



04242415

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.14.2015  
P/15/064

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P15/064 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej w województwie podlaskim                                                                     |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku                                                                                                    |
| Kontroler                           | Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95329 z dnia 27 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miasta Grajewa (zwany dalej „Urzędem”)                                                                                                        |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Dariusz Latarowski – Burmistrz Miasta Grajewa <sup>1</sup> (dowód: akta kontroli str. 3-4)                                                          |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W Mieście Grajewa nie zdiagnozowano potrzeb w zakresie zapewnienia w przedszkolach publicznych<sup>2</sup> miejsc dla dzieci w wieku od trzech do sześciu lat, w kontekście uregulowań ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>, poszerzających krąg uprawnionych do objęcia wychowaniem przedszkolnym. Miasto w oparciu o posiadaną bazę oświatową nie było w stanie zagwarantować miejsc 12 dzieciom trzyletnim i 14 czteroletnim w 2014 roku oraz 37 dzieciom trzyletnim w 2015 roku<sup>4</sup>. W związku z tym planuje się dostosowanie dwóch oddziałów przedszkolnych do potrzeb dzieci trzy i czteroletnich, gdyż istniejąca baza oświatowa pozwala na zaspokojenie około 80% potrzeb na miejsca przedszkolne od 1 września 2017 r.

W przedszkolach publicznych wszystkim dzieciom pięcioletnim zapewniono warunki do spełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, a dzieciom czteroletnim – od 1 września 2015 r. – prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego.

Rzetelnie sprawowany był nadzór nad przedszkolami publicznymi w sprawach finansowych, natomiast w stopniu niewystarczającym nad rekrutacją do tych placówek. Prowadzona równolegle kontrola Przedszkola Nr 4 i Nr 6 w Grajewie wykazała nieprawidłowości w procesie naboru do tej placówki, które w przypadku Przedszkola Nr 6 miały wpływ na jej końcowy wynik.

Środki z dotacji budżetowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

Jednocześnie kontrola NIK wykazała, że w roku szkolnym 2014/2015 dopuszczono do przekroczenia w ośmiu (z 29) oddziałach placówek przedszkolnych limitu dzieci, określonego w § 5 ust. 1 załącznika Nr. 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Dariusz Latarowski jest Burmistrzem Grajewa od 30 listopada 2014 r. Poprzednio funkcję tę pełnił Adam Kielczewski w okresie od 5 grudnia 2010 r. do 29 listopada 2014 r.

<sup>2</sup> W czterech przedszkolach miejskich i trzech oddziałach przedszkolnych

<sup>3</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 827 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą nowelizującą z dnia 13 czerwca 2013 r.”

<sup>4</sup> Według stanu na 30 czerwca 2015 r.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 61, poz.624 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „Rozporządzeniem w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Monitorowanie poziomu zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach

1.1. W Mieście Grajewo nie zdiagnozowano potrzeb dotyczących zapewnienia miejsc w przedszkolach dzieciom w wieku od trzech do sześciu lat w latach 2014-2017, w kontekście uregulowań ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r. oraz ustawy z dnia 9 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>6</sup>. Zgodnie z ww. ustawami:

- od 1 września 2014 roku sześciolatki urodzone w I półroczu 2008 r. muszą pójść do pierwszej klasy szkoły podstawowej, a pięciolatki są zobowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne,
- od 1 września 2015 roku wszystkie czterolatki mają prawo do miejsca w placówkach przedszkolnych, a od 1 września 2017 roku również trzylatki uzyskają takie prawo<sup>7</sup>.

Urząd posiadał dane z ewidencji ludności, które mogły stanowić podstawę do zdiagnozowania omawianych potrzeb (nie pozyskiwano danych demograficznych z Głównego Urzędu Statystycznego). Z danych tych wynika, że na dzień 1 stycznia 2014 i 2015 roku w Grajewie było zameldowanych ogółem odpowiednio: 600 i 580 dzieci w wieku do dwóch lat, 225 i 215 dzieci w wieku trzech lat, 470 i 456 dzieci w wieku czterech i pięciu lat oraz 232 i 230 dzieci sześciolatek. Natomiast liczba miejsc w placówkach przedszkolnych na terenie Grajewo w roku szkolnym 2014/2015 wynosiła 727, tj. 89,0% całkowitej populacji dzieci w wieku od trzech do sześciu lat (817) urodzonych w latach 2009-2011 oraz w drugiej połowie 2008 roku (122). (dowód: akta kontroli str. 5-6 i 10-15)

Burmistrz Grajewo wyjaśnił, że *dotychczas nie dokonaliśmy diagnozy potrzeb dotyczących zapewnienia miejsc w przedszkolach dzieciom w wieku od trzech do sześciu lat na lata 2014-2017 z powodu natłoku innych pilnych i bardzo ważnych spraw do załatwienia. Jednocześnie informuję, że z uwagi na wagę problemu, do końca III kwartału 2015 roku dokonam takiej analizy i przedstawię jej rezultat na sesji Rady Miasta.*

(dowód: akta kontroli str. 59-60)

1.2. W przyjętej przez Radę Miasta Grajewo uchwale z 28 marca 2008 r. w sprawie „Strategii Rozwoju Miasta Grajewo na lata 2007-2015” nie uwzględniono problematyki w zakresie zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach publicznych oraz nie planowano lokalizacji nowych placówek przedszkolnych. Ograniczono się jedynie do określenia liczby funkcjonujących przedszkoli publicznych (cztery) oraz liczby dzieci (466) i nauczycieli (37) z tych placówek, według stanu na koniec 2007 roku. Pominęto natomiast oddziały przedszkolne utworzone przy trzech Zespołach Szkół oraz Niepubliczny Punkt Przedszkolny Nr 1 w Grajewie.

(dowód: akta kontroli str. 16-24)

Burmistrz Miasta Grajewo wyjaśnił, że *nieuwzględnienie ww. strategii problematyki zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach publicznych do 2015 roku oraz wszystkich placówek wychowania przedszkolnego, wynikało z przeoczenia tej kwestii. Jednocześnie informuję, że do końca 2015 roku opracowana zostanie strategia rozwoju miasta na lata 2016-2020, w której uwzględnimy to zagadnienie.*

(dowód: akta kontroli str. 59-60)

1.3. Stosownie do przepisu art. 14a ust. 1 i 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>8</sup> Rada Miasta Grajewo ustaliła sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych<sup>9</sup>. W uchwale ujęto: cztery przedszkola miejskie<sup>10</sup> oraz trzy oddziały przedszkolne, funkcjonujące przy Zespole Szkół Miejskich Nr 1, 2 i 4 w Grajewie<sup>11</sup>. Sieć tę uzupełniała jedna placówka niepubliczna

<sup>6</sup> Dotyczy dzieci sześciolatek, które mogły kontynuować wychowanie przedszkolne, zgodnie z przepisami art. 13d ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458 ze zm.).

<sup>7</sup> Art. 14 ust. 3, 3b, 3c, 4 i 4a ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. d, e oraz f w związku z art. 18 pkt 6 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o systemie oświaty”.

<sup>9</sup> Uchwała Rady Miast Grajewo Nr XVIII/105/04 z dnia 28 kwietnia 2014 r. ze zmianą ustaloną w Uchwale Rady Miasta Grajewo Nr XXXVIII/226/09 z dnia 28 października 2009 r.

<sup>10</sup> Oznaczone numerami 1, 2, 4 i 6, w których łącznie było 18 oddziałów z 430 miejscami

<sup>11</sup> W których było łącznie 11 oddziałów z 275 miejscami.

disponująca 22 miejscami, tj. Punkt Przedszkolny Nr 1 „Akademia Dobrego Startu” w Grajewie, działający od 17 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5 i 25-28)

Na lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016 w placówkach publicznych i niepublicznych przygotowano po 727 miejsc przedszkolnych, z tego 705 w placówkach publicznych i 22 w niepublicznym punkcie przedszkolnym. Do czterech przedszkoli publicznych w roku szkolnym 2014/2015 uczęszczało 437 dzieci<sup>12</sup>, tj. o 7 więcej niż posiadano miejsc (430), zaś do oddziałów przedszkolnych uczęszczało 258 dzieci, tj. o 17 mniej od posiadanych miejsc (275). Ponadto do niepublicznego punktu przedszkolnego przyjęto 17 dzieci na 22 posiadane miejsca. Według stanu na 1 sierpnia 2015 r. wpłynęło ogółem 700 wniosków o przyjęcie do placówek przedszkolnych posiadających 727 miejsc, z tego: 468 do czterech przedszkoli (przyjęto 429, tj. 91,7% ) oraz 213 do oddziałów przedszkolnych przy zespołach szkół (brak odmów) i 19 do niepublicznego punktu przedszkolnego, które także rozpatrzone pozytywnie. Pozostało zatem 66 wolnych miejsc, w tym 63 w oddziałach przedszkolnych przy Zespole Szkół Nr 2 i Nr 3 dla dzieci w wieku od pięciu do sześciu lat realizujących wyłącznie podstawę programową w wymiarze pięciu godzin dziennie oraz trzy miejsca w punkcie przedszkolnym dla trzylatków.

W okresie objętym kontrolą na terenie Grajewa nie funkcjonowały zespoły wychowania przedszkolnego. Nie odnotowano także przypadków indywidualnego rocznego przygotowania przedszkolnego. (dowód: akta kontroli str. 5 i 30)

Burmistrz Grajewa wyjaśnił, że *nieprzyjęcie w roku szkolnym 2015/2016, 37 zgłoszonych dzieci w wieku trzech lat wynikało z braku miejsc w placówkach przedszkolnych, które zabezpieczyliśmy głównie dla dzieci w wieku od 4 do 6 lat w wymiarze dziesięciogodzinnej opieki. Jednocześnie informuję, że najpóźniej do 1 września 2017 roku zabezpieczymy miejsca także wszystkim trzylątkom, poprzez zorganizowanie w Oddziałach Przedszkolnych przy Zespołach Szkół Miejskich Nr 2 i 3, dodatkowych oddziałów dla trzylatków zapewniających dziesięciogodzinną opiekę.* (dowód: akta kontroli str. 5 i 30)

1.4. W latach 2014-2015 (wg stanu na 30 czerwca) w Grajewie zameldowanych było 695 i 646 dzieci w wieku od 3 do 5 lat (w tym 668 i 617 na pobyt stały). W okresie tym nastąpił wzrost upowszechnienia edukacji przedszkolnej w Gminie. W latach szkolnych 2014/2015 oraz 2015/2016 z wychowania przedszkolnego<sup>13</sup> korzystało/ będzie korzystać odpowiednio: 509 i 529 dzieci w wieku od 3 do 5 lat (73,2% i 81,9 % zameldowanych w Grajewie), w tym:

- 131 i 151 trzylatków (58,2% i 76,6%),
- 151 i 167 czterolatków (66,8% i 73,9%),
- 227 i 211 pięciolatków (93,0% i 94,6%).

Przy czym, w roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016, odpowiednio siedemnaścioro (z 244) i dwanaścioro (z 223) dzieci pięcioletnich, zameldowanych w Grajewie mieszkało poza granicami kraju i tym samym nie korzystało z placówek przedszkolnych w tym mieście (faktycznie więc obowiązkiem tym objęto wszystkich zamieszkałych w Grajewie pięciolatków). (dowód: akta kontroli str. 6-8 i 30)

Ponadto w roku szkolnym 2014/2015 z wychowania przedszkolnego korzystało 159 dzieci w wieku sześciu lat (66,5% z 232 zameldowanych), w tym 37 z odroczonym obowiązkiem szkolnym. Natomiast na rok szkolny 2015/2016 (wg stanu na 30 czerwca 2015 r.) przyjętych zostało 112 sześciolatków z odroczonym obowiązkiem szkolnym (45,3% zameldowanych).

(dowód: akta kontroli str. 6-8 i 10-15)

W roku szkolnym 2014/2015 do przedszkoli publicznych nie przyjęto 26 dzieci (w tym 12 trzylatków i 14 czterolatków), a na kolejny rok szkolny – 37 dzieci trzyletnich<sup>14</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 9)

<sup>12</sup> Wg stanu na 30 września 2014 r. Natomiast w całym roku szkolnym 2014/2015 do przedszkola Nr 4 i Nr 6 przyjęto odpowiednio 127 i 138 dzieci przy liczbie miejsc po 125, a do przedszkola Nr 1 i 2 odpowiednio 91 i 89 dzieci, przy liczbie miejsc po 90.

<sup>13</sup> W przedszkolach lub innych formach wychowania przedszkolnego.

<sup>14</sup> Według stanu na 30 czerwca 2015 r.

Burmistrz Grajewa wyjaśnił, że *nieprzyjęcie w roku szkolnym 2015/2016 wszystkich zgłoszonych dzieci w wieku trzech lat wynikało z braku miejsc w placówkach przedszkolnych, które zabezpieczyliśmy dla dzieci w wieku od 4 do 6 lat. Jednocześnie informuję, że do 1 września 2017 roku zabezpieczymy miejsca także wszystkim trzylątkom. Ponadto nadmieniam, że rodzice nieprzyjętych trzylątków nie byli zainteresowani skierowaniem dzieci do Oddziału Przedszkolnego przy Zespole Szkół Miejskich Nr 2 w Grajewie, gdzie mamy możliwość uruchomienia dodatkowych oddziałów.*

(dowód: akta kontroli str. 59-60)

1.5. Miasto zapewniło opiekę przedszkolną w okresie wakacyjnym wszystkim dzieciom, których rodzice złożyli stosowne zapotrzebowanie dyrektorom przedszkoli publicznych. W placówkach tych sporządzano – w porozumieniu z organem prowadzącym – listy dzieci, których rodzice zgłosili zapotrzebowanie i zorganizowano grupy funkcjonujące w tym okresie. W latach 2014-2015 opieką taką objęto, odpowiednio 166 i 220 dzieci (23,0% i 35,1% uczęszczających), przy czym w każdym miesiącu funkcjonowały przemiennie po dwa przedszkola. W lipcu i sierpniu 2014 opiekę tę sprawowało odpowiednio Przedszkole Miejskie nr 1 i 2 oraz Nr 4 i 6, zaś w 2015 roku – kolejno przedszkola Nr 2 i 4 oraz Nr 1 i 6. Dyżury wakacyjne poszczególnych przedszkoli w lipcu, bądź sierpniu wynikały z wniosków dyrektorów składanych do Urzędu Miasta, którzy brali pod uwagę wnioski rodziców i plany urlopowe pracowników przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 29)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W Urzędzie nie zdiagnozowano potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc w przedszkolach, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą z dnia 13 czerwca 2013 r., w tym konieczności zapewnienia takich miejsc dla dzieci czteroletnich i trzyletnich (od 1 września 2017 r.). Problematyki dotyczącej zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach publicznych nie uwzględniono także w Strategii Rozwoju Miasta na lata 2007-2015, co znacznie utrudniało planowanie efektywnych działań w tym zakresie. Pozytywnie natomiast należy ocenić osiągnięcie wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od trzech do pięciu lat o 8,7 punktu procentowego oraz zapewnienie opieki przedszkolnej w okresie wakacyjnym wszystkim dzieciom, których rodzice złożyli stosowne zapotrzebowanie. Należy jednak podkreślić, że liczba dzieci w wieku przedszkolnym nieprzyjętych do publicznych placówek przedszkolnych wzrosła z 26 w 2014 roku do 37 w 2015 roku. Wpływ na taki stan rzeczy miało m.in. zapewnienie w 2015 roku – kosztem dzieci trzyletnich – miejsc wszystkim zgłoszonym czterolatkom oraz wszystkim zamieszkałym dzieciom w wieku pięciu lat objętym obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego.

## 2. Realizacja obowiązków gminy z ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r.

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Miasto zapewniło od 1 września 2015 r. wszystkim zgłoszonym dzieciom w wieku czterech lat (161<sup>15</sup>) miejsca w przedszkolach publicznych, zgodnie z art. 7 ust. 1-4 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r. Do czterech przedszkoli miejskich i Oddziału Przedszkolnego przy Zespole Szkół Miejskich Nr 2, w ramach rekrutacji na rok szkolny 2015/2016, złożono odpowiednio 136 i 25 wniosków o przyjęcie czterolatków, co stanowiło 69,0% populacji tych dzieci. Rodziców tych dzieci poinformowano, że wszystkie dzieci urodzone w 2011 roku i biorące udział w rekrutacji zostały zakwalifikowane do korzystania z wychowania przedszkolnego i będą miały zapewnione miejsce ww. placówkach.

(dowód: akta kontroli str. 30)

Miasto zapewniając wszystkim zgłoszonym czterolatkom miejsca w placówkach przedszkolnych, ograniczyło liczbę dzieci trzyletnich przyjętych do tych placówek. W rezultacie, w roku szkolnym 2015/2016 nie przyjęto 37 trzylątków (rodzicom tych dzieci nie zaproponowano żadnego rozwiązania).

(dowód: akta kontroli str. 9 i 30)

<sup>15</sup> Ponadto 11 czterolatków uczęszczać będzie od 1 września 2015 r. do niepublicznego punktu przedszkolnego.

2.2. W latach 2014-2015 (I półrocze) żadne dziecko zamieszkałe w Grajewie, nie uczęszczało do przedszkoli w innych gminach i tym samym Miasto nie ponosiło z tego tytułu wydatków. (dowód: akta kontroli str. 101)

2.3. Miasto Grajewo w roku szkolnym 2015/2016 zapewniło wszystkim dzieciom w wieku od czterech do sześciu lat (mającym prawo lub obowiązek wychowania przedszkolnego) miejsca w placówkach publicznych. W tej sytuacji nie było potrzeby przeprowadzania otwartego konkursu ofert dla niepublicznych przedszkoli, o których mowa w art. 90 ust. 1 g ustawy o systemie oświaty. (dowód: akta kontroli str. 30)

2.4. Rada Miasta nie określiła w formie uchwały regulaminu otwartego konkursu ofert oraz kryteriów ich wyboru, o którym mowa w art. 90 ust. 1f ustawy o systemie oświaty, ponieważ – jak wyjaśnił Burmistrz Grajewa – *z uwagi na zapewnianie przez Miasto wszystkim dzieciom w wieku od czterech do sześciu lat miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego, nie było potrzeby opracowywania i tym samym przedkładania Rady Miasta projektu takiej uchwały.* (dowód: akta kontroli str. 59-60)

2.5. Burmistrz Grajewa na początku lat szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 zatwierdzał arkusze organizacyjne czterech przedszkoli publicznych i trzech Zespołów Szkół Miejskich, w których funkcjonują oddziały przedszkolne, w których wykazywano liczbę dzieci zgodną z wymogami § 5 ust. 2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola. Tymczasem w trakcie roku szkolnego 2014/2015 – bez zmian w arkuszach organizacyjnych – przyjęto kolejne dzieci do Przedszkola Miejskiego Nr 4 i Nr 6 oraz do trzech Oddziałów Przedszkolnych przy Zespołach Szkół Miejskich, wyniku czego przekroczono, od jednego do siedmiu, dopuszczalny limit dzieci w ośmiu (z 29) oddziałach, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 31- 57)

2.6. Miasto zapewniło realizację obowiązku dotyczącego rocznego przygotowania przedszkolnego wszystkim dzieciom pięcioletnim zameldowanym i zamieszkałym w Grajewie w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016. Jak wykazano w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, ww. okresie przyjęto do placówek przedszkolnych odpowiednio 227 i 211 pięcioletników, tj. wszystkie dzieci aktualnie zamieszkałe i zameldowane na terenie miasta. Przy czym spośród kolejno 244 i 223 zameldowanych pięcioletników 16 i 12 przebywało wraz z rodzicami poza terenem kraju i tym samym. Gmina nie ma informacji, czy dzieci te realizują ten obowiązek. (dowód: akta kontroli str. 6)

Z wyjaśnień Sekretarza Miasta wynika, że w okresie objętym kontrolą do Urzędu nie zgłaszano uchylania się dziecka od obowiązku wychowania przedszkolnego, dlatego też wobec żadnego rodzica nie było prowadzone postępowanie egzekucyjne w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.<sup>16</sup>

(dowód: akta kontroli str. 114)

2.7. W roku szkolnym 2014/2015 nie stwierdzono przypadków, by droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższej placówki przedszkolnej przekraczała 3 km, i tym samym Miasto nie było zobowiązane do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki nad tymi dziećmi w czasie przejazdu lub dokonywania zwrotu kosztów transportu opiekunom dziecka, o którym mowa w art. 14 ust. 3 o systemie oświaty. (dowód: akta kontroli str. 114)

2.8. Zgodnie z wymogami art. 20c ust. 4 i 6 w zw. z art. 20zf pkt 1 ustawy o systemie oświaty, kryteria uzupełniające i liczbę punktów przyznawanych za poszczególne kryteria zostały określone w uchwale Rady Miasta Grajewo z 21 stycznia 2015 r.<sup>17</sup>. Tak jak w roku poprzednim, nie wprowadzono kryterium dochodowego. W uchwale określono także okoliczności i dokumenty uznawane za potwierdzenie spełnienia poszczególnych kryteriów.

(dowód: akta kontroli str. 58)

<sup>16</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

<sup>17</sup> Kryteria uzupełniające rekrutacji do przedszkoli: 1) samotny rodzic pracujący lub uczący się w systemie dziennym – 19 pkt, 2) dziecko obojga rodziców pracujących – 19 pkt, 3) dziecko, którego rodzeństwo uczęszcza do danego przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej – 15 pkt, 4) dziecko, którego rodzeństwo także ubiega się o przyjęcie do tego samej placówki przedszkolnej – 15 pkt, 5) liczba zadeklarowanych godzin pobytu dziecka w przedszkolu ponad podstawę programową – za każdą rozpoczętą godzinę powyżej pięciu godzin – 3 pkt.

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dopuszczeniu w roku szkolnym 2014/2015 w dwóch (z czterech) przedszkolach i trzech Oddziałach Przedszkolnych do przekroczenia, od jednego do siedmiu, limitu dzieci w ośmiu (z 29) oddziałach, co było sprzeczne z wymogami § 5 ust. 1 załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola.

Sekretarz Miasta<sup>18</sup> wyjaśnił, że przekroczenie dopuszczalnej liczby dzieci w ośmiu oddziałach było to podyktowane potrzebą zapewnienia jak największej liczbie dzieci miejsca w tych placówkach.  
(dowód: akta kontroli str. 31, 114 i 162)

Ocena częściowa

Miasto Grajewo prawidłowo realizowało obowiązki określone w ustawie nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r., w szczególności zapewniono miejsca do korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim zgłoszonym dzieciom czteroletnim. Zapewniono także realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego wszystkim dzieciom pięcioletnim zameldowanym i zamieszkającym w Grajewie w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016. Negatywnie natomiast należy ocenić fakt, że w roku szkolnym 2014/2015 – bez stosownych zmian w arkuszach organizacyjnych – dopuszczono do przekroczenia limitu dzieci w ośmiu (z 29) oddziałach przedszkolnych.

### 3. Nadzór Burmistrza nad przedszkolami publicznymi

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu<sup>19</sup>, realizacja zadań wynikających z ustawy o systemie oświaty, w tym sprawowanie nadzoru nad działalnością placówek oświatowych m.in. w zakresie: analizy i kontroli projektów organizacyjnych szkół i przedszkoli, organizacji pracy tych jednostek, opracowywania dokumentów w sprawach dotyczących sieci placówek oświatowych oraz sporządzania okresowych informacji o ich funkcjonowaniu, było zadaniem Wydziału Organizacyjnego, którego kierownikiem był Sekretarz Miasta. Problematyką przedszkoli w ww. wydziale zajmowała się jedna osoba – inspektor ds. oświaty. Nadzór nad sporządzaniem sprawozdań z wykonania budżetu, nad wykonywaniem obowiązków przez głównych księgowych gminnych jednostek organizacyjnych oraz kontrola realizacji planów finansowych i rachunkowości gminnych jednostek organizacyjnych należał do kompetencji Skarbnika Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 61-72)

3.2. W latach 2014-2015 (do 31 lipca) przedstawiciele Urzędu oraz Komisji Rewizyjnej Rady Miasta nie przeprowadzali kontroli w placówkach przedszkolnych, przy czym:

- zapewniono nadzór administracyjny nad procesem rekrutacji na lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016 poprzez udział pracownika Urzędu w pracach komisji rekrutacyjnych. Nadzór ten nie był jednak w pełni rzetelny. Przeprowadzona bowiem kontrola równoległa w Przedszkolu Miejskim Nr 6 wykazała nieprawidłowości dotyczące m. in.: niewłaściwego dokumentowania procesu rekrutacji, przyznania zawyżonej liczby punktów jednemu dziecku – co miało wpływ na końcowy wynik rekrutacji, oraz arbitralnego – przy zastosowaniu subiektywnych kryteriów – przyjęcia przez komisję rekrutacyjną jednego z pięciorga dzieci, które otrzymały równą, minimalną liczbę punktów. Ponadto, w przedszkolu Miejskim Nr 4 jednemu dziecku zawyżono, a drugiemu zaniżono liczbę punktów. Nie miało to jednak wpływu na ostateczny wynik rekrutacji;
- nadzór w zakresie spraw finansowych był realizowany przez Skarbnika Miasta w formie analizy półrocznych i rocznych sprawozdań opisowych z wykonania budżetu podległych placówek przedszkolnych oraz sprawozdań budżetowych z wykonania planu dochodów i wydatków.  
(dowód: akta kontroli str. 82-90 i 102-113)

W analizowanym okresie wszystkie przedszkola publiczne było kilkakrotnie w roku kontrolowane przez przedstawicieli Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego w Grajewie (kontrole kompleksowe i kontrole w zakresie przestrzegania reżimu sanitarnego), którzy

<sup>18</sup> Pełniący tę funkcję od 15 marca 1999 r.

<sup>19</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 244/12 z dnia 3 września 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Grajewo.

nie stwierdzili naruszenia wymagań higieniczno-sanitarnych zawartych w obowiązujących przepisach. Ponadto:

- we wszystkich przedszkolach miejskich Okręgowy Inspektorat Pracy w Białymstoku Oddział w Suwałkach przeprowadził w latach 2012-2013 po jednej kontroli dotyczącej m.in. przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i higieny w tych placówkach. Wydane zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane<sup>20</sup>;
- w Przedszkolach Miejskich Nr 1 i Nr 2 Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Grajewie przeprowadziła odpowiednio jedną (w marcu 2014 r.) i dwie kontrole (we wrześniu 2014 r. i marcu 2015 r.) w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, w wyniku których stwierdzono brak oświetlenia awaryjnego w budynku Przedszkola Nr 1 oraz niewłaściwe zabezpieczenie klatki schodowej przed działaniem ognia, oraz brak oświetlenia ewakuacyjnego i brak aktualnej instrukcji bezpieczeństwa pożarowego w Przedszkolu Nr 2. Zalecenia pokontrolne zrealizowano.

W Urzędzie nie analizowano wyników ww. kontroli. Dopiero w trakcie trwania kontroli NIK, przedszkola publiczne przekazały do Urzędu pisemne informacje o zakresie, wynikach i sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

W okresie ostatnich pięciu lat placówki wychowania przedszkolnego nie były kontrolowane przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Grajewie.

(dowód: akta kontroli str. 73-81 i 95-100)

W ewidencji skarg wpływających w latach 2014-2015 (I półrocze) do Urzędu nie odnotowano skarg, dotyczących realizacji zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, a w szczególności z zakresu zapewnienia dzieciom miejsc w publicznych placówkach przedszkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 91)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne dla sprawowania przez organ prowadzący nadzoru nad działalnością placówek przedszkolnych, stosownie do art. 34a ustawy o systemie oświaty. Prawidłowo także realizowano nadzór w zakresie spraw finansowych. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega jednak potrzebę poprawienia realizacji nadzoru na przebiegiem procesu rekrutacji dzieci do placówek przedszkolnych.

#### **4. Działania w celu zapewnienia od 1 września 2017 r. opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku 3-5 lat**

Opis stanu  
faktycznego

Według będących w dyspozycji Urzędu danych, na koniec I półrocza 2015 roku na terenie Miasta zameldowanych było 599 dzieci, które od roku szkolnego 2017/2018 będą miały prawo do korzystania z opieki przedszkolnej, w tym 211 urodzonych w 2012 roku, 195 – w 2013 roku i 193 – w 2014 roku. Na rok szkolny 2015/2016 w publicznych placówkach przedszkolnych dysponowano 705 miejscami, w tym 430 miejscami w czterech przedszkolach i 275 – w oddziałach przedszkolnych, co teoretycznie pokrywało 100% przewidywanego zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach publicznych (bez przypadków ewentualnego odroczenia realizacji obowiązku szkolnego). Przy czym, spośród 275 miejsc w oddziałach przedszkolnych, tylko jeden z nich (25 miejsc) jest przystosowany do przyjęcia dzieci w wieku trzech lat w wymiarze dziesięciogodzinnej opieki. Zatem aktualnie Miasto dysponuje 455 miejscami w placówkach przedszkolnych dla dzieci w wieku 3-5 lat, ze szczególnym uwzględnieniem trzylatków w wymiarze dziesięciogodzinnej opieki. Stąd też zabrakło w roku szkolnym 2015/2016, 37 miejsc dla tych dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 5, 92 i 94)

Burmistrza Grajewa wyjaśnił, że *w celu zapewnienia od 1 września 2017 r. wszystkim trzylatkom miejsc w publicznych placówkach przedszkolnych, do końca I połowy 2017 roku będą dostosowane dwa oddziały przedszkolne w Zespole Szkół Miejskich Nr 2 w Grajewie dla dzieci trzyletnich i czteroletnich w wymiarze dziesięciogodzinnej opieki. Ponadto dodał,*

<sup>20</sup> W wydanych nakazach zobowiązano do: odnowienia pomieszczeń sanitarnych, pralni i kuchni (w PM Nr 2), założenia osłony na szlifarkę do metali (PM Nr 4), opracować wymagane programy szkolenia pracowników w zakresie bhp, zapewnienie funkcjonowania służby bhp w placówce i wywiesić instrukcje pierwszej pomocy w razie wypadku, (PM Nr 1 i 6)

że w związku ze zmianami prawa, wynikającymi z art. 5 ust 1 i 2 ustawy nowelizującej z 13 czerwca 2013 r., wszystkie Oddziały Przedszkolne staną się przedszkolami w poszczególnych Zespołach Szkół Miejskich, co znacząco ułatwi zapewnienie w przyszłości miejsca wszystkim dzieciom w wieku trzech lat.

(dowód: akta kontroli str. 59-60)

W Grajewie – w ostatnich pięciu latach – nie likwidowano publicznych placówek przedszkolnych, a także nie planuje się budowy nowych placówek.

(dowód: akta kontroli str. str. 59-60)

Oględziny pomieszczeń wykorzystywanych przez dzieci we wszystkich trzech Oddziałach Przedszkolnych w Szkołach Miejskich Nr 1, Nr 2 i Nr 3<sup>21</sup>, posiadających łącznie siedem sal wykazały że:

- Oddział Nr 2 (do którego uczęszczali dzieci od czterech do sześciu lat) został umiejscowiony w wyodrębnionych częściach budynku szkoły, co utrudniało – ale nie eliminowało całkowicie – możliwości kontaktu dzieci w wieku przedszkolnym z uczniami szkoły podstawowej. Natomiast Oddział Nr 1 i Nr 3 (do którego uczęszczali dzieci pięcio i sześciolatek) nie posiadały takiego wydzielenia;
- wszystkie sale (7) wyposażono w meble przystosowane do wieku dzieci oraz wygospodarowano miejsca na zabawę i w jednym przypadku (sala dla czterolatek) miejsce na leżakowanie. Ponadto sale, oprócz różnorodnych zabawek, posiadają sprzęt audiowizualny i tablice interaktywne;
- każdy Oddział posiada plac zabaw, świetlicę, odrębne sale zabaw oraz szatnie wyposażone i dostosowane odpowiednio do wieku dzieci. Pomieszczenia sanitarne dostosowano w pełni jedynie w Oddziale Nr 2, zaś w Oddziałach Nr 1 i Nr 3 sanitariaty nie są dostosowane do wzrostu dzieci pięcioletnich i sześciolatek;
- wydawanie posiłków dzieciom z oddziałów przedszkolnych zorganizowano w czasie zajęć dzieci szkolnych, w części wspólnej stołówki, posiadającej stoliki i krzeselka dostosowane do wzrostu dzieci (dodatkowo dla dzieci czterolatek wydawano śniadanie i podwieczorek spożywany w sali). Ponadto dzieciom zapewniono nieograniczony dostęp do wody pitnej;
- spośród 11 oddziałów (grup) tylko jeden oddział czterolatek zapewniał opiekę w wymiarze dziesięciogodzinnym (od 7.00 do 17.00), pozostałe oddziały – w tym cztery na dwie zmiany – zapewniały opiekę pięciogodzinną (od 7.00 do 12.00 i od 12.00 do 17.00) oraz ewentualny pobyt w świetlicy przeznaczonej także dla dzieci z klas I-III.

(dowód: akta kontroli str. 130-161)

Zakres usług przedszkolnych świadczonych w Oddziałach Przedszkolnych dotyczył wyłącznie podstawy programowej. W 10 oddziałach dziećmi opiekował się jeden nauczyciel, a w jednym oddziale, zapewniającym opiekę przez 10 godzin, dodatkowo jest zatrudniony pracownik na stanowisku pomocy nauczyciela.

(dowód: akta kontroli str. 30)

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

Ustalone  
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Oddziałach Przedszkolnych Nr 1 i Nr 3 wyposażenie sanitariatów nie jest w pełni dostosowane do możliwości korzystania z nich przez dzieci pięcio i sześciolatek, bowiem umywalki i sedesy umieszczone są za wysoko (odpowiednio 80 cm i 45 cm) w stosunku do posadzki.

(dowód: akta kontroli str. 130-133 i 154-158)

Ocena cząstkowa

Gmina w oparciu o istniejącą bazę oświatową (cztery Przedszkola Miejskie i trzy Oddziały Przedszkolne) nie będzie w stanie zapewnić od roku szkolnego 2017/2018 wszystkim dzieciom w wieku trzech – pięciu lat zameldowanym na jej terenie miejsc w przedszkolach publicznych. Co prawda, łączna liczba miejsc w publicznych placówkach (705) jest wyższa od liczby dzieci na koniec czerwca 2015 r., które będą podlegać prawu i obowiązkowi wychowania przedszkolnego (599), niemniej jednak liczba miejsc aktualnie dostosowana do

<sup>21</sup> Zwanych dalej odpowiednio „Oddziałami Nr 1, Nr 2 i Nr 3”.

realizacji dziesięciogodzinnej opieki nad tymi dziećmi wynosi jedynie 455. Konieczne zatem staje się podjęcie działań w celu planowanej rozbudowy istniejącej bazy w zakresie dostosowania części funkcjonujących oddziałów przedszkolnych do potrzeb głównie dzieci w wieku trzech i czterech lat w wymiarze dziesięciogodzinnej opieki.

#### **5. Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2014-2015 wydatki Gajewa na wychowanie przedszkolne w rozdziałach 80103 (Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych), 80104 (Przedszkola) i 80106 (Inne formy wychowania przedszkolnego) zaplanowano<sup>22</sup> w wysokości odpowiednio 6.904,4 tys. zł i 6.593,4 tys. zł. Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w zaplanowanej wysokości odpowiednio 981,4 tys. zł i 884,7 tys. zł, stanowiła 14,2% i 13,4% zaplanowanych wydatków.

Wydatki Miasta w tych rozdziałach w latach 2014-2015 (I półrocze) wyniosły odpowiednio 6.627,4 tys. zł (wyłącznie wydatki bieżące) i 3.189,1 tys. zł (w tym wydatki majątkowe 11,4 tys. zł). Najwyższe kwoty wydatków stanowiły:

- wynagrodzenia z pochodnymi – 5.274,3 tys. zł (79,6% ogółu wydatków) i 2.501,5 tys. zł (78,4%),
- zakup żywności – 391,3 tys. zł (5,9%) i 235,6 tys. zł (7,4%),
- zakup energii – 220,4 tys. zł (3,3%) i 108,4 tys. zł (3,4%),
- dotacje podmiotowe dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego – 66,1 tys. zł (1,0% ogółu wydatków) i 40,8 tys. zł (1,3%).

W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie wydatki na wychowanie przedszkolne wyniosły 306 zł i 148 zł. (dowód: akta kontroli str. 117-129)

W latach 2014-2015 (I półrocze), dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego – zgodnie z art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty – przeznaczono na wydatki bieżące związane z realizacją wychowania przedszkolnego. Roczne rozliczenie wykorzystania dotacji za 2014 rok przekazano do Kuratorium Oświaty w Białymstoku w terminie określonym w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego<sup>23</sup>, tj. do dnia 31 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 115-116)

Kwota przyznanej w 2014 roku dotacji zrekompensowała utracone od 1 września 2013 r. dochody Miasta wynikające z ustawowego ograniczenia wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym z 1,60 zł do 1,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z tej usługi w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć. Uwzględniając dochody Miasta z tytułu tych opłat oraz średnioroczną liczbę dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego w 2012 roku i w 2014 roku utracone w 2014 r. dochody wyniosły 43,0 tys. zł<sup>24</sup>. Natomiast otrzymana w 2014 r. dotacja wyniosła 966,9 tys. zł<sup>25</sup>, co stanowiło ponad dwudziestodwukrotność (2.246%) utraconych w 2014 roku dochodów Gminy. (dowód: akta kontroli str. 92-93)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Mieście Gajewo prawidłowo wykorzystano i rozliczono dotację na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Wysokość dotacji była wyższa o 923,9 tys. zł od utraconych w 2014 roku dochodów Gminy wynikających z ustawowego ograniczenia wysokości opłat za świadczenia wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć.

<sup>22</sup> Wg planu po zmianach.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 956 ze zm.

<sup>24</sup> W przeliczeniu na jedno dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego suma opłat za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć w 2012 roku wyniosła 337,1 zł, a w 2014 roku – 293,1 zł, tj. o 44,0 zł mniej.

<sup>25</sup> Otrzymana w 2014 roku dotacja w przeliczeniu na jedno dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego wyniosła 1.391 zł.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>26</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań na rzecz zapewnienia – od 1 września 2017 r. – opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku od trzech do pięciu lat.
2. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad przedszkolami publicznymi w zakresie rekrutacji.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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 Białymstoku.

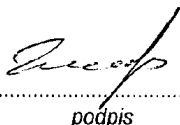
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

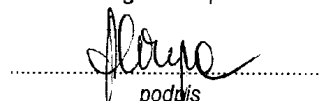
Białystok, dnia 4 września 2015 r.

Kontroler NIK  
główny specjalista kontroli państwowej  
Janusz Zawirski



.....  
podpis

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



.....  
podpis

<sup>26</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.