



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-14-01/2013  
P/13/069

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn



# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/069 - Wpływ likwidacji szkół na warunki realizacji zadań oświatowych gminy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Stanisław Bubiński – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88608 z dnia 15 października 2013 r. 2. Krzysztof Szliszka, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 1261. (dowód: akta kontroli str. 1–2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kozłowo w Kozłowie, 13-124 Kozłowo, ul Mazurska 3 (zwany dalej „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem Gminy Kozłowo jest Jacek Jankowski (dalej: „Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3)

## Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność Gminy Kozłowo w zakresie likwidacji w latach szkolnych 2010/2011 – 2012/2013 dwóch spośród sześciu prowadzonych szkół podstawowych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Likwidacja z dniem 31 sierpnia 2011 r. dwóch szkół podstawowych w Sarnowie i Szkudaju została przeprowadzona zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty (dalej: u.s.o.)<sup>2</sup>, zapewniając uczniom zlikwidowanych szkół korzystniejsze warunki do kontynuowania nauki oraz przyczyniając się do zmniejszenia o ok. 260 tys. zł rocznie wydatków Gminy Kozłowo (zwana dalej „Gminą”) na realizację zadań oświatowych.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Organizacja gminnej sieci szkół i warunki kształcenia uczniów

#### Opis stanu faktycznego

W roku szkolnym 2013/2014, Gmina realizowała zadania oświatowe prowadząc cztery szkoły publiczne, w których w ramach 42 oddziałów, naukę pobierało 796 uczniów i wychowanków. W placówkach tych zatrudnionych było 78 nauczycieli, z czego 67 na pełny etat. Placówkami tymi były:

- Zespół Szkolno-Przedszkolny w Kozłowie (dalej ZS-P) liczący 15 oddziałów, do którego uczęszczało 367 uczniów i wychowanków, w tym do przedszkola 22 wychowanków (1 oddział), szkoły podstawowej 225 uczniów (9 oddziałów) oraz do gimnazjum 120 uczniów (5 oddziałów),
- Zespół Szkół w Szkotowie o 10 oddziałach, do którego uczęszczało 144 uczniów, w tym do szkoły podstawowej 106 uczniów (7 oddziałów) oraz do gimnazjum 42 uczniów (3 oddziały),

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

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr. 256, poz. 2572, ze zm.)

- Zespół Szkół w Rogożu, w którym w ramach dziesięciu oddziałów naukę pobierało 155 uczniów, w tym w szkole podstawowej 113 uczniów (7 oddziałów) oraz w gimnazjum 42 uczniów (3 oddziały),
- Szkoła Podstawowa w Zaborowie, do której uczęszczało 130 uczniów (7 oddziałów).

(dowód: akta kontroli str. 4, 5, 6-16)

W Urzędzie brak było wydzielonej komórki organizacyjnej do obsługi administracyjnej placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę. Zadania te powierzono natomiast pracownikom Urzędu zatrudnionym na stanowiskach: sekretarza Gminy, inspektora ds. administracyjnych i kadr, inspektora ds. plac oraz podinspektora ds. kadrowo-placowych szkół.

W Gminie nie było niepublicznych placówek oświatowych.

(dowód: akta kontroli str. 17-35)

Przed dokonaniem w roku szkolnym 2010/2011 zmian w sieci szkół, Gmina była organem prowadzącym łącznie sześciu szkół publicznych. Poza wymienionymi wyżej szkołami, były to funkcjonujące jeszcze wówczas szkoły podstawowe w Sarnowie i w Szkudaju. Ogółem do prowadzonych wówczas placówek oświatowych uczęszczało 822 uczniów i wychowanków, pobierających naukę w ramach w 51 oddziałów, w tym:

- 24 przedszkolaków (jeden oddział),
- 110 wychowanków klas „0” (6 oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych),
- 458 uczniów klas podstawowych (32 oddziały),
- 230 uczniów gimnazjów (12 oddziałów).

W jednostkach tych zatrudnionych było wówczas 100 nauczycieli (łącznie na 86,97 etatu), w tym na pełnym etacie 73 nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 36-52)

Rada Gminy w Kozłowie (dalej: „Rada Gminy”), przed przystąpieniem do likwidacji szkół podstawowych w Sarnowie i Szkudaju – zgodnie z wymogiem art. 59 ust. 1 i 6 u.s.o., podjęła w dniu 22 lutego 2011 r. stosowne uchwały o zamiarze zlikwidowania tych szkół z dniem 31 sierpnia 2011 r. W treści uchwał wskazano sposób zapewnienia uczniom możliwości kontynuowania nauki w roku szkolnym 2011/2012 w szkołach publicznych prowadzonych przez Gminę, tj. uczniom ze szkoły w Sarnowie w ZS-P w Kozłowie, a uczniom ze szkoły w Szkudaju w Szkole Podstawowej w Zaborowie. Jako uzasadnienie likwidacji ww. szkół podano przyczyny demograficzne (zmniejszająca się liczba dzieci w wieku szkolnym w obwodach obu szkół), zły stan techniczny budynków szkolnych, wysokie koszty utrzymania szkół, jak również warunki nauczania niedostosowane do współczesnego poziomu wymagań (m.in. konieczność prowadzenia zajęć w klasach łączonych, brak specjalistycznych pracowni, sal gimnastycznych itp.). Treść uchwał Rady Gminy nie została zaskarżona przez organ nadzoru (Wojewoda Warmińsko-Mazurski<sup>3</sup>).

Do obu szkół podstawowych objętych zamiarem likwidacji, w roku szkolnym 2010/2011, uczęszczało ogółem 114 uczniów i wychowanków, w tym:

- do szkoły w Sarnowie - 58, z tego 14 wychowanków do oddziału „0” oraz 44 uczniów do klas I-VI (zorganizowanych w 4 oddziałach),
- do szkoły w Szkudaju - 56, z tego 14 wychowanków do oddziału „0” oraz 42 uczniów do klas I-VI (zorganizowanych również w 4 oddziałach).

<sup>3</sup> Uchwały Rady Gminy nr VII/37/2011 i nr VII/38/2011 przesłano do Urzędu Wojewódzkiego w dniu 23.02.2011 r.

W szkołach tych zatrudnionych było łącznie 19 nauczycieli (dziesięciu w Sarnowie i dziewięciu w Szkudaju), na łącznie 14,29 etatu (7,36 w Sarnowie i 6,93 w Szkudaju).

(dowód: akta kontroli str. 40-45, 53-56)

Zamiar likwidacji obu szkół został negatywnie zaopiniowany przez Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty<sup>4</sup>, który wskazał na to, że:

- przedstawione prognozy demograficzne nie wskazują na możliwość dalszego zmniejszania się liczby dzieci w wieku szkolnym w obwodach obu szkół,
- dla uczniów i wychowanków likwidowanych szkół wydłuży się droga dojazdu do nowych szkół, a w konsekwencji czas przebywania poza domem, co spowoduje obniżenie ich poczucie bezpieczeństwa,
- Gmina nie uwiarygodniła złego stanu technicznego budynków szkolnych (nie załączono m.in. opinii nadzoru budowlanego).

(dowód: akta kontroli str. 57-62)

Projekt uzyskał natomiast pozytywną opinię Oddziału Związku Nauczycielstwa Polskiego w Kozłowie (wymóg art. 19 ustawy o związkach zawodowych<sup>5</sup>), w której stwierdzono, że pomimo wydłużenia czasu dojazdu dzieci do szkół oraz utraty pracy przez niektórych nauczycieli, to: *„dla lepszego i wszechstronnego rozwoju dzieci przejście do szkół w Kozłowie i Zaborowie przyniesie pozytywne efekty”*.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

Uchwała o zamiarze likwidacji szkoły w Sarnowie wywołała protest mieszkańców tej wsi, którzy zarzucili Wójtowi, niedopełnienie obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych w ustawowym terminie. Zwrócono też uwagę na problem bezpieczeństwa i opieki nad dziećmi w czasie dowozu dzieci do szkół.

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 92-102)

Zastrzeżenia te zostały jednak wyjaśnione, i tym samym Rada Gminy zapoczątkowała proces likwidacji obu szkół, podejmując w dniu 27 kwietnia 2011 r. następujące uchwały w sprawach:

- likwidacji szkół podstawowych w Sarnowie i Szkudaju, wskazując w nich jednostki przejmujące dokumentację i majątek zlikwidowanych szkół (wymóg art. 59 ust. 1, 2 i 3 u.s.o.),
- ustalenia sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę (art. 14a ust. 1 u.s.o.),
- ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę (wymóg art. 17 ust. 4 u.s.o.).

(dowód: akta kontroli str. 69-80, 81-91, 103)

Z ustaleń kontroli wynika, że prognoza demograficzna Gminy oparta była o prawidłowe przesłanki, bowiem liczba dzieci urodzonych w latach 2006-2011, zameldowanych na terenie gminy Kozłowo, faktycznie wskazywała stałą tendencję malejącą: z 86 dzieci w 2006 r. do 75 w roku 2012.

Jeszcze bardziej wyraźną tendencję malejącą zanotowano w obwodach zlikwidowanych szkół, bowiem liczba urodzonych tam dzieci w ww. okresie zmniejszyła się z 21 do 10.

(dowód: akta kontroli str. 81-91, 103)

Przeprowadzone w czasie kontroli oględziny nieruchomości po zlikwidowanych szkołach oraz budynków szkół do których przeniesieni zostali uczniowie, jak również

<sup>4</sup> Wymóg zasięgnięcia opinii wynikał z art. 59 ust. 2 u.s.o.

<sup>5</sup> ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U z 2001 r. Nr 79 poz. 854 ze zm.)

informacje pisemne dyrektorów tych szkół potwierdziły, że sieć przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, a także sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę była zgodna z siecią określoną ww. uchwałami Rady Gminy z dnia 27 kwietnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 69-80, 104-111 i 112 -134)

### **1.1. Zmiana warunków lokalowych nauczania uczniów po likwidacji szkoły**

*Opis stanu faktycznego*

W ocenie NIK, szkoły do których przeniesiono uczniów ze zlikwidowanych placówek dysponowały korzystniejszymi warunkami lokalowymi nauczania w porównaniu do tych, jakie zapewniały im poprzednie szkoły – głównie ze względu na posiadanie:

- większego księgozbioru oraz dłuższego czasu dostępności biblioteki szkolnej (szczególnie w ZS-P w Kozłowie),
- pracowni przedmiotowych (siedmiu w Kozłowie i dwóch w Zaborowie),
- sali gimnastycznej (w Kozłowie) z przylegającymi węzłami sanitarnymi (takich sal nie było w zlikwidowanych szkołach),
- wielofunkcyjnego boiska sportowego do siatkówki i koszykówki o podwyższonym standardzie (wysokie ogrodzenia, sztuczna nawierzchnia, oświetlenie) oraz w Kozłowie boiska typu „ORLIK”,
- miejsc rekreacji dla uczniów klas I-III (zlikwidowane szkoły dysponowały tylko tzw. „basenami” z kulkami oraz klockami),
- ogrodzonego placu zabaw o pow. 440 m<sup>2</sup> oraz sali do gimnastyki korekcyjnej i sali zabaw dla przedszkolaków, utworzonej w ramach programu „Radosna szkoła” (Kozłowo),
- świetlic szkolnych (w zlikwidowanych szkołach nie było pomieszczeń przeznaczonych na świetlice, a plan lekcji z konieczności był tak ułożony, aby uczniowie bezpośrednio po zajęciach wracali do domu),
- wydzielonej przestrzeni i sal lekcyjnych tylko dla uczniów najmłodszych z klas I-III (obie zlikwidowane szkoły nie posiadały wydzielonej przestrzeni szkolnej dla najmłodszych uczniów).

(dowód: akta kontroli str. 135-138)

Dyrektorzy szkół, przejmujących uczniów podali, że treści programowe w poszczególnych klasach szkół likwidowanych były spójne z treściami programowymi w ich szkołach, nie było też znaczących różnic w planach nauczania. Przeprowadzona na koniec roku szkolnego 2010/2011 przez Radę Pedagogiczną Szkoły Podstawowej w Zaborowie analiza planów nauczania czterech przedmiotów (muzyka, plastyka, technika, informatyka) w klasach od IV do VI wykazała, że nie w pełni spójne treści wystąpiły jedynie w planach nauczania muzyki, jednak zostały one odpowiednio skoordynowane.

(dowód: akta kontroli str. 112-134)

Nieruchomości po zlikwidowanych szkołach w Sarnowie i Szkotowie nie zostały do dnia kontroli NIK zagospodarowane. Oględziny tych obiektów wykazały m.in., że nie były one ogrodzone i zabezpieczone przed dostępem osób postronnych. Widoczne były ślady technicznego i atmosferycznego starzenia się budynków, wynikające m.in. z ich nieużytkowania, wyłączenia dopływu wody i braku ogrzewania (zabrudzenia i miejscowe odpryski tynku, przesunięcia dachówek, osady z opadów atmosferycznych i zabrudzenia szyb okiennych, porosty traw i mchu w miejscach zacienionych itp.). Sale lekcyjne (bez mebli i wyposażenia) i inne pomieszczenia wewnątrz budynków były posprzątane.

(dowód: akta kontroli str. 104-107)

Oględziny budynków i terenów wokół szkół w Kozłowie i Zaborowie, wykazały, że obiekty te były ogrodzone, budynki szkolne były pomalowane, w stanie technicznym nie wykazującym widocznych usterek. Wewnątrz budynków pomieszczenia były czyste, meble i wyposażenie sal lekcyjnych oraz pracowni specjalistycznych miały estetyczny wygląd.

(dowód: akta kontroli str. 108-111)

## **1.2. Zmiana warunków organizacyjnych nauczania uczniów po likwidacji szkół**

*Opis stanu faktycznego*

Do szkół podstawowych objętych likwidacją uczęszczało w roku szkolnym 2010/2011 łącznie 114 uczniów i wychowanków, z tego 58 do szkoły w Sarnowie i 56 do szkoły w Szkudaju. W szkołach tych liczba uczniów w klasie wynosiła od 3 do 11. Zajęcia były prowadzone w systemie klas łączonych (w Sarnowie połączone były oddziały klas I i II oraz IV i V, natomiast w Szkudaju klas I i II oraz V i VI).

(dowód: akta kontroli str. 40-45)

Z dniem 1 września 2011 r., w szkołach podstawowych, które przejęły uczniów ze zlikwidowanych obwodów, w porównaniu z poprzednim rokiem szkolnym, nastąpiło zwiększenie liczby uczniów i wychowanków o 109 dzieci oraz zwiększono o 2 liczbę oddziałów: I tak:

- w ZS-P w Kozłowie liczba uczniów i wychowanków szkoły podstawowej wzrosła z 154 do 213, tj. o 59, w tym o 51 uczniów i wychowanków z obwodu byłej Szkoły Podstawowej w Sarnowie (liczba oddziałów wzrosła z 7 do 9),
- w Szkole Podstawowej w Zaborowie liczba uczniów i wychowanków wzrosła z 82 do 132, tj. o 50, w tym o 45 uczniów i wychowanków z obwodu byłej Szkoły Podstawowej w Szkudaju (liczba oddziałów pozostała bez zmian).

W okresie objętym kontrolą, w szkołach przejmujących uczniów w Kozłowie, jak i Zaborowie nie tworzących oddziałów. Po przejęciu uczniów ze zlikwidowanych szkół nastąpił jednak wzrost średniej liczby uczniów w klasach odpowiednio z 22 do 24 i z 12 do 19.

(dowód: akta kontroli str. 85-91)

W porównaniu do warunków w zlikwidowanych szkołach, uczniowie przejęci przez szkoły w Kozłowie i Zaborowie mieli większe możliwości uczestniczenia w zajęciach pozalekcyjnych. W zajęciach pozalekcyjnych w tych szkołach uczestniczyło bowiem odpowiednio 80% i 58% uczniów, podczas gdy przed likwidacją w szkole w Sarnowie wskaźnik ten wynosił tylko 8%, a w szkole w Szkudaju takich zajęć w ogóle nie organizowano.

(dowód: akta kontroli str. 139-142)

## **1.3. Zmiana nauczycieli dla uczniów zlikwidowanych szkół**

*Opis stanu faktycznego*

Wg stanu na dzień 30 września 2010 roku (ostatniego roku szkolnego funkcjonowania zlikwidowanych szkół) w szkołach tych zatrudnionych było dziewiętnastu nauczycieli, z których dziewięciu na pełny etat (łącznie na 14,3 etatu), z tego:

- w Szkole Podstawowej w Sarnowie zatrudnionych było dziesięciu nauczycieli (7,36 etatu), w tym po dwóch nauczycieli dyplomowanych i mianowanych (łącznie na 3,22 etatu, tj. 44%) i czterech kontraktowych (2,58 etatu),
- w Szkole Podstawowej w Szkudaju - dziewięciu nauczycieli (6,93 etatu), w tym dwóch dyplomowanych, jeden mianowany (łącznie na 3,0 etatu, tj. 42%) oraz czterech nauczycieli kontraktowych (2,98 etatu).

Wg stanu na dzień 30 września 2010 roku, w szkołach które w następnym roku szkolnym miały przejąć uczniów ze zlikwidowanych placówek zatrudnionych było czterdziestu jeden nauczycieli (na 36,35 etatu), z tego:

- w ZS-P w Kozłowie - trzydziestu nauczycieli (27,04 etatu), w tym czternastu nauczycieli dyplomowanych i sześciu mianowanych (łącznie 18,08 etatu) oraz siedmiu nauczycieli kontraktowych (5,96 etatu),
- w Szkole Podstawowej w Zaborowie – jedenastu nauczycieli (9,31 etatu), w tym jeden nauczyciel dyplomowany, trzech mianowanych (łącznie 3,06 etatu) oraz sześciu nauczycieli kontraktowych (5,25 etatu).

Spośród dziewiętnastu nauczycieli, którzy utracili możliwość kontynuowania zatrudnienia w zlikwidowanych szkołach, siedmiu nauczycielom wygasł stosunek pracy z dniem 31 sierpnia 2011 r., trzech nauczycieli dyplomowanych zatrudniono na czas nieokreślony w szkołach prowadzonych przez Gminę (w Kozłowie, Szkotowie i Zaborowie), a dziewięciu zostało zwolnionych z tytułu likwidacji miejsca pracy i otrzymało odprawy (z grupy tej trzech przeszło na emeryturę).

W szkołach, które z dniem 1 września 2011 r., przejęły uczniów ze zlikwidowanych szkół podstawowych, zwiększono zatrudnienie nauczycieli o 6 osób (4,5 etatu). Ogółem w placówkach oświatowych w Gminie udział procentowy nauczycieli mianowanych i dyplomowanych (łącznie) w ogólnej liczbie nauczycieli zwiększył się z 59% w roku szkolnym 2010/2011 do 70% w roku szkolnym 2011/2012, (w przeliczeniu na etaty wzrost ten wyniósł z 62% do 70%).

(dowód: akta kontroli str. 40-45, 80-85, 143-144)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Gminy w zakresie organizacji gminnej sieci szkół i warunków kształcenia uczniów.

## 2. Organizacja dowożenia uczniów do szkół na terenie Gminy

*Opis stanu faktycznego*

W okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 17 ust. 3, 3a u.s.o., Gmina realizowała obowiązek dowozu uczniów do szkół publicznych, stosując kilka różnych (uzupełniających się) rozwiązań organizacyjnych: dowóz transportem własnym Gminy (gimburse), przez przewoźnika wyłonionego w drodze przetargu oraz przewoźnika publicznego (zakup biletów miesięcznych).

Od roku szkolnego 2012/2013, dowóz uczniów do szkół realizowano wyłącznie za pośrednictwem przewoźników komunikacji publicznej, wykupując uczniom imienne bilety miesięczne do wykorzystania na regularnych trasach. W zależności od konkretnych potrzeb – zmiany tras, godzin dowozu i odwozu uczniów oraz liczby kursów – uzgadniano z przewoźnikiem publicznym. Dyrektorzy wyznaczali, spośród nauczycieli lub innych pracowników szkoły, opiekunów na czas podróży uczniów do szkół. Opieka ta była przez te osoby sprawowana odpłatnie.

W ww. roku szkolnym (2012/2013), nieodpłatnym dowożeniem do szkół prowadzonych przez Gminę (do 3 gimnazjów, 4 szkół podstawowych), objętych było 533 uczniów (65,3 % ogółu). Na realizację tego zadania wydatkowano 311,4 tys. zł, w tym 262,8 tys. zł na zakup biletów miesięcznych oraz 48,6 tys. zł na wynagrodzenie opiekunów.

(dowód: akta kontroli str. 145-152, 153, 154)

Miejscowości Sarnowo, Szkudaj i Zaborowo, będąc w obwodzie prowadzonego przez Gminę publicznego gimnazjum w Kozłowie, znajdowały się w zasięgu linii dowozu gimnazjalistów. Po likwidacji dwóch szkół podstawowych i przejęciu ich uczniów przez szkoły w Kozłowie i Zaborowie wprowadzono więc jedynie korekty tych tras.



Spowodowało to niewielki w skali rocznej przyrost długości tras dowozu o 5.152 km (o 3,9%), a w konsekwencji wzrost wydatków na ten cel o 18,5 tys. zł. Nowa organizacja dowozu uczniów do szkół spowodowała jednocześnie zmniejszenie wydatków na zakup biletów dla gimnazjalistów o 14,5 tys. zł, a tym samym wzrost wydatków na dowóz uczniów do szkół prowadzonych przez Gminę wyniósł 4 tys. zł.

W ostatnim roku funkcjonowania obydwu zlikwidowanych szkół, z dowozu organizowanego przez Gminę korzystało 56 uczniów i wychowanków (7 do szkoły w Sarnowie, w tym 1 do kl. „0” oraz 49 do szkoły Szkudaju, w tym 9 do kl. „0”), dla których najdłuższa trasa do szkoły wynosiła 12,2 km, a maksymalny czas przejazdu dochodził do 50 min. Natomiast od 1 września 2011 r. po likwidacji tych szkół, liczba dowożonych uczniów zwiększyła się do 96 (51 z Sarnowa, w tym 15 do kl. „0” oraz 45 ze Szkudaja, w tym 21 do kl. „0”). Ze względów, o których mowa wyżej, zarówno długość najdłuższej trasy, jak również maksymalny czas dojazdu uczniów nie uległy zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 153-156)

Oględziny czterech tras dojazdu uczniów ze zlikwidowanych obwodów wykazały m.in., że:

- miejsca oczekiwania uczniów na dowóz usytuowane były na przystankach komunikacji publicznej, przy czym z 22 przystanków na czterech (Sarnowo kolonia. Zakrzewo, Bartki bloki, Górowo), nie było odpowiedniego zabezpieczenia przed niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi,
- w środkach komunikacji uczniowie mieli zapewnione miejsca siedzące oraz opiekę pracowników szkół,
- najdłuższa trasa dojazdu wynosiła 12,2 km, natomiast czas oczekiwania uczniów od przyjazdu do szkoły w Kozłowie do rozpoczęcia zajęć lekcyjnych wynosił od 10 do 40 minut, natomiast dla uczniów dojeżdżających do szkoły w Zaborowie od 10 minut do ponad 3 godzin.

(dowód: akta kontroli str. 157-160)

W latach szkolnych 2010/2011 - 2012/2013, na dowożenie uczniów i wychowanków do szkół publicznych prowadzonych przez Gminę wydatkowano 1.172,4 tys. zł. I tak w roku szkolnym:

- 2010/2011 wydatkowano 313,9 tys. zł, z czego 171,8 tys. zł na opłatę usług przewoźnika wyłonionego w drodze przetargu publicznego (przeprowadzonego w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>6</sup>) oraz 142,1 tys. zł jako koszty eksploatacji gminnego „gimbusa” wraz z kosztami wynagrodzenia opiekunów,
- 2011/2012 wydatkowano 547,1 tys. zł, z czego 454,9 tys. zł na opłatę usług przewoźnika zewnętrznego oraz 92,2 tys. zł z tytułu kosztów wynagrodzenia opiekunów,
- 2012/2013 – 311,4 tys. zł, z czego z tytułu zwrotu kosztów zakupu biletów przewoźnika publicznego – 262,8 tys. zł oraz z tytułu wynagrodzeń opiekunów – 48,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 178-182)

Wg wyjaśnień Wójta, przedstawione wyżej zmiany wysokości kosztów dowozu uczniów do szkół w poszczególnych latach wynikały głównie ze zmian w organizacji tego dowozu. W okresie tym zrezygnowano najpierw z własnego transportu gimbusem, a w kolejnym roku zrezygnowano z usług podmiotu zewnętrznego

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.)

i zastąpiono go przewoźnikiem publicznym, dzięki czemu uczniowie mogli skorzystać z 49% zniżki przy zakupie refundowanych im biletów.

(dowód: akta kontroli str. 183, 184-185)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Gminy w badanym obszarze.

### 3. Finansowanie zadań oświatowych Gminy

#### 3.1. Zagospodarowanie przez Gminę mienia zlikwidowanych szkół

Opis stanu  
faktycznego

Nieruchomości zajmowane przez zlikwidowane szkoły w Sarnowie i w Szkudaju (budynki szkolne, ogrodzenia, budynki gospodarcze, szamba i działki) były własnością Gminy. Ich wartość księgową na dzień likwidacji wynosiła 276,1 tys. zł (odpowiednio 177,7 tys. zł, 98,4 tys. zł), natomiast ich wartość rynkowa wyceniona została w 2013 r. na 533,0 tys. zł (odpowiednio na 341,0 tys. zł i 192,0 tys. zł).

Dotychczasowe (do dnia kontroli NIK) koszty zbycia nieruchomości (odpłatność za operaty szacunkowe oraz z tytułu organizacji dwóch przetargów nieograniczonych) wyniosły łącznie 1,7 tys. zł. Obie próby sprzedaży tych nieruchomości nie doprowadziły jednak do ich zbycia.

Od dnia likwidacji szkół do końca października 2013 r. na utrzymanie obu nieruchomości Gmina wydatkowała 4,1 tys. zł (1,9 tys. zł Sarnowo i 2,2 tys. zł Szkudaj).

(dowód: akta kontroli str. 161)

Majątek ruchomy ze zlikwidowanych szkół w Sarnowie i Szkudaju (księgozbiory, komputery, ich oprogramowanie, biurka, ławki, tablice korkowe itp.) o wartości księgowej 120,4 tys. zł (odpowiednio: 34,5 tys. zł i 85,9 tys. zł) umorzono na kwotę 32,4 tys. zł, a pozostałą część przekazano ZS-P w Kozłowie, Szkole Podstawowej w Zaborowie oraz do Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Kozłowie.

(dowód: akta kontroli str. 162-163)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie uzyskała dochodów z gospodarczego wykorzystania majątku pozostałego po zlikwidowanych szkołach.

(dowód: akta kontroli str. 161-163)

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

Opis stanu  
faktycznego

Zlikwidowanie szkół podstawowych w Sarnowie i Szkudaju miało następujące skutki w odniesieniu do zatrudnionych tam nauczycieli:

- W Sarnowie:  
W szkole tej zatrudnionych było dziesięciu nauczycieli, w tym dyrektor. Z sześcioma nauczycielami rozwiązano stosunek pracy w związku z likwidacją zakładu pracy, z dwoma w związku z upływem terminu ich umów o pracę, a dwóch nauczycieli zostało przeniesionych do szkół przejmujących uczniów.  
Na odprawy dla siedmiu zwolnionych nauczycieli wydatkowano 47,1 tys. zł, w tym czterem nauczycielom wypłacono odprawy dwumiesięczne<sup>7</sup> w łącznej kwocie 12,9 tys. zł, a trzem sześciomiesięczne<sup>8</sup> w łącznej wysokości 34,2 tys. zł.

<sup>7</sup> Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844 ze zm.).

<sup>8</sup> Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela

- W Szkudaju:  
Na podstawie umowy o pracę zatrudniony był dyrektor i ośmioro nauczycieli. Z dwoma nauczycielami rozwiązano stosunek pracy w związku z likwidacją zakładu pracy, z pięcioma w związku z upływem czasu, na który umowy o pracę zostały zawarte, dwóch nauczycieli zostało przeniesionych do innych szkół podstawowych na terenie gminy (w Szkotowie i Zaborowie).  
Wydatki na odprawy dla dwóch nauczycieli wyniosły 18,3 tys. zł w tym jednemu nauczycielowi wypłacono odprawę dwumiesięczną w kwocie 5,8 tys. zł, drugiemu zaś sześciomiesięczną w wysokości 12,5 tys. zł.

Wysokość naliczonych i wypłaconych odpraw (łącznie 65,4 tys. zł) była zgodna z postanowieniami przytoczonych wyżej przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

Przed zlikwidowaniem szkół w Szkudaju i Sarnowie, w szkołach przejmujących uczniów zatrudnionych było:

- łącznie siedemnastu pracowników administracyjno-obslugowych, a po likwidacji szkół liczba zwiększyła się do dziewiętnastu (z trzynastu do czternastu w ZS-P w Kozłowie oraz z czterech do pięciu w Szkole Podstawowej w Zaborowie),
- pięcioro pracowników obsługi, w tym dwie sprzątaczkę, jeden pracownik gospodarczy, jeden opiekun dowożonych uczniów oraz jeden palacz (po likwidacji szkół żaden z tych pracowników nie został zatrudniony w szkołach w Kozłowie i Zaborowie).

W okresie objętym kontrolą liczba pracowników Urzędu, prowadzących zadania związane z obsługą placówek oświatowych nie uległa zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 166)

W szkołach przejmujących uczniów ze zlikwidowanych szkół podstawowych w Sarnowie i Szkudaju nastąpiły następujące zmiany w liczebności uczniów oraz w zakresie zatrudnienia nauczycieli i pracowników obsługi:

- w Kozłowie liczba uczniów zwiększyła się ze 130 do 168, liczba etatów nauczycielskich z 28,09 do 29,56, liczba oddziałów klasowych z 6 do 7, a liczba pracowników administracyjnych pozostała na nie zmienionym poziomie (13),
- w Zaborowie liczba uczniów zwiększyła się z 65 do 104, liczba etatów nauczycielskich z 9,2 do 11,28, liczba oddziałów klasowych nie zmieniła się (6), a liczba pracowników administracyjnych zwiększyła się z 4 do 5 osób.

(dowód: akta kontroli str. 167)

### 3.3. Wpływ likwidacji szkół na zmiany w wydatkach na finansowanie zadań oświatowych Gminy

*Opis stanu faktycznego*

Kształtowanie się wydatków z budżetu Gminy na finansowanie zadań szkolnych i pozaszkolnych objętych subwencjonowaniem, w stosunku do wysokości otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych na zadania oświatowe w latach 2011-2013, przedstawia poniższe zestawienie:

(tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		Plan
		2011 r.	2012 r.	2013 r.
1	Wydatki oświatowe ogółem (działy 801 i 854), w tym:	7.856,4	8.428,5	8.691,7
1.1	- wydatki bieżące	7.279,6	7.542,8	7.803,1
1.2	- wydatki majątkowe	576,8	885,7	888,
1.3	- wydatki bieżące na zadania subwencjonowane	6.365,8	6.560,8	6.919,1

2	Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i przedszkolne, w tym:	5.501,1	5.777,8	6.380,3
2.1	- część oświatowa subwencji ogólnej	5.272,7	5.526,4	6.084,7
2.2	- dotacje bieżące na zadania subwencionowane	228,4	251,4	295,7
3	Relacja: poz.2./ poz.1.3. [%]	86,4	88,1	92,2
4	Relacja: poz.2.1./ poz.1.3. [%]	82,8	84,2	87,9

Wpływy z budżetu państwa na finansowanie wydatków na zadania szkolne i pozaszkolne pokryły w poszczególnych latach 2011-2013 odpowiednio 86,4%, 88,1% i 92,2% wydatków bieżących z tego zakresu. W roku 2012, po likwidacji szkół, wzrosło pokrycie wydatków o 1,7 punktu procentowego. Wpływy z budżetu państwa w części oświatowej subwencji ogólnej stanowiły zabezpieczenie w ww. latach odpowiednio 82,8%, 84,2% i 87,9% wydatków bieżących na zadania subwencionowane. W roku kalendarzowym 2012 r. zabezpieczenie ww. wydatków wzrosło o 1,4 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 168)

Przed podjęciem działań związanych z likwidacją obu szkół podstawowych, w lutym 2011 r., Urząd dokonał analizy kosztów utrzymania prowadzonych szkół. Z analizy tej wynikało m.in., że łączny koszt utrzymania szkół podstawowych w Sarnowie i Szkudaju w skali całego roku wyniesie 992,0 tys. zł (14% ogółu wydatków Gminy na utrzymanie wszystkich sześciu prowadzonych szkół), w tym środki własne z budżetu Gminy stanowić będą 323,5 tys. zł (18,7%).

(dowód: akta kontroli str. 174-176)

Faktyczne wydatki bieżące na funkcjonowanie obu zlikwidowanych szkół podstawowych w roku szkolnym 2010/2011 wyniosły łącznie 1071,9 tys. zł, z tego w Sarnowie 557,0 tys. zł (średnio na jednego ucznia 9,5 tys. zł), w Szkudaju 519,9 tys. zł (średnio na jednego ucznia 9,3 tys. zł). W wydatkach tych uwzględniono środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonej na sfinansowanie odpraw dla nauczycieli zwolnionych w związku z likwidacją szkół w kwocie 8,0 tys. zł (w Sarnowie 5,8 tys. zł oraz w Szkudaju 2,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 187-188)

Wydatki bieżące na funkcjonowanie szkół przejmujących uczniów w roku szkolnym poprzedzającym likwidację szkół, wyniosły łącznie 2691,0 tys. zł, z tego w ZS-P w Kozłowie 2065,5 tys. zł (średnio na jednego ucznia 6,4 tys. zł) oraz w Szkole Podstawowej w Zaborowie – 625,5 tys. zł (średnio na jednego ucznia 7,5 tys. zł)

Natomiast w roku szkolnym 2011/2012, tj. po przejęciu uczniów ze zlikwidowanych szkół, wydatki bieżące obu szkół zwiększyły się o 455,7 tys. zł i wyniosły 3166,1 tys. zł, z tego:

- w ZS-P w Kozłowie:
  - łączne wydatki wyniosły 2433,7 tys. zł (średnio na ucznia 6,4 tys. zł) i były wyższe o 368,2 tys. zł (spowodowane to było głównie wprowadzoną z dniem 01.09.2011 r. ustawową podwyżką wynagrodzeń nauczycieli o 248,7 tys. zł oraz wydatkowaniem 98,0 tys. zł na remont stolarki okiennej),
  - z tytułu zatrudnienia nauczycieli ze zlikwidowanej szkoły w Sarnowie wydatki bieżące ZS-P wzrosły o 72,9 tys. zł.

- w Szkole Podstawowej w Zaborowie:
  - wydatki te wyniosły 732,3 tys. zł (średnio na ucznia 5,5 tys. zł), a na ich wzrost o 106,8 tys. zł, główny wpływ miała podwyżka wynagrodzeń nauczycieli, o której mowa wyżej, w łącznej kwocie 114,9 tys. zł,
  - z tytułu zatrudnienia jednego nauczyciela ze zlikwidowanej szkoły w Szkudaju wydatki bieżące Szkoły Podstawowej w Zaborowie wzrosły o 55,6 tys. zł.

W latach szkolnych 2010/2011 i 2011/2012 Gmina poniosła dodatkowe wydatki związane z likwidacją obu szkół podstawowych, tj.: na odprawy z tytułu zwolnienia z pracy nauczycieli zlikwidowanych szkół zatrudnionych na podstawie mianowania w kwocie 46,7 tys. zł (Sarnowo – 34,3 tys. zł, Szkudaj – 12,5 tys. zł), odprawy dla pracowników niebędących nauczycielami w kwocie 18,7 tys. zł (Sarnowo – 12,9 tys. zł, Szkudaj – 5,8 tys. zł) oraz na bieżące utrzymanie nieruchomości zlikwidowanych szkół w kwocie 2,1 tys. zł (odpowiednio: 1,0 tys. zł i 1,1 tys. zł).

Ponadto poniesione zostały dodatkowe wydatki związane ze zmianami organizacyjnymi tras dowozu uczniów w roku szkolnym 2011/2012 w kwocie 4,1 tys. zł. Wydatkowano również – lecz dopiero w roku szkolnym 2012/2013 – 1,7 tys. zł na sfinansowanie zbycia nieruchomości obu szkół, które obejmowały odpłatność za sporządzenie operatów szacunkowych (1,4 tys. zł) oraz za opublikowanie dwóch ogłoszeń o przetargach nieograniczonych na sprzedaż tych nieruchomości (0,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 177-178, 186, 187-188)

Na efektywność ekonomiczną likwidacji przez Gminę szkół w Sarnowie i Szkudaju składały się:

- a) zmniejszenia wydatków łącznie 331,5 tys. zł, w tym:
  - wydatki bezpośrednie na funkcjonowanie ww. szkół w ostatnim roku ich działalności finansowane z budżetu Gminy – 323,5 tys. zł (nieponoszone przez Gminę po likwidacji szkół),
  - oszczędności równoważone wydatkom bieżącym (wraz z wpływami z rozdysponowania części oświatowej subwencji ogólnej - 8,0 tys. zł
- b) zwiększenia wydatków łącznie 71,6 tys. zł, w tym:
  - wypłaty odpraw dla nauczycieli – 46,7 tys. zł,
  - wypłaty odpraw dla pracowników obsługi – 18,7 tys. zł,
  - wzrost kosztów dojazdów uczniów do szkół – 4,1 tys. zł),
  - roczne koszty utrzymania obiektów po zlikwidowanych szkołach – 2,1 tys. zł.

Oszacowane oszczędności Gminy z tytułu likwidacji szkół w pierwszym roku po tej likwidacji wyniosły 259,9 tys. zł (w rachunku nie uwzględniono kosztów przygotowania obiektów szkolnych do sprzedaży, gdyż koszty te poniesione zostały dopiero w 2013 r.). W latach następnych szacowane oszczędności były wyższe o równowartość nieponoszonej już kwoty odpraw dla nauczycieli i pracowników obsługi, tj. o ok. 65 tys. zł.

dowód: akta kontroli str. 186-188)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

## IV. 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 NIK w Olsztynie.

Olsztyn, dnia 23 grudnia 2013 r.

Kontrolerzy:

Stanisław Bubiński  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

.....

.....