



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.027.02.2018



07145218

Dariusz Latarowski
Burmistrz Miasta Grajewo
Urząd Miasta Grajewo
19-200 Grajewo, ul. Strażacka 6A

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 - Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Grajewo, ul. Strażacka 6A, 19-200 Grajewo dalej: „Urząd”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Łatarowski, Burmistrz Grajewo od 16 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy. 2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej. 3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej. 4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 marca 2017 r. do 30 listopada 2018 r. (nabór na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Palinowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/151/2018 z 22 października 2018 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Grajewo (zwane dalej „*Miastem*”) zapewniło dostępność opieki przedszkolnej w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, przy czym działania do tego prowadzące nie zawsze były prawidłowe.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 Miasto zapewniło adekwatną do zdiagnozowanych potrzeb sieć publicznych placówek wychowania przedszkolnego i liczbę miejsc w tych placówkach, uzyskując przy tym wyższy niż średni dla województwa poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego (odpowiednio 93,6% i 94,2%). Jednak nieprzyjęcie odpowiednio siedmiorga i 18 dzieci, tj. 2% i 6,3% dzieci, których rodzice złożyli wnioski o przyjęcie do wybranych przez siebie placówek, może wskazywać, iż rozlokowanie udostępnionych miejsc nie w pełni odpowiadało oczekiwaniom rodziców.

W Mieście prawidłowo ustalono zasady i warunki przyjmowania do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, z wyjątkiem jednego z pięciu przyjętych kryteriów naboru na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, które nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji i mogło skutkować odmiennym traktowaniem dzieci znajdujących się w podobnej sytuacji. Burmistrz terminowo ustalił i upublicznił harmonogram postępowania rekrutacyjnego. W sposób przystępny przekazano najbardziej istotne informacje o zasadach, terminach i kryteriach ubiegania się o miejsce w publicznych placówkach przedszkolnych.

W Urzędzie dokonywano bieżących analiz dotyczących liczby dzieci przewidywanych do objęcia opieką przedszkolną. Nie analizowano natomiast zapotrzebowania na taką opiekę w następnych latach (w kilkuletniej perspektywie), a dokumenty strategiczne Miasta nie uwzględniały problematyki zapewnienia i rozwoju opieki przedszkolnej na jego terenie.

Sprawowany nadzór nad organizacją i realizacją procesu rekrutacji nie zapewnił w pełni prawidłowego jego przebiegu, bowiem stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: wprowadzeniu losowania, jako dodatkowego etapu postępowania rekrutacyjnego, błędnym określaniu najniższej liczby punktów uprawniającej do przyjęcia lub niezamieszczaniu jej na listach kandydatów oraz niewłaściwym sporządzeniu list dzieci zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych.

Miasto zapewniło prawidłowe warunki realizacji opieki przedszkolnej, w tym opiekę w grupach jednolitych wiekowo (z zapewnieniem prawidłowej liczebności oddziałów przedszkolnych), możliwość korzystania z opieki w szerokim zakresie godzin oraz dostęp do placów zabaw. Placówki przedszkolne spełniały wymogi bezpieczeństwa sanitarnego i przeciwpożarowego.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy

Opis stanu faktycznego

W latach 2017 – 2018 Miasto prowadziło⁴ cztery przedszkola i oddziały przedszkolne w trzech szkołach podstawowych⁵. W tym okresie na terenie Miasta funkcjonowało jedno przedszkole niepubliczne⁶ oraz terapeutyczny punkt przedszkolny⁷. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 (według stanu na 30 września) opieką przedszkolną objętych było odpowiednio 794 i 816 dzieci (z tego odpowiednio 93,5 % i 88,7 % w przedszkolach publicznych).

(akta kontroli str. 733-734)

Stosownie do postanowień § 7 regulaminu organizacyjnego Urzędu⁸, sprawowanie nadzoru nad działalnością statutową w zakresie spraw należących do organu prowadzącego przedszkola należało do zadań Głównego Specjalisty do Spraw Oświaty. Bezpośredni nadzór nad jego działalnością sprawował Sekretarz Miasta.

(akta kontroli str. 727-732)

1.1. Na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019, Burmistrz ustalił zarządzeniami⁹ harmonogramy czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym do przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, prowadzonych przez Miasto. Zarządzenia były wydane w terminach określonych odpowiednio w art. 204 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe¹⁰ oraz w art. 154 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹¹.

Czynności rekrutacyjne określone w harmonogramach rekrutacji obowiązujących w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 obejmowały: [1] złożenie wniosku o przyjęcie do przedszkola wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnianie warunków lub kryteriów branych pod uwagę¹², [2] weryfikację przez komisję rekrutacyjną wniosków wraz ze złożonymi dokumentami¹³, [3] podanie do publicznej wiadomości listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych¹⁴, [4] potwierdzenie przez rodziców woli przyjęcia w postaci pisemnego

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Przedszkola dysponowały 18 oddziałami w roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019. Nie były utworzone oddziały integracyjne.

⁵ Szkoły podstawowe dysponowały 15 oddziałami w roku szkolnym 2017/2018 i 14 oddziałami w roku szkolnym 2018/2019. Nie były utworzone oddziały integracyjne.

⁶ Niepubliczne Przedszkole nr 1 *Akademia Dobrego Startu* dysponujące w roku szkolnym 2017/2018 3 oddziałami, a w roku szkolnym 2018/2019 5 oddziałami.

⁷ Terapeutyczny Punkt Przedszkolny *Milowy Krok* dysponujący jednym oddziałem w roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019.

⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu nadany zarządzeniem Burmistrza nr 329/16 z dnia 16 września 2016 r., zmieniony zarządzeniem nr 515/17 z 26 września 2017 r.

⁹ Zarządzeniem nr 394/17 z 27 lutego 2017 r. i zarządzeniem nr 559/18 z 25 stycznia 2018 r.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 60.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 996 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem oświatowym”.

¹² W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 – od 13 do 31 marca 2017 r. oraz na rok szkolny 2018/2019 – od 14 do 28 lutego 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio od 28 kwietnia do 9 maja 2017 r. i od 19 marca do 3 kwietnia 2018 r.

¹³ W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 do 7 kwietnia 2017 r. i na rok szkolny 2018/2019 do 7 marca 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio do 12 maja 2017 r. i do 10 kwietnia 2018 r.

¹⁴ W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 – 20 kwietnia 2017 r. i na rok szkolny 2018/2019 – 9 marca 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio 9 czerwca 2017 r. i 12 kwietnia 2018 r.

oświadczenia¹⁵, [5] podanie do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych¹⁶. (akta kontroli str. 12-17)

W ustalonych przez Burmistrza harmonogramach postępowania rekrutacyjnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 termin złożenia wniosku w rekrutacji uzupełniającej upływał po 11 dniach (9 maja 2017 r.) i po 15 dniach (3 kwietnia 2018 r.) od podania do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych (odpowiednio 28 kwietnia 2017 r. i 19 marca 2018 r.). Tym samym, rekrutacja uzupełniająca rozpoczynała się gdy mogły jeszcze być nierozpatrzone odwołania od wyników I etapu rekrutacji. Mogło to również utrudnić realizację uprawnienia do postępowania odwoławczego, przewidzianego art. 158 ust. 6 – 9 Prawa oświatowego.

Burmistrz wyjaśnił, że „*Naszym zdaniem terminy określone w Zarządzeniach nie kolidują z procedurą odwoławczą, ponieważ to, że rozpoczyna się rekrutacja uzupełniająca nie wstrzymuje biegu postępowania odwoławczego. To, że rodzic złożył w danej placówce odwołanie nie oznacza, że nie może uczestniczyć w postępowaniu uzupełniającym w innej placówce. Przy ustalaniu terminów poszczególnych etapów postępowania uzupełniającego kierowaliśmy się potrzebą jak najszybszego zapewnienia miejsca w placówce. Naszym zdaniem powodowało to mniej sytuacji stresujących rodziców, ponieważ w sposób płynny mogli złożyć wniosek do innej placówki. Ponadto dyrektor ma czas na sporządzenie arkusza organizacyjnego placówki na kolejny rok szkolny oraz na podejmowanie czynności z tego wynikających (np. zwalnianie, zatrudnianie lub zmianę warunków pracy nauczycieli)*”. (akta kontroli str. 12-17, 64, 711-719)

Rada Miasta Grajewo (zwana dalej „*Radą Miasta*”) określiła – uchwałą z 22 lutego 2017 r.¹⁷ – kryteria i dokumenty potwierdzające ich spełnianie oraz liczbę punktów odpowiadającą poszczególnym kryteriom obowiązującym na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego i w postępowaniu uzupełniającym do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Były to następujące kryteria i liczby punktów im odpowiadające:

- a) samotny rodzic pracujący lub uczący się w systemie dziennym – 19 pkt;
- b) dziecko obojga rodziców pracujących – 19 pkt;
- c) dziecko, którego rodzeństwo uczęszcza do danego przedszkola / oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej – 15 pkt;
- d) liczba zadeklarowanych godzin pobytu dziecka w przedszkolu ponad podstawę programową – za każdą rozpoczętą godzinę powyżej 5 godzin – 3 pkt;
- e) dziecko, którego rodzeństwo również ubiega się o przyjęcie do tego samego przedszkola / oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej – 15 pkt.

Jedno z tych kryteriów (d) szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”. (akta kontroli str. 11)

Dokumentami potwierdzającymi spełnianie pierwszych czterech kryteriów były oświadczenia rodziców / opiekunów, zaś piątego kryterium – wnioski o przyjęcie dzieci. Burmistrz nie skorzystał z – przewidzianej art. 152 Prawa oświatowego – możliwości określenia wzoru wniosku o przyjęcie do publicznego przedszkola

¹⁵ W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 – od 20 do 27 kwietnia 2017 r. i na rok szkolny 2018/2019 – od 9 do 15 marca 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio od 12 do 16 czerwca 2017 r. i od 12 do 17 kwietnia 2018 r.

¹⁶ W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 – 28 kwietnia 2017 r. i na rok szkolny 2018/2019 – 19 marca 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio 19 czerwca 2017 r. i 19 kwietnia 2018 r.

¹⁷ Uchwała nr XXXII/254/178.

lub oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej. Wzory¹⁸ takich wniosków i oświadczeń były opracowane przez dyrektorów placówek wychowania przedszkolnego. Zawierały one m.in. imię i nazwisko, adres zamieszkania dziecka oraz rodziców oraz wskazanie kolejności wybranych publicznych placówek wychowania przedszkolnego, tj. elementy wymagane art. 150 ust. 1 Prawa oświatowego. Zapewniono możliwość składania wniosków do nie więcej niż trzech wybranych placówek wychowania przedszkolnego wraz z uwzględnieniem ich kolejności, zgodnie z art. 156 Prawa oświatowego. Dokumenty i dane wymagane od rodziców były zgodne z wymienionymi w art. 150 Prawa oświatowego i niezbędne do potwierdzenia kryteriów rekrutacyjnych. Nie wprowadzono nadmiernego sformalizowania dokumentowania spełnienia ustalonych kryteriów. Na wzorach oświadczeń umieszczono klauzulę o treści „*jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia*”, w brzmieniu zgodnym z określonym w art. 150 ust. 6 powołanej ustawy.

(akta kontroli str. 11, 64, 89-101, 149-157)

Rada Miasta ustaliła – uchwałą z 28 grudnia 2016 r. – opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci do lat 5¹⁹, a następnie uchwałą z 23 maja 2018 r. dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku kalendarzowego, w którym kończą 6 lat²⁰. W pierwszej uchwale określono, że zapewnia się bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze 5 godzin dziennie dzieciom w wieku do 5 lat, zaś za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym ten wymiar pobiera się opłatę w wysokości 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę. Zgodnie z art. 14 ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²¹ wysokość opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć. W drugiej uchwale określono natomiast, że opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego w wymiarze ponad 5 godzin wynosi 1 zł za każdą godzinę zajęć.

(akta kontroli str. 450-454)

1.2. Urząd informował mieszkańców o zasadach ubiegania się o miejsce w placówkach wychowania przedszkolnego. Harmonogramy czynności w postępowaniu rekrutacyjnym oraz uzupełniającym zostały terminowo podane do publicznej wiadomości i były kompletne. Ponadto podawane były informacje o: kryteriach rekrutacji, terminach składania deklaracji o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego, niezbędnych dokumentach, warunkach odpłatności za opiekę oraz o możliwości realizacji obowiązkowego rocznego wychowania przedszkolnego zarówno w przedszkolach, jak i w oddziałach przedszkolnych w szkołach. Placówki wychowania przedszkolnego udostępniały również dane o godzinach pracy, oferowanych dodatkowych zajęciach, sposobie odwołania się od decyzji komisji rekrutacyjnych oraz o liczbie wolnych miejsc. Informowano o wymiarze bezpłatnej opieki oraz wysokości opłat za każdą godzinę powyżej tego wymiaru oraz nie stawiano warunku dodatkowych opłat.

(akta kontroli str. 67-68)

Miasto w sposób przystępny informowało o zasadach rekrutacji i warunkach zapewnienia wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019, wykorzystując dostępne kanały informacyjne: stronę internetową Urzędu²², Biuletyn

¹⁸ Na podstawie analizy dokumentacji czterech placówek wychowania przedszkolnego. Przedszkola miały opracowany taki sam wniosek, wniosek do oddziałów przedszkolnych w szkole zawierał dodatkową informację czy rodzic wnioskuje o przyjęcie do oddziału pięciogodzinnego czy dziesięciogodzinnego.

¹⁹ Uchwała nr XXX/232/16 Rady Miasta Grajewo z 28 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez miasto Grajewo.

²⁰ Uchwała nr LI/389/18 Rady Miasta Grajewo z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach publicznych i oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych miasta Grajewo oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat.

²¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o systemie oświaty”.

²² <http://www.gminagrajewo.pl/>

Informacji Publicznej²³, strony internetowej przedszkoli i szkół, prasę lokalną (bezpłatne wydanie Gazety Grajewskiej)²⁴, ogólnodostępną stronę internetową²⁵.
(akta kontroli str. 44-49, 67-68)

Informacje publikowane przez Urząd oraz placówki wychowania przedszkolnego nie były pełne, bowiem nie zawierały danych dotyczących: liczby miejsc w poszczególnych placówkach wychowania przedszkolnego, w tym w rozbiciu na grupy wiekowe, informacji o możliwości tworzenia grup międzywiekowych, możliwości korzystania z wyżywienia (w tym dla dzieci cierpiących na alergię pokarmową, wymagających wyeliminowania części produktów spożywczych lub chorobę wymagającą stosowania indywidualnej diety zgodnie z zaleceniami lekarza), oferowanej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, sposobu organizacji dowozu dzieci (jeśli zachodziłaby taka potrzeba). Rodziców nie informowano o możliwości zasięgania przez przewodniczących komisji rekrutacyjnych – na podstawie art. 150 ust. 7 Prawa oświatowego – informacji o okolicznościach potwierdzających informacje podane przez nich w oświadczeniach. Burmistrz wyjaśnił, że „Informacje dotyczące warunków opieki, warunków odpłatności za tę opiekę, godzinach pracy placówek, oferowanych zajęciach dodatkowych umieszczane są na stronach internetowych i tablicach ogłoszeń w placówkach oświatowych. Ponadto informacje takie przedstawiane są na pierwszych zebraniach z rodzicami. Rodzice we wnioskach o przyjęcie do przedszkola mają możliwość poinformować o występujących u dzieci alergiach pokarmowych. Takie przypadki uwzględnia się odpowiednio w codziennej diecie dziecka. Dyrektorzy jednostek oświatowych informują na zebraniach z rodzicami o możliwości uzyskania pomocy psychologiczno – pedagogicznej. Pracownicy Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej są zapraszani na spotkania z rodzicami”.

(akta kontroli str. 44-49, 67-68)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przyjęte w Mieście jedno z pięciu kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji i mogło skutkować odmiennym traktowaniem dzieci znajdujących się w podobnej sytuacji²⁶. Bowiem zgodnie z tym kryterium punkty przydzielano za każdą zadeklarowaną, dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu ponad podstawę programową (tj. powyżej 5 godzin, po 3 za każdą godzinę), natomiast rodzice mogli określić tylko przewidywany czas korzystania z opieki, a samo złożenie oświadczenia nie dawało pewności, że zachowają się tak w przyszłości. W roku szkolnym 2018/2019, w liczba punktów możliwa do przyznania za to kryterium wynosiła do 15 punktów, a w konsekwencji jego niezastosowania, np. w oddziale przedszkolnym w Szkole Podstawowej nr 4 jedno z 33 przyjętych dzieci otrzymałoby 0 punktów i nie zostałoby przyjęte do tej placówki.

Burmistrz wyjaśnił, że „Owszem kryterium to nie jest możliwe do zweryfikowania, ale przecież nie premiuje ono żadnego uczestnika postępowania. Każdy

²³ Zamieszczano m.in. uchwały Rady Miasta, odwołania do stron internetowych placówek wychowania przedszkolnego: Przedszkola Miejskiego nr 2 i 4 oraz Szkoły Podstawowej nr 1, 2 i 4 oraz statuty wszystkich przedszkoli.

²⁴ Zamieszczano m.in. informacje o postępowaniu rekrutacyjnym, postępowaniu uzupełniającym oraz o dodatkowych zajęciach oferowanych w placówkach.

²⁵ <http://e-grajewo.pl/> Zamieszczano m.in. informacje o postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym, w tym wolnych miejscach, terminach składania dokumentów.

²⁶ Na taką sytuację wskazuje rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody śląskiego NR NPII.4131.1.285.2017 (Dz. Urz. Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r. poz. 3456) stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Pszczynie, w której jako jedno z kryteriów przyjęto deklarowany czas pobytu dziecka w placówce wychowania przedszkolnego (minimum 8 godzin). Wojewoda uznał, że przyznanie punktów za samo tylko złożenie oświadczenia wskazującego, że dany podmiot zachowa się w przyszłości w określony sposób nie daje pewności innym uczestnikom rekrutacji.

wnioskodawca ma bowiem prawo wpisać odpowiednią jego zdaniem ilość godzin. Należy także podkreślić, że organ nadzoru Wojewoda Podlaski nie zakwestionował zgodności z prawem przepisów ww. uchwały". (akta kontroli str. 11, 711-719)

Odnosząc się do wyjaśnienia, podnieść należy, że kryterium to stwarzało możliwość uzyskania dodatkowych punktów za sam fakt deklaracji, której realizacja nie była możliwa do zweryfikowania na etapie rekrutacji.

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo ustalono zasady i warunki przyjęcia do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 oraz terminowo ustalono harmonogram postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego. Mieszkańców rzetelnie poinformowano o zasadach, kryteriach i terminach postępowań rekrutacyjnych, wykorzystując do tego celu dostępne kanały informacyjne (prasę lokalną oraz strony internetowe). Określone przez Radę Miasta, dodatkowe kryteria, wykorzystane na drugim etapie rekrutacji, w czterech przypadkach uwzględniały zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny oraz lokalną sytuację społeczną. Natomiast jedno z kryteriów stwarzało możliwość uzyskania dodatkowych punktów za sam fakt deklaracji, której realizacja nie była możliwa do zweryfikowania na etapie rekrutacji oraz mogło skutkować odmiennym traktowaniem dzieci znajdujących się w podobnej sytuacji.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu faktycznego

2.1. W przyjętym przez Radę Miasta *Programie Rozwoju Miasta Grajewo na lata 2016-2023*²⁷ ujęto dane demograficzne²⁸ z lat 2011 – 2014 uwzględniające strukturę wiekową mieszkańców Miasta, saldo migracji, przyrost naturalny, gęstość zaludnienia, stan edukacji w tym liczbę przedszkoli i szkół z oddziałami przedszkolnymi, liczbę dzieci przyjętych do przedszkoli w latach szkolnych 2012/2013 i 2013/2014, poziom zaspokojenia potrzeb wychowania przedszkolnego (dla dzieci sześć- i pięcioletnich 100%, czteroletnich 79,91%, dla trzylatków 66,67%). Program ten nie obejmował rozpoznania problemów, analizy funkcjonowania i planowanych kierunków rozwoju publicznych placówek wychowania przedszkolnego. Uchwalony przez Radę Miasta *Miejski Program Wspierania Rodziny w Mieście Grajewo na lata 2016-2018*²⁹ nie odnosił się do problematyki wychowania przedszkolnego w Mieście.

W dokumentach tych nie określono, dla jakiej liczby dzieci gmina będzie zobowiązana przygotować miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego w poszczególnych latach (do 2023 roku), w jakich dzielnicach miasta rodziny tych dzieci mieszkają ani nie uwzględniono grup dzieci o specjalnych potrzebach (np. zapewnienia opieki dzieciom z niepełnosprawnościami). Nie zidentyfikowano również barier rozwoju opieki przedszkolnej oraz nie założono wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Nie określono „strategii” zapewnienia opieki przedszkolnej w Mieście, która – przy uwzględnieniu uwarunkowań lokalnych – mogłaby określić rolę i znaczenie rozwoju placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę, zakres korzystania z takich niepublicznych placówek (mogących stanowić „uzupełnienie” ewentualnych braków w sieci placówek gminnych) albo plany ograniczenia liczby miejsc w placówkach publicznych, na rzecz placówek niepublicznych.

(akta kontroli str. 18-35)

²⁷ Wprowadzony uchwałą nr XXXI/240/17 z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie Przyjęcia Programu Rozwoju Miasta Grajewo na lata 2016-2023. Program zwany dalej: „Programem rozwoju”.

²⁸ Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

²⁹ Uchwała nr XXII/181/2016 Rady Miasta Grajewo z dnia 25 maja 2016 r.

Burmistrz wyjaśnił, że „Program Rozwoju Miasta Grajewo na lata 2016-2023 w sposób ogólny opisuje kwestię wychowania przedszkolnego. Przy uchwalaniu tego programu Rada Miasta nie uznała, że jest to zagadnienie, na które należy szczególnie zwrócić uwagę”.
(akta kontroli str. 711-719)

2.2. Planując liczbę dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wykorzystywano dane z ewidencji ludności o liczbie dzieci zameldowanych na stałe i czasowo na terenie Miasta (z uwzględnieniem ich grup wiekowych), które mogą korzystać z wychowania przedszkolnego. Uwzględniano przy tym rozkład przestrzenny oraz liczbę miejsc w niepublicznych przedszkolach i niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego funkcjonujących na terenie Miasta. Podczas przygotowywania Programu Rozwoju przeprowadzono rozpoznanie potrzeb wśród mieszkańców, w tym na podstawie ankiet, a następnie podejmowano działania w celu dostosowania opieki przedszkolnej do potrzeb z uwzględnieniem miejsc w placówkach niepublicznych (co szerzej opisano w pkt. 3.2 wystąpienia).

Liczba dzieci w wieku od 3 do 6 lat, zameldowanych (przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym) w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wynosiła odpowiednio 825 i 788. Liczba oddziałów i miejsc w przedszkolach wynosiła odpowiednio 18 i 429 w obu tych latach, a liczba oddziałów i miejsc w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych – 15 i 375 w roku szkolnym 2017/2018, a w roku szkolnym 2018/2019 – 14 i 350. Wynikało z tego, że – bez uwzględnienia miejsc w placówkach niepublicznych – w pierwszym roku szkolnym przewidywano niedobór 21 miejsc, a w drugim – niedobór dziewięciu miejsc.

(akta kontroli str. 4-6, 50-51)

Burmistrz wyjaśnił, że „podstawą planowania naboru [...] była liczba dzieci zameldowanych na terenie Miasta Grajewo. Dodatkowo pod uwagę brane były wyniki rekrutacji z poprzedniego roku szkolnego, tj. liczba wniosków wpływających do poszczególnych placówek przedszkolnych i liczba dzieci nieprzyjętych w tych placówkach. Miasto pod względem „rozkładu przestrzennego” można podzielić na dwie części, w każdej z nich znajduje się duże osiedle złożone z bloków oraz domów jednorodzinnych. W jednej części znajdują się dwie szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi i dwa przedszkola. Natomiast w drugiej części znajduje się jedna szkoła podstawowa z oddziałami przedszkolnymi i dwa przedszkola”.

(akta kontroli str. 711-719)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W Urzędzie dokonywano bieżących analiz dotyczących liczby dzieci przewidywanych do objęcia opieką przedszkolną w poszczególnych latach szkolnych. Nie analizowano zapotrzebowania na liczbę miejsc w przedszkolach w kolejnych latach, a w opracowanych dokumentach strategicznych Miasta nie uwzględniono problematyki zapewnienia opieki przedszkolnej dzieciom zamieszkałym na jego terenie.

OBSZAR

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

3.1. Rada Miasta, stosownie do wymogów art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty, ustaliła – w drodze uchwały – sieć prowadzonych przez Miasto przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych³⁰. W okresie objętym kontrolą sieć tych placówek była aktualna, bowiem nie były likwidowane bądź tworzone nowe placówki wychowania przedszkolnego. W uchwale ujęto cztery

³⁰ Uchwała Rady Miasta Grajewo nr XVIII/105/04 z dnia 28 kwietnia 2004 r. zmieniona uchwałą Rady Miasta Grajewo nr XXXVIII/226/09 z dnia 28 października 2009 r.

przedszkola miejskie oraz oddziały przedszkolne w trzech szkołach podstawowych. Sieć uzupełniał – utworzony w 2009 roku³¹, ale niefunkcjonujący w okresie objętym kontrolą – Zespół Wychowania Przedszkolnego, dysponujący 30 miejscami (nie był do niego prowadzony nabór) oraz dwie placówki niepubliczne: *Akademia Dobrego Startu* dysponująca 85 miejscami i *Terapeutyczny Punkt Przedszkolny Miłowy Krok* z 10 miejscami. Ponadto Miasto było stroną porozumienia z Powiatem Grajewskim dotyczącego założenia i prowadzenia przez Powiat Grajewski specjalnego oddziału przedszkolnego. Oddział ten znajdował się w Wojewodzinie, a Miasto dowoziło do niego po czterech uczniów w obu badanych latach szkolnych.

(akta kontroli str. 36-43, 52-57, 733-734)

Istniejąca w Mieście sieć placówek wychowania przedszkolnego była adekwatna do potrzeb społecznych, bowiem miejsca w placówkach publicznych mogły być zapewnione dla 97,5% - 98,9% dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym³². Sieć obejmowała cztery przedszkola z łącznie 429 miejscami w obu latach szkolnych oraz trzy szkoły podstawowe, w których utworzono oddziały przedszkolne z 375 miejscami w roku szkolnym 2017/2018 i 350 miejscami w kolejnym roku.

(akta kontroli str. 5-6)

Roczne przygotowanie przedszkolne było realizowane w 13 oddziałach (z 267 miejscami) w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych. Dzieci z niepełnosprawnościami korzystały z wychowania przedszkolnego w publicznej placówce³³ oraz w placówce niepublicznej *Miłowy Krok*.

(akta kontroli str. 8-10, 52-64, 733-734)

3.2. Rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego nie prowadzono w formie elektronicznej. W 2017 roku nie zidentyfikowano – w ramach kontroli zarządczej – ryzyka nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego (w tym niestosowania przyjętych w gminie kryteriów i terminarza naboru)³⁴, natomiast w 2018 roku zidentyfikowano takie ryzyko (*„ryzyko związane ze zbyt dużą liczbą chętnych do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych”*). Do 20 listopada 2018 r. Urząd nie przeprowadził w żadnej placówce wychowania przedszkolnego kontroli zakresie prawidłowości naboru nowych kandydatów do placówek przedszkolnych.

(akta kontroli str. 64, 705-708)

Przed planowanymi terminami naboru, na oba badane lata szkolne, zorganizowano w Urzędzie zebrania dyrektorów placówek wychowania przedszkolnego w celu przekazania im informacji dotyczących naboru oraz przekazano pisemne informacje dotyczące zasad i terminów rekrutacji w celu ich udostępnienia w placówkach.

(akta kontroli str. 64, 85-88)

Liczba złożonych wniosków o przyjęcie do czterech placówek wychowania przedszkolnego była mniejsza, bądź równa liczbie wolnych miejsc, natomiast do trzech była większa. I tak:

- w roku szkolnym 2017/2018 do Przedszkola Miejskiego nr 2 było złożonych więcej wniosków o 39 niż wolnych miejsc, do Przedszkola Miejskiego nr 4 o 5 i Przedszkola Miejskiego nr 6 o 35;
- w roku szkolnym 2018/2019 do Przedszkola Miejskiego nr 2 było złożonych więcej o 29 wniosków niż wolnych miejsc, do Przedszkola Miejskiego nr 6 o 18, a do Szkoły Podstawowej nr 4 o 11.

³¹ Uchwałą nr XXXVIII/227/09 Rady Miasta Grajewa z dnia 28 października 2009 r.

³² Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w województwie podlaskim wynosił 79,5% w 2016 roku.

³³ Na podstawie porozumienia zawartego przez Miasto Grajewa z Powiatem Grajewskim w sprawie założenia i prowadzenia oddziału przedszkolnego specjalnego w Wojewodzinie.

³⁴ W 2015 roku, w Urzędzie przeprowadzona była kontrola NIK, w wyniku której sformulowano wniosek dotyczący zapewnienia rzetelnego nadzoru nad przedszkolami publicznymi w zakresie rekrutacji. Burmistrz Grajewa poinformował o realizacji wniosku.

Burmistrz wyjaśnił, że „*dzieje się tak dlatego, iż placówki te położone są w centrum największego w mieście osiedla bloków mieszkalnych, dochodzą do tego jeszcze domy jednorodzinne. [...] Aktualnie nie ma żadnych możliwości zwiększenia miejsc w ww. placówkach dlatego w Szkole Podstawowej nr 1 w Grajewie, która leży w niedalekiej odległości od wspomnianych placówek przekształcono prawie wszystkie oddziały 5-godzinne w 10-godzinne*”. (akta kontroli str. 10, 711-719)

W toku procesu rekrutacji nie przeprowadzano zmian organizacyjnych, by dostosować liczbę i rozkład przestrzenny miejsc w placówkach, które nie mogły przyjąć wszystkich dzieci, nie ogłaszano również otwartych konkursów ofert dla przedszkoli niepublicznych. Natomiast w latach 2016-2017 Miasto podejmowało działania zmierzające do utworzenia większej liczby oddziałów dziesięciogodzinnych w szkołach (w szczególności w miejsce istniejących pięciogodzinnych). I tak: w szkołach podstawowych, w roku szkolnym 2015/2016 było łącznie 10 oddziałów pięciogodzinnych i jeden dziesięciogodzinny, natomiast w roku szkolnym 2018/2019 było 11 oddziałów dziesięciogodzinnych i trzy oddziały pięciogodzinne. Zmiany wynikały z analizy zapotrzebowania zgłaszanego przez mieszkańców Miasta, w tym z wyników przeprowadzonych ankiet, danych z ewidencji ludności, analizy przestrzennej dotyczącej zapewnienia miejsc w placówkach.

(akta kontroli str. 10, 50-51, 711-719)

Na podstawie analizy dokumentacji określającej zasady rekrutacji i wyników naboru do czterech placówek wychowania przedszkolnego³⁵ ustalono, że:

- rodzice nie składali odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnych, nie były również składane skargi oraz wnioski związane z postępowaniem rekrutacyjnym;
- w obu badanych latach szkolnych rekrutacja była przeprowadzona w terminach zgodnych z wyznaczonymi przez Burmistrza;
- w trzech przedszkolach w zasadach rekrutacji obowiązujących w obu badanych latach szkolnych wprowadzono „*trzeci etap*” polegający na losowaniu, co było niezgodne z art. 131 ust. 2 i 4 Prawa oświatowego³⁶;
- na listach dzieci zakwalifikowanych i przyjętych nie zamieszczano bądź nieprawidłowo określono najniższą liczbę punktów uprawniających do przyjęcia,
- nieprawidłowo sporządzano listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych, tj. przed przyznaniem im punktów za poszczególne kryteria (ujęto na nich wszystkie dzieci, które zamieszkiwały na terenie Miasta i osiągnęły odpowiedni wiek) natomiast listy te powinny być sporządzone po przeprowadzeniu pierwszej części rekrutacji do przedszkoli (obejmującej I i II etap) dotyczącej dzieci zamieszkałych na terenie Miasta.

Prowadzony przez Burmistrza nadzór – nad organizacją procesu rekrutacji (w tym robocze spotkania organizowane z dyrektorami placówek) i jego realizacją przez placówki wychowania przedszkolnego – nie zapewnił w pełni prawidłowego przebiegu tego procesu, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 102-129, 159-173, 186-200)

3.3. Miasto zapewniło bądź wskazało wolne miejsca w placówkach przedszkolnych wszystkim dzieciom zamieszkałym na terenie gminy, których rodzice o to wnioskowali (w tym wszystkim uprawnionym dzieciom miejsca realizacji rocznego przygotowania przedszkolnego). Po uzyskaniu od dyrektorów placówek wychowania przedszkolnego wykazu dzieci nieprzyjętych – w roku szkolnym

³⁵ Analizą objęto dokumentację rekrutacyjną do najbardziej obleganych placówek wychowania przedszkolnego w roku szkolnym 2018/2019, w tym trzech Przedszkoli Miejskich (nr 2, 4 i 6) i Szkoły Podstawowej nr 4.

³⁶ Wyrok w tej sprawie wydał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie 1 października 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 662/15.

2017/2018 po postępowaniu uzupełniającym, a w roku szkolnym 2018/2019 przed jego rozpoczęciem – Burmistrz Miasta pisemnie wskazał rodzicom inne placówki wychowania przedszkolnego. W roku szkolnym 2017/2018 dotyczyło to siedmiorga dzieci, a w roku szkolnym 2018/2019 – 18. Czas pracy wskazanych przez Burmistrza placówek wychowania przedszkolnego był taki sam (bądź zbliżony), jak czas pracy placówek, do których nie przyjęto dzieci, a wśród tych placówek były takie, które znajdowały się w niedalekiej odległości (od 1,7 do 2,7 km)³⁷ od placówek o przyjęcie, do których wnioskowali rodzice, zgodnie z art. 31 ust. 10 i 11 Prawa oświatowego. Rodzice pięciorga z 25 dzieci, skorzystali z miejsc w placówkach wskazanych przez Burmistrza. Natomiast w zakresie pozostałych 20 dzieci, Urząd nie dysponował wiedzą czy np. znalazły miejsce w niepublicznych placówkach wychowania przedszkolnego. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 nie występowały placówki, w których wykorzystano mniej niż 70% dostępnych miejsc. (akta kontroli str. 8-9, 74-75, 724-726)

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego (z uwzględnieniem placówek niepublicznych i dzieci dowożonych z innych gmin) w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wynosił odpowiednio: dla dzieci trzyletnich 74,8% i 87,9%, dla dzieci czteroletnich 101,1% i 89%, dla dzieci pięcioletnich 99,5% i 112,6%, dla dzieci sześciioletnich 100% i 106,5%³⁸. Średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście wynosił 93,9% i 99%, natomiast w województwie podlaskim według danych z 2016 roku 79,5%.

Wskaźnik ten – z pominięciem dzieci z innych gmin (uczęszczających głównie do przedszkola niepublicznego i uwzględnieniem dzieci zameldowanych w Mieście a uczęszczających do przedszkoli w innych gminach) – wynosił odpowiednio: dla dzieci trzyletnich – 70,8% i 84,6%, dla dzieci czteroletnich – 94,2% i 82,6%, dla dzieci pięcioletnich – 94,4% i 100%, dla dzieci sześcioletnich³⁹ – 91,7% i 100%. Średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście wynosił 87,8% i 91,2%. (akta kontroli str. 733-734)

Przewodniczący komisji rekrutacyjnych z poddanych analizie trzech przedszkoli oraz szkoły podstawowej nie wykorzystywali – przewidzianej art. 150 ust. 7 Prawa oświatowego – możliwości żądania dokumentów potwierdzających okoliczności zawarte w oświadczeniach składanych w trakcie procesu rekrutacji i nie występowali do Urzędu o ich potwierdzenie. Do Urzędu nie były kierowane, wnioski o potwierdzenie okoliczności zawartych w oświadczeniach również z pozostałych placówek wychowania przedszkolnego. (akta kontroli str. 64)

3.4. Miasto zapewniło prawidłowe warunki organizacyjne i bezpieczeństwa realizacji opieki przedszkolnej. We wszystkich placówkach zapewniono:

- opiekę w grupach jednolitych wiekowo, w których liczebność nie przekraczała 25, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli⁴⁰,
- możliwość korzystania z opieki w szerokim zakresie czasowym, w przedszkolach od godziny 6.00 do 16.00, a w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych od 6.30 do 16.30 oraz opiekę w dyżurujących placówkach w okresie wakacyjnym (w roku szkolnym 2017/2018 dyżur w lipcu pełniły

³⁷ Ustalono na podstawie strony internetowej <https://www.google.com/maps>.

³⁸ Wskaźnik powyżej 100% wynika z tego, że podczas jego obliczania uwzględnione zostały placówki niepubliczne, i dzieci dowożonych z innych miejscowości, oraz dzieci uczęszczające do placówek wychowania przedszkolnego zamieszkałe na terenie miasta Grajewo (nie zaś wyłącznie zameldowane).

³⁹ Przy wyliczeniu wskaźnika dla dzieci sześcioletnich, w roku szkolnym 2017/2018 nie uwzględniono odpowiednio 18 dzieci, które rozpoczęły naukę w I klasie szkoły podstawowej.

⁴⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 649 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie organizacji przedszkoli”.

Przedszkola nr 1, 2 oraz Szkoła Podstawowa nr 2, w sierpniu Przedszkola nr 4 i 6 oraz Szkoła Podstawowa nr 4, w roku szkolnym 2018/2019 dyżur w miesiącu lipcu Przedszkola nr 2, 4 i Szkoła Podstawowa nr 1, w sierpniu Przedszkole nr 1 i 6 oraz Szkoła Podstawowa nr 2),

- możliwość korzystania, z co najmniej pięciogodzinnej bezpłatnej opieki przedszkolnej, której ramy czasowe nie zostały „sztywno” określone, z wyjątkiem trzech oddziałów pięciogodzinnych w szkołach podstawowych (w godzinach – 8.00-13.00),
- dostęp do placów zabaw,
- odpowiednie warunki lokalowe do realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego,
- możliwość korzystania z wyżywienia (trzech posiłków w przedszkolach i w oddziałach przedszkolnych).

Według informacji dyrektorów przedszkoli, w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 nie było przypadków, by droga dziecka pięcioletniego bądź sześcioletniego z domu do najbliższej placówki przedszkolnej przekraczała 3 km. Tym samym Miasto nie było zobowiązane do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki nad tymi dziećmi w czasie przejazdu lub dokonywania zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, o którym mowa w art. 32 ust. 5 Prawa oświatowego. Miasto – zgodnie z art. 32 ust. 6 powołanej ustawy – zapewniło bezpłatny transport czwórce dzieci niepełnosprawnych (w obu latach szkolnych) korzystającym z opieki przedszkolnej w placówce w Wojewodzinie. (akta kontroli str. 8-9, 733-734)

W obu latach szkolnych funkcjonowały trzy oddziały pięciogodzinne w szkołach podstawowych⁴¹. Uczęszczało do nich 10% wszystkich dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w roku szkolnym 2017/2018, a w roku szkolnym 2018/2019 – 9%⁴². (akta kontroli str. 8-9)

Na podstawie analizy dokumentacji dwóch przedszkoli miejskich oraz dwóch szkół podstawowych⁴³ stwierdzono, że:

- we wszystkich tych placówkach były przeprowadzane kontrole okresowe roczne stanu technicznego budynków oraz przeglądy 5-letnie stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej (art. 62 ust 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁴), w rezultacie których nie stwierdzono nieprawidłowości,
- dyrektorzy w wszystkich placówkach zapewnili przeprowadzenie kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów, obejmujące również place zabaw (§ 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁴⁵), a w jednej placówce była przeprowadzona, przez Państwową Straż Pożarną, kontrola w zakresie spełniania wymagań ochrony przeciwpożarowej, która nie wykazała nieprawidłowości,
- Burmistrz Miasta nie dokonywał, w okresie objętym kontrolą sprawdzenia stanu zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków⁴⁶.

⁴¹ W Szkole Podstawowej nr 1 były cztery oddziały dziesięciogodzinne oraz jeden oddział pięciogodzinny, a w Szkole Podstawowej nr 4 odpowiednio cztery i dwa.

⁴² W oddziałach tych, w przypadku konieczności zapewniono opiekę po obowiązkowych zajęciach.

⁴³ Analiza objęła cztery placówki najmniej obiegane, tj. w których pozostało najwięcej wolnych miejsc.

⁴⁴ Dz. U. z 2018 poz. 1202 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

⁴⁶ Burmistrz był informowany o przeprowadzonych w placówkach oświatowych kontrolach m.in. otrzymywał protokoły pokontrolne oraz wnioski dyrektorów o środki niezbędne na realizację m.in. remontów związanych z wnioskami pokontrolnymi, gromadził informacje na potrzeby sporządzania informacji oświatowych.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w wyniku kontroli przeprowadzonej w Szkole Podstawowej nr 2 w roku szkolnym 2016/2017 nakazał m.in. zapewnić właściwe warunki pobytu dzieci przedszkolnych w trzech salach (stwierdzono nieprawidłową wysokość pomieszczeń, poziomy podłóg znajdowały się poniżej terenu urządzonego przy budynku. Termin realizacji zaleceń wyznaczony na 31 sierpnia 2017 r. – na wniosek Dyrektora Szkoły – został on przesunięty do 1 września 2019 r. W uzasadnieniu wskazano potrzebę skompletowania dokumentacji technicznej niezbędnej do przeprowadzenia inwestycji, koniecznością zaplanowania środków na ten cel. Ponadto w wyniku kontroli przeprowadzonej w roku szkolnym 2017/2018 wydane były zalecenia dotyczące w szczególności doprowadzenia do właściwego stanu sanitarno-technicznego łazienek oraz sali zabaw (do 1 września 2018 r.), co zrealizowano w terminie.

W pozostałych trzech placówkach kontrole takie nie wykazały nieprawidłowości (tym samym nie były wydane zalecenia pokontrolne). (akta kontroli str. 278-340)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Sprawowany przez Burmistrza Miasta nadzór nad organizacją i prowadzeniem procesu rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego, w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, nie zapewnił w pełni prawidłowego przebiegu tego procesu, bowiem na podstawie analizy dokumentacji rekrutacyjnej czterech placówek wychowania przedszkolnego stwierdzono, że:

[A] W trzech przedszkolach miejskich w zasadach rekrutacji wprowadzono „trzeci etap” polegający na losowaniu, co było sprzeczne z przepisami art. 131 ust. 2 i 4 Prawa oświatowego. Skutkowało to nieprzyjęciem do wybranych przez rodziców placówek wychowania przedszkolnego pięciorga dzieci w roku szkolnym 2017/2018 pomimo uzyskania takiej samej liczby punktów, jak dzieci przyjęte w postępowaniu rekrutacyjnym. Ostatecznie dzieci te znalazły miejsca w innych przedszkolach publicznych. Burmistrz wyjaśnił, że „w przypadku uzyskania przez kilku kandydatów takiej samej liczby punktów i jednocześnie występowania ograniczonej liczby miejsc nie należy tego traktować jako trzeciego etapu rekrutacji. Jest to dalej postępowanie w drugim etapie rekrutacji. W sytuacji gdy kandydaci mają taką samą liczbę punktów, to tylko na podstawie losowania można wyłonić dzieci do przyjęcia”.

(akta kontroli str. 112-113, 141-143, 176-178, 192-193, 711-719)

[B] Nieprawidłowo określono najniższą liczbę punktów uprawniających do przyjęcia (zamiast 34 i 9 podano 31 i 3) na listach kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych w roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019 w Przedszkolu nr 2 oraz nie zamieszczano najniższej liczby punktów uprawniającej do przyjęcia na listach kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych oraz przyjętych i nieprzyjętych w obu badanych latach szkolnych w Przedszkolu nr 4 i Szkole Podstawowej nr 4, a także na listach kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych w Przedszkolu nr 6. Wymóg zamieszczania najniższej liczby punktów na wymienionych listach wynika z art. 158 ust. 4 Prawa oświatowego. Burmistrz wyjaśnił, że „Organy miasta podjęły szereg działań aby proces rekrutacji był prowadzony w sposób prawidłowy. Podczas jej trwania pracownik odpowiedzialny za sprawy oświaty był w ciągłym kontakcie z dyrektorami jednostek oświatowych. Przed rozpoczęciem rekrutacji jak i w jej trakcie odbywały się spotkania w Urzędzie w celu bieżącego wyjaśniania wątpliwości pojawiających się w toku rekrutacji”.

(akta kontroli str. 108-126, 711-719)

[C] Nieprawidłowo były sporządzane listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych, bowiem nie zawierały one wyników rekrutacji. Ujmowano na nich wszystkie dzieci posiadające odpowiedni wiek i zamieszkujące na terenie Miasta.

Natomiast zgodnie z art. 158 ust. 1 Prawa oświatowego wyniki postępowania rekrutacyjnego podaje się do publicznej wiadomości w formie listy kandydatów zakwalifikowanych i kandydatów niezakwalifikowanych, zawierającej imiona i nazwiska kandydatów oraz informację o zakwalifikowaniu albo niezakwalifikowaniu kandydata. Tym samym lista ta powinna być sporządzona po przeprowadzeniu pierwszej części rekrutacji do przedszkoli (obejmującej etap I i II), a przed składaniem przez rodziców pisemnego potwierdzenia woli przyjęcia ich dziecka do placówki.

W związku z takim prowadzeniem rekrutacji rodzice składali pisemne potwierdzenia woli przyjęcia nie znając wyników rekrutacji, tj. nie wiedząc, czy ich dziecko uzyskało liczbę punktów uprawniającą do przyjęcia (zostało zakwalifikowane). Skutkowało to, w roku szkolnym 2017/2018, nieprzyjęciem jednego dziecka do żadnego z dwóch przedszkoli, do których wnioskowali rodzice. Pisemne oświadczenie woli przyjęcia zostało przez nich złożone w przedszkolu, do którego uzyskana przez dziecko liczba punktów nie była wystarczająca do przyjęcia. Natomiast w drugim przedszkolu nie złożyli tego potwierdzenia, mimo, że dziecko uzyskało minimalną liczbę punktów uprawniającą do przyjęcia.

Burmistrz wyjaśnił, że „komisje rekrutacyjne kwalifikując wnioski (...) brały pod uwagę, że do przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole przyjmuje się kandydatów zamieszkałych na obszarze danej gminy, a wychowaniem przedszkolnym obejmuje się dzieci w wieku do 3 lat a w uzasadnionych przypadkach w wieku 2,5 roku. W dalszej kolejności weryfikowano wnioski pod względem spełniania kryteriów wynikających z przepisów ustawy i uchwały”. (akta kontroli str. 104-128, 711-719)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto zapewniło, dzieciom zamieszkałym na jego terenie, miejsca w placówkach przedszkolnych i uzyskało wyższy, niż średni dla województwa, poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Rozmieszczenie tych miejsc nie pełni odpowiadało jednak oczekiwaniom rodziców, bowiem w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 odpowiednio siedmioro i 18 dzieci nie zostało przyjętych do placówek przedszkolnych wybranych przez rodziców. W przypadkach, gdy zachodziła konieczność wskazania innej placówki, zapewniono miejsce w placówce odpowiadającej potrzebom dziecka i jego rodziny (pod względem czasu pracy oraz położenia), mimo to rodzice 20 z tych 25 dzieci nie skorzystali z miejsc wskazanych przez Burmistrza.

Sprawowany przez Burmistrza nadzór nad organizacją i realizacją rekrutacji, nie zapewnił prawidłowego jego przebiegu. Stwierdzono (w części placówek wychowania przedszkolnego) nieprawidłowości polegające na wprowadzeniu w zasady rekrutacji „trzeciego etapu” polegającego na losowaniu, nieprawidłowym określaniu, bądź nie umieszczaniu najniższej liczby punktów uprawniających do przyjęcia na listach kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych oraz przyjętych i nieprzyjętych, a także nieprawidłowym sporządzaniu list kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych.

W Mieście zapewniono prawidłowe warunki realizacji opieki przedszkolnej i właściwą liczebność oddziałów. Placówki wychowania przedszkolnego spełniały wymogi bezpieczeństwa sanitarnego i przeciwpożarowego, były także właściwie wyposażone.

OBSZAR	4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych
Opis stanu faktycznego	W latach 2017 – 2018 Miasto nie dokonywało wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych, w drodze otwartego konkursu ofert. (akta kontroli str. 6)
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli, w związku z niedokonywaniem wyboru przez Miasto dodatkowych placówek przedszkolnych, odstępuje od oceny w tym zakresie.

IV. Wnioski

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

1. Podjęcie działań w celu ustalenia kryteriów rekrutacji możliwych do zweryfikowania na etapie rekrutacji.
2. Sprawowanie nadzoru nad organizacją i przeprowadzaniem procesu rekrutacji w sposób zapewniający jego prawidłowy przebieg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Białystok, 18 grudnia 2018 r.

Kontroler:
Beata Palinowska
Starszy inspektor k. p.

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

Palinowska Beata
.....
podpis

Agata Ciupa
.....
podpis