



04253615

266

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.16.2015
P/15/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

14

(

(

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/064 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej ¹ w województwie podlaskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Adrian Gosk – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95331 z dnia 30 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży ² , ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski – Prezydent Łomży ³ .

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

W Mieście Łomża⁵ dołożono starań w celu zdiagnozowania potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc dla dzieci w wieku od trzech do sześciu lat w przedszkolach publicznych, z uwzględnieniem uregulowań ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁶. Miasto w oparciu o posiadaną bazę oświatową nie było jednak w stanie zagwarantować miejsc 29 dzieciom trzyletnim oraz 30 czterolatkom w roku szkolnym 2014/2015⁷, a także 27 trzylatkom, 10 czterolatkom i pięciu pięciolatkom w roku szkolnym 2015/2016⁸. W związku z tym Miasto zakłada zwiększanie liczby miejsc przedszkolnych przede wszystkim poprzez ogłoszenie w przyszłości konkursu dla przedszkoli niepublicznych, gdyż istniejąca baza oświatowa pozwala na zaspokojenie ok. 88% potrzeb na miejsca przedszkolne od 1 września 2017 roku. W przedszkolach publicznych wszystkim dzieciom pięcioletnim zapewniono warunki do spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, a dzieciom czteroletnim od 1 września 2015 roku prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego. Prawidłowo realizowano inne obowiązki określone powołaną ustawą, w szczególności pokrywano koszty wychowania przedszkolnego dzieci korzystających z niego poza terenem Miasta. Środki dotacji budżetowej na dofinansowanie w 2014 roku zadań w zakresie wychowania przedszkolnego wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo rozliczono.

Nadzór nad przedszkolami publicznymi w Łomży w zakresie spraw finansowych oraz zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu był sprawowany rzetelnie. Natomiast nadzór nad przestrzeganiem przyjętych zasad rekrutacji do przedszkoli oraz nad dyrektorami podległych szkół podstawowych w zakresie weryfikowania przez nich realizacji przez dzieci obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego był niewystarczający. Według ustaleń równolegle prowadzonych kontroli NIK w Przedszkolach Publicznych Nr 10, 14 i 15, wystąpiły nieprawidłowości w procesie rekrutacji kandydatów na lata szkolne 2014/2015 oraz 2015/2016, które miały wpływ na końcowy wynik rekrutacji.

¹ Przez opiekę przedszkolną należy rozumieć zapewnienie (w latach 2014-2015) przez gminę miejsca w przedszkolu publicznym dziecku w wieku 3 – 6 lat. Przedmiotem kontroli nie objęto zagadnień dotyczących kształcenia i wychowania dzieci w wieku przedszkolnym.

² Zwany dalej „Urzędem”.

³ Zwany dalej „Prezydentem”. Mariusz Chrzanowski jest Prezydentem od 9 grudnia 2014 r. Wcześniej – w okresie objętym kontrolą – stanowisko to zajmował Mieczysław Leon Czemiawski.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Dalej „Miasto”.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 827 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą nowelizującą z dnia 13 czerwca 2013 r.”.

⁷ Według stanu na dzień 30 września 2014 roku.

⁸ Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 roku.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieopracowaniu projektu uchwały określającej sieć przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, czego skutkiem było nieprzyjęcie w Mieście ww. regulacji – mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 14a ust. 1 i 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁹,
- zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta arkuszy organizacyjnych jednego przedszkola miejskiego (spośród dziewięciu) w roku szkolnym 2014/2015 oraz dwóch przedszkoli miejskich (z dziewięciu) w roku szkolnym 2015/2016, w których wykazano przekroczenie liczby dzieci w poszczególnych oddziałach przedszkolnych określonej przepisami § 5 ust. 2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie poziomu zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach

Opis stanu
faktycznego

1.1. Urząd zdiagnozował potrzeby dotyczące zapewnienia w latach 2014-2017 miejsc przedszkolnych dzieciom w wieku od trzech do sześciu lat. W oparciu o dane z ewidencji ludności, Systemu Informacji Oświatowej, a także dane demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego oszacowano:

- bieżące zapotrzebowanie na lata szkolne 2014/2015 – 2015/2016, uwzględniające liczbę dzieci zameldowanych w Łomży (ponad sześćset z każdego rocznika), liczbę dzieci uczęszczających w trzech ostatnich latach do przedszkoli publicznych i oddziałów przy szkołach podstawowych (łącznie ok. 1.300 dzieci, w tym 100-150 dzieci w wieku poniżej trzech lat) oraz przedszkoli niepublicznych (rocznie ok. 400 dzieci)¹¹,
- zapotrzebowanie do 2030 roku¹², wskazujące m.in. na: [1] średnie roczne zapotrzebowanie na poziomie 2.250 miejsc przedszkolnych do 2020 roku, [2] tendencję zmniejszającego się zapotrzebowania w kolejnych latach (do ok. 1.700 miejsc w 2030 roku). (dowód: akta kontroli str. 15-22, 238-241)

Zdaniem Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechocińskiego „Urząd posiada pełne rozeznanie w zakresie potrzeb na miejsca przedszkolne w Łomży i w chwili obecnej dysponuje dostateczną liczbą miejsc w stosunku do tych potrzeb. Zameldowana jest znacznie większa liczba osób niż faktycznie mieszkająca w Łomży (w przybliżeniu o ok. 15-20%) i przypuszczalnie wynika to z trudnej sytuacji na rynku pracy. Faktyczne potrzeby są jednak niższe, są przez nas analizowane i na bieżąco zaspakajane”.

(dowód: akta kontroli str. 238-241)

1.2. Problematykę wychowania przedszkolnego zawarto w „Strategii zrównoważonego rozwoju Miasta Łomża do 2020 roku¹³”, przy czym uwzględniając fakt systematycznie zmniejszającej się liczby dzieci uczęszczających do placówek przedszkolnych w latach bezpośrednio poprzedzających ww. dokument (1.090 dzieci w roku szkolnym 2005/2006 wobec 1.649 dzieci w roku szkolnym 1995/1996), Miasto nie przewidziało w nim jakiegokolwiek rozbudowy infrastruktury przedszkolnej w kolejnych latach, a jedynie sukcesywną modernizację istniejących placówek. Kierownik Wydziału Edukacji Urzędu potwierdził, iż do chwili obecnej sytuacja w ww. zakresie nie uległa zmianie, natomiast możliwości ewentualnego zwiększenia miejsc przedszkolnych w Mieście nakreślił w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 23-31, 238-241)

⁹ Dz. U. z 2004 r., Nr. 256, poz. 2572 ze zm. Ustawa dalej zwana „ustawą o systemie oświaty”.

¹⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 61 poz. 624 ze zm. rozporządzenie zwane „rozporządzeniem w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół”.

¹¹ Według danych Urzędu wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście (uwzględniający placówki publiczne i niepubliczne) w latach 2013/2014 oraz 2014/2015 wynosił odpowiednio: 70%-73% (trzylatki), 84%-86% (czterolatki) oraz 100% (pięciolatki).

¹² Prognozę zapotrzebowania na usługi edukacyjne w Mieście w latach 2014-2030 zawarto w dokumencie z grudnia 2014 roku pn. „Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych w mieście Łomża w roku szkolnym 2013/2014”.

¹³ Dokument przyjęty uchwałą Nr 62/XIII/07 Rady Miejskiej z 27 czerwca 2007 roku.

1.3. W roku szkolnym 2014/2015 na terenie Miasta funkcjonowało 10 przedszkoli publicznych (z łącznie 1.428 miejscami)¹⁴ oraz sześć oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych (z 350 miejscami). Zadania placówek publicznych uzupełniać miało także pięć przedszkoli niepublicznych (z 490 miejscami). Łączna liczba miejsc dla przedszkolaków w Mieście wynosiła zatem 2.268.

Z początkiem roku szkolnego 2015/2016 zlikwidowane zostały oddziały przedszkolne przy czterech szkołach podstawowych, a pozostawiono je jedynie przy dwóch placówkach (łącznie 125 miejsc). Według Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechocińskiego „Miasto na bieżąco dostosowuje sieć podległych placówek do dynamicznie zmieniającej się sytuacji prawnej i demograficznej, a ww. likwidacja (przekształcenie) 4 oddziałów przedszkolnych wynikała wyłącznie z wprowadzenia obowiązku szkolnego dla sześciolatków, zmniejszenia się potrzeb na miejsca przedszkolne oraz związanego z tym zwiększenia się potrzeb w szkołach.” Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu dodał, iż w ostatnich dziesięciu latach na terenie Łomży nie zlikwidowano jakiegokolwiek przedszkola publicznego. Dodatkowo na rok szkolny 2015/2016 było także 1.376 miejsc w 10 przedszkolach publicznych¹⁵ oraz 485 miejsc w pięciu przedszkolach niepublicznych. Łączna liczba miejsc dla przedszkolaków w Mieście wynosiła zatem 1.986 (o prawie 300 zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego).

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta nie funkcjonowały punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego, natomiast dziewięć osób (sześć w roku szkolnym 2014/2015 oraz trzy w roku szkolnym 2015/2016) odbywało indywidualne roczne przygotowanie przedszkolne. (dowód: akta kontroli str. 4, 238-241)

1.4. W roku szkolnym 2014/2015 placówki przedszkolne (publiczne oraz niepubliczne) na terenie Miasta dysponowały wystarczającą liczbą miejsc przedszkolnych dla wszystkich zainteresowanych. Według stanu na dzień 30 września 2014 roku:

- do placówek publicznych na terenie Miasta nie przyjęto 30 czterolatków i 29 trzylatków (a także sześcioro dzieci poniżej trzech lat), co Naczelnik Wydziału Edukacji A. M. Piechociński wyjaśnił: „Rekrutację do placówek w oparciu o wpływające zgłoszenia rodziców/opiekunów przeprowadzają ich dyrektorzy i to oni indywidualnie oceniają przygotowanie poszczególnych kandydatów do rozpoczęcia procesu wychowania przedszkolnego. Z naszej strony nie było jakichkolwiek zaleceń wstrzymywania przyjęć kandydatów poniżej 3 roku życia w sytuacji spełniania przez nich przesłanek ustawowych. W takiej sytuacji o zakwalifikowaniu się bądź nie danego kandydata decydują wyłącznie ustalone kryteria – odnoszące się przede wszystkim do sytuacji rodzinnej i realnych potrzeb kandydata, a nie przekraczania formalnej granicy 3 lat. Skutkiem takiego podejścia są co prawda sporadyczne sytuacje nie przyjęcia w ramach naboru do placówek publicznych kandydatów w wieku przedszkolnym (3-6 lat), jednak wynikają one wyłącznie z takiej, a nie innej preferencji rodziców co do lokalizacji docelowej placówki oraz uzyskania w rekrutacji niższej oceny punktowej, a zatem ze strony komisji rekrutacyjnych uwzględniane są indywidualne potrzeby dzieci i ich rodzin (w tym godzenie obowiązków zawodowych z obowiązkami rodzinnymi)”,
- z usług korzystało 2.242 dzieci¹⁶ (133 w wieku poniżej trzech lat, 465 – trzyletnich, 573 – czteroletnich, 659 – pięcioletnich i 412 – sześciolatków), z tego:
 - ✓ 79% z tych dzieci (1.772) w 10 przedszkolach publicznych i sześciu oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych,
 - ✓ pozostałe 21% (470 dzieci) w pięciu przedszkolach niepublicznych,
- wychowaniem przedszkolnym w publicznych i niepublicznych placówkach na terenie Miasta objętych zostało 94% zameldowanych w Mieście dzieci w wieku od trzech do sześciu lat, tj. urodzonych w latach 2008 (II półrocze) – 2011. Wskaźnik

¹⁴ W ramach placówek publicznych: dziewięć z nich było przedszkolami miejskimi (z 1.338 miejscami), zaś jedno (na pozostałe 90 miejsc) prowadzone było przez inny podmiot niż JST.

¹⁵ W ramach placówek publicznych: dziewięć z nich było przedszkolami miejskimi (z 1.281 miejscami), zaś jedno (z 95 miejscami) prowadzone było przez inny podmiot niż JST.

¹⁶ W tym 87 dzieci spoza terenu Miasta.

270

upowszechnienia wychowania przedszkolnego¹⁷ w poszczególnych grupach wiekowych wynosił dla: trzylatków – 76,5%, czterolatków – 86,9%, pięciolatków – 101,4% oraz 103,7% sześciolatków z II pół. 2008 roku¹⁸. Przy uwzględnieniu dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na terenie innych gmin (jedenaścioro dzieci w Gminie Piątnica), którego koszty ponosiło Miasto, wychowaniem przedszkolnym objętych było 94,5% dzieci zameldowanych na terenie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 238-241)

W roku szkolnym 2015/2016 placówki przedszkolne (publiczne oraz niepubliczne) na terenie Miasta ponownie dysponowały wystarczającą liczbą miejsc przedszkolnych dla wszystkich zainteresowanych. Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 roku:

- do placówek publicznych wstępnie nie przyjęto pięciu pięciolatków, 10 czterolatków i 27 trzylatków (oraz sześcioro dzieci poniżej trzech lat). Naczelnik Wydziału Edukacji A. M. Piechociński wyjaśnił iż: „placówki publiczne na terenie Łomży posiadają obecnie dostateczną ilość miejsc do przyjęcia wszystkich kandydatów, którzy posiadają takie uprawnienie (aktualnie czterolatki i pięciolatki), o czym świadczą informacje przesłane do wszystkich rodziców/opiekunów kandydatów wstępnie nie przyjętych w ramach wiosennej rekrutacji. Należy pamiętać, iż proces rekrutacji do przedszkoli jest procesem całorocznym. Faktycznie część rodziców/opiekunów ostatecznie (po postępowaniach uzupełniających) uzyskała takie miejsca w placówkach publicznych, natomiast pozostali nie byli zainteresowani wskazanymi placówkami publicznymi i zdecydowali się z różnych powodów na przedszkola niepubliczne, które są w stanie zapewnić miejsca dla wszystkich pozostałych kandydatów z Miasta”.
- z usług korzystało 1.907 dzieci¹⁹ (88 w wieku poniżej trzech lat, 513 – trzyletnich, 587 – czteroletnich, 648 – pięcioletnich oraz 71 sześciolletnich dysponujących odroczeniami obowiązku szkolnego²⁰), z tego:
 - ✓ 78,5% z tych dzieci (1.497 dzieci) w 10 przedszkolach publicznych oraz dwóch oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych,
 - ✓ pozostałe 21,5% (410 dzieci) w pięciu w przedszkolach niepublicznych,
- wychowaniem przedszkolnym w publicznych i niepublicznych placówkach na terenie Miasta objętych zostało 95,1% zameldowanych w Mieście dzieci w wieku od trzech do pięciu lat, tj. urodzonych w latach 2010 – 2012. Wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego²¹ w poszczególnych grupach wiekowych wynosił: trzylatków – 90,5%, czterolatków – 96,1% oraz pięciolatków – 98%.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 238-241)

1.5. W latach 2014-2015 Miasto zapewniało dzieciom w wieku przedszkolnym opiekę w okresie wakacyjnym. Dyrektorzy wybranych przedszkoli (szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi) zorganizowali w tych placówkach tzw. „dyżury wakacyjne”, na które zapisywali się rodzice/opiekunowie zainteresowani zapewnieniem takiej opieki. Dyżury wakacyjne pełniły:

- w lipcu 2014 roku Przedszkole Publiczne Nr 15 (dysponujące 170 miejscami, na które zgłosiło się i przyjęto 170 dzieci), natomiast w sierpniu 2014 roku Przedszkole Publiczne nr 8 (dysponujące 147 miejscami, na które zgłosiło się i przyjęto 115 dzieci),
- w lipcu 2015 roku Przedszkole Publiczne Nr 5 (dysponujące 125 miejscami, na które wstępnie zgłosiło się 131 kandydatów, zaś po rezygnacjach przyjęto wszystkich pozostałych chętnych, tj. 116 dzieci), natomiast w sierpniu 2014 roku Przedszkole

¹⁷ Liczba dzieci z terenu Miasta przyjętych do przedszkoli w porównaniu do liczby dzieci ogółem w roku szkolnym, tj. urodzonych w latach 2008 (II półrocze) – 2011 w zakresie roku szkolnego 2014/2015.

¹⁸ Na koniec 2014 roku na terenie Miasta zameldowanych było 2.243 takich dzieci (608 dzieci trzyletnich, 659 – czteroletnich, 650 – pięcioletnich oraz 326 – sześciolletnich urodzonych w II półroczu 2008 roku), które – zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty – mogły być objęte wychowaniem przedszkolnym.

¹⁹ W tym 94 dzieci spoza terenu Miasta.

²⁰ Na 30 czerwca 2015 roku na terenie Miasta zameldowanych było 1.839 dzieci (567 dzieci trzyletnich, 611 – czteroletnich i 661 – pięcioletnich) które zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty – mogą być objęte wychowaniem przedszkolnym.

²¹ Liczba dzieci z terenu Miasta przyjętych do przedszkoli w porównaniu do liczby dzieci ogółem w roku szkolnym, tj. urodzonych w latach 2010 – 2012 w zakresie roku szkolnego 2015/2016.

Publiczne Nr 14 (dysponujące 178 miejscami, na które wstępnie zgłosiło się 129 kandydatów, a ostatecznie po rezygnacjach przyjęto – 113 dzieci) oraz Oddział Przedszkolny przy Szkole Podstawowej Nr 4 (dysponujący 75 miejscami, na które nie zgłosił się jednak żaden chętny). (dowód: akta kontroli str. 10-14, 238-241)

Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu A.M. Piechociński dodał, iż „Urząd w oparciu o wieloletnie doświadczenia w tym zakresie posiada dobre rozeznanie w zakresie zapotrzebowania na opiekę przedszkolną w okresie wakacyjnym. Dobór opiera się na przyporządkowaniu placówki do bieżącej liczby zgłoszeń. Niestety duża grupa rodziców/opiekunów wstępnie zgłasza zapotrzebowanie na usługi, a następnie rezygnuje z nich często nie informując nas o zmianie decyzji. Stanowi to dla nas niewątpliwie dodatkową trudność w optymalnym wyborze przedszkola dyżurującego w danym roku”.

(dowód: akta kontroli str. 238-241)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż w Urzędzie nie opracowano projektu uchwały określającej sieć przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, czego skutkiem było nieprzyjęcie przez Radę Miejską ww. regulacji – mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty.

Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechociński wyjaśnił, że: „Uważaliśmy, iż nie było potrzeby określania takiej sieci ponieważ w przypadku przedszkolaków nie ma tzw. rejonizacji, tj. obowiązku przyjmowania dzieci z określonej części Miasta. Niezwłocznie przedłożymy radnym projekt takiej uchwały”. (dowód: akta kontroli str. 238-241, 249)

Ocena częściowa

Urząd monitorował zapotrzebowanie na miejsca przedszkolne i w niezbędnym zakresie zapewniał warunki do korzystania z tej opieki, a liczba dzieci w wieku przedszkolnym nieprzyjętych do publicznych placówek zmniejszyła się z 59 do 42. Nie podjęto jednak działań w celu wypełnienia wymogu wynikającego z art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty dotyczącego ustalenia sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych.

2. Realizacja obowiązków Miasta wynikających z ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Miasto na 1 września 2015 r. zapewniło miejsca w placówkach publicznych dla rodziców/opiekunów wszystkich czterolatków, którzy zgodnie z art. 7 ust. 1-4 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r. uzyskali z tym dniem prawo do korzystania z opieki przedszkolnej. Rodzicom/opiekunom wszystkich 13 czterolatków, którzy w wiosennym naborze nie uzyskali miejsc do preferowanych placówek, Urząd wskazał inną placówkę publiczną dysponującą wolnymi miejscami (Przedszkole Publiczne TWP „Pinokio”). W wyniku stopniowego zwalniania się wolnych miejsc oraz toczących się do końca sierpnia 2015 roku postępowań uzupełniających siedmiu czterolatków uzyskało miejsca w Przedszkolach Publicznych Nr 5, 9, 14 i 15; czterech innych wybrało placówki niepubliczne, a rodzice dwóch czterolatków ostatecznie nie zdecydowali się na posłanie dziecka (ostatecznie żadne z dzieci nie trafiło zatem do placówki wskazanej przez Urząd). Według Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechocińskiego mimo dysponowania wolnymi miejscami przedszkolnymi na terenie Miasta zastosowany w naborze na ten rok elektroniczny system naboru nie mógł automatycznie przekierowywać zainteresowanych do placówki nie wskazanej w zgłoszeniu, zaś wskazane przez Urząd przedszkole cieszyło się niższym poziomem zainteresowania rodziców/opiekunów ze względu na swoje niekorzystne położenie (obrzeża Miasta). (dowód: akta kontroli str. 32-55, 238-241)

2.2. W roku szkolnym 2014/2015 jedenaścioro dzieci korzystało z wychowania przedszkolnego poza terenem Miasta (wszyscy w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Piątnicy) – co stanowiło niecałe 0,5% dzieci urodzonych w latach 2008 (II półrocze) – 2011 i zameldowanych na terenie Miasta. Wydatki z tego tytułu wyniosły łącznie 61,7 tys. zł (w tym 23,7 tys. zł za okres IX-XII 2014 r. i 38 tys. zł za I pół. 2015 r.).

Miasto nie zawierało porozumień z Gminą Piątnica dotyczących prowadzenia zadań publicznych w zakresie oświaty i wychowania oraz określających sposób wyliczenia

miesięcznych kwot za dzieci korzystające z tych świadczeń (zarówno w czasie przeznaczonym na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, jak i wykraczającym poza ten czas). Kwoty przyjęte do rozliczeń zostały natomiast ustalone zgodnie z art. 79a ustawy o systemie oświaty. (dowód: akta kontroli str. 56-68)

2.3. W związku z posiadaniem wystarczającej liczby miejsc w publicznych placówkach przedszkolnych dla dzieci, którym Miasto miało obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego (pięciolatków w roku szkolnym 2014/2015 oraz czterolatków i pięciolatków w roku szkolnym 2015/2016) w badanym okresie nie ogłaszano i nie przeprowadzano otwartych konkursów ofert dla przedszkoli niepublicznych, o których mowa w art. 90 ust. 1g ustawy o systemie oświaty²². (dowód: akta kontroli str. 69)

2.4. Zgodnie z wymogami § 5 ust. 1-3 w zw. z § 8 ust. 1 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutowych publicznych przedszkola oraz publicznych szkół, zatwierdzone zostały arkusze organizacyjne ośmiu (z dziewięciu) przedszkoli miejskich oraz wszystkich sześciu szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi na rok szkolny 2014/2015, a także siedmiu (z dziewięciu) przedszkoli miejskich i obu szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi na rok szkolny 2015/2016. (dowód: akta kontroli str. 70-71)

2.5. Urząd nie dysponował danymi potwierdzającymi weryfikowanie przez wszystkich dyrektorów podległych szkół podstawowych obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego (wynikającego z art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty). Z danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej wynikało, że na dzień 30 września 2014 r. realizację ww. obowiązku sprawozdali dyrektorzy pięciu (z sześciu) szkół podstawowych, natomiast nie dysponowano potwierdzeniem rozpoznania sytuacji w obwodzie Szkoły Podstawowej Nr 7. Zastępca Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu G. Klimek wyjaśniła, że odpowiedzialnymi za rozpoznanie sytuacji w poszczególnych obwodach byli dyrektorzy podległych szkół podstawowych, którzy nie składali jakichkolwiek wniosków dotyczących potrzeby wszczęcia postępowań egzekucyjnych w tej sprawie. W trakcie niniejszej kontroli NIK Urząd uzyskał potwierdzenia realizacji ww. obowiązku od wszystkich dyrektorów szkół podstawowych. (dowód: akta kontroli str. 242-248)

2.9. Miasto nie dysponowało danymi dla ilu dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne w roku szkolnym 2014/2015 droga do przedszkoli publicznych (oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych) przekraczała 3 km. Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechociński wyjaśnił, że „dotychczas nie wpływały jakiekolwiek zgłoszenia rodziców/opiekunów zainteresowanych zapewnieniem bezpłatnego dowożenia ich dzieci oraz żadne wnioski o zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej (w przypadku gdy dowożenie zapewniają rodzice), w związku z czym w okresie objętym kontrolą Miasto nie ponosiło żadnych kosztów z tego tytułu.(...) Preferencja rodziców/opiekunów nie zawsze podyktowana jest odległością od miejsca zamieszkania, lecz wynikać może również z lokalizacji miejsca pracy, czy miejsca zamieszkania innych członków rodziny (np. dziadków) – stąd nie zwykle trudno jest nam zdiagnozować te potrzeby i zapewnić ich pełne zaspokojenie. Niewątpliwie dostrzegamy jednak możliwość próby wyważenia tych dwóch kryteriów (punktacji i preferencji), w związku z planowanym opracowaniem projektu uchwały w sprawie sieci przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.” (dowód: akta kontroli str. 238-241)

2.10. Urząd uruchomił i koordynował proces naborów do publicznych placówek przedszkolnych na lata szkolne 2014/2015 oraz 2015/2016. W ostatniej z wymienionych rekrutacji kryteria uzupełniające, liczby przyznawanych za nie punktów oraz dokumenty uznawane za potwierdzenie spełnienia poszczególnych kryteriów zostały - zgodnie z wymogami art. 20c ust. 4 i 6 w zw. z art. 20zf pkt 1 ustawy o systemie oświaty - określone

²² Przepisy art. 90 ust. 1d – 1h dotyczące otwartego konkursu ofert obowiązują od 1 września 2015 r., przy czym stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r., otwarty konkurs ofert mógł być przeprowadzany od 1 września 2013 r.

w uchwale Rady Miejskiej (Nr 22/VI/15 z 25 lutego 2015 r.)²³. Analogicznie do roku poprzedniego, nie wprowadzono kryterium dochodowego, co jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechociński wynikało z faktu, iż jego stosowanie w świetle obowiązujących przepisów nie jest obowiązkowe.

(dowód: akta kontroli str. 82-103, 238-241)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż Zastępca Prezydenta Łomży zatwierdził arkusze organizacyjne dwóch przedszkoli miejskich, mimo przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci w oddziałach (25), co stanowiło naruszenie przepisów § 5 ust. 2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, gdyż:

- w arkuszach Przedszkola Publicznego Nr 15 wystąpiły przekroczenia w dwóch z siedmiu oddziałach przedszkolnych (na rok 2014/2015 w jednej – o dwoje dzieci, a w drugiej – o czworo dzieci, zaś na rok 2015/2016 w obu o jedno dziecko),
- w arkuszu Przedszkola Publicznego Nr 4 na rok 2015/2016 wystąpiły przekroczenia w dwóch z sześciu oddziałach przedszkolnych (w obu o jedno dziecko).

(dowód: akta kontroli str. 73-80)

Prezydent Łomży M. Chrzanowski wyjaśnił, iż w obu przypadkach zatwierdzenie arkuszy organizacyjnych nastąpiło po wnikliwej analizie organizacji oraz przygotowania tych placówek, a podjęte decyzje wynikały z trudnej sytuacji rodzin zgłaszających potrzebę pomocy objęcia wychowaniem przedszkolnym.

(dowód: akta kontroli str. 72, 81)

Ponadto w ocenie Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechocińskiego „*Spółecznie niesprawiedliwa jest regulacja ograniczająca ilość miejsc w grupach przedszkolnych do 25 uczniów. W klasach I-III szkoły podstawowej to samo ograniczenie zostało przez ustawodawcę rozluźnione z uwagi na potrzeby społeczne i warunki wynikające z racjonalnej organizacji procesu edukacyjnego. Placówki przedszkolne, których organem prowadzącym nie jest samorząd, ustawodawca zwolnił z przestrzegania ograniczenia liczby miejsc w grupie. Jednostkowe przekroczenia w przedszkolach samorządowych wynikają wyłącznie z potrzeby rozwiązania ważnego problemu rodziny i zawsze podejmowane są w uzgodnieniu z organem prowadzącym, dyrekcja przedszkola gwarantuje zachowanie wszystkich warunków bezpiecznego pobytu dzieci w placówce*”.

(dowód: akta kontroli str. 238-241)

Ocena częściowa

W Mieście prawidłowo realizowano obowiązki określone w ustawie nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r., w szczególności: zapewniono miejsca do korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom czteroletnim oraz pięcioletnim, a także pokrywano koszty wychowania przedszkolnego dzieci korzystających z niego poza Miastem. Zatwierdzono jednak arkusze organizacyjne dwóch placówek, w których wykazano przekroczenia w sześciu oddziałach maksymalnej dopuszczalnej liczby dzieci.

3. Nadzór Prezydenta nad przedszkolami publicznymi

Opis stanu
faktycznego

Urząd posiadał wystarczające zasoby organizacyjne do sprawowania skutecznego nadzoru nad przedszkolami publicznymi, w tym:

- utworzone zostało Biuro Audytu i Kontroli (zatrudniające trzech pracowników), którego zadaniem była niezależna i obiektywna ocena funkcjonowania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, a także podległych jednostek miejskich,
- sprawy z zakresu określonego w art. 34a ustawy o systemie oświaty, tj. nadzoru organu prowadzącego nad działalnością placówek przedszkolnych powierzone zostały

²³ Kryteria uzupełniające rekrutacji do przedszkoli: [1] kandydat rodziców pracujących zawodowo/studiujących – 64 pkt., [2] kandydat spełniający roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne – 32 pkt., [3] kandydat, którego rodzeństwo już uczęszcza do danego przedszkola – 32 pkt., [4] kandydat 4-letni, mający prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego – 16 pkt., [5] kandydat, którego rodzice/opiekunowie prawni mieszkają w Łomży i rozliczają PIT w urzędzie skarbowym na terenie Miasta – 8 pkt. Dodatkowe (szóste) kryterium ustalono dla rekrutacji do przedszkola z oddziałami integracyjnymi – dziecko posiadające opinię do wczesnego wspomagania rozwoju dziecka – 128 pkt.

234

Wydziałowi Edukacji (w badanym okresie kontrole ww. placówek realizowało trzech pracowników tej komórki). (dowód: akta kontroli str. 143-157)

Na lata 2014-2015 plany audytu wewnętrznego nie przewidywały realizacji jakichkolwiek zadań w podległych placówkach przedszkolnych, ponieważ przeprowadzana corocznie analiza ryzyka nie wskazywała priorytetu ich realizacji. Ponadto Biuro Audytu i Kontroli w planie na 2015 rok założyło kontrole (obejmujące m.in.: ochronę danych osobowych, uzyskiwanie i rozliczanie dochodów oraz prowadzenie ewidencji środków trwałych) w Przedszkolach Publicznych Nr 1, 2, 8, 9 oraz 10. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK ze względu na przedłużające się czynności w innych jednostkach zakończono jedynie kontrolę w Przedszkolu Publicznym Nr 8 – w jej wyniku dyrektorowi placówki zalecono m.in. wskazanie osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg inwentarzowych, uaktualnienie polityki rachunkowości oraz prawidłowe oznakowywanie składników majątkowych (termin realizacji zaleceń ustalono na 30 września 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 158-175, 214-215, 221)

W ww. okresie przedstawiciele Wydziału Edukacji Urzędu przeprowadzili natomiast pięć kontroli w przedszkolach miejskich (cztery w 2014 roku oraz jedną w 2015 roku) obejmujących weryfikację prawidłowości stosowania orzeczeń o niepełnosprawności, terminowości dokonywania badań lekarskich oraz przeprowadzania przeglądów okresowych. W ich wyniku nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości oraz nie wydano jakichkolwiek zaleceń. Zdaniem Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechocińskiego oprócz ww. działań poprzez analizę przesyłanych sprawozdań budżetowych sprawowano także bieżący nadzór finansowy, a dzięki elektronicznemu systemowi rekrutacji posiadano pełne rozeznanie w zakresie bieżącego zaspokojenia potrzeb na miejsca przedszkolne i na bieżąco uzgadniano z dyrektorami placówek zakres stosowanych działań korygujących, co pozwalało zapewnić przejrzystość procesu rekrutacji do podległych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 222-229, 238-241)

Przeprowadzone równolegle czynności kontrolne NIK w Przedszkolach Publicznych Nr 10, 14 i 15 potwierdziły, iż placówki te w latach 2014-2015 były kilkakrotnie kontrolowane przez przedstawicieli PPIS (kontrole kompleksowe i kontrole w zakresie przestrzegania reżimu sanitarnego), którzy nie stwierdzali naruszenia wymagań higieniczno-sanitarnych zawartych w obowiązujących przepisach. Uchybienia dotyczyły natomiast stanu technicznego wybranego wyposażenia budynków i były terminowo eliminowane. Ponadto dyrektorzy ww. przedszkoli zapewnili przeprowadzenie: 1/ okresowych przeglądów stanu technicznego budynków, wymaganych przepisami art. stosownie do art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁴, 2/ kontroli w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do Przedszkola, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, tj. kontroli, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 104-115)

W ewidencji skarg wpływających w latach 2014-2015 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. 69)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z ustaleń równolegle prowadzonych kontroli w Przedszkolach Publicznych Nr 10, 14 i 15 wynika, iż w trakcie naborów na lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016 dochodziło w tych placówkach do przypadków m.in.: ustalania przez organy nieuprawnione (komisje rekrutacyjne) dodatkowych kryteriów wyboru kandydatów, zgłaszania w ramach naboru mniejszej liczby wolnych miejsc niż faktycznie posiadana, naliczania kandydatom przez elektroniczny system dodatkowych punktów nie przewidzianych w ustalonych zasadach

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm. Ustawa zwana dalej „prawem budowlanym”.

²⁵ Dz.U. Nr z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

naboru bądź nadawania im statusu innego niż wynikający z posiadanej punktacji, a także nie powołania wymaganej przepisami komisji rekrutacyjnej. Przyczyny tych nieprawidłowości były przedmiotem wyjaśnień dyrektorów ww. przedszkoli, złożonych w ramach kontroli w tych placówkach. Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechociński odnosząc się do powyższych ustaleń wyjaśnił: „Zauważamy, iż dotychczasowe kryteria samorządowe nie pozwalały na istotne zróżnicowanie wyników kandydatów, a tym samym stawiały dyrektorów placówek w niezręcznej sytuacji wyłaniania na pozostałe wolne miejsca spośród kandydatów legitymujących się identyczną liczbą uzyskanych punktów. Dyrektorzy każdorazowo zwracali się do organu prowadzącego (Wydziału Edukacji) o zgodę na wprowadzenie dodatkowych kryteriów różnicujących i takową otrzymywali. W oparciu o ww. kryteria uzupełniające komisje rekrutacyjne wyłaniały następnie kandydatów na pozostałe wolne miejsca. Jeśli chodzi o zgłaszaną przez dyrektorów wolną liczbę miejsc w danej placówce, to zasadniczo nie odbiegała ona od faktycznej liczby wolnych miejsc. W wyjątkowych sytuacjach dyrektorzy placówek po uzgodnieniu z organem prowadzącym (Wydziałem Edukacji) rezerwowali określoną „pulę miejsc” jednak czynili to wyłącznie w trosce o zapewnienie miejsc przedszkolakom posiadającym z mocy przepisów zagwarantowane przyjęcie (w szczególności chodziło o tzw. sześciolatków z odroczeniami obowiązku szkolnego), a podstawa takiej rezerwacji zawsze była uprawdopodobniona, tj. wynikała z wpływających zgłoszeń rodziców (najczęściej ustnych). Dostawca elektronicznego systemu wspierającego nabór wskazał, iż w jego ocenie jedynym sposobem zagwarantowania miejsc przedszkolnych dla kandydatów z Miasta (przewidzianego w przepisach ustawowych) będzie wprowadzenie dodatkowego punktowania miejsca zamieszkania na terenie Łomży (na poziomie oszacowanym na 2200 pkt). Byliśmy zmuszeni do zaakceptowania tego rozwiązania, ponieważ nie było już czasu na wprowadzanie dodatkowych poprawek i zmian przez programistów przed zbliżającą się rekrutacją. Z punktu widzenia praktycznego nie miało jednak ono żadnego wpływu na proces rekrutacji, ponieważ każdy z kandydatów zamieszkały w Łomży otrzymywał te punkty. W przypadku otrzymania przez kandydatów takiej samej liczby punktów system elektroniczny dokonywał losowego wyboru kandydata. Nie jestem w stanie udzielić odpowiedzi z jakich powodów system elektroniczny określał status kandydata na „przyjęty” w sytuacji odrzucenia kandydatów z wyższą liczbą punktów. Niewątpliwie w takiej sytuacji komisja rekrutacyjna powinna wyjaśnić tą sytuację (ewentualny błąd systemu elektronicznego) i skorygować wyniki naboru do stanu prawidłowego”.

(dowód: akta kontroli str. 104-105, 238-241, 251-264)

Ocena częściowa

Urząd dysponował wystarczającymi zasobami organizacyjnymi do sprawowania skutecznego nadzoru nad działalnością placówek przedszkolnych oraz realizował go w zakresie spraw finansowych, ochrony danych osobowych oraz zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega przy tym potrzebę wzmożenia nadzoru nad przebiegiem procesu rekrutacji w przedszkolach.

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 1.702 dzieci, które od roku szkolnego 2017/2018 będą miały prawo do korzystania z opieki przedszkolnej, w tym 567 urodzonych w 2012 roku, 540 – w 2013 roku oraz 595 – w 2014 roku. Na rok szkolny 2015/2016 przedszkola publiczne i oddziały przedszkolne dysponowały 1.501 miejscami (w tym 125 miejsc w oddziałach przedszkolnych), co pokrywało w ok. 88,2% przewidywane zapotrzebowanie na miejsca w przedszkolach publicznych (bez przypadków ewentualnego odroczenia realizacji obowiązku szkolnego). Jednak kolejne 485 miejsc pozostawało w przedszkolach niepublicznych funkcjonujących na terenie Miasta, a pojedyncze dzieci corocznie korzystały z wychowania przedszkolnego w Gminie Piątница (w roku szkolnym 2014/2015 było to niecałe 0,5% ogółu dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na terenie Miasta).

(dowód: akta kontroli str. 4, 6, 56-65)

Według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Edukacji A.M. Piechocińskiego: „jesteśmy przygotowani do przyjęcia wszystkich chętnych 3-latków od 2017 roku ponieważ już obecnie

posiadamy wysoki (ok. 80%) wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego w tej grupie wiekowej. Należy pamiętać, iż ze względu na indywidualne uwarunkowania rozwojowe, nie można zakładać stu procentowego zainteresowania tego typu usługami w przypadku tak małych dzieci. Ostatecznie w zależności od zaistniałej w przyszłości sytuacji jesteśmy w stanie wybrać jeden z kilku wariantów działania: 1] wygospodarować kilkadziesiąt dodatkowych miejsc w posiadanych placówkach publicznych, 2] ogłosić konkurs dla przedszkoli niepublicznych na stworzenie miejsc w standardzie przedszkoli publicznych (posiadamy wstępne rozeznanie, iż będą placówki, które będą w stanie spełnić ten standard), 3] nie planujemy budowy jakiegokolwiek nowej placówki, jednak w ostateczności w kilka tygodni będziemy w stanie zwiększyć ilość niezbędnych miejsc przedszkolnych poprzez dostawę i montaż na działkach komunalnych modułów kontenerowych. Wszystkie nasze działania będą uzależnione od dynamicznie zmieniających się regulacji prawnych, w tym także od pojawiającego się pomysłu wycofania się z obowiązku szkolnego dla sześciolatków". (dowód: akta kontroli str. 238-241)

Z dniem 1 września 2016 r. – stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r. – oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych staną się przedszkolami, co według Naczelnika Wydziału Edukacji Urzędu A. M. Piechocińskiego w jakikolwiek sposób nie wpłynie na zmianę liczby miejsc przedszkolnych w tych placówkach, gdyż w miejsce obu ww. oddziałów Urząd planuje utworzyć zespoły szkolno-przedszkolne. (dowód: akta kontroli str. 238-241)

Ogłędziny pomieszczeń wykorzystywanych przez dzieci z oddziałów przedszkolnych w Szkołach Podstawowych Nr 2 i 4 wykazały, że zostały one umiejscowione w wyodrębnionych częściach budynków szkół, co utrudniało (jednak uwzględniając częściowe przecinanie się szlaków komunikacyjnych całkowicie nie eliminowało możliwości kontaktu dzieci w wieku przedszkolnych z uczniami szkoły podstawowej). Wyposażenie meblowe (poza meblami do leżakowania dla dzieci najmłodszych) i toalety obu ww. oddziałów przedszkolnych było dostosowane do możliwości dzieci trzy i czteroletnich. Poza tymi salami znajdowały się też stołówki, przy czym wydawanie posiłków dzieciom z oddziałów przedszkolnych zorganizowano w czasie zajęć dzieci szkolnych. Zakres usług przedszkolnych świadczonych w oddziałach przedszkolnych był węższy niż w Przedszkolach Publicznych Nr 10, 14 i 15, tj. m.in.:

- w oddziałach przedszkolnych SP Nr 2 i 4 dzienny wymiar pracy każdej z utworzonych grup wynosił pięć godzin (po których była możliwość przebywania w świetlicy), zaś w ww. przedszkolach wynosił 10 godzin,
- w oddziałach przedszkolnych SP Nr 2 i 4 wydawano jeden posiłek, zaś w ww. przedszkolach trzy lub cztery posiłki,
- w oddziałach przedszkolnych SP Nr 2 i 4 dzieci pozostawały wyłącznie pod opieką nauczyciela (dodatkowym wsparciem dla nauczyciela mógł być okresowo jedynie personel sprzątający), natomiast w ww. przedszkolach nauczyciel posiadał do pomocy 1-2 osoby. (dowód: akta kontroli str. 106-131)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Istniejąca baza oświatowa w Mieście (przedszkola i oddziały przedszkolne) nie umożliwia zagwarantowania wszystkim zameldowanym na terenie Miasta dzieciom (w wieku trzech – pięciu lat) miejsc w przedszkolach publicznych od roku szkolnego 2017/2018. Liczba tych dzieci na koniec czerwca 2015 roku wynosiła 1.702 przy 1.501 miejscach w placówkach publicznych. Konieczne zatem staje się bieżące monitorowanie populacji przedszkolaków oraz dostosowanie działań celem zapewnienia od 1 września 2017 r. opieki przedszkolnej wszystkim uprawnionym.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2015 wydatki Miasta na wychowanie przedszkolne w rozdziałach 80103 (Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych) i 80104 (Przedszkola) zaplanowano

w wysokości 19.885,8 tys. zł i 18.423,5 tys. zł. Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w wysokości odpowiednio 2.889,1 tys. zł i 2.794,2 tys. zł, stanowiła 14,5% i 15,2% zaplanowanych wydatków.

Wydatki Miasta w tych rozdziałach w latach 2014-2015 (I półrocze) wyniosły odpowiednio 19.830,3 tys. zł (w tym 328,3 tys. zł wydatków majątkowych) i 9.424,7 tys. zł (wyłącznie wydatki bieżące). Najwyższe kwoty wydatków stanowiły:

- wynagrodzenia z pochodnymi – 12.690,6 tys. zł (64% ogółu wydatków) i 6.048,9 tys. zł (64,2%),
- dotacje podmiotowe dla przedszkoli niepublicznych oraz przedszkola publicznego nie prowadzonego przez JST – 4.071,8 tys. zł (20,5% ogółu wydatków) i 1.923,5 tys. zł (20,4%).

W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Mieście wydatki na wychowanie przedszkolne wyniosły 318,6 zł (2014 rok) oraz 152,8 zł (I pół. 2015 r.). (dowód: akta kontroli str. 6, 232)

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 przedszkolnego²⁶, tj. do dnia 31 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 230-231)

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 1,8 zł do 1 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 331,6 tys. zł²⁷. Natomiast otrzymana w 2014 r. dotacja wyniosła 2.889,1 tys. zł²⁸, tj. ponad ośmiokrotnie przewyższała utracone w 2014 roku dochody Miasta. W latach 2014-2015 nie realizowano projektów dotyczących przedszkoli z dofinansowaniem środków z UE. (dowód: akta kontroli str. 230-237, 250)

Ustalone
nieprawidłowości

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

 Ocena częściowa

W Mieście prawidłowo wykorzystano i rozliczono dotację na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Wysokość dotacji była wyższa o 2.557,5 tys. zł od utraconych w 2014 roku dochodów Miasta wynikających z ustawowego ograniczenia wysokości opłat za świadczenia wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć.

IV. 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 Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu przyjęcia przez Radę Miejską uchwały ustalającej sieć przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych stosownie do wymogu art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 956 ze zm.

²⁷ 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 571,5 zł, a w 2014 roku – 343,1 zł, tj. o 228,4 zł mniej.

²⁸ Otrzymana w 2014 roku dotacja w przeliczeniu na jedno dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego wyniosła 1.989,7 zł.

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

278

2. Zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych placówek miejskich spełniających wymogi dotyczące maksymalnej dopuszczalnej liczebności oddziałów przedszkolnych.
3. Zapewnienie nadzoru nad realizacją przez dyrektorów podległych szkół podstawowych weryfikacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, a także nadzoru nad procesem rekrutacji w przedszkolach samorządowych.

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.

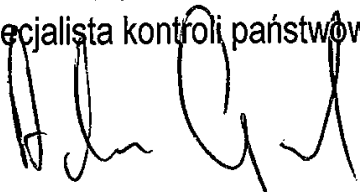
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

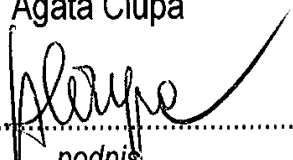
Białystok, dnia 23 września 2015 r.

Kontroler
Adrian Gosk
specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

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



.....
podpis