



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.010.2016
P/16/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce
T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05
lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/069 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech w województwie świętokrzyskim.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 września 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. 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>	Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99291 z dnia 2 marca 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Gminy w Radoszycach, ul. Żeromskiego 28, 26-230 Radoszyce (dalej: UG lub Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Michał Pękala, Wójt Gminy Radoszyce. [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

<i>Uzasadnienie oceny</i>	<p>Dokumenty strategiczne opracowane w Gminie wskazywały na istnienie ważnego problemu jakim jest dążenie do poprawy w zakresie zapewnienia opieki przedszkolnej w Gminie. Przytoczone w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2015-2024 opinie mieszkańców Gminy, potwierdzają niezadowolenie społeczne związane z niską dostępnością miejsc w przedszkolu oraz brakiem instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech.</p> <p>W Gminie nie ustalono, wymaganej art. 14a ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty² (dalej: ustawa o systemie oświaty), aktualnej sieci publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Wójt Gminy nie podjął działań zmierzających do zaktualizowania dotychczasowej sieci szkół i przedszkoli.</p> <p>Negatywnie należy ocenić nieprzygotowanie (przez byłego wójta gminy) projektu uchwały w sprawie rozbiórki budynku Przedszkola w Radoszycach. Do dnia zawarcia umowy z Przedsiębiorstwem Usługowo-Handlowym w Radoszycach na wykonanie rozbiórki budynku Przedszkola (tj. do 11 września 2014 r.), Rada Gminy nie podjęła uchwały w przedmiotowej sprawie. Wartość wykonanych robot rozbiórkowych wyniosła 73.800 zł. Wymóg przygotowywania projektów uchwał rady gminy jest zadaniem wójta gminy, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ (dalej: ustawa o samorządzie gminnym).</p> <p>W latach 2013-2015 Gmina zapewniła środki finansowe na realizację zadań wychowania przedszkolnego w wysokości ogółem 3.165.472,73 zł. Otrzymane środki wykorzystane zostały głównie na wydatki bieżące. Roczne rozliczenia z wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu państwa w latach 2013-2015 przekazywane były terminowo, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 13 sierpnia 2013 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie</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.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.

wychowania przedszkolnego⁴ (dalej: rozporządzenie MEN w sprawie udzielania gminom dotacji). Gmina podejmowała również działania w celu uzyskania dodatkowych środków finansowych na zapewnienie rozwoju i upowszechnienie edukacji przedszkolnej w Gminie.

W latach szkolnych 2013/2014-2015/2016 oraz na 2016/2017 r. zapewniono miejsca w Samorządowym Przedszkolu (dalej: Przedszkole) i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali. W roku szkolnym 2013/2014 nie zapewniono właściwych warunków realizacji opieki przedszkolnej, gdyż dopuszczono do przekroczenia dopuszczalnej liczebności oddziałów w Przedszkolu.

Konieczność dojazdu większości dzieci do Przedszkola stanowiła barierę upowszechnienia edukacji przedszkolnej (szczególnie wśród dzieci w wieku trzech i czterech lat), o czym świadczy m.in. znacznie niższy w 2014 r. (o ok. 30%) poziom wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Gminie w stosunku od średniego wskaźnika dla województwa świętokrzyskiego.

Wójt Gminy, jako organ prowadzący szkołę lub placówkę, nie ustalił na rok szkolny 2016/2017 terminów postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego, co było niezgodne z § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 2 listopada 2015 r. w sprawie sposobu przeliczania na punkty poszczególnych kryteriów uwzględnianych w postępowaniu rekrutacyjnym, składu i szczegółowych zadań komisji rekrutacyjnej, szczegółowego trybu i terminów przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego⁵ (dalej: rozporządzenie MEN z 2 listopada 2015 r.).

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę poprawienia realizacji nadzoru nad działalnością placówek wychowania przedszkolnego, w tym nad przebiegiem procesu rekrutacji dzieci do placówek przedszkolnych. Nadzór nie był skuteczny. Świadczą o tym nieprawidłowości w procesie organizacji procesu rekrutacyjnego, przekroczenie liczby dzieci w oddziałach Przedszkola oraz niezapewnienie przeprowadzenia w 2014 r. w Szkole Podstawowej w Grodzisku, a w 2013 r. i 2015 r. w Szkole Podstawowej w Wilczkowicach, okresowej kontroli rocznej stanu technicznego budynków tych Szkół.

W latach 2013-2015 Wójt Gminy nie przedkładał Radzie Gminy, sprawozdań z realizacji kształcenia, wychowania i opieki przedszkolnej w Przedszkolu i w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy, za poprzedni rok szkolny, pomimo obowiązku określonego w art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Gminy Radoszyce (dalej: Rada Gminy) uchwałą⁶ z 29 grudnia 2015 r. przyjęła do realizacji „Strategię Rozwoju Gminy Radoszyce na lata 2015-2025” (dalej: Strategia Rozwoju). Dokument ten odpowiada obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy, uwzględnia aktualnie realizowane przedsięwzięcia inwestycyjne oraz sytuację społeczno-gospodarczą Gminy, powiatu koneckiego i województwa świętokrzyskiego. Wyznacza cele i kierunki działań ważne dla dalszego zrównoważonego rozwoju Gminy.

W Strategii Rozwoju wykazano m.in., że jedną z najważniejszych potrzeb mieszkańców sołectwa Radoszyce (będącego największym pod względem liczby mieszkańców sołectwem liczącym 3.277 mieszkańców, spośród 35 sołectw należących do Gminy), jest budowa przedszkola samorządowego. Szacunkowa wartość tej inwestycji określona została na kwotę 4.093.453 zł, a źródłami jej finansowania (wskazanymi w ww. Strategii) mogą być

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 956 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015, poz. 1942.

⁶ Uchwała nr XIII/70/2015 Rady Gminy z 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Radoszyce na lata 2015-2025.

środki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego Oś Priorytetowa 7 „Sprawne usługi publiczne” Działanie 7.3 „Infrastruktura zdrowotna i społeczna” w kwocie 3.479.453 zł stanowiące 85% wartości zadania oraz środki własne Gminy w kwocie 614.018 zł stanowiące 15% wartości zadania. Powyższe środki zaplanowane były w Wieloletniej Perspektywie Finansowej. Budowa przedszkola wykazana została jako jedno z 33 zadań Gminy o najwyższej wartości szacunkowej przewidzianych do realizacji w ramach celu strategicznego nr 2 (Strategii Rozwoju) dotyczącego „Rozwoju infrastruktury i usług społecznych na terenie Gminy”. Z powyższej Strategii Rozwoju wynika, że wskaźnik liczby dzieci w wieku od 3 do 5 lat przypadających na jedno miejsce w przedszkolu wynosił: w 2010 r. – 2,26, a w 2014 r. – 2,39. Był on wyższy w porównaniu ze wskaźnikiem dotyczącym powiatu koneckiego, który wynosił odpowiednio: 1,41 oraz 2,18. [Dowód: akta kontroli str. 78-80, 92, 116]

Michał Pękala Wójt Gminy Radoszyce (dalej: Wójt Gminy) wyjaśnił, że *Gmina nie dokonywała diagnozy potrzeb mieszkańców w zakresie tworzenia form opieki nad dziećmi do lat trzech z uwagi na brak zainteresowania mieszkańców taką formą opieki nad dziećmi. Dotychczasowa praktyka i przyzwyczajenia koncentrują się na samodzielnej opiece nad najmłodszymi, sprawowanej przez rodziców bądź dziadków. Zarówno wcześniej jak i obecnie gmina nie posiadała warunków lokalowych dla zorganizowania takiej opieki.* W związku z przyjęciem do realizacji ww. Strategii Rozwoju, w której ujęta została m.in. budowa przedszkola samorządowego Wójt Gminy wyjaśnił, że *trwające prace projektowe przewidują wybudowanie przedszkola siedmiooddziałowego, w tym jednego oddziału dla dzieci w wieku do lat trzech oraz jednego dla dzieci objętych pomocą psychologiczno-pedagogiczną, co zabezpieczy potrzeby w zakresie opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym. Przewidywany termin zakończenia prac projektowych wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę – czerwiec 2016 r. (...)* [Dowód: akta kontroli str. 129]

Na lata 2010-2015 nie była opracowana Strategia Rozwoju Gminy Radoszyce. Marek Cieślak Kierownik Referatu Promocji i Spraw Społecznych UG wyjaśnił, że *poprzedni dokument pn. Strategia Rozwoju Gminy Radoszyce, w którym zamieszczono harmonogram realizacji zadań obejmował założenia programowe i zadania na lata 1999-2010. Lata 2010-2015 to kończący się okres możliwości uzyskania dofinansowania z funduszy europejskich. Z kolei krajowe i regionalne akty prawne regulujące możliwość pozyskania środków z nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 weszły w życie dopiero w roku 2015 (...). Strategia musi uwzględniać wymogi ww. perspektywy finansowej w przypadku aplikowania o zewnętrzne środki finansowe. Te uwarunkowania były głównym powodem braku Strategii Rozwoju Gminy na lata 2010-2015.* [Dowód: akta kontroli str. 116, 115]

1.2. Rada Gminy uchwałą⁷ z 25 maja 2015 r. przyjęła do realizacji „Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2015 – 2024” (dalej: Gminna Strategia Społeczna). Jednym ze źródeł pozwalających zdiagnozować problemy nurtujące społeczność gminy Radoszyce były wyniki przeprowadzonej ankiety wśród mieszkańców, w której wzięło udział 127 respondentów. Jedną z poruszanych kwestii była ocena dostępności do opieki przedszkolnej. Wyniki tego badania wskazały, że tylko 27,6% respondentów wyraziło pozytywną opinię w tej kwestii, a 44,1 % ankietowanych miało negatywną opinię o dostępności przedszkoli w Gminie. Za ważne problemy społeczne Gminy, respondenci uznali: niewystarczającą liczbę placówek wychowania przedszkolnego, wydłużenie czasu pracy przedszkoli oraz poszerzenie oferty o oddział żłobkowy dla dzieci. Z analizy Gminnej Strategii Społecznej wynika, że nie zawiera ona (podobnie jak Strategia Rozwoju Gminy na lata 2015-2025) zapisów świadczących o dokonaniu diagnozy potrzeb mieszkańców w zakresie tworzenia na terenie Gminy, form opieki nad dziećmi do lat trzech. [Dowód: akta kontroli str. 95-98, 109-111, 116, 117]

Jolanta Moszczyńska Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Radoszycach (GOPS) odnosząc się do braku (w Gminnej Strategii Społecznej), diagnozy potrzeb mieszkańców w zakresie tworzenia na terenie Gminy, form opieki nad dziećmi do lat trzech wyjaśniła, że *pytanie w tej kwestii nie zostało wprost sformułowane, a odnosiło się raczej do placówek wychowania przedszkolnego i miało związek z rozbiórką budynku*

⁷ Uchwała nr VII/31/2015 Rady Gminy Radoszyce z 25 maja 2015 r.

samorządowego Przedszkola w Radoszycach oraz przeniesieniem tej placówki do siedziby Szkoły Podstawowej w Grodzisku. Do GOPS nigdy bezpośrednio nie wpływały żadne wnioski w tej sprawie. Wnioski takie nie pojawiały się również w bezpośrednich rozmowach podczas przeprowadzania wywiadów środowiskowych u klientów GOPS, prowadzonych przez pracowników socjalnych w środowiskach tych osób (.....). [Dowód: akta kontroli str. 119]

Szacunkowa stopa bezrobocia rejestrowego w Gminie w latach 2004-2014 według danych GUS⁸ wynosiła od 37,1% w 2004 r. do 24,0% w 2012 r. oraz 24,6% w 2013 r. i 18,9% w 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 807]

2. Rada Gminy uchwałą⁹ z 20 marca 2004 r. ustaliła sieć publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych funkcjonujących na terenie Gminy, na którą składają się:

- Samorządowe Przedszkole w Radoszycach z oddziałami dla dzieci w wieku od trzech do sześciu lat;
- oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych w Grodzisku, Wilczkowicach, Kapalowie, Górnikach i Klucku. Na terenie Gminy nie funkcjonowały niepubliczne przedszkola, jak również inne formy wychowania przedszkolnego. [Dowód: akta kontroli str. 251]

W latach 2013-2015 nie dokonywano zmian organizacyjnych polegających na powołaniu nowej lub likwidacji dotychczas istniejących gminnych jednostek organizacyjnych, w tym szkół podstawowych.

Natomiast w przypadku Przedszkola w Radoszycach, Rada Gminy podjęła uchwałę¹⁰ z 19 sierpnia 2013 r. w sprawie zmiany siedziby Przedszkola (z dniem 1 września 2013 r.), z Radoszyc do budynku Szkoły Podstawowej w miejscowości Grodzisko (odległego o ok. 4 km od największego sołectwa – Radoszyce). Zmiana ta spowodowana była (według uzasadnienia do ww. uchwały) *złym stanem technicznym budynku Przedszkola oraz decyzją Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (PPIS) w Końskich, który stwierdził uchybienia sanitarne*. Przeniesienia siedziby miano dokonać tylko do czasu zakończenia przebudowy z nadbudową budynku Przedszkola w Radoszycach. O fakcie przeniesienia siedziby Przedszkola powiadomiony został Kurator Oświaty w Kielcach (Kurator) pismem z dnia 22 sierpnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 130-132, 673]

Według opracowanej w marcu 2014 r. *Opinii technicznej konstrukcyjno-budowlanej dotyczącej stanu technicznego oraz możliwości przebudowy budynku Przedszkola w Radoszycach*, istniejący budynek Przedszkola był w złym stanie technicznym, a jego zużycie pod względem technicznym wynosiło 60%. Autor ww. opinii rekomendował dokonanie rozbiórki tego obiektu. W okresie do 27 listopada 2014 r. wykonane zostały prace rozbiórkowe budynku Przedszkola, których łączny koszt wyniósł 73.800 zł. [Dowód: akta kontroli str. 695-719]

W związku z likwidacją ww. budynku sporządzono dowód likwidacji środka trwałego „LT” z dnia 10 marca 2015 r. oraz w księdze środków trwałych Przedszkola odnotowano fakt likwidacji budynku poprzez skreślenie go z ewidencji środków trwałych. [Dowód: akta kontroli str. 808-811]

3. W latach 2013-2015 Gmina nie prowadziła (i nie prowadzi w 2016 r.) zorganizowanych form publicznej lub niepublicznej opieki nad dziećmi do lat trzech. W związku z powyższym nie występowały na jej terenie: żłobki, punkty przedszkolne, przedszkola z oddziałami żłobkowymi i kluby dziecięce. W badanych okresach Gmina nie zatrudniała również dziennych opiekunów¹¹. W 2014 r. i 2015 r. opiekę na dziećmi do lat trzech wykonywała w Gminie jedna osoba fizyczna (niania)¹². [Dowód: akta kontroli str. 337-338]

⁸ Dane zamieszczone na stronie internetowej: Gmina Radoszyce w liczbach demografia, rynek pracy [www.polskawliczbach.pl/gmina Radoszyce](http://www.polskawliczbach.pl/gmina/Radoszyce)

⁹ Uchwała nr XVIII/91/2004

¹⁰ Uchwała nr XXXV/208/2013 z dnia 19 sierpnia 2013 r.

¹¹ Zgodnie z art. 36 i 38 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3, dzienny opiekun, to osoba fizyczna zatrudniana przez gminę na podstawie umowy, sprawuje opiekę nad dziećmi – maksymalnie

3.1. W latach szkolnych 2013/2014-2015/2016 instytucjonalna opieka przedszkolna nad dziećmi zorganizowana została na terenie Gminy w sześciu placówkach publicznych zapewniających ogółem 250 miejsc dla dzieci, z tego:

- w Samorządowym Przedszkolu z siedzibą w Grodzisku 125 miejsc dla dzieci w wieku od 3 do 6 lat;
- w pięciu oddziałach przedszkolnych znajdujących się w szkołach podstawowych w: Grodzisku, Wilczkowicach, Kapałowie, Górnikach i Kłucku zapewniających łącznie 125 miejsc dla dzieci w wieku od 5 do 6 lat.

Na rok szkolny 2016/2017 prognozowane jest ogółem 275 miejsc dla dzieci w wieku przedszkolnym w sześciu ww. jednostkach organizacyjnych, w tym: 150 miejsc w Przedszkolu oraz 125 w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. [Dowód: akta kontroli str. 180-182, 337-338]

4. Z danych będących w posiadaniu Urzędu wynika, że na dzień 1 stycznia 2014 r., 2015 r. i 2016 r. w Radoszycach było zameldowanych ogółem odpowiednio: 202, 205, 187 dzieci trzy i czteroletnich. Posiadana baza w przedszkolu publicznym mogła zapewnić w latach 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016 opiekę ok. 61%, 61%, 68% dzieci młodszych (w przedszkolu) i wszystkim dzieciom pięcio- i sześcioletnim. Na rok szkolny 2017/2018 prognozowana liczba dzieci w wieku przedszkolnym wyniesie 315. Przewidywana liczba dzieci objętych obowiązkiem zapewnienia miejsca w przedszkolu w roku szkolnym 2017/2018 wyniesie 315. Prognozowana liczba brakujących miejsc dla dzieci, którym będzie należało zapewnić miejsca w przedszkolu w roku szkolnym 2017/2018 wyniesie 102.

Prognozy te oznaczają, że od dnia 1 września 2017 r. liczba miejsc w Przedszkolu i oddziałach przedszkolnych w szkołach, prowadzonych przez Gminę może nie zapewnić, wymaganej art. 14 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹³, możliwości spełniania rocznego obowiązku przygotowania przedszkolnego dzieciom zamieszkałym na obszarze Gminy oraz dzieciom trzyletnim, czteroletnim i pięcioletnim możliwości realizowania wychowania przedszkolnego.

Rozkład przestrzenny placówek wychowania przedszkolnego w Gminie, wymagał dowożenia dzieci do jednego przedszkola w Grodzisku. Według stanu na dzień 30 września 2015 r., na ogółem 117 dzieci uczęszczających do Przedszkola, dla 112 dzieci (95,7%) droga z domu do Przedszkola wynosiła powyżej 3 km. [Dowód: akta kontroli str. 352-353]

4.1. W latach 2013-2016 (do dnia rozpoczęcia kontroli) w strukturze organizacyjnej Urzędu nie występowała komórka organizacyjna (Referat), której przypisane byłyby zadania obejmujące prowadzenie spraw z zakresu opieki przedszkolnej.

Rada Gminy uchwałą¹⁴ z 27 grudnia 1995 r. utworzyła Gminny Zespół Obsługi Oświaty (dalej: GZOO lub Zespół). Zgodnie ze statutem GZOO nadanym uchwałą¹⁵ Rady Gminy z 28 września 2015 r., celem jego działania jest prowadzenie obsługi administracyjnej, prawnej, finansowej i organizacyjnej placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Radoszyce. (We wcześniejszym statucie GZOO nadanym uchwałą Rady Gminy z 26 października 2006 r., do zadań Zespołu należała obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjum na terenie Gminy). [Dowód: akta kontroli str. 42-44, 47-54]

Z zakresu czynności kierownika GZOO Malwiny Soroko wynika, że do jej zadań przypisano m.in.: organizowanie usług transportowych oraz dowozu dzieci do szkół podstawowych i przedszkola; prowadzenie dokumentacji związanej z organizacją szkół podstawowych

pięcioletniem – od ukończenia 20 tygodnia życia. Opiekunów dziennych wybiera wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze otwartego konkursu ofert.

¹² Niania – to osoba fizyczna sprawująca opiekę nad dziećmi – od ukończenia przez nie 20 tygodnia życia, która wykonuje tę funkcję na podstawie umowy „uaktywniającej” zgodnie z art. 50 ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3.

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

¹⁴ Uchwała nr 52/95 w sprawie utworzenia gminnej jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i przedszkoli w gminie Radoszyce.

¹⁵ Uchwała nr X/47/2015 w sprawie nadania statutu GZOO w Radoszycach

i przedszkola; sporządzanie zbiorczych sprawozdań na potrzeby organu prowadzącego oraz organu sprawującego nadzór pedagogiczny. [Dowód: akta kontroli str. 54]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Gminie nie ustalono, wymaganej art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, aktualnej sieci publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Funkcjonująca sieć (publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych) ustalona była na podstawie uchwały Rady Gminy z 20 marca 2004 r.

W 2013 r. Rada Gminy podjęła uchwałę z 19 sierpnia 2013 r. w sprawie zmiany siedziby Przedszkola, z Radoszyc przy ulicy Żeromskiego 27 do Grodziska (z dniem 1 września 2013 r.) na czas przebudowy Przedszkola. Przyczyną zmiany siedziby był zły stan techniczny budynku Przedszkola. W 2014 r. nie przeprowadzono jednak ww. przebudowy, lecz dokonano rozbiórki budynku.

W związku z powyższym, funkcjonująca sieć stała się nieaktualną, a w związku ze zmianą adresu Przedszkola aktualizacji wymaga także akt założycielski ww. jednostki. [Dowód: akta kontroli str. 131-132, 703-719]

Wójt Gminy Michał Pękala nie podjął działań zmierzających do zaktualizowania dotychczasowej sieci szkół i przedszkoli na terenie Gminy. Od 1 września 2013 r. opieka przedszkolna nad dziećmi w wieku od 3 do 6 lat zorganizowana została w Przedszkolu w Grodzisku, oddalonym o ok. 4 km od poprzedniego miejsca jego lokalizacji. Według stanu na dzień 30 września 2015 r., na ogółem 117 dzieci uczęszczających do Przedszkola w Grodzisku, dla 112 dzieci (95,7%) droga z domu do Przedszkola wynosiła powyżej 3 km. [Dowód: akta kontroli str. 667]

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

Zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Zgodnie z art. 58 ust. 1 i 6 ustawy o systemie oświaty szkołę lub placówkę publiczną zakłada się na podstawie aktu założycielskiego, który określa jej typ, nazwę i siedzibę.

W sprawie przyczyn nieopracowania projektu uchwały dotyczącej aktualnej sieci szkół i przedszkoli w celu przedłożenia go Radzie Gminy, Wójt Michał Pękala w złożonym w toku kontroli wyjaśnieniu, nie podał przyczyn tego stanu. Wyjaśnił natomiast, że *najprawdopodobniej z uwagi na planowaną jedynie czasową (na czas przebudowy i nadbudowy istniejącego w Radoszycach budynku przedszkola) zmianę siedziby Samorządowego Przedszkola w Radoszycach, nie dokonano zmiany w sieci placówek oświatowych. (...) Czasowa siedziba Przedszkola wybrana została w Grodzisku z uwagi na wolne pomieszczenia (zaledwie 47 uczniów szkoły podstawowej) przy znacznym zagęszczeniu w Szkole Podstawowej w Radoszycach, gdzie nauka odbywa się na dwie zmiany.* [Dowód: akta kontroli str. 672]

2. Do dnia zawarcia umowy z Przedsiębiorstwem Usługowo-Handlowym w Radoszycach na wykonanie rozbiórki budynku Przedszkola w Radoszycach, tj. do 11 września 2014 r., Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie rozbiórki ww. budynku. Wartość wykonanych robót rozbiórkowych wyniosła 73.800 zł. Przyczyną niepodjęcia uchwały przez Radę Gminy było nieopracowanie projektu uchwały w przedmiotowej sprawie przez byłego Wójta Gminy. [Dowód: akta kontroli str. 703-707, 728-729]

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

Odpowiedzialność za brak opracowania projektu uchwały w sprawie rozbiórki budynku Przedszkola w celu przedłożenia go Radzie Gminy, ponosi były Wójt Gminy Radoszyce.

**Ocena
częstkowa**

W Gminie zidentyfikowano potrzebę dążenia do poprawy w zakresie zapewnienia opieki przedszkolnej, co znalazło odbicie w opracowanych dokumentach strategicznych.

W Gminie nie ustalono, aktualnej sieci publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych wymaganej art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Wójt Gminy nie podjął działań zmierzających do zaktualizowania dotychczasowej sieci szkół i przedszkoli. Rozkład przestrzenny placówek wychowania przedszkolnego w Gminie i ich organizacja może nie zapewnić spełnienia potrzeb rodziców na opiekę przedszkolną w kontekście konieczności zapewnienia od 1 września 2017 r. miejsc w przedszkolach dzieciom w wieku od 3 do 6 lat.

Negatywnie należy ocenić nieprzygotowanie przez byłego wójta gminy projektu uchwały w sprawie rozbiórki budynku Przedszkola w Radoszycach. Do dnia bowiem zawarcia umowy z Przedsiębiorstwem Usługowo-Handlowym w Radoszycach na wykonanie rozbiórki budynku Przedszkola (tj. do 11 września 2014 r.), Rada Gminy nie podjęła stosownej uchwały w przedmiotowej sprawie. Wartość wykonanych robót rozbiórkowych wyniosła 73.800 zł.

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

**Opis stanu
faktycznego**

2.1. W latach 2013-2015 na realizację opieki przedszkolnej¹⁶ na dziećmi w wieku od 3 do 6 lat, prowadzonej w Przedszkolu i w pięciu oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy poniesiono wydatki w kwocie ogółem 3.165.472,73 zł, w tym: 1.117.496,14 zł w 2013 r., 958.591,76 w 2014 r., 1.089.384,83 zł w 2015 r.

Z kwoty 1.117.496,14 zł na opiekę przedszkolną w 2013 r. wydatkowano: 792.130,28 zł (71%) w Przedszkolu (wydatki w ramach rozdziału: 80104¹⁷, 80146 i 80148 klasyfikacji budżetowej)¹⁸ oraz 325.365,86 zł (29%) w oddziałach przedszkolnych (wydatki w ramach rozdziału 80103 klasyfikacji budżetowej)¹⁹.

Z kwoty 958.591,76 zł na opiekę przedszkolną w 2014 r. wydatkowano: 611.631,55 zł (64%) w Przedszkolu (wydatki w ramach ww. rozdziałów²⁰) oraz 346.960,21 zł (36%) w oddziałach przedszkolnych (rozdział 80103).

Z kwoty 1.089.384,83 zł poniesionej na opiekę przedszkolną w 2015 r., wydatkowano: 706.122 zł (65%) w Przedszkolu (wydatki w ramach rozdziału: 80104²¹, 80146, 80148, 80149²²) oraz 383.262,83 zł (35%) w oddziałach przedszkolnych (wydatki w ramach rozdziału 80103 oraz 80149). [Dowód: akta kontroli str. 153-154]

2.2 W latach 2013-2015 środki finansowe przekazane przez Gminę do Przedszkola, wykorzystane zostały (przez Przedszkole) głównie (w ok. 99%) na sfinansowanie: wynagrodzeń pracowników i pochodnych od wynagrodzeń, zakupu pomocy dydaktycznych, materiałów, środków żywności, energii elektrycznej oraz odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (ZFŚC) i wydatków osobowych nie zaliczanych do wynagrodzeń. [Dowód: akta kontroli str. 331-336]

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wykorzystanie środków finansowych przez Przedszkole przedstawiało się następująco:

¹⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 5 i art. 5a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, jest zadaniem własnym oświatowym gmin - w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a, a także w szkołach, o których mowa w art. 5 ust. 5.

¹⁷ Wydatkowana kwota w ramach rozdziału 80104 wyniosła 628.652,14 zł

¹⁸ Rozdział: 80104 – „Przedszkola”, 80146 – „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli”, 80148 – „Stołówki szkolne i przedszkolne”.

¹⁹ Rozdział 80103 – „Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych”.

²⁰ Wydatkowana kwota w ramach rozdziału 80104 wyniosła 521.124,73 zł.

²¹ Wydatkowana kwota w ramach rozdziału 80104 wyniosła 558.028,88 zł.

²² Rozdział 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”. Wydatkowana kwota w ramach rozdziału 80149 w 2015 r. wyniosła 52.475,34 zł.

W 2013 r. otrzymaną kwotę 792.130,28 zł wykorzystano na sfinansowanie m.in.:

- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń w wysokości 610.015,10 zł, co stanowiło 77,0% wydatków ogółem (792.130,28 zł);
- zakupu materiałów, pomocy dydaktycznych, energii i środków żywności w kwocie 110.978,71 zł, tj. 14,0% ww. wydatków ogółem;
- wydatków osobowych nie zaliczanych do wynagrodzeń w kwocie 23.325,12 zł, co stanowiło 2,9% ww. wydatków ogółem;
- odpisu na ZFŚC w kwocie 34.922 zł, co stanowiło 4,4% ww. wydatków ogółem. [Dowód: akta kontroli str. 332]

W 2014 r. środki finansowe w kwocie 611.631,55 zł, wykorzystane zostały na sfinansowanie m.in.:

- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń w wysokości 510.205,80 zł, co stanowiło 83,4% wydatków ogółem (611.631,55 zł);
- zakupu materiałów, pomocy dydaktycznych, energii i środków żywności w kwocie 46.272,17 zł, tj. 7,6% ww. wydatków ogółem;
- wydatków osobowych nie zaliczanych do wynagrodzeń w kwocie 19.401,16 zł, co stanowiło 3,2% ww. wydatków ogółem;
- odpisu na ZFŚC w kwocie 30.507 zł, co stanowiło 5,0% ww. wydatków ogółem. [Dowód: akta kontroli str. 334]

W 2015 r. środki finansowe w kwocie 706.122 zł, wykorzystane zostały (w czterech rozdziałach: 80104, 80146, 80148 i 80149) na sfinansowanie m.in.:

- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń w wysokości 583.348,11 zł, co stanowiło 82,6% wydatków ogółem (706.122 zł);
- zakupu materiałów, pomocy dydaktycznych, energii i środków żywności w kwocie 60.971,48 zł, tj. 8,6% ww. wydatków ogółem;
- wydatków osobowych nie zaliczanych do wynagrodzeń w kwocie 22.227,06 zł, co stanowiło 3,1% ww. wydatków ogółem;
- odpisu na ZFŚC w kwocie 33.611 zł, co stanowiło 4,8% ww. wydatków ogółem. [Dowód: akta kontroli str. 336]

2.3 Źródłem finansowania w latach 2013-2015 wydatków poniesionych przez Przedszkole i pięć oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych były środki własne Gminy (dalej: środki własne) oraz dotacje celowe otrzymane przez Gminę z budżetu państwa (dalej: dotacja) na realizację zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. I tak:

- w 2013 r. wydatki w kwocie ogółem 1.117.496,14 zł (Przedszkola i oddziałów przedszkolnych) sfinansowane zostały środkami własnymi w kwocie 1.021.302,02 zł (91%) oraz dotacją w wysokości 96.194,12 zł (9%);
- w 2014 r. wydatki w kwocie ogółem 958.591,76 zł sfinansowane zostały środkami własnymi w wysokości 688.006,76 zł (72%) oraz dotacją w wysokości 270.585 zł (28%);
- w 2015 r. wydatki w kwocie ogółem 1.089.384,83 zł sfinansowane zostały środkami własnymi w wysokości 843.695,83 zł (77%) oraz dotacją w kwocie 245.689 zł (23%). [Dowód: akta kontroli str. 180-182]

2.4 Dotacje celowe z budżetu państwa przekazane przez Gminę w latach 2013-2015 do Przedszkola oraz do szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi, w kwotach: 96.142,12 zł w 2013 r., 270.585 zł w 2014 r. i 245.689 zł w 2015 r., rozliczone zostały prawidłowo, tj. do wysokości otrzymanych kwot. Roczne rozliczenia z wykorzystania dotacji w 2013 r., 2014 r. i 2015 r. przekazane zostały przez Wójta Gminy do Kuratorium Oświaty w Kielcach w styczniu następnego roku, po upływie roku rozliczeniowego, tj. zgodnie z terminem określonym w § 4 ust. 3 rozporządzenia MEN w sprawie udzielania gminom dotacji. [Dowód: akta kontroli str. 319-330]

W latach 2013-2015 środki finansowe na realizację opieki przedszkolnej przekazywane były przez Gminę do wysokości zgłaszanych potrzeb przez ww. placówki oświatowe. W badanych latach (za wyjątkiem 2013 r.) nie wystąpiły przypadki nie wykorzystania lub niepełnego wykorzystania środków finansowych otrzymywanych przez ww. placówki. Natomiast w roku 2013 cztery jednostki (Przedszkole i trzy Szkoły Podstawowe w: Kapałowie, Kłucku i Grodzisku) nie wykorzystały części dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na

dofinansowanie realizacji zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w kwocie 7.305,88 zł. Kwota niewykorzystanej dotacji 7.305,88 zł zwrócona została przez ww. jednostki na rachunek Urzędu Gminy, w grudniu 2013 r., tj. przed upływem terminu określonego w art. 168 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³. [Dowód: akta kontroli str. 153-154, 319]

Wysokość miesięcznych wydatków przypadających na utrzymanie jednego miejsca w Przedszkolu i w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy wyniosła: w 2013 r. – 372,50 zł; w 2014 r. – 319,53 zł; w 2015 r. – 363,13 zł.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca Gminy Radoszyce, wysokość wydatków na opiekę przedszkolną wyniosła: w 2013 r. – 121 zł, w 2014 r. – 104 zł, w 2015 r. – 119 zł. [Dowód: akta kontroli str. 155]

Zgodnie z uchwałą nr XLIII/263/2014 Rady Gminy z 25 czerwca 2014 r., usługi świadczone przez Przedszkole w Grodzisku realizowane są bezpłatnie w wymiarze 5 godzin dziennie. Godziny, w których realizowana jest podstawa programowa ustala dyrektor Przedszkola w ramowym rozkładzie dnia. Za świadczenia przedszkolne w zakresie przekraczającym limit ww. godzin, ustalona została odpłatność w wysokości 1,0 zł za godzinę zajęć. Obejmuje ona opłatę za nauczanie, wychowanie i opiekę w Przedszkolu (w czasie przekraczającym wymiar 5 godzin dziennie) oraz opłatę za wyżywienie w części odpowiadającej kosztom zakupu produktów żywnościowych wykorzystywanych do przygotowania posiłków. Wysokość opłat (zgodnie z ww. uchwałą) za korzystanie z posiłków, w tym zwolnienia z całości lub części tych opłat określa art. 67a ustawy o systemie oświaty. Na podstawie ww. stawki odpłatności oraz liczby godzin dziennego pobytu dziecka powyżej 5 godzin, dyrektor Przedszkola wylicza i podaje do wiadomości rodziców (opiekunów prawnych) wysokość miesięcznej opłaty za korzystanie ze świadczeń Przedszkola. [Dowód: akta kontroli str. 123-126]

2.5 Zgodnie z ewidencją księgową Urzędu (analityką konta 130), w latach 2014-2015 Gmina pokrywała wydatki z tytułu wychowania przedszkolnego dzieci będących jej mieszkańcami, które korzystały z wychowania przedszkolnego w innej gminie. Wysokość tych wydatków wyniosła ogółem 66.940,69 zł, w tym 19.258,89 zł w 2014 r. i 47.411,80 zł w 2015 r. (wydatki w ramach rozdziału 80104 – „przedszkola” § 4330 – „zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego”).

W sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2014 r. i 2015 r., wykazane zostały wydatki w rozdziale 80104, § 4330 w kwotach zgodnych z ewidencją księgową Urzędu. [Dowód: akta kontroli str. 264-272]

Na 2016 r. zaplanowane zostały środki finansowe na opiekę przedszkolną w Gminie w kwocie ogółem 1.234.036 zł, w tym 818.047 zł w Przedszkolu (w ramach rozdziałów: 80104, 80146, 80148 i 80149) oraz 415.989 zł w pięciu oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych (w ramach rozdziału 80103 i 80149). [Dowód: akta kontroli str. 154-155]

2.6 W okresie objętym kontrolą Gmina podejmowała działania w celu uzyskania dodatkowych środków finansowych na zapewnienie rozwoju i upowszechnienie edukacji przedszkolnej.

W 2015 r. zrealizowany został projekt pn. *Przygotowanie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na terenie Gminy Radoszyce do świadczenia wysokiej jakości usług na rzecz dzieci w wieku przedszkolnym* w ramach RPOWŚ na lata 2017-2013 dla Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Poddziałania 9.1.1 „Zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej”. Projekt realizowany był na podstawie umowy o dofinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Umowa zawarta została w dniu 24 października 2014 r. pomiędzy Gminą Radoszyce, a Samorządem Województwa Świętokrzyskiego. Umowna wartość ww. projektu określona została na 432.784,35 zł, w tym 367.866,70 zł stanowiły środki europejskie oraz 64.917,65 zł środki finansowe z budżetu krajowego. Zakres budżetu projektu obejmował zadania związane z organizacją placu zabaw przy szkołach podstawowych oraz dostosowanie i wyposażenie pomieszczeń oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w: Grodzisku, Wilczkowicach, Górnikach, Kapałowie i Kłucku.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. Zgodnie z art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa do dnia 31 stycznia następnego roku.

Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach pismem z 13 sierpnia 2015 r. poinformowało Gminę o zweryfikowaniu złożonego przez nią wniosku o płatność (z 17 lipca 2015 r.) i zaakceptowaniu rozliczenia wartości zrealizowanego projektu w kwocie 432.784,35 zł. [Dowód: akta kontroli str. 294-310]

2.6.1 W dniu 28 września 2015 r. Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie projektu pn. „Nasze przedszkole – nasze wspólnie spędzone, szczęśliwe chwile” ze środków RPO WŚ na lata 2014-2020 Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Osi Priorytetowej 8 „Rozwój edukacji i aktywne społeczeństwo” dla Poddziałania 8.3.1 „Upowszechnianie i wzrost jakości edukacji przedszkolnej”. Wartość projektu określona została na 658.593,10 zł, w tym wnioskowana kwota dofinansowania środkami europejskimi 559.819,40 zł (85%), wkład własny Gminy 96.173,70 zł (15%).

Zakładanym celem powyższego projektu było zwiększenie potencjału rozwojowego 65 dzieci w wieku przedszkolnym – mieszkańców Gminy Radoszyce poprzez stworzenie nowych 65 miejsc przedszkolnych, a tym samym umożliwienie im dostępu do nauki przedszkolnej, dodatkowych zajęć oraz opieki specjalistycznej, w okresie do 31 sierpnia 2017 r. W ramach projektu planowano zrealizować trzy zadania dotyczące:

- adaptacji pomieszczeń na działalność trzech punktów przedszkolnych w Szkołach Podstawowych w: Radoszycach, Wilczkowicach i Kłucku, wyposażenie ich w meble, zabawki, pomoce dydaktyczne oraz pomoce multimedialne w celu prowadzenia zajęć edukacyjno-wychowawczych;
- wsparcia psychologiczno-logopedycznego w wymiarze 4 godzin dydaktycznych w miesiącu (dla każdej grupy dzieci), których celem miało być ograniczenie deficytów rozwojowych dzieci;
- wsparcia rozwoju dzieci poprzez dodatkowe zajęcia edukacyjne w wymiarze 4 godzin dydaktycznych w miesiącu (dla każdej grupy dzieci) poprzez zajęcia z rytmiki i nauki języka angielskiego. [Dowód: akta kontroli str. 679-691]

Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, pismem z 8 lutego 2016 r. poinformował Gminę, iż wniosek o dofinansowanie ww. projektu („Nasze przedszkole – nasze wspólnie spędzone, szczęśliwe chwile”) nie został przyjęty z powodu nie uzyskania wymaganych 60% punktów w poszczególnych punktach oceny merytorycznej. [Dowód: akta kontroli str. 692-693]

Wójt Gminy Michał Pękala w sprawie możliwości zorganizowania opieki przedszkolnej w Radoszycach w sytuacji nie przyjęcia do realizacji ww. projektu („Nasze przedszkole – nasze wspólnie spędzone, szczęśliwe chwile”) wyjaśnił, że *wysokie koszty przebudowy i dostosowania istniejącego budynku Szkoły Podstawowej im. gen. bryg. Antoniego Hedy-Szarego w Radoszycach (m.in. koszty dostosowania toalet, szatni, zapewnienia odpowiedniej stołówki, sali) oraz ograniczone możliwości finansowe gminy, wymuszają konieczność szukania źródeł wsparcia w funduszach UE. W kwietniu 2016 r. zostanie złożony wniosek o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 Poddziałania 8.3.1 Upowszechnianie i wzrost jakości edukacji przedszkolnej. Przedmiotem projektu jest utworzenie punktu przedszkolnego w miejscowości Radoszyce. Wartość opracowywanego projektu będzie wynosiła około 660.000,00 zł.*

Szkoła Podstawowa w Radoszycach liczy 325 uczniów, ograniczone możliwości lokalowe powodują, iż boryka się z problemem braku wolnych sal na parterze budynku – niezbędnych do zapewnienia opieki dla dzieci objętych obowiązkiem opieki przedszkolnej. Gmina dostrzega problem braku placówki opieki przedszkolnej w Radoszycach dlatego podjęła działania zmierzające do wybudowania nowego budynku przedszkola, obecnie trwają prace projektowe. Zgodnie z harmonogramem naboru wniosków do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 – na III kw. b.r. zaplanowano nabór wniosków do działania 7.4 Rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkolnej, w ramach którego zamierzamy ubiegać się o środki na budowę nowego przedszkola w Radoszycach. [Dowód: akta kontroli str. 772]

**Ocena
częstkowa**

W latach 2013-2015 Gmina zapewniła środki finansowe na realizację zadań wychowania przedszkolnego w wysokości ogółem 3.165.472,73 zł (w tym: 1.117.496,14 zł w 2013 r.,

958.591,76 w 2014 r., 1.089.384,83 zł w 2015 r.) Otrzymane środki wykorzystane zostały głównie na wydatki bieżące.

Roczne rozliczenia z wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu państwa w latach 2013-2015 przekazywane były terminowo, zgodnie z rozporządzeniem MEN w sprawie udzielania gminom dotacji.

Na 2016 r. zaplanowane zostały środki finansowe w wysokości 1.234.036 zł (w tym 818.047 zł w Przedszkolu i 415.989 zł w pięciu oddziałach przedszkolnych).

Gmina podejmowała również działania w celu uzyskania dodatkowych środków finansowych na zapewnienie rozwoju i upowszechnienie edukacji przedszkolnej w Gminie.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą funkcjonowało na terenie Gminy Samorządowe Przedszkole w Radoszycach, którego siedzibę przeniesiono od 1 września 2013 r. do Grodziska oraz pięć oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Gmina nie organizowała na swoim terenie opieki instytucjonalnej nad dziećmi do lat trzech. Wójt Gminy Michał Pękała wyjaśniając przyczyny niedokonywania diagnozy potrzeb mieszkańców w zakresie tworzenia form opieki nad dziećmi do lat trzech (co omówiono już w pkt 1 niniejszego wystąpienia) podał m.in., że (...) *zarówno wcześniej jak i obecnie gmina nie posiadała warunków lokalowych dla zorganizowania takiej opieki. (...) Trwające prace projektowe przewidują wybudowanie przedszkola siedmiooddziałowego, w tym jednego oddziału dla dzieci w wieku do lat trzech oraz jednego dla dzieci objętych pomocą psychologiczno-pedagogiczną.* [Dowód: akta kontroli str. 129, 338]

Liczba dzieci uczęszczających do Przedszkola w Grodzisku (według danych z Systemu Informacji Oświatowej – SIO) na dzień 30 września: 2014 r. i 2015 r. oraz na dzień 31 marca 2015 r. nie przekraczała 25. Natomiast na dzień 30 września 2013 r. i 31 marca 2014 r. liczba dzieci w Przedszkolu wynosiła odpowiednio: 133 oraz 130 i przekraczała o 8 i o 5 wymaganą liczbę 25 dzieci w oddziale. [Dowód: akta kontroli str. 792-806]

Według arkuszy organizacji Szkół Podstawowych w: Wilczkowicach, Kapalowie, Górnikach, Grodzisku i Kłucku, liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych tych szkół w roku szkolnym 2015/2016 nie przekraczała 25 i była zgodna z wymaganą określoną w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej (MEN) z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół²⁴. [Dowód: akta kontroli str. 772-791]

3.2. Proces rekrutacji do Przedszkola i oddziałów przedszkolnych w szkołach odbywał się na 2016/2017 r. na podstawie opracowanych przez poszczególne placówki regulaminów, w których określono zasady i terminy czynności rekrutacyjnych. Wójt nie ustalił, wymaganego przepisami, harmonogramu czynności rekrutacyjnych, tj. terminów postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego na rok 2016/2017.

Zarządzeniem nr 18/2016 dyrektora Przedszkola z 14 stycznia 2016 r. powołana została komisja rekrutacyjna do przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do Przedszkola. Regulamin rekrutacji do Przedszkola²⁵ zawierał: postanowienia ogólne; zasady rekrutacji (w których m.in. podano, że wszystkie dzieci 6-letnie mają zagwarantowane miejsce w Przedszkolu w związku z obowiązkiem odbycia rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego oraz, że od 1 września 2016 r. dzieci 3, 4 i 5-letnie mają zagwarantowane miejsca do realizacji wychowania przedszkolnego); etapy przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego – kończącego się postępowaniem uzupełniającym w przypadku, gdy po przeprowadzeniu podstawowej rekrutacji Przedszkole dysponuje nadal wolnymi miejscami; wymagana dokumentacja na potrzeby rekrutacji, którą stanowi wyłącznie wniosek o przyjęcie dziecka do Przedszkola. [Dowód: akta kontroli str. 197-200]

²⁴ Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.

²⁵ Regulamin rekrutacji stanowił załącznik do zarządzenia nr 18/2016 dyrektora Przedszkola z 14 stycznia 2016 r.

W latach szkolnych 2013/2014-2015/2016 oraz w roku 2016/2017²⁶ wszystkim dzieciom chętnym, zapewnione zostały miejsca w Przedszkolu. Informacje o przebiegu procesu naboru do Przedszkola były także umieszczane na stronie internetowej tej jednostki²⁷.

Przedszkole posiada 5 sal dydaktycznych. Jedna z nich dla dzieci 3-letnich będzie w roku szkolnym 2016/2017 wykorzystywana na dwie zmiany (25 dzieci), które będą miały zajęcia od godziny 7⁰⁰ do 12⁰⁰, następnie 4 i 5 latki w grupie łączonej (25 dzieci) od godziny 12⁰⁰ do 17⁰⁰. Pozostałe cztery grupy dzieci mają oddzielne sale dydaktyczne, w których zajęcia będą prowadzone od godziny 8⁰⁰ do 13⁰⁰. [Dowód: akta kontroli str. 192-196]

3.3 Wskaźnik upowszechnienia opieki przedszkolnej w Gminie w poszczególnych grupach wiekowych kształtował się następująco:

- w odniesieniu dzieci w wieku od 3 do 4 lat zwiększył się z 11,5% w 2013/2014 do 34,8% w 2015/2016;
- w odniesieniu do dzieci w wieku od 4 do 5 lat zwiększył się z 19,4% w 2013/2014 do 41,6% w 2015/2016;
- w odniesieniu do dzieci w wieku od 5 do 6 lat zmniejszył się ze 103% w 2013/2014 do 91,4% w 2015/2016. (Wyższy od 100% wskaźnik upowszechnienia opieki przedszkolnej w roku 2013/2014 wynikał z faktu, iż do Przedszkola i oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych uczęszczały dzieci 5 i 6-letnie spoza terenu Gminy).

Średni wskaźnik upowszechnienia wyniósł w 2014 r. 47,89% i był niższy od średniego wskaźnika dla województwa świętokrzyskiego, który dla dzieci w wieku przedszkolnym wynosił 76,4%²⁸.

W latach 2013/2014-2015/2016, odroczenie obowiązku szkolnego dotyczyło ogółem 27 dzieci, w tym:

- dwoje ze szkoły Podstawowej w Wilczkowicach, które w roku szkolnym 2013/2014 realizowały roczne przygotowanie przedszkolne w tej Szkole;
- 14 dzieci, które w roku szkolnym 2014/2015 realizowały roczne przygotowanie przedszkolne, z tego sześcioro w Przedszkolu oraz dziewięcioro w oddziałach przedszkolnych;
- 11 dzieci, które w roku szkolnym 2015/2016 realizują roczne przygotowanie przedszkolne, z tego troje w Przedszkolu oraz ośmioro w oddziałach przedszkolnych. [Dowód: akta kontroli str. 354-357]

3.4 Zarządzeniem Kierownika GZOO w Radoszycach z 28 sierpnia 2013 r. wprowadzony został „Regulamin przewozu uczniów do i ze szkół na terenie Gminy” (dalej: regulamin). Zgodnie z powyższym regulaminem organizatorem przewozu dzieci jest GZOO. Z dowozu autobusem szkolnym korzystają m.in. dzieci z oddziałów „zerowych”, dla których droga „szkoła-dom” przekracza 3km. Podczas dojazdów dzieci 5-letnich i 6-letnich opiekuje się nimi dwoje opiekunów-wychowawców poza opiekunem zatrudnionym w GZOO (§ 6 ust. 1 regulaminu).

W miarę posiadania wolnych miejsc w autobusach, z dowozu mogą korzystać dzieci, którym dowóz nie przysługuje. Opiekę nad nimi sprawuje wówczas rodzic. W związku ze zmianą lokalizacji Przedszkola, dowóz dzieci w wieku przedszkolnym odbywa się w takim systemie, aby zapewnić transport wszystkim, którzy zgłoszą taką potrzebę (§ 6 ust. 2 regulaminu).

Dzieci w wieku poniżej 6 lat mogą korzystać z dowozu do Przedszkola i z powrotem pod opieką osoby z rodziny dziecka. Za realizację i dokumentowanie spraw opieki, uzyskiwania zgody na przewozy, zobowiązania rodziców itp. odpowiadał dyrektor Przedszkola (§ 6 ust. 3 regulaminu). [Dowód: akta kontroli str. 738-742]

Poza ww. regulaminem, GZOO opracowało harmonogramy dowozu uczniów (i dzieci) na lata szkolne 2013/2014-2015/2016, które zawierają m.in.: nazwisko i imię kierowcy autobusu, opiekuna, godziny przywozu i odwozu dzieci w poszczególnych dniach tygodnia.

²⁶ Jak wynika z informacji dyrektora Przedszkola w Grodzisku uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁷ https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1129018303798642&id=926211874079287.

²⁸ Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Z opiekunami dzieci i młodzieży GZOO zawarł pisemne umowy o pracę oraz określił opiekunom pisemne zakresy ich czynności. [Dowód: akta kontroli str. 743-769]

Zgodnie z art. 14a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, jeżeli droga dziecka pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice.

3.5 Z informacji dyrektora²⁹ Przedszkola w Grodzisku w sprawie zapewnienia opieki przedszkolnej nad dziećmi w okresie wakacyjnym wynika, że w lipcu 2015 r. zapewniona była opieka przedszkolna nad 17 dziećmi. Nie było przypadku niezapewnienia miejsca dla dzieci w Przedszkolu w okresie wakacyjnym. [Dowód: akta kontroli str. 274-280]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W roku szkolnym 2013/2014 w Przedszkolu nie zapewniono właściwych warunków realizacji opieki przedszkolnej, gdyż dopuszczono do przekroczenia dopuszczalnej liczebności oddziałów przedszkolnych. Na podstawie danych przekazanych w systemie SIO, liczba dzieci uczęszczających do ww. Przedszkola na dzień 30 września 2013 r. i 31 marca 2014 r. wynosiła odpowiednio: 133 oraz 130, tj. przekraczała o 8 i o 5 dopuszczalną liczbę 25 dzieci w oddziale.

Powyższy stan naruszał przepis § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia MEN z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół. [Dowód: akta kontroli str. 792-797]

Zgodnie z ww. przepisem, podstawową jednostką organizacyjną przedszkola jest oddział obejmujący dzieci w zbliżonym wieku, z uwzględnieniem ich potrzeb, zainteresowań, uzdolnień, rodzaju i stopnia niepełnosprawności. Liczba dzieci w oddziale nie może przekraczać 25.

Dyrektor Przedszkola w sprawie przyczyn większej od 25, liczby dzieci w Przedszkolu wyjaśniła: *taki stan rzeczy dotyczy głównie dzieci 3 letnich. Na liście jest więcej niż 25 dzieci, a w rzeczywistości ze względu na absencje chorobowe, na rezygnację z przedszkola (rodzice dopełniają obowiązku rezygnacji zwykle w pierwszym tygodniu października) z powodów np. zmiany miejsca zamieszkania, braku adaptacji przez dziecko, do przedszkola do jednej grupy uczęszcza dużo mniej niż 25 dzieci. Odzwierciedleniem malejącej liczby dzieci jest stan na 31 marca 2014 r. gdzie liczba dzieci zmniejszyła się do 130. Ponadto w ww. liczbach znajdują się również dzieci objęte pomocą psychologiczno-pedagogiczną, które ze względu na stan zdrowia, do przedszkola zwykle uczęszczały w czasie wyznaczonych zajęć specjalistycznych. Nigdy nie zdarzyło się tak, aby w trakcie zajęć dydaktyczno-opiekuńczo-wychowawczych liczba dzieci przekraczała 25 na jednego nauczyciela.* [Dowód: akta kontroli str. 815]

2. Nie zapewniono prawidłowego przygotowania i nadzoru nad procesem rekrutacji dzieci do placówek wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez Gminę na rok szkolny 2016/2017 poprzez:

- dopuszczenie do nieustalenia w regulaminie rekrutacji do Przedszkola trybu odwoławczego, o którym stanowi art. 20zc ust. 6 i 7 ustawy o systemie oświaty oraz nieokreślenia składu komisji rekrutacyjnej, o którym stanowi § 11 ust. 5 rozporządzenia MEN z 2 listopada 2015 r. Tryb odwoławczy nie został także określony w regulaminie rekrutacji do oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Wilczkowicach, a składy komisji nie zostały określone w regulaminach rekrutacji w szkołach podstawowych z oddziałami przedszkolnym w: Wilczkowicach, Kłucku, Kapałowie.³⁰[Dowód: akta kontroli str. 197-200, 431-440, 509-513, 514-518, 592-593].

²⁹ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁰ Na podstawie informacji uzyskanych od dyrektorów szkół podstawowych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK i przedłożonych przez nich dokumentów.

Zgodnie z ww. art. 20zc ust. 6 i 7, w terminie 7 dni od dnia podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i kandydatów nieprzyjętych, rodzic kandydata może wystąpić do komisji rekrutacyjnej z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia odmowy przyjęcia kandydata do danego publicznego przedszkola. Uzasadnienie sporządza się w terminie 5 dni od dnia wystąpienia przez rodzica kandydata z wnioskiem, o którym mowa w ust. 6.

Zgodnie z § 11 ust. 5 ww. rozporządzenia MEN z 2 listopada 2015 r., w skład komisji rekrutacyjnej nie mogą wchodzić: dyrektor szkoły, w której działa komisja rekrutacyjna oraz osoba, której dziecko uczestniczy w postępowaniu rekrutacyjnym przeprowadzanym do danej szkoły;

- dopuszczenie do nieustalenia regulaminu rekrutacji w oddziale przedszkolnym w Szkole Podstawowej w Górnikach;
- Wójt Gminy nie ustalił w procesie rekrutacji na rok szkolny 2016/2017 terminów postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego, co było niezgodne z § 14 ust. 2 rozporządzenia MEN z 2 listopada 2015 r. [Dowód: akta kontroli str. 252-253]

Zgodnie z ww. przepisem, organ prowadzący przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego i szkołę podstawową, biorąc pod uwagę terminy postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego, określone w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, ustala dla danego roku szkolnego harmonogram czynności w postępowaniu rekrutacyjnym oraz postępowaniu uzupełniającym, zawierający szczegółowe terminy dokonywania czynności określonych w tym załączniku.

Wójt Gminy Michał Pękała wyjaśnił: *ponieważ kwestie naboru do Samorządowego Przedszkola i oddziałów przedszkolnych w Szkołach Podstawowych regulowane są wewnętrznymi zarządzeniami dyrektorów poszczególnych placówek oświatowych w tej sprawie i przy zapewnieniu miejsc dla wszystkich chętnych, wydawanie dodatkowych aktów regulujących te kwestie uznałem za zbędne. Mając jednak na uwadze obowiązki organu prowadzącego w odniesieniu do omawianej kwestii oraz biorąc pod uwagę ewentualność przyrostu naturalnego w stopniu powodującym konieczność odmowy objęcia opieką przedszkolną części dzieci, w terminie do 30 marca bieżącego roku wydam stosowne regulacje obejmujące również swoim zakresem kwestie ujednoczenia i dostosowania treści zarządzeń dyrektorów placówek oświatowych w tej sprawie do wymogów ustawowych.* [Dowód: akta kontroli str. 263]

Poleceniem służbowym z 8 kwietnia 2016 r. Wójt Gminy zobowiązał dyrektorów placówek oświatowych (na terenie Gminy), aby dostosowali regulaminy rekrutacji do oddziałów przedszkolnych (według wzoru załączonego do ww. polecenia) oraz poinformował ich o obowiązku systematycznego dostosowywania wewnętrznych uregulowań organizacyjnych do zmieniających się przepisów prawa. [Dowód: akta kontroli str. 730-737]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Zdaniem NIK, realizacja wychowania przedszkolnego od godziny 12⁰⁰ w Przedszkolu wynikająca z braku miejsc w grupach wcześniej rozpoczynających zajęcia nie umożliwia zaspokojenia potrzeb pracujących rodziców w zakresie opieki na dziećmi.
2. Gmina zapewniła wprawdzie dowóz dzieci do Przedszkola w Grodzisku, tj. do miejscowości odległej o ok. 4 km od Radoszyc, w których do września 2013 r. funkcjonowało Przedszkole, jednak codzienne dowożenie dzieci zwłaszcza 3 i 4-letnich jest istotnym utrudnieniem zarówno dla rodziców, jak też dla samych dzieci.
3. NIK zauważa, że prawidłowość danych zawartych w zatwierdzanych przez organ prowadzący arkuszach organizacyjnych placówek może stanowić o skuteczności weryfikacji poprawności i zgodności ze stanem faktycznym ww. danych wprowadzanych do SIO. Zgodnie z art. 111 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej za wykonanie m.in. sprawdzenia kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym danych odpowiadają odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub upoważniona przez nich osoba.

**Ocena
częstkowa**

W latach szkolnych 2013/2014-2015/2016 oraz na 2016/2017 zapewniono miejsca w Przedszkolu i oddziałach przedszkolnych wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali. W roku szkolnym 2013/2014 nie zapewniono odpowiednich warunków organizacyjnych do realizacji wychowania przedszkolnego, gdyż dopuszczono do przekroczenia dopuszczalnej liczebności oddziałów w Przedszkolu. Konieczność dojazdu dzieci do Przedszkola stanowiła znaczącą barierę upowszechnienia edukacji przedszkolnej o czym świadczy niski poziom wskaźnika upowszechnienia opieki przedszkolnej. W badanych latach Gmina zapewniła dowóz dzieci do Przedszkola i oddziałów przedszkolnych, dla których odległość do ww. placówek przekraczała 3 km. Stwierdzono nieprawidłowości związane z przygotowaniem i nadzorowaniem procesu rekrutacji do placówek przedszkolnych na 2016/2017 r.

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

**Opis stanu
faktycznego**

4.1 Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty, organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy m.in.: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie, obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki.

Zgodnie z art. 5c ww. ustawy, w przypadku szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zadania i kompetencje organu prowadzącego, określone w art. 5 ust. 7, wykonuje wójt.

W sprawie sposobu sprawowania nadzoru nad Samorządowym Przedszkolem w Grodzisku i oddziałami przedszkolnymi znajdującymi się w szkołach podstawowych na terenie Gminy, Wójt Michał Pękala wyjaśnił: *nadzór Wójta nad funkcjonowaniem gminnych jednostek oświatowych realizowany jest poprzez Gminny Zespół Obsługi Oświaty, który działa na mocy uchwały Rady Gminy w tej sprawie. Ponadto wielokrotnie w ciągu roku szkolnego zwoływane są przez Wójta narady dyrektorów szkół i przedszkola przy udziale kierownika Gminnego Zespołu Obsługi Oświaty, podczas których omawiane są bieżące i na najbliższą przyszłość zadania, w tym zadania wynikające z ewentualnych zaleceń pokontrolnych organu nadzoru pedagogicznego (Kuratora Oświaty i Wychowania w Kielcach).*

Ze względu na fakt, iż Wójt Gminy zatwierdza projekty organizacyjne szkół i przedszkola na każdy rok szkolny, ma możliwość wpływania na organizację, zakres i sposób finansowanie jednostek oświatowych. Istotną formą sprawowania nadzoru nad gminnymi jednostkami oświatowymi są kontrole dokonywane przez Komisję Rady Gminy ds. Oświaty, których wyniki są przedstawiane Wójtowi w formie uwag i wniosków. Dla przykładu w roku 2013 takie kontrole odbyły się trzykrotnie (19 czerwca, 30 sierpnia, 18 września), w roku 2014 dwukrotnie (11 czerwca i 25 sierpnia) i w 2015 r. czterokrotnie (11 marca, 17 czerwca, 25 sierpnia, 21 września).

Cotygodniowe spotkania Wójta z interesantami są również sposobnością do zapoznawania się z ewentualnymi uwagami i wnioskami lub nieprawidłowościami w zakresie funkcjonowania placówek oświatowych na terenie gminy Radoszyce, z tym że na przestrzeni badanego okresu (lata 2013-2016 do 9.03.2016 r.) nie stwierdzono zgłoszeń w ww. zakresie. [Dowód: akta kontroli str. 129-130]

Komisja Kultury, Oświaty, Zdrowia i Opieki Społecznej Rady Gminy (dalej: Komisja) w protokole nr 8/2015 z 17 czerwca 2015 r. wyraziła pozytywną opinię o planach remontów placówek oświatowych na terenie Gminy, przedłożonych przez dyrektorów tych placówek. Z opinii Komisji z dnia 21 września 2015 r. (sporządzonej w związku z kontrolą realizacji remontów w szkołach podstawowych i gimnazjum) wynikało, iż wszystkie placówki oświatowe na terenie Gminy były należycie przygotowane do rozpoczęcia roku szkolnego 2015/2016. [Dowód: akta kontroli str. 136-138, 146-152]

4.2 Na podstawie przedstawionej dokumentacji w sprawie wyników kontroli Przedszkola w Grodzisku oraz dyrektorów Szkół Podstawowych w: Wilczkowicach, Grodzisku,

Kapałowie, Klucku i Górnikach (w których znajdują się oddziały przedszkolne) przeprowadzonych (w tych jednostkach) w latach 2013-2015 przez PPIB oraz PINB w Końskich wynikało, że w ww. placówkach oświatowych nie występowały nieprawidłowości w zakresie będącym przedmiotem kontroli tych organów. W badanych latach przeprowadzane były również (w ww. placówkach) okresowe kontrole roczne i pięcioletnie stanu technicznego budynków szkół – na podstawie przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Wyniki kontroli potwierdzały, że stan techniczny budynków szkół podstawowych nie stanowił zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia i środowiska, jak również zagrożenia katastrofą budowlaną, pożarem, wybuchem i porażeniem prądem elektrycznym. [Dowód: akta kontroli str. 191-193, 233-247, 360-658]

W przypadku Szkoły Podstawowej w Grodzisku i Wilczkowicach nie były przeprowadzone roczne kontrole okresowe stanu technicznego budynków tych szkół odpowiednio w 2014 r. oraz w 2013 r. i 2015 r. Zagadnienia te omówione zostały w dalszej części niniejszego wystąpienia, tj. w ustalonych nieprawidłowościach.

4.3. W „Rejestrze skarg i wniosków” prowadzonym w Urzędzie nie występowały wpisy potwierdzające wpływ skarg, które dotyczyłyby spraw związanych z niewłaściwym zapewnieniem przez Wójta Gminy opieki przedszkolnej na dziećmi i występowaniem nieprawidłowości w tym zakresie.

Natomiast z informacji i dokumentów przedłożonych przez kierownika GZOO w Radoszycach wynika, że w latach 2013-2016 (do 3 marca 2016 r.) w rejestrze skarg i wniosków tej jednostki zarejestrowano jedną skargę na działalność dyrektora Samorządowego Przedszkola w Radoszycach z siedzibą w Grodzisku. Skarga została przekazana przez Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty w Kielcach przy piśmie z 26 sierpnia 2014 r. W piśmie tym Kurator prosił dyrektora Przedszkola o ustosunkowanie się do zarzutów podniesionych w anonimowej skardze oraz rozważenia możliwości podjęcia działań, spełniających m.in. oczekiwania rodziców dotyczących poprawy realizacji zadań opiekuńczo-wychowawczych w grupie dzieci w wieku pięciu i sześciu lat. Dyrektor Przedszkola w odpowiedzi³¹ przesłała wyjaśnienie dowodzące niezasadności ww. skargi.

Zarządzeniem Wójta Gminy z 10 stycznia 2012 r. wprowadzone zostały zasady postępowania z wnioskami i skargami obywateli. Zasady te określają m.in.: miejsce złożenia wniosku lub skargi, Referat Organizacji i Spraw Obywatelskich Urzędu jako odpowiedzialny za rozpatrzenie i udzielenie informacji o sposobie załatwienia skargi lub wniosku, stosowane przepisy prawa przy przyjmowaniu i rozpatrywaniu skarg i wniosków. [Dowód: akta kontroli str. 53, 55-67]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 2014 r. w Szkole Podstawowej w Grodzisku nie zapewniono przeprowadzenia okresowej kontroli rocznej stanu technicznego budynku tej Szkoły. [Dowód: akta kontroli str. 233-250]

W 2013 i 2015 r. w Szkole Podstawowej w Wilczkowicach nie zapewniono przeprowadzenia okresowej kontroli rocznej stanu technicznego budynku tej Szkoły. [Dowód: akta kontroli str. 591-658]

Nieprzeprowadzenie okresowych kontroli rocznych stanu technicznego budynków ww. szkół stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Zgodnie z ww. przepisem, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego: elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu; instalacji i urządzeń służących ochronie

³¹ Przekazanej także Wójtowi pismem z 29 sierpnia 2014 r.

środowiska; instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych).

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Grodzisku wyjaśniła, że w 2014 r. była prowadzona w szkole bieżąca kontrola i przegląd kominiarski, roczna kontrola obiektów należących do szkoły pod kątem zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z tych obiektów, w wyniku których nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. W związku z powyższym uznałam, że nie ma potrzeby zgłaszania szkoły do rocznej okresowej kontroli stanu technicznego budynku. Zapewniam, że dołożę starań, aby w kolejnych latach zapewnić szkole coroczne okresowe badania stanu technicznego budynku. [Dowód: akta kontroli str. 291]

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Wilczkowicach³² wyjaśnił: (...) ponieważ z rozmowy z architektem budowlancem dowiedziałem się, że jeśli szkoła posiada pięcioletnie protokoły kontroli stanu technicznego budynku oraz roczne przeglądy dokonywane przez kominiarza i PPIS oraz pomiary instalacji elektrycznej i odgromowej, może sama dokonywać rocznych przeglądów, co jest czynione w końcu sierpnia przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego. W skład takiej komisji wchodzi dyrektor, nauczyciel odpowiedzialny za bhp w szkole i pracownik obsługi. Każdego roku czynności takie były wykonywane, a protokoły były przekazywane do Urzędu Gminy w Radoszycach. W protokółach jest zapis, z którego wynika, że po dokonaniu przeglądu budynku szkoły i otoczenia, obiekt spełnia warunki bezpieczeństwa, higieny, nauki i pracy. [Dowód: akta kontroli str. 289]

Odpowiedzialność za niezapewnienie przeprowadzenia w 2013 r. i 2014 r. rocznych kontroli okresowych stanu technicznego budynku Szkoły Podstawowej w Grodzisku i Szkoły Podstawowej w Wilczkowicach ponosi z tytułu nadzoru nad działalnością tych jednostek były Wójt Gminy Radoszyce. Natomiast odpowiedzialność za niezapewnienie przeprowadzenia w 2015 r. rocznej kontroli okresowej stanu technicznego budynku Szkoły Podstawowej w Wilczkowicach ponosi Wójt Gminy Michał Pękala.

Zgodnie z art. 5 ust. 7 w związku z art. 5c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, wójt jako organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność.

Pismem z 30 marca 2016 r. Wójt Michał Pękala poinformował dyrektorów placówek oświatowych na terenie Gminy o bezwzględnym stosowaniu się przez nich do wymogów nałożonych na zarządców budynków ustawą z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz przypomniał o skutkach nieprzestrzegania obowiązku określonego w art. 61 ww. ustawy, tj. obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyłym stanie technicznym. [Dowód: akta kontroli str. 670]

2. W latach 2013-2015 Wójt Gminy nie przedkładał Radzie Gminy, sprawozdań z realizacji kształcenia, wychowania i opieki przedszkolnej w Przedszkolu i w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy, za poprzedni rok szkolny, co było niezgodne z wymogiem określonym w art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty. [Dowód: akta kontroli str. 252]

Zgodnie z ww. przepisem, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 października, przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o stanie realizacji zadań oświatowych tej jednostki za poprzedni rok szkolny.

Wójt Gminy Michał Pękala wyjaśnił: z uwagi na to, że od kilku lat systematycznie spada liczba urodzeń, a tym samym liczba uczniów w poszczególnych placówkach oświatowych na terenie Gminy Radoszyce, nie odnotowujemy problemu zapewnienia miejsc opieki przedszkolnej i nauki dla dzieci zobowiązanych do realizacji obowiązku szkolnego, a raczej borykamy się z problemem małej liczby uczniów. Obowiązek corocznego przedkładania organowi stanowiącemu (radzie gminy) sprawozdania z realizacji kształcenia i wychowania oraz opieki przedszkolnej, wynikający z ustawy o systemie oświaty realizowany jest w formie informacji w tym zakresie, przedkładanej komisji problemowej rady gminy – Komisji

³² Wyjaśnienia dyrektora Szkoły Podstawowej w Wilczkowicach i dyrektora Szkoły Podstawowej w Grodzisku uzyskane w toku kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Kultury, Oświaty Zdrowia i Opieki Społecznej. Komisja bada szczegółowo, zarówno przygotowanie placówek oświatowych do realizacji zadań oświatowych, jak również stopień ich realizacji. Ponadto problematyka właściwej realizacji zadań oświatowych i wychowawczych omawiana jest na okresowych naradach zadaniowych z dyrektorami szkół i przedszkola. Aby zrealizować zadanie przypisane zapisami ustawowymi odwrotnie podejmę działania, aby właściwa procedura sprawozdawczości w tym zakresie została wdrożona od bieżącego roku szkolnego. [Dowód: akta kontroli str. 263]

Ocena częstkowa

W Urzędzie Gminy zapewniono warunki organizacyjne dla sprawowania przez organ prowadzący nadzoru nad działalnością placówek przedszkolnych, stosownie do art. 34a ustawy o systemie oświaty. Prawidłowo także realizowano nadzór w zakresie spraw finansowych. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega jednak potrzebę poprawienia realizacji nadzoru nad działalnością placówek wychowania przedszkolnego. Nadzór nie był skuteczny. Świadczą o tym nieprawidłowości w procesie organizacji procesu rekrutacyjnego, a także przekroczenie liczby dzieci w oddziałach Przedszkola oraz niezapewnienie przeprowadzenia w 2014 r. w Szkole Podstawowej w Grodzisku, a w 2013 r. i 2015 r. w Szkole Podstawowej w Wilczkowicach, okresowej kontroli rocznej stanu technicznego budynków tych Szkół.

W latach 2013-2015 Wójt Gminy nie przedkładał Radzie Gminy, sprawozdań z realizacji kształcenia, wychowania i opieki przedszkolnej w Przedszkolu i w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy, za poprzedni rok szkolny, pomimo obowiązku ich przedkładania określonego w art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnioskuje o:

1. Opracowanie projektu uchwały w sprawie aktualnej sieci szkół i przedszkoli funkcjonującej na terenie Gminy w celu przedłożenia go Radzie Gminy Radoszyce oraz dokonanie aktualizacji aktu założycielskiego Przedszkola;
2. Egzekwowanie od dyrektorów szkół podstawowych na terenie Gminy, obowiązku dokonywania okresowych kontroli rocznych stanu technicznego budynków szkół stosownie do wymogu określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.
3. Przedkładanie Radzie Gminy Radoszyce sprawozdań z realizacji kształcenia, wychowania i opieki przedszkolnej w Przedszkolu i w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych na terenie Gminy, za poprzedni rok szkolny, zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty.
4. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad placówkami wychowania przedszkolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, 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.

³³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, ze zm.

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 wykonaniu wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontroler

Stanisław Łuczyński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis