



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.017.01.2018

Konrad Krönig, Prezydent Miasta
Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna,
ul. Sikorskiego 18, 26-110 Skarżysko-Kamienna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

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

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna, ul. Sikorskiego 18, 26-110 Skarżysko-Kamienna.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Krönig, Prezydent Miasta Skarżysko-Kamienna od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy. 2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej. 3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej. 4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 marca 2017 r. do dnia zakończenia kontroli (nabór do placówek wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Kinga Komenda, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/95/2018 z 8 października 2018 r. (akta kontroli str.1-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Miasto Skarżysko-Kamienna (dalej: Miasto) zapewniło dostępność opieki przedszkolnej w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, przy czym działania służące osiągnięciu tego celu nie zawsze były prawidłowe. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 Miasto zapewniło adekwatną do zdiagnozowanych potrzeb sieć publicznych placówek wychowania przedszkolnego i liczbę miejsc w tych placówkach. Uzyskało wyższy niż średni dla województwa świętokrzyskiego poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego. W Urzędzie Miasta (dalej: Urząd) ustalono zasady i warunki przyjęcia do publicznych przedszkoli, przy czym jedno z czterech kryteriów ocenianych na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji. Prezydent Miasta terminowo ustalił harmonogram postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego na oba lata, ale w harmonogramie postępowania rekrutacyjnego na rok szkolny 2018/2019 wskazano, pomimo braku podstaw prawnych, że rodzice celem potwierdzenia woli uczęszczania dziecka do danego przedszkola, powinni zawrzeć umowę cywilnoprawną z tym przedszkolem.
---------------------	---

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Przewidziany uchwałą Rady Miasta Skarżysko-Kamienna sposób wyliczenia opłaty za czas pobytu dziecka w przedszkolu ponad bezpłatne pięć godzin, zakładał ustalenie wysokości tej opłaty na podstawie deklaracji rodziców, nie zaś rzeczywistego czasu pobytu dziecka.

W Urzędzie nie podejmowano szerszych działań mających na celu upowszechnienie informacji o zapewnieniu opieki przedszkolnej, zasadach ubiegania się o miejsca i warunkach opieki w placówkach wychowania przedszkolnego. Informacje takie były rozproszone, a niektóre z nich możliwe do uzyskania tylko w drodze bezpośredniego kontaktu z placówką.

Analiza potrzeb w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-6 lat zamieszkałych na terenie Miasta prowadzona była na bieżąco, nie dokonano jednak perspektywicznej analizy potrzeb w powyższym zakresie.

W placówkach przedszkolnych zapewniono odpowiednie warunki realizacji opieki przedszkolnej. Placówki wychowania przedszkolnego były właściwie wyposażone. Jednak stwierdzone nieprawidłowości dotyczące przebiegu procesu rekrutacji do placówek przedszkolnych oraz realizacji wychowania przedszkolnego, które polegały na niestosowaniu procedury pisemnego wskazywania przez Prezydenta Miasta rodzicom dzieci nieprzyjętych do danej placówki, miejsca w innej placówce, braku najniższej liczby punktów uprawniających do przyjęcia do placówki na niektórych listach kandydatów przyjętych i nieprzyjętych, nieegzekwowaniu wniosków o ustalenie przerw w funkcjonowaniu przedszkoli, wskazują, że nadzór organu prowadzącego nad publicznymi przedszkolami nie był wystarczający i w pełni skuteczny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy

Opis stanu faktycznego

1.1. W Mieście Skarżysko-Kamienna terminy postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego oraz terminy składania dokumentów do publicznych placówek wychowania przedszkolnego na rok szkolny 2017/2018 zostały określone w Harmonogramie czynności w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli, opublikowanym na stronie BIP Urzędu 4 kwietnia 2017 r., zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe⁴. Natomiast na rok szkolny 2018/2019 zostały określone w zarządzeniu Prezydenta Miasta z 15 stycznia 2018 r., zgodnie z art. 154 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁵.

(akta kontroli str. 6-10)

Uchwałą Nr XXXVII/19/2017 Rady Miasta z dnia 31 marca 2017 r. określono kryteria wraz z liczbą punktów, brane pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli. Kryteria określone w ww. uchwale

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.

obowiązywały podczas rekrutacji do publicznych przedszkoli na lata szkolne 2017/2018 oraz 2018/2019. W ww. uchwale określono cztery następujące kryteria:

- pozostawanie rodziców/prawnych opiekunów albo rodzica/prawnego opiekuna samotnie wychowującego kandydata w zatrudnieniu lub prowadzenie przez nich działalności gospodarczej lub pobieranie nauki w systemie dziennym;
- kontynuowanie uczęszczania rodzeństwa kandydata do przedszkola, do którego złożony został wniosek;
- zamieszkiwanie rodziców/prawnych opiekunów kandydata na terenie gminy Skarżysko-Kamienna, rozliczanie podatku dochodowego od osób fizycznych w Urzędzie Skarbowym w Skarżysku-Kamiennej;
- zadeklarowanie przez rodziców/prawnych opiekunów kandydata korzystania przez niego z oferty przedszkola, po czasie realizacji podstawy programowej w wymiarze pięciu godzin.

(akta kontroli str. 11-14)

Trzy pierwsze spośród ww. kryteriów uwzględniały zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny. Natomiast czwarte z powyższych kryteriów służyło lepszej organizacji placówek i nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto określono, że dokumentami potwierdzającymi spełnianie ww. kryteriów będą oświadczenia rodziców/prawnych opiekunów kandydata wg wzoru stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

(akta kontroli str. 11-14)

W Urzędzie nie opracowano wzoru wniosku o przyjęcie dziecka do placówki wychowania przedszkolnego. Wzory wniosków stosowanych przez cztery przedszkola publiczne z terenu Miasta⁶ zawierały elementy określone w art. 150 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe oraz, stosownie do art. 156 ww. ustawy, zapewniały możliwość wskazania trzech publicznych przedszkoli w kolejności od najbardziej do najmniej preferowanych. Analiza dokumentacji dołączanej do wniosków o przyjęcie z czterech ww. przedszkoli wykazała, że potwierdzenia spełnienia kryteriów, zarówno ustawowych, jak i określonych przez organ prowadzący, nie było nadmiernie sformalizowane. Wzory oświadczeń stosowane przez badane placówki zawierały klauzule, o której mowa w art. 150 ust. 6 ustawy - Prawo oświatowe.

(akta kontroli str. 18-36)

1.2. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, cztery objęte badaniem kontrolnym publiczne przedszkola, w procesie rekrutacji udostępniały informacje o oferowanych warunkach realizacji opieki przedszkolnej, które zawierały m. in. opis placówek, czas ich pracy, oferowane zajęcia, metody pracy z dziećmi, informacje o żywieniu dzieci, w tym o uwzględnianiu indywidualnych diet.

(akta kontroli str. 37-56)

Dyrektorzy badanych przedszkoli⁷ poinformowali, że w ogłoszeniach o rekrutacji na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 nie udostępniali rodzicom w pisemnych ogłoszeniach, danych o liczbie miejsc, ale informacje te przekazywali ustnie podczas pobierania przez nich wniosków o przyjęcie dziecka do przedszkola.

(akta kontroli str. 61-64)

⁶ Cztery przedszkola, do których złożono najwięcej wniosków o przyjęcie na rok szkolny 2018/2019 - Przedszkola Publiczne (dalej: PP) nr 4, 6, 10, 16.

⁷ PP nr 4, 10, 16 są zorganizowane w Zespołach Placówek Oświatowych lub Zespole Szkół Publicznych, dlatego też informacji udzielał zastępcy Dyrektorów Zespołów, odpowiedzialni za funkcjonowanie przedszkoli.

Ponadto, Kierownik Referatu Edukacji Urzędu Aneta Ferencz (dalej: Kierownik Referatu Edukacji) wyjaśniła: *Informacje o miejscach dla dzieci z niepełnosprawnościami i innymi schorzeniami, były przekazywane zainteresowanym rodzicom w trakcie trwania procesu rekrutacji do przedszkoli. Przedszkole Publiczne Nr 12 jest przystosowane do pracy z dziećmi niepełnosprawnymi i tam trafia najwięcej dzieci z dysfunkcjami. Nie znaczy to jednak, że pozostałe placówki nie mają takich podopiecznych. Zdarza się, że na wniosek rodziców i po zbadaniu możliwości przedszkola, inne placówki też przyjmują dzieci niepełnosprawne lub chore (np. alergia).*

(akta kontroli str. 65-67)

Prezydent Miasta, w dniu 15 stycznia 2018 r., tj. zgodnie z art. 154 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe, podał do publicznej wiadomości terminy postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli w roku szkolnym 2018/2019, które zostały określone w zarządzeniu Prezydenta Miasta z 15 stycznia 2018 r. W § 3 pkt 2 zarządzenia wskazano, że w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym na rok szkolny 2018/2019 obowiązują kryteria i dokumenty określone w treści uchwały Nr XXXVII/19/2017 Rady Miasta z dnia 31 marca 2017 r.

Ogłoszony harmonogram zawierał wszystkie wymagane terminy postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego, w tym również terminy składania przez rodziców wniosków o sporządzenie przez komisję rekrutacyjną uzasadnienia odmowy przyjęcia, odwołań od rozstrzygnięć komisji rekrutacyjnej oraz termin potwierdzania przez komisje rekrutacyjne danych wynikających z oświadczeń składanych przez rodziców. Harmonogram w czytelny sposób przedstawiał przebieg procesu rekrutacji i wskazywał, że potwierdzanie przez rodziców kandydatów do przedszkoli woli przyjęcia dziecka do przedszkola będzie następować poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej z przedszkolem, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 8-10, 68-72)

W okresie objętym kontrolą, bezpłatny czas nauczania, wychowania i opieki oraz wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego określały uchwała Rady Miasta z dnia 25 stycznia 2017 r.⁸ oraz uchwała Rady Miasta z dnia 22 marca 2018 r. W pierwszej z tych uchwał oprócz wymiaru bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w liczbie pięciu godzin, wskazano również godziny realizacji tej opieki, tj. od godziny 8 do 13. Uchwała z 22 marca 2018 r. nie zawiera czasu sprawowania bezpłatnego wymiaru opieki, ale wskazany w niej sposób obliczania opłaty za pobyt dziecka ponad wymiar tzw. bezpłatnych godzin miał być dokonywany na podstawie deklaracji rodzica, nie zaś na podstawie faktycznie spędzonego przez dziecko czasu w przedszkolu, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w uchwale tej wskazano, że za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć określa się opłatę w wysokości 1,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć (§ 2 ust. 1). NIK wskazuje, że w obecnym stanie prawnym, tj. zgodnie z art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁹ wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć, nie zaś za każdą rozpoczętą godzinę zajęć. W związku z projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i innych ustaw, który zakłada wprowadzenie w art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań

⁸ Uchwała Nr XXXIV/5/2017 Rady Miasta w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Skarżysko-Kamienna.

⁹ Dz. U. poz. 2203.

oświatowych sposobu naliczania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego „za każdą rozpoczętą godzinę” (art. 44 pkt 31 projektu¹⁰), odstąpiono od sformułowania nieprawidłowości w przedstawionym zakresie.

(akta kontroli str. 73-76)

1.3. Informacje o zasadach rekrutacji na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 zostały podane w Biuletynie Informacji Publicznej¹¹ jedynie poprzez zamieszczenie w zakładce *Rekrutacja do szkół i przedszkoli* harmonogramów czynności w postępowaniu rekrutacyjnym. Informacja ta nie zawierała innych danych, w tym ofert poszczególnych publicznych przedszkoli, czy odwołań (linków) do stron internetowych przedszkoli. Na stronie internetowej Urzędu Miasta¹² nie zamieszczano informacji o rekrutacji do przedszkoli. Nie podejmowano także innych działań, by informacje te przekazać jak największej liczbie rodziców dzieci w wieku przedszkolnym, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 68-72)

W objętych badaniem przedszkolach (PP nr 4, 6, 10, 16) informacje dotyczące rekrutacji (harmonogramy, regulaminy rekrutacji) i oferowanych warunków realizacji wychowania przedszkolnego zamieszczano na tablicach ogłoszeń w przedszkolach oraz na zewnątrz budynków (drzwi wejściowe, ogrodzenie). Trzy spośród tych przedszkoli¹³, posiadają strony internetowe, na których w dwóch przypadkach¹⁴ zamieszczono informacje o rekrutacji, w tym również możliwe do pobrania przez rodziców kandydatów wzory wniosków o przyjęcie i wzory oświadczeń.

(akta kontroli str. 60, 68-72, 80-82)

W kontrolowanym okresie, przed rozpoczęciem procesu rekrutacji, Urząd organizował spotkania z dyrektorami przedszkoli. Kierownik Referatu Edukacji wyjaśniła: *Każdego roku przed naborem do przedszkoli, organizowano spotkania z Dyrektorami. Pierwsze z nich odbyło się w grudniu i dotyczyło uzgodnienia harmonogramu postępowania rekrutacyjnego. Kolejne spotkanie poświęcone zostało przygotowaniom do rekrutacji, omówiono w jego trakcie prognozy ilościowe dot. dzieci z poszczególnych roczników. Dyskutowano także na temat przygotowania Placówek pod kątem dostępności miejsc, ilości kadry nauczycielskiej, personelu oraz wielkości grup. Dyrektorzy przedszkoli, przedstawiali bieżące problemy i przewidywania związane z rekrutacją. W spotkaniu wzięli udział Zastępca Prezydenta Krzysztof Myszk, Kierownik Referatu Edukacji, Inspektor w Referacie Edukacji oraz dyrektorzy z poszczególnych przedszkoli.*

(akta kontroli str. 65-67, 88-97)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jedno z czterech przyjętych kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego, tj. zadeklarowanie przez rodziców/prawnych opiekunów kandydata korzystania przez niego z oferty przedszkola, po czasie realizacji podstawy programowej w wymiarze pięciu godzin, nie służyło najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, lecz lepszej organizacji przedszkoli i preferowało dzieci, które będą korzystać z dłuższej opieki (punkty przydzielano za każdą zadeklarowaną, dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu ponad podstawę programową, tj. powyżej 5 godzin, po 2 za każdą

¹⁰ w: Druk sejmowy nr 2861 z 25 września 2018 r. Przepis ma obowiązywać od 1 września 2019 r.

¹¹ <http://bip.skarzysko.pl/artykuly/178/rekrutacja-do-szkol-i-przedszkoli>

¹² <https://um.skarzysko.pl/>

¹³ PP nr 4, 6, 16.

¹⁴ PP nr 4 i 16.

godzinę). Spełnienie przedmiotowego kryterium nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji (rodzice mogli określić tylko przewidywany czas korzystania z opieki, a samo złożenie oświadczenia nie dawało pewności, że zachowają się tak w przyszłości).

(akta kontroli str. 11-13)

Zgodnie z art. 131 ust. 4 ustawy – Prawo oświatowe, kryteria określone przez organ prowadzący powinny uwzględniać zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że *wprowadzenie tego kryterium ma zapewnić spełnianie realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny. Ustalając je uważam, że z miejsc z przedszkolu będą mogli skorzystać rodzice pracujący lub samotnie wychowujący potomstwo (czyli najbardziej potrzebujący miejsca w przedszkolu) i to dodatkowe kryterium może w jakimś stopniu im to zapewnić. Planowana jest zmiana tej uchwały przy okazji najbliższej rekrutacji.*

(akta kontroli str. 15-17)

2. W harmonogramie czynności w postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkoli na rok szkolny 2018/2019, stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia Prezydenta Miasta z 15 stycznia 2018 r. wskazano, że potwierdzanie przez rodziców kandydatów do przedszkoli woli przyjęcia dziecka do przedszkola będzie następować poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej z przedszkolem.

(akta kontroli str. 8-14)

Zgodnie z art. 52 ust. 15 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, opłaty za przedszkole stanowią nieopodatkowane należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. Od 1 stycznia 2018 r. nie ma więc podstaw do zawierania przez dyrektorów przedszkoli publicznych umów cywilnoprawnych z rodzicami, określających wysokość i zasady wnoszenia opłat.

Prezydent wyjaśnił: *dla Gminy Skarżysko-Kamienna istotny był fakt, iż jakkolwiek sam obowiązek wnoszenia opłaty nie wynika z umowy, to jednak nadal są podstawy do zawierania umów z rodzicami. Umowa taka jest potrzebna, bowiem to właśnie ona wiąże rodziców z danym przedszkolem – wskazuje strony umowy czy choćby deklarowany czas korzystania z przedszkola, pozwalający na zaplanowanie pracy przedszkola.*

(akta kontroli str. 196-197)

Zdaniem NIK, w związku z jednoznacznym rozstrzygnięciem w ustawie o publicznoprawnym a nie cywilnoprawnym charakterze przedmiotowych opłat, tym bardziej nie ma podstaw do zawierania przez dyrektorów przedszkoli publicznych umów cywilnoprawnych z rodzicami, określających wysokość i zasady wnoszenia opłat.

3. W uchwale Nr LI/23/2018 Rady Miasta z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach prowadzonych przez gminę Skarżysko-Kamienna wskazano, że miesięczna wysokość opłaty za czas realizacji odpłatnych świadczeń ustalona jest jako iloczyn: stawki godzinowej, o której mowa w § 2 ust. 1 uchwały, wskazanej przez rodzica (opiekuna prawnego) liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu ponad czas określony w § 1 oraz liczby dni pobytu dziecka w przedszkolu (§ 3). Wskazany w § 3 sposób wyliczenia miesięcznej wysokości opłaty prowadzi do stanu, w którym rodzic ponosi opłatę na podstawie

deklaracji, nie zaś rzeczywistej liczby godzin, w czasie których dziecko przebywało w przedszkolu.

(akta kontroli str. 73-76)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *dyrektor przedszkola w drodze czynności materialno-technicznych, dokonuje stosownego obliczenia miesięcznej należności wynikającej z liczby godzin, w których dziecko korzystało w danym miesiącu z wychowania przedszkolnego. W związku z pojawiającymi się interpretacjami przepisów, które odbiegają od wcześniej przyjętych (czy od tych, do których dotarliśmy w czasie opracowania uchwały), w najbliższym czasie zostanie przygotowana zmiana do ww. Uchwały, której zapisy będą wskazywały naliczanie opłaty za przedszkole, za każdą godzinę, wykraczającą poza ustawowe pięć godzin bezpłatnych zajęć w przedszkolu.*

(akta kontroli str. 77-79)

4. Informacja o zasadach rekrutacji i warunkach realizacji opieki przedszkolnej nie była przekazywana w sposób rzetelny, gdyż:

a) Na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono w ogóle takich informacji, zaś informacje zawarte w Biuletynie Informacji Publicznej ograniczały się do podania harmonogramów rekrutacji, w których zawarto informacje, że w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym do przedszkoli na rok szkolny 2018/2019 obowiązują kryteria i dokumenty określone w treści uchwały Nr XXXVII/19/2017 Rady Miasta z dnia 31 marca 2017 r., ale nie umieszczono treści tej uchwały, co mogło stanowić istotną trudność dla rodziców kandydatów w poszukiwaniu kluczowych informacji o rekrutacji.

(akta kontroli str. 68-72)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że treść uchwały została dołączona do informacji o rekrutacji w trakcie kontroli NIK. *Informacje dotyczące możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego oraz treść zasad ubiegania się o miejsca w publicznych przedszkolach, niestety nie były zamieszczane na stronie internetowej Urzędu, ponieważ to dyrektorzy prowadzą rekrutację i zajmują się także częścią informacyjną. Mieszkańcy naszego miasta wiedzą, że aby pobrać i złożyć dokumenty należy udać się do przedszkola. Chętnie też z tego korzystają. Na miejscu mają możliwość uzyskania pomocy w zakresie sposobu uzyskania wypełnienia dokumentów, jak też sprawdzenia poprawności, już wypełnionych przez nich wniosków. Wszystkie dane i dokumenty do pobrania przez rodziców, dotyczące rekrutacji na następny rok szkolny 2019/2020 będą udostępniane mieszkańcom na stronach Urzędu Miasta, jak też w lokalnej prasie tzw. Informatory samorządowe.*

(akta kontroli str. 60, 83-86)

b) Urząd nie podejmował działań, dotyczących rozpowszechnienia wśród rodziców dzieci w wieku przedszkolnym, informacji o opiece przedszkolnej.

(akta kontroli str. 68-72)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że *działania te nie były prowadzone. Na tablicach ogłoszeń w Urzędzie, zamieszczano głównie informacje dotyczące rekrutacji. Działania, uwzględniające dostępność potrzebnych druków i informacji, zostaną podjęte już przy następnej rekrutacji.*

(akta kontroli str. 60)

OCENA CZĄSTKOWA

Prawidłowo ustalono zasady i warunki przyjęcia do publicznych przedszkoli, w tym trzy z czterech kryteriów ocenianych na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego. Prezydent Miasta terminowo ustalił harmonogram postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego na oba lata. W harmonogramie postępowania rekrutacyjnego na rok szkolny 2018/2019 wskazano, pomimo braku podstaw prawnych, że rodzice celem potwierdzenia woli uczęszczania dziecka do danego przedszkola, powinni zawrzeć umowę cywilnoprawną z tym przedszkolem. Przewidziany uchwałą, sposób wyliczenia opłaty za czas pobytu dziecka w przedszkolu ponad bezpłatne pięć godzin, zakładał ustalenie wysokości tej opłaty na podstawie deklaracji rodziców, nie zaś rzeczywistego czasu pobytu dziecka. W Urzędzie nie podejmowano szerszych działań mających na celu upowszechnienie informacji o zapewnieniu opieki przedszkolnej, zasadach ubiegania się o miejsca i warunkach opieki w placówkach wychowania przedszkolnego. Informacje takie były rozproszone, a niektóre z nich możliwe do uzyskania tylko w drodze bezpośredniego kontaktu z placówką.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu faktycznego

2.1. Kwestie szeroko rozumianej opieki przedszkolnej i rozwoju placówek przedszkolnych zostały ujęte w *Kompleksowym Planie Rozwoju Szkół dla Gminy Skarżysko-Kamienna do roku 2021*¹⁵ (dalej: *Kompleksowy Plan Rozwoju Szkół*). Przedstawione w nim analizy i diagnozy uwzględniały m. in. dane demograficzne Miasta (liczba i struktura ludności ze względu na wiek, płeć, ekonomiczne grupy wiekowe, wskaźnik obciążenia demograficznego), strukturę bezrobocia z lat 2004-2014, dane dotyczące liczby uczniów, kadry pedagogicznej, zakresu pomocy udzielanej uczniom ze strony Miasta, infrastruktury lokalowej i wyposażenia poszczególnych placówek oświatowych, w tym przedszkoli, z lat 2012-2015. W dokumencie, na podstawie analiz dotyczących liczby narodzin, określono, że w najbliższych latach należy spodziewać się niewielkiego wzrostu liczby dzieci w wieku przedszkolnym, a aktualna baza lokalowa przedszkoli jest wystarczająca. Ponadto wskazano silne i słabe strony placówek przedszkolnych, a także potencjalne zagrożenia w ich rozwoju, do których zaliczono m. in. niewystarczające środki na rozbudowę placówek i możliwość zwiększenia liczby pomieszczeń oraz potencjalny spadek liczby urodzeń dzieci.

(akta kontroli str. 98-118, 125)

W *Kompleksowym Planie Rozwoju Szkół* nie uwzględniono problematyki dotyczącej dzieci z niepełnosprawnościami, poziomu upowszechnienia wychowania przedszkolnego oraz rozkładu terytorialnego placówek przedszkolnych.

(akta kontroli str. 98-118, 125)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *Kompleksowy Plan Rozwoju Szkół będzie w roku 2019 zmieniany, pod kątem dostosowania go, do aktualnych potrzeb placówek oświatowych prowadzonych przez Gminę. Uwzględnione zostaną także problemy dotyczące dzieci ze specjalnymi potrzebami. Zapewniam, że Prezydent Miasta oraz Dyrektorzy przedszkoli, reagują na każdy sygnał płynący od rodziców czy dzieci, a dotyczący zabezpieczenia ich trudnej sytuacji. Zmieniany dokument będzie uwzględniał także sprawy dotyczące poziomu upowszechniania wychowania przedszkolnego w naszej Gminie. Przy tworzeniu Kompleksowego Planu Rozwoju Szkół, brano pod uwagę rozkład terytorialny placówek oświatowych. Niestety od kilkudziesięciu lat nie uległ on żadnym zmianom. Najstarsza placówka oświatowa*

¹⁵ Dokument przyjęty Uchwałą Rady Miasta Nr XXXIII/121/2016 z dnia 22 grudnia 2016 r.

w naszym mieście powstała w roku 1917, wiele z nich zbudowano w czasach powojennych i zostały one zlokalizowane na osiedlach o dużych skupiskach mieszkańców. W Skarżysku-Kamiennej nie powstają nowe osiedla i nie są tworzone nowe przedszkola. Natomiast te już istniejące są w miarę możliwości są remontowane. W tym roku dokonano termomodernizacji kilku z nich, a Przedszkole Nr 1 zostało objęte programem rewitalizacji. Ilość Placówek w naszym mieście jest wystarczająca i dostosowana do potrzeb mieszkańców. Zlokalizowanie przedszkoli na mocniej zaludnionych osiedlach, pozwala na zapewnienie miejsc w przedszkolach bez konieczności pokonywania większych odległości.

(akta kontroli str. 119-123)

W Strategii rozwoju miasta Skarżyska-Kamiennej na lata 2014-2020 oraz Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Skarżyska-Kamiennej na lata 2016-2021 nie uwzględniono zagadnień dotyczących szeroko rozumianej opieki przedszkolnej, w tym również kierunków rozwoju i zmian w sieci placówek przedszkolnych, wsparcia rodzin poprzez zapewnienie miejsc w przedszkolach dla dzieci.

(akta kontroli str. 125)

Prezydent Miasta wyjaśnił: Przy dokonywaniu zmian lub tworzeniu nowej Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych zostaną dodane zapisy dotyczące zagadnień opieki przedszkolnej.

(akta kontroli str. 119-123)

2.2. Szacowania liczby dzieci, które zostaną objęte wychowaniem przedszkolnym w latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 dokonywano na bieżąco przed rozpoczęciem procesu rekrutacji do publicznych przedszkoli¹⁶. Kierownik Referatu Edukacji wyjaśniła: Prognozy dotyczące rekrutacji są przygotowywane od 2017 r. na polecenie Zastępcy Prezydenta Miasta w związku ze zmianą przepisów prawa. Ponieważ istniała obawa, że zabraknie miejsc oraz chcąc wypełnić ustawowy obowiązek ewentualnie przygotować nowe miejsca, dokonuje się szacunkowych wyliczeń. Następnie przedstawia się je Dyrektorom.

(akta kontroli str. 67)

Planując liczbę dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wykorzystywano dane z ewidencji ludności o liczbie dzieci zameldowanych na stałe i czasowo na terenie Miasta (z uwzględnieniem ich grup wiekowych). Uwzględniano przy tym liczbę miejsc w niepublicznych przedszkolach funkcjonujących na terenie Miasta. W szacunkach tych nie ujmowano dzieci dwuipółletnich¹⁷, gdyż jak wyjaśniła Kierownik Referatu Edukacji: W naszym mieście działają publiczne i prywatne żłobki i kluby dziecięce i tam głównie dzieci do lat trzech znajdują opiekę.

(akta kontroli str. 126-135, 138-139)

Liczba dzieci w wieku od 3 do 6 lat, przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wynosiła odpowiednio 1217 i 1204, dla której planowano utworzyć po 43 oddziały w przedszkolach prowadzonych przez Gminę na każdy rok szkolny przy jednoczesnym założeniu, że część rodziców zdecyduje się na opiekę w niepublicznych przedszkolach¹⁸ oraz w oddziale przedszkolnym w Szkole Podstawowej Nr 9¹⁹.

¹⁶ Prognozy były przedstawiane w formie prezentacji na spotkaniach z dyrektorami przedszkoli przed rozpoczęciem rekrutacji.

¹⁷ Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe, dzieci 2,5 letnie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mogą być objęte opieką przedszkolną.

¹⁸ Założono, że w roku szkolnym 2017/2018 będzie funkcjonować 15 oddziałów, zaś w 2018/2019 – 14 oddziałów w niepublicznych przedszkolach funkcjonujących na terenie Miasta.

¹⁹ Szkoła prowadzona przez Stowarzyszenie „Nasze Pogorzałce”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Analiza potrzeb w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-6 lat zamieszkałych na terenie Miasta prowadzona była na bieżąco, nie dokonano jednak perspektywicznej analizy potrzeb w powyższym zakresie. Nabory do przedszkoli planowane były na podstawie danych meldunkowych. Analizy liczby dzieci, których rodzice mogli ubiegać się o miejsca w publicznych przedszkolach, prowadzone były w formie dokumentacji roboczych. Problematyka wychowania przedszkolnego została ujęta w jednym dokumencie strategicznym Miasta, w którym nie założono oczekiwanego poziomu wskaźnika upowszechnienia przedszkolnego.

OBSZAR

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

3.1. Sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli na lata 2017/2018 i 2018/2019 została ustalona w uchwale Rady Miasta Nr XXXVII/20/2017 z dnia 31 marca 2017 r.²⁰ Projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty w dniu 17 lutego 2017 r., a uchwałę opublikowano w 10 kwietnia 2017 r.²¹

W uchwale ujęto 10 przedszkoli publicznych, z których pięć zorganizowano w Zespołach Placówek Oświatowych²², dwa – w Zespołach Szkół Publicznych²³, trzy pozostałe funkcjonują jako samodzielne jednostki. W okresie objętym kontrolą sieć tych placówek była aktualna, bowiem nie były likwidowane bądź tworzone nowe placówki wychowania przedszkolnego.

(akta kontroli str. 140-147)

Kierownik Referatu Edukacji wyjaśniła: *W Gminie Skarżysko-Kamienna występuje specyficzna sytuacja, dwa przedszkola znajdują się w Zespołach Szkół Publicznych, pięć w Zespołach Placówek Oświatowych. W skład zespołów wchodzi także szkoły podstawowe. Jedynie Szkoła Podstawowa Nr 8 jest odrębną jednostką i nie wchodzi w skład żadnego zespołu. Również trzy przedszkola (Nr 1, 2, 3 nie wchodzi w skład zespołów). W Szkole Podstawowej Nr 8 nauka rozpoczyna się od klasy pierwszej, nie ma tu oddziału zerowego. W pobliżu znajduje się Przedszkole Publiczne Nr 1, w którym istnieje możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego przez dzieci sześciolatek. We wszystkich pozostałych przedszkolach gminnych, również utworzone zostały oddziały dla sześciolatek. Na terenie Miasta znajduje się jedna szkoła publiczna, przekazana do prowadzenia Stowarzyszeniu. Jest to szkoła z oddziałem przedszkolnym.*

(akta kontroli str. 66)

Poza przedszkolami publicznymi prowadzonymi przez Miasto, opiekę przedszkolną realizowały trzy przedszkola niepubliczne, dwa oddziały przedszkolne w Szkole Podstawowej Nr 9, jeden oddział w Prywatnej Szkole Podstawowej oraz Przedszkole Specjalne Nr 2²⁴.

(akta kontroli str. 148-154)

²⁰ Uchwała w sprawie dostosowania sieci publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe prowadzonych przez gminę Skarżysko-Kamienna oraz określenia granic obwodów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów.

²¹ Dz. Urz. Woj. Święt. poz. 1477.

²² PP nr 3, 4, 5, 10, 16.

²³ PP nr 2 i 16.

²⁴ Organem prowadzącym jest powiat skarżyski.

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, miejsca w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto mogły być zapewnione odpowiednio dla 75% i 76% dzieci zameldowanych na pobyt stały bądź czasowy, a zarazem dla 87% i 88% dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym.

(akta kontroli str. 148-154)

3.2. Rekrutacja do placówek wychowania przedszkolnego nie była prowadzona w formie elektronicznej. W rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 liczba złożonych wniosków o przyjęcie do siedmiu przedszkoli była mniejsza od liczby wolnych miejsc, natomiast do trzech – była większa (od 2 do 26). Również w rekrutacji na rok szkolny 2018/2019, w przypadku siedmiu przedszkoli liczba złożonych wniosków o przyjęcie była mniejsza niż liczba wolnych miejsc, zaś w przypadku trzech – większa (od 1 do 33).

Największa różnica pomiędzy liczbą złożonych wniosków, a liczbą wolnych miejsc wystąpiła w rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 do Przedszkola Nr 6, zaś na rok szkolny 2018/2019 - do Przedszkola Nr 4.

(akta kontroli str. 163)

Kierownik Referatu Edukacji wyjaśniła: *Różnice pomiędzy liczbą złożonych wniosków, a liczbą wolnych miejsc, jakie wystąpiły w przypadku Przedszkola Publicznego Nr 4 i 6 wynikają z indywidualnych opinii rodziców oraz ich preferencji dotyczących poszczególnych Placówek. Jak wynikało z informacji uzyskanych od rodziców dzieci starających się o miejsca i uczęszczających do Przedszkola Nr 6 jest ono bardzo cenione za profesjonalną i miłą obsługą. Dodatkowym jego plusem, jest spokojna lokalizacja i łatwy dojazd. Na wybór Przedszkola Publicznego Nr 4, duży wpływ miały: dobrze przygotowana i profesjonalna kadra. Rodzice podkreślali, że prowadzone w Przedszkolu zajęcia są ciekawe i rozwijające zainteresowania dzieci. Dodatkowym plusem jest też, korzystne usytuowanie przedszkola w Centrum Miasta, blisko wielu instytucji publicznych oraz prywatnych.*

(akta kontroli str. 165)

Na podstawie analizy dokumentacji określającej zasady rekrutacji i wyników naboru na rok szkolny 2018/2019 do czterech przedszkoli publicznych²⁵ ustalono, że:

- rekrutacja była przeprowadzona w terminach zgodnych z wyznaczonymi przez Prezydenta Miasta;
- stosowano kryteria naboru określone w uchwale Nr XXXVII/19/2017 Rady Miasta z dnia 31 marca 2017 r.;
- rodzice składali potwierdzenie woli uczęszczania dziecka do przedszkola w formie umowy cywilnoprawnej (co było konsekwencją zapisu w ustalonym harmonogramie czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i zostało opisane w obszarze I);
- sporządzano wymagane listy kandydatów z tym, że w przypadkach dwóch przedszkoli listy dzieci przyjętych/nieprzyjętych nie zawierały minimalnej liczby punktów uprawniających do przyjęcia w ramach kryteriów rekrutacyjnych;
- w przypadku nieprzyjęcia kandydata nie stosowano pisemnego wskazania rodzicom innej publicznej placówki przedszkolnej, tj. procedury określonej art. 31 ust. 10 i 11 ustawy - Prawo oświatowe, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- rodzice nie składali odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnych, nie były również składane skargi oraz wnioski związane z postępowaniem rekrutacyjnym.

²⁵ Analizą objęto dokumentację rekrutacyjną czterech przedszkoli, do których złożono najwięcej wniosków o przyjęcie na rok szkolny 2018/2019 (PP nr 4, 6, 10, 16).

(akta kontroli str. 166-200)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie zidentyfikowano w ramach kontroli zarządczej ryzyka nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego. Do 15 listopada 2018 r. Urząd nie przeprowadził w żadnej placówce wychowania przedszkolnego kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 155)

W dniu 15 czerwca 2018 r. przedstawiciele Kuratorium Oświaty w Kielcach przeprowadzili w Przedszkolu Nr 12 kontrolę w zakresie zgodności z przepisami prawa przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli na rok szkolny 2018/2019, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń.

(akta kontroli str. 156-162)

W toku procesu rekrutacji nie przeprowadzano zmian organizacyjnych, by dostosować liczbę i rozkład przestrzenny miejsc w placówkach, które nie mogły przyjąć wszystkich dzieci, nie ogłaszano również otwartych konkursów ofert dla przedszkoli niepublicznych. Natomiast na rok szkolny 2017/2018, z związku ze zmianą przepisów prawa, w jednym z przedszkoli utworzono dwa oddziały więcej niż w roku poprzednim.

(akta kontroli str. 201)

3.3 Miasto zapewniło odpowiednią do potrzeb liczbę miejsc w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego, jednak ich rozlokowanie nie w pełni odpowiadało preferencjom rodziców. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, odpowiednio 34 i 40 dzieci (9% i 14% dzieci, których rodzice złożyli wnioski o przyjęcie) nie znalazło miejsca w wybranych przez siebie pierwotnie placówkach. W przypadku nieprzyjęcia kandydata do przedszkola wybranego przez rodziców, proponowano miejsca w innym przedszkolu. Działań tych nie prowadzono jednak zgodnie z procedurą określoną art. 31 ust. 10 i 11 ustawy - Prawo oświatowe (kwestię tę szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W naborze na rok szkolny 2018/2019 z propozycji tych skorzystało 80% dzieci²⁶ nieprzyjętych do wybranych placówek.

(akta kontroli str. 164, 198)

Miasto dysponowało w obu latach większą liczbą wolnych miejsc, tj. według stanu na 30 września 2017 r. – 47 wolnych miejsc, zaś według stanu na 30 września 2018 r. – 25.

(akta kontroli str. 201)

Przewodniczący komisji rekrutacyjnych, w poddanych analizie czterech przedszkolach, nie wykorzystywali – przewidzianej art. 150 ust. 7 ustawy – Prawo oświatowe – możliwości żądania dokumentów potwierdzających okoliczności zawarte w oświadczeniach składanych w trakcie procesu rekrutacji i nie występowali do Urzędu o ich potwierdzenie. Do Urzędu nie były kierowane wnioski o potwierdzenie okoliczności zawartych w oświadczeniach również z pozostałych placówek wychowania przedszkolnego.

(akta kontroli str. 200)

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 nie występowały placówki, w których wykorzystano mniej niż 70% dostępnych miejsc.

(akta kontroli str. 201)

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 (bez uwzględniania dzieci uczęszczających do przedszkoli

²⁶ Wg informacji przekazanych przez Urząd, rodzice pięciorga dzieci nie podpisali umów z przedszkolami, w których zaproponowano im miejsca.

prowadzonych przez Miasto, a zamieszkałych w innych gminach) wynosił odpowiednio: dla dzieci trzyletnich – 76% i 79%, dla dzieci czteroletnich – 83% i 91%, dla dzieci pięcioletnich – 88% i 90%, dla dzieci sześcioletnich – 85% i 89%. Średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście wynosił 83% i 87%, natomiast w województwie świętokrzyskim według danych z 2016 roku – 77,9%.

(akta kontroli str. 202)

3.4. Miasto zapewniło prawidłowe warunki organizacyjne i bezpieczeństwa realizacji opieki przedszkolnej.

We wszystkich placówkach liczebność nie przekraczała 20 dzieci w oddziale integracyjnym albo 25 dzieci w oddziale ogólnodostępnym, zgodnie z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli²⁷.

(akta kontroli str. 202)

W ośmiu przedszkolach wszystkie grupy były jednolite wiekowo. Natomiast w Przedszkolu Nr 12, do trzech z czterech oddziałów integracyjnych uczęszczały dzieci w wieku od trzech do sześciu lat, co było zależne od rodzaju schorzenia i stopnia niepełnosprawności²⁸. Również do oddziału w Przedszkolu Nr 2 uczęszczały dzieci w wieku od 3 do 6 lat. Kierownik Referatu Edukacji wyjaśniła: *Jest to małe przedszkole na obrzeżach miasta zlokalizowane na niedużym osiedlu. Mieszkańcy nie muszą dowozić dzieci do miasta i z chęcią, co roku zapisują tam swoje pociechy. Dzieci czują się w tym miejscu bezpiecznie, nie muszą daleko się przemieszczać, mogą bawić się i rozwijać w gronie swoich kolegów.*

(akta kontroli str. 204-210)

Wszystkie przedszkola oferowały możliwość korzystania z opieki w szerokim zakresie czasowym od 8,5 do 10,5 godziny oraz możliwość korzystania, z co najmniej pięciogodzinnej bezpłatnej opieki przedszkolnej, której ramy czasowe nie zostały „sztywno” określone, z tym że w Przedszkolu Nr 4 funkcjonuje jeden oddział, do którego uczęszcza 18 dzieci, pracujący jedynie pięć godzin. Kierownik Referatu Edukacji wyjaśniła, że *grupa została stworzona na wniosek rodziców. Jest to jedyny oddział w mieście, w którym nie ma posiłków. Uczęszczają tu dzieci, których rodzice kwestii zorganizowanego żywienia nie stawiają na pierwszym miejscu. Opiekunowie we własnym zakresie przygotowują dzieciom prowiant do przedszkola.*

(akta kontroli str. 204-210)

Publiczne przedszkola prowadzone przez Miasto posiadają jadalnie, zaplecze kuchenne, w których posiłki przygotowywane są na miejscu. W ofertach czterech badanych przedszkoli wskazano, że istnieje możliwość dostosowania indywidualnych diet, zgodnie z zaleceniami lekarskimi. Ponadto wszystkie przedszkola posiadają place zabaw. Pięć przedszkoli posiada sale gimnastyczne, zaś w pozostałych wyznaczono miejsce do ćwiczeń. Przedszkola posiadają odpowiednie warunki lokalowe do realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, bez konieczności ponoszenia przez rodziców dodatkowych opłat na ten cel.

(akta kontroli str. 204-220)

Opiekę przedszkolną w miesiącach wakacyjnych roku szkolnego 2017/2018 zorganizowano w ramach wakacyjnych dyżurów (dwa przedszkola dyżurujące w lipcu i dwa w sierpniu). W lipcu 2018 r. z opieki przedszkolnej korzystało 185 dzieci (15% wszystkich dzieci korzystających z opieki przedszkolnej w roku

²⁷Dz. U. poz. 649, ze zm.

²⁸ Według informacji zawartych w orzeczeniach poradni psychologiczno-pedagogicznej.

szkolnym 2017/2018), zaś w sierpniu – 125 (10% wszystkich dzieci korzystających z opieki przedszkolnej w roku szkolnym 2017/2018). Przerwy w funkcjonowaniu przedszkoli publicznych w okresie wakacji 2018 r. nie były ustalane na wspólny wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola (rady rodziców), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 79-80, 204-210)

Analiza statutów wszystkich przedszkoli publicznych z terenu Miasta wykazała, że w ośmiu przypadkach wprowadzono zapis: *w przedszkolu nie stosuje się żadnych zabiegów lekarskich*. W dwóch z nich wprowadzono także zapis dotyczący zakazu podawania dzieciom leków. Prezydent Miasta wyjaśnił: *Przedszkole jest w stanie zaopiekować się dzieckiem z chorobą przewlekłą o ile nie istnieją ku temu przeciwwskazania medyczne, a przedszkole jest w stanie zapewnić dziecku odpowiednią opiekę, czyli odpowiednio przeszkolony personel oraz dostosowaną bazę lokalową i techniczną. W naszych placówkach przedszkolnych przyjmowane są dzieci wymagające przygotowania specjalnych posiłków, czy dzieci z alergiami, gdyż rodzice zgłosili takie zapotrzebowanie i gmina reaguje na potrzeby społeczne. Natomiast nie mam wiedzy o zgłaszaniu się rodziców dzieci z innego typu chorobami przewlekłymi. Jeśli rodzice będą zgłaszać takie zapotrzebowanie, gmina rozważy zorganizowanie przeszkoleń pracowników przedszkola do opieki nad przewlekle chorymi dziećmi w ramach środków własnych i zewnętrznych, co będzie wymagało dostosowania zapisów w statutach przedszkoli*.

(akta kontroli str. 223-226)

Według informacji dyrektorów przedszkoli, w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 nie było przypadków, by droga dziecka pięcioletniego bądź sześcioletniego z domu do najbliższej placówki przedszkolnej przekraczała 3 km. Tym samym Miasto nie było zobowiązane do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki nad tymi dziećmi w czasie przejazdu lub dokonywania zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, o którym mowa w art. 32 ust. 5 ustawy - Prawo oświatowe. Miasto, na podstawie umów zawartych ze Starostwem Powiatowym w Skarżysku-Kamiennej, zapewnia dowóz uczniów niepełnosprawnych (w tym przedszkolaków²⁹) do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego Nr 2 (będącego jednostką Starostwa Powiatowego), w ramach którego działa przedszkole dla dzieci niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 209-210, 227-249)

Zarówno w roku szkolnym 2017/2018 jak i 2018/2019, we wszystkich przedszkolach, stosownie do § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach³⁰ przeprowadzano kontrole zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów, obejmujące place zabaw, w których oprócz dyrektora placówki brali udział również pracownicy Urzędu odpowiedzialni za bezpieczeństwo i higienę pracy. We wszystkich przypadkach stwierdzono, że placówki zapewniają bezpieczne i higieniczne warunki pobytu dla wychowanków i pracowników. Podczas kontroli prowadzonej w 2018 r. stwierdzono jednak usterki³¹, które jak wynika z informacji uzyskanych od dyrektorów czterech

²⁹ Wg stanu na 5 listopada 2018 r. do Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego Nr 2 dowożonych jest pięcioro dzieci w wieku przedszkolnym.

³⁰ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

³¹ Zły stan techniczny furtki, ubytki w chodniku, spróchniałe elementy placu zabaw, polamane deski w ławkach, zły stan techniczny schodów prowadzących do placu zabaw.

przedszkoli³² objętych szczegółowym badaniem, do dnia 15 listopada 2018 r. zostały usunięte.

(akta kontroli str. 252-275)

W badanym okresie Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Skarżysku-Kamiennej w wyniku przeprowadzonych kontroli wydał decyzje nakazujące doprowadzenie do należytego stanu sanitarno-higienicznego ścian i sufitu w Sali zajęć oddziału IV na I piętrze oraz na klatce schodowej (w PP nr 9), doprowadzenie do należytego stanu sanitarno-higienicznego podłogi w salach zajęć dla oddziału I i II (w PP nr 10), doprowadzenie do należytego stanu sanitarno-higienicznego ogrodzenia wokół budynku przedszkola (PP nr 16). W Przedszkolach Nr 9 i 10 wykonano zalecone prace, zaś w Przedszkolu Nr 16 – zabezpieczono środki finansowe na ten cel³³.

(akta kontroli str. 276-303)

W wyniku kontroli Przedszkola Nr 9 Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Skarżysku-Kamiennej nakazała zapewnić awaryjne oświetlenie ewakuacyjne, wykonać obudowę klatek schodowych, które powinny być zamykane drzwiami oraz wyposażyć je w urządzenia zapobiegające zadymianiu, wyposażyć budynek w przeciwpożarowy wyłącznik prądu, wykonać instalację hydrantową, udostępnić instrukcję bezpieczeństwa pożarowego, dokonać kontroli instalacji odgromowej, usunąć nieprawidłowości sprawności przewodów kominowo-wentylacyjnych³⁴. Z informacji uzyskanych od dyrektora placówki wynika, że część zaleceń została wykonana, a pozostałe są w trakcie realizacji.

(akta kontroli str. 276-303)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Sprawowany przez Prezydenta Miasta nadzór nad organizacją i przebiegiem procesu rekrutacji do przedszkoli oraz realizacją wychowania przedszkolnego był niewystarczający, gdyż:

a) Nie stosowano procedury określonej przepisami art. 31 ust. 10 i 11 ustawy - Prawo oświatowe, według których dyrektorzy placówek powinni poinformować Prezydenta Miasta o nieprzyjęciu dziecka do placówki wychowania przedszkolnego, a Prezydent – pisemnie wskazać rodzicom miejsce w innym publicznym przedszkolu. Decyzje o zaproponowaniu miejsca dzieciom nieprzyjętym w innym przedszkolu podejmowali dyrektorzy przedszkoli, podczas roboczego spotkania organizowanego przed podaniem do publicznej wiadomości list kandydatów przyjętych i nieprzyjętych, przy czym informacje o proponowanych miejscach przekazywano rodzicom telefonicznie.

(akta kontroli str. 186-191)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *W myśl art. 31 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe Dyrektorzy przedszkoli przekazują do Prezydenta Miasta listy dzieci nieprzyjętych. Gmina Skarżysko-Kamienna dokonywała tego szybciej. Dyrektorzy nie przekazywali takich informacji, ponieważ starano się wcześniej wskazać wszystkim dzieciom miejsca w przedszkolach. W przypadku zachowania procedury wskazanej w przepisach i tak wynik byłby taki sam. Przyjęty tryb postępowania miał na celu dobro dzieci i szybkie powiadomienie rodziców o dostaniu się do innej placówki. W myśl przyjętego postępowania, wszystkie dzieci znalazły miejsca*

³² PP nr 4, 9, 10, 16, z tym że w PP nr 4 ze względu na trwające prace termomodernizacyjne pełna ocena stanu bezpieczeństwa została przeprowadzona po zakończeniu tych prac.

³³ Zgodnie z decyzją PPIS, termin wykonania zaleceń ustalono na 31 sierpnia 2020 r.

³⁴ Zgodnie z decyzją KPPSP, termin wykonania zaleceń ustalono na 31 sierpnia 2019 r.

w przedszkolach prowadzonych przez Gminę, a wolnych miejsc jeszcze zostało. Uwzględniono przy tym preferencje rodziców wskazane we wnioskach o przyjęcie (procedura 2 i 3 wyboru). Przyjęty system nie był krzywdzący dla żadnego dziecka i był zbliżony z systemem elektronicznym. W nadchodzącym roku sformalizujemy ustawowe zasady i dołożymy wszelkich starań, aby rekrutacja przebiegała w sposób właściwy i czytelny dla wszystkich stron. Rozważymy zakup programu komputerowego, jak również wprowadzenie programu działania mającego na celu naprawę tej sytuacji.

(akta kontroli str. 192-193)

Zdaniem NIK, przyjęty sposób postępowania był niezgodny z przepisami ustawy – Prawo oświatowe, ale również był niejasny i mało przejrzysty dla samych rodziców dzieci nieprzyjętych, którzy ze względu na nieformalny charakter działań, nie posiadali wiedzy o zasadach proponowania wolnych miejsc.

b) W żadnym z czterech objętych analizą przedszkoli nie weryfikowano sporządzanych i podanych do publicznej wiadomości list kandydatów, w związku z czym w przypadku dwóch przedszkoli na listach kandydatów przyjętych i nieprzyjętych do placówki nie zamieszczono najniższej liczby punktów, która uprawniała do przyjęcia, wymaganej art. 158 ust. 4 ustawy - Prawo oświatowe.

(akta kontroli str. 166-185)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w przedszkolach, w których na listach nie było minimalnej liczby punktów, informacja taka była dostępna bezpośrednio w kancelarii przedszkola. W związku z zaistniałą sytuacją, nadzór nad procesem rekrutacji zostanie wzmocniony, a listy będą sprawdzane przed podaniem ich do publicznej wiadomości.

(akta kontroli str. 186-187)

c) Nie egzekwowano od dyrektorów placówek wniosków o ustalenie przerw w funkcjonowaniu przedszkoli, w związku z czym decyzje co do funkcjonowania przedszkoli w okresie wakacyjnym były podejmowane podczas roboczych spotkań dyrektorów z Prezydentem Miasta, bez udziału rady przedszkola (rady rodziców).

(akta kontroli str. 77-80, 221-222)

Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, przedszkole funkcjonuje przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący przedszkole, na wspólny wniosek dyrektora i rady przedszkola, a w przypadku braku rady przedszkola – na wspólny wniosek dyrektora przedszkola i rady rodziców.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że nie egzekwował od Dyrektorów, wniosków o ustanowienie przerwy w funkcjonowaniu przedszkola w okresie wakacji, gdyż jest to nowy przepis prawa. Dopilnujemy, aby takie wnioski trafiły do Prezydenta w trakcie tego roku szkolnego.

(akta kontroli str. 77-80)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 Miasto zapewniło adekwatną do potrzeb sieć publicznych placówek wychowania przedszkolnego i liczbę miejsc w tych placówkach. Uzyskało przy tym wyższy niż średni dla województwa poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego. W rekrutacji na rok szkolny 2018/2019 41 dzieci nie zostało przyjętych do przedszkoli, ale 80% z nich skorzystało z miejsc zaproponowanych w innym przedszkolu. W organizacji i przebiegu procesu rekrutacji do placówek przedszkolnych oraz w realizacji wychowania przedszkolnego wystąpiły nieprawidłowości, polegające na niestosowaniu procedury pisemnego wskazywania przez Prezydenta Miasta rodzicom dzieci nieprzyjętych do danej placówki, miejsca w innej placówce, braku

najniższej liczby punktów uprawniających do przyjęcia do placówki na niektórych listach kandydatów przyjętych i nieprzyjętych, nieegzekwowaniu wniosków o ustalenie przerw w funkcjonowaniu przedszkoli, które mogą wskazywać, że nadzór nad przedszkolami nie był wystarczający. W placówkach przedszkolnych zapewniono odpowiednie warunki realizacji opieki przedszkolnej. Placówki wychowania przedszkolnego były właściwie wyposażone. We wszystkich funkcjonujących przedszkolach zapewniono dzieciom opiekę w wymiarze powyżej pięciu godzin.

OBSZAR

4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2018 Miasto nie dokonywało wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych.

(akta kontroli str. 164)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny w tym obszarze, gdyż Miasto nie dokonywało wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Określanie kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do placówek przedszkolnych, mających na celu zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb dzieci i ich rodzin, w sposób możliwy do zweryfikowania na etapie rekrutacji.
2. Wyeliminowanie stosowania umowy cywilnoprawnej w sprawie potwierdzenia przez rodziców woli przyjęcia dziecka do przedszkola.
3. Przygotowanie projektu uchwały Rady Miasta zmieniającej zasady wyliczania wysokości opłaty ponad bezpłatny wymiar, tak aby opłata ponoszona była za rzeczywistą liczbę godzin, w czasie których dziecko przebywało w przedszkolu.
4. Przekazywanie informacji o zasadach rekrutacji i warunkach realizacji opieki przedszkolnej w sposób rzetelny i dostępny dla jak najszerszego kręgu mieszkańców.
5. Sprawowanie skutecznego nadzoru nad organizacją i przeprowadzaniem rekrutacji oraz realizacją opieki w podległych placówkach przedszkolnych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, grudnia 2018 r.

Kontroler
Kinga Komenda
starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis