



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.03.2015

P/15/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/064 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej w województwie podlaskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marcin Kiersnowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95306 z dnia 15 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zespół Obsługi Szkół w Piątnicy, ul. Szkolna 29, 18-421 Piątnica (dalej: „Zespół”) ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janina Zaręba – Dyrektor Zespołu ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W Gminie Piątnica (dalej: „Gmina”), w latach 2014 – 2015, dołożono należytej staranności w zapewnieniu miejsca w przedszkolach publicznych⁴ wszystkim zgłoszonym dzieciom w wieku od trzech do sześciu lat. Także w perspektywie najbliższych dwóch lat Gmina, w oparciu o posiadane obiekty oświatowe, będzie w stanie zagwarantować miejsca w przedszkolach publicznych wszystkim zamieszkałym na jej terenie dzieciom w wieku od trzech do pięciu lat.

Prawidłowo realizowano obowiązki określone w ustawie nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r.⁵, w tym zapewniono miejsca do korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom w wieku czterech i pięciu lat, pokrywano koszty wychowania przedszkolnego dzieci korzystających z niego poza terenem Gminy oraz zapewniono transport lub zwrot kosztów przejazdu dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne.

Nadzór nad przedszkolami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieciom był sprawowany rzetelnie, a środki z dotacji budżetowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczone.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieustaleniu sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych,
- nieokreśleniu kryteriów postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli w roku szkolnym 2015/2016,
- określeniu w obowiązującej uchwale Rady Gminy Piątnica opłat za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć w wysokości wyższej od wskazanej w art. 14 ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶ (dalej: „ustawa o systemie oświaty”).

¹ Zgodnie § 1 pkt. 1 Statutu Zespołu nadanego uchwałą nr 90/XXI/2012 Rady Gminy Piątnica z dnia 30 sierpnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Zespołowi Obsługi Szkół w Piątnicy (Dz. Urz. woj. Podlaskiego z 2012 r. poz. 2591), Zespół jest jednostką organizacyjną Gminy Piątnica utworzoną w celu wykonywania zadań własnych gminy z zakresu oświaty.

² Pani Janina Zaręba jest Dyrektorem Zespołu od 19 grudnia 1995 roku.

³ 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.

⁴ Pod pojęciem przedszkole publiczne należy rozumieć prowadzone przez Gminę Przedszkole Samorządowe w Piątnicy oraz oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych w Jezioroku, Rakowie-Boginiach, Dobrzyjałowie, Drozdowie, Kisielnicy i Olszynch.

⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.). Ustawa zwana dalej „ustawą nowelizującą z dnia 13 czerwca 2013 r.”

⁶ Dz. U. z 2004 r., Nr. 256, poz. 2572 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Monitorowanie poziomu zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach

Opis stanu
faktycznego

1. W projekcie Strategii Rozwoju Gminy Piątnica na lata 2015-2020 (dalej: „Strategia Gminy do 2020 r.”) podano, że zapotrzebowanie na miejsca w przedszkolach w Gminie, w perspektywie najbliższych dwóch lat, będzie się zmniejszać. Z przeprowadzonej analizy wynika bowiem, że łączna liczba urodzeń dzieci w latach 2010 – 2014 zmniejszyła się z poziomu 124 do 109, tj. o 12%. Przy założeniu, że wszystkie urodzone dzieci powiększą gminny system wychowania przedszkolnego, planowana liczba dzieci w wieku 3-5 lat w latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 wyniesie odpowiednio 344 i 340.

W celu dostosowania ilości szkół do malejącej liczby dzieci oraz możliwości finansowych Gminy, w Strategii rozwoju gminy Piątnica do 2015 r.⁷ (dalej: „Strategia Gminy do 2015 r.”) za jeden z programów przyjęto racjonalizację siatki szkół. Takie działanie określono także w Strategii Gminy do 2020 r. W obu dokumentach nie planowano tworzenia nowych przedszkoli publicznych. (dowód: akta kontroli str. 4-16)

2. W latach 2014-2015 na terenie Gminy funkcjonowały jedynie przedszkola publiczne. W latach szkolnych 2014/2015-2015/2016 dysponowały one łącznie 350 miejscami, w tym 200 w Przedszkolu Samorządowym w Piątnicy i po 25 w każdym z sześciu oddziałów przedszkolnych. (dowód: akta kontroli str. 17)

3. W 2014⁸ roku na terenie Gminy zameldowanych było 402 dzieci urodzonych w latach 2008 (II półrocze) – 2011 (113 dzieci w wieku 3 lat, 125 w wieku 4 lat, 118 w wieku 5 lat oraz 46 w wieku 6 lat urodzonych w II półroczu 2008 roku), a w 2015⁹ roku – 352 dzieci urodzonych w latach 2010-2012 (115 dzieci w wieku 3 lat, 114 w wieku 4 lat i 123 w wieku 5 lat). (dowód: akta kontroli str. 93)

W latach szkolnych 2014/2015-2015/2016 do poszczególnych przedszkoli publicznych przyjęto wszystkie dzieci, których rodzice się o to ubiegali.

W roku szkolnym 2014/2015 z wychowania przedszkolnego korzystało 276 dzieci (46 w wieku 3 lat, 91 w wieku 4 lat, 91 w wieku 5 lat oraz 48 w wieku 6 lat), w tym 171 w Przedszkolu Samorządowym w Piątnicy, 104 w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych, a jedno dziecko korzystało z indywidualnego rocznego przygotowania przedszkolnego. Dwoje dzieci korzystało z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych ze względu na odroczony obowiązek szkolny. Ogółem z wychowania przedszkolnego korzystało 69% dzieci zameldowanych na terenie Gminy i urodzonych w latach 2008 (II półrocze) – 2011.

Natomiast w roku szkolnym 2015/2016 do przedszkoli publicznych przyjęto 249 dzieci (39 w wieku 3 lat, 93 w wieku 4 lat oraz 117 w wieku 5 lat), w tym 161 do Przedszkola Samorządowego w Piątnicy, a 88 do oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych, co stanowiło 71% dzieci zameldowanych na terenie Gminy i urodzonych w latach 2010-2012. W roku szkolnym 2015/2016 o przyjęcie do przedszkoli publicznych nie ubiegały się dzieci, którym odroczono obowiązek szkolny.

Dyrektor Zespołu wyjaśniła, że „wskaźnik upowszechniania wychowania przedszkolnego na terenie gminy Piątnica nie jest na niskim poziomie. Gmina nasza jest gminą wiejską w której dzieci nie objęte obowiązkiem przedszkolnym bardzo często pozostają w domach pod opieką rodziców. Mieszkańcy nie czują potrzeby i nie wysyłają swoich dzieci do przedszkola.” (dowód: akta kontroli str. 17-20, 93, 98-101)

W Strategii Gminy do 2020 r. wśród działań wpływających na zwiększenie ilości dzieci w wieku 3-4 lat objętych wychowaniem przedszkolnym wymieniono m.in.: dostosowanie oferty placówek oświatowych do potrzeb środowiska lokalnego; organizację zajęć dodatkowych; podniesienie atrakcyjności kształcenia poprzez organizację dodatkowych

⁷ Strategia rozwoju gminy Piątnica do 2015 r. została przyjęta uchwałą nr 225/XXXI/02 Rady Gminy Piątnica z dnia 18 sierpnia 2002 r. w sprawie uchwalenia Strategii rozwoju gminy Piątnica do 2015 r.

⁸ Według stanu na 30 czerwca 2014 roku.

⁹ Według stanu na 25 czerwca 2015 roku.

zajęć sportowych; realizację projektów oświatowych z udziałem partnerów międzynarodowych. (dowód: akta kontroli str. 4-16)

4. W Gminie zapotrzebowanie na usługi przedszkolne w okresie wakacyjnym występowało jedynie w przypadku Przedszkola Samorządowego w Piątnicy. W latach 2014-2015 o przyjęcie w okresie wakacyjnym do tej placówki ubiegało się odpowiednio 21 i 42 dzieci. Wszystkim dzieciom zapewniono opiekę z wyjątkiem ostatniego tygodnia sierpnia. Dyrektor Zespołu wyjaśniła, że „Przedszkole Samorządowe w Piątnicy czynne jest cały rok bez przerwy, w związku z tym w jednym tygodniu przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego dokonuje się gruntownego sprzątnięcia, remontów z ewentualnym malowaniem pomieszczeń, praniem wykładzin i dywanów. Rodzice dzieci które przebywają w przedszkolu w wakacje są o tym z początkiem wakacji powiadomieni.” (dowód: akta kontroli str. 21, 98-101)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W Zespole nie przygotowano projektu uchwały Rady Gminy w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych pomimo, że zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 18 i § 7 ust. 1 pkt 8 Statutu Zespołu do podstawowych obowiązków i uprawnień Dyrektora Zespołu należy przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy oraz zarządzeń Wójta w sprawach oświaty i wychowania. W konsekwencji Rada Gminy Piątnica nie ustaliła tej sieci, co było niezgodne z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Dyrektor Zespołu oraz Wójt Gminy Piątnica zgodnie wyjaśnili, że „Nie przygotowano projektu uchwały Rady Gminy dotyczącej sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, ponieważ w gminie Piątnica funkcjonuje tylko jedno przedszkole i służy wszystkim mieszkańcom gminy, a oddziały przedszkolne są integralną częścią szkół podstawowych, których obwody ustalone są uchwałą Nr 176/XXXVIII/2014r. Rady Gminy Piątnica z dnia 27 marca 2014r.¹⁰ Niemniej uchwała o sieci prowadzonych przez gminę Piątnica publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych zostanie opracowana i projekt przedstawiony Radzie Gminy.” (dowód: akta kontroli str. 22, 91-101)

Ocena cząstkowa

W Gminie analizowano dane demograficzne w celu określenia poziomu zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach, które w perspektywie najbliższych dwóch lat szkolnych zmniejszy się z 402 w 2014 r. do 340 w 2017 r. na skutek mniejszej ilości urodzeń oraz objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci w wieku 6 lat. Wskaźnik upowszechniania wychowania przedszkolnego wzrósł z 69% w roku szkolnym 2014/2015 do 71% w roku szkolnym 2015/2016. W dniach wakacyjnych zapewniono usługi przedszkolne wszystkim zgłoszonym dzieciom.

2. Realizacja wybranych obowiązków nałożonych przez ustawę nowelizującą z dnia 13 czerwca 2013 r.

Opis stanu
faktycznego

1. W roku szkolnym 2015/2016 do przedszkoli publicznych przyjęto wszystkie dzieci w wieku 4 lat, których rodzice się o to ubiegali, tj. 93 dzieci, w tym 50 dzieci do Przedszkola Samorządowego w Piątnicy oraz 43 do oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych. Stanowiło to 82% dzieci w wieku 4 lat zameldowanych na terenie Gminy. (dowód: akta kontroli str. 18-20)

2. W latach 2014-2015 (I półrocze) wydatki Gminy na wychowanie przedszkolne (rozdział 80103 - Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i rozdział 80104 - Przedszkola) wyniosły odpowiednio 1.804,1 tys. zł i 918,9 tys. zł i wszystkie były wydatkami bieżącymi. W przeliczeniu na jedno dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego wydatki wyniosły odpowiednio 6,5 tys. zł i 3,5 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 23)

Zespół w roku szkolnym 2014/2015 pokrywał koszty wychowania przedszkolnego dzieci będących mieszkańcami Gminy, a korzystających z tego wychowania poza jej terenem. Zespół pokrywał koszty wychowania przedszkolnego 13 dzieci, co stanowiło 3% dzieci zameldowanych na terenie Gminy i urodzonych w latach 2008 (II półrocze) – 2011. Wydatki

¹⁰ Uchwała nr 176/XXXVIII/2014 Rady Gminy Piątnica z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie planu sieci i ustalenia granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów na terenie Gminy Piątnica (Dz. Urz. woj. Podlaskiego z 2014 r., poz. 1337).

z tego tytułu w roku szkolnym 2014/2015 (do 30 czerwca) wyniosły 40,1 tys. zł. Analiza tych wydatków wykazała, że dotyczyły dzieci zamieszkałych na terenie Gminy i poniesiono je w prawidłowej wysokości. (dowód: akta kontroli str. 24, 25, 93)

3. W Gminie nie przeprowadzano konkursu ofert dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, ponieważ w przedszkolach publicznych zapewniono miejsca do korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom, którym Gmina ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z tego wychowania i których rodzice się o to ubiegali. (dowód: akta kontroli str. 26)

4. Zgodnie z § 8 ust. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół¹¹ Wójt Gminy zatwierdził arkusze organizacyjne Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Piątnicy oraz szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi na lata szkolne 2014/2015-2015/2016. Według zatwierdzonych arkuszy organizacyjnych liczba dzieci w żadnym oddziale przedszkolnym nie przekraczała 25, co było zgodne z § 5 ust. 2 ww. załącznika. (dowód: akta kontroli str. 27)

5. W latach szkolnych 2014/2015-2015/2016 obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego podlegało odpowiednio 169 i 127 dzieci zameldowanych na terenie Gminy i wszystkie go wypełniały, w tym 128 i 101 tych dzieci (75% i 79%) w przedszkolach publicznych Gminy, a 41 i 26 w placówkach poza terenem Gminy. (dowód: akta kontroli str. 28)

6. W roku szkolnym 2014/2015 liczba dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne, których droga do przedszkoli publicznych przekraczała 3 km wynosiła 45, tj. 35% dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne na terenie Gminy. Gmina wszystkim tym dzieciom zapewniła bezpłatny transport z opieką albo zwrot kosztów przejazdu wraz z opiekunem środkami komunikacji publicznej. Z bezpłatnego transportu korzystało 16 dzieci, a w 29 przypadkach dokonywano zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej dzieciom wraz z opiekunem. W roku szkolnym 2015/2016 do przedszkoli publicznych przyjęto 29 dzieci, których droga do przedszkoli publicznych w których będą realizowały roczne przygotowanie przedszkolne przekracza 3 km. (dowód: akta kontroli str. 29)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W Zespole nie przygotowano projektu uchwały dotyczącej kryteriów postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych w roku szkolnym 2015/2016 pomimo, że zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 18 i § 7 ust. 1 pkt 8 Statutu Zespołu do podstawowych obowiązków i uprawnień Dyrektora Zespołu należy przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy oraz zarządzeń Wójta w sprawach oświaty i wychowania. W konsekwencji Rada Gminy Piątnica nie ustaliła kryteriów określonych w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Nie miało to jednak wpływu na proces rekrutacji na rok szkolny 2015/2016, gdyż w poszczególnych przedszkolach publicznych przyjęto wszystkie dzieci, których rodzice się o to ubiegali. Z wyjaśnień Dyrektora Zespołu oraz Wójta Gminy wynika, że nie przygotowano projektu uchwały Rady Gminy dotyczącej kryteriów postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych, ponieważ z wieloletniej analizy ilości dzieci w wieku 3-4 letnich do ilości miejsc w przedszkolu wynikało, że wszystkie dzieci chętne znajdą miejsce w przedszkolu i wzorem lat ubiegłych tak się stało. Wszystkie wnioski rodziców o przyjęcie dziecka zostały zaakceptowane. Ponadto Przedszkole Samorządowe w Piątnicy posiada opracowane zasady postępowania rekrutacyjnego uzgodnione z Wójtem Gminy jednakże nie w formie uchwały Rady Gminy, a projekt uchwały określający zasady postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych zostanie przedstawiony Radzie Gminy. (dowód: akta kontroli str. 22, 91-101)

W Gminie prawidłowo realizowano obowiązki określone w ustawie nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r., w tym: zapewniono miejsca do korzystania z wychowania

Ocena częściowa

¹¹ Dz. U. nr 61, poz. 624 ze zm.

przedszkolnego wszystkim dzieciom w wieku 4 i 5 lat, pokrywano koszty wychowania przedszkolnego dzieci korzystających z niego poza terenem Gminy oraz zapewniono transport lub zwrot kosztów przejazdu dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne.

3. Nadzór nad przedszkolami publicznymi

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Zespołu¹² nadzorowanie działalności finansowo-gospodarczej szkół, organizacja systemu kontroli szkół, nadzór nad stanem sanitarnym podległych przedszkoli publicznych, nadzór na warunkami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przeciwpożarowymi należały do kompetencji dyrektora Zespołu. Natomiast sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością finansową i majątkową należało do kompetencji głównego księgowego Zespołu. (dowód: akta kontroli str. 30-37)

W ramach sprawowanego nadzoru w latach 2014-2015 w Zespole nie zaplanowano i nie przeprowadzano żadnych kontroli, w tym dotyczących m.in. przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów, organizacji pracy przedszkoli publicznych, zasad rekrutacji do przedszkoli. Dyrektor Zespołu wyjaśniła, że „(...) kontrola finansowa wydatkowania środków zgodnie z budżetem przeprowadzana jest na bieżąco poprzez uzgodnienia z dyrektorami placówek. W Zespole prowadzona jest standardowa kontrola dokumentów księgowych pod kątem sprawdzenia celowości wydatków. Wykonujemy również nadzór nad dysponowaniem majątkiem trwałym szkół poprzez wewnętrzny etap zatwierdzania niszczenia środków trwałych. Dokonujemy wizyt poglądowych w szkołach mających na celu określenie faktycznego zapotrzebowania w zakresie remontów i modernizacji placówek, a tym samym szacowania planów finansowych. (...) W zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i wychowanków zapoznają się z protokołami pokontrolnymi Państwowej Inspekcji Pracy, prowadzą ewidencję szkoleń bhp i je organizuje. Analizuję wszystkie protokoły pokontrolne takich instytucji jak: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Straż Pożarna, Nadzór Budowlany, Dozór Techniczny, Państwowa Inspekcja Pracy, ZUS, US oraz monitoruję i pomagam w realizacji zaleceń z nich wynikających. Analizuję przeglądy roczne budynków oświatowych (budowlane, sanitarne, kominiarskie i sprzętu gaśniczego) oraz pięcioletnie instalacji elektrycznej i odgromowej. Zapoznają się z protokołami przeglądów budynków szkolnych przed rozpoczęciem każdego roku szkolnego. Sprawdzam prawidłowość prowadzenia książki obiektu. W zakresie organizacji placówek oświatowych analizuję i weryfikuję złożone przez dyrektorów szkół projekty organizacyjne zgodnie z obowiązującym prawem oraz wytycznymi wójta które należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu projektów organizacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 38, 98-101)

Z analizy protokołów kontroli przeprowadzanych przez Dyrektorów placówek oświatowych na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach¹³ wynika, że jedynie w przypadku Szkoły Podstawowej w Kisielnicy wymagany jest remont komina dymowego.

Z wyjaśnień Dyrektor Zespołu oraz Wójta Gminy wynika, że nie przeprowadzono remontu komina w 2014 r. z powodu braku środków pieniężnych na ten cel. Przebudowa komina wymaga rozebrania części dachu i wymiany jego więźby. Dach jest z wykonany z eternitu stąd też konieczna jest także wymiana pokrycia dachu. Obecnie teren znajdujący się w bezpośrednim położeniu komina został zagrodzony taśmą i oznakowany tabliczkami informującymi o zakazie wstępu. Uczniowie mogą bezpiecznie korzystać z placówki. Zadanie to zostanie ujęte do realizacji w budżecie roku 2016. W przypadku pojawienia się oszczędności w wykonaniu budżetu roku 2015, podjęte zostaną działania mające na celu przeprowadzenie remontu jeszcze w 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 39-41, 91-101)

¹² Regulamin Organizacyjny Zespołu został nadany zarządzeniem nr 1.2014 Dyrektora Zespołu z 28 lutego 2014 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Zespołu Obsługi Szkół w Piątnicy.

¹³ Dz. U. z 2003 r., nr 6, poz. 69 ze zm.

W latach 2014-2015 Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny (dalej: „PPIS”) przeprowadził w przedszkolach publicznych w Piątnicy, Jeziorku, Rakowie-Boginiach, Dobrzyjałowie, Drozdowie i Olszynach łącznie 10 kontroli, w tym 6 kontroli kompleksowych. W żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast Okręgowy Inspektor Pracy (dalej: „OIP”) przeprowadził w przedszkolach publicznych w Piątnicy, Jeziorku, Drozdowie, Kisielnicy i Olszynach kontrole dotyczące m.in. bezpieczeństwa i higieny pracy. W wyniku kontroli wydano 13 nakazów, które zostały zrealizowane, w tym m.in. w budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Piątnicy zainstalowano przy schodach poręcze przyściennie umożliwiające lewo i prawostronne ich użytkowanie, a w szkołach podstawowych w Drozdowie, Olszynach, Kisielnicy i Jeziorku wyznaczono pracowników do udzielania pierwszej pomocy oraz oznakowano progi i pomieszczenia kotłowni.

(dowód: akta kontroli str. 39-41)

W dniach 17-24 czerwca 2015 r. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Łomży (dalej: „KM PSP”) przeprowadziła we wszystkich przedszkolach publicznych czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakresie spełnienia wymagań ochrony przeciwpożarowej, w wyniku których:

- ustalono, że na chwilę obecną trzy budynki szkół (szkoła podstawowa w Dobrzyjałowie, Kisielnicy i Drozdowie) nie spełniają wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2014 r.¹⁴ ze względu na lokalizację pomieszczeń w których od 1 września 2016 r. prowadzone mają być przedszkola (druga kondygnacja nadziemna) lub szatni z których mają korzystać dzieci przedszkolne (na kondygnacjach innych niż pierwsza nadziemna). W ocenie KM PSP powyższe uniemożliwiłoby na dzień dzisiejszy wydanie pozytywnych opinii o której mowa w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Dyrektor Zespołu wyjaśniła, że *„już w czerwcu bieżącego roku rozpoczęto przenoszenie w Szkole Podstawowej w Dobrzyjałowie lokali w których prowadzone ma być przedszkole na pierwszą kondygnację nadziemną. Zmiana lokalizacji szatni z których mają korzystać dzieci przedszkolne w szkołach w Dobrzyjałowie, Kisielnicy i Drozdowie nastąpi w terminie do 31 sierpnia 2015 r.”*,
- nakazano do 30 września 2015 r. uaktualnić instrukcję bezpieczeństwa pożarowego oraz przeprowadzić badania instalacji odgromowej dla Szkoły Podstawowej w Drozdowie, a także przeprowadzić badania instalacji elektrycznej w zakresie oporności izolacji dla szkoły w Olszynach,
- ustalono, że przedszkole funkcjonujące w ramach Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Piątnicy nie spełnia w części wymagań ochrony przeciwpożarowej. Decyzjami z 30 czerwca 2015 r.¹⁵ nakazano, m.in.: a) do 30 sierpnia 2016 r. obudować i wyposażać klatki schodowe w budynku przedszkola w urządzenia zapobiegające zadymieniu lub służące do usuwania dymu; b) do 30 sierpnia 2016 r. zamontować awaryjne oświetlenie na drogach ewakuacyjnych przedszkola; c) do 30 września 2015 r. dokonać aktualizacji instrukcji bezpieczeństwa pożarowego; d) do 30 grudnia 2015 r. wykonać sufity na ostatniej kondygnacji przedszkola z materiałów niepalnych lub niezapalnych, nie kapiących i nie odpadających pod wpływem ognia; e) do 30 grudnia 2015 r. zapewnić właściwe oddzielenie przeciwpożarowe pomiędzy dwiema strefami pożarowymi, tj. przedszkolem i salą gimnastyczną; f) do 30 grudnia 2015 r. zapewnić wydzielenie pomieszczenia magazynku w przedszkolu od palnej konstrukcji dachu za pomocą drzwi lub kłapy. Z informacji uzyskanych od Dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego wynika, że *„wszystkie prace zalecone do realizacji w 2015 r. zostaną wykonane w okresie VII-VIII 2015 r. ze środków własnych jednostki. Pozostałe, po uzgodnieniu warunków z Wójtem Gminy, tj. przydzieleniu środków finansowych na ten cel w budżecie 2016 r.”*.

(dowód: akta kontroli str. 43-56, 82-90, 98-101)

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie wymagań ochrony przeciwpożarowej, jakie musi spełniać lokal, w którym jest prowadzone przedszkole utworzone w wyniku przekształcenia oddziału przedszkolnego lub oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkole podstawowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 20).

¹⁵ Na dzień zakończenia kontroli NIK decyzje KM PSP były nieprawomocne.

W latach 2014-2015 do Zespołu i Urzędu Gminy Piątnica nie wpływały skargi i wnioski dotyczące zapewnienia dzieciom miejsca w przedszkolach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 42)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Organizacja wewnętrzna i działania Zespołu zapewniają rzetelny nadzór nad przedszkolami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieciom.

4. Działania w celu zapewnienia od 1 września 2017 roku opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku 3 – 5 lat

Opis stanu
faktycznego

W 2015 roku na terenie Gminy zameldowanych było 341 dzieci, które od roku szkolnego 2017/2018 będą miały prawo do korzystania z opieki przedszkolnej¹⁶, w tym 115 urodzonych w 2012 roku, 115 urodzonych w 2013 roku i 111 urodzonych w 2014 roku. Liczba miejsc w przedszkolach publicznych w roku szkolnym 2015/2016 wynosiła 350 i zaspakajała zapotrzebowanie na miejsca w przedszkolach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 17, 93)

Oględziny pomieszczeń wykorzystywanych przez dzieci z oddziałów przedszkolnych w Szkołach Podstawowych w Dobrzyjałowie, Kisielnicy i Drozdowie wykazały, że: ich umiejscowienie oraz organizacja opieki nad dziećmi z tych oddziałów ograniczały możliwość kontaktu dzieci w wieku przedszkolnym z uczniami szkoły podstawowej; wyposażenie oddziałów było dostosowane do dzieci w wieku 3-5 lat, w Szkołach Podstawowych w Kisielnicy i w Drozdowie toalety znajdujące się bezpośrednio przy oddziałach przedszkolnych dostosowano do potrzeb i możliwości dzieci w wieku 3-5 lat, a w Szkole Podstawowej w Dobrzyjałowie w związku z wynikami kontroli KM PSP toalety będą dostosowywane do 1 września 2015 r.; oddział przedszkolny Szkoły Podstawowej w Kisielnicy znajdował się w dwóch połączonych pomieszczeniach, a w Dobrzyjałowie i w Drozdowie w jednym pomieszczeniu, co może utrudnić wydzielenie miejsc do leżakowania dla dzieci tego wymagających; wszystkie szkoły posiadały place zabaw.

(dowód: akta kontroli str. 102-123)

Zakres usług przedszkolnych świadczonych we wszystkich sześciu oddziałach przedszkolnych był węższy niż w Przedszkolu Samorządowym w Piątnicy, m.in.:

- w Przedszkolu Samorządowym nauczanie, wychowanie i opiekę zapewniono w wymiarze 10 godzin dziennie, a w oddziałach przedszkolnych przez 5 godzin. Z oświadczenia Dyrektora Zespołu wynika, że: pięciogodzinny wymiar pracy oddziałów przedszkolnych zaspakaja potrzeby rodziców dzieci w zakresie czasu zapewnienia opieki nad dziećmi; do Zespołu nie wpływały wnioski rodziców w zakresie zwiększenia ilości godzin opieki przedszkolnej; oddziały przedszkolne położone są na obszarach wiejskich, na których rodzice ze względu na charakter pracy w rolnictwie są w stanie zapewnić opiekę własnym dzieciom w domu,
- w Przedszkolu Samorządowym wydawano trzy posiłki, a oddziałach przedszkolnych nie wydawano posiłków,
- w Przedszkolu Samorządowym dzieci miały możliwość korzystania z sześciu rodzajów zajęć dodatkowych (religia, język angielski, informatyka, zajęcia taneczne, artystyczne i przyrodnicze), a w oddziałach przedszkolnych z dwóch (język angielski i religia).

(dowód: akta kontroli str. 124-126)

Zgodnie ze Strategią Gminy do 2015 r. Rada Gminy uchwałą z dnia 15 maja 2013 r.¹⁷ zlikwidowała z końcem roku szkolnego 2012/2013 Szkołę Podstawową w Żelechach z oddziałem przedszkolnym. Wyrokiem z 10 grudnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Bk 614/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził nieważność tej uchwały. W związku z tym rozstrzygnięciem Rada Gminy Piątnica ponownie podjęła uchwałę

¹⁶ Według danych GUS liczba dzieci urodzonych w latach 2012-2014 i zamieszkałych na terenie Gminy była mniejsza i wynosiła na koniec 2014 roku 321.

¹⁷ Uchwała nr 132/XXVIII Rady Gminy Piątnica uchwałą z dnia 15 maja 2013 r. w sprawie likwidacji Szkoły Podstawowej w Żelechach (Dz. Urz. woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 3220).

dotyczącą likwidacji Szkoły Podstawowej w Żelechach¹⁸, zapewniając uczniom likwidowanej szkoły dowóz i możliwość kontynuowania nauki w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Piątnicy. Z informacji uzyskanych z Urzędu Gminy Piątnica wynika, że budynki po zlikwidowanej szkole na dzień dzisiejszy pozostają niezagospodarowane. „Władze Gminy Piątnica poszukują osób/podmiotów, które zechciałyby rozpocząć działalność z wykorzystaniem tychże obiektów. Przedstawiane do tej pory ustne propozycje zagospodarowania dotyczą uruchomienia domu pomocy społecznej lub placówki opiekuńczo-leczniczej.” (dowód: akta kontroli str. 91-97)

W Strategii Gminy do 2015 r. oraz w Strategii Gminy do 2020 r., w związku ze zmniejszającą się liczbą dzieci, nie przewidziano tworzenia nowych przedszkoli publicznych. (dowód: akta kontroli str. 4-16)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Gmina w oparciu istniejącą bazę oświatową, tj. przedszkola publiczne, będzie w stanie zapewnić od roku szkolnego 2017/2018 wszystkim dzieciom w wieku 3-5 lat zameldowanym na jej terenie miejsca w przedszkolach publicznych. Liczba tych dzieci na koniec czerwca 2015 r. wynosiła 341 przy 350 miejscach w przedszkolach publicznych na terenie Gminy.

Ocena częściowa

5. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2015 wydatki Gminy w rozdziałach 80103 i 80104 (Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, Przedszkola) zaplanowano w wysokości 1.810,6 tys. zł i 1.746,6 tys. zł, w tym 337 tys. zł i 347,5 tys. zł (19% i 20%) stanowiła dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Wydatki Gminy w tych rozdziałach w latach 2014-2015 (I półrocze) wyniosły odpowiednio 1.804,1 tys. zł i 918,9 tys. zł. Największe wydatki stanowiły wynagrodzenia z pochodnymi, tj. 1.571,1 tys. zł (87% wydatków) i 794,6 tys. zł (86%) oraz wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń, tj. 103,7 tys. zł (6%) i 49,2 tys. zł (5%). W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie wydatki na wychowanie przedszkolne wyniosły 166,6 zł i 84,6 zł. (dowód: akta kontroli str. 23, 57-63, 95)

W latach 2014-2015 z udziałem środków zewnętrznych w Gminie realizowano projekt „Modernizacja i doposażenie oddziałów przedszkolnych w Gminie Piątnica”. Wartość projektu wniosła 349,1 tys. zł, z tego dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej wyniosło 296,7 tys. zł (85%), a dotacja z budżetu państwa - 52,4 tys. zł (15%). W ramach projektu utworzono place zabaw, dostosowano toalety dla dzieci oraz zakupiono wyposażenie do wszystkich sześciu oddziałów przedszkolnych na terenie Gminy. (dowód: akta kontroli str. 64-80)

Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego została przyznana w wysokości 337 tys. zł na 2014 r. i 347,5 tys. zł na 2015 r. Zgodnie z art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty dotacja została przeznaczona na wydatki bieżące związane z realizacją wychowania przedszkolnego, tj. na wynagrodzenia z pochodnymi. Roczne rozliczenie wykorzystania dotacji za 2014 rok przekazano wojewodzie podlaskiemu 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 przedszkolnego¹⁹, tj. do dnia 31 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 57-63)

Kwota przyznanej w 2014 roku dotacji zrekompensowała utracone od 1 września 2013 roku dochody Gminy wynikające z ustawowego ograniczenia wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym z 1,30 zł do 1,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z tej usługi w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć. Uwzględniając dochody Gminy z tytułu tych opłat oraz średnioroczną liczbę dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego w 2012 roku i w 2014 roku

¹⁸ Uchwała nr 169/XXXVII/2014 Rady Gminy Piątnica z dnia 23 stycznia 2014 r. o zamiarze likwidacji Szkoły Podstawowej w Żelechach.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 956 ze zm.

utracone w 2014 r. dochody wyniosły 7,7 tys. zł²⁰. Natomiast otrzymana w 2014 r. dotacja wyniosła 337 tys. zł²¹. (dowód: akta kontroli str. 81)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W Zespole nie przygotowano projektu uchwały dotyczącej zmiany uchwały nr 43/X/2011 Rady Gminy Piątnica z dnia 28 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola dla których organem prowadzącym jest Gmina Piątnica²² pomimo, że w obowiązującej uchwale Rady Gminy Piątnica opłata za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć została ustalona w wysokości wyższej (o 0,30 zł) od wskazanej art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 r. (1,00 zł). Z informacji uzyskanych od Dyrektora Zespołu Szkolno - Przedszkolnego wynika, że od 1 września 2013 r. pobierana jest opłata w wysokości 1,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć. Z wyjaśnień Dyrektora Zespołu i Wójta Gminy wynika natomiast, że nie przygotowano projektu uchwały dotyczącej zmiany uchwały nr 43/X/2011 Rady Gminy Piątnica z powodu przeoczenia, ale niezwłocznie na następną sesję w sierpniu 2015 r. zostanie przedłożony Radzie Gminy projekt stosownej uchwały. (dowód: akta kontroli str. 22, 82-101)

Ocena częściowa

W Gminie prawidłowo wykorzystano i rozliczono dotację na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Wysokość dotacji była wyższa o 329,3 tys. zł od utraconych w 2014 r. dochodów Gminy wynikających z ustawowego ograniczenia wysokości opłat za świadczenia wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²³, wnosi o przygotowanie i przedstawienie Radzie Gminy Piątnica projektów uchwał Rady Gminy Piątnica dotyczących:

- 1) ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę Piątnica publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, czego wymaga art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty,
- 2) określenia kryteriów rekrutacji do przedszkoli publicznych, czego wymaga art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty,
- 3) zmiany uchwały nr 43/X/2011 Rady Gminy Piątnica z dnia 28 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola dla których organem prowadzącym jest Gmina Piątnica w zakresie dostosowującym ją do art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty.

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.

²⁰ 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 r. wyniosła 291,7 zł, a w 2014 r. - 264,0 zł, tj. o 27,7 zł mniej.

²¹ Otrzymana w 2014 r. dotacja w przeliczeniu na jedno dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego wyniosła 1.212,3 zł.

²² Dz. Urz. woj. Podlaskiego Nr 226, poz. 2678.

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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 18 sierpnia 2015 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej

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