



Katowice, dnia 16 czerwca 2010 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Pan
Wiesław Janiszewski
Burmistrz
Gminy i Miasta
Czerwionka - Leszczyny**

LKA-4101-04-01/2010/P/10/069

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny (zwanym dalej „Urzędem”), w zakresie zapewnienia warunków do realizacji wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2007/2008 – 2009/2010 (I semestr), zaś w odniesieniu do zagadnień finansowych w latach 2008-2010 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 24 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i oceny cząstkowe:

1. Zgodnie z art. 14 a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty², Rada Miejska w 2004 r. ustaliła sieć publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na terenie Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny (dalej Gmina). W latach szkolnych 2007/2008 – 2008/2009 funkcjonowało łącznie 14 ww. placówek wychowania przedszkolnego, a 15 w roku szkolnym 2009/2010. Pomimo zwiększenia liczby oddziałów (przy równoczesnej likwidacji jednego przedszkola), liczba miejsc, jakimi dysponowały wspomniane placówki, nie zapewniała wszystkim dzieciom w wieku 3 – 6 lat, zamieszkałym na terenie Gminy, możliwości

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.

korzystania z wychowania przedszkolnego. Liczba miejsc w stosunku do liczby dzieci w wieku przedszkolnym stanowiła - odpowiednio w latach objętych kontrolą - 59,8 % (923:1543), 64,1 % (990:1544) i 65,2 % (1048:1608).

Podkreślić należy, że zmiany w strukturze placówek wychowania przedszkolnego, wprowadzone uchwałami Rady Miejskiej, pozwoliły na zwiększenie liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. W roku szkolnym 2009/2010 (I semestr), w porównaniu do roku 2007/2008, liczba dzieci w wieku 3 – 5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym, w stosunku do zamieszkałych na terenie Gminy, wzrosła z 44,6 % do 54,3 %.

Wszystkim dzieciom w wieku 6 lat umożliwiono odbycie rocznego obowiązkowego wychowania przedszkolnego. Spośród 383 sześciolatków zamieszkałych na terenie Gminy, w roku szkolnym 2007/2008 w przedszkolach i oddziałach w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę oraz na terenie innych gmin, ww. obowiązek realizowało 376 dzieci (98,2 %), a 2 przebywało z rodzicami za granicą. Gmina nie posiadała informacji o realizacji obowiązku wychowania przedszkolnego przez pozostałych 6 dzieci, z uwagi – jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji w Urzędzie - na brak pełnej dokumentacji ze zlikwidowanego przedszkola w Czerwionce-Leszczynach. W roku szkolnym 2008/2009 obowiązkiem wychowania przedszkolnego objętych było 383 dzieci, tj. 99,2 % z 386 zameldowanych, a 3 (0,8 %) przebywało za granicą. W I semestrze roku szkolnego 2009/2010, 338 (95,8 %) sześciolatków, z 353 zamieszkałych na terenie Gminy, uczęszczało do placówek wychowania przedszkolnego, 11 (3,1 %) podjęło naukę w szkole podstawowej, 3 (0,8 %) przebywało za granicą, a jedno (0,3 %) dziecko, z uwagi na upośledzenie umysłowe, skierowano do ośrodka rehabilitacyjno edukacyjnego.

NIK ocenia pozytywnie zaplanowane przez Gminę działania mające na celu zwiększenie stopnia upowszechnienia wychowania przedszkolnego, co w podstawowym zakresie polegać ma na utworzeniu 3 oddziałów przedszkolnych, budowie nowego 3-oddziałowego przedszkola w Bełku oraz przejęciu budynku od Starostwa Powiatowego w Rybniku na potrzeby 4 - 5-oddziałowego przedszkola. Zrealizowanie tych zamierzeń, ujętych w „Strategii rozwoju Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny na lata 2007 – 2010”, pozwoli na utworzenie w tych obiektach ok. 275 nowych miejsc dla dzieci w wieku przedszkolnym. Środki na utworzenie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych Gmina pozyskała z funduszy Unii Europejskiej.

Gmina wywiązywała się również z obowiązków określonych w art. 14 a ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z przywołanym przepisem, zwracano koszty dojazdu do placówek wychowania przedszkolnego dzieciom sześciolatnim i ich opiekunom, jeżeli droga dojazdu do najbliższej placówki przekraczała odległość 3 km. W latach 2007/2008 – 2009/2010 (I semestr) z dopłat tych skorzystało łącznie 11 dzieci i ich opiekunowie.

NIK zwraca uwagę, że dopłaty te wypłacano tylko rodzicom/opiekunom, którzy w tej sprawie zwrócili się do Gminy.

2. W lutym 2000 r. Rada Miejska podjęła uchwałę w *„sprawie odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu oraz za korzystanie z wyżywienia przez pracowników”*. Jako podstawę podjęcia uchwały przywołano *art. 14 ust 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329)* oraz *§ 10 ust. 2 pkt 4 ramowego statutu publicznego przedszkola, będącego załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10.12.1999 r. - Dz. U. Nr 2 poz. 20 z 2000 r.)*. W ww. uchwale określono zasady ustalania wysokości opłat za wyżywienie i pobierania odpłatności, z uwzględnieniem warunków częściowego i całkowitego zwolnienia z tych opłat.

NIK zwraca uwagę, że w związku z nowelizacją ustawy o systemie oświaty, obowiązującą od 1 stycznia 2008 r., przy ustalaniu opłat za wyżywienie w przedszkolach należy uwzględnić przepisy art. 67 a ustawy o systemie oświaty w związku z art. 3 pkt 1 tej ustawy. Stosownie do tego przepisu, do opłat za korzystanie z posiłków nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. Natomiast wysokość opłat za posiłki ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.

3. Zgodnie z art. 34 a ustawy o systemie oświaty, Burmistrz - jako organ prowadzący - zobowiązany był do pełnienia nadzoru nad działalnością przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. W szczególności nadzorem tym należało objąć gospodarkę finansową i gospodarowanie mieniem oraz przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i wychowanków, jak również organizacji pracy.

W ocenie NIK, powyższe obowiązki nie były w pełni realizowane. Nadzór ograniczono do kontroli wydatków budżetowych i zapewnienia bezpiecznych warunków przebywania w pomieszczeniach przedszkolnych. Natomiast organizację pracy poszczególnych placówek kontrolowano tylko poprzez zatwierdzanie arkuszy

organizacyjnych. Nie sprawdzano natomiast prawidłowości prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, wychowania i opieki oraz przebiegu rekrutacji.

Kontrole przeprowadzone przez Kuratorium Oświaty w Katowicach, w ramach nadzoru pedagogicznego, wykazały m.in., że organizacja pracy w niektórych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych była niezgodna z arkuszami organizacji. Stwierdzono niewłaściwe prowadzenie dokumentacji nauczania z zajęć dodatkowych oraz niezgodność postanowień statutów z obowiązującymi przepisami. Zaznaczyć należy, że Kuratorium powiadomiło Gminę o powyższych nieprawidłowościach.

Również w toku nin. kontroli stwierdzono, że w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych funkcjonowały oddziały liczące ponad 25 dzieci. W roku szkolnym 2007/2008 było 11 takich oddziałów oraz po 5 w latach szkolnych 2008/2009 i 2009/2010(I semestr). Dopuszczalną liczbę, 25 dzieci w oddziale, określoną w § 5 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół³, przekroczono o 1 do 6 dzieci. Ponadto w 9 przedszkolach nie zapewniono dzieciom właściwej opieki w czasie zajęć dodatkowych. Opiekę sprawowały osoby prowadzące zajęcia, nie będące pracownikami tych placówek oświatowych. Dopiero w czasie nin. kontroli od 160 rodziców pobrano oświadczenia, że opiekę nad dziećmi powierzają osobie prowadzącej te zajęcia.

Stwierdzono również, że w oddziale Przedszkolnym w Szkole Podstawowej w Stanowicach, zajęcia prowadzono w jednej sali dla wszystkich dzieci przyjętych w danym roku szkolnym. W latach szkolnych 2007/2008 – 2008/2009 w zajęciach uczestniczyły dzieci w wieku od 3 do 6 lat, a w roku 2009/2010 pięciolatki i sześciolatki. Prowadzenie zajęć w taki sposób, jak wynika z wyjaśnienia Dyrektora Szkoły, było spowodowane warunkami lokalowymi tej placówki oświatowej.

Zdaniem NIK, zorganizowanie w taki sposób zajęć, w znacznym stopniu utrudniało należytą realizację Podstawy programowej. Zgodnie z § 10 ust 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ramowego statutu, na realizację Podstawy programowej należy przeznaczyć minimum 5 godzin, a dzienny czas pracy Oddziału Przedszkolnego wynosił 8 godzin. Ponadto zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ramowego statutu, jednostką organizacyjną przedszkola jest oddział, obejmujący dzieci w zbliżonym wieku, z uwzględnieniem ich potrzeb, zainteresowań i uzdolnień.

³ Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

4. NIK pozytywnie ocenia wzrost wydatków na działalność placówek wychowania przedszkolnego. W 2009 r. wydatkowano na ten cel 7.873.000 zł, tj. o 1.222.000 zł (15,5 %) więcej, niż w roku poprzednim (6.651.000 zł). Z planowanych wydatków na 2010 r. w kwocie 9.436.000 zł, czyli większej od wykonania w 2009 r. o 1.563.000 zł (19,9 %), w I kwartale wydatkowano 1.958.000 zł. Podkreślić należy, że część oświatowa subwencji ogólnej, w latach 2008 – 2009 stanowiła odpowiednio 19,8 % i 21,5 % dochodów uzyskanych przez Gminę w tych latach, czyli jej udział zwiększył się tylko o 1,7 %.

W ocenie NIK, planowane i zrealizowane w latach 2008 i 2009 pozapłacowe wydatki, związane z działalnością przedszkolnych placówek oświatowych, zapewniały sfinansowanie potrzeb rzeczowych, a w szczególności związanych z remontami i utrzymaniem obiektów oraz wyposażeniem w sprzęt i pomoce dydaktyczne. Wydatki na ten cel w tych latach wynosiły odpowiednio 1.454.926 zł i 1.815.656 zł, czyli wzrosły o 369.000 zł.

5. W budżetach Gminy na poszczególne lata wyodrębniono środki na finansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, zatrudnionych w prowadzonych placówkach oświatowych, w wysokości 1 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, zgodnie z art. 70 a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁴. Ustalając wysokość tych środków, dla nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych, uwzględniono wnioski dyrektorów tych placówek, przy czym kwoty przyjęte w budżetach na lata 2007, 2008 i 2010 były mniejsze od zgłoszonych potrzeb odpowiednio o 5,1 %, 2,6 % i 1,6 %, a w 2009 r. większe o 1,3 %. Ustaloną maksymalną wysokość dofinansowania oraz specjalności i form kształcenia zaakceptowały związki zawodowe zrzeszające nauczycieli, stosownie do wymogów art. 70 a ust. 2 a ustawy o systemie oświaty. Zaznaczyć należy, że przyjęte w budżecie Gminy kwoty, na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, wykorzystano w kolejnych latach w 93,9 %, 87,6 % i 88,0 %. Na niepełne wykorzystanie środków wpłynęło m.in. nieodpłatne przekazanie materiałów szkoleniowych i udzielenie rabatów w ramach promocji przez organizatorów szkoleń.
6. NIK nie wnosi uwag do kwalifikacji osób zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli w placówkach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę. Wszyscy nauczyciele posiadali wymagane kwalifikacje, określone w §§ 4 i 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r.⁵ oraz w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r.⁶) w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Zapewnienie w pełnym wymaganym zakresie nadzoru nad działalnością prowadzonych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, mając na uwadze m.in.:**
 - **przestrzeganie dopuszczalnego limitu liczebności dzieci w grupach zajęciowych,**
 - **organizowanie zajęć w grupach dla dzieci w zbliżonym wieku.**
- 2. Uzgodnienie z dyrektorami prowadzonych przez Gminę placówek oświatowych zasad ustalania opłat za posiłki.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁵ Dz. U. Nr 155, poz. 1288, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 50, poz. 400