



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.03.2016
P/16/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/069 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech w województwie świętokrzyskim.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 września 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Kontrola obejmowała również okres wcześniejszy w zakresie planowania środków oraz badania zapotrzebowania na instytucjonalną pomoc w zakresie opieki nad dzieckiem.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99288 z dnia 22 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy w Opatowie, Plac Obrońców Pokoju 34, 27-500 Opatów (dalej: UMiG).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Andrzej Chaniecki, Burmistrz Miasta i Gminy Opatów (dalej: Burmistrz). (dowód: akta kontroli str. 3-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Gmina nie opracowała planów rozwoju i funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym i dzieci do lat trzech, umożliwiających skuteczne ich monitorowanie. Według UMiG, brak było zainteresowania ze strony rodziców objęciem dziecka opieką w żłobku, klubie dziecięcym lub przez opiekuna dziennego, a istotny wpływ na ten stan miało występujące w gminie wysokie bezrobocie.

W kontrolowanym okresie zapewniono opiekę w placówkach wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom, mającym prawo do opieki przedszkolnej. W roku 2016/2017 nie zapewniono miejsc wszystkim dzieciom trzyletnim, których rodzice wnioskowali o miejsce w przedszkolu.

W latach 2013-2016 zapewniono środki na realizację opieki przedszkolnej, w tym skutecznie ubiegano się o środki zewnętrzne na realizację dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Gmina pobrała w nadmiernej wysokości środki dotacji celowej z budżetu państwa, na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego na 2013 r. (w trakcie kontroli NIK dokonano ich zwrotu). Ze strony UMiG nienależycie był sprawowany nadzór nad procesem rekrutacji do Przedszkola Publicznego w Opatowie oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w szczególności dopuszczono do nieprawidłowego określenia kryteriów rekrutacyjnych na lata szkolne 2015/2016 i 2016/2017. Ponadto nie podejmowano adekwatnych działań w sytuacji przekroczeń liczebności oddziałów przedszkolnych w Przedszkolu Publicznym w Opatowie.

¹ 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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do usług opieki nad dziećmi do lat trzech oraz opieki przedszkolnej oraz planowanie niezbędnych działań w zakresie ich zaspokojenia

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska w Opatowie uchwaliła *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Opatów na lata 2007-2015*², *Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Opatów na lata 2013-2015*, a także *Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Opatów na lata 2016 – 2018*. *Strategia Rozwoju Gminy Opatów* została uchwalona przez Radę Miejską w Opatowie w 1999 r. Dokumenty te nie zawierały części dotyczących opieki nad dziećmi do lat trzech oraz opieki przedszkolnej na terenie Miasta i Gminy Opatów, w tym w szczególności analizy potrzeb w tym zakresie. W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Opatów na lata 2007-2015* przedstawiono listę szkół i przedszkoli z terenu Gminy i zidentyfikowano trendy demograficzne w zakresie opieki dzieci w wieku szkolnym. Wśród dokumentów strategicznych Gminy, nie opracowano programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³, programów rozwoju⁴. Dotychczas nie została zaktualizowana gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, z okresem obowiązywania począwszy od 2016 r⁵. Nie opracowano dokumentu podnoszącego sprawy opieki nad dziećmi do lat trzech oraz przedszkolnej na terenie Miasta i Gminy Opatów, mając na względzie zapewnienie prawidłowości funkcjonowania opieki i plany w zakresie jej rozwoju. (dowód: akta kontroli str. 84-196, 282 i 560).

W Gminie dokonano diagnozy zapotrzebowania na miejsca w przedszkolu na potrzeby sporządzenia wniosków o dofinansowanie środkami europejskimi dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: *Przedszkolak – najlepsza inwestycja* oraz *Poprawa warunków funkcjonowania oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy Opatów*.

Uzasadniając potrzebę realizacji projektu *Przedszkolak – najlepsza inwestycja*, Burmistrz we wniosku o dofinansowanie podał, że Miasto i Gmina Opatów jest położone na terenie powiatu opatowskiego, na którym występuje wysoki wskaźnik bezrobocia wynoszący 20,6% (trzeci pod względem największego bezrobocia w województwie świętokrzyskim). Wobec powyższego małe środki finansowe rodzin spowodowane brakiem pracy znacznie ograniczają możliwość rozwoju dziecka, w tym posłanie go do przedszkola, nawet na pięć bezpłatnych godzin (wiąże się to z wydatkami na zakup wyprawki dla dziecka). Podał, że na terenie Miasta i Gminy Opatów funkcjonuje jedno publiczne przedszkole i nie ma przedszkola niepublicznego, w związku z czym liczba miejsc nie jest wystarczająca, w konsekwencji na rok szkolny 2013/2014 może zabraknąć 20 miejsc.

We wniosku o dofinansowanie projektu *Poprawa warunków funkcjonowania oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy Opatów*, podano, że wobec niskiego poziomu upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Gminie, wśród dzieci w wieku od 3 do 5 lat (60%), zaplanowano przystosowanie

² Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego Nr 288, poz. 3314.

³ Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.), obowiązującym od 8 kwietnia 2014 r.

⁴ Na podstawie art. 19 ust. 3b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.), obowiązującym od 8 kwietnia 2014 r.

⁵ Na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

oddziałów przedszkolnych do przyjmowanie do nich dzieci w wieku 3-4 lat. W związku z powyższym niezbędne było doposażenie oddziałów przedszkolnych przy Samorządowym Zespole Szkół Nr 1 w Opatowie i Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 w Opatowie w odpowiedni sprzęt i wyposażenie, celem dostosowania do opieki nad dziećmi młodszymi. (dowód: akta kontroli str. 283-374)

Burmistrz wyjaśniając przyczyny nieopracowania dokumentów strategicznych, podnoszących sprawy opieki nad dziećmi do lat trzech oraz przedszkolnej, stwierdził, iż w ocenie Samorządu nie występują problemy w tym zakresie. Nadmienił, że popyt na opiekę przedszkolną zależy od wielu czynników społecznych oraz ekonomicznych i jest trudny do określenia. Podał, że w UMiG zostanie opracowany plan rozwoju opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym i opieki nad dziećmi do lat trzech, aby skutecznie monitorować realizację zadań w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 740-743)

W § 12 regulaminu organizacyjnego UMiG⁶ podano, że do obowiązków kierowników referatów należało opracowanie projektów programów rozwoju gminy w zakresie zadań realizowanych przez referaty oraz przygotowywanie okresowych ocen, analiz, informacji i sprawozdań w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 16-31)

W Gminie ustalono sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷ (dalej: ustawa o systemie oświaty). Na terenie Miasta i Gminy Opatów funkcjonowały następujące publiczne jednostki organizacyjne: Przedszkole Publiczne w Opatowie dysponujące 150 miejscami oraz oddziały przedszkolne przy trzech szkołach podstawowych (Szkołe Podstawowej Nr 1 w Opatowie wchodzącej w skład Samorządowego Zespołu Szkół Nr 1 w Opatowie, Szkołe Podstawowej Nr 2 w Opatowie wchodzącej w skład Zespołu Szkół Nr 2 w Opatowie oraz Szkołe Podstawowej w Kobylanach), dysponujące następującą liczbą miejsc: rok szkolny 2013/2014 – 175, rok szkolny 2014/2015 – 125 oraz rok szkolny 2015/2016 – 100. (dowód: akta kontroli str. 57-83)

Na terenie Miasta i Gminy Opatów opieka nad dziećmi w wieku do lat trzech, nie została zorganizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także nie była sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię, tj. w sposób określony w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁸, mimo że liczba dzieci w wieku od 20 tygodnia do 3 lat zameldowanych na jej terenie na dzień 1 stycznia poszczególnych lat okresu 2014 – 2016 wyniosła: 263 (2014 r.), 242 (2015 r.) oraz 223 (2016 r.). (dowód: akta kontroli str. 736-737)

W UMiG koordynację zadań wynikających z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 powierzono Danucie Kasprzyk, inspektorowi w Referacie Organizacyjnym. W związku z niepodejmowaniem działań w zakresie utworzenia formy opieki nad dziećmi do lat 3, Danuta Kasprzyk złożyła oświadczenie, w którym podała, że w latach 2013 – 2015 ze strony rodziców brak było zainteresowania objęciem dziecka opieką w żłobku lub klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna ewentualnie przez nianie. W związku z tym nie były prowadzone działania o charakterze informacyjnym skierowanym do rodziców. Nie było też zgłoszenia od rodziców jako ten stan byłby problemem. Dzieci objęte są m. in. opieką w rodzinach wielopokoleniowych, gdzie opiekują się dziadkowie, przez rodziców będących bezrobotnymi objętymi pomocą OPS, opiekę sprawują osoby będące na emeryturach, zaprzyjaźnione z rodziną oraz rodziców prowadzących gospodarstwa rolne. Sytuacja taka spowodowana jest m. in. bezrobociem, które wynosi 19,7% na dzień 29 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 32-53 i 535)

⁶ Zarządzenie Nr 174/2012 Burmistrza Opatowa z 5 marca 2012 r., zmienione Zarządzeniem Nr 10/2015 z 15 stycznia 2015 r.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 2156, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 157.

W badanym okresie na terenie Miasta i Gminy Opatów nie zlikwidowano placówek wychowania przedszkolnego.

Od roku szkolnego 2014/2015 funkcjonował również Niepubliczny Punkt Przedszkolny w Opatowie przy ulicy Marii Konopnickiej 2, dysponujący 50 miejscami, a w następnym roku szkolnym 30 miejscami. Burmistrz w dniu 1 września 2014 r. wydał na podstawie pisemnego zgłoszenia, zaświadczenie o wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych Gminy Opatów. Zgłoszenie zawierało elementy określone w art. 82 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. W zaświadczeniu podano dane określone w art. 82 ust. 3a tej ustawy. (dowód: akta kontroli str. 637-685)

Na terenie Miasta i Gminy Opatów dzieci wieku przedszkolnym (od 3 do 5 lat) w roku szkolnym 2013/2014 było 307, natomiast w 2014/2015 – 315. Wskaźnik liczby dzieci przypadających na jedno miejsce w publicznej placówce wychowania przedszkolnego wyniósł odpowiednio 0,94 i 1,14 (wskaźnik ten był niższy niż średnia dla województwa świętokrzyskiego⁹). przy czym wskaźnik liczby dzieci najmłodszych (w wieku od 3 do 4 lat) do liczby miejsc w przedszkolach był mniej korzystny i wyniósł w badanych latach 1,4.

W latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 zostanie udostępnionych 250 miejsc wychowania przedszkolnego w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego, w tym 150 miejsc w przedszkolach. Przyjmując, że w latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 opieką przedszkolną zostanie objętych w Mieście i Gminie Opatów 83% dzieci w wieku 3 lat oraz 90% w wieku 4 lat, 5 i 6 lat¹⁰, w publicznych placówkach przedszkolnych może zabraknąć średnio 100 miejsc.

Jak wyjaśnił Burmistrz, baza wychowawczo-edukacyjna daje możliwość dostosowania się do zaistniałych potrzeb, nadmieniał iż nie sądzi aby liczba dzieci, wnioskujących o miejsce w przedszkolu zwiększyła się o około 100. (dowód: akta kontroli str. 739-743)

W poszczególnych latach okresu 2013-2015, stopa przyrostu naturalnego na terenie Miasta i Gminy Opatów miała wartość ujemną. (dowód: akta kontroli str. 738-739)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ze względu na pierwszeństwo dzieci kontynuujących wychowanie przedszkolne w danej placówce i obowiązek zapewnienia od 1 września 2017 r. miejsca dzieciom trzyletnim, nie dla wszystkich trzylatków możliwe będzie zapewnienie miejsca w przedszkolu publicznym. Konieczne będzie zatem podjęcie działań monitorujących sytuację tych dzieci, dokonanie analizy potrzeb zgłaszanych przez ich rodziców oraz przeprowadzenie rzetelnej kampanii informacyjnej. Realizacja wychowania przedszkolnego w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej, wymagać może także dostosowania bazy szkoły, warunków i czasu realizacji do potrzeb najmłodszych dzieci.

Ocena cząstkowa

W dokumentach strategicznych Gminy nie dokonano diagnozy zapotrzebowania na miejsca w przedszkolu i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, a także diagnozy dotyczącej opieki nad dziećmi do lat 3. Nie opracowano dotychczas dokumentu podnoszącego sprawy opieki nad dziećmi do lat trzech oraz przedszkolnej na terenie Miasta i Gminy Opatów, zwłaszcza planów rozwoju i funkcjonowania form tej opieki, co w ocenie NIK uniemożliwiało skuteczne

⁹ Wskaźnik ten dla województwa świętokrzyskiego wyniósł odpowiednio dla 2013 i 2014 r. 1,43 i 1,36 (źródło Bank Danych Lokalnych – GUS).

¹⁰ Przyjęte do badań wielkości określające prognozowany udział w wychowaniu przedszkolnym dzieci w wieku od 3 do 6 lat zostały określone na podstawie informacji przedstawionych w uzasadnieniach do ustaw: 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty.

monitorowanie jej realizacji. Zapewnienie większej liczby miejsc w przedszkolach (w tym oddziałach przedszkolnych) podniesiono we wnioskach o dofinansowanie środkami europejskimi dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W Gminie ustalono sieć przedszkoli i oddziałów przedszkolnych i zapewniono w nich dostępność miejsc. Nie podejmowano dotychczas działań w sprawie utworzenia form opieki nad dziećmi do lat 3.

2. Środki na realizację opieki nad dziećmi do lat trzech i opieki przedszkolnej i ich wykorzystanie

Opis stanu faktycznego

W poszczególnych latach wydatkowano:

- w rozdziale 80103 *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych*: 2013 r. – 637.300,75 zł (planowane wydatki - 641.276 zł), 2014 r. – 555.649,21 zł (planowane wydatki – 576.776 zł), 2015 r. – 409.882,31 zł (planowane wydatki – 422.325 zł), 2016 r. (do 29 lutego) – 51.074,42 zł (planowane wydatki 331.182 zł),
- w rozdziale 80104 *Przedszkole*: 2013 r. – 1.229.374,19 zł (planowane wydatki – 1.297.559 zł), 2014 r. – 1.366.408,47 (planowane wydatki – 1.438.311 zł), 2015 r. – 1.321.882,11 zł (planowane wydatki – 1.431.117 zł), 2016 r. (do 29 lutego) – 221.391,55 zł (planowane wydatki – 1.309.908 zł).
- w rozdziale 80149 *Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego*: 2015 r. – 40.320,79 zł (planowane wydatki – 59.375 zł), 2016 r. (do 29 lutego) – 2.023,86 zł (planowane wydatki 39.193 zł).

W poszczególnych latach zaplanowane wydatki zostały wykonane na następującym poziomie: rozdział 80103 – 99,4% w 2013 r., 96,3% w 2014 r., 97,1% w 2015 r., natomiast rozdział 80104 – 94,7% w 2013 r., 95,0% w 2014 r., 92,4% w 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 204 i 732)

Na rok 2016 w rozdziale 80103 zaplanowano wydatki w wysokości 331.182 zł, co stanowiło 80,8% kwoty wydatkowanej w 2015 r. Skarbnik Gminy Martyna Rusak oświadczyła, że na powyższe wpływ miało: *W Samorządowym Zespole Szkół Nr 1 zmniejszenie planowanych wydatków w stosunku do wykonania 2015 roku uzasadnione jest zmniejszeniem liczby oddziałów z 3 do sierpnia na 2 oddziały od września, a w konsekwencji zmniejszeniem liczby etatów nauczycieli o 1. W Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 awans wicedyrektor na dyrektora szkoły spowodował zmniejszenie planu w rozdziale 80103 z przesunięciem ewidencji księgowej do 80101. W przypadku Szkoły Podstawowej w Kobyłanach zwiększenie w 2016 roku planu uzasadnione jest zwiększeniem o 0,41 etatu nauczyciela w związku z realizacją zadań w klasach łączonych oraz planowaną odprawą emerytalną.* (dowód: akta kontroli str. 707)

Planowane wydatki roku 2016 w rozdziale 80104 wyniosły 1.309.908 zł i stanowiły 99,1% środków wydatkowanych w 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 204)

Gmina Opatów na realizację zadań w zakresie wychowania przedszkolnego otrzymała w poszczególnych latach następujące dofinansowanie z budżetu państwa w formie dotacji: 2013 r. – 112.194 zł (rozdział 80103 – 61.272 zł, rozdział 80104 – 50.922 zł), 2014 r. – 308.032 zł (rozdział 80103 – 153.412 zł, rozdział 80104 – 154.620 zł), 2015 r. – 310.612 zł (rozdział 80103 – 108.205 zł, rozdział 80104 – 189.677 zł). Otrzymane w poszczególnych latach kwoty dotacji na realizację zadań w zakresie wychowania przedszkolnego zostały w całości wykorzystane przez Gminę Opatów i pokryły: 6% w 2013 r., 16% w 2014 r. oraz 18% w 2015 r. poniesionych wydatków w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 204)

W latach 2014 i 2015 r. przekazano Przedszkolu Publicznemu w Opatowie odpowiednio następujące kwoty subwencji oświatowej: 76.076 zł i 49.242 zł. (dowód: akta kontroli str. 744)

Wydatki Gminy na funkcjonowanie wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy w poszczególnych latach wyniosły: 153 zł w 2013 r., 159 zł w 2014 r. oraz 148 zł w 2015 r. Miesięczny koszt utrzymania jednego dziecka w Przedszkolu Publicznym w Opatowie w 2014 r. i 2015 r. wyniósł odpowiednio 733,22 zł oraz 756,66 zł. (dowód: akta kontroli str. 708)

Rada Miejska w Opatowie w dniu 8 czerwca 2011 r. podjęła uchwałę w sprawie *ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkole prowadzone przez Gminę Opatów* określając wysokość ww. opłaty na 1,60 zł. Od 1 września 2013 r. wysokość ta została ustalona na 1,00 zł uchwałą Rady Miejskiej w Opatowie z 27 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 197-204)

W uchwałach tych określono także warunki częściowego zwolnienia z opłat ponoszonych w związku z realizacją wychowania przedszkolnego. Zgodnie z § 4 ww. uchwały w przypadku gdy do tego samego przedszkola uczęszcza więcej dzieci z jednej rodziny, odpłatność za drugie dziecko i kolejne wynosi 50% ustalonej stawki opłaty. Dyrektor Przedszkola Publicznego w Opatowie przedstawiła do UMiG informację, według której w związku z powyższym zwolniono w poszczególnych latach następującą liczbę dzieci: 2013 r. – 2 dzieci, 2014 r. - 1 dziecko, 2015 r. – 3 dzieci. Podał w niej również, że w poszczególnych latach siedmioro dzieci uczęszczających do Przedszkola Publicznego w Opatowie otrzymało z Ośrodka Pomocy Społecznej w Opatowie dofinansowanie dożywiania poprzez opłatę za obiad w kwocie 4,00 zł. (dowód: akta kontroli str. 201-204 i 735)

Średni miesięczny koszt poniesiony przez rodzica z tytułu wyżywienia dziecka wyniósł: 2013 r. – 59,47 zł, 2014 r. – 58,11 zł, 2015 r. – 65,88 zł, natomiast z tytułu dodatkowych godzin: 2013 r. – 28,09 zł, 2014 r. 15,73 zł, 2015 r. – 16,93 zł. (dowód: akta kontroli str. 709)

Gmina Opatów realizowała dwa projekty z dofinansowaniem środków europejskich. Obydwa w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach*, Działanie 9.1 *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty*, Poddziałanie 9.1.1 *Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechniania edukacji przedszkolnej*).

Gmina Opatów w okresie od 1 października 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. realizowała projekt *Przedszkolak – najlepsza inwestycja*. Na jego realizację Gmina otrzymała dofinansowanie ze środków europejskich w kwocie nieprzekraczającej 500.882,86 zł i stanowiącej nie więcej niż 85% całkowitych wydatków kwalifikowalnych Projektu. Wkład własny Gminy wyniósł 88.391,09 zł i stanowił 15% wydatków kwalifikowalnych Projektu (budżet Gminy – 59.791,09 zł, wkład prywatny – 28.600,00 zł).

Szczegółowy budżet projektu obejmował wydatki na:

- a) funkcjonowanie oddziału przedszkolnego w Przedszkolu Publicznym w Opatowie, w tym wynagrodzenie nauczyciela i zakup wyposażenia;
- b) zajęcia dodatkowe dzieci;
- c) wyjazdy edukacyjne dzieci;
- d) zarządzanie projektem.

Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach (Instytucja Pośrednicząca) poinformowała Gminę o pozytywnym rozliczeniu ostatniego wniosku o płatność. (dowód: akta kontroli str. 283-334)

W okresie od 1 kwietnia do 31 sierpnia 2015 r. Gmina Opatów realizowała projekt *Poprawa warunków funkcjonowania oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy Opatów*. Na jego realizację otrzymała dofinansowanie w wysokości 174.309,00 zł (100% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu), z tego: płatność ze środków europejskich w kwocie 148.162,65 zł oraz dotację celową z budżetu krajowego w kwocie 26.146,35 zł.

Szczegółowy budżet projektu obejmował:

- a) organizację placu zabaw przy Samorządowym Zespole Szkół Nr 1 w Opatowie i Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 w Opatowie;
- b) dostosowanie toalet w oddziale przedszkolnym w Szkole Podstawowej Nr 2 w Opatowie do potrzeb najmłodszych dzieci. (dowód: akta kontroli str. 335-374)

Rada Miejska w Opatowie w dniu 30 grudnia 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie *trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych punktów przedszkolnych prowadzonych na terenie Gminy Opatów przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania*. W okresie wcześniejszym obowiązywała w ww. zakresie uchwała Rady Miejskiej w Opatowie z 29 września 2014 r., zmieniona uchwałą z 27 października 2014 r. W myśl zapisów ww. uchwał, niepublicznym punktem przedszkolnym przysługiwała dotacja na każdego ucznia w wysokości 40% wydatków bieżących ponoszonych w przeliczeniu na jedno dziecko w przedszkolu publicznym, przekazywana w 12 częściach co miesiąc. Zgodnie z § 8 uchwały z 29 września 2014 r., organowi dotującemu przysługiwało prawo kontroli faktycznej liczby uczniów dotowanego podmiotu i prawidłowości wykorzystania dotacji w zakresie pokrywania wydatków bieżących na kształcenie, wychowanie i opiekę, w tym profilaktykę społeczną. W § 8 uchwały z 30 grudnia 2015 r. podano, że Gmina Opatów przynajmniej jeden raz w roku przeprowadzi kontrolę, o której mowa w art. 90 ust. 3e – 3g ustawy o systemie oświaty w zakresie prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji otrzymanej przez niepubliczny punkt przedszkolny. (dowód: akta kontroli str. 511-533, 686-698 i 710)

UMiG przekazał Niepublicznemu Punktowi Przedszkolnemu w Opatowie dotację w następujących wysokościach: 2014 r. – 11.715,60 zł, 2015 r. – 46.609,64 zł, 2016 r. (do 31 marca) - 13.434,01 zł. Środki dotacji były przekazywane przez UMiG co miesiąc. Stosownie do postanowień ww. uchwał Rady Miejskiej w Opatowie, Niepubliczny Punkt Przedszkolny w Opatowie co miesiąc przekazywał pisemną informację o liczbie dzieci uczęszczających do tego podmiotu. Na podstawie planowanych średniorocznych kwot utrzymania dziecka w Przedszkolu Publicznym w Opatowie, wynoszących w 2014 r. – 733,22 zł, w 2015 r. – 756,66 zł, w 2016 r. – 714,58 zł, wyliczano 40% i mnożono uzyskane wartości przez liczbę dzieci uczęszczających do Niepublicznego Punktu Przedszkolnego w Opatowie (liczba dzieci była zmienna). (dowód: akta kontroli str. 631-636, 669-670 i 699-706)

UMiG w okresie wrzesień – grudzień 2014 r. przekazał Niepublicznemu Punktowi Przedszkolnemu w Opatowie dotację niższą łącznie o 16,00 zł, niż wynikała z prawidłowego wyliczenia. Wysokość dotacji w poszczególnych miesiącach został obliczona jako iloczyn 40% kosztu utrzymania dziecka w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę oraz liczby dzieci uczęszczających w danym miesiącu do Niepublicznego Punktu Przedszkolnego w Opatowie. Do naliczenia dotacji w poszczególnych miesiącach, zamiast 40% kwoty 733,22 zł, błędnie przyjęto 40% kwoty 732,22 zł, wobec czego różnica wyniosła 0,40 zł. W sytuacji gdy w poszczególnych miesiącach do Niepublicznego Punktu Przedszkolnego uczęszczało 10 dzieci, wysokość dotacji w 2014 r. została zaniżona o 16,00 zł. (dowód: akta kontroli str. 631-636, 669-670 i 699-706)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na pobraniu z budżetu państwa przez Gminę Opatów w 2013 r. w nadmiernej wysokości dotacji celowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Zawyżona kwota wyniosła 410,77 zł i została w toku kontroli NIK zwrócona do budżetu. Przyczyną pobrania środków w nadmiernej wysokości było błędne określenie przez UMiG w dokumentach stanowiących podstawę ich przyznania, liczby dzieci w wieku 2,5 - 5 lat korzystających z wychowania przedszkolnego w Gminie, ujętej w systemie informacji oświatowej, według stanu na dzień 30 września roku budżetowego. Według systemu informacji oświatowej dzieci było 163, podczas gdy w dokumentach stanowiących podstawę ich przyznania wykazano 165 (dowód: akta kontroli str. 237-253 i 711-714)

Odpowiedzialność z tytułu ww. nieprawidłowości ponosi Burmistrz Andrzej Chaniecki, który wyjaśnił, że była wynikiem błędów ze strony UMiG. (dowód: akta kontroli str. 740-743)

Ocena cząstkowa

Gmina zapewniła środki na realizację opieki przedszkolnej, w tym w szczególności pozyskała fundusze europejskie na realizację dwóch projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wskutek błędnych wyliczeń, pobrano w nadmiernej wysokości z budżetu państwa dotację celową na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

3. Realizacja przez Gminę zadań w zakresie organizacji opieki przedszkolnej i opieki nad dziećmi do lat trzech

Opis stanu
faktycznego

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016, Przedszkole Publiczne w Opatowie oferowało możliwość opieki w zakresie 10 godzin dziennie (od 6.00 do 16.00). Według danych UMiG, dzieci sporadycznie korzystały z pełnej 10 godzinnej opieki Przedszkola Publicznego w Opatowie (2013/2014 – 0, 2014/2015 – 1 dziecko, 2015/2016 – 2 dzieci). W miesiącu wrześniu 2015 r. w Przedszkolu Publicznym w Opatowie, powyżej pięciu godzin związanych z realizacją podstawy programowej przebywało 91 dzieci. Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych realizowały opiekę przedszkolną w ramach pięciogodzinnej podstawy programowej (od 8.00 do 13.00). Organizację pracy Przedszkola Publicznego w Opatowie, a także oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w danym roku szkolnym, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół¹¹, określono w arkuszach organizacji tych podmiotów, zatwierdzonych przez Burmistrza. W Przedszkolu Publicznym w Opatowie w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 funkcjonowało sześć oddziałów. W roku szkolnym 2014/2015 w trzech oddziałach w Przedszkolu Publicznym w Opatowie liczba dzieci była wyższa niż 25. W dwóch oddziałach wyniosła po 29, natomiast w jednym 27. W roku szkolnym 2015/2016 w jednym z oddziałów liczba dzieci była wyższa niż 25 i wyniosła 26. W oddziałach przedszkolnych funkcjonujących przy trzech szkołach podstawowych (Szkole Podstawowej Nr 1 w Opatowie wchodzącej w skład Samorządowego Zespołu Szkół Nr 1 w Opatowie, Szkole Podstawowej Nr 2 w Opatowie wchodzącej w skład Samorządowego Zespołu Szkół Nr 2 w Opatowie oraz Szkole Podstawowej w Kobylanach), liczba dzieci w 2015 r. nie przekroczyła 25. (dowód: akta kontroli str. 420-444, 628-630, 709 i 747)

W roku szkolnym 2015/2016 dzieci z oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, które musiały przebywać dłużej, ze względu na czas

¹¹ Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

pracy rodziców lub organizację dojazdu, po obowiązkowych pięciogodzinnych zajęciach miały zapewnioną opiekę na świetlicach szkolnych, a nie w oddziałach przedszkolnych. Zastępca kierownika Referatu Organizacyjnego UMiG Bernardeta Bara w toku kontroli oświadczyła, że jako osoba nadzorująca sprawy oświatowe, nie otrzymywała od dyrektorów szkół sygnałów, aby opiekę dzieciom w oddziałach przedszkolnych zwiększyć powyżej pięciu godzin. (dowód: akta kontroli str. 628-630 i 749)

Na terenie Miasta Opatów zapewniono dobrą dostępność do opieki przedszkolnej, bowiem dla ponad 80% mieszkańców gminy, odległość do Przedszkola Publicznego w Opatowie nie przekraczała 3 km. Na 31 grudnia 2015 r. na terenie Miasta i Gminy Opatów na pobyt stały było zameldowanych 11.961 osób, w tym 6.561 na terenie Miasta, tj. 54,8%. (dowód: akta kontroli str. 412-415)

Z tytułu realizacji wychowania przedszkolnego przez dzieci z Miasta i Gminy Opatów na terenie ościennych gmin (Ostrowiec Świętokrzyski, Baćkowice, Lipnik, Wilczyce) w 2015 r. wydatkowano kwotę ogółem 50.570,53 zł. Wydatki dotyczyły średniomiesięcznie 12 dzieci. (dowód: akta kontroli str. 508-510)

Zgodnie z arkuszem organizacyjnym Przedszkola Publicznego w Opatowie na rok szkolny 2014/2015, przerwa wakacyjna w pracy została wyznaczona w miesiącu lipcu. Dyrektor Przedszkola Publicznego w Opatowie w pisemnej informacji do UMiG podał, że w miesiącu sierpniu do przedszkola uczęszczało 20 dzieci, a rodzice nie zgłosili potrzeby uczęszczania dzieci w miesiącu lipcu 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 422-433 i 534)

Burmistrz zarządzeniem z 29 stycznia 2016 r. ustalił harmonogram czynności w postępowaniu rekrutacyjnym oraz postępowaniu uzupełniającym do przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez Gminę Opatów, na rok szkolny 2016/2017, zgodny z § 14 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 2 listopada 2015 r. w sprawie sposobu przeliczania na punkty poszczególnych kryteriów uwzględnianych w postępowaniu rekrutacyjnym, składu i szczegółowych zadań komisji rekrutacyjnej, szczegółowego trybu i terminów przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego¹². Zgodnie z harmonogramem, do 25 kwietnia 2016 r. zarządzono podanie do publicznej wiadomości przez komisje rekrutacyjne list kandydatów zakwalifikowanych oraz kandydatów niezakwalifikowanych. Zgodnie z zarządzeniem, do 5 maja 2016 r. (do godz. 15.00) powinno nastąpić podanie do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy dzieci przyjętych i listy dzieci nieprzyjętych do danej placówki. (dowód: akta kontroli str. 416-418)

Dyrektorzy Przedszkola Publicznego w Opatowie, Samorządowego Zespołu Szkół Nr 1 w Opatowie, Samorządowego Zespołu Szkół Nr 2 w Opatowie oraz Szkoły Podstawowej w Kobylanach określili regulaminy rekrutacji, odpowiednio do Przedszkola Publicznego w Opatowie oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. (dowód: akta kontroli str. 561-591)

Do czasu kontroli Rada Miejska w Opatowie nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia kryteriów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do Przedszkola Publicznego w Opatowie oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Opatów, dotyczącą roku szkolnego 2015/2016. (dowód: akta kontroli str. 627)

W toku kontroli NIK, Rada Miejska w Opatowie w dniu 24 marca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XVIII/164/2016 w sprawie ustalenia kryteriów na drugim etapie

¹² Dz. U. poz. 1942, dalej: rozporządzenie MEN w sprawie postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego.

postępowania rekrutacyjnego do Przedszkola Publicznego w Opatowie oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Opatów. Projekt uchwały 21 marca 2016 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Oświaty, Wychowania, Kultury, Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Rady Miejskiej w Opatowie. W uchwale określono cztery kryteria wraz z odpowiadającą im liczbą punktów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do Przedszkola Publicznego w Opatowie oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Opatów, a także wskazano dokumenty potwierdzenie spełnienia ww. kryteriów. (dowód: akta kontroli str. 592-595)

Wskaźnik upowszechnienia opieki wychowania przedszkolnego w poszczególnych latach szkolnych wyniósł: 2013/2014 – 59,0%, 2014/2015 – 49,8% oraz 2015/2016 – 48,3%. Dla grup wiekowych w poszczególnych latach wyniósł odpowiednio: dzieci od 2,5 do 3 lat – 14,3%, 0%, 5,3%, dzieci od 3 do 4 lat – 30,5,9%, 41,5%, 43,0% (wystąpiła tendencja wzrostowa), dzieci od 4 do 5 lat – 57,4%, 52,1%, 76,6 %, dzieci od 5 do 6 lat – 84,3%, 92,4%, 86,2%, dzieci od 6 do 7 lat – 80,5%, 40,6%, 8,1%. Burmistrz odnosząc się do poziomu upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście i Gminie Opatów wyjaśnił, że ww. wartości wskaźnika oscylują wokół osiąganego w gminach na terenach wiejskich, a wszystkie dzieci od 3 do 6 lat miały możliwość uczęszczania do przedszkola, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz do niepublicznego punktu przedszkolnego. (dowód: akta kontroli str. 738-743)

W roku szkolnym 2015/2016 zapewniono wszystkim dzieciom czteroletnim, których rodzice o to wnioskowali miejsca w przedszkolu. Odbycie rocznego przygotowania przedszkolnego zapewniono wszystkim dzieciom pięcioletnim, a także dzieciom, które uzyskały odroczenie obowiązku szkolnego. Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę dzieciom pięcioletnim, których droga do przedszkola przekraczała 3 km. Gmina także zapewniła miejsca w przedszkolu dzieciom trzyletnim, których rodzice o to wnioskowali. (dowód: akta kontroli str. 597-627 i 733-734)

W dniu 25 kwietnia 2016 r. zastępca kierownika Referatu Organizacyjnego UMiG Bernardeta Bara przedłożyła kontrolującemu pisemną informację dotyczącą przebiegu postępowania rekrutacyjnego do Przedszkola Publicznego w Opatowie oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na rok szkolny 2016/2017, zgodnie z którą do oddziałów przedszkolnych przy Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 w Opatowie oraz Szkole Podstawowej w Kobyłanach zakwalifikowano wszystkie dzieci, których rodzice o to wnioskowali. W przypadku Samorządowego Zespołu Szkół Nr 1 w Opatowie, złożono 51 wniosków o przyjęcie dzieci, natomiast zakwalifikowano 50 dzieci (jeden rodzic, który złożył wniosek, następnie zrezygnował z ubiegania się o przyjęcie dziecka). Wobec powyższego zakwalifikowano wszystkie dzieci, których rodzice złożyli wnioski o przyjęcie i nie zrezygnowali z ubiegania się o przyjęcie dziecka. W przypadku Przedszkola Publicznego w Opatowie złożono 157 wniosków o przyjęcie, natomiast zakwalifikowano 139 dzieci. Wobec powyższego nie zostało dotychczas zakwalifikowanych 18 dzieci, z tego: ośmioro dzieci trzyletnich, jedno dziecko w wieku poniżej trzech lat, troje dzieci z innych gmin, jedno dziecko na podstawie wniosku złożonego po upływie wymaganego terminu, a rodzice pięciorga dzieci złożyli rezygnację z ubiegania się o przyjęcie do przedszkola. (dowód: akta kontroli str. 748)

Dyrektorzy podległych Gminie placówek prowadzących wychowanie przedszkolne nie dokonywali aktualizacji arkuszy organizacji tych podmiotów pod kątem zgodności danych zamieszczonych w systemie informacji oświatowej. W roku szkolnym 2015/2016 na dzień 30 września 2015 r. w systemie informacji oświatowej

w poszczególnych placówkach w zakresie wychowania zostały ujęte liczby dzieci rozbieżne z określonymi w arkuszach organizacji na rozpoczęcie roku szkolnego. Liczba dzieci według arkuszy organizacji była następująca: Przedszkole Publiczne w Opatowie – 142, oddział przedszkolny w Samorządowym Zespole Szkół Nr 1 w Opatowie - 44, oddział przedszkolny w Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 w Opatowie – 14, szkoła Podstawowa w Kobylanach – 10, natomiast według systemu informacji oświatowej wyniosła odpowiednio: 138, 47, 25 oraz 12. (dowód: akta kontroli str. 262-263, 420-452 i 493-497).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieterminowym opracowaniu projektu uchwały dotyczącej określenia kryteriów stosowanych na drugim etapie rekrutacji do przedszkoli, wymaganych art. 20c ust. 4-6 ustawy o systemie oświaty. Ww. projekt, został przedstawiony Radzie Miejskiej w dniu 21 marca 2016 r, mimo że zgodnie z §14 ust. 1 rozporządzenia MEN w sprawie postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego, organ prowadzący przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego podaje do publicznej wiadomości kryteria brane pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia tych kryteriów, a także liczby punktów możliwych do uzyskania za poszczególne kryteria do końca stycznia 2016 r.
2. Nieprawidłowo nadzorowano proces rekrutacji dzieci do Przedszkola Publicznego w Opatowie na rok szkolny 2016/2017 poprzez:
 - dopuszczenie do stosowania zasad rekrutacji, które ograniczyły prawo dziecka w wieku 6 lat do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w wybranej placówce, niezgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2016 r., stanowiącym, że wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat;
 - niezgodność przyjętych kryteriów na pierwszym i uzupełniającym etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkola z art. 20c ust. 2-6 ustawy o systemie oświaty (dla postępowania uzupełniającego również w regulaminach rekrutacji do oddziałów przedszkolnych przy Samorządowym Zespole Szkół Nr 1 w Opatowie i Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 w Opatowie);
 - dopuszczenie do uczestniczenia dyrektorów placówek w pracach Komisji Kwalifikacyjnej, co było niezgodne z §11 ust. 5 rozporządzenia MEN w sprawie postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego. (dowód: akta kontroli str. 536-553)

W toku kontroli, działając na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³ kontrolujący poinformował pisemnie Burmistrza o powyższych nieprawidłowościach i zwrócił się o udzielenie pisemnych wyjaśnień na temat przyczyn ich powstania oraz o podjętych działaniach w celu zapewnienia prawidłowego procesu rekrutacji. Burmistrz wyjaśnił, iż nieprawidłowości wyniknęły z niedopatrzenia i niezwłocznie zostaną usunięte. Nadmieniał, że wiedzę o nieprawidłowościach powziął dopiero w trakcie prowadzonej kontroli przez NIK. (dowód: akta kontroli str. 554-559)

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

W dniu 25 marca 2016 r. dyrektorzy Przedszkola Publicznego w Opatowie i publicznych placówek oświatowych wprowadzili regulaminy rekrutacji, uwzględniające uchwałę Rady Miejskiej w Opatowie Nr XVIII/164/2016 *w sprawie ustalenia kryteriów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do Przedszkola Publicznego w Opatowie oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Opatów.* (dowód: akta kontroli str. 561-591)

3. Nieprawidłowo nadzorowano proces rekrutacji na rok szkolny 2015/2016 do Przedszkola Publicznego w Opatowie i oddziałów przedszkolnych w Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 w Opatowie oraz w Szkole Podstawowej w Kobylanach, poprzez dopuszczenie do stosowania kryteriów postępowania niezgodnych z art. 20c ust. 2-6 ustawy o systemie oświaty. (dowód: akta kontroli str. 597-627)
4. W Przedszkolu Publicznym w Opatowie w 2015 r., w którym funkcjonowało sześć oddziałów, nie zapewniono właściwych warunków realizacji opieki przedszkolnej. W roku szkolnym 2014/2015 w trzech oddziałach w Przedszkolu Publicznym w Opatowie liczba dzieci była wyższa niż 25. W dwóch oddziałach wyniosła po 29, natomiast w jednym 27. W roku szkolnym 2015/2016 w jednym z oddziałów liczba dzieci była wyższa niż 25 i wyniosła 26. Powyższy stan naruszał postanowienia § 5 ust. 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, w myśl którego liczba dzieci w oddziale nie może przekraczać 25. (dowód: akta kontroli str. 420-444).

Odpowiedzialność z tytułu ww. nieprawidłowości ponosi Bernardeta Bara, nadzorująca działalność placówek oświatowych na terenie Gminy. Wyjaśniła, że niedopilnowanie wszystkich kwestii dotyczących nadzoru było spowodowane realizacją licznych innych terminowych obowiązków służbowych. Podała, że powyższa kwestia będzie obecnie skrupulatnie nadzorowana. (dowód: akta kontroli str. 745-746).

Uwaga dotycząca
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że w roku szkolnym 2015/2016 nie zapewniano dzieciom korzystającym z wychowania przedszkolnego w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych z terenu Miasta i Gminy Opatów opieki w ww. oddziałach po czasie przeznaczonym na realizację podstawy programowej. Część dzieci, które musiały przebywać dłużej w oddziale przedszkolnym ze względu do czasu pracy ich rodziców lub organizację dojazdu korzystały z opieki w ogólnodostępnej świetlicy szkolnej. Oddział przedszkolny jest podstawową jednostką organizacyjną przedszkola i w świetle art. 61 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie wchodzi w skład struktury organizacyjnej (klas) szkoły podstawowej. Świetlicę organizuje się w szkołach podstawowych, zgodnie z § 7 ust. 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, dla uczniów, którzy muszą dłużej przebywać w szkole ze względu na czas pracy ich rodziców (prawnych opiekunów), organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności wymagające zapewnienia uczniowi opieki w szkole. Natomiast oddziały przedszkolne mieszczące się w budynku szkoły podstawowej zachowują odrębność programową, a kształcenie i wychowanie jest w nim zorganizowane w odmienny sposób niż w oddziałach szkoły podstawowej na zasadzie odnoszącej się do przedszkoli tj. zgodnie z ramowym statutem przedszkola. Zgodnie z § 10 ust. 2 ramowego statutu publicznego przedszkola, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia dzienny czas pracy przedszkola (oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej) ustala organ prowadzący na wniosek dyrektora i rady rodziców.

2. NIK zauważa, że prawidłowość danych zawartych w zatwierdzanych przez organ prowadzący arkuszach organizacyjnych placówek może stanowić o skuteczności weryfikacji poprawności i zgodności ze stanem faktycznym ww. danych wprowadzanych do SIO. Zgodnie z art. 111 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej¹⁴ za wykonanie m.in. sprawdzenia kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych odpowiadają odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub upoważniona przez nich osoba.

Ocena cząstkowa

Gmina zapewniła dobrą dostępność czasową i lokalizacyjną (w tym dowóz dzieci) w Przedszkolu Publicznym w Opatowie, dzięki utworzeniu nowych miejsc opieki przedszkolnej dla dzieci najmłodszych osiągnięto poprawę upowszechnienia wychowania przedszkolnego w grupach wiekowych 3 i 4 latków. W roku szkolnym 2015/2016 i 2016/2017 zapewniono wszystkim dzieciom czteroletnim miejsca w przedszkolu, których rodzice o to wnioskowali, natomiast w 2016/2017 nie zapewniono miejsc w przedszkolach wszystkim dzieciom trzyletnim. Nieprawidłowo przygotowano i nadzorowano proces rekrutacji dzieci do Przedszkola Publicznego w Opatowie i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na lata szkolne 2015/2016 i 2016/2017. W Przedszkolu Publicznym w Opatowie w 2015 r., nie zapewniono właściwych warunków realizacji opieki przedszkolnej, dopuszczając do przekroczeń liczebności oddziałów przedszkolnych.

4. Nadzór nad placówkami wychowania przedszkolnego i formami opieki nad dziećmi do lat trzech

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UMiG, do zadań Referatu Organizacyjnego UMiG w zakresie oświaty należało w szczególności:

- prowadzenie nadzoru nad działalnością placówek oświatowych (przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazja);
- zapewnienie dzieciom w wieku realizacji rocznego przygotowania przedszkolnego;
- występowanie z wnioskami o zakładanie i likwidowanie szkół podstawowych i przedszkoli;
- zapewnienie szkołom podstawowym i przedszkolom warunków do pełnej realizacji programu nauczania i wychowania, drogą współdziałania z Radą Miejską i Burmistrzem;
- zapewnienie transportu i opieki dzieciom w związku z koniecznością dowożenia ich do szkół;
- prowadzenie ewidencji przedszkoli niepublicznych o zasięgu gminnym;
- sporządzanie sprawozdań i opracowań z dziedziny spraw oświatowych.

Regulamin organizacyjny UMiG nie zawierał zapisów stanowiących o przydzieleniu do realizacji referatom lub samodzielnym stanowiskom pracy w UMiG zadań wynikających z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Kierownikiem Referatu Organizacyjnego była Barbara Kłosińska, jednocześnie od 1 stycznia 2014 r. Sekretarz Gminy Opatów.

W Referacie Organizacyjnym UMiG wykonywanie zadań w zakresie opieki przedszkolnej począwszy od 6 września 2013 r. przydzielono do realizacji Bernardecie Barze, od 21 stycznia 2014 r. zastępcy kierownika referatu (od 1 września 2013 r. do 20 stycznia 2014 r. pełniącej obowiązki zastępcy kierownika referatu). Z dniem 6 września 2012 r. Burmistrz przydzielił do realizacji Danucie Kasprzyk, inspektorowi ds. obsługi klienta w ww. referacie koordynację zadań wynikających z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Powyższe określono w zakresach czynności pracowników, którzy przyjęli je do

¹⁴ Dz. U. z 2015 poz. 45, ze zm.

realizacji. Bernardeta Bara była odpowiedzialna za prowadzenie nadzoru nad działalnością przedszkola i placówek oświatowych. (dowód: akta kontroli str. 10-53).

W badanym okresie UMiG nie prowadził kontroli w oddziałach przedszkolnych w Samorządowym Zespole Szkół Nr 1 w Opatowie, Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 w Opatowie i Szkole Podstawowej im. Jana Pawła II w Kobylanach. W 2013 r. zostało skontrolowane Przedszkole Publiczne w Opatowie w zakresie opłaty stałej za wyżywienie oraz wydatków na zakup artykułów żywnościowych oraz Samorządowy Zespół Szkół Nr 1 w Opatowie w zakresie przestrzegania procedur dotyczących celowości wydatkowania środków publicznych i realizacji dochodów budżetowych. W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. UMiG nie przeprowadził kontroli oddziałów przedszkolnych w podległych Gminie placówkach oświatowych. Ze strony UMiG nie były prowadzone kontrole w Niepublicznym Punkcie Przedszkolnym w Opatowie. (dowód: akta kontroli str. 527-533).

Ze strony inspekcji sanitarnej, powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, okręgowego inspektora pracy oraz państwowej straży pożarnej w Samorządowym Zespole Szkół Nr 1 w Opatowie, Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 w Opatowie i Szkole Podstawowej im. Jana Pawła II w Kobylanach, nie były przeprowadzone w okresie 2013 (od 1 września) do 2016 r., kontrole dotyczące oddziałów przedszkolnych w tych placówkach oświatowych.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Opatowie, przeprowadził w Przedszkolu Publicznym w Opatowie 8 kontroli, w tym dwie sprawdzające. Kontrole dotyczyły stanu sanitarno – technicznego warunków przechowywania i produkcji posiłków, dostosowania mebli edukacyjnych do zasad ergonomii, stanu sanitarnego pomieszczeń i terenu wokół przedszkola. W wyniku ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a w przypadku sprawdzających ustalono, że wydane zalecenia zostały wykonane. Przedszkole Publiczne nie zostało skontrolowane przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, okręgowego inspektora pracy oraz państwową straż pożarną. (dowód: akta kontroli str. 499-507).

Zgodnie z prowadzonym przez Referat Organizacyjny UMiG *Rejestrem skarg*, w okresie 2013 – 2016 nie wpłynęły do UMiG skargi dotyczące Przedszkola Publicznego w Opatowie oraz oddziałów przedszkolnych w placówkach oświatowych znajdujących się na terenie Gminy. (dowód: akta kontroli str. 409-411).

W UMiG nie prowadzono w ramach procedury nadzoru, ewaluacji przyjętej organizacji i realizacji opieki instytucjonalnej nad dziećmi i jej wpływu na aktywizację zawodową mieszkańców, a także badania opinii społecznej w tym zakresie. Ze strony Gminy nie były prowadzone badania opinii społecznej w tym zakresie. Ponadto ze strony Gminy nie prowadzono analizy realizacji opieki nad dziećmi i jej wpływu na aktywizację zawodową rodziców (opracowania, badania ankietowe – także we współpracy z innymi instytucjami). (dowód: akta kontroli str. 596)

Burmistrz na sesjach Rady Miejskiej w Opatowie, stosownie do wymogów określonych w art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty przedłożył informacje z realizacji kształcenia, wychowania i opieki w Przedszkolu Publicznym w Opatowie oraz w placówkach oświatowych z terenu Gminy, tj. Samorządowym Zespole Szkół Nr 1 w Opatowie, Samorządowym Zespole Szkół Nr 2 w Opatowie i Szkole Podstawowej im. Jana Pawła II w Kobylanach. Ww. informacje zostały przedłożone w następujących terminach: 15 lipca 2013 r. za rok 2012/2013, 22 lipca 2014 r. za rok 2013/2014 oraz 22 lipca 2015 r. za rok 2015/2016. W związku z przedłożonymi przez Burmistrza informacjami, na posiedzeniu Rady nie zgłaszano wątpliwości i propozycji w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 375-406)

Stosownie do postanowień art. 34a ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, obowiązkiem organu prowadzącego szkołę, w tym przedszkole jest sprawować nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Nadzorowi podlega w szczególności:

- prawidłowość dysponowania przyznanymi jednostce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez nią środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem;
- przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów;
- przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Do wykonywania nadzoru, zgodnie z art. 34a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, powinno się stosować przepisy art. 33 ust. 3 pkt 1 i 2, stosownie do których osoby wykonujące czynności w zakresie nadzoru mają prawo wstępu do szkół oraz wglądu do prowadzonej przez szkołę dokumentacji dotyczącej przebiegu nauczania, wychowania i opieki oraz organizacji pracy. Ze strony UMiG począwszy od 2014 r. wobec Przedszkola Publicznego w Opatowie oraz oddziałów przedszkolnych w podległych Gminie placówkach oświatowych, powyższe czynności nadzorcze nie były realizowane. W 2013 r. ze strony UMiG w Przedszkolu Publicznym w Opatowie została przeprowadzona jedna kontrola, natomiast nie zostały skontrolowane oddziały przedszkolne. (dowód: akta kontroli str. 527-533).

Burmistrz nie sprawował skutecznego nadzoru nad procesem rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego, nie w pełni prawidłowo funkcjonował także system nadzoru nad liczebnością oddziałów przedszkolnych i rzetelnością danych zawartych w arkuszach organizacyjnych oraz nad sprawami finansowymi, jak wykazano w pkt 2 i 3 wystąpienia pokontrolnego.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Pomimo przypisania zadań nadzoru komórkom organizacyjnym i pracownikom UMiG, nadzór nad procesem rekrutacji dzieci do podległych Gminie placówek wychowania przedszkolnego oraz nadzór w zakresie spraw finansowych i organizacyjnych realizowanymi przez ww. podmioty nie był skutecznie sprawowany.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Opracowanie planów rozwoju i funkcjonowania form opieki nad dziećmi.
2. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad procesem rekrutacji do przedszkoli.
3. Zatwierdzenie arkuszy organizacyjnych placówek oświatowych, spełniających wymogi dotyczące maksymalnej dopuszczalnej liczebności oddziałów przedszkolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
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 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.

Kielce, dnia czerwca 2016 r.

Kontroler
Zbigniew Jurkowski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis

.....
podpis