



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.07.2016

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 3 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 dziećmi.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Violetta Nowak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 99284 z dnia 26 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Piekoszowie (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Zbigniew Piątek, Wójt Gminy Piekoszków, do 2 grudnia 2013 r. Bożena Szczypiór – wyznaczona jako pełniąca funkcję organów gminy Piekoszków, po odwołaniu Wójta oraz Rady Gminy Piekoszków. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	<p>W Urzędzie analizowano zapotrzebowanie na miejsca w placówkach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i stworzono warunki pełnego zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb. Nie opracowano jednak długofalowej strategii funkcjonowania i rozwoju opieki przedszkolnej w gminie Piekoszków, także w kontekście zmienionych uregulowań prawnych. Funkcjonująca w Gminie sieć przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, nie została ustalona, co było niezgodne z art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty².</p> <p>Liczba dostępnych miejsc w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach prowadzonych przez Gminę pozwala na zapewnienie miejsc dla ok. 75% dzieci w wieku przedszkolnym. Brakujące miejsca uzupełniała oferta funkcjonujących na terenie Gminy placówek niepublicznych, pobierających opłaty takie jak przedszkola samorządowe.</p> <p>Dzięki dobrej dostępności miejsc wychowania przedszkolnego w Gminie (w placówkach publicznych oraz w placówkach niepublicznych) osiągnięto w badanym okresie wzrost poziomu upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Większość dzieci mogła korzystać z opieki przedszkolnej w pobliżu miejsca zamieszkania, pozostałym dzieciom zagwarantowano możliwość dojazdu. Dzieciom zapewniono także opiekę przedszkolną w czasie wakacji.</p> <p>W Gminie zapewniono instytucjonalną opiekę dzieciom w wieku do lat 3, których rodzice pracowali, skutecznie także wspierano kobiety, powracające na rynek pracy po przerwie związanej z urlopem macierzyńskim lub wychowawczym. Żłobek Gminny (dalej: Żłobek) oferował możliwość opieki nad dziećmi w szerokim zakresie godzin i za dostępną opłatą. Opieka ta była realizowana przez kadrę, której skład i kwalifikacje były zgodne</p>
---------------------	---

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.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

z art. 15 ust. 1-3 oraz art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³.

W badanym okresie Gmina, pomimo braku płynności finansowej (występującej w latach 2013-2014), zapewniła środki na realizację opieki przedszkolnej i opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Urząd pozyskiwał także środki zewnętrzne na finansowanie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w związku z realizacją projektu „Baśniowy żłobek”, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działanie 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego* oraz resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 MALUCH.

W latach 2013/2014-2015/2016 z opieki w placówkach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę oraz w placówkach niepublicznych korzystało od 53 do 77 dzieci zamieszkałych na terenie innych gmin. Wójt nie występował jednak do gmin, na których ciążył obowiązek wynikający z art. 79a⁴ ustawy o systemie oświaty, o refundowanie kosztów wychowania przedszkolnego realizowanego w placówkach samorządowych (wysokość nieuzyskanych kwot z tego tytułu mogła wynieść co najmniej 204.518,58 zł w okresie obowiązywania ww. przepisu, tj. od 1 września 2014 r.). Gmina uzyskiwała refundację kosztów wychowania przedszkolnego dzieci, korzystających z opieki w niepublicznych przedszkolach, dotowanych przez Gminę, zgodnie z art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty.

Dotację⁵ dla Niepublicznego Naukowego Przedszkola Integracyjnego „Mini College” za lipiec i sierpień 2014 r. wypłacono w wysokości o 3.908,40 zł niższej niż wynikało to z § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały nr LVIII/317/2010 Rady Gminy w Piekoszowie z 29 kwietnia 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu gminy Piekoszów na prowadzenie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, przedszkoli niepublicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

W badanym okresie nie stworzono warunków do prawidłowego i skutecznego nadzoru nad działalnością placówek wychowania przedszkolnego i Żłobkiem. W Urzędzie nie został także wdrożony mechanizm kontroli dokumentów finansowych i organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem ww. placówek, co było przyczyną m.in. nierzetelnego prowadzenia ewidencji placówek niepublicznych oraz nierzetelnego dokumentowania dokonywanych w 2014 r. wypłat dotacji dla Niepublicznego Przedszkola Fundacji Rozwój dla Przyszłości. W badanym okresie nieprawidłowo sporządzono cztery z pięciu sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, ponadto dwa złożono nieterminowo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także organizacji procesu rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego na rok 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

Problematyka realizacji zadań oświatowych i opieki nad dziećmi została w sposób ogólny poruszona w opracowanej w Gminie *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2015-2020*⁶. W dokumencie tym określono cele i działania Gminy w omawianym zakresie w odwołaniu do dokumentów programowych na poziomie kraju i województwa, w tym przywołano priorytet wzrostu uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym, jako zgodny z celami Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski⁷. Diagnozę problemów społecznych gminy Piekoszów oparto na aktualnych danych statystycznych dotyczących

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 157.

⁴ Dodany, z mocą obowiązywania od 1 września 2014 r., przez art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827, ze zm.), dalej: ustawa z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty.

⁵ O której mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

⁶ Przyjętą uchwałą Rady Gminy Piekoszów z dnia 26 stycznia 2015 r.

⁷ <http://www.mpips.gov.pl>.

struktury dochodów i wydatków w Gminie, sytuacji demograficznej (uwzględniającej przyrost naturalny i saldo migracji). W dokumencie tym została przedstawiona gminna baza instytucjonalnej opieki nad dziećmi, przy czym najszerzej opisano warunki lokalowe i dokonania placówek niepublicznych. Mocną stroną Gminy stanowi dobry stan placówek oświatowych i wysoki poziom kadry nauczycielskiej, a celem realizacji gminnej Strategii ma być podejmowanie działań profilaktycznych wspomagających prawidłowe funkcjonowanie rodzin, w tym w zakresie edukacji i zasobów ludzkich, co byłoby możliwe dzięki m.in. poprawie warunków lokalowych placówek oświatowych, promocji dodatkowych zajęć i stworzeniu odpowiednich warunków nauki dla dzieci niepełnosprawnych.

Urząd nie prowadził diagnozy potrzeb dotyczących zapewnienia miejsc w przedszkolach dzieciom w wieku od trzech do sześciu lat w latach 2014-2017, w kontekście uregulowań ustawy o systemie oświaty, zmienionej ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawą z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁸, zgodnie z którymi od 1 września 2015 r. wszystkie czterolatki mają prawo do miejsca w placówkach przedszkolnych, a od 1 września 2017 roku również trzylatki uzyskują takie prawo.

W Gminie nie opracowano strategii rozwoju instytucjonalnych form opieki nad dziećmi, chociaż wskazywano⁹ na potrzebę dokonania analizy tego zagadnienia i opracowania *Strategii rozwoju oświaty w Gminie Piekoszów na lata 2015-2020*. Z wyjaśnień Wójta wynika, że nieopracowanie ww. Strategii spowodowane było brakiem środków finansowych na zlecenie opracowania takiego dokumentu (przy jednoczesnym braku własnych możliwości jej opracowania), a zmiany w sieci placówek instytucjonalnej opieki na dziećmi wynikały z aktualnych potrzeb w tym zakresie, tj. zapotrzebowania na zwiększenie liczby miejsc w żłobku i trudności lokalowych likwidowanego przedszkola.

Radzie Gminy została także przedstawiona¹⁰ koncepcja powołania społecznej rady oświatowej, której zadaniem miało być m.in. badanie potrzeb oświatowych w gminie Piekoszów oraz udział w przygotowywaniu projektów ich zaspokajania. Jak wyjaśnił Mirosław Kowalski, Kierownik Referatu Edukacji: *Spółeczna rada oświatowa funkcjonowała w Gminie, choć nie był to doradczy organ społeczny powołany na mocy art. 48 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Było to zgromadzenie nauczycieli, rodziców (po jednej osobie z każdej placówki), które funkcjonowało w 2015 r. i odbyło pięć spotkań.*

(dowód: akta kontroli str. 66-88, 179-180, 523, 606, 614-616)

W 2013 r. opracowano w Urzędzie diagnozę potrzeb w zakresie zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w związku z przygotowaniem wniosku o dofinansowanie powstania Żłobka, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działanie 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*. Uzasadnieniem utworzenia Żłobka miał być wysoki poziom bezrobocia wśród kobiet w wieku od 18 do 44 lat (w gminie Piekoszów w 2012 r. wskaźnik ten osiągnął najwyższy poziom wśród gmin powiatu kieleckiego) oraz znaczący udział wśród bezrobotnych kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka. Na lata 2012-2013 zdiagnozowało zapotrzebowanie na 451 do 462 miejsc opieki w Żłobku, a zainteresowanie młodych matek skorzystaniem z instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem potwierdziły wyniki przeprowadzonej w Gminie ankiety.

(dowód: akta kontroli str. 481-496)

Ustalona w 2009 r. sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych gminy Piekoszów¹¹ nie odpowiadała faktycznemu stanowi organizacyjnemu placówek oświatowych w okresie objętym kontrolą, bowiem w latach 2012-2013 zlikwidowano w gminie dwie placówki oraz utworzono lub przeorganizowano trzy inne.

(dowód: akta kontroli str. 90, 94-97, 109-115, 186-187)

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 35, dalej: ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty.

⁹ Na posiedzeniu Rady Gminy w dniach 27 lutego 2014 r. i 26 marca 2015 r. Kierownik Referatu Edukacji złożył deklarację opracowania *Strategii rozwoju oświaty w Gminie Piekoszów na lata 2015-2020*.

¹⁰ Na posiedzeniu Rady Gminy 26 marca 2015 r.

¹¹ Uchwałą nr XL/242/2009 Rady Gminy w Piekoszowie z dnia 28 maja 2009 r.

W badanym okresie została zapewniona trwałość efektów projektów wspierających organizację wychowania przedszkolnego, realizowanych¹² przy współudziale Gminy w latach 2009-2012 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działanie 9.1. *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty*, poddziałanie 9.1.1 *Zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechniania edukacji przedszkolnej*. Realizacja ww. projektów pozwoliła na utworzenie na terenie Gminy punktów przedszkolnych w dziesięciu miejscowościach, tj. w: Rykoszynie, Zajączkowie, Gałęzicach, Łaziskach, Wincentowie, Podzamczu Piekoszowskim, Bławatkowie, Micigoździe, Łosieniu i Szczukowicach oraz przedszkola integracyjnego w Piekoszowie. Po zakończeniu realizacji projektów punkty przedszkolne były nadal prowadzone jako placówki niepubliczne, a przedszkole integracyjne w Piekoszowie włączono w skład jednostek organizacyjnych Gminy¹³. Przedszkole to przejęło także wyposażenie, zakupione wcześniej w ramach projektu (m.in. plac zabaw, meble, pomoce dydaktyczne i sprzęt elektroniczny).

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 117-121, 188-195, 465-466, 473-475)

W latach 2013/2014-2015/2016 Gmina zapewniała 235 miejsc w trzech samorządowych przedszkolach, tj. w Przedszkolu w Jaworzni (75 miejsc), Przedszkolu w Piekoszowie¹⁴ (95 miejsc) oraz w Przedszkolu Integracyjnym przy Zespole Oświatowych Placówek Integracyjnych w Micigoździe (65 miejsc). Realizacja rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci pięcioletnich oraz dzieci, które uzyskały odroczenie obowiązku szkolnego na podstawie art. 14 ust. 1a lub art. 16 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, była zapewniana w oddziałach przedszkolnych, funkcjonujących w siedmiu szkołach podstawowych w: Brynicy, Piekoszowie, Górkach Szczukowskich, Rykoszynie, Micigoździe, Łosieniu i Zajączkowie. Szkoły te oferowały w latach 2013/2014 i 2014/2015 315 miejsc, a w 2015/2016 r. – 290 miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 116)

W badanym okresie oprócz publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach, opiekę przedszkolną na terenie gminy Piekoszków realizowały niepubliczne placówki, tj.: Niepubliczne Naukowe Przedszkole Integracyjne „Mini College” w Piekoszowie¹⁵ (dysponujące w badanym okresie od 32 do 38 miejscami) oraz Niepubliczne Przedszkole Fundacji Rozwój dla Przyszłości w Brynicy z oddziałami w Górkach Szczukowskich, Szczukowicach, Łosieniu, Rykoszynie, Zajączkowie i Gałęzicach (oferujące 200 miejsc)¹⁶.

Gmina zawarła z Fundacją Rozwój dla Przyszłości umowę¹⁷ (na okres od 1 lipca 2013 r. do 31 sierpnia 2014 r.) o współpracy w zakresie upowszechniania edukacji przedszkolnej w gminie Piekoszków. W okresie obowiązywania ww. umów Fundacja zobowiązywała się do realizowania opieki nad dziećmi w przedszkolach, Gmina natomiast zapewniała odpowiednie pomieszczenia do prowadzenia tej działalności i ponosiła koszty ich wyposażenia i ogrzewania. Fundacja, prowadząc niepubliczne przedszkole, nadal wykorzystuje użyczone pomieszczenia, ponosi jednak koszty ich utrzymania.

Zgodnie z oświadczeniami złożonymi przez prezesa Zarządu Fundacji Rozwój dla Przyszłości oraz dyrektora Niepublicznego Naukowego Przedszkola Integracyjnego „Mini College” w Piekoszowie, w placówkach tych nie pobierano opłat za pięciogodzinny pobyt dzieci w przedszkolu, natomiast opłata za dodatkowe godziny wynosiła 1 zł za każdą godzinę.

Wójt wyjaśnił: *Przyczyną przekazania zadania zapewnienia opieki przedszkolnej Fundacji Rozwój dla Przyszłości był fakt, że Fundacja na Rzecz Wspierania Rodziny oraz Dzieci i Młodzieży (...), realizująca umowę ze środków unijnych zakończyła działalność. Sytuacja Gminy Piekoszków w 2013 r. była bardzo trudna. Gmina Piekoszków utraciła płynność*

¹² Przez Fundację na Rzecz Wspierania Rodziny oraz Dzieci i Młodzieży oraz Fundację Edukacji Europejskiej.

¹³ Uchwała nr XXXVII/259/2013 z 4 stycznia 2013 r. w sprawie utworzenia Samorządowego Przedszkola Integracyjnego w Piekoszowie.

¹⁴ Przedszkole w Jaworzni i Piekoszowie funkcjonowały w ramach Zespołów Placówek Oświatowych.

¹⁵ Przedszkole uzyskało wpis do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, prowadzonej przez Wójta Gminy, 19 września 2014 r.

¹⁶ Przedszkole uzyskało wpis do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, prowadzonej przez Wójta Gminy, 31 października 2013 r.; wcześniej funkcjonowało w ww. miejscowościach siedem niepublicznych punktów przedszkolnych prowadzonych także przez Fundację Rozwój dla Przyszłości.

¹⁷ Z 25 czerwca 2013 r. i z 31 października 2013 r.

finansową, jednostki budżetowe posiadały olbrzymie zadłużenie w ZUS, urzędzie skarbowym, u dostawców towarów i usług. Zaczęto opracowywać program naprawczy. Gmina Piekoszków musiała zagwarantować trwałość projektu, a Fundacja Rozwój dla Przyszłości miała już doświadczenie w prowadzeniu placówek oświatowych, od 2009 r. prowadziła gimnazjum w Brynicy. Czynnikiem ludzki, a mianowicie utrata pracy przez dużą grupę osób – mieszkańców Gminy jest zawsze trudny. Zdecydowano, że można utrzymać pracę tych ludzi ale nie będzie to wynagrodzenie z Karty Nauczyciela. (...) Prace nad ustaleniem nowej sieci przedszkolnej w gminie Piekoszków trwają (...). Dyskutowana jest również zmiana sytuacji prawnej przedszkoli. Brane jest również pod uwagę zwiększenie liczby miejsc w przedszkolach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str.116-121, 143-150, 180, 786, 862)

W 2015 r. Gmina podjęła, na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, działania zmierzające do likwidacji Samorządowego Przedszkola Integracyjnego w Piekoszowie (funkcjonującego w ramach Zespołu Integracyjnych Placówek Oświatowych w Micigoździe). Uzasadnieniem likwidacji ww. przedszkola (podanym w uzasadnieniu do uchwały Rady Gminy z 26 lutego 2015 r. o zamiarze likwidacji przedszkola) było dostosowanie sieci przedszkoli do realnych potrzeb wynikających z zachodzących zmian demograficznych oraz związane z tym racjonalizowanie ponoszonych przez Gminę wydatków. Wykazano także, że mimo likwidacji zostaną zapewnione warunki do realizacji wychowania przedszkolnego dzieci w innym przedszkolu w Piekoszowie, co podano także w wyjaśnieniach złożonych Świętokrzyskiemu Kuratorowi Oświaty. Zamierzona likwidacja przedszkola w 2015 r. nie została jednak dokonana, 29 stycznia 2016 r. Rada Gminy ponownie podjęła uchwałę o zamiarze likwidacji, a następnie o likwidacji ww. przedszkola od 31 sierpnia 2016 r. (ponownie uzyskując w tej sprawie pozytywną opinię Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty).

(dowód: akta kontroli str. 91-93, 98-108, 921-925)

Urząd posiadał dane z ewidencji ludności, które mogły stanowić podstawę do zdiagnozowania potrzeb w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego (nie pozyskiwano danych demograficznych z Głównego Urzędu Statystycznego). Z danych tych wynika, że na dzień 1 stycznia 2014 r., 2015 r. i 2016 r. w Piekoszowie było zameldowanych ogółem odpowiednio: 89, 101, 84 dzieci w wieku od 2,5 do 3 lat; 398, 376, 367 dzieci trzyletnich i czteroletnich; 178, 196, 202 dzieci pięcioletnich i 221, 178, 196 dzieci sześciioletnich.

Posiadana baza w placówkach publicznych mogła zapewnić w roku szkolnym 2013/2014 opiekę ok. 59% dzieci w wieku od trzech do czterech lat (w przedszkolach) i 78% wszystkich dzieci pięcioletnich i sześcioletnich (w oddziałach przedszkolnych), tj. 68,5% całkowitej populacji dzieci w wieku od trzech do sześciu lat urodzonych w latach 2007-2010; w roku 2014/2015 opiekę ok. 62% w wieku od trzech do czterech lat i 77,5% wszystkich dzieci pięcioletnich i sześcioletnich, tj. 70% całkowitej populacji dzieci w wieku od trzech do sześciu lat urodzonych w latach 2008-2011; a w roku 2015/16 – 64% dzieci trzyletnich i czteroletnich (w przedszkolach) i 100% wszystkich dzieci pięcioletnich.

Miejsca oferowane przez niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego poprawiały znacząco dostępność wychowania przedszkolnego w Gminie, zapewniając pełne zaspokojenie potrzeb w tym zakresie dla dzieci w wieku 3 do 6 lat, umożliwiając także korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 2,5 do 3 lat.

Według będących w dyspozycji Urzędu danych w roku szkolnym 2017/2018 – 714 dzieci będzie miało prawo do korzystania z opieki przedszkolnej, w tym – 202 urodzonych w 2011 r., 174 – w 2012 roku, 193 – w 2013 roku i 145 – w 2014 roku. Natomiast zakładając niższy udział dzieci w wychowaniu przedszkolnym¹⁸, liczba potrzebnych miejsc w przedszkolu może wynieść – 632. Prognozowana liczba miejsc w placówkach publicznych w latach szkolnych 2016/2017 i 2017/2018 może wynieść 535, w tym 170 w placówkach przedszkolnych dla dzieci w wieku 3-5 lat. Zapotrzebowanie na miejsca

¹⁸ Przewidywany poziom uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym, który powinien osiągnąć w 2017/2018 r. co najmniej 83% udziału w wychowaniu przedszkolnym dzieci w wieku 3 lat i co najmniej 90% dla dzieci od 4 do 5 lat (wartości te zostały przedstawione w uzasadnieniu do ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty).

w przedszkolu może zostać zaspokojone przez placówki publiczne na poziomie od 74,9% do 84,6% potrzeb w tym zakresie.

Braki te uzupełnia oferta placówek niepublicznych, które mogą zapewnić dodatkowe 238 miejsc w przedszkolach.

(dowód: akta kontroli str.116, 151-154)

W Gminie utworzono¹⁹ Żłobek funkcjonujący w formie gminnej jednostki budżetowej, który pełnił usługi opiekuńcze od 7 listopada 2013 r. (prace organizacyjne nad uruchomieniem Żłobka rozpoczęto 1 czerwca 2013 r., prace adaptacyjne budynku trwały od października 2012 r.). Żłobek dysponował 26 miejscami. Liczba dzieci w wieku od 20 tygodnia życia do 3 lat zameldowanych na terenie Gminy wynosiła w latach 2013/2014-2015/2016 odpowiednio 474, 451, 418. Wskaźnik zapewnienia dostępności tej opieki w 2015 r., mierzony liczbą dzieci w wieku do lat 3 przypadających na jedno miejsce w żłobku był znacznie korzystniejszy niż średni dla województwa i wynosił ok. 17²⁰.

W celu pełniejszego zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, Gmina złożyła 1 lutego 2016 r. wniosek o środki w ramach Modułu 1 Resortowego programu MALUCH na dofinansowanie rozbudowy istniejącego Żłobka, w wyniku której zwiększyłaby się liczba miejsc do 38. Planowana kwota dofinansowania w ramach ww. projektu miała wynieść 223.347 zł. Wniosek ten został zakwalifikowany do dofinansowania, jednak Rada Gminy (na posiedzeniu 29 kwietnia 2016 r.) nie przyjęła tego zadania do realizacji.

(dowód: akta kontroli str.151-152,156-170, 926-931)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Wójt Gminy nie przygotował projektu uchwały określającej sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Obowiązek ustalenia przez radę gminy sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych wynika z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że dokonanie zmiany sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych zostało zaplanowane na przełom 2015/2016 r., ale nie udało się zrealizować tego zamierzenia. Ponadto Wójt wyjaśnił: *obecnie niezwłocznie zostanie przygotowany i przedstawiony Radzie Gminy projekt uchwały dotyczący aktualnej sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.*

(dowód: akta kontroli str. 90, 94-97, 109-115, 173)

Ocena
częstkowa

W Urzędzie badano zapotrzebowanie na miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i stworzono warunki pełnego zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb. Nie opracowano jednak długofalowej strategii funkcjonowania i rozwoju opieki przedszkolnej w Gminie. Funkcjonująca w gminie Piekoszków sieć przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, nie została ustalona, co było niezgodne z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. W latach 2013/2014-2015/2016 placówki samorządowe zapewniały 75% potrzebnych miejsc w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach, organizacja tej opieki przedszkolnej w Gminie opierała się także w części na funkcjonujących podmiotach niepublicznych, dotowanych przez Gminę.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013-2014 gmina Piekoszków przeżywała trudności finansowe, utraciła płynność finansową, a kwota długu przekraczała 60% dochodów Gminy. W 2014 r. wprowadzono Program naprawczy przyjęty uchwałą Rady Gminy Nr LXV/441/2014 z dnia 30 lipca 2014 r.²¹, a następnie uzyskano pożyczkę z budżetu państwa stabilizującą gminne finanse.

W latach 2013-2014 wydatki Gminy na wychowanie przedszkolne w rozdziałach 80103 (oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych), 80104 (przedszkola) i 80106 (inne

¹⁹ Uchwałą Rady Gminy z 29 kwietnia 2013 r.

²⁰ W województwie świętokrzyskim na jedno miejsce w żłobku przypadło w 2015 r. średnio 26 dzieci w wieku do lat 3 (źródło: Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego).

²¹ Zmienioną uchwałą nr LVII 385/2014 Rady Gminy z 21 marca 2014 r.

formy wychowania przedszkolnego) zaplanowano²² w wysokości odpowiednio 3.200 tys. zł, 5.031 tys. zł.

Mimo niedoboru środków w 2013 r. realizacja tych zadań nie została ograniczona, co spowodowało powstanie zobowiązań wymagalnych, które były regulowane w następnym roku. Wydatki wykonane w 2013 r. w rozdziałach 80103, 80104 i 80106 wyniosły odpowiednio: 995,0 tys. zł (zobowiązania wymagalne za 2013 r. wyniosły 444 tys. zł, za lata poprzednie 24,3 tys. zł), 1.720,3 tys. zł (zobowiązania wymagalne wyniosły 544,3 tys. zł, za lata poprzednie 28,5 tys. zł) i 11,6 tys. zł. W 2014 r., gdy nastąpiła spłata opisanych wyżej zobowiązań wydatki w rozdziałach 80103, 80104 i 80106 wyniosły: 1.647,6 tys. zł, 3.297,6 tys. zł, 0 zł. W latach tych w rozdziale 80104 były także planowane i realizowane zobowiązania z lat ubiegłych dotyczące niefunkcjonujących już przedszkoli w Zespołach Placówek Oświatowych w Brynicy, Górkach Szczukowskich, Łosieniu, Rykoszynie i Zajązdkowie²³.

Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego zrealizowana w wysokości odpowiednio 236,4 tys. zł i 838,3 tys. zł, stanowiła 8,65% i 16,95% zaplanowanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str.196-205,464-465)

W 2015 r. wydatki Gminy na wychowanie przedszkolne zaplanowane w rozdziałach 80103 i 80104 wyniosły odpowiednio 1.079,9 tys. zł i 2.688,9 tys. zł. Plan ten został zrealizowany na poziomie odpowiednio 95,8%, 98,3%, tj. w wysokości 1.035,4 tys. zł i 2.564,5 tys. zł. Ponadto 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) zaplanowano wydatki na opiekę nad dziećmi niepełnosprawnymi w wysokości 343,2 tys. zł. Wykonanie wydatków w tym rozdziale wyniosło 326,8 tys. zł. W 2015 r. nie ponoszono wydatków majątkowych na wychowanie przedszkolne.

Najwyższe kwoty wydatków w 2015 r. stanowiły wynagrodzenia z pochodnymi, których udział dla rozdziałów 80103 i 80104 wynosił odpowiednio 90% i 44%. W rozdziale 80104 wydatki na dotacje podmiotowe dla dwóch niepublicznych przedszkoli stanowiły 37% wydatków, a zwrot kosztów wychowania przedszkolnego przekazany do innych gmin wyniósł 9% ogółu wydatków.

Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego została zaplanowana na 2015 r. w wysokości 828,7 tys. zł, zaś jej realizacja wyniosła 804,7 tys. zł (97,1%), co pozwoliło na sfinansowanie 22% wydatków na wychowanie przedszkolne. Gmina uzyskała także subwencję oświatową w wysokości 795,8 tys. zł na realizację zadań pozaszkolnych związanych ze wczesnym wspomaganie dzieci i wychowaniem przedszkolnym dzieci niepełnosprawnych.

W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie wydatki na wychowanie przedszkolne wyniosły w 2015 r. 222,19 zł.

W 2015 r. Gmina uzyskała refundację kosztów wychowania przedszkolnego dzieci z innych gmin, które realizowały wychowanie przedszkolne w niepublicznych placówkach przedszkolnych dotowanych przez Gminę, w wysokości 143 tys. zł, zgodnie z art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty.

W roku szkolnym 2014/2015 objęto wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach niepublicznych średnio 37 dzieci, a w przedszkolach publicznych 31 dzieci z innych gmin.

Urząd nie posiadał informacji o realizacji w przedszkolach samorządowych wychowania przedszkolnego przez dzieci z innych gmin, w konsekwencji Wójt Gminy nie występował o refundowanie kosztów wychowania przedszkolnego do gmin, na których ciążył taki obowiązek, wynikający z art. 79a ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 206-212, 261-264, 286-295, 438-456)

Na 2016 r. zaplanowano na wychowanie przedszkolne 3.658,1 tys. zł, w tym dla 80103 i 80104 zaplanowano odpowiednio 988,3 tys. zł (98% wydatków wykonanych w tym rozdziale w 2015 r.) i 2.669,8 tys. zł (104% wydatków wykonanych w 2015 r.). W planie tym

²² Wg planu po zmianach.

²³ Wyплаты zaległego dodatku mieszkaniowego i wiejskiego, zaległych składek na ubezpieczenie społeczne, zaliczek na podatek dochodowy i innych.

uwzględniono prognozowane zmiany organizacyjne w sieci przedszkoli. W rozdziale 80149 zaplanowano wydatkowanie 1 tys. zł, co stanowiło 0,31% wydatków w tym rozdziale zrealizowanych w poprzednim roku. Jak wyjaśniła Grażyna Niechciał, Skarbnik Gminy, *przy opracowywaniu projektu budżetu na 2016 r. nie wnioskowano o utworzenie w ZOPI Micigózd pełnego zakresu planu wydatków w rozdziale 80149. Wysokość dotychczasowych zaplanowanych wydatków dotyczy powstałych zobowiązań na 31-12-2015 r. w tej klasyfikacji. Zostaną wprowadzone odpowiednie zmiany dotyczące planu wydatków na 2016 r. w rozdziale 80149.* W wyniku przeprowadzonej przez Skarbnika Gminy analizy i podziału uzyskanej subwencji oświatowej na 2016 r. wydzielono kwoty na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w poszczególnych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych działających na terenie Gminy.

Wysokość przyznanej na 2016 r. subwencji oświatowej na realizację opieki przedszkolnej dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi została określona w wysokości 616,8 tys. zł. Wartość dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego została zaplanowana na poziomie 724,3 tys. zł (dla 117 dzieci w oddziałach przedszkolnych w szkołach i 452 w przedszkolach). Po korekcie dokonanej 18 marca 2016 r. z ww. grupy wydzielono 14 dzieci, które będą korzystały ze specjalnej organizacji nauki i metod pracy (wydatki na ww. zadania realizowane są w ramach rozdziału 80149).

(dowód: akta kontroli str. 213-260, 265-268, 476-480, 467, 476-480, 702-711)

W badanym okresie uchwałą Rady Gminy w Piekoszowie nr LVIII/317/2010 z 29 kwietnia 2010 r. oraz uchwałą nr LXVII/458/2014 z 29 października 2014 r. ustalono zasady udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy na prowadzenie przedszkoli niepublicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, realizując obowiązek nałożony art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W ww. uchwałach ustalono wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, zgodnie z art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty.

Wysokość dotacji dla niepublicznych placówek realizujących wychowanie przedszkolne była ustalana na podstawie wniosków o udzielenie dotacji i informacji o liczbie uczniów według stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca składanych przez organy prowadzące tych jednostek, zgodnie z załącznikami nr 1 i nr 2 do ww. uchwał. Wysokość dotacji na jednego ucznia korzystającego z opieki w przedszkolu była wyznaczana przez Kierownika Referatu Edukacji i wynosiła w 2014 r. 309,84 zł; od 1 stycznia do 31 sierpnia 2015 r. – 385,34 zł; od 1 września 2015 r. – 458,74 zł.

W 2014 r. Urząd przekazał dotację dla Niepublicznego Przedszkola Fundacji Rozwój dla Przyszłości w 14 transzach wynoszących odpowiednio: 68.787,84 zł; 68.787,84 zł; 70.000,00 zł; 70.333,00 zł; 70.333,00 zł; 70.333,00 zł; 71.132,00 zł; 37.000 zł; 66.051,96 zł; 65.661,12 zł; 45.661,12 zł; 20.000; 10 697,44 zł; 50.000 zł. Terminy przekazania tych transz oraz ich wysokość nie były zgodne z zasadami określonymi w ww. uchwałach Rady Gminy, jednak suma przekazanych dotacji była zgodna z ogólną wysokością, wynikającą wniosków o udzielenie dotacji i informacji o liczbie uczniów, składanych przez tą placówkę. Jak wyjaśniła Grażyna Niechciał, Skarbnik Gminy: *Taka forma dokonywania wypłaty dotacji w 2014 r. dla Niepublicznego Przedszkola Fundacji Rozwój dla Przyszłości wynikała z trudnej sytuacji finansowej gminy. Brak płynności finansowej, stałe regulowanie koniecznych do zapłaty zobowiązań wymagalnych uniemożliwiały terminowe dokonywania ww. płatności.*

Zgodnie z uchwałą nr LVIII/317/2010 Rady Gminy w Piekoszowie z 29 kwietnia 2010 r., w roku szkolnym 2013/2014 wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, należało ustalić w okresie przerwy wakacyjnej według liczby dzieci w miesiącu poprzedzającym ten okres. Taką zasadę obliczania wysokości dotacji za lipiec i sierpień 2014 r. zastosowano jednak w Gminie tylko w odniesieniu do Niepublicznego Przedszkola Fundacji Rozwój dla Przyszłości, przekazując dotację za ww. miesiące dla 182 dzieci (liczba dzieci pod opieką tej placówki w miesiącach letnich wynosiła odpowiednio 73 i 53 dzieci). Niepubliczne Naukowe Przedszkole Integracyjne „Mini

College” w Piekoszowie otrzymało dotację według faktycznej (niższej niż w czerwcu) liczby dzieci w lipcu i sierpniu.

(dowód: akta kontroli str. 269-285, 296-301, 422, 462, 467)

W 2013 r. wydatki Gminy na prowadzenie Żłobka w rozdziale 85305 (pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej, Żłobki) zaplanowano w wysokości 1.196,4 tys. zł, wydatki wykonane wyniosły 1.673,2 tys. zł (w tym wydatki majątkowe 1.191,8 tys. zł). Wysoki udział wydatków majątkowych wynikał z finansowania prac adaptacyjnych budynku na potrzeby Żłobka, który rozpoczął działalność od 7 listopada 2013 r., wydatki te zostały zrealizowane częściowo (289,5 tys. zł) ze środków w ramach uzyskanych dotacji²⁴. Na realizację wydatków bieżących wydatkowano ze środków własnych 261,7 tys. zł (54% wydatków na ten cel).

(dowód: akta kontroli str. 269-285)

W latach 2014-2015 r. wydatki Gminy na zapewnienie instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 zaplanowano w wysokości odpowiednio 757,6 tys. zł i 558,0 tys. zł. Wydatki wykonane w 2014 r. wyniosły 671,5 tys. zł (w tym wydatki majątkowe 63,4 tys. zł w całości finansowane ze środków własnych Gminy) oraz wydatki bieżące w wysokości 608,1 tys. zł, w tym 111,0 tys. zł finansowano ze środków własnych Gminy. W 2015 r. wydatkowano 500,5 tys. zł wyłącznie na wydatki bieżące, większość wydatków została sfinansowana ze środków własnych, na pokrycie pozostałych wydatków wykorzystano z środki z dotacji celowej²⁵ (101,6 tys. zł).

W 2016 r. wydatki w rozdziale 85305 zaplanowano w wysokości 647,3 tys. zł (129% wydatków wykonanych w 2015 r.), przy czym środki te uwzględniały możliwość uruchomienia dodatkowych 12 miejsc w Żłobku w końcu 2016 r.

W przeliczeniu na osobę zameldowaną na terenie Gminy wydatki na opiekę w Żłobku wyniosły w 2014 r. i 2015 r. odpowiednio 41,64 zł i 27,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 196-211)

W badanym okresie Gmina pozyskiwała dodatkowe środki na realizację opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 MALUCH na utworzenie Żłobka i funkcjonowanie miejsc opieki oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działanie 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*.

W 2012 r. uzyskano dotację celową w wysokości 293,8 tys. zł, w ramach programu MALUCH 2012, na realizację zadania pod nazwą *Adaptacja części budynku administracyjno-biurowego przy ul. Czarnowskiej 54 w Piekoszowie z przeznaczeniem na organizację i funkcjonowanie żłobka*. Realizację inwestycji zaplanowano na okres od października 2012 r. do grudnia 2013 r., a całkowity koszt realizacji zadania wyniósł 639,3 tys. zł (444,4 tys. zł w 2012 r. i 194,9 tys. zł w 2013 r.). Realizacja zadania została sfinansowana otrzymanymi z budżetu państwa środkami dotacji celowej w kwocie 204,2 tys. zł oraz środkami własnymi – 603,4 tys. zł.

W 2013 r. uzyskano z programu MALUCH 2013 dotację uzupełniającą na kontynuację ww. zadania z przeznaczeniem na wyposażenie pomieszczeń Żłobka w meble i sprzęt multimedialny. Całkowity koszt wykonania zadania wyniósł 45,3 tys. zł, zaś wykorzystana dotacja celowa wyniosła 22,6 tys. zł. Prawidłowość wydatkowania środków w tym zakresie podlegała kontroli dokonanej z upoważnienia wojewody świętokrzyskiego. W jej wyniku nie wydano zaleceń pokontrolnych.

W latach 2014-2015 Gmina wnioskowała o środki na zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki w utworzonym Żłobku w łącznej kwocie 218,9 tys. zł. W 2014 r. wnioskowano o dofinansowanie kosztów w wysokości 62,9 tys. zł (uzyskano dofinansowanie w wysokości 50,3 tys. zł), w 2015 r. – 156 tys. (wysokość dofinansowania wyniosła 124,8 tys. zł). W latach 2014 i 2015 wykorzystano odpowiednio 97% i 99,9% przyznaných kwot. Dofinansowanie jednego miejsca w Żłobku wynosiło w tych latach odpowiednio miesięcznie 137,13 zł i 325,99 zł.

(dowód: akta kontroli str. 302-350, 479-480, 736-740)

²⁴ Dotacji celowej na realizację zadań własnych uzyskanej w ramach resortowego programu MALUCH- edycja 2013, Edycja I, oraz w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich na realizację projektu „Baśniowy żłobek” nr umowy UDA-POKL.01.05.00-00-085/12-00.

²⁵ Otrzymane w ramach resortowego programu MALUCH- edycja 2015, Moduł 2.

W okresie od 1 czerwca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. Gmina realizowała projekt „Baśniowy żłobek”, finansowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działanie 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego* (nr umowy UDA-POKL.01.05.00-00-085/12-00). Projekt zakładał aktywizację zawodową 26 kobiet powracających do pracy po urlopie macierzyńskim lub wychowawczym, dzięki objęciu ich dzieci bezpłatną opieką w żłobku. Wartość projektu została zaplanowana na 830,6 tys. zł, (w tym wysokość dofinansowania – 706,0 tys. zł). W ramach ww. środków zaplanowano zorganizowanie i wyposażenie dwuoddziałowego żłobka, zapewnienie bezpłatnej opieki 26 dzieciom w wieku od 20 tygodnia życia w wieku do lat 3 oraz prowadzenie dodatkowych zajęć dla dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 481-520)

W latach 2013-2015 wykorzystywano w Gminie dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego i przekazywano do Kuratorium Oświaty w Kielcach roczne rozliczenie wykorzystania dotacji za 2013 r., 2014 r. i 2015 r. w terminie określonym w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 373-382)

W badanym okresie Gmina sporządzała sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 i przekazywała je właściwemu wojewodzie. Tylko jedno z pięciu sporządzanych w badanym okresie sprawozdań sporządzone zostało prawidłowo, a trzy z nich przekazano w obowiązującym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 383-420)

W badanym okresie uchwałą nr XLVIII/331/2013 pełniącą funkcję Rady Gminy Piekoszów z 11 października 2013 r. ustalono zasady odpłatności za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne prowadzone przez gminę Piekoszów – wysokości 1 zł za godzinę w czasie przekraczającym realizację podstawy programowej. Określono także sytuacje, w których rodziny znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej mogą być zwolnione z całości lub części opłat. W uchwale tej określono, iż bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka w zakresie podstawy programowej odbywać ma się w czasie 5 godzin dziennie od poniedziałku do piątku, w godzinach od 8.00 – 13.00.

Uchwałą Rady Gminy nr V/18/2014 z 29 grudnia 2014 r. ustalono wysokość opłat za godzinę pobytu dziecka w Żłobku (w wysokości 0,85 zł), maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie (12,50 zł) oraz warunki obniżenia opłaty za pobyt dziecka w Żłobku dla rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej lub życiowej. Ponieważ Żłobek funkcjonował od 7 listopada 2013 r., powyższa uchwała czyniąca zadość wymogom art. 58 ust. 1 i 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 podjęta została z opóźnieniem jednego roku. Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy wynika, że przyczyną nieuchwalenia zasad określenia wysokości ww. opłat od początku okresu funkcjonowania Żłobka był fakt, że w latach 2013-2014 wydatki te były finansowane całkowicie ze środków unijnych i nie pobierano żadnych opłat od dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 179, 368-372)

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

Ustalone
nieprawidłowości

1. Dotację na realizację wychowania przedszkolnego za lipiec i sierpień 2014 r. dla Niepublicznego Naukowego Przedszkola Integracyjnego „Mini College”, przekazano w zaniżonej wysokości o kwotę 3.908,40 zł. Sposób wyliczenia, a w konsekwencji wysokość przekazanej dotacji, była niezgodna z § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały nr LVIII/317/2010 Rady Gminy w Piekoszowie z 29 kwietnia 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu gminy Piekoszów na prowadzenie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, przedszkoli niepublicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Kwotę dotacji obliczono bowiem na podstawie rzeczywistej liczby wychowanków uczęszczających do przedszkola w lipcu i sierpniu, zamiast na podstawie liczby wychowanków na początku

²⁶ Dz. U. poz. 956, ze zm.

wakacji, tj. w czerwcu. Do ww. przedszkola uczęszczało w czerwcu 2014 r. 19 dzieci, wypłacona dotacja za ten miesiąc wyniosła 7.425,96 zł, natomiast w lipcu i sierpniu wypłacono dotacje w wysokości odpowiadającej liczbie 15 i 13 dzieci.

Jak wyjaśniła Grażyna Niechciał, Skarbnik Gminy Piekoszów, *powyższa sytuacja wynika z braku przeprowadzenia kontroli merytorycznej dokumentacji przekazywanej do referatu finansowego. Zgodnie z zarządzeniem Nr 0050.22.2016 z dnia 14 marca 2016 r. w rozdziale 80104 paragraf 8550 został utworzony plan wydatków w kwocie 3.909 zł. (...) jednocześnie prezes zarządu złożył oświadczenie, że wyrównanie należnej dotacji może być dokonane bez wymaganych odsetek za zwłokę. W efekcie podjętych przez Urząd działań, 16 marca 2016 r. przekazano wyrównanie dotacji dla Niepublicznego Naukowego Przedszkola Integracyjnego „Mini College” w Piekoszowie.*

(dowód: akta kontroli str. 295, 466, 468-472)

2. Wójt Gminy nie występował o refundację kosztów wychowania przedszkolnego do gmin, na których ciążył obowiązek wynikający z art. 79a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym, jeżeli do publicznego przedszkola lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez gminę, uczęszcza uczeń niebędący jej mieszkańcem, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty wychowania przedszkolnego tego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia odpowiednio w publicznych przedszkolach lub publicznych innych formach wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez gminę, w której uczeń uczęszcza do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty, otrzymanej na ucznia przez gminę prowadzącą przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego, do których uczęszcza uczeń.

W okresie od 1 września 2014 r. do końca grudnia 2015 r. do Przedszkola w Piekoszowie uczęszczało od dwóch do czterech dzieci z innych gmin, a do przedszkola w Zespole Integracyjnych Placówek Oświatowych od czterech do dziesięciu dzieci. W okresie tym przysługiwała Gminie kwota refundacji kosztów wychowania przedszkolnego w wysokości 72.356,50 zł, obliczona z uwzględnieniem przedstawionych przez Gminę kosztów wychowania przedszkolnego realizowanego w przedszkolach, tj. w wysokości 521,12 zł za miesiące od września do grudnia 2014 r., 531,78 zł za okres od stycznia do sierpnia 2015 r. i 611,66 zł za okres od września do grudnia 2015 r. oraz po odliczeniu kwot, o których mowa w art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

W ww. okresie dzieci z innych gmin korzystały także z opieki w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę, tj. w Zespole Placówek Oświatowych w Piekoszowie (1 dziecko), w Zespole Integracyjnych Placówek Oświatowych w Micigoździe (od 9 do 10 dzieci), w szkołach podstawowych w Zajączkowie (od 2 do 6 dzieci), Rykoszynie (1 dziecko), Brynicy (od 3 do 4 dzieci) i Łosieniu (3 dzieci), Górkach Szczukowskich (1 dziecko).

Do czasu zakończenia kontroli w Urzędzie nie skalkulowano wysokości kosztów bieżących ponoszonych przez Gminę w związku z objęciem opieką dzieci w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, co zgodnie z komunikatem Ministra Edukacji Narodowej²⁷ z 7 lutego 2014 r. mogłoby stanowić podstawę do określenia rzeczywistych kosztów poniesionych przez gminę na wychowanie przedszkolne dzieci z innych gmin w tych placówkach. Przy wykorzystaniu metodologii uwzględniającej przedstawione przez Urząd koszty wychowania przedszkolnego realizowanego w przedszkolach, za okres od 1 września 2014 r. do końca grudnia 2015 r. Gminie mogła przysługiwać kwota refundacji w wysokości 132.162,08 zł. Obowiązek refundacji ww. kosztów wychowania przedszkolnego ciążył na następujących gminach: Kielce, Łopuszno, Strawczyn, Chęciny (gminy te otrzymywały z gminy Piekoszów zwrot kosztów wychowania przedszkolnego dzieci w placówkach samorządowych przez nie prowadzonych), Daleszyce, Miedziana Góra, Sitkówka Nowiny, Mniów i Morawica.

²⁷ <https://men.gov.pl/zycie-szkoly/wychowanie-przedszkolne/dotacja-przedszkolna/okreslanie-podstawy-do-ustalenia-poziomu-dotacji-dla-przedszkoli-oraz-oddzialow-przedszkolnych-w-szkolach-podstawowych-zarowno-niepublicznych-jak-i-publicznych-prowadzonych-przez-inne-podmioty-niz-jed.html>

Od stycznia do marca 2016 r. do przedszkoli publicznych uczęszczało od 24 do 25 dzieci z innych gmin. Do czasu zakończenia kontroli nie przedstawiono zatwierdzonych kalkulacji wysokości kosztów wychowania przedszkolnego na 2016 r. w przeliczeniu na jednego ucznia w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę oraz wysokości ww. kosztów w oddziałach przedszkolnych w szkołach, które to koszty mogłyby stanowić podstawę do obliczenia kwoty należnej Gminie refundacji za ww. okres.

Odpowiedzialny za powyższą nieprawidłowość Kierownik Referatu Edukacji Mirosław Kowalski, któremu zgodnie z regulaminem organizacyjnym przypisano zadania realizacji przepisów ustawy o systemie oświaty wyjaśnił: *nie ubiegaliśmy się o ww. zwrot z powodu złej interpretacji przepisów prawnych, ponadto dyrektorzy przedszkoli i szkół nie zgłaszali faktu objęcia opieką dzieci z innych gmin. Wprowadzone zostaną zasady nadzorowania placówek w tym zakresie.* Grażyna Niechciał, Skarbnik Gminy wyjaśniła: *referat oświaty jako jedyny posiada bezpośredni wgląd w dane osobowe uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym realizowanym na terenie publicznych placówek oświatowych. Referat oświaty nie przedstawił (...) odpowiednich danych do referatu finansowego, na podstawie których winny być wyliczone należności gmin.*

(dowód: akta kontroli str. 14, 36-37, 438-456, 464, 522, 871-873)

3. Wójt Gminy przekazał wojewodzie świętokrzyskiemu nierzetelnie sporządzone cztery sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, ponadto dwa sprawozdania zostały przekazane nieterminowo. Mianowicie:

- w sprawozdaniu za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r. podano nierzetelne dane dotyczące przeciętnych kosztów pobytu dziecka w Żłobku (część A, wiersz 5 sprawozdania) w kwocie – 276.489 zł zamiast kwoty 10.634,20 zł. Zgodnie bowiem z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3²⁸, w części A wartości w wierszu 5 wartości oblicza się, dzieląc sumę poniesionych w okresie sprawozdawczym kosztów bieżących przez przeciętną liczbę miejsc w okresie sprawozdawczym (Żłobek dysponował w ww. okresie 26 miejscami);
- w sprawozdaniu za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. wykazano nierzetelnie (i niezgodnie z arkuszem organizacyjnym przedszkola) liczbę osób zatrudnionych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, wykazując zatrudnienie 8 osób, w tym na stanowisku opiekuna 5 osób, mimo że zatrudnienie wynosiło w tym czasie 11 osób. W sprawozdaniu za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2015 r. wykazano zatrudnienie 12 osób podczas, gdy liczba zatrudnionych wynosiła 13;
- w sprawozdaniu za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2015 r. wykazano, niezgodnie ze statutem Żłobka i danymi określonymi w jego arkuszu organizacyjnym na 2015/2016, że jest on czynny mniej niż 10 godzin dziennie;
- w dwóch sprawozdaniach za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. i od 1 lipca do 31 grudnia 2015 r. nie wykazano niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca w instytucjach opieki nad dzieckiem na ostatni dzień okresu sprawozdawczego (część D, wiersz 1 sprawozdania), mimo że na podstawie przedstawionej kontrolerowi dokumentacji (złożonych przez rodziców wniosków o przyjęcie do Żłobka), w pierwszym okresie oczekiwało na miejsce co najmniej 13 dzieci, w drugim okresie dodatkowo 24 dzieci;
- za okresy od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. i od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r., przedmiotowe sprawozdania zostały złożone nieterminowo, z opóźnieniem odpowiednio 22 i 17 dni. Sprawozdania zostały złożone odpowiednio 6 lutego 2014 r. i 1 sierpnia 2014 r., a zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, gmina składa wojewodzie sprawozdanie z wykonywania zadań za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca - w terminie do dnia 15 lipca danego roku oraz za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia - w terminie do dnia 15 stycznia roku następnego.

Z wyjaśnień Mirosława Kowalskiego, Kierownika Referatu Edukacji Urzędu wynika, że nie kontrolował on części rzeczowej sprawozdań, ponadto stwierdził, że ten obszar wymaga

²⁸ Dz. U. Nr 173, poz. 1035.

w przyszłości szczegółowego nadzoru i wskazania kierownictwu Żłobka konieczności wcześniejszego przedstawiania sprawozdań do weryfikacji. Z wyjaśnień Wójta wynika ponadto, że sprawozdania te były sporządzane przez różne osoby i powstałe błędy wynikały z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 383-420, 529-530)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że określenie w uchwale nr XLVIII/331/2013 pełniącej funkcję Rady Gminy Piekoszów z 11 października 2013 r. „sztywnych” godzin, w których realizowane jest bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka w zakresie podstawy programowej nie jest uprawnione, co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach numer sygnatury akt II SA/Ke 3633/15²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 368-369)

Zdaniem NIK, określenie maksymalnej wysokości opłaty za pobyt dziecka w utworzonym przez gminę Żłobku oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie i zasad zwalniania z tych opłat, wymaganych art. 58 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, powinno nastąpić niezwłocznie po powstaniu Żłobka. Korzystanie przez rodziców dzieci z możliwości zwolnienia z opłat, w sytuacji gdy Żłobek był realizatorem projektu związanego z pozyskiwaniem dotacji, zapewniających jego funkcjonowanie mogło być podstawą do uchwalenia możliwości takiego zwolnienia, przy jednoczesnym zastrzeżeniu spełnienia przez rodziców/opiekunów warunków zawartych w umowie na realizację projektu (w okresie jego realizacji). Nieuchwalenie ww. zasad spowodowało zwalnianie rodziców z opłat decyzją dyrektora Żłobka, mogło także pozbawić możliwości korzystania z dostępnych wolnych miejsc przez osoby niespełniające warunków realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 481-511)

Ocena
częstkowa

W badanym okresie Gmina zapewniła środki na realizację opieki przedszkolnej i opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz pozyskiwała zewnętrzne środki na finansowanie powstania i utrzymania Żłobka. Urząd nie posiadał informacji dotyczących objęcia opieką w placówkach publicznych dzieci z innych gmin, w związku z tym nie występował o refundację kosztów wychowania przedszkolnego do gmin, na których ciążył taki obowiązek, wynikający z art. 79a ustawy o systemie oświaty (w wysokości nie niższej niż 204.518,58 zł). Urząd przekazał zaniżoną o 3.908,40 zł dotację za miesiące lipiec i sierpień 2014 r. dla Niepublicznego Naukowego Przedszkola Integracyjnego „Mini College”. W badanym okresie nierzetelnie sporządzono cztery z pięciu sprawozdań rzeczowo finansowych z realizacji opieki nad dziećmi do lat 3, ponadto dwa złożono nieterminowo.

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

Opis stanu
faktycznego

Funkcjonujący od 7 listopada 2013 r. Żłobek dysponował 26 miejscami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Do 13 grudnia 2014 r. opieka w Żłobku była świadczona bezpłatnie dla dzieci mieszkańców gminy Piekoszów, powracających na rynek pracy po przerwie związanej z urlopem macierzyńskim lub wychowawczym, bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo, podejmującym zatrudnienie. Finansowanie ww. opieki w tym okresie było możliwe dzięki realizowaniu przez Urząd projektu „Baśniowy żłobek”, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, działanie 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*. Zgodnie z regulaminem uczestnictwa, wsparcie mogły uzyskać kobiety powracające na rynek pracy po przerwie związanej z urlopem macierzyńskim lub wychowawczym, a pierwszeństwo miały rodziny wielodzietne, rodzice niepełnosprawni lub samotnie wychowujący dzieci.

Do końca 2014 r. opieką w Żłobku objęto 44 dzieci, których matki podjęły działania związane z aktywizacją zawodową, a w efekcie prawie wszystkie uczestniczki (41 kobiet) powróciły na rynek pracy (w projekcie uczestniczyły 42 kobiety). Cztery osoby zrezygnowały z oddawania dzieci do Żłobka w trakcie trwania projektu (w tym tylko jedna osoba z innych przyczyn niż zmiana sytuacji rodzinnej lub życiowej). W okresie realizacji projektu rekrutacja do Żłobka odbywała się zgodnie z założeniami projektu. O skuteczności i przydatności tej formy wsparcia może świadczyć przekroczenie (o 57%) głównego wskaźnika oceny

²⁹ Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego z 20 sierpnia 2015 r., poz. 2439.

projektu, tj. liczby kobiet, które m.in. w wyniku realizacji projektu powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka do zaplanowanej liczby zaktywizowanych zawodowo (26 kobiet). Prawidłowość realizacji projektu potwierdziły wyniki kontroli przeprowadzonej po zakończeniu jego realizacji, w kwietniu 2015 r. przez Departament Wrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, które było instytucją pośredniczącą dla ww. działania.

(dowód: akta kontroli str. 497-520)

Po okresie realizacji projektu utrzymano funkcjonowanie Żłobka jako jednostki budżetowej, któremu nadano statut³⁰, zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Szczegółowe zasady organizacji pracy Żłobka, zgodnie § 12 ust. 1 statutu, określał arkusz organizacyjny tej jednostki. W arkuszu obowiązującym od 1 stycznia 2015 r. określono cztery z sześciu elementów organizacyjnych wymaganych § 12 ust. 2 statutu, tj.: liczbę dzieci przyjętych do żłobka, liczbę i strukturę wieku dzieci w poszczególnych grupach wiekowych, organizację opieki na dziećmi w poszczególnych grupach wiekowych i informację o przerwie wakacyjnej.

W badanym okresie skład personelu zatrudnionego w Żłobku oraz kwalifikacje tego personelu były zgodne z art. 15 ust. 1-3 oraz art. 16 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str.157-165, 712-716)

Dyrektor Żłobka określiła zasady rekrutacji dzieci na rok 2015/2016 (zarządzeniem z 2 marca 2015 r.). Podane w ww. zarządzeniu kryteria rekrutacji były zgodne z § 20 ust. 1 statutu, tj. pierwszeństwo w przyjęciu do Żłobka miały dzieci z rodzin wielodzietnych, których oboje rodzice pracują, dzieci wychowywane przez samotnych rodziców, w rodzinach zastępczych oraz przez rodziców niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 717-730)

W latach 2013/2014 r.-2015/2016 z opieki w Żłobku korzystało 26 dzieci, w tym średnio 14 (53%) w wieku od roku do dwóch lat, od 9 do 11 dzieci w wieku od dwóch do trzech lat i dwoje dzieci w wieku powyżej 3 lat. W 2015/2016 r. dla ośmiu dzieci zabrakło miejsc w Żłobku, a w 2016/2017 r. na miejsce w Żłobku oczekiwało 43 dzieci.

W badanym okresie Żłobek był czynny w godzinach od 6:30 do 17:00.

Średni miesięczny koszt pobytu dziecka w 2014 r. wynosił 2.007,71 zł i był w całości sfinansowany ze środków europejskich w ramach realizowanego projektu z działania 1.5 *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego* oraz resortowego programu MALUCH. W 2015 r. ww. średni koszt został obniżony do 1.604,25 zł i był w większości finansowany ze środków Gminy i dofinansowany z resortowego programu MALUCH. Rodzice dzieci korzystających z opieki ponosili przeciętnie ok. 6% tych kosztów, przeciętne opłaty wnoszone przez rodziców w tym roku wynosiły odpowiednio za pobyt i za wyżywienie 82,75 zł i 98,40 zł.

(dowód: akta kontroli str.370-372, 383-420, 689-693, 731-735, 919)

W latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 objęto w Gminie opieką przedszkolną odpowiednio 767, 726 i 634 dzieci, w tym w przedszkolach niepublicznych odpowiednio 23%, 24%, 25% tej liczby. W gminie osiągnięto w badanym okresie wysoki poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w grupie najmłodszych dzieci, tj. w wieku od dwóch i pół roku do trzech lat, który wynosił w latach 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 odpowiednio 39%, 37%, 37%, w odniesieniu do dzieci w wieku od trzech do czterech lat wynosił odpowiednio: 69%, 77%, 76%, a w grupie dzieci od czterech do pięciu lat – 93%, 99%, 95%. W liczbie tej były dzieci, zamieszkałe na terenie innych gmin, które korzystały z opieki przedszkolnej w publicznych i niepublicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych na terenie Gminy. W latach 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 było to odpowiednio: 54, 77, 53 dzieci. Z kolei dzieci zamieszkałe na terenie gminy Piekoszów korzystały z opieki przedszkolnej w sąsiednich gminach tj. w Kielcach, Łopusznie, Zagnańsku, Strawczyźnie i Chęcinach, ich liczba w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 14, 31 i 28 dzieci. Gmina dokonywała refundacji kosztów wychowania przedszkolnego realizowanego w innych gminach, w 2014 r. kwota ww. zwrotów wyniosła 91,1 tys. zł, w 2015 r. – 169, 4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 152, 421-422)

³⁰ Stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nr XLII/307/2013 Rady Gminy w Piekoszowie z 29 kwietnia 2013 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej o nazwie Żłobek Gminny.

W roku szkolnym 2015/2016 utworzono 10 oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w tym 2 oddziały integracyjne, utworzono także 11 oddziałów w przedszkolach samorządowych, w tym dwa oddziały integracyjne. Rekrutacja do przedszkola w Piekoszowie i Jaworzni oraz do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w Brynicy, w Górkach Szczukowskich³¹ odbywała się na podstawie opracowanych regulaminów rekrutacji, które uwzględniały kryteria wymagane art. 20c ust. 4-6 ustawy o systemie oświaty, stosowane na drugim etapie rekrutacji, zgodnie z uchwałą nr VIII/31/2015 Rady Gminy Piekoszków z 26 marca 2015 r. Kryteria te dawały pierwszeństwo dzieciom realizującym obowiązek rocznego wychowania przedszkolnego, dzieciom rodziców pracujących, studiujących lub uczących się w systemie dziennym oraz dzieciom, których rodzice zadeklarowali dłuższy pobyt w przedszkolu niż 5 godzin. Dodatkowa punktacja przydzielana był także dzieciom, których rodzeństwo uczęszczało do przedszkola. Regulaminy te przewidywały prowadzenie procedury odwoławczej. W roku 2015/2016 do placówek przedszkolnych zostały przyjęte wszystkie dzieci, których rodzice o to wnioskowali, tj. do Przedszkola w Piekoszowie 127 dzieci (przedszkole dysponowało 180 miejscami); do Przedszkola w Jaworzni – 63 dzieci (przedszkole dysponowało 75 miejscami, w tym 25 miejscami w grupie popołudniowej, oferującej możliwość opieki w godzinach od 12 do 17:30); do dwóch oddziałów przedszkolnych w Szkole Podstawowej w Brynicy – 39 dzieci (dostępnych było 50 miejsc); do oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Górkach Szczukowskich 13 dzieci (szkoła dysponowała 25 miejscami).

W wyniku przeprowadzonej rekrutacji na rok szkolny 2016/2017³² do Przedszkola w Piekoszowie przyjęto 69 dzieci (jedno dziecko w wieku poniżej trzech lat nie zostało zakwalifikowane do tego przedszkola), do Przedszkola w Jaworzni przyjęto 72 dzieci (troje dzieci trzyletnich nie zostało przyjętych do tego przedszkola), do Przedszkola Zespołu Placówek Oświatowych w Micigoździe zostały przyjęte wszystkie dzieci, których rodzice o to wnioskowali (49 dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 741-744, 759-785, 874-881)

Większość dzieci mieszkańców Gminy miała możliwość korzystania w roku 2015/2016 z opieki przedszkolnej bez konieczności korzystania z dowożenia do placówek. Biorąc pod uwagę odległość do wszystkich placówek publicznych (przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach) – 75% mieszkańców gminy mieszkała w odległości mniejszej niż 3 km od placówek. Jeśli ocenimy ww. dostępność przy uwzględnieniu możliwości korzystania z niepublicznych placówek – zwiększa się ona do 91%.

(dowód: akta kontroli str. 826, 834-840)

Dowóz dzieci do placówek wychowania przedszkolnego i szkół realizowany był na podstawie umów podpisywanych przez ww. placówki z przewoźnikami. W roku 2015/2016 dowożono 47 dzieci odbywających roczne przygotowanie przedszkolne w placówkach publicznych.

W Gminie zapewniono opiekę przedszkolną dzieciom w miesiącach wakacyjnych 2015 r. poprzez ustalenie przedszkoli dyżurujących. W terminie od 29 czerwca do 15 lipca 2015 r. dyżur pełniło Przedszkole w Jaworzni, od 15 lipca do 31 lipca przedszkole w Zespole Placówek Integracyjnych w Micigoździe, od 1 do 31 sierpnia 2015 r. Przedszkole w Piekoszowie. W tych miesiącach z opieki korzystało od 12 do 15 dzieci. Ponadto w okresie wakacyjnym czynne były przedszkola niepubliczne.

(dowód: akta kontroli str. 816-819, 822)

Na koszty ponoszone przez rodziców, których dzieci korzystały w 2015/2016 r. z opieki w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego składały się koszty żywienia, które wynosiły od 3,50 do 3,60 zł (za dwa posiłki) lub 4,50 do 5 zł (za trzy posiłki) oraz koszty związane z pobytem dzieci w tych placówkach w wymiarze przekraczającym pięć godzin dziennie. Znacząca większość rodziców umożliwiła dzieciom korzystanie z pełnego żywienia, nie wszyscy korzystali z możliwości pozostawienia dzieci na okres dłuższy niż pięć godzin, np. w Przedszkolu w Jaworzni dotyczyło to we wrześniu roku 2015/2016 tylko 36 dzieci (60% dzieci w przedszkolu), z czego połowa korzystała z opieki w wymiarze większym niż dwie dodatkowe godziny dziennie.

³¹ Wyboru próby dokonano na podstawie analizy największej liczby dzieci przyjętych do placówek.

³² Według stanu na dzień 29 kwietnia 2016 r.

W przedszkolach stosowano formy pomocy rodzinom wielodzietnym i znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, poprzez zwolnienia z opłat (w Przedszkolu w Piekoszowie ze zwolnienia takiego skorzystało troje dzieci w 2015 r.) i dofinansowania do obiadów ze środków pomocy społecznej (w przedszkolu w Piekoszowie i w Micigoździe korzystało z takiej formy pomocy 21 dzieci).

Przedszkola w Piekoszowie, Jaworzni i w Micigoździe pracowały w roku szkolnym 2015/2016 w godzinach od 6:30 do 16:30. Przy czym w Przedszkolu w Jaworzni w jednej grupie przedszkolnej realizowano zajęcia w godzinach od 12:00 do 17:00 podobnie zaplanowano pracę tej grupy w roku 2016/2017. Jak wyjaśnił Mirosław Kowalski kierownik Referatu Edukacji, *konieczność przyjęcia takiego rozwiązania wynika z możliwości lokalowych przedszkola (...) są to godziny bezpłatnej opieki.*

(dowód: akta kontroli str. 523, 822-825, 827-833, 841-853)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie zapewniono prawidłowej organizacji oraz nadzoru nad procesem rekrutacji na rok szkolny 2016/2017 gdyż:

- Wójt Gminy nieterminowo opracował harmonogram działań rekrutacyjnych oraz projekt uchwały dotyczącej określenia kryteriów stosowanych na drugim etapie rekrutacji do przedszkoli, wymaganych art. 20c ust. 4-6 ustawy o systemie oświaty. Ww. projekt uchwały został przedstawiony Radzie Gminy 3 marca 2016 r., a harmonogram czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym w roku szkolnym 2016/2017 do publicznych przedszkoli i innych publicznych form wychowania przedszkolnego został zatwierdzony 23 lutego 2016 r. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do 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 uzupełniającego³³, organ prowadzący przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego podaje do publicznej wiadomości harmonogram czynności, o których mowa w § 14 ust. 2 rozporządzenia do końca stycznia 2016 r.;
- dopuszczono by kryteria rekrutacji stosowane na pierwszym etapie rekrutacji do Przedszkola Samorządowego w Piekoszowie nie były zgodne z art. 20c ust. 2 ustawy o systemie oświaty, poprzez pominięcie kryteriów uprawniających do przyjęcia, z tytułu niepełnosprawności kandydata oraz niepełnosprawności rodzeństwa kandydata;
- regulaminy rekrutacyjne wszystkich placówek wychowania przedszkolnego nie zawierały dokładnego określenia terminów czynności wynikających z postępowania rekrutacyjnego.

Nieprawidłowości te zostały usunięte w trakcie kontroli. W odpowiedzi na zawiadomienie wystosowane przez kontrolera 22 marca 2016 r. w trybie art. 51 ust. 4 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, Wójt Gminy wyjaśnił: *Wystąpiono do wszystkich dyrektorów placówek oświatowych prowadzących rekrutację do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych na terenie Gminy Piekoszów o weryfikację Regulaminów rekrutacyjnych.*

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości, zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Wójta Gminy, była niewłaściwa interpretacja przepisów. Mirosław Kowalski, Kierownik Referatu Edukacji wyjaśnił: *niedotrzymanie terminu zgodnego z przepisami było spowodowane natłokiem innych obowiązków. Ww. wymóg ogłoszenia kryteriów obowiązywał od 2016 r., nie dokonałem dokładnej analizy znowelizowanych przepisów.*

(dowód: akta kontroli str. 521,787-815, 863)

2. Nie zapewniono zgodności dokumentacji organizacyjnej Żłobka z wymaganiami zawartymi w statucie tej jednostki, gdyż:

- w arkuszu organizacji Żłobka obowiązującym od 1 stycznia 2015 r. nie został podany stan i struktura zatrudnienia w Żłobku oraz liczba dzieci oczekujących na przyjęcie do

³³ Dz. U. poz. 1942.

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

Żłobka; arkusz w badanym okresie nie był aktualizowany, powyższe było niezgodne ze statutem Żłobka (§ 12 ust. 2 i 3). Wójt Gminy wyjaśnił: *W arkuszu organizacyjnym Żłobka Gminnego na rok szkolny 2015/2016 przewidziano 3-zmianowy system pracy dla opiekunek, w pkt. IV arkusza podano czas pracy personelu, wyszczególnione zostały zmiany, w których opiekunki świadczą pracę a nie ich liczbę, mimo wymogów dotyczących arkusza. Na dzień 25.02.2016 roku podjęto aktualizację arkusza, która będzie kontynuowana.(...) W arkuszu tym dokonano aktualizacji liczby dzieci oczekujących na miejsce w żłobku, od 8.05.2015 do 25.02.2016 r. jest to liczba 37 plus lista rezerwowa z rekrutacji - 6 dzieci, co stanowi łącznie 43 dzieci.*

(dowód: akta kontroli str.157-165, 530, 712-716)

- nie aktualizowano listy rezerwowej dzieci oczekujących na przyjęcie do Żłobka, co było niezgodne z § 22 ust. 1 statutu. W efekcie na liście rezerwowej, ustalonej 1 czerwca 2015 r. pozostawało sześcioro dzieci spoza gminy Piekoszków, natomiast dodatkowo oczekiwało na miejsce w Żłobku znacznie więcej dzieci, których sytuacja rodzinna wskazywała na pierwszeństwo w otrzymaniu miejsca. Jak wyjaśnił Wójt Gminy: *z listy rezerwowej ustalonej 1.06.2015 r. zostało przyjętych do Żłobka 3 dzieci zamieszkałych na terenie gminy Piekoszków. Pozostałe osoby nadal pozostają na liście rezerwowej. Do 25 lutego lista nie była aktualizowana ale (...) błąd został naprawiony wprowadzeniem stosownego zarządzenia dyrektora Żłobka.*

(dowód: akta kontroli str. 528-529, 717-730)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Zdaniem NIK, realizacja wychowania przedszkolnego od godziny 12:00 w Przedszkolu w Jaworzni, wynikająca z braku miejsc w grupach rozpoczynających zajęcia wcześniej, nie zapewniała pełnego zaspokojenia potrzeb pracujących rodziców w zakresie opieki nad dziećmi.

Ocena
częstkowa

W Gminie zapewniono instytucjonalną opiekę dzieciom w wieku do lat 3, których rodzice pracowali, skutecznie także wspierano kobiety, powracające na rynek pracy po przerwie związanej z urlopem macierzyńskim lub wychowawczym. Żłobek oferował możliwość pozostawienia dziecka pod opieką wykwalifikowanej kadry w szerokim zakresie godzin i za dostępną opłatą. Dzięki dostępności miejsc wychowania przedszkolnego zarówno w placówkach publicznych jak i niepublicznych, osiągnięto w Gminie wzrost poziomu upowszechnienia wychowania przedszkolnego na przestrzeni lat 2013/2014-2015/2016. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły organizacji procesu rekrutacji na rok 2016/2017 oraz niezgodności dokumentacji organizacyjnej Żłobka ze statutem tej jednostki.

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

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu³⁵, do zakresu działań Referatu Edukacji³⁶ należała realizacja zadań wynikających m.in. z ustawy o systemie oświaty i ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz nadzór nad placówkami oświatowymi. W badanym okresie ww. zadania realizowało pięciu pracowników. Do zadań Referatu należało w szczególności:

- pełnienie nadzoru nad placówkami oświatowymi;
- kontrola i pełnienie nadzoru nad prawidłowością dowozu uczniów do szkół;
- dokonywanie przeglądów placówek oświatowych pod kątem napraw i remontów.

Kierownikiem Referatu Edukacji był³⁷ Mirosław Kowalski, który w 2014 r. pełnił jednocześnie obowiązki dyrektora Żłobka (w okresie od 3 lutego do 31 grudnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str.8-14, 36-37, 56-61, 534, 653-666)

Nadzór nad sporządzaniem sprawozdań z wykonania budżetu, nad wykonywaniem obowiązków przez głównych księgowych gminnych jednostek organizacyjnych oraz kontrola

³⁵ Wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy Piekoszków z 26 kwietnia 2013 r. Zmiana regulaminu organizacyjnego nastąpiła od 1 stycznia 2016 r. na mocy zarządzenia Wójta z 1 grudnia 2015 r.

³⁶ Od 1 stycznia 2016 r. na mocy nowego regulaminu organizacyjnego nastąpiła zmiana nazwy na: Referat Edukacji i Obsługi Placówek Oświatowych.

³⁷ Od 20 stycznia 2014 r.

realizacji planów finansowych i rachunkowości gminnych jednostek organizacyjnych należały do kompetencji Skarbnika Gminy, Grażyny Niechciał.

(dowód: akta kontroli str. 362-367)

W badanym okresie bezpośredni nadzór nad funkcjonowaniem placówek wychowania przedszkolnego pełnili dyrektorzy szkół. W okresie od 2 września 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. dyrektor Szkoły Podstawowej w Brynicy pełniła jednocześnie (na podstawie umowy zlecenia) funkcję dyrektora Niepublicznego Przedszkola Fundacji Rozwój dla Przyszłości z oddziałami przedszkolnymi w Brynicy, Gałęzicach, Górkach Szczukowskich, Rykoszynie, Zajączkowie i Łosieniu, sprawując jednocześnie nadzór dydaktyczny i organizacyjny nad ww. oddziałami przedszkolnymi.

Od 1 lipca do 31 grudnia 2013 r. dyrektorem Żłobka była osoba wyłoniona w wyniku przeprowadzonego konkursu na to stanowisko, która została zatrudniona na czas określony. W dniu 18 grudnia 2013 r. na stanowisko dyrektora Żłobka, ogłoszono ponownie konkurs, w wyniku którego nie wybrano dyrektora spełniającego wymagania konkursowe. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 2 lutego 2014 r. nie wyznaczono dyrektora Żłobka. Z wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy wynika, że w tym czasie funkcję dyrektora pełniła osoba zatrudniona na stanowisku starszej pielęgniarki, zgodnie z zakresem czynności, który w pkt 15. zawiera zapis: *Starsza Pielęgniarka zastępuje Dyrektora Żłobka w czasie jego nieobecności.*

Od 3 lutego 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. obowiązki dyrektora Żłobka pełnił Mirosław Kowalski, Kierownik Referatu Edukacji w Urzędzie. Funkcję dyrektora Żłobka wykonywał na podstawie umów zlecenia (zawartych na okres do 31 lipca 2014 r.) a następnie na podstawie umowy o pracę w 1/2 wymiaru czasu pracy. Szczegółowy zakres obowiązków, stanowiący załącznik do tych umów obejmował pełny zakres prac i obowiązków dyrektora Żłobka, w tym m.in. organizowanie i stały nadzór nad jego prawidłowym funkcjonowaniem, zapewnienie dzieciom właściwej opieki pielęgnacyjnej, edukacyjnej i opiekuńczo-wychowawczej, prowadzenie procesu rekrutacji, opracowanie rocznych planów finansowych i nadzór nad wykonaniem zatwierdzonego planu, terminowe i rzetelne sporządzanie sprawozdawczości.

Zarządzeniem nr 91/2014 Wójta Gminy z 16 grudnia 2014 r. został ponownie ogłoszony konkurs na stanowisko dyrektora Żłobka. Warunki konkursu nie były w pełni zgodne z wymaganiami art. 13 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, tj. przedstawiono warunek posiadania wyższego wykształcenia, ale pominięto obowiązek posiadania doświadczenia w pracy z dziećmi. Komisja konkursowa, analizując dokumenty jedyne kandydata, który przystąpił do konkursu (Pelagii Rusieckiej) zwróciła uwagę na niedopełnienie wymagań określonych art. 13 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W dniu 31 grudnia 2014 r. Wójt podpisał z Pelagią Rusiecką umowę o pracę na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. na stanowisko pełniącej obowiązki dyrektora. Umowa ta była aneksowana 23 grudnia 2015 r. – przedłużono okres jej obowiązywania *do czasu zatrudnienia dyrektora Żłobka Gminnego w Piekoszowie, wyłonionego w drodze konkursu.* Konkurs taki nie został ogłoszony do czasu zakończenia kontroli. Wójt Gminy wyjaśnił: *celem było zatrudnienie na stanowisku dyrektora Żłobka osoby, która w pełnym wymiarze czasu pracy wykonywałaby obowiązki związane z prawidłowym funkcjonowaniem Żłobka. Wobec uprzednich problemów ze znalezieniem kandydata, do ogłoszenia konkursu wpisany został zamiennie warunek posiadania przez kandydata co najmniej 5 letniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym (...) zatrudnienie nastąpiło ze względu na to, iż kandydatura (...) wpłynęła jako jedyna. W związku z brakiem wymaganego doświadczenia w pracy z dziećmi (...) p. Rusiecka została zatrudniona na czas określony jako pełniąca obowiązki. W celu pozyskania pracownika spełniającego wymagania ustawowe analizowana jest na bieżąco sytuacja na rynku zatrudnienia w placówkach oświatowych na terenie gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 646-682, 861-870)

W badanym okresie w Referacie Edukacji nie opracowano planu nadzoru nad przedszkolami oraz nie sformalizowano tego nadzoru. Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Wójta, plan kontroli ww. zakresu na 2016 r. ma zostać niezwłocznie opracowany.

(dowód: akta kontroli str. 534)

W 2015 r. objęto kontrolą Niepubliczne Przedszkole Fundacji Rozwój dla Przyszłości oraz Niepubliczne Naukowe Przedszkole Integracyjne „Mini College” w zakresie sprawdzenia danych zawartych we wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy za 2013 i 2014 r., miesięcznych informacji o liczbie uczniów za okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz prawidłowości rozliczenia przekazanej przez Gminę dotacji.

W wyniku ww. kontroli stwierdzono niewykorzystanie części otrzymanej dotacji za lata 2013-2014 przez Niepubliczne Przedszkole Fundacji Rozwój dla Przyszłości, w łącznej kwocie 24.697,25 zł i wnioskowano o ich zwrot na rachunek bankowy Gminy. Wniosku tego nie zrealizowano.

Wójt Gminy wyjaśnił: 5 września 2015 r. Fundacja złożyła korektę rozliczenia dotacji za lata 2013 i 2014. Dnia 22 września 2015 r. Urząd Gminy zawniósł by korekty te zostały przedstawione w obowiązującej formie rozliczeń. Korekty przedłożonych rozliczeń wykorzystania dotacji zostały uwzględnione i przyjęte. Na podstawie analizy w/w korekt rozliczeń Fundacja Rozwój dla Przyszłości (...) nie posiada zobowiązania wobec Gminy Piekoszków z tytułu zwrotu dotacji.

Dostępne na stronie internetowej Urzędu³⁸ (w zakładce *Kontrole*) protokoły z ww. kontroli nie zostały opatrzone stosownym komentarzem uwzględniającym ww. wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli str.535-553, 860-861)

W Gminie prowadzono ewidencję placówek niepublicznych (oświatowych), o której mowa w art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Ewidencja ta nie była w pełni zgodna z wymaganiami określonymi w art. 82 ust. 3a ustawy o systemie oświaty.

Obecnie funkcjonujące dwa przedszkola niepubliczne uzyskały wymagane wpisy do ww. ewidencji. Wpisano do ewidencji Niepubliczne Przedszkole Integracyjne „Mini College” (kolejno pod nr 17/P/2013, 27/P/2014, 29/P/2014³⁹) na podstawie zgłoszenia zawierającego elementy wymagane art. 82 ust. 3a ustawy o systemie oświaty w zakresie m.in. statutu placówki, potwierdzenia odpowiednich służb co do zapewnienia bezpieczeństwa i higieny w szkole i placówce (do wniosku dołączono opinie Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Straży Pożarnej), pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania budynku, dokumentów potwierdzających zatrudnienia pracowników.

Podobna dokumentacja nie została zgromadzona w odniesieniu do Niepublicznego Przedszkola w Brynicy z oddziałami zamiejscowymi prowadzonego przez Fundację Rozwój dla Przyszłości (wpisy w ewidencji nr 26/P/2013 oraz od 17 do 25/P/2013⁴⁰). Przedszkole to powstało 4 listopada 2013 r., w wyniku przekształcenia funkcjonujących na terenie Gminy punktów przedszkolnych, prowadzonych przez Fundację Rozwój dla Przyszłości. Uzyskanie wpisu do ewidencji tej placówki było możliwe przy zastosowaniu uproszczonej procedury, zgodnie z art. 89a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, tj. wymagało tylko dokonania stosownej zmiany zgłoszenia zgodnie z art. 82 ust. 5 ww. ustawy oraz przedłożenia nowego statutu placówki, co zostało dokonane.

(dowód: akta kontroli str. 117-121, 123-142)

Wójt prowadził rejestr żłobków i klubów dziecięcych wymagany art. 27 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Do 29 marca 2016 r.⁴¹ w Gminie nie przygotowano i nie uchwalono planu nadzoru nad Żłobkiem, nie prowadzono także sformalizowanego nadzoru nad tą placówką.

(dowód: akta kontroli str. 122, 174)

W analizowanym okresie wszystkie przedszkola publiczne i trzy szkoły, w których funkcjonowały oddziały przedszkolne zostały skontrolowane przez powiatowego inspektora sanitarnego (odbyło się dziewięć kontroli, w tym kontrole kompleksowe i kontrole bloku żywienia). W wyniku kontroli nie stwierdzono naruszenia wymagań higieniczno-sanitarnych zawartych w obowiązujących przepisach. Ponadto w Przedszkolu w Jaworzni oraz

³⁸<http://www.biuletyn.net/nt-in/start.asp?podmiot=piekoszow/&strona=14&typ=podmenu&typmenu=14&menu=155&id=155>, data dostępu 13 czerwca 2016 r.

³⁹ Kolejne wpisy uwzględniały zmiany danych placówki, wpisanej do rejestru 7 maja 2013 r. pod nr 17/P/2013.

⁴⁰ Kolejne wpisy uwzględniały zmiany organizacyjne placówki, ponadto funkcjonujące do 31 października 2013 r. punkty przedszkolne były wpisane każdy w odrębnej pozycji ewidencji.

⁴¹ Uchwałą nr XXIII/152/2016 Rady Gminy Piekoszków z 30 marca 2016 r. przyjęto plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi i opiekunami dziennymi.

w Przedszkolu w Piekoszowie przeprowadzono kontrole (odpowiednio w styczniu 2016 r. i kwietniu 2014 r.) w zakresie bezpieczeństwa pożarowego oraz potwierdzenia realizacji wcześniejszych zaleceń Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach (dotyczących m.in. budowy drogi pożarowej). W Szkole Podstawowej w Górkach Szczukowskich i w Zespole Integracyjnych Placówek Oświatowych w Micigoździe przeprowadził kontrole powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (nie wydano zaleceń).

Placówki wychowania przedszkolnego dokonywały obowiązkowych okresowych (rocznych i pięcioletnich) przeglądów stanu technicznego oraz badania i przeglądu urządzeń gaśniczych. Wśród zaleceń wynikających z ww. przeglądów wskazano m.in. konieczność wymiany instalacji elektrycznej i odwodnienia budynku Przedszkola w Jaworzni, dokonanie napraw w kuchni Przedszkola w Piekoszowie, naprawy dachu w szkołach podstawowych w Rykoszynie i Górkach Szczukowskich.

W Urzędzie nie analizowano wyników ww. kontroli. Dopiero w trakcie kontroli NIK, przedszkola publiczne przekazały do Urzędu pisemne informacje o zakresie, wynikach i sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str.585-601)

W ewidencji skarg wpływających w latach 2013-2015 do Urzędu nie odnotowano skarg, dotyczących realizacji zadań z zakresu wychowania przedszkolnego czy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, a w szczególności z zakresu zapewnienia dzieciom miejsc w publicznych placówkach opieki.

(dowód: akta kontroli str. 641-645)

Za rok szkolny 2015/2016 Wójt przedstawił sprawozdanie z realizacji zadań oświatowych, zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy systemie oświaty. Natomiast sprawozdanie za 2013/2014 r. zostało przedstawione Radzie Gminy z czteromiesięcznym opóźnieniem, tj. 27 lutego 2014 r. Za 2012/2013 r. ww. sprawozdanie nie zostało złożone. Jak wyjaśnił Wójt Gminy: *brak przedstawienia Radzie Gminy Piekoszków informacji o stanie realizacji zadań oświatowych za 2012/2013 r. był spowodowany faktem, iż 11 sierpnia 2013 r. odbyło się referendum w sprawie odwołania Rady Gminy, 10 listopada 2013 r. miały miejsce przedterminowe wybory samorządowe do Rady Gminy i na Wójta. Nowa Rada Gminy uchwałą V/23/2014 z 29 grudnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia planu pracy rady na 2015 r. wskazała w miesiącu lutym 2015 r. tematykę sesji „Informacja o stanie oświaty”. Natomiast opóźnienie w przedstawieniu informacji za 2013/2014 r. spowodowane było zmianami kadrowymi na stanowisku kierownika referatu edukacji.*

(dowód: akta kontroli str. 179, 181, 184-185, 602-640)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prowadzona przez Wójta Gminy ewidencja placówek niepublicznych (oświatowych), o której mowa w art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie była w pełni zgodna z wymaganiami art. 82 ust. 3a i art. 83 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, tj.:

- w przypadku wpisów nr 03,04,05/P/2008; 10,12/P/2011; 17/P/2013 niewłaściwie wpisano datę zakończenia działalności placówek (wykreślenia ich z ww. ewidencji). Zgodnie bowiem z przedstawioną dokumentacją punkty przedszkolne prowadzone przez Fundację na Rzecz Wspierania Rodziny oraz Dzieci i Młodzieży „Fundacja z Uśmiechem”, wpisane pod nr 03,04,05/P/2008 zakończyły działalność 31 sierpnia 2011 r., podczas gdy w ewidencji wpisano datę zakończenia – 31 sierpnia 2010 r., ponadto punkty przedszkolne prowadzone przez ww. Fundację wpisane pod nr 10,12/P/2011 zakończyły działalność 31 grudnia 2012 r., podczas gdy z wpisów wynika data o rok wcześniejsza. Przedszkole Niepubliczne „Złota Rybka”, wpisane pod nr 17/P/2013 zostało przekształcone we wrześniu 2014 r. w placówkę integracyjną o innej nazwie utworzoną na podstawie nowego zgłoszenia;
- w przypadku punktów przedszkolnych w Gałęzicach i Szczukowicach wpisanych w ewidencji pod nr 24, 25/P/2013 (wpisu dokonano 24 czerwca 2013 r.) nie podano adresów tych placówek. Jak wynika z przedstawionej dokumentacji placówki te mieściły

się w obiektach gminnych, tj. w świetlicach wiejskich w tych miejscowościach⁴². Ponadto w przypadku Niepublicznego Przedszkola Fundacji Rozwój dla Przyszłości (wpis 26/P/2013 z dnia 31 października 2013 r.) nie przedstawiono adresów dwóch oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez ww. Fundację w Gałęzicach i Szczukowicach. Adresów tych placówek nie umieszczono także na zaświadczeniu o dokonaniu wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, wydanym 31 października 2013 r.

Z uwagi na konieczność wydania zaświadczenia o wpisie, obejmującego dane określone w art. 82 ust. 3a ewidencja powinna obejmować m.in. datę i numer wpisu; nazwę oraz odpowiednio typ i rodzaj szkoły lub placówki; oznaczenie osoby prawnej lub fizycznej prowadzącej szkołę lub placówkę; adres szkoły lub placówki. Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 5 wpis do ewidencji ulega wykreśleniu w przypadku zaprzestania działalności przez szkołę lub placówkę przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Właściwe określenie adresów aktualnie funkcjonujących placówek jest warunkiem koniecznym do prawidłowego sprawowania nadzoru przez Wójta nad spełnianiem przez placówkę niezbędnych wymogów w zakresie bezpieczeństwa i higieny sprawowanej opieki. Wójt Gminy wyjaśnił: *Ewidencja placówek niepublicznych i cała jej zasadnicza część założona została i była prowadzona przez poprzedni skład osobowy referatu edukacji. Ze względu na archiwalność części wpisów i aktualność kolejnych nie wprowadzano zmian w już istniejącym rejestrze. Nowy rejestr założony zostanie w roku bieżącym, a w przypadkach gdy to będzie możliwe usterki zostaną usunięte. (...) Nie można ustalić powodów, które były przyczyną dokonania niezgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty wpisu do ewidencji placówek niepublicznych placówki Niepublicznego Przedszkola w Brynicy z oddziałami zamiejscowymi Fundacji „Rozwój dla Przyszłości” (...). Z informacji Prezesa Fundacji Rozwój dla Przyszłości wynika, że lokale w których funkcjonują prowadzone przez Fundację oddziały przedszkolne były poddawane kontroli sanitarnej i przeciwpożarowej. Ponadto Prezes Fundacji skierował prośbę do PPSIS i Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach o dokonanie bieżącej kontroli w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 117-121, 123-142, 173, 180)

2. W 2014 r. w Gminie nie stworzono warunków do właściwej organizacji i prowadzenia stałego nadzoru nad funkcjonowaniem Żłobka i zapewnieniem dzieciom właściwej opieki pielęgnacyjnej, edukacyjnej i opiekuńczo-wychowawczej. W styczniu i lutym 2014 r. dopuszczono bowiem do sprawowania funkcji dyrektora Żłobka przez zatrudnioną w Żłobku pielęgniarkę, która nie posiadała wymaganych pełnomocnictw i mogła zastępować dyrektora tylko podczas jego nieobecności. Ponadto w następnych miesiącach 2014 r. zatrudniono do pełnienia tej funkcji (w tym przez pięć miesięcy na podstawie umowy zlecenia) pracownika Gminy, który wykonywał odpowiedzialną i czasochłonną funkcję Kierownika Referatu Edukacji. Zdaniem NIK, taki przydział dodatkowych zadań nie pozwalał na należyłą realizację obowiązków przez te osoby. Pełnienie obowiązków dyrektora publicznego Żłobka przez Kierownika Referatu Edukacji w okresie od 3 lutego do 31 lipca 2014 r. na podstawie umowy zlecenia mogło także nie dawać pełnej rękojmi należytego sprawowania opieki nad dziećmi, wymaganego art. 18 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz gwarantować pełnej odpowiedzialności organizacyjnej i finansowej, gdyż umowa ta nie zapewniała podporządkowania i pozostawania w dyspozycji zlecającego.

Wyjaśniając przyczyny decyzji powodującej piastowanie przez jedną osobę w jednym czasie dwóch odpowiedzialnych i czasochłonnych stanowisk oraz powstania złożonej zależności służbowej, Wójt Gminy wyjaśnił: *wobec niewyłonienia w drodze konkursu dyrektora Żłobka zachodziła potrzeba wskazania osoby, która będzie mogła realizować jego zadania. Zatrudnienie p.o. dyrektora Żłobka w wymiarze ½ etatu w drugim półroczu wynikało z potrzeby doregulowania podporządkowania pracownika w zakresie czasu, miejsca i sposobu wykonania zadań.*

(dowód: akta kontroli str. 646-682, 862)

⁴² Na mocy umów o współpracy w zakresie upowszechniania edukacji przedszkolnej w gminie Piekoszków z 25 czerwca 2013 r. i 31 października 2013 r. zawartych przez Wójta Gminy Piekoszków z Fundacją Rozwój dla Przyszłości.

3. W badanym okresie nie opracowano planu nadzoru nad Żłobkiem, wymaganego art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zgodnie z którym *nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały*. Z wyjaśnień Wójta wynika, że nieopracowanie tego planu wynikało z błędnej interpretacji przepisów. W dniu 30 marca 2016 r. została podjęta przez Radę Gminy w Piekoszowie uchwała nr XXIII/152/2016 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. Mirosław Kowalski, Kierownik Referatu Edukacji wyjaśnił, *od czasu objęcia stanowiska nie dokonałem właściwej interpretacji zapisów ustawy w tym zakresie*.

(dowód: akta kontroli str. 179, 182, 522)

4. W 2014 r. w Urzędzie nie dokonywano prawidłowej kontroli merytorycznej dokumentacji składanej przez Niepubliczne Przedszkole Fundacji Rozwój dla Przyszłości, dotyczącej informacji o liczbie uczniów korzystających z wychowania przedszkolnego. Skutkiem ww. zaniechania było przyjęcie nierzetelnie sporządzonych informacji o objęciu, przez tę placówkę niepubliczną, opieką uczniów w punktach przedszkolnych (którym przysługuje dotacja obliczana na podstawie art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty w wysokości 40% kosztów wychowania przedszkolnego⁴³), mimo że wypłacano dotację w wysokości – ustalonej dla przedszkoli (wynoszącej 75% kosztów wychowania przedszkolnego obliczanej na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty). Mirosław Kowalski, Kierownik Referatu Edukacji wyjaśnił: *Nie dokonywano szczegółowej analizy pod tym kątem, gdyż dotacja była przyznawana przedszkolom. W przyszłości nadzór nad tą częścią dokumentacji będzie dokonywany*. Grażyna Niechciał, Skarbnik Gminy wyjaśniła: *Niepubliczne Przedszkole Fundacji Rozwój dla Przyszłości w 2014 r. przedkładało comiesięczne wnioski o wypłatę dotacji ze wskazaniem określonej liczby uczniów w nieprawidłowym wierszu tabeli. Przedkładane dokumenty nie podlegały kontroli merytorycznej. Od 2015 r. dokumentacja przedkładana do wypłaty dotacji, posiada potwierdzenie sprawdzenia jej, jak również posiada zatwierdzenia do wypłaty środków finansowych*.

(dowód: akta kontroli str. 467, 523, 555-584)

Ocena
częstkowa

W badanym okresie nie zapewniono warunków do pełnienia prawidłowego i skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem placówek wychowania przedszkolnego i Żłobka, poprzez nieopracowanie wymaganych planów nadzoru, dopuszczenie do niewyznaczenia osoby w pełni odpowiedzialnej za funkcjonowanie Żłobka oraz powierzenie dodatkowych, czasochłonnych zadań Kierownikowi Referatu Edukacji odpowiedzialnemu za pełnienie nadzoru nad placówkami oświatowymi. W Urzędzie nie funkcjonował także prawidłowo mechanizm kontroli dokumentów finansowych i organizacyjnych związanych z realizacją zadań przez placówki wychowania przedszkolnego i Żłobka, co było przyczyną m.in. nierzetelnego prowadzenia ewidencji placówek niepublicznych oraz nierzetelnego dokumentowania dokonywanych w 2014 r. wypłat dotacji dla Niepublicznego Przedszkola Fundacji Rozwój dla Przyszłości.

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, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu ustalenia sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach, zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty.
2. Udzielanie dotacji niepublicznym placówkom wychowania przedszkolnego zgodnie z trybem i zasadami określonymi w uchwale Rady Gminy oraz przepisami ustawy o systemie oświaty.
3. Zapewnienie rzetelnego sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz terminowego ich przekazywania.

⁴³ Obliczonych na podstawie ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

4. Podjęcie działań w celu uzyskania należytej refundacji kosztów wychowania przedszkolnego od gmin, na których ciążył obowiązek wynikający z art. 79a ustawy o systemie oświaty (w wysokości co najmniej 204.518,58 zł w okresie obowiązywania ww. przepisu, tj. od 1 września 2014 r.).
5. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad placówkami wychowania przedszkolnego oraz Żłobkiem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia 24 czerwca 2016 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Grzegorz Walendzik

Kontroler
Violetta Nowak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis