytywną ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. Miasto Łódź w latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012, zgodnie z art. 71b ust. 5 i 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³, zapewniło uczniom niepełnosprawnym z terenu m. Łodzi, posiadającym orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, formy kształcenia zgodne z tymi orzeczeniami i uwzględniające wnioski rodziców.

2. Urząd, stosownie do przepisów art. 71b ust. 5b ustawy o systemie oświaty, w przypadku wyboru przez ucznia niepełnosprawnego z orzeczeniem o potrzebie edukacji specjalnej kierunku kształcenia różnego od oferowanych przez szkoły łódzkie, kierował wnioski do innych powiatów o wydanie skierowań dla takich uczniów do szkół zapewniających ich oczekiwania.

3. Wydział Edukacji Urzędu akceptował aneksy do organizacji szkół, do których uczęszczał uczniowie niepełnosprawni z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego. Określono w nich sposób nauczania indywidualnego (wskazano nauczycieli realizujących nauczanie indywidualne ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie indywidualnego nauczania oraz podano liczbę godzin lekcyjnych takiego nauczania, tygodniowo

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm., zwana dalej „ustawą o systemie oświaty”.

realizowanych przez każdego nauczyciela). Umożliwiało to dyrektorom szkół realizację obowiązku wynikającego z art. 71b ust. 5c ustawy o systemie oświaty.

4. Miasto Łódź, zapewniło w budżetach na 2011 r. i 2012 r. środki finansowe na realizację zajęć rewalidacyjnych przez prowadzone szkoły specjalne, które założyły w arkuszach organizacji (zatwierdzonych przez organ prowadzący) zatrudnienie osób do prowadzenia ww. zajęć. Umożliwiało to szkołom wykonywanie obowiązku wynikającego z art. 71b ust. 2 ustawy o systemie oświaty oraz rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 stycznia 2005 r.⁴ (§ 4 pkt 4 i § 5 pkt 2 lit. c) oraz z dnia 17 listopada 2010 r.⁵ (§ 4 ust. 1 pkt 4) w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz ośrodkach, zwanych dalej „rozporządzeniami MEN z dni 18 stycznia 2005 r. oraz 17 listopada 2010 r.”

5. W budżetach m. Łodzi na lata 2009-2012 zapewnione zostały środki na dodatkowe zatrudnienie (zgodne z zatwierdzonymi przez organ prowadzący organizacjami szkół ogólnodostępnych z oddziałami integracyjnymi i szkół integracyjnych) nauczycieli posiadających kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska nauczyciela w odpowiednich typach i rodzajach szkół specjalnych oraz odpowiednich specjalistów. Umożliwiło to tym szkołom realizację obowiązku nałożonego. rozporządzeniami MEN: z dni 18 stycznia 2005 r. (§ 5 ust. 1) oraz 17 listopada 2010 r. (§ 6 ust. 1).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast następujących spraw:

1. W Urzędzie, w ramach realizacji obowiązku organu prowadzącego (wynikającego z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej⁶) nie prowadzono skutecznej weryfikacji kompletności i poprawności danych służących m.in. do wyliczenia wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla miasta Łodzi, przekazywanych przez podległe szkoły do Systemu Informacji Oświatowej (SIO). W szczególności dotyczy to zamieszczonych w SIO danych o liczbie uczniów posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego i przypisanych tym uczniom wag. Kontrola NIK, na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pobrała informacje spośród 15 wybranych losowo szkół ogólnodostępnych, z których wynikało, że cztery szkoły z terenu Łodzi przekazały w latach szkolnych 2009/2010 – 2011/2012 (SP Nr 143 oraz Gimnazja: Nr 17, Nr 5 i Nr 8 do MEN) niewłaściwe dane w tym zakresie. W ww. okresie zawyżono łącznie o 10 liczbę uczniów niepełnosprawnych z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego (6P3 i 4P2), mimo iż uczniowie ci takich orzeczeń nie posiadali. Skutkowało to naliczeniem dla miasta Łodzi zawyżonej subwencji oświatowej w łącznej kwocie 105.875,20 zł, w tym na 2010 r. – 30.955,42 zł, na 2011 r. – 39.941,27 zł i na 2012 r. – 34.978,52 zł. Z kolei, kontrola NIK w Publicznym Gimnazjum nr 2 ustaliła, że w wyniku niezawidencjonowania w SIO 13 uczniów z chorobami przewlekłymi i zaburzeniami psychicznymi, naliczona kwota subwencji oświatowej za lata 2011 i 2012, została zaniżona o łączną kwotę 155.731,20 zł. W ocenie NIK, nie sprawowano więc należytego nadzoru nad działalnością szkół w opisanym wyżej zakresie.

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 19, poz. 166,

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 228, poz. 1489,

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 49, poz. 463, ze zm.; ustawa obowiązywała do 30 kwietnia 2012 r. – obecnie ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 139, poz. 814).

Należy zauważyć, że nieprowadzenie przez Urząd w roku szkolnym 2011/2012 kontroli rzetelności danych o liczbie uczniów z orzeczeniami o potrzebie edukacji specjalnej, podawanych przez szkoły w SIO, świadczyło ponadto o niezrealizowaniu wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli NIK numer P/11/158 (LLO-4101-01-03/2011), przeprowadzonej w Urzędzie w I kwartale 2011 r. Kontrola ta dotyczyła gromadzenia danych o szkołach specjalnych w systemie informacji oświatowej. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Pani Prezydent w dniu 18 marca 2011 r. Delegatura NIK w Łodzi wniosła m.in. o sprawowanie nadzoru polegającego na sprawdzaniu rzetelności danych zamieszczanych w SIO przez szkoły. Nie zostało również wykonane zalecenie Pani Prezydent, którym Wydział Edukacji Urzędu - w związku z tym wnioskiem pokontrolnym - dodatkowo zobowiązany został do pilnego przygotowania planu kontroli planowanych i doraźnych dotyczących rzetelności danych mających wpływ na wysokość części oświatowej subwencji ogólnej. W ocenie NIK, nie można bowiem uznać za realizację ww. wniosku - zalecenia przeprowadzenia w grudniu 2011 r. przez Wydział Edukacji takich kontroli tylko w dwu szkołach.

2. Miasto Łódź, zgodnie z art. 17 ust. 3a pkt 1) ustawy o systemie oświaty, ponosiło koszty związane z zapewnieniem uczniom niepełnosprawnym o specjalnych potrzebach edukacyjnych bezpłatnego dowozu do szkół (w 2011 r. wydatkowano na ten cel 104657 zł, a za I kw. 2012 r. zł – 24596 zł). Ustalenia kontroli NIK wskazują, że sposób realizacji powyższego obowiązku nie został jednak jednoznacznie uregulowany. Miasto Łódź nie zawarło bowiem umów z przewoźnikami na realizację takiego transportu i opieki nad przewożonymi uczniami, do czego gminy zobowiązane są ww. przepisem. Kontrola NIK stwierdziła, że dwie losowo wybrane szkoły integracyjne samodzielnie zawarły umowy: jedna z MPK na przewóz i opiekę nad uczniami, druga z firmą radio-taxi – tylko na przewóz, pozostawiając zagadnienia dotyczące opieki nad przewożonymi uczniami w gestii rodziców. W innym przypadku stwierdzono realizację powyższego obowiązku przez dyrektora szkoły poprzez skierowanie wniosku do MPK o realizację usługi przewozu ucznia (taki sposób realizacji wskazała w wyjaśnieniu wicedyrektor Wydziału Edukacji) oraz wniosku do Wydziału Edukacji o zapewnienie dla szkoły środków finansowych na ten cel. Z kolei, wiceprezydent K. Piątkowski w wyjaśnieniu wskazał na możliwości, jakie wynikają z uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi tj., korzystania z bezpłatnych przejazdów przez dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych i ich opiekunów. Zdaniem NIK, może to dotyczyć tylko dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych, które nie są obciążone również niepełnosprawnością ruchową.

3. Urząd nie zwracał dotychczas kosztów dowozu uczniów niepełnosprawnych o specjalnych potrzebach edukacyjnych oraz ich rodziców lub opiekunów do szkoły lub ośrodka, realizowanego własnym transportem przez rodziców/opiekunów. Obowiązek taki nałożony został na gminy w art. 17 ust. 3a pkt 3 ustawy o systemie oświaty (przepis ten wszedł w życie od 30 lipca 2007 r.⁷). W okresie objętym niniejszą kontrolą NIK do Wydziału Edukacji Urzędu wpłynęły dwa wnioski o refundację kosztów takiego dowozu. Nie zostały one jednak rozpatrzone pozytywnie, z uwagi na to, że – jak odpowiedziała wnioskodawcom dyrektor ww. Wydziału

⁷ Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej (...) oraz o zmianie niektórych innych ustaw(Dz. U. Nr 115, poz. 791 – art. 4)

Małgorzata Zwolińska – brak jest w Urzędzie regulacji prawnych umożliwiających zastosowanie takiej refundacji. Do czasu niniejszej kontroli NIK, Urząd opracował tylko projekt zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie zwrotu kosztów dowozu uczniów i ich opiekunów, świadczonego przez rodziców lub opiekunów łącznie z opieką, który przyjęty został w dniu 13 lipca 2012 r., tj. w dniu podpisania protokołu niniejszej kontroli NIK.

4. Urząd nie zapewniał środków finansowych w kwotach umożliwiających bieżące usuwanie w szkołach wszystkich usterek i nieprawidłowości stwierdzonych podczas corocznych przeglądów warunków bezpieczeństwa. W ocenie NIK, sytuacja powyższa w istotny sposób wpływa na stan bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów. Obowiązek zapewnienia przez organ prowadzący warunków działania szkoły lub placówki, w tym m.in. bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki wynika z przepisu art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty.

II.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie realizację zadań będących przedmiotem kontroli w Publicznym Gimnazjum nr 2 i w Zespole Szkół Specjalnych nr 2 w Łodzi, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, polegających na:

- 1) przekraczaniu liczby uczniów w klasach integracyjnych,
- 2) błędnym ewidencjonowaniu w SIO danych o liczbie uczniów z określonymi dysfunkcjami,
- 3) niezapewnieniu możliwości wykonywania czynności z zakresu profilaktyki stomatologicznej i ortodoncji,
- 4) nieprzeprowadzaniu remontów w budynkach szkolnych (bariery w dostępie na kondygnacje, niewłaściwa liczba urządzeń sanitarnych, potrzeba wymiany okien w salach lekcyjnych i gimnastycznych).

Szczegółowe wystąpienia pokontrolne po kontroli skierowano do dyrektorów wyżej wymienionych jednostek.

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

1. Przeprowadzenie w szkołach realizujących nauczanie specjalne bieżącej weryfikacji i kontroli dotyczących kompletności i poprawności danych, służących m.in. do wyliczenia wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, podanych przez te placówki w SIO,
2. Przekazanie do Łódzkiego Kuratora Oświaty i Ministra Edukacji Narodowej skorygowanej bazy danych SIO z uwzględnieniem ustaleń po kontroli NIK,
3. Rozważenie wprowadzenia ujednoczonych zasad postępowania dotyczących bezpłatnego dowozu do szkoły uczniów niepełnosprawnych podlegających nauczaniu specjalnemu oraz opieki nad nimi w czasie takiego transportu,
4. Refundowanie kosztów dowozu do szkoły uczniów niepełnosprawnych o specjalnych potrzebach edukacyjnych realizowanego przez ich rodziców lub opiekunów własnym transportem,
5. Podjęcie działań dla zapewnienia środków finansowych gwarantujących usuwanie w szkołach usterek i nieprawidłowości stwierdzanych w trakcie corocznych przeglądów warunków bezpieczeństwa.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezydent – w terminie 15 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 związku z art. 2 ustawy nowelizującej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Prezydent prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, 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, w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z wyrazami szacunku

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

Janusz Maj
Janusz Maj