



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.05.2016

P/16/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

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, z uwzględnieniem działań podejmowanych w okresie wcześniejszym, w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Zbigniew Biegaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99293 z 9 marca 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy Włoszczowa, ul. Partyzantów 14 (29-100) Włoszczowa (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Burmistrzem Gminy Włoszczowa od dnia 1 grudnia 2014 r. jest Grzegorz Dziubek. Uprzednio Burmistrzem, w okresie od 2 grudnia 2010 r. do 1 grudnia 2014 r., był Bartłomiej Dorywański. [Dowód: akta kontroli str. 3-5]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W Urzędzie opracowano dokumenty o charakterze strategicznym, w których jako zidentyfikowane zagrożenie dla rozwoju gminy Włoszczowa (dalej: Gmina) wskazano brak żłobków oraz niewystarczającą liczbę miejsc w przedszkolach w stosunku do liczby mieszkańców. W badanym okresie w Gminie nie podejmowano działań w celu zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. W dalszej perspektywie zaplanowano, przy wykorzystaniu finansowania zewnętrznego, rozbudowę i modernizację bazy przedszkolnej wraz z możliwością utworzenia oddziału żłobkowego przy samorządowym przedszkolu. Potrzeba objęcia opieką instytucjonalną dzieci w wieku do lat trzech została także dostrzeżona przez kierownictwo jednego z największych zakładów pracy funkcjonujących na terenie Gminy, co skutkowało podjęciem przez ww. jednostkę inicjatywy utworzenia zakładowego żłobka.

Chociaż sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, po dokonanej reorganizacji, nie została zaktualizowana, to w latach 2013/2014-2015/2016 liczba miejsc w tych placówkach zapewniła spełnienie wymogów ustawowych, a rozkład przestrzenny i przyjęta organizacja pracy placówek wychowania przedszkolnego odpowiadała potrzebom rodziców. Działania Urzędu podjęte w celu diagnozowania i monitorowania potrzeb w zakresie zapewnienia opieki przedszkolnej na rok szkolny 2016/2017 okazały się niewystarczające, gdyż nie zapewniono miejsc w przedszkolach dla wszystkich dzieci, których rodzice o to wnioskowali, natomiast w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych pozostały miejsca niewykorzystane. Zdaniem NIK, podobna sytuacja może nastąpić w roku szkolnym 2017/2018.

Gmina zapewniła finansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Środki pochodzące z dotacji na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego rozliczono prawidłowo i terminowo. W Urzędzie funkcjonował nadzór nad placówkami

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg 3-stopniowej skali ocen jest nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, NIK stosuje ocenę opisową.

wychowania przedszkolnego w zakresie finansowym oraz bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, nie dokonywano jednak w badanym okresie kompleksowych kontroli ww. placówek. Stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu postępowania rekrutacyjnego na lata szkolne 2015/2016 i 2016/2017.

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

1.1. Gmina posiadała dokumenty dotyczące strategii rozwoju i rozwiązywania problemów społecznych, tj. *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2010-2017²* oraz *Strategię Rozwoju Gminy na lata 2015-2024³*. W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* przedstawiono diagnozę problemów społecznych (korzystając z danych uzyskanych z Ośrodka Pomocy Społecznej, Powiatowego Urzędu Pracy, Urzędu Gminy, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Poradni Zdrowia Psychicznego i Poradni Leczenia Uzależnień oraz Komendy Powiatowej Policji we Włoszczowie) oraz dotychczasowe trendy w zakresie liczby ludności i przyrostu naturalnego. Wśród dominujących problemów społecznych Gminy wymieniono bezrobocie, wskazując m.in., że młode kobiety po urodzeniu dziecka nie mogą wrócić do pracy. W *Strategii* nie wskazano propozycji rozwiązania tego problemu, nie wskazano również kierunków niezbędnych działań w zakresie opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech oraz sposobu ich realizacji i finansowania. [Dowód: akta kontroli str. 6-25]

W analizie obszarów problemowych, dokonanej w *Strategii rozwoju Gminy na lata 2015-2024*, jako słabe strony wskazano niezadawalający stan techniczny budynków, w których funkcjonują przedszkola, brak żłobków oraz zbyt małą, w stosunku do potrzeb mieszkańców, liczbę miejsc w przedszkolach. Wśród wniosków wskazanych w wyniku ww. analizy zawarto dążenie do zapewnienia do 2024 r. miejsc w przedszkolach dla wszystkich dzieci oraz zapewnienia miejsc dzieciom w wieku do lat 3 w żłobkach. Zwrócono uwagę, że powrót na rynek pracy osób przebywających na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich lub wychowawczych, będzie możliwy pod warunkiem zagwarantowania instytucjonalnej opieki nad dziećmi. Ponadto uznano, że budynki przedszkoli powinny zostać odnowione w celu zapewnienia bezpieczeństwa przebywającym w nich podopiecznym i wychowawcom, a także zachowania podstawowych standardów w tego typu obiektach użyteczności publicznej. Realizacja ww. zamierzeń będzie możliwa dzięki dofinansowaniu ze środków unijnych dostępnych w nowej perspektywie finansowej 2014-2020. [Dowód: akta kontroli str. 26-30]

W Gminie w latach 2013, 2014 i 2015 odpowiednio 125, 130 i 89 kobiet nie powróciło do pracy po urloпах macierzyńskich, rodzicielskich lub wychowawczych. [Dowód: akta kontroli str. 810]

Grzegorz Dziubek, Burmistrz Gminy wyjaśnił, *najważniejszym działaniem jakie Gmina Włoszczowa podejmie w najbliższym czasie w celu zapewnienia – w jak najszerszym zakresie – opieki w żłobkach i miejsc w przedszkolach dla wszystkich zapisanych do nich dzieci, będzie budowa nowego przedszkola z oddziałem żłobkowym. Ponadto już w tym roku szkolnym w celu objęcia wychowaniem przedszkolnym jak największej liczby dzieci (również tych, co, do których gmina jeszcze nie ma obowiązku przyjęcia) uruchomionych zostanie 75 dodatkowych miejsc.* [Dowód: akta kontroli str. 785-789]

W Gminie nie opracowano odrębnej strategii w zakresie funkcjonowania i rozwoju opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, oraz w wieku przedszkolnym, na podstawie której można

² Uchwała nr XLI/318/10 Rady Miejskiej we Włoszczowie z 28 stycznia 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Włoszczowa na lata 2010-2017.

³ Uchwała nr XII/104/15 Rady Miejskiej we Włoszczowie z 21 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Włoszczowa na lata 2015-2024.

byłoby określić kierunki zmian w sieci opieki instytucjonalnej nad dziećmi. Burmistrz Grzegorz Dziubek wyjaśnił, w Gminie nie opracowano strategii w zakresie opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech z powodu rozproszenia w jednostkach organizacyjnych (Urząd Gminy Włoszczowa, Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej we Włoszczowie) zakresu kompetencji w obu tych kwestiach, a także niedookreślenia, która z ww. jednostek miałaby taką strategię opracować. Aktualnie Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej we Włoszczowie pracuje nad opracowaniem, które będzie obejmowało te zagadnienia. [Dowód: akta kontroli str. 785-789]

W wieloletniej prognozie finansowej obejmującej lata 2013-2016 nie zaplanowano zwiększenia środków finansowych na zadania inwestycyjne i remontowe, pozwalające na zwiększenie liczby miejsc w przedszkolach oraz stworzenie możliwości zapewnienia opieki dzieciom do lat trzech. [Dowód: akta kontroli str. 252]

1.2. W uchwale z 30 maja 2012 r. ustalono sieć przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych⁴, którą stanowiło pięć publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę oraz oddziały przedszkolne w trzech szkołach podstawowych⁵. W związku z utworzeniem w roku szkolnym 2013/2014 oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Koniecznie sieć ta uległa zmianie.

Ponadto, ustalona ww. uchwałą, sieć placówek wychowania przedszkolnego w Gminie nie obejmowała Przedszkola Samorządowego w Bebelnie, które zostało zlikwidowane dopiero z dniem 31 sierpnia 2013 r.⁶ [Dowód: akta kontroli str. 31-34, 70-73, 76]

W Gminie w roku szkolnym 2013/2014 funkcjonowało pięć przedszkoli samorządowych oraz pięć oddziałów przedszkolnych w czterech szkołach podstawowych⁷, dysponujących ogółem 537 miejscami, w tym 442 miejscami w przedszkolach i 95 miejscami w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. W latach 2014/2015 i 2015/2016 na terenie Gminy funkcjonowało sześć przedszkoli publicznych, w tym jedno prowadzone przez inną osobę prawną niż Gmina. W roku szkolnym 2015/2016 ze względu na zmniejszającą się liczbę dzieci uczęszczających do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych utrzymano je tylko przy trzech szkołach podstawowych, tj.: w Szkole Podstawowej nr 2 we Włoszczowie, Szkole Podstawowej w Czarnicy i Szkole Podstawowej w Kurzelowie. W latach tych publiczne placówki wychowania przedszkolnego dysponowały odpowiednio 534, 536 miejscami, w tym w przedszkolach 443, 481 miejscami. [Dowód: akta kontroli str. 35, 40, 155-250]

W Gminie od 13 sierpnia 2012 r. funkcjonowało niepubliczne przedszkole „Tęczowa Kraina” założone przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Edukacji w Bebelnie „Nasze dzieci w naszej szkole”⁸. W latach 2012/2013-2013/2014 ww. przedszkole niepubliczne dysponowało 36 miejscami opieki przedszkolnej. Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Edukacji w Bebelnie, na podstawie zawartych z Gminą umów najmu, korzystało odpłatnie z części nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem szkoły podstawowej. Stowarzyszenie to w dniu 29 września 2014 r. wystąpiło z wnioskiem do Burmistrza o udzielenie zezwolenia na założenie przedszkola publicznego. W wyniku podjętej przez Burmistrza decyzji⁹, od 1 stycznia 2015 r. w Bebelnie funkcjonowało przedszkole publiczne „Tęczowa Kraina”. Dotychczas funkcjonujące Przedszkole Niepubliczne „Tęczowa Kraina” w Bebelnie zostało wykreślone z ewidencji szkół i placówek niepublicznych z dniem 31 grudnia 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 36-38, 74-75, 772-783]

⁴ Uchwała nr XX/167/12 Rady Miejskiej we Włoszczowie. Ww. uchwała zmieniała uchwałę Rady Miejskiej we Włoszczowie z 7 sierpnia 2008 r.

⁵ Przedszkola samorządowe w: Koniecznie, Kurzelowie, Łachowie oraz Przedszkole Samorządowe nr 2 we Włoszczowie i Przedszkole Samorządowe nr 3 we Włoszczowie oraz oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych w Czarnicy, Kurzelowie i we Włoszczowie.

⁶ Rada Miejska we Włoszczowie podjęła 30 maja 2012 r. uchwałę w sprawie likwidacji Przedszkola Samorządowego w Bebelnie, uchwała ta jednak została unieważniona na mocy rozstrzygnięcia nadzorczego nr PNK.I.4131.68.2012 Wojewody Świętokrzyskiego z 3 lipca 2012 r.

⁷ Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych: nr 2 we Włoszczowie, w Kurzelowie, w Koniecznie oraz w Czarnicy.

⁸ Wpisane 13 sierpnia 2012 r. do ewidencji placówek niepublicznych prowadzonej przez Gminę.

⁹ Decyzja nr 4120.1.2014 z 27 listopada 2014 r.

Burmistrz Grzegorz Dziubek wyjaśnił: *Wydanie pozytywnej decyzji w sprawie utworzenia Publicznego Przedszkola „Tęczowa Kraina” w Bebelnie podyktowane było faktyczną sytuacją, w jakiej funkcjonowało Niepubliczne Przedszkole w Bebelnie. Przedszkole to, działając w formie niepublicznej prowadziło swoją działalność, jako quasi-przedszkole publiczne, nie pobierając od rodziców żadnych dodatkowych opłat z tytułu korzystania z wychowania przedszkolnego.* [Dowód: akta kontroli str. 785-789]

W badanym okresie na terenie Gminy funkcjonowały dwa przedszkola niepubliczne prowadzone przez osoby fizyczne, tj. „Kubuś Puchatek” w Woli Wiśniowej oraz „Zaczarowany Ogród” we Włoszczowie. Przedszkola te, zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁰ zostały ujęte w ewidencji placówek niepublicznych¹¹. W latach 2013/2014, 2014/2015 przedszkola niepubliczne dysponowały 96 miejscami, a od 2015/2016 r. 80 miejscami. [Dowód: akta kontroli str. 35-39, 225-250]

W latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016 liczba dzieci w wieku od 3 do 4 lat zameldowanych na terenie Gminy wynosiła odpowiednio 191, 200, 205, liczba dzieci w wieku od 4 do 5 lat – 222, 190, 197 oraz w wieku od 5 do 6 lat – 200, 227 i 189. Dzieci w wieku od 6 do 7 lat w ww. latach szkolnych było odpowiednio 196, 198 i 218.

Wskaźnik liczby dzieci w wieku przedszkolnym przypadających na jedno miejsce w przedszkolach w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015 wynosił odpowiednio 1,16 i 1,15 i był niższy od średniego wskaźnika dla województwa świętokrzyskiego¹². Ofertę miejsc wychowania przedszkolnego uzupełniały placówki niepubliczne, które oferowały 96 miejsc. [Dowód: akta kontroli str. 35, 40]

Na terenie Gminy nie funkcjonowały w badanym okresie placówki opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Z ewidencji ludności wynikało, że w latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016 liczba dzieci w wieku od 20 tygodnia do trzech lat zameldowanych w ww. latach na terenie Gminy wynosiła odpowiednio 519, 496 i 484 dzieci. [Dowód: akta kontroli str. 40]

Z wyjaśnień Burmistrza Gminy Grzegorza Dziubka wynika, że Urząd nie prowadził, w sposób sformalizowany, działań promocyjnych w zakresie upowszechniania instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. [Dowód: akta kontroli str. 785-789]

Z informacji uzyskanej od członka Zarządu firmy ZPUE S.A. grupy Koronea (dalej: Firma) wynika, że Firma ta podjęła inicjatywę utworzenia żłobka zakładowego, w odpowiedzi na zapotrzebowanie zgłoszone przez jej pracowników, zatrudnionych w *Zakładzie produkcyjnym we Włoszczowie*. Żłobek zakładowy mógłby w przyszłości zapewnić opiekę dla 24 dzieci. Zasadność tego działania znalazła potwierdzenie w wynikach ankiety przeprowadzonej wśród pracowników, którą objęto 350 osób, w tym 50 osób – mieszkańców powiatu włoszczowskiego (w wieku od 19 do 40 lat) oraz 300 osób – pracowników *Zakładu produkcyjnego we Włoszczowie* (w wieku od 21 do 42 lat). Realizacja zamierzenia utworzenia żłobka związana będzie z przeprowadzeniem adaptacji, wytypowanego już przez Firmę, budynku o powierzchni ok. 150 m², położonego w pobliżu osiedli mieszkaniowych. Dotychczas zgromadzono niezbędne pozwolenia na wykonanie prac adaptacyjnych. Planowany całkowity koszt realizacji projektu ma wynieść 997,2 tys. zł. Firma planuje wnioskowanie o dofinansowanie w wysokości 841,8 tys. zł z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego. [Dowód: akta kontroli str. 769-771]

1.3. W roku szkolnym 2016/2017 w Gminie, w przypadku zwiększonej liczby kandydatów do placówek przedszkolnych, zaplanowano utworzenie dodatkowych oddziałów przedszkolnych: w Przedszkolu Samorządowym w Łachowie oraz w szkołach podstawowych we Włoszczowie i w Koniecznie. W wyniku poszerzenia bazy przedszkolnej Gmina może dysponować 631 miejscami w publicznych placówkach przedszkolnych, w tym 506 miejscami w przedszkolach. [Dowód: akta kontroli str. 76]

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

¹¹ Wpisu dokonano odpowiednio 31 sierpnia 2009 r. i 29 września 2015 r.

¹² Wskaźnik ten dla województwa świętokrzyskiego wyniósł odpowiednio dla 2013 r. i 2014 r. – 1,43 i 1,36 (źródło Bank Danych Lokalnych – GUS).

Dostępne miejsca w publicznych przedszkolach wraz z oddziałami przedszkolnymi zorganizowanymi w publicznych szkołach podstawowych, mogą nie zapewnić w roku szkolnym 2017/2018 wymaganej art. 14 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹³, możliwości spełniania rocznego obowiązku przygotowania przedszkolnego przez dzieci zamieszkałe na obszarze Gminy oraz realizowania wychowania przedszkolnego przez dzieci trzyletnie, czteroletnie i pięcioletnie. W Gminie może zabraknąć miejsc nawet dla 129 dzieci w wieku od 3 do 6 lat, a dla dzieci poniżej 3 roku życia może nie być miejsc w przedszkolach. [Dowód: akta kontroli str. 76]

1.4. Zapewnienie obsługi zadań z zakresu oświaty należących do kompetencji organów prowadzących, określonych w ustawie o systemie oświaty powierzono Zespołowi Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli (dalej: Zespół)¹⁴. [Dowód: akta kontroli str. 41-64]

W Zespole utworzono stanowisko ds. oświatowych, do zadań którego należało m.in: prowadzenie spraw z zakresu zadań oświatowych (w tym spraw dotyczących rekrutacji do szkół i przedszkoli), przygotowywanie danych do Systemu Informacji Oświatowej (SIO), przygotowywanie projektów uchwał przedkładanych do zatwierdzenia Burmistrzowi Gminy. [Dowód: akta kontroli str. 52-69]

Zgodnie z § 36 ust. 1 pkt 20 regulaminu organizacyjnego Urzędu, realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁵, w tym prowadzenia rejestrów żłobków i klubów dziecięcych, wyboru dziennych opiekunów oraz sprawowanie nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami przypisano Wydziałowi Spraw Obywatelskich. [Dowód: akta kontroli str. 790-803]

W Gminie nie monitorowano potrzeb w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech. Nie powierzono żadnej komórce organizacyjnej zadań związanych ze zbieraniem i przetwarzaniem informacji, prowadzeniem analiz i diagnoz dotyczących funkcjonowania opieki nad dziećmi do lat trzech. [Dowód: akta kontroli str. 785-789]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieopracowaniu przez Burmistrza Gminy projektu uchwały aktualizującej sieć przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, niezwłocznie po dokonanej reorganizacji (utworzeniu w roku szkolnym 2013/2014 oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Koniecznie). Obowiązek ustalenia sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach wynika z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Z wyjaśnienia Burmistrza Gminy Grzegorza Dziubka wynika, że brak aktualizacji sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę wynikał z niedopatrzenia, które spowodowane było pośpiechem przy tworzeniu oddziału przedszkolnego, gdy zaistniała potrzeba przyjęcia do przedszkola w Koniecznie większej liczby zgłoszonych dzieci. Burmistrz ponadto stwierdził, że uchwała o sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych zostanie zaktualizowana. [Dowód: akta kontroli str. 70-73, 785-789]

Ocena cząstkowa

W Urzędzie opracowano dokumenty o charakterze strategicznym, w których wskazano na istnienie ważnego problemu, jakim jest dążenie do poprawy w zakresie zapewnienia opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Chociaż sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych po dokonanej reorganizacji nie została zaktualizowana, to w latach 2013/2014-2015/2016 liczba miejsc w tych placówkach zapewniła spełnienie wymogów ustawowych oraz potrzeb zgłaszanych w tym zakresie przez mieszkańców Gminy. Jednak w związku z koniecznością zapewnienia od roku szkolnego 2017/2018 opieki przedszkolnej dzieciom w wieku od trzech do sześciu lat, liczba miejsc w publicznych placówkach przedszkolnych może okazać się

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 35, dalej: ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty.

¹⁴ Uchwała Rady Miejskiej nr XII/102/95 Rady Miejskiej z 30 listopada 1995 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Włoszczowa Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Przedszkoli.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 157.

niewystarczająca. W Gminie nie podejmowano działań w celu zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

2. Środki na realizację opieki nad dziećmi do lat 3 i opieki przedszkolnej i ich wykorzystanie

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013-2015 r. Gmina nie planowała i nie ponosiła żadnych wydatków związanych z finansowaniem opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.

W 2014 i 2015 r. na wychowanie przedszkolne zaplanowano wydatki odpowiednio w kwocie 4.730 tys. zł i 4.936 tys. zł, w tym w rozdziale 80103 (oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych) odpowiednio 431 tys. zł i 390 tys. zł; w rozdziale 80104 (przedszkola) 4.299 tys. zł i 4.464 tys. zł, ponadto w 2015 r. zaplanowano w rozdziale 80149 (realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego) kwotę 80 tys. zł. Dotacje podmiotowe dla dwóch przedszkoli prowadzonych przez inne podmioty zaplanowano w latach 2014-2015 w wysokości odpowiednio ogółem 625 tys. zł i 701 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 77-78]

W latach 2014-2015 wydatki ogółem na realizację wychowania przedszkolnego wykonano w stosunku do planu odpowiednio w wysokości 95,9% i 92,3% (tj. 4.535 tys. zł i 4.556 tys. zł), w tym w rozdziale 80103 w 99,3% i 95,9% (w kwotach 428 tys. zł i 374 tys. zł), w rozdziale 80104 w 95,5% i 92,5% (w kwotach 4.107 tys. zł i 4.129 tys. zł), realizacja wydatków zaplanowanych w rozdziale 80149 wyniosła 51 tys. zł (63,8% planowanych). Dotacja podmiotowa dla przedszkoli niepublicznych została wykorzystana w 2014 r. 87,0%, tj. w kwocie 544 tys. zł, natomiast w 2015 r. wykorzystano 579 tys. zł (tj. 82,5%).

W latach 2014-2015 wykorzystano dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w kwotach odpowiednio 724,8 tys. zł i 751,1 tys. zł. Ww. dotacja celowa stanowiła odpowiednio 15,99% i 16,48% wykonanych wydatków przeznaczonych na wychowanie przedszkolne w Gminie. Na realizację zadań pozaszkolnych Gmina otrzymała także otrzymana w ww. latach subwencję w kwotach 91,5 tys. zł i 119,8 tys. zł.

Wśród wydatków realizowanych w 2014 r. i w 2015 r. w rozdziale 80103 największą kwotę (91,4% i 90,1%) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 391,0 tys. zł, 337,0 tys. zł, podobnie wśród wydatków w ramach rozdziału 80104 stanowiły one 71,4%, 71,9% ogólnych wydatków (2.968 tys. zł i 2.968 tys. zł).

W 2014 r. wydatki związane z przekazywaną dotacją podmiotową dla placówek wychowania przedszkolnego, prowadzonych inne podmioty wyniosły 544 tys. zł, tj. 12,0% ogółu wydatków, w 2015 r. – 579 tys. zł, tj. 12,7% ogółu wydatków. W latach 2014-2015 wydatki majątkowe związane z realizacją wychowania przedszkolnego stanowiły odpowiednio 2,22% i 0,5% ogółu wydatków. [Dowód: akta kontroli str. 77-78]

Zrealizowane wydatki ogółem na wychowanie przedszkolne w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i przedszkolach, w przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy wyniosły w 2014 r. i 2015 r. odpowiednio 226 zł i 225 zł [Dowód: akta kontroli str. 77-78]

W Gminie określono tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół i przedszkoli prowadzonych przez inny organ niż Gmina Włoszczowa oraz tryb i zakres przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji¹⁶. Podstawą otrzymania dotacji był wniosek osoby prowadzącej placówkę złożony do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, wysokość przekazywanej dotacji zależała od faktycznej liczby dzieci wykazanych przez osobę prowadzącą placówkę. Zgodnie z ww. zasadami udzielano dotacji placówkom niepublicznym oraz placówce publicznej prowadzonej przez stowarzyszenie. Miesięczna wysokość dotacji przekazywana placówce publicznej wynosiła średnio w 2015 r. – ok. 830,51 zł. [Dowód: akta kontroli str. 82-124]

¹⁶ Uchwałą nr XXII/177/12 Rady Miejskiej we Włoszczowie z 27 sierpnia 2012 r oraz uchwałą nr XIII/123/16 Rady Miejskiej we Włoszczowie z 15 lutego 2016 r.

W 2015 r. Gmina uzyskała zwrot z innych gmin kosztów wychowania przedszkolnego, zgodnie z art. 79a ustawy o systemie oświaty – w kwocie 7 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 79-81]

Zgodnie z dyspozycją Burmistrza i Skarbnika Gminy, zawartą w piśmie z dnia 7 września 2015 r. skierowanym do dyrektorów jednostek organizacyjnych Gminy, Zespół przedłożył materiały planistyczne do projektu budżetu Gminy na 2016 r. w układzie klasyfikacji budżetowej ustalonej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁷. Podstawowymi kryteriami przy sporządzeniu ww. planu finansowego na 2016 r. były: limit etatów (na poziomie roku 2015), wydatki bieżące (nie wyższe niż w 2015 r.) z ujęciem możliwych oszczędności, wynagrodzenia na poziomie 2015 r. (z uwzględnieniem minimalnego wynagrodzenia w 2016 r.).

W 2016 r. zaplanowano na realizację wydatków na wychowanie przedszkolne ogółem 4.543,7 tys. zł, tj. 99,7% wykonanych wydatków w 2015 r., w tym w rozdziałach 80103 – 341,8 tys. zł (co stanowiło 91,3% wykonania z 2015 r.), 80104 – 4.202 tys. zł (101,8% wykonania z 2015 r.). Wysokość dotacji podmiotowej zaplanowano w wysokości 576 tys. zł, tj. 99,5% kwoty zrealizowanej w 2015 r., w tym dla niepublicznych placówek zaplanowano 298 tys. zł a dla placówek publicznych 278 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 79-81, 127, 125-126]

W projekcie planu wydatków budżetowych na 2016 r. uwzględniono funkcjonowanie trzech oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych (w Kurzelowie, Czarncy i Zespole Placówek Oświatowych nr 2 we Włoszczowie) oraz pięciu przedszkoli samorządowych prowadzonych przez Gminę i jednego przedszkola publicznego „Tęczowa Kraina” w Bebelnie. Uwzględniono także dwa przedszkola niepubliczne prowadzone przez osoby fizyczne – „Kubuś Puchatek” w Woli Wiśniowej i „Zaczarowany Ogród” we Włoszczowie. Projekt planu finansowego na 2016 r. uwzględniał liczbę dzieci uczęszczających do ww. placówek wg stanu na dzień 1 września 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 127]

Rada Miejska w dniu 5 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne oraz oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych prowadzone przez Gminę¹⁸. W uchwale tej ustalono wysokość opłaty za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze, wykraczające poza podstawę programową (powyżej 5 godzin) w wysokości 1 zł. W uchwale nie określono zasad całkowitego lub częściowego zwalniania z opłat za świadczenia opiekuńczo-wychowawcze, wykraczające poza podstawę programową, realizowane w czasie pobytu dziecka w przedszkolu. Ww. zasady Rada Miejska określiła w przyjętej w uchwale nr XXX/295/2013 z 14 listopada 2013 r. w sprawie wsparcia rodzin wielodzietnych i przyjęcia Programu „Włoszczowska Karta Dużej Rodziny”. Zgodnie z przyjętym programem uchwalono, że dla dzieci z rodzin wielodzietnych zostanie zapewniona nieodpłatna opieka w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę (§ 3 ust. 1 pkt 4 ww. uchwały). W latach 2014-2015 z ww. pomocy skorzystało odpowiednio 39 i 44 dzieci, a w 2016 r. z nieodpłatnej opieki w placówkach wychowania przedszkolnego korzysta 54 dzieci. [Dowód: akta kontroli str. 128-132, 134-136, 137]

Warunki korzystania przez dzieci z wyżywienia regulowano zarządzeniami wydawanymi przez dyrektorów przedszkoli lub dyrektorów szkół, w których utworzono oddziały przedszkolne. We wszystkich wydanych zarządzeniach wskazywano, że w przypadkach szczególnie trudnej sytuacji rodziny i w uzasadnionych przypadkach losowych rodzice dziecka mogą wystąpić do dyrektora z wnioskiem o zwolnienie z całości lub części z opłat za posiłki. Decyzję o zwolnieniu ucznia z całości lub części opłat za posiłki, w oparciu o upoważnienie udzielone przez organ prowadzący podejmuje dyrektor przedszkola. W zarządzeniach wskazano, że uczniowie z rodzin będących w trudnej sytuacji materialnej mogą ubiegać się o dofinansowanie do wyżywienia w Ośrodku Pomocy Społecznej we

¹⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

¹⁸ Uchwała nr XXXIX/361/14 Rady Miejskiej we Włoszczowie z 5 czerwca 2014 r., unieważniona Rozstrzygnięciem Nadzorcym Wojewody Świętokrzyskiego nr PNK.I.4130.33.2014, ponownie ustalona uchwałą nr XL/379/14 z 25 września 2014 r.

Włoszczowie. W 2015 r. 57 dzieci korzystało z dofinansowania do wyżywienia. [Dowód: akta kontroli str. 138-144]

2.2. Gmina w okresie objętym kontrolą nie podejmowała działań w celu uzyskania dodatkowych środków zewnętrznych na finansowanie opieki przedszkolnej. [Dowód: akta kontroli str. 785-789]

2.3. W okresie objętym kontrolą Zespół, zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego¹⁹, terminowo przekazywał roczne rozliczenie wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. [Dowód: akta kontroli str. 145-155]

Ustalone
nieprawidłowości
Ocena częściowa

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

W Gminie zapewniono finansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Środki pochodzące z dotacji celowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego rozliczono prawidłowo i terminowo.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie funkcjonowały placówki opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. [Dowód: akta kontroli str. 785-789]

Na podstawie arkuszy organizacji przedszkoli na rok szkolny 2015/2016 oraz danych wprowadzonych do SIO można stwierdzić, że placówki wychowania przedszkolnego w Gminie oferowały możliwość korzystania z opieki w szerokim zakresie godzin. W Przedszkolach Samorządowych nr 2 i nr 3 we Włoszczowie umożliwiono objęcie opieką dzieci w godzinach od 6.30 do 16.30, w Przedszkolu w Koniecznie od 7.00 do 16.00, w Przedszkolu w Kurzelowie od 7.30 do 16.30, a w Przedszkolu w Łachowie od 7.30 do 15.30. W oddziale przedszkolnym w Szkole Podstawowej nr 2 we Włoszczowie dzieci mogły uczestniczyć w zajęciach od godziny 7.00 do 15.00, a w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych w Kurzelowie i Czarnicy zajęcia rozpoczynały się odpowiednio od godziny 7.45 i 8.00 a kończyły o 12.45 i 13.00. Czas pracy w tych placówkach ustalany był na podstawie analizy potrzeb rodziców zgłaszanych we wnioskach o przyjęcie dziecka do przedszkola. W roku szkolnym 2015/2016 spośród 455 dzieci uczęszczających do przedszkoli prowadzonych przez Gminę²⁰, znacząca większość (85%) pozostawała w przedszkolu dłużej niż pięć godzin dziennie. [Dowód: akta kontroli str. 133, 251-315]

W roku szkolnym 2015/2016 w Gminie zapewniono dobrą „dostępność przestrzenną” opieki przedszkolnej (tj. 78% mieszkańców Gminy zamieszkiwało w odległości mniejszej niż 3 km od placówek wychowania przedszkolnego). Do placówek przedszkolnych dowożono dzieci z 50% sołectw Gminy – 46 dzieci korzystało z transportu i opieki zapewnianej przez Gminę (w tym 19 dzieci dowożono do przedszkoli i 27 dzieci do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych). [Dowód: akta kontroli str. 316-321]

Organizację pracy przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych określono w 2015/106 r. w zatwierdzonych przez Burmistrza Gminy arkuszach organizacji tych placówek, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół²¹. W roku tym zarówno w przedszkolach jak i w oddziałach przedszkolnych funkcjonujących w szkołach podstawowych liczba dzieci w oddziałach była zgodna z § 5 ust. 2 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia, tj. nie przekraczała 25 dzieci w oddziale.

¹⁹ Dz. U. poz. 956, ze zm.

²⁰ Wg stanu na 1 września 2015 r.

²¹ Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.

Dane dotyczące liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w Gminie, wprowadzone do SIO (wg stanu na 30 września 2015 r.) nie były zgodne z danymi zawartymi w zatwierdzonych arkuszach organizacyjnych placówek przedszkolnych. W arkuszach organizacyjnych Przedszkoli Samorządowych nr 2 i nr 3 we Włoszczowie wykazano odpowiednio 149 i 170 dzieci, natomiast w SIO wykazano 147 i 169 dzieci, w arkuszach organizacyjnych przedszkoli w: Koniecznie, Kurzelowie i Łachowie wykazano odpowiednio 46, 50 i 22 dzieci, podczas gdy w SIO wykazano 47, 48 i 24 dzieci. Ww. dane w arkuszach organizacyjnych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych funkcjonujących przy szkołach podstawowych nie były aktualizowane. [Dowód: akta kontroli str. 252-315]

3.2. Na rok szkolny 2015/2016 dyrektorzy placówek wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez Gminę, realizując wymóg art. 6a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw²² uzgodnili z Burmistrzem terminy przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego. Regulaminy rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego w Gminie na 2015/2016 r. przewidywały, w przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego, stosowanie dodatkowych kryteriów, którym została przypisana punktacja. Kryteria te winny być, zgodnie z art. 20c ust. 6 ustawy o systemie oświaty, ustalone przez organ prowadzący wraz z wykazem dokumentów potwierdzających ich spełnienie. Rada Gminy nie podjęła uchwały dotyczącej określenia ww. kryteriów na rok szkolny 2015/2016. [Dowód: akta kontroli str. 322-342]

Do pięciu przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę w roku szkolnym 2015/2016 wpłynęło 448 wniosków (kart zgłoszenia do przedszkola), w tym do przedszkoli we Włoszczowie 366 wniosków. W wyniku prowadzonej rekrutacji przyjęto do przedszkoli 433 dzieci. W przedszkolach w Łachowie, Koniecznie i Kurzelowie przyjęto wszystkie dzieci, których rodzice o to wnioskowali. Do Przedszkola Samorządowego nr 3 we Włoszczowie nie zostało przyjętych 13 dzieci, siedmiu dzieciom czteroletnim zaproponowano miejsca w Przedszkolu Samorządowym nr 2 we Włoszczowie, pozostałe dzieci także zostały przyjęte do przedszkola – na wolne miejsca, które powstały we wrześniu po rezygnacji części rodziców z umieszczenia dzieci w tym przedszkolu. [Dowód: akta kontroli str. 413-427]

Postępowanie rekrutacyjne do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na rok szkolny 2016/2017, rozpoczęto w Gminie od przyjęcia przez Radę Miejską we Włoszczowie w dniu 21 grudnia 2015 r. uchwały nr XII/106/2015 w sprawie określenia kryteriów stosowanych w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego na obszarze Gminy, wymaganych art. 20c ust. 4-6 ustawy o systemie oświaty. Na podstawie ww. uchwały najwyższym punktowym (4 pkt) kryterium dodatkowym była sytuacja rodzinna, w której oboje rodzice wnioskujący o miejsce w przedszkolu pracowali²³, natomiast gdy pracował tylko jeden rodzic – komisja rekrutacyjna mogła przyznać 2 pkt. Kryteria te nie pozwalały w pełni uwzględnić potrzeb i sytuacji rodziców samotnie wychowujących dzieci, nie wypełniały także normy wyrażonej w art. 20c ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym *na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący, z uwzględnieniem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi*. Na ww. niezgodność zwrócił uwagę wojewoda świętokrzyski, który w trybie nadzoru zwrócił²⁴ się do przewodniczącego Rady Miejskiej we Włoszczowie z propozycją zmiany zapisów przedmiotowej uchwały w sposób, zapewniający zrównanie kryteriów dla rodzin, w których pracują oboje rodzice lub pracuje tylko jeden rodzic samotnie wychowujący dziecko.

²² Dz. U. z 2014 r. poz. 7, ze zm.

²³ Byli zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru lub mianowania, wykonywali prace na podstawie umowy cywilnoprawnej, uczyli się w trybie dziennym, prowadzili gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą.

²⁴ Pismem PNK.I.4131.5.2016 z 17 lutego 2016 r.

Uchwałą z dnia 11 marca 2016 r. Rada Miejska we Włoszczowie wprowadziła zmianę, w efekcie której zrównano (w ramach dodatkowego kryterium) punktację uzyskiwaną w procesie rekrutacji przez dzieci wychowywane przez rodziców samotnych i dzieci z pełnych rodzin. W tym samym dniu dyrektorzy zostali poinformowani o właściwych kryteriach rekrutacji. [Dowód: akta kontroli str. 428-436]

W Urzędzie ustalono harmonogram czynności w postępowaniu rekrutacyjnym oraz postępowaniu uzupełniającym do przedszkoli na rok szkolny 2016/2017, zgodnie z § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 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 uzupełniającego²⁵ (dalej: rozporządzenie MEN w sprawie postępowania rekrutacyjnego). Zarządzenie Burmistrza w tej sprawie²⁶ zostało opublikowane na stronie internetowej Urzędu i BIP w dniu 29 stycznia 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 437-440]

We wszystkich placówkach wychowania przedszkolnego w Gminie zostały opracowane regulaminy rekrutacji na rok 2016/2017. Regulaminy te nie były w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami prawa (opis ww. niezgodności znajduje się w sekcji: *stwierdzone nieprawidłowości*). Działania podjęte przez Burmistrza w trakcie kontroli NIK, umożliwiły przeprowadzenie postępowania rekrutacyjnego na rok szkolny 2016/2017 zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁷. [Dowód: akta kontroli str. 428-429, 441-471]

3.3. W Gminie w latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016 zapewniono miejsca w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali. W latach tych wskaźnik upowszechniania wychowania przedszkolnego wzrastał i wynosił w grupie dzieci trzyletnich odpowiednio 37%, 50%, 59%, zaś w grupie dzieci czteroletnich 55%, 58%, 79%. [Dowód: akta kontroli str. 473]

Burmistrz Gminy Grzegorz Dziubek wyjaśnił, że w zakresie edukacji przedszkolnej działania promocyjne odbywają się poprzez organizowanie dni otwartych w przedszkolach, umieszczanie informacji o działalności przedszkoli na ich stronach internetowych. Inną formą promocji upowszechniania wychowania przedszkolnego są różnego rodzaju imprezy artystyczne organizowane przez przedszkola z udziałem dzieci. Gmina podejmowała corocznie działania, mające na celu przyjęcie do przedszkoli zawsze jak największej liczby dzieci, czego dowodem jest tworzenie dodatkowych oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w celu zwiększenia dostępności do miejsc przedszkolnych w miarę pojawiających się potrzeb. [Dowód: akta kontroli str. 785-789]

Na podstawie wyników pierwszego etapu rekrutacji na rok 2016/2017 można stwierdzić, że nie zostaną zapewnione miejsca w przedszkolach dla wszystkich dzieci, których rodzice o to wnioskowali. Na planowaną liczbę 506 miejsc w publicznych przedszkolach, złożono 560 wniosków o przyjęcie do przedszkola (tj. deklaracji o kontynuacji wychowania przedszkolnego i nowych wniosków o przyjęcie). W wybranych przez rodziców przedszkolach publicznych może zabraknąć miejsc dla 91 dzieci w wieku od trzech do sześciu lat (w tym co najmniej dla 19 dzieci pięcioletnich i czteroletnich), w innych przedszkolach pozostało wolnych 37 miejsc, pozostały także wolne miejsca w oddziałach przedszkolnych w szkołach i w przedszkolach niepublicznych (20 miejsc).

W pierwszym etapie rekrutacji na rok szkolny 2016/2017 większą liczbę chętnych niż miejsc odnotowano w:

- Przedszkolu Samorządowym nr 2 we Włoszczowie, gdzie zabrakło 22 miejsc;
- Przedszkolu Samorządowym nr 3 we Włoszczowie, gdzie zabrakło miejsc dla 53 dzieci, w tym co najmniej dla 15 dzieci cztero- i pięcioletnich;
- Przedszkolu Samorządowym w Koniecznie, gdzie zabrakło 15 miejsc, w tym dla 4 dzieci cztero- i pięcioletnich;

²⁵ Dz. U. poz. 1942.

²⁶ Zarządzenie nr 0050.4.2016 z dnia 29 stycznia 2016 r.

²⁷ Rozdziału 2a ustawy o systemie oświaty i rozporządzenia MEN w sprawie postępowania rekrutacyjnego.

W przedszkolu w Kurzelowie zabrakło miejsc dla jednego dziecka, w przedszkolach w Łachowie i Bebelnie zostaną przyjęte na rok szkolny 2016/2017 wszystkie dzieci, których rodzice wnioskowali o przyjęcie, pozostało w nich odpowiednio 23 i 14 wolnych miejsc.

Ponadto 13 dzieci w wieku od 2,5 roku do 3 lat, których rodzice złożyli wnioski o przyjęcie do przedszkoli publicznych, nie zostało zakwalifikowanych do ww. placówek.

Odmianą sytuację odnotowano w procesie rekrutacji do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Na planowanych 125 miejsc rodzice złożyli 30 deklaracji o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego oraz dziewięć nowych wniosków. W oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych pozostało do dyspozycji dzieci 86 miejsc, w tym w nowoutworzonych oddziałach przedszkolnych w Szkole Podstawowej nr 2 we Włoszczowie – 44 miejsca, w oddziale przedszkolnym w Szkole Podstawowej w Konieczynie – 25 miejsc. [Dowód: akta kontroli str. 472, 475]

Z wyjaśnień Burmistrza Gminy Grzegorza Dziubka wynika, że dla zapewnienia w roku szkolnym 2016/2017 miejsc wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali uruchomiono dodatkowe 75 miejsc w oddziałach przedszkolnych w Szkole Podstawowej nr 2 we Włoszczowie, Szkole Podstawowej w Konieczynie oraz w Samorządowym Przedszkolu w Łachowie. Burmistrz wyjaśnił również: *zniesienie obowiązku szkolnego dla sześciolatków wprowadzonego ustawą z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw, w znaczący sposób wywarło wpływ na dostępność miejsc w przedszkolach prowadzonych przez Gminę. Spośród 155 dzieci urodzonych w 2010 r. (zadeklarowanych do kontynuowania wychowania przedszkolnego w przedszkolu, do którego dziecko obecnie uczęszcza), które w myśl poprzedniej reformy powinny rozpocząć naukę w I klasie szkoły podstawowej, zaledwie 5 zostało zapisanych do I klasy. Tym samym, dostępność tych miejsc została zablokowana dla dzieci po raz pierwszy zgłaszanych do rekrutacji (3 i 4 letnich). Miejsca zostały zwolnione przez dzieci z rocznika 2009, które uzyskały odroczenie od obowiązku szkolnego w roku szkolnym 2015/2016 (50 dzieci). Liczba 155 dzieci jest zbliżona do liczby dzieci (104), dla których może zabraknąć miejsca w roku szkolnym 2016/2017, co wskazuje, że reforma z grudnia 2015 r. miała wpływ na dostępność miejsc w przedszkolach dla dzieci z Gminy.* [Dowód: akta kontroli str. 785-789]

3.4. W roku szkolnym 2014/2015 dyżur wakacyjny dla dzieci z terenu Gminy pełniło Przedszkole Samorządowe nr 3 we Włoszczowie. O przyjęcie do przedszkola w okresie wakacyjnym ubiegało się 43 dzieci. Wszystkim dzieciom zapewniono miejsce w przedszkolu. [Dowód: akta kontroli str. 476-513]

Z wyjaśnień dyrektora Zespołu Jolanty Żelichowskiej wynikało, że przerwa wakacyjna realizowana jest przez jedno z dwóch przedszkoli z terenu miasta Włoszczowa z uwagi na to, że w procesie deklarowania przez rodziców potrzeby objęcia dziecka wychowaniem przedszkolnym, również w okresie wakacyjnym, liczba tych deklaracji w żadnym z przedszkoli nie gwarantowała utworzenia pełnego 25-osobowego oddziału. Wobec powyższego, najbardziej racjonalnym rozwiązaniem było skumulowanie tych dzieci w jednym z przedszkoli, z tego powodu corocznie inne z przedszkoli we Włoszczowie realizowało opiekę w okresie wakacyjnym. Termin przerwy wakacyjnej w przedszkolach corocznie ustalany jest w arkuszach organizacyjnych. Termin przerwy wakacyjnej wskazywany jest przez dyrektorów przedszkoli z zachowaniem 35-dniowego okresu urlopu wypoczynkowego. Spoza miasta Włoszczowy nie zgłaszano dzieci do wzięcia udziału w zajęciach realizowanych w ramach przerwy wakacyjnej, niemniej rodzice tych dzieci byli o takiej możliwości informowani przez dyrektorów przedszkoli. Dzieci zamieszkałe w Gminie nie uczestniczyły w zajęciach wakacyjnych realizowanych na terenie innych gmin. [Dowód: akta kontroli str.781-782]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz Gminy nie opracował projektu uchwały dotyczącej określenia na rok szkolny 2015/2016 kryteriów wymaganych art. 20c ust. 4 i 5 ustawy o systemie oświaty, które stosowane są w przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu dane publiczne

przedszkole albo dana publiczna inna forma wychowania przedszkolnego nadal dysponuje wolnymi miejscami. Zgodnie z art. 20c ust. 6 ustawy o systemie oświaty, organ prowadzący określa nie więcej niż 6 kryteriów, o których mowa w ust. 4 i 5, oraz przyznaje każdemu kryterium określoną liczbę punktów, przy czym każde kryterium może mieć różną wartość.

Dyrektor Zespołu Jolanta Żelichowska wyjaśniła: *Uchwała w sprawie określenia kryteriów lokalnych obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego na rok szkolny 2015/2016 nie została przedłożona i podjęta przez Radę Miejską we Włoszczowie z powodu przeoczenia, iż przepis przejściowy w ustawie zmieniającej ustawę o systemie oświaty – wskazujący na określenie wspomnianych kryteriów lokalnych przez ich uzgodnienie przez dyrektorów z burmistrzem – dotyczył tylko jednego roku szkolnego 2014/2015 i nie obejmował już następnego roku szkolnego.* [Dowód: akta kontroli str.781-782]

2. Burmistrz nieprawidłowo nadzorował proces przygotowania rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego na rok szkolny 2016/2017, bowiem:

- w regulaminie rekrutacji do Przedszkola Samorządowego w Konieczynie wskazano, iż w skład komisji kwalifikacyjnej wchodzi: dyrektor przedszkola jako przewodniczący, przedstawiciel Rady Pedagogicznej i przedstawiciel rodziców. Było to niezgodne z § 11 ust. 1 i 5 rozporządzenia MEN w sprawie postępowania rekrutacyjnego. Zgodnie z § 11 ust. 1 ww. rozporządzenia w skład komisji rekrutacyjnej przeprowadzającej postępowanie rekrutacyjne wchodzi co najmniej trzech nauczycieli zatrudnionych w przedszkolu; jeżeli w przedszkolu, o którym mowa w ust. 1, jest zatrudnionych mniej niż 3 nauczycieli, skład komisji rekrutacyjnej uzupełnia się o przedstawicieli lub przedstawiciela organu prowadzącego (wyznaczonego zgodnie z § 11 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia). W skład komisji rekrutacyjnej nie może wchodzić dyrektor szkoły, w której działa komisja rekrutacyjna oraz osoba, której dziecko uczestniczy w postępowaniu rekrutacyjnym (§11 ust. 5);
- w regulaminach rekrutacyjnych do Przedszkola nr 2 oraz Przedszkola nr 3 we Włoszczowie, Przedszkola w Kurzelowie i Przedszkola w Łachowie nie zostały określone składy komisji rekrutacyjnych i realizowane przez nie zadania, co było niezgodne z § 11 ust. 1 oraz § 12 ww. rozporządzenia, z których wynika że w skład komisji rekrutacyjnych powinno wchodzić co najmniej trzech nauczycieli, pracami komisji kieruje jej przewodniczący, a do zadań komisji rekrutacyjnej należy weryfikacja spełniania przez kandydata warunków lub kryteriów branych pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym. [Dowód: akta kontroli str. 441-461]

Nieprawidłowości te zostały usunięte w trakcie kontroli. Podjęte przez Burmistrza działania pozwoliły na przeprowadzenie rekrutacji zgodnie z obowiązującymi przepisami. W odpowiedzi na zawiadomienie skierowane przez kontrolera w trybie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸. Grzegorz Dziubek, Burmistrz Włoszczowy wyjaśnił, że w dniu 23 marca 2016 r. zobowiązał dyrektorów placówek przedszkolnych do wyeliminowania nieprawidłowości w regulaminach rekrutacji do przedszkoli. Zostały także dokonane zmiany w regulaminach rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego. [Dowód: akta kontroli str. 462-471]

Uwaga dotycząca badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że ze względu na wymaganą zgodność danych wprowadzanych do SIO ze stanem faktycznym, wynikającym w szczególności z arkuszy organizacji, niezbędne jest zapewnienie ich aktualizowania przez placówki wychowania przedszkolnego. Zgodnie z art. 111 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej²⁹, za sprawdzenie m.in. kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych odpowiada także wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub upoważniona przez nich osoba.

Ocena cząstkowa

W 2015/2016 r. w Gminie zapewniono dostęp do wychowania przedszkolnego na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodziców i realizację wymagań ustawowych, a rozkład przestrzenny i przyjęta organizacja pracy placówek wychowania przedszkolnego odpowiadała potrzebom rodziców. Działania Urzędu podjęte w celu monitorowania potrzeb i zapewnienia opieki przedszkolnej na rok szkolny 2016/2017 okazały się niewystarczające,

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 45, ze zm.

gdyż zabrakło miejsc w preferowanych przez rodziców przedszkolach, natomiast pozostały wolne miejsca w oddziałach przedszkolnych w szkołach. Stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu postępowania rekrutacyjnego na lata 2015/2016 i 2016/2017.

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

Opis stanu
faktycznego

4.1. Zadania audytowe w gminnych jednostkach organizacyjnych, w tym w przedszkolach samorządowych i szkołach podstawowych z oddziałami przedszkolnymi w latach 2013-2016, realizował audytor wewnętrzny na podstawie wydanych upoważnień przez Burmistrza Gminy. W 2013-2016 w planach audytu jednostek organizacyjnych podporządkowanych Gminie wyodrębniono obszary ryzyka dotyczące zarządzania i organizacji, gospodarki pieniężnej, gospodarki mieniem komunalnym, rozrachunków, dochodów, przychodów i wydatków. W ocenie końcowej ww. obszarów dokonanej w 2013 r. określono wysoki poziom ryzyka w tych obszarach we wszystkich funkcjonujących przedszkolach. W 2014 r. wysoki poziom ryzyka w ocenie końcowej dotyczył dwóch przedszkoli. Natomiast w planie audytu na 2016 r. poziom ryzyka w placówkach wychowania przedszkolnego kształtował się na poziomie niskim i średnim. [Dowód: akta kontroli str. 625-702]

W 2013 r. kompleksowy audyt dotyczący zarządzania i organizacji, gospodarki pieniężnej, gospodarki mieniem komunalnym, dochodów i wydatków oraz księgowości został przeprowadzony w Przedszkolu Samorządowym nr 3 we Włoszczowie, a w 2014 r. – w zakresie oceny gospodarki finansowej – w Przedszkolu Samorządowym nr 2 we Włoszczowie. W 2015 r. nie przeprowadzono audytu w żadnym z przedszkoli funkcjonujących na terenie Włoszczowy. Natomiast na 2016 r. zaplanowano przeprowadzenie audytu w Zespole Placówek Oświatowych nr 2 we Włoszczowie oraz w Zespole. [Dowód: akta kontroli str. 703-739]

W okresie objętym kontrolą zarówno pracownicy Zespołu, jak i pracownicy odpowiedzialni za funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w Urzędzie, nie przeprowadzali kontroli w zakresie przestrzegania obowiązujących procedur dotyczących procesu rekrutacji w placówkach przedszkolnych, właściwej organizacji opieki przedszkolnej, w tym liczności oddziałów, kwalifikacji kadry, zatrudniania personelu w przedszkolach.

4.2. W okresie objętym kontrolą powiatowy inspektor sanitarny przeprowadził w placówkach przedszkolnych 19 kontroli, w wyniku trzech kontroli wydano zalecenia. Dotyczyły one m.in.: naprawy jednej piaskownicy, wymiany piasku we wszystkich piaskownicach oraz doprowadzenia do należytego stanu drzwi do pomieszczenia higieniczno-sanitarnego dla dzieci (Przedszkole Samorządowe nr 3), zapewnienia właściwej wentylacji w salach lekcyjnych, doprowadzenia do właściwego stanu higieniczno-technicznego ścian i sufitu w pomieszczeniu kuchennym (Przedszkole Samorządowe w Kurzelowie). Wszystkie zalecenia zostały wykonane.

Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej we Włoszczowie przeprowadził osiem kontroli. W wyniku kontroli były formułowane zalecenia dotyczące m.in.: przeprowadzenia badań okresowych instalacji elektrycznej i odgromowej, aktualizacji instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla obiektu, umieszczenia w widocznym miejscu instrukcji postępowania na wypadek pożaru wraz z wykazem telefonów alarmowych, oznakowania drogi i wyjścia ewakuacyjnego z budynku, (Przedszkole Samorządowe nr 3 we Włoszczowie, Przedszkole Samorządowe w Łachowie i Konieczynie). Przeprowadzone kontrole sprawdzające potwierdziły, że zalecenia powyższe zostały wykonane. [Dowód: akta kontroli str. 740-751]

4.3. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące funkcjonowania przedszkoli i oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Włoszczowy. [Dowód: akta kontroli str. 752-758]

4.4. Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Burmistrz przedkładał, w okresie objętym kontrolą, przewodniczącemu Rady Miejskiej informację o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2013/2014 i 2014/2015. Na posiedzeniach Rady Miejskiej w latach 2013-2015 nie była poruszana problematyka organizacji opieki nad dziećmi, poza

przyjęciem uchwały o likwidacji Przedszkola Samorządowego w Bebelnie. [Dowód: akta kontroli str. 759-768]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W Urzędzie funkcjonował nadzór nad placówkami wychowania przedszkolnego w zakresie finansowym oraz bezpiecznych i higienicznych warunków nauki. Nie prowadzono kompleksowej kontroli realizacji przez te placówki zadań związanych z rekrutacją i zapewnieniem właściwych warunków funkcjonowania przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wnioskuje o opracowanie i przedstawienie Radzie Miejskiej we Włoszczowie projektu uchwały aktualizującej sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. 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 uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

Kontroler
Zbigniew Biegaj
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis