



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.035.05.2018

W odpowiedzi proszę powołać się  
na numer naszego pisma

Krzysztof Dereziński  
Burmistrz Trzemeszna  
Urząd Miejski Trzemeszna  
ul. gen. H. Dąbrowskiego 2  
62-240 Trzemeszno

URZĄD MIEJSKI  
Trzemeszna

18. 01. 2019

wpłynęło  
Nr 602 zał. .... podpis

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/027 Zmiany w systemie oświaty

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Trzemeszna, dalej: Urząd
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Dereziński, Burmistrz Trzemeszna, od 5 grudnia 2006 r., dalej: Burmistrz
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie gminy.</li><li>2. Wdrożenie zmian w systemie oświaty na terenie gminy.</li><li>3. Współpraca z instytucjami przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (do 28 grudnia) <sup>1</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Joanna Piasecka-Girguś, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/185/2018 z 16 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.1)

<sup>1</sup> Oraz okres wcześniejszy, który miał wpływ na kontrolowaną działalność.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Gmina Trzemeszno (dalej: Gmina) skutecznie dokonała zmian w funkcjonowaniu sieci szkół na swoim terenie, wynikających z ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>4</sup> i przepisów ją wprowadzających<sup>5</sup>.

Nałożone na Gminę zadania związane z reformą oświaty zostały zrealizowane w wymaganym trybie i terminie. Współpraca z Wielkopolskim Kuratorem Oświaty (dalej: WKO) oraz z dyrektorami szkół podstawowych i Gimnazjum w Trzemesznie (dalej: Gimnazjum) na rzecz prawidłowego wdrożenia zmian w funkcjonowaniu gminnej sieci szkół była efektywna. Burmistrz współdziałał z rodzicami uczniów i innymi stronami zainteresowanymi wdrażaną reformą oraz aktywnie zaangażował się w zapewnienie zatrudnienia dla wszystkich nauczycieli likwidowanego Gimnazjum. W efekcie realizowanej przez Gminę polityki kadrowej, możliwe zwolnienia nauczycieli i pozostałych pracowników ograniczyły się do jednej osoby. W związku z tym skutki finansowe związane z wypłatą odprawy dla tej osoby nie były znaczne. Wydatki dokonywane przez Gminę znajdowały swoje odzwierciedlenie w jej budżecie, a dotyczące go zmiany podejmowane były z zachowaniem obowiązujących procedur i upoważnień. Nie stwierdzono aby dokonane przez organ prowadzący zmiany w kształceniu uczniów w 6-letnich szkołach podstawowych, po ich przekształceniu w 8-letnie, skutkowały pogorszeniem warunków nauki w prowadzonych przez Gminę szkołach. Usprawniono organizację zapewnionego wszystkim uprawnionym dzieciom dowozu do szkół, a jego koszty spadły.

Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące:

- niewyeliminowania istniejącego już przed reformą problemu awaryjności i niewystarczającej wydajności instalacji centralnego ogrzewania w Szkole Podstawowej nr 1 w Trzemesznie,
- nieegzekwowania od dyrektorów szkół obowiązku przekazywania organowi prowadzącemu kopii protokołów zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania ze szkolnych obiektów,
- nieaktualizowania regulaminu organizacyjnego Urzędu w części dotyczącej realizacji zadań w zakresie obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz prawnej jednostek oświatowych
- nieprzedstawienia Radzie Miejskiej Trzemeszno (dalej: Rada) informacji o stanie realizacji zadań oświatowych,
- opublikowania uchwały Rady na stronach BIP Urzędu bez załączników,
- niedokumentowania wydawanych przez Burmistrza opinii, o których mowa w art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm., dalej: Prawo oświatowe.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm., dalej: pwPO).

<sup>6</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 967, ze zm. dalej: Karta Nauczyciela.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Przygotowanie zmian w strukturze szkolnictwa na terenie Gminy

Opis stanu faktycznego

W roku szkolnym 2018/2019 Gmina prowadziła cztery szkoły podstawowe<sup>8</sup>, w których funkcjonowało łącznie 67 oddziałów (w tym pięć gimnazjalnych w trzech z nich), a edukacją objętych było 1 321 uczniów. W ww. szkołach prowadzonych było również sześć oddziałów przedszkolnych, w których wychowaniem przedszkolnym objętych było 119 przedszkolaków. Gmina prowadziła także dwa przedszkola publiczne z 15 oddziałami, do których uczęszczało 311 wychowanków, a ponadto na jej terenie działało niepubliczne przedszkole, w którym do trzech oddziałów uczęszczało 75 wychowanków.

(akta kontroli str. 71)

Na podstawie porozumienia zawartego z Powiatem Gnieźnieńskim w roku 2015, Gmina prowadziła również Zespół Szkół Ogólnokształcących i Zawodowych w Trzemesznie<sup>9</sup>, wykonując prawa i obowiązki Powiatu Gnieźnieńskiego w zakresie realizacji zadań organu prowadzącego, określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>10</sup> i przejęła odpowiedzialność za działalność szkoły. W roku szkolnym 2018/2019 w zespole tym funkcjonowało 11 oddziałów, w których naukę pobierało 239 uczniów.

(akta kontroli str. 65-71)

W okresie objętym kontrolą Urząd zapewniał szkołom, dla których organem założycielskim była Gmina, obsługę ekonomiczno-administracyjną oraz prawną, polegającą na konsultowaniu oraz weryfikacji zgodności z prawem całokształtu działalności tych jednostek. Realizacja tego zadania przez Urząd nie wynikała z regulaminu organizacyjnego<sup>11</sup>, a jedynie z uchwały Rady w sprawie likwidacji Zespołu Obsługi Szkół w Trzemesznie<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 84-85)

W latach 2016-2018, na podstawie art. 206 i 210 pwPO, przyjęto cztery uchwały dotyczące sieci szkół na terenie Gminy. 6 marca 2017 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie projektu dostosowania szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego<sup>13</sup> (art. 206 pwPO). Miała ona charakter intencyjny i stanowiła podstawę do zasięgnięcia obligacyjnych opinii kuratora oświaty (art. 208 pwPO) oraz związków zawodowych (art. 209 ww. ustawy). Uchwała określała m.in. plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę, granice ich obwodów, plan sieci publicznych gimnazjów i klas dotychczasowych publicznych gimnazjów prowadzonych w szkołach podstawowych. Została pozytywnie zaopiniowana przez WKO oraz związki zawodowe: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Solidarność oraz Związek Nauczycielstwa Polskiego.

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Nr 1 w Trzemesznie, Nr 2 w Trzemesznie, w Kruchowie (dawny zespół szkół) i w Trzemżalu (dawny zespół szkół). Do 31 sierpnia 2018 r. funkcjonowało Gimnazjum w Trzemesznie, którego oddziały od 1 września 2018 r. zostały włączone do Szkoły Podstawowej Nr 2.

<sup>9</sup> Tj. szkół ponadpodstawowych.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2018 poz. 1457, ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

<sup>11</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>12</sup> Uchwała Nr XLVIII/371/2013 z 26 czerwca 2013 r.

<sup>13</sup> Nr XLIII/400/2017 z 6 marca 2017 r.

W projekcie dostosowania szkół do nowego ustroju szkolnego zakładano funkcjonowanie czterech ośmioletnich szkół podstawowych o pełnej strukturze organizacyjnej (obejmującej klasy I-VIII). Zespoły Szkół w Kruchowie i Trzemżalu, w których skład wchodziła szkoła podstawowa i gimnazjum, miały stać się szkołami podstawowymi i zakończyć działalność z dniem 31 sierpnia 2017 r. Uczniowie klas dotychczasowych gimnazjów mieli kontynuować naukę od 1 września 2017 r. w szkołach podstawowych w tych samych budynkach. Gimnazjum miało zostać zlikwidowane z dniem 31 sierpnia 2018 r. a jego oddziały włączone do Szkoły Podstawowej nr 2 w Trzemesznie (dalej: SP2). Szkoła Podstawowa nr 1 w Trzemesznie (dalej: SP1) z dniem 1 września 2017 r. miała zostać ośmioletnią szkołą podstawową.

W uzasadnieniu do pozytywnie zaopiniowanej przez WKO ww. uchwały wskazano, że nauczanie w SP2 będzie odbywać się w dotychczasowym budynku szkoły, a od roku szkolnego 2018/2019 także w budynkach dotychczasowego Gimnazjum.

(akta kontroli str. 214-235, 86)

Uchwała została upubliczniona na tablicach ogłoszeń w Urzędzie oraz na jego stronie BIP. Na stronie BIP upubliczniono ww. uchwałę jedynie z uzasadnieniem, z pominięciem załączników<sup>14</sup>.

(akta kontroli str. 95-99)

W dniu 29 marca 2017 r. Rada podjęła ostateczną uchwałę w sprawie dostosowania szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r.<sup>15</sup> W uzasadnieniu tej uchwały nie wskazywano już, że miejscem prowadzenia zajęć dla uczniów SP2 w roku szkolnym 2017/2018 ma być dotychczasowy budynek szkoły.

(akta kontroli str. 236-246)

W żadnej z tych dwóch uchwał, których projekty przygotowywano w Urzędzie, nie wymieniono szkoły podstawowej prowadzonej w Zakładzie Poprawczym w Trzemesznie przez Ministra Sprawiedliwości<sup>16</sup>. Z tego względu uchwała w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego<sup>17</sup> na okres od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2019 r. została zmieniona 31 stycznia 2018 r.<sup>18</sup>, z zachowaniem trybu określonego w art. 212 p.w.P.O. Ww. szkoła została dopisana do wykazu szkół prowadzonych na terenie Gminy po przekazaniu przez Ministerstwo Sprawiedliwości pisma wraz zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 1 września 2017 r. w sprawie przekształcenia sześcioletnich szkół podstawowych w zakładach poprawczych.

(akta kontroli str. 174, 247-266)

Uchwały stwierdzające przekształcenie podstawowych szkół sześcioletnich w ośmioletnie szkoły podstawowe<sup>19</sup> zostały podjęte 29 listopada 2017 r., tj. w terminie o którym mowa w art. 117 ust. 4 p.w.P.O.

(akta kontroli str. 267-287)

W okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały na terenie Gminy inne niż ww. szkoły publiczne prowadzone przez osoby fizyczne lub prawne, ani też niepubliczne szkoły

<sup>14</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>15</sup> Uchwała nr XLIV/409/2017 z 29 marca 2017 r.

<sup>16</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>17</sup> Poprzedzona pozytywnie zaopiniowaną uchwałą intencyjną nr LIV/510/2017 z 29 listopada 2017 r.

<sup>18</sup> Nr LVI/548/2018.

<sup>19</sup> Nr: LIV/506/2017, LIV/507/2017, LIV/508/2017, LIV/509/2017.

podstawowe i gimnazja. Prowadzone było natomiast jedno przedszkole niepubliczne.

(akta kontroli str. 71, 73)

W odpowiedzi na wniosek złożony przez: Dyrektora SP2, Przewodniczącego Rady Rodziców tej szkoły, Przewodniczącego Samorządu Uczniowskiego oraz Prezesa Ogniska ZNP o przedstawienie i omówienie planów Gminy w zakresie ustalonej nowej sieci szkół, odbyło się spotkanie z rodzicami i pracownikami szkół. Podczas spotkania rodzice zgłaszali swoje obawy w związku z planami aby zajęcia dla uczniów SP2 odbywały się w budynkach dawnego Gimnazjum, które znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie szkół ponadpodstawowych. Niezależnie od tego 190 rodziców uczniów SP2 złożyło do Wiceprzewodniczącego Rady petycję wyrażającą sprzeciw wobec tych planów. W wyniku złożonej petycji zostało zwołane wspólne posiedzenie Komisji Finansowej, Rozwoju Gospodarczego i Obszarów Wiejskich oraz Komisji Rady Społecznej Rady.

Podczas posiedzenia ponownie zgłaszano ww. obawy a także podnoszono kwestie niewystarczającego dialogu władz samorządowych z rodzicami uczniów oraz pracownikami i dyrektorami szkół o planowanych zmianach w szkołach. Ponadto omawiano projektowane zmiany obwodów szkół. Podczas sesji poddano pod głosowanie propozycje zmian projektu uchwały w tym przedmiocie. W pozostałym zakresie zgłaszane przez rodziców i kierownictwo szkół obawy nie miały wpływu na podjęte później uchwały w sprawie ustalenia sieci szkół.

Do Urzędu nie wpłynęły skargi ani petycje związane z wprowadzaną reformą oświaty.

(akta kontroli str.100-213, 288-301)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W roku szkolnym 2017/2018 zajęcia w SP2 odbywały się w dwóch lokalizacjach, tj. w dotychczasowym budynku tej szkoły oraz w oddalonych od niego o ok. 300 m budynkach Gimnazjum, co stało w sprzeczności z uzasadnieniem do pozytywnie zaopiniowanej przez WKO uchwały Rady z 6 marca 2017 r.<sup>20</sup>, w którym wskazywano, że zajęcia w danym roku szkolnym będą odbywały się wyłącznie w dotychczasowym budynku szkoły. W konsekwencji, Gmina zorganizowała działalność SP2 dla klas powyżej piątych w innym budynku szkoły niż dotychczasowy, pomimo nieprzedłożenia takiego rozwiązania do zaopiniowania WKO.

Burmistrz wyjaśnił, że w załączniku nr 1 do uchwały z 29 marca 2017 r.<sup>21</sup> wskazano realizację zadań edukacyjnych w dwóch lokalizacjach. Dodał, że faktycznie zakładano, iż formalne przekazanie SP2 budynków zajmowanych przez Gimnazjum nastąpi dopiero w kolejnym roku szkolnym, tj. 2018/2019. Po przeprowadzeniu naboru do przedszkoli na rok szkolny 2017/2018 okazało się jednak, że przedszkola nie dysponują odpowiednimi zasobami lokalowymi aby pomieścić wszystkich wychowanków. Dodatkowo mała liczba wniosków o przyjęcie do oddziału przedszkolnego w SP2 przyczyniła się do decyzji o rezygnacji z jego otwarcia i oddaniu jednego z pawilonów SP2 do dyspozycji jednemu z przedszkoli. Miało to zapewnić odpowiednią liczbę pomieszczeń dla realizacji zadań Gminy w zakresie wychowania przedszkolnego. W związku z przekazaniem budynku SP2 przedszkolu

<sup>20</sup> W sprawie projektu dostosowania szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

<sup>21</sup> W sprawie dostosowania szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

i wystąpieniem ryzyka dwuzmianowości, zdecydowano o przeniesieniu oddziałów SP2 do budynków Gimnazjum.

(akta kontroli str.214-221, 233, 236-246, 371-376)

Dostrzegając racjonalność względów jakie legły u podstaw wcześniejszego o rok zorganizowania działalności SP2 w dwóch lokalizacjach, NIK wskazuje, że WKO opiniując pozytywnie uchwałę z 6 marca 2017 r. dysponował informacją, że ww. rozwiązanie będzie zastosowane dopiero od roku szkolnego 2018/2019, tj. po likwidacji Gimnazjum, a uchwała z 29 marca 2017 r. nie podlegała już opiniowaniu.

2. W ww. uchwale z 6 marca 2017 r.<sup>22</sup> nie uwzględniono Szkoły Podstawowej w Zakładzie Poprawczym w Trzemesznie prowadzonej przez Ministra Sprawiedliwości, pomimo że zgodnie z art. 206 ust. 2 pkt 1 pwPO w uchwale w sprawie projektu dostosowania szkół do reformy oświaty określa się plan sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także granice obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, z zastrzeżeniem art. 88 ust. 2 Prawa oświatowego, prowadzonych przez gminę, a także przez inne organy, na okres od dnia 1 września 2017 r. do dnia 31 sierpnia 2019 r.

Inspektor ds. oświaty wyjaśnił, że przygotowując projekty uchwał o zmianie sieci szkół nie wiedział o konieczności wpisania ww. szkoły do sieci szkół. Dodał, że pozostawał w stałym kontakcie z Dyrektorem Zakładu Poprawczego w Trzemesznie, który miał go informować o krokach przedsięwziętych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Burmistrz wyjaśnił m.in. że prace związane ze zmianą uchwały z 6 marca 2017 r. zostały zainicjowane po interwencji Dyrektora Zakładu Poprawczego w Trzemesznie, która miała miejsce krótko przed wpływem do Urzędu pisma Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Rodziny i Nieletnich w Ministerstwie Sprawiedliwości z 13 października 2017 r. W piśmie tym zwrócono się o wpisanie ww. szkoły do planu sieci szkół i o przyporządkowanie jej numeru, wskazując na obowiązek wynikający m.in. z art. 206 pwPO. Opisał również przebieg postępowania w tym przedmiocie, a ponadto dodał, że niniejsza szkoła została przekształcona w szkołę 8-letnią dopiero 1 września 2017 r. tj. po wydaniu stosownego zarządzenia Ministra Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 86-94, 91, 214-263)

NIK wskazuje, że art. 206 pwPO wszedł w życie już 14 stycznia 2017 r.<sup>23</sup>, tj. w terminie umożliwiającym podjęcie czynności zmierzających do uwzględnienia w uchwale z 6 marca 2017 r. wszystkich wymaganych szkół. Do kontroli nie przedłożono żadnej dokumentacji, która potwierdzałaby aktywność Urzędu w tym przedmiocie przed październikiem 2017 r.

W dniu 31 stycznia 2018 r.<sup>24</sup> Rada, po uprzednim pozytywnym zaopiniowaniu przez WKO uchwały intencyjnej z 29 listopada 2017 r.<sup>25</sup> wpisała ww. szkołę do planu sieci szkół jako Szkołę Podstawową nr 4 w Trzemesznie.

(akta kontroli str. 279-287)

3. Uchwałę z 6 marca 2017 r. upubliczniono na stronie BIP Urzędu z pominięciem załączników stanowiących jej integralną część, w których zawarte były dane o obwodach szkół i miejscach prowadzenia zajęć edukacyjnych w poszczególnych

<sup>22</sup> W sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego.

<sup>23</sup> Por. art. 369 pkt 1 ww. ustawy.

<sup>24</sup> Nr XLIV/409/2017.

<sup>25</sup> Nr LIV/510/2017.

szkołach. Zgodnie z art. 207 ust. 2 pwPO podlegała ona upublicznieniu w BIP lub w widocznym miejscu w siedzibie urzędu jednostki samorządu terytorialnego. Inspektor ds. oświaty wyjaśnił, że ww. uchwała została również upubliczniona poprzez zamieszczenie jej na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. Natomiast pracownica odpowiedzialna za jej zamieszczenie w BIP wskazała, że zamieściła tam wersję uchwały otrzymaną od przygotowującego ją pracownika.

(akta kontroli str. 86-87, 95-99)

NIK wskazuje, że jeśli już zdecydowano się także na upublicznienie ww. uchwały w BIP Urzędu, to niezbędne było upublicznienie tekstu całej uchwały (wraz z załącznikami) aby umożliwić zapoznanie się z pełną informacją, tym bardziej że jest to forma publikacji umożliwiająca dostęp najszerszej grupie odbiorców. do z uwagi na powszechność dostępu do tej formy publikacji..

4. Pomimo nałożenia na Urząd uchwałą Rady Nr XLVIII/371/2013 z 26 czerwca 2013 roku, obowiązku prowadzenia obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz prawnej jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę w związku z likwidacją ówczesnego Zespołu Obsługi Szkół w Trzemesznie, Burmistrz do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie wprowadził tych zadań do regulaminu organizacyjnego Urzędu, przy czym to jemu zostało powierzone wykonanie tej uchwały (§ 5). Ostatnia aktualizacja obowiązującego regulaminu organizacyjnego, wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza Nr 127/2008 z 31 marca 2008 r., nastąpiła 7 lipca 2011 r.<sup>26</sup> Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że po likwidacji Zespołu Obsługi Szkół w Trzemesznie pracownicy odpowiadający za sprawy płacowe i księgowość jednostek oświatowych prowadzonych przez Gminę zostali przeniesieni do Referatu Finansowo-Księgowego Urzędu na takie same stanowiska, jakie zajmowali wcześniej, z wyjątkiem głównej księgowość, która została zatrudniona na stanowisku inspektora.

(akta kontroli str.16-64, 87)

NIK wskazuje, że zgodnie z załącznikiem do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>27</sup>, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny (punkt II.A.3).

#### OCENA CZĄSTKOWA

Gmina przyjęła przepisy reorganizujące gminną sieć szkół w obowiązującym trybie i terminie, jednak początkowo pominięto w ich treści szkołę podstawową prowadzoną na terenie gminy przez Ministra Sprawiedliwości. W pierwszym roku szkolnym reformy lokalizacja zajęć prowadzonych w SP2 nie odpowiadała uzasadnieniu uchwały przekazanej do zaopiniowania WKO, a na stronie BIP Urzędu nie upubliczniono jej załączników. Regulamin organizacyjny Urzędu był nieaktualny w zakresie realizacji zadania obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz prawnej jednostek oświatowych. Organ prowadzący podjął natomiast współpracę z rodzicami uczniów i innymi stronami zainteresowanymi wdrażaną reformą i reagował na zgłaszane obawy związane ze zmianą obwodów szkół. Ponadto aktywnie zaangażował się w zapewnienie zatrudnienia dla wszystkich nauczycieli likwidowanego Gimnazjum.

<sup>26</sup> Zarządzenie Burmistrza Nr 75/2011.

<sup>27</sup> Dz. Urz. M.F. Nr 15, poz. 84.



## 2. Wdrożenie zmian w gminnej sieci szkół

W latach szkolnych 2016/2017, 2017/2018 i 2018/2019 łączna liczba oddziałów szkolnych w pięciu szkołach, a w roku 2018/2019 w czterech szkołach, prowadzonych przez Gminę wynosiła odpowiednio: 72, 72 i 73, a łączna liczba sal w których odbywały się lekcje: 86, 86 i 88. Współczynnik zmianowości wyliczony na podstawie liczby oddziałów w szkołach i liczby pomieszczeń, w których odbywają się lekcje<sup>28</sup> w ww. latach kształtował się na tym samym poziomie i wynosił 0,8.

(akta kontroli str.302-321)

W roku szkolnym 2017/2018 nie zapewniono optymalnych warunków do nauczania przedmiotów wchodzących w klasy VII i VIII, tj. w dwóch szkołach podstawowych spośród czterech nie zapewniono pracowni biologicznej, a w trzech spośród czterech pracowni: geograficznej, fizycznej, pierwszego i drugiego języka obcego.

W roku szkolnym 2018/2019 wszystkie cztery szkoły podstawowe dysponowały już pracownikami biologicznymi i geograficznymi. Nadal jedna szkoła nie dysponowała pracownią do fizyki i pierwszego języka obcego, a trzy nie dysponowały pracownią do drugiego języka obcego.

(akta kontroli str.324)

Ponadto w roku szkolnym 2017/2018 dwa oddziały SP2 (VI i VII klasa) odbywały zajęcia edukacyjne w trzech pomieszczeniach Gimnazjum, które zostały użyczone SP2. Wśród trzech udostępnionych sal, dwie były pracowniami – komputerowa i biologiczna – a jedna salą lekcyjną. SP2 nie dysponowała zatem dla oddziałów odbywających zajęcia w budynku Gimnazjum pracownią fizyczną, chemiczną i geograficzną oraz salą do języków obcych.

(akta kontroli str.371-376)

Zarówno w roku 2017 jak i 2018 Burmistrz nie przedłożył Radzie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych Gminy za poprzedni rok szkolny<sup>29</sup>.

(akta kontroli str.325-355, 650-655)

W latach objętych kontrolą do Urzędu nie wpłynęły także kopie protokołów kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wraz z określeniem kierunków ich poprawy<sup>30</sup>, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach.<sup>31</sup>

(akta kontroli str.369-370, 650-655)

Według wyjaśnień Inspektora ds. oświaty oraz Burmistrza potrzeby szkół zgłaszane były ustnie bezpośrednio Burmistrzowi. Ponadto raz w roku przedstawiano Radzie informację o planowanych remontach w jednostkach oświatowych w danym roku szkolnym. Z informacji tych wynikało, że nie planowano w szkołach podstawowych i Gimnazjum żadnych remontów oraz prac bezpośrednio wynikających z reformy w systemie oświaty. Z informacji dotyczącej roku szkolnego 2017/2018 i 2018/2019 wynikało, że w SP1 od roku szkolnego 2015/2016 instalacja centralnego ogrzewania nie pozwalała na uzyskanie 18 stopni Celsjusza w salach na II piętrze budynku

<sup>28</sup> Z czego sal lekcyjnych odpowiednio: 68, 68 i 70.

<sup>29</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>30</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny.

szkoły<sup>32</sup>. Częściowa wymiana pionów grzewczych nie doprowadziła do zmniejszenia ryzyka awaryjności instalacji. W związku z tym na rok szkolny 2017/2018 zaplanowano przedsięwzięcie inwestycyjne w zakresie wymiany instalacji centralnego ogrzewania w budynku SP1. Do dnia zakończenia kontroli zaplanowane środki w budżecie Gminy na rok 2018 w kwocie 550 tys. zł nie zostały wykorzystane i nie przeprowadzono wymiany pieca w SP1.

Nie przeprowadzono udokumentowanego badania potrzeb szkół w związku z koniecznością dostosowania ich do nowych zadań w roku szkolnym 2017/2018. Inspektor ds. oświaty podał, że Urząd posiadał świadomość tych potrzeb, a nadto wskazał, że dostosowanie szkół do wymogów reformy należało do obowiązków dyrektorów szkół.

(akta kontroli str.292, 297, 358-368, 650-705)

Burmistrz wyjaśnił, że dyrektorzy szkół nie składali wniosków o dodatkowe środki finansowe w związku z wprowadzaną reformą oświaty. Dodał, że nie przeznaczono dodatkowych środków na dostosowanie szkół do nowych zadań, ponieważ priorytetem dla Gminy było zapewnienie zatrudnienia dla nauczycieli po reformie oświaty. Wszelkie zmiany w planach finansowych jednostek były pochodną przejścia nauczycieli do nowych jednostek. Po dokonaniu korekt w planach finansowych jednostek oświatowych w budżecie Gminy nie było środków na dodatkowe wsparcie szkół. Ponadto Z-ca Burmistrza wyjaśnił, że potrzeby były zgłaszane bezpośrednio Burmistrzowi przez dyrektorów szkół.

(akta kontroli str.292, 297, 568)

W budżecie Gminy w roku 2017 zapewniona została kwota 420,1 tys. zł na dostosowanie szkół w związku z reformą w systemie oświaty. Kwota ta została przeznaczona na zwiększenie środków na budowę sali gimnastycznej w Szkole Podstawowej w Trzemżalu – 11,1 tys. zł, zakup węgla oraz inne zakupy i usługi w Przedszkolu nr 1 w Trzemesznie – 20,0 tys. zł, remont łazienki w Przedszkolu nr 2 w Trzemesznie – 15,0 tys. zł, koszty doskonalenia zawodowego nauczycieli – 41,0 tys. zł, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w jednostkach oświatowych – 10,7 tys. zł, usługę dowożenia dzieci do szkół i przedszkoli – 125,4 tys. zł, wydatki na działalność Przedszkola nr 2 – 137,5 tys. zł, modernizację parteru SP1 – 50,0 tys. zł.

(akta kontroli str.564-565)

W celu dostosowania szkół do potrzeb wynikłych z reformy oświaty dyrektor SP1 w ramach budżetu szkoły zakupił meble dla uczniów klas VII oraz szafy na pomoce dydaktyczne dla klas VII. Zostały zakupione pomoce dydaktyczne w postaci radioodtwarzacza, książek i atlasów oraz materiały do wykonania remontu sal dla nowych oddziałów, które miały być wykonywane przez pracowników SP1.

W pozostałych szkołach prowadzonych przez Gminę wydatki związane z zaspokojeniem potrzeb wynikłych z wprowadzonej reformy oświaty dotyczyły zakupów pieczętek i tablic informacyjnych.

(akta kontroli str. 639-644)

Infrastruktura szkół prowadzonych przez Gminę wymuszała w roku szkolnym 2017/2018 przemieszczanie się uczniów podczas zajęć lekcyjnych pomiędzy różnymi budynkami. Dotyczyło to w szczególności budynku Gimnazjum (obecnie SP2), w którym SP2 wykorzystywała trzy sale lekcyjne w roku szkolnym 2017/2018. Zajęcia lekcyjne uczniów Gimnazjum i SP2 odbywały się w dwóch budynkach przy

<sup>32</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

pl. Kosmowskiego 5. Budynki przy ul. Kosmowskiego nie były połączone żadnym łącznikiem i według wyjaśnień Inspektora ds. oświaty dzieci musiały przechodzić pomiędzy nimi podczas zajęć. Ponadto dzieci z ww. szkół na lekcje wychowania fizycznego uczęszczały do hali widowiskowo-sportowej w Trzemesznie przy ul. Piastowskiej 11, oddalonej od budynków szkół o ok. jeden km. W roku szkolnym 2018/2019 dzieci z klas I-III SP2 uczęszczały na lekcje wychowania fizycznego do oddalonego o ok. pięć km Trzemiżala. Gmina przeznaczała środki na zapewnienie transportu dzieci do Trzemiżala, a transport do sali gimnastycznej na terenie Trzemeszna był zapewniany w okresie zimowym.

(akta kontroli str.304-306, 322)

Przeniesienie prowadzenia zajęć edukacyjnych dwóch oddziałów SP2 o łącznej liczebności 55 uczniów do budynku Gimnazjum wiązało się dla nich z koniecznością zmiany budynku szkoły i otoczenia, w którym odbywali dotychczas zajęcia.

(akta kontroli str.932-934, 650-655)

W roku szkolnym 2017/2018 liczba oddziałów wychowania przedszkolnego ogółem w szkołach podstawowych nie uległa zmianie w stosunku do roku poprzedniego. Nie funkcjonował oddział przedszkolny w SP2, którego działalność była przewidziana w pierwotnym arkuszu organizacyjnym SP2. Rezygnacja z uruchomienia oddziału wynikała z niskiej liczby wychowanków, których rodzice złożyli wnioski oraz z konieczności pozyskania dodatkowych pomieszczeń dla wychowanków przedszkola. W kolejnym roku szkolnym oddział przedszkolny w SP2 został już utworzony.

(akta kontroli str.72, 371, 925-930)

W roku szkolnym 2016/2017 dla 447 uczniów droga do szkoły przekraczała odległości określone w art. 17 ust. 2 ustawy o systemie oświaty<sup>33</sup>. Wszyscy uprawnieni korzystali z bezpłatnego dowożenia organizowanego przez Gminę poprzez wykupienie usługi u publicznego przewoźnika. Usługa ta obejmowała także opiekę nad dziećmi. Jednemu uczniowi zwracano koszty dojazdu do szkoły środkami komunikacji publicznej. Ponadto Gmina zawarła siedem umów dotyczących dowozu uczniów niepełnosprawnych, o których mowa w art. 17 ust. 3a ww. ustawy. W roku szkolnym 2017/2018 liczba uczniów, dla których droga przekraczała odległości określone w art. 32 ust. 5 Prawa oświatowego<sup>34</sup> zmalała do 404. Natomiast w roku szkolnym 2018/2019 Gmina zapewniała dowóz 389 uprawnionym uczniom i wychowankom, a także dodatkowo dla 121 uczniów.

(akta kontroli str.420-421)

Zwiększenie liczby tras w roku szkolnym 2017/2018 w stosunku do roku szkolnego 2016/2017 z 10 do 14 spowodowane było skróceniem dotychczasowych tras i nie było związane z reformą oświaty. Ponadto utworzony został przystanek autobusowy przy SP1<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 377-418, 424-463, 639, 646-647)

Wydatki na dowożenie dla uczniów szkół i wychowanków przedszkola zmalały w roku 2017 w stosunku do roku 2016 o 145,5 tys. zł, (z 667,1 tys. zł do 521,5 tys. zł). Koszty transportu w roku 2018 (do 30 września) wyniosły 369,1 tys. zł. Spadek wydatków spowodowany był zmniejszeniem liczby dzieci uprawnionych do dowożenia.

<sup>33</sup> Trzy km - w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych; cztery km - w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów. Przepis ten utracił moc z dniem 1 września 2017 r.

<sup>34</sup> Tj. trzy km.

<sup>35</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.421-422, 464-500)

Zatrudnienie kadry kierowniczej w prowadzonej przez Gminę jednostkach zmalało o jedną osobę, tj. z 11 w latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 do 10 osób w roku szkolnym 2018/2019. Wynikało to z likwidacji Gimnazjum.

Zatrudnienie nauczycieli ogółem w szkołach i przedszkolach prowadzonych w roku 2016/2017 wzrosło z 205 do 253 osób w roku 2017/2018 (tj. o 23,4%). W roku szkolnym 2018/2019 poziom ich zatrudnienia spadł do 227 osób, czyli w stosunku do roku sprzed reformy (2016/2017) wzrósł o 22 osoby (10,7%).

Zatrudnienie pracowników administracyjno-biurowych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę zmalało z 13 osób w roku szkolnym 2016/2017 do 12 w roku następnym. W roku szkolnym 2018/2019 zatrudnienie tej grupy zmalało w stosunku do zatrudnienia w roku szkolnym poprzedzającym reformę o cztery osoby (30,8%).

W żadnym z lat objętych kontrolą nie zatrudniano osób niebędących nauczycielami do prowadzenia zajęć edukacyjnych w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę.

(akta kontroli str.511-519)

W związku z reformą oświaty zwolniony został jeden nauczyciel, któremu wypłacona została odprawa w wysokości 16.086 zł.

(akta kontroli str.520-528)

Spośród 30 nauczycieli zatrudnionych w Gimnazjum likwidowanym w 2018 roku, 19 zostało zatrudnionych w SP2, do której włączono oddziały Gimnazjum, a 11 zostało przeniesionych do SP1 na podstawie art. 18 Karty Nauczyciela, w zw. z art. 220 ust. 1 pkt 1 pwPO. Do Urzędu nie zostały złożone żadne wnioski o wyrażenie opinii przez organ prowadzący szkoły w sprawie przeniesienia nauczycieli<sup>36</sup>.

(akta kontroli str.501, 529)

Ośmiu nauczycieli zlikwidowanego Gimnazjum łączyło zatrudnienie w dwóch szkołach. Dotyczyło to nauczycieli: języka polskiego oraz niemieckiego, matematyki, zajęć korekcyjnych, chemii, fizyki, historii i WOS (dwóch nauczycieli).

(akta kontroli str.502-510)

Wydatki budżetowe Gminy na zadania oświatowe w latach: 2016, 2017 i 2018 (III kwartał) wyniosły odpowiednio: 20.340,3 tys. zł, 19.105 tys. zł i 19.630,9 tys. zł, przy zaplanowanych na rok 2018 25.303,6 tys. zł. Wydatki bieżące ogółem na zadania oświatowe Gminy w latach 2016, 2017 i 2018 (III kwartał) wyniosły odpowiednio: 17.201,8 tys. zł, 17.999 tys. zł i 14.633,4 tys. zł.

Wydatki bieżące na zadania subwencionowane były pokrywane z subwencji oświatowej w roku 2016 w 78%, w roku 2017 w 72%, a w roku 2018 w 81%.

Wydatki na zadania oświatowe Gminy zostały pokryte z subwencji oświatowej w latach 2016, 2017 i 2018 odpowiednio w: 53,2%, 53,1% i 45,6% oraz z dotacji celowych na zadania oświatowe odpowiednio w: 3,4%, 3,9% i 4,6%. Pozostałą część wydatków Gmina pokrywała ze środków własnych.

(akta kontroli str.530-531)

Gmina nie uzyskała dodatkowych środków z budżetu państwa na funkcjonowanie szkół w związku z wprowadzoną od 1 września 2017 r. reformą oświaty.

<sup>36</sup> O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Nie wnioskowano o refundację wydatków uznanych przez Gminę za wydatki związane z ww. reformą ponieważ uznano, że nie podlegają one refundacji.

(akta kontroli str.297, 530-533, 639-644)

Kwota wydatków na zadania oświatowe w 2018 r. była wyższa od kwot wydatków poniesionych w poprzednich latach z uwagi na wzrost wydatków majątkowych. Wzrosły również wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, w szczególności w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach. Wynikało to ze zmiany wieku wychowania przedszkolnego od roku 2017, co skutkowało koniecznością utworzenia dodatkowych oddziałów przedszkolnych i zwiększenia zatrudnienia. Powodem tego było również wydłużenie przez Gminę godzin pracy oddziałów przedszkolnych prowadzonych w szkołach podstawowych.

(akta kontroli str.530-559, 751-924, 567-570, 638)

W latach 2016-2018 Gmina poniosła wydatki w kwocie 28.568,21 zł związane z likwidacją Gimnazjum i przekształceniem szkół podstawowych z sześcioletnich w ośmioletnie. Wydatki te dotyczyły budowy ogrodzenia szkoły, remontu sal lekcyjnych, zakupu mebli i pomocy naukowych dla klas VII i VIII, doposażenia stołówki i kuchni szkolnej oraz wyposażenia szkół w nowe tablice informacyjne i pieczęcie. Ponadto wśród wydatków związanych z dostosowaniem szkół do reformy oświaty wykazano także budowę zatoki dla autobusu szkolnego (w szacowanej kwocie 85 tys. zł), jednak zarówno termin zaplanowania wydatku budżetowego, powstania projektu i moment formalnego utworzenia przystanku oraz wyjaśnienia Inspektora ds. oświaty wskazywały, że inwestycja ta służyła utworzeniu przystanku w miejscu, w którym wcześniej funkcjonował prowizoryczny przystanek autobusowy, nieuwzględniony w stosownej uchwale Rady<sup>37</sup>. Inwestycja ta służyła zatem zwiększeniu bezpieczeństwa dowożonych uczniów i nie wynikała z konieczności utworzenia nowego przystanku ze względu np. na zmianę tras. Wśród wydatków poniesionych w związku z reformą oświaty Zastępca Burmistrza nie wymienił wzrostu wydatków poniesionych na wynagrodzenia.

(akta kontroli str.639-649, 438-463, 424)

W roku 2017 wydatki Gminy na dowożenie uczniów uległy zmniejszeniu w stosunku do roku 2016 o 147 tys. zł. Wydatki zaplanowane na rok 2018 (III kwartał) były niższe o 116 tys. zł od wykonanych w roku 2016. Wynikało to m.in. ze zmniejszenia się liczby dzieci uprawnionych do dowożenia, w związku z wprowadzoną zmianą obwodów.

(akta kontroli str.420-421, 464-500)

W planach zagospodarowania przestrzennego obszary, na których znajdują się budynki szkół ujętych w gminnej sieci szkół, nie przewidziano zmiany przeznaczenia zagospodarowania terenu. Gmina nie szacowała na żadnym etapie wdrażania reformy oświaty wydatków i korzyści wynikających z wprowadzanych zmian.

(akta kontroli str.649, 650-655, 706-750)

Bilans<sup>38</sup> zmian wprowadzonych w sieci szkół związany z reformą oświaty odnoszących się do likwidacji Gimnazjum i przekształcenia szkół podstawowych

<sup>37</sup> Nr XLIII/340/2013 z 27 lutego 2013 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Trzemeszno oraz warunków i zasad korzystania z nich przez operatorów i przewoźników, dalej: uchwała w sprawie przystanków komunikacyjnych.

<sup>38</sup> Bilans liczony jako wysokość dodatkowych dochodów uzyskanych w związku z reformą oświaty, pomniejszonych o: różnicę wydatków bieżących szkół podstawowych i gimnazjów w roku 2016 i 2017, różnicę w wydatkach poniesionych na dowożenie uczniów w roku 2016 i 2017, wydatki na odpłaty z tytułu zwolnienia z pracy nauczycieli w związku z reformą oświaty oraz wydatki poniesione na doposażenie szkół w związku z tą reformą w latach 2016-2018.

sześćioletnich w ośmioletnie był dodatni i wyniósł 122,4 tys. zł. Wynik bilansu był uzależniony głównie od oszczędności poczynionych na usłudze dowożenia.

(akta kontroli str. 464-500, 639-644, 520-528, 751-924, 935)

W latach 2016-2018 zmianie ulegał koszt jednostkowy kształcenia jednego ucznia<sup>39</sup> w szkołach prowadzonych przez Gminę. Średnie miesięczne wydatki na jednego ucznia w roku 2016 wyniosły 646,91 zł, w roku 2017 - 600,21 zł a w roku 2018 (III kwartał) - 586,41 zł.

(akta kontroli str.931)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie przedłożył Radzie, w terminach do 31 października 2017 i 2018 r. informacji o stanie realizacji zadań oświatowych tej jednostki odpowiednio za lata szkolne: 2016/2017 i 2017/2018, co naruszało wymogi określone w art. 11 ust. 7 Prawa oświatowego. Zgodnie z tymi przepisami organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, w ww. terminie, przedstawia organowi stanowiącemu tej jednostki informację o stanie realizacji jej zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny, w tym o wynikach:

- 1) egzaminu: ósmoklasisty, maturalnego i potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie, z uwzględnieniem działań podejmowanych przez szkoły nakierowanych na kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w szkołach tych typów, których prowadzenie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty lub właściwego ministra w szkołach i placówkach tych typów i rodzajów, których prowadzenie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Burmistrz wyjaśnił, że w roku 2018 nie zrealizował ww. obowiązku, ponieważ Inspektor ds. oświaty nie przekazał mu opracowanego dokumentu. Inspektor ds. oświaty przyznał, że zapomniał w 2018 r. przedłożyć Burmistrzowi przedmiotowego dokumentu. Odnośnie do roku 2017 wskazał natomiast, że m.in. z uwagi na awarię komputera, nie jest w stanie podać przyczyn tego zaniechania.

(akta kontroli str.325-355, 650-655)

2. W Urzędzie nie egzekwowano od dyrektorów szkół obowiązku przekazywania Burmistrzowi kopii protokołów kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wraz z określeniem kierunków ich poprawy, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny.

Inspektor ds. oświaty przyznał, że omyłkowo nie egzekwowano tego obowiązku od dyrektorów szkół, dodając jednocześnie, że stan budynków był mu znany na podstawie bieżącego kontaktu z pracownikiem dbającym o bezpieczeństwo i higienę pracy w szkołach.

(akta kontroli str.369-370, 650-655)

3. W Urzędzie akceptowano sytuację polegającą na tym, że co najmniej w roku 2016 oraz w 2017 (do 15 listopada) dzieci dowożone publicznym transportem do SP1 wysiadały na prowizorycznym przystanku, nieujętych w uchwale w sprawie

<sup>39</sup> Wydatki bieżące poniesione w rozdziałach 80101 – Szkoły podstawowe, 80103 – Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, 80110 – Gimnazja, 80113 – Dowożenie uczniów do szkół, 85401 – Świetlice szkolne.

przystanków komunikacyjnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 13 i art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>40</sup> przystankiem komunikacyjnym jest miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym<sup>41</sup>, przy czym określenie przystanków komunikacyjnych oraz warunków i zasad korzystania z nich, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego.

Inspektor ds. oświaty, odpowiedzialny w Gminie za organizację transportu dzieci do szkół wyjaśnił, że przed rokiem szkolnym 2017/2018 przy SP1 nie było przystanku autobusowego. Z tego powodu początkowo ustalono przystanek na Pl. św. Wojciecha, jednak dzieci w drodze do szkoły musiały przejść przez ruchliwe ulice, co stanowiło poważne zagrożenie, szczególnie dla najmłodszych uczniów i wychowanków. W celu zwiększenia bezpieczeństwa dzieci dowożonych do SP1 uzgodniono zatem z wykonawcą usługi aby autokar zatrzymywał się na wyrównanym i oznakowanym placu manewrowym przy szkole.

Uchwałą Rady nr LIII/491/2017 z 25 października 2017 r.<sup>42</sup> ujęto ww. przystanek w wykazie gminnych przystanków komunikacyjnych, a w sierpniu<sup>43</sup> 2018 r. wybudowano zatokę postojową dla pojazdów osobowych oraz autobusów szkolnych.

(akta kontroli str. 639-649, 438-463, 424, 936-945)

4. W Urzędzie nie udokumentowano wydawania przez Burmistrza obligatoryjnych opinii w sprawie przeniesienia nauczycieli Gimnazjum – w tym mianowanych – do innych placówek oświatowych, o których to opiniach mowa w art. 18 ust. 4 w zw. z art. 91d pkt 3 Karty Nauczyciela w zw. art. 220 pwPO.

Inspektor ds. oświaty wyjaśnił, że Burmistrz osobiście uczestniczył w spotkaniach z dyrektorami szkół dotyczących przeniesień nauczycieli z Gimnazjum do innych szkół i podczas tych spotkań wyrażał zgodę na proponowane zmiany odnoszące się do poszczególnych osób. Przyznał, że nie dokumentowano przebiegu tych spotkań.

NIK wskazuje, że wydawanie przedmiotowej opinii przez Burmistrza następuje dopiero po uzyskaniu przez dyrektora szkoły ewentualnej zgody nauczyciela na przeniesienie (art. 18 ust. 1 ww. ustawy), a niesporządzanie tych opinii na piśmie nie sprzyja transparentności podejmowanych działań i utrudnia ich weryfikację.

(akta kontroli str. 501, 529)

5. Pomimo że w SP1 od roku szkolnego 2015/2016 instalacja centralnego ogrzewania z uwagi na m.in. stopień zużycia była awaryjna i w sezonie grzewczym co najmniej okresowo nie pozwalała na osiągnięcie 18 stopni Celsjusza w salach na II piętrze budynku szkoły, to do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie doprowadzono skutecznie do usunięcia tego problemu. Zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w pomieszczeniach, w których

<sup>40</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2016.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

<sup>42</sup> W sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem albo zarządzającym jest Gmina Trzemeszno oraz warunków i zasad korzystania z nich przez operatorów i przewoźników. Ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 2 listopada 2017 r., weszła w życie po 14 dniach od dnia ogłoszenia.

<sup>43</sup> Protokół odbioru robót budowlanych z 14 sierpnia 2018 r.

odbywają się zajęcia, zapewnia się temperaturę co najmniej 18°C, a w myśl art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego<sup>44</sup> do zadań Burmistrza należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki a także wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie.

Burmistrz wyjaśnił, że ww. zadanie realizowała SP1, a on zapewnił środki na jego realizację w budżecie<sup>45</sup> Gminy i zobowiązał pracowników Urzędu do udzielania pomocy merytorycznej, gdyby taka pomoc okazała się szkole niezbędna. Załączył również wiadomość e-mail Dyrektor SP1, z której wynika, że do dnia 10 grudnia 2018 r. zawarto umowę na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz zlecono opracowanie ekspertyzy technicznej. W związku z planami pozyskania finansowania zewnętrznego, w lipcu 2018 r. inwestycję przesunięto na rok 2019<sup>46</sup>.

NIK wskazuje, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie tylko nie wystąpiono z wnioskiem o dofinansowanie inwestycji ale nawet go nie opracowano. Niezależnie od tego, z ww. przepisów ustawy o systemie oświaty, a następnie Prawa oświatowego wprost wynika obowiązek zachowania przez organ wykonawczy Gminy budynku szkoły w odpowiednim stanie techniczno-sanitarnym, co realizowane jest poprzez nałożenie na ten podmiot obowiązków przeprowadzania remontów. Bez znaczenia jest zatem powierzenie zarządzania szkołą jej dyrektorowi, to bowiem organ prowadzący szkołę, niezależnie od innej odpowiedzialności dyrektora szkoły, odpowiada za prawidłową realizację tych obowiązków. Choć w praktyce podmiot prowadzący szkołę wykonuje swoje uprawnienia poprzez dyrektora szkoły, bezpośrednio nią zarządzającego, to jednak obowiązków wykonania prac remontowych nie można skutecznie przerzucić na podmiot zarządzający, wyłączając tym samym własną odpowiedzialność Gminy. Na marginesie zauważyć należy, że nawet zachowanie przepisów prawa regulujących bezpieczeństwo i higienę pracy i nauki w szkołach i placówkach, a także sprawowanie prawidłowego nadzoru nad podległymi szkołami przez Gminę, nie zwalnia organu prowadzącego szkołę od odpowiedzialności cywilnej za skutki np. wypadków z udziałem uczniów<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. akta kontroli str.292, 297, 358-368, 650-705)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Nie stwierdzono aby dokonane przez organ prowadzący zmiany w kształceniu uczniów w 6-letnich szkołach podstawowych, po ich przekształceniu w 8-letnie skutkowały pogorszeniem warunków organizacyjnych i lokalowych. Dokonanie precyzyjnej oceny w tym zakresie utrudniało jednak niedysponowanie przez Urząd wszystkimi corocznymi informacjami o stanie zadań oświatowych oraz kopiami protokołów kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania ze szkolnych obiektów. Kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom akceptowano funkcjonowanie prowizorycznego, nieujętego w stosownej uchwale przystanku autobusowego. Działania podejmowane w okresie objętym kontrolą nie doprowadziły do skutecznego wyeliminowania problemu awaryjności i niewystarczającej wydajności instalacji centralnego ogrzewania w SP1, istniejącego co najmniej od roku szkolnego 2015/2016. Wydatki dokonywane przez Gminę znajdowały natomiast swoje odzwierciedlenie w jej budżecie, a dotyczące go

<sup>44</sup> Do 1 września 2017 r. kwestie te były uregulowane w art. 5 ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty.

<sup>45</sup> Na 2018 r., w wysokości 550 tys. zł.

<sup>46</sup> W projekcie uchwały budżetowej na rok 2019, stanowiącej załącznik do zarządzenia Burmistrza Nr 642/2018 z 15 listopada 2018 r. ujęte zostały środki na modernizację kotłowni i instalacji centralnego ogrzewania w SP 1 w kwocie 520 tys. zł.

<sup>47</sup> Por. m.in. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 sierpnia 2018 r. w sprawie VII SA/Wa 2625/17



zmiany podejmowane były z zachowaniem obowiązujących procedur i upoważnień. Usprawniono organizację zapewnionego wszystkim uprawnionym dzieciom dowozu do szkół, a jego koszty spadły. Realizowana przez Gminę polityka kadrowa, wprowadzona w związku z wdrażaną reformą ograniczyła zwolnienia nauczycieli i pozostałych pracowników do jednej osoby, a tym samym skutki finansowe związane z wypłatą odpraw.

OBSZAR

### **3. Współpraca z instytucjami przy wprowadzaniu zmian w systemie oświaty**

Opis stanu faktycznego

Burmistrza wyjaśnił, że wdrażając reformę oświaty organizowano nieprotokołowane spotkania z kadrami kierowniczą szkół, na których omawiano sprawy związane m.in. z zatrudnieniem nauczycieli i dążeniem do uniknięcia jego redukcji. Inspektor ds. oświaty dodał, że treść projektowanych zmian była przekazywana dyrektorom szkół drogą elektroniczną, jednak nie zostało to udokumentowane.

(akta kontroli str.100-208, 288-301)

W Urzędzie nie skorzystano z możliwości opracowania harmonogramu oraz innych dokumentów z wytycznymi w zakresie działań podejmowanych w związku z reformą oświaty.

(akta kontroli str.292-297, 650-655)

Zastępca Burmistrza zwracał się do WKO o obligatoryjne zaopiniowanie projektów uchwał w sprawie projektu dostosowania szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Z protokołów posiedzeń komisji Rady wynikało również, że Inspektor ds. oświaty kontaktował się z pracownikami kuratorium oświaty w celu uzyskania wsparcia w zakresie projektowanych zmian.

(akta kontroli str.100-287)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Współpraca z Wielkopolskim Kuratorem Oświaty oraz z dyrektorami szkół podstawowych i Gimnazjum na rzecz prawidłowego wdrożenia zmian w funkcjonowaniu gminnej sieci szkół była efektywna.

## **IV. Wnioski**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) Podjęcie działań w celu zapewnienia publikowania na stronach BIP pełnej treści uchwał Rady Miejskiej Trzemeszna, tj. wraz z ich załącznikami,
- 2) zaktualizowanie regulaminu organizacyjnego Urzędu w zakresie realizacji zadań dotyczących obsługi ekonomiczno-administracyjnej oraz prawnej jednostek oświatowych,
- 3) przedstawienie Radzie Miejskiej Trzemeszna informacji o stanie realizacji zadań oświatowych za lata szkolne 2016/2017 i 2017/2018 oraz zapewnienie terminowego przedstawiania takiej informacji w przyszłości,

- 4) egzekwowanie od dyrektorów szkół obowiązku przekazywania organowi prowadzącemu kopii protokołów zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania ze szkolnych obiektów,
- 5) dokumentowanie wydawanych przez Burmistrza opinii, o których mowa w art. 18 ust. 4 Karty Nauczyciela,
- 6) doprowadzenie do możliwie niezwłocznego i trwałego wyeliminowania problemu awaryjności i niewystarczającej wydajności instalacji centralnego ogrzewania w Szkole Podstawowej nr 1 w Trzemesznie.

## 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 NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 15 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Joanna Piasecka-Girguś  
inspektor kontroli państwowej



.....  
podpis

Dyrektor  
z up. wicedyrektor  
Tomasz Nowiński



.....  
podpis