



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.017.04.2018

Wacław Szarek, Burmistrz Miasta Sędziszów
Urząd Miejski w Sędziszowie
ul. Dworcowa 20, 28-340 Sędziszów

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 Miejski w Sędziszowie, ul. Dworcowa 20, 28-340 Sędziszów (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wacław Szarek, Burmistrz Miasta Sędziszów (dalej: Burmistrz) od 1 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 21 grudnia 2018 r. (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	Ewa Buczkowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/102/2018 z 20 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Gmina Sędziszów (dalej: Gmina) zapewniła w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 opiekę przedszkolną dla wszystkich dzieci, jednak podejmowane działania w tym zakresie nie zawsze były prawidłowe. W Gminie ustalono zasady i warunki przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, jednak dwa z sześciu przyjętych kryteriów naboru brane pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego nie były możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji lub nie służyły zapewnieniu jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny. Niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe³ (dalej: Prawo oświatowe) ustalono także dodatkowe siódme kryterium, tj. stosowanie losowania w sytuacji gdy taką samą liczbę punktów uzyskało więcej dzieci niż było wolnych miejsc w placówce przedszkolnej. Burmistrz terminowo ustalił harmonogram postępowania rekrutacyjnego, ale przyjęty na oba lata szkolne terminarz czynności rekrutacyjnych zakładał prowadzenie postępowania uzupełniającego przed upływem terminu na rozpoznanie wniesionych ewentualnie odwołań.
--------------	--

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.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm.

W Urzędzie nie dokonywano analiz strategicznych dotyczących zapewnienia opieki przedszkolnej dzieciom zamieszkałym na terenie Gminy. Potrzeby w tym zakresie analizowano na bieżąco, głównie na podstawie danych dotyczących liczby urodzeń w poszczególnych latach. Sieć placówek wychowania przedszkolnego została ustalona w Gminie bez uzyskania wymaganej opinii kuratora oświaty oraz uwzględnienia perspektywicznej analizy potrzeb (w tym ich rozkładu przestrzennego) w zakresie zapewnienia opieki przedszkolnej. Liczba miejsc przygotowanych w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego zapewniała dostęp do opieki przedszkolnej średnio dla ok. 48,5% dzieci w wieku przedszkolnym, zamieszkałych na terenie Gminy.

Urząd udostępniał jedynie najbardziej istotne informacje o zasadach, terminach i kryteriach ubiegania się o miejsce w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego na stronie www.prawomiejscowe.pl (gdzie przekierowywano ze stron BIP Urzędu). Informacje o trybie postępowania w sytuacji nieprzyjęcia dziecka do placówki, do której wnioskowali rodzice, liczbie wolnych miejsc w placówkach, warunkach opieki i odpłatności za tę opiekę, możliwe były do uzyskania bezpośrednio w placówkach.

Sprawowany nadzór nad organizacją i przebiegiem procesu rekrutacji nie był w pełni skuteczny. Stwierdzono bowiem m.in., że: (1) nie zostały zakwalifikowane do przedszkola dzieci, które powinny mieć zagwarantowane miejsce w tej placówce na podstawie złożonej deklaracji o kontynuowaniu edukacji przedszkolnej; (2) niewłaściwie sporządzono listy dzieci zakwalifikowanych i przyjętych; (3) w dwóch placówkach liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych przekraczała 25, tj. liczbę, którą określono w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli⁴.

W roku szkolnym 2017/2018 dziesięcioro dzieci nie dostało się do Przedszkola Samorządowego w Sędziszowie (dalej również: Przedszkole). Rodzicom trojga z nich Burmistrz wskazał miejsca w placówkach publicznych, które nie oferowały opieki w czasie zbliżonym do czasu pracy placówki pierwotnie wybranej przez rodziców, tj. nie spełniały wymogu wynikającego z art. 31 ust. 10 Prawa oświatowego. W Gminie nie zorganizowano otwartego konkursu ofert na dodatkowe miejsca przedszkolne, na podstawie art. 90 ust. 1g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵, mimo to rodzicom pozostałych siedmiorga dzieci wskazano miejsca w placówkach niepublicznych. Wskazane placówki niepubliczne były oddalone o ok. 10 km od placówki wybranej pierwotnie przez rodziców.

W placówkach prowadzących edukację przedszkolną zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki prowadzenia zajęć. Dysponowały one odpowiednimi warunkami lokalowymi, placami zabaw i wyposażeniem niezbędnym do realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Tylko w Przedszkolu zapewniono dzieciom opiekę wakacyjną (w lipcu 2018 r.). Procedura ustalania przerw w pracy placówek wychowania przedszkolnego nie była realizowana przez Burmistrza prawidłowo.

⁴ Dz. U. poz. 649, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm. Obecnie w tym zakresie obowiązują przepisy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. W latach 2017-2018 Gmina prowadziła jedno przedszkole⁷ z sześcioma oddziałami oraz pięć oddziałów przedszkolnych w trzech szkołach podstawowych⁸. W placówkach tych nie utworzono oddziałów integracyjnych ani specjalnych. Na terenie Gminy funkcjonowały też trzy przedszkola niepubliczne⁹ oraz niepubliczny punkt przedszkolny¹⁰.

(akta kontroli str. 62, 86, 107, 173)

Stosownie do § 95 regulaminu organizacyjnego Urzędu¹¹, sprawowanie nadzoru nad działalnością gminnych przedszkoli i szkół podstawowych należało do zadań Wydziału Oświaty, Służby Zdrowia, Sportu, Kultury Fizycznej i Spraw Społeczno-Obywatelskich. Bezpośredni nadzór nad jego działalnością sprawował Burmistrz.

(akta kontroli str. 8, 12, 43-44, 45a, 128)

Na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 Burmistrz zarządzeniami¹² ustalił harmonogramy czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym do przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, prowadzonych przez Gminę. Zarządzenia były wydane w terminach określonych odpowiednio w art. 204 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe¹³ (dalej: Przepisy wprowadzające), tj. do 15 kwietnia 2017 r. oraz w art. 154 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego, tj. do końca stycznia 2018 r. Burmistrz wyjaśnił: *przed planowanym terminem naboru nie były organizowane zebrania z dyrektorami [placówek wychowania przedszkolnego]. Zapytania i wątpliwości dyrektorów były konsultowane bezpośrednio z burmistrzem.*

(akta kontroli str. 52-53, 173)

W harmonogramach rekrutacji obowiązujących w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 ujęto następujące czynności:

- a) złożenie wniosku o przyjęcie do przedszkola lub oddziału przedszkolnego wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnianie warunków lub kryteriów branych pod uwagę¹⁴;

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Przedszkole Samorządowe w Sędziszowie.

⁸ Dwa oddziały przedszkolne w Szkole Podstawowej Nr 1 im. T. Kościuszki w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Sędziszowie; dwa oddziały w Szkole Podstawowej Nr 2 im. Św. Floriana w Sędziszowie; jeden oddział przedszkolny w Szkole Podstawowej im. L. Okulickiego ps. „Niedźwiadek” w Pawłowicach.

⁹ Niepubliczne Przedszkola „Z Uśmiechem” w Tarnawie, Mstyczowie i Krzocięcicach w latach szkolnych 2017/2018-2018/2019 dysponowały łącznie 5 oddziałami.

¹⁰ Niepubliczny Punkt Przedszkolny „Z Uśmiechem” w Pawłowicach dysponujący jednym oddziałem w roku szkolnym 2017/2018, a w roku szkolnym 2018/2019 Niepubliczny Punkt Przedszkolny „Z Uśmiechem” w Bolesławicach.

¹¹ Regulamin organizacyjny Urzędu nadany zarządzeniem Burmistrza Nr BM.120.85.2016 z dnia 23 września 2016 r.

¹² Zarządzenie Nr BM.120.31.2017 z 20 marca 2017 r. i zarządzenie Nr BM.120.12.2018 z 30 stycznia 2018 r.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.

¹⁴ W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 – od 20 do 31 marca 2017 r.; na rok szkolny 2018/2019 – od 19 do 31 marca 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio od 4 do 12 maja 2017 r. i od 9 do 15 maja 2018 r.

- b) weryfikację przez komisję rekrutacyjną wniosków wraz ze złożonymi dokumentami¹⁵;
- c) podanie do publicznej wiadomości listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych¹⁶;
- d) potwierdzenie przez rodziców woli przyjęcia w postaci pisemnego oświadczenia¹⁷;
- e) podanie do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych¹⁸.

Zgodnie z ustalonymi przez Burmistrza harmonogramami postępowania rekrutacyjnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 termin złożenia wniosku w rekrutacji uzupełniającej upływał odpowiednio po 14 dniach (12 maja 2017 r.) i po 8 dniach (15 maja 2018 r.) od podania do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych – odpowiednio 28 kwietnia 2017 r. i 7 maja 2018 r. Tym samym, rekrutacja uzupełniająca rozpoczynała się gdy mogły jeszcze nie zostać rozpatrzone odwołania od wyników rekrutacji podstawowej. Zgodnie z art. 158 ust. 6-9 Prawa oświatowego, terminy przewidziane dla czynności w postępowaniu odwoławczym wynoszą: dla wystąpienia do komisji rekrutacyjnej o uzasadnienie nieprzyjęcia dziecka – siedem dni od daty ogłoszenia wyników rekrutacji, dla sporządzenia ww. uzasadnienia – pięć dni, dla wniesienia odwołania do dyrektora – siedem dni od otrzymania uzasadnienia, dla rozpatrzenia odwołania przez dyrektora – siedem dni od jego otrzymania (łącznie może upłynąć 26 dni). Burmistrz wyjaśnił: *Harmonogramy postępowań rekrutacyjnych ustalone w zarządzeniach Burmistrza Sędziszowa, mimo że są krótsze niż określone w ustawie Prawo oświatowe, nie kolidowały z procedurą odwoławczą (...). Żadne z rodziców nie wystąpiło do dyrektora przedszkola o dodatkowe uzasadnienie odmowy.*

(akta kontroli str. 52-53, 158)

Rada Miejska w Sędziszowie (dalej: Rada Miejska) – uchwałami z 21 marca 2017 r.¹⁹ i 27 lutego 2018 r.²⁰ – ustaliła kryteria i dokumenty potwierdzające ich spełnianie oraz liczbę punktów odpowiadającą poszczególnym kryteriom obowiązującym na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego i w postępowaniu uzupełniającym do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Były to następujące kryteria i liczby punktów im odpowiadające:

- a) dziecko kontynuujące korzystanie z przedszkola/oddziału przedszkolnego w szkole – 5 pkt;
- b) rodzeństwo dziecka uczęszczające do przedszkola/oddziału przedszkolnego w szkole lub do szkoły – 5 pkt;
- c) deklaracja pobytu dziecka w przedszkolu (powyżej 5 godzin) – 2 pkt za każdą deklarowaną godzinę, maksymalnie 10 pkt;

¹⁵ W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 od 3 do 12 kwietnia 2017 r.; na rok szkolny 2018/2019 od 3 do 17 kwietnia 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio od 15 do 19 maja 2017 r. i od 16 do 22 maja 2018 r.

¹⁶ W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 – 18 kwietnia 2017 r. i na rok szkolny 2018/2019 – 20 kwietnia 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio 24 maja 2017 r. i 24 maja 2018 r.

¹⁷ W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 – od 19 do 25 kwietnia 2017 r. i na rok szkolny 2018/2019 – od 23 do 27 kwietnia 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio od 25 do 31 maja 2017 r. i od 25 do 30 maja 2018 r.

¹⁸ W rekrutacji podstawowej na rok szkolny 2017/2018 – 28 kwietnia 2017 r. i na rok szkolny 2018/2019 – 7 maja 2018 r. oraz w rekrutacji uzupełniającej odpowiednio do 9 czerwca 2017 r. i 8 czerwca 2018 r.

¹⁹ Uchwała nr XXIX/207/2017 w sprawie określenia kryteriów obowiązujących w postępowaniu rekrutacyjnym i w postępowaniu uzupełniającym na rok szkolny 2017/2018 do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i klas pierwszych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Sędziszów.

²⁰ Uchwała nr XXXIX/273/2018 w sprawie określenia kryteriów obowiązujących w postępowaniu rekrutacyjnym i w postępowaniu uzupełniającym do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i klas pierwszych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Sędziszów.

- d) oboje rodzice dziecka wykonują pracę na podstawie umowy o pracę, umowy cywilnoprawnej, uczący się w trybie dziennym, prowadzący gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą – 6 pkt, w przypadku jednego rodzica połowa określonej liczby punktów, tj. – 3 pkt;
- e) szczególne zdarzenia losowe mające wpływ na sytuację rodzinną dziecka, uzasadniające konieczność uczęszczania dziecka do danego przedszkola/oddziału przedszkolnego w szkole – 3 pkt;
- f) miejsce pracy rodzica znajduje się w pobliżu przedszkola, w przypadku oddziału przedszkolnego w szkole, w obwodzie danej szkoły.

(akta kontroli str. 46, 49)

Przydzielenie punktów w ramach pierwszego kryterium, tj. *dla dzieci kontynuujących korzystanie z przedszkola/oddziału przedszkolnego* mogło sugerować działania niezgodne z art. 153 ust. 2 Prawa oświatowego. Zgodnie z tym przepisem, rodzice dzieci przyjętych do placówki wychowania przedszkolnego, którzy podejmą decyzję o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego są zobowiązani jedynie do złożenia deklaracji o chęci pozostania w placówce i nie biorą udziału w postępowaniu rekrutacyjnym. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że przedmiotowe kryterium stosowano tylko w przypadku kontynuacji przez dziecko wychowania przedszkolnego w innej niż dotychczas placówce wychowania przedszkolnego (czyli w przypadku zmiany placówki). W uzasadnieniu Burmistrz wyjaśnił, że w § 2 pkt 1 uchwały Rady Miejskiej w Sędziszowie w sprawie określenia kryteriów obowiązujących w postępowaniu rekrutacyjnym i w postępowaniu uzupełniającym (...) zarówno z roku 2017 jak i 2018 r. zapisano „dziecko kontynuujące korzystanie z przedszkola/ oddziału przedszkolnego – 5 pkt”, nie ujęto natomiast sformułowania „w dotychczasowym przedszkolu/ oddziale przedszkolnym”.

(akta kontroli str. 231)

Zdaniem NIK, sformułowanie kryterium w taki sposób jak w uchwałach Rady Miejskiej, jest nieprecyzyjne i może wprowadzać w błąd zarówno rodziców dzieci zainteresowanych edukacją przedszkolną, jak i osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie postępowania rekrutacyjnego. Potwierdzają to zapisy w regulaminie rekrutacji dzieci do Przedszkola na rok szkolny 2018/2019, w § 4 tego regulaminu znalazł się zapis: *W drugim etapie postępowania rekrutacyjnego brane są pod uwagę następujące kryteria o przyporządkowanej wartości punktowej (...) dziecko kontynuujące korzystanie z przedszkola – 5 pkt.*

(akta kontroli str. 380)

Dwa inne kryteria (wymienione wyżej w ppkt c i d) mogły ograniczać dostęp do placówek wychowania przedszkolnego na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego w latach szkolnych 2017/2018-2018/2019, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W § 6 ww. uchwał Rady Miejskiej zawarto zapis: *w przypadku, gdy liczba dzieci, które uzyskały taką samą liczbę punktów przekracza ilość wolnych miejsc, wniosek podlega publicznemu losowaniu zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami*. Branie pod uwagę wyniku losowania, co w praktyce oznacza wprowadzenie dodatkowego, siódmego kryterium w postępowaniu rekrutacyjnym, jest niezgodne z art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 46, 49)

Wymagane dokumenty niezbędne do potwierdzenia kryteriów rekrutacyjnych, były zgodne ze wskazanymi w art. 150 Prawa oświatowego. W zakresie kryteriów

ustawowych wymagano oryginałów lub potwierdzonych (przez rodzica) za zgodność z oryginałem kopii dokumentów (np. orzeczeń orzeczenia o niepełnosprawności, prawomocnego wyroku sądu rodzinnego orzekającego rozwód lub separację, aktu zgonu rodzica dziecka), natomiast w zakresie kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego wystarczyły odpowiednie oświadczenia rodziców.

(akta kontroli str. 46, 49, 386)

Burmistrz nie skorzystał z przewidzianej w art. 152 Prawa oświatowego możliwości określenia wzoru wniosku o przyjęcie do publicznego przedszkola lub oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej. Wzory takich wniosków zostały opracowane przez dyrektorów poszczególnych placówek. Wniosek o przyjęcie dziecka do Przedszkola na rok szkolny 2018/2019 wymagał podania dodatkowych danych ponad te, które zostały wymienione w art. 150 ust. 1-4 Prawa oświatowego.

(akta kontroli str. 172, 244, 387, 489, 495-496, 533, 572)

1.2. Informacje o zasadach rekrutacji do placówek przedszkolnych prowadzonych przez Gminę na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 zostały podane w Biuletynie Informacji Publicznej²¹, poprzez zamieszczenie w zakładce *Prawo miejscowe/Zarządzenia Burmistrza* linku do *Bazy Aktów Własnych*²², pod którym można wyszukać m.in. zarządzenia Burmistrza dotyczące terminów czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym oraz uchwały Rady Miejskiej w sprawach: (1) określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego i dokumentów niezbędnych do potwierdzenia spełnienia kryteriów oraz przyznania liczby punktów każdemu kryterium, (2) ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego.

Uchwała nr XXIX/207/2017 Rady Miejskiej w Sędziszowie w sprawie określenia kryteriów obowiązujących w postępowaniu rekrutacyjnym i w postępowaniu uzupełniającym na lata szkolne 2017/2018, została opublikowana w terminie wskazanym w art. 204 ust. 2 Przepisów wprowadzających, tj. do 15 kwietnia 2017 r. Uchwała Nr XXXIX/273/2018 z 27 lutego 2018 r. dotycząca kryteriów branych pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym oraz dokumentów niezbędnych do potwierdzenia spełnienia tych kryteriów, a także liczby punktów możliwych do uzyskania za poszczególne kryteria, została podjęta w terminie uniemożliwiającym podanie jej treści do publicznej wiadomości, stosownie do art. 154 ust. 3 Prawa oświatowego, tj. do końca stycznia 2018 r. Burmistrz wyjaśnił: *Uchwała nr XXXIX/273/2018 Rady Miejskiej w Sędziszowie podjęta została 27 lutego 2018 r., albowiem w miesiącu styczniu nie była zaplanowana sesja Rady Miejskiej. Pierwsza zwykła sesja odbyła się 27 lutego i na niej została podjęta stosowna uchwała. (...) Projekt uchwały w sprawie kryterium rekrutacji był opracowywany w styczniu 2018 r. i przekazany do Biura Rady Miejskiej dnia 23 stycznia 2018 r. Projekt był podany do publicznej wiadomości 16 lutego 2018 r.*

(akta kontroli str. 47-49, 168, 237-239)

Przekazanie projektu uchwały do Biura Rady Miejskiej na 8 dni przed wskazanym w art. 154 ust. 3 Prawa oświatowego terminem publikacji tej uchwały mogło stanowić utrudnienie do jej podjęcia w wyznaczonym terminie. NIK odstępuje od sformułowania nieprawidłowości w tym zakresie, gdyż ustalone kryteria w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym do przedszkoli i oddziałów

²¹ <http://bip.sedziszow.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-1694>

²² <https://prawomiejscowe.pl/>.

przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz odpowiadające im punkty były analogiczne jak w roku ubiegłym.

Uchwałami z 28 grudnia 2016 r.²³ i 27 lutego 2018 r.²⁴ Rada Miejska ustaliła opłaty za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę w wymiarze przekraczającym bezpłatną pięciogodzinną opiekę realizowaną w godzinach od 8.00 do 13.00, w wysokości 1,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę, podczas gdy stosownie do art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty (obowiązującym do końca 2017 r.) oraz art. 52 ustawy z dnia o finansowaniu zadań oświatowych, wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę odbytych zajęć. Określenie w obu ww. uchwałach godzin bezpłatnej opieki nie tylko ich liczbą, ale również wskazanie przedziału czasowego, w którym jest prowadzone bezpłatne nauczanie było niezgodne z przepisami, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 124-125)

Burmistrz nie podejmował działań w celu upowszechnienia informacji o przygotowanej na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019 liczbie miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego oraz warunkach realizacji opieki przedszkolnej. Nie były także dostępne informacje o miejscach dla dzieci z niepełnosprawnościami lub schorzeniami. Burmistrz wyjaśnił: *informacje dotyczące liczby miejsc udzielane były ustnie w sekretariatach szkół, ustnie przez dyrektorów w rozmowie telefonicznej z rodzicami oraz jak w przedszkolu na Facebooku i tablicy ogłoszeń. Na terenie gminy nie funkcjonują przedszkola czy też oddziały integracyjne. Dzieci przyjmowane są do placówek ogólnych. Choroba dziecka nie stanowiła żadnej przeszkody, aby mogło w pełni korzystać z wychowania przedszkolnego.*

(akta kontroli str. 172-173)

Na stronie internetowej Urzędu, w zakładce *Oświata, Kultura, Sport i Zdrowie – Placówki oświatowe*, zamieszczono wykaz tych placówek działających na terenie Gminy, w tym m.in.: Przedszkole (z adresem, numerem telefonu, adresem e-mail i linkiem do strony internetowej), trzy szkoły podstawowe (z adresem, numerem telefonu, adresem e-mail), a także informacje dotyczące placówek niepublicznych. Burmistrz wyjaśnił również, że oprócz uchwał Rady Miejskiej i zarządzeń dotyczących procesu rekrutacji zamieszczonych na stronie BIP Urzędu, *dodatkowo na stronie www.sedziszow.pl jest zakładka Strony polecane przez Urząd Miejski w Sędziszowie, dzięki której można wejść na strony internetowe: przedszkola, Szkoły Podstawowej Nr 1 i Nr 2 w Sędziszowie. (...) O możliwościach korzystania z wychowania przedszkolnego burmistrz informuje na spotkaniach z mieszkańcami gminy we wszystkich sołectwach i osiedlach.*

(akta kontroli str. 172)

Przedszkole oraz dwie szkoły podstawowe w Sędziszowie zamieszczały na swoich stronach informacje o zasadach ubiegania się o miejsce w tych placówkach, kryteriach rekrutacji, terminach czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym oraz o oferowanych warunkach realizacji edukacji przedszkolnej w tym możliwości korzystania z posiłków. Dyrektor Szkoły Podstawowej w Pawłowicach wyjaśnił: *Oferty na lata szkolne 2017/2018-2018/2019 były wywieszone na tablicy informacyjnej w szkole (...). Rodzice wstępnie o harmonogramie i ofercie informowani byli również telefonicznie i listownie za pośrednictwem starszego rodzeństwa oraz proszeni byli o zgłoszenie się do szkoły*

²³ Uchwała nr XXVI/181/2016 Rady Miejskiej w Sędziszowie w sprawie opłat za świadczenia udzielane przez Przedszkole Samorządowe w Sędziszowie.

²⁴ Uchwała nr XXXIX/274/2018 Rady Miejskiej w Sędziszowie w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę Sędziszów.

w celu pozyskania dokładnych informacji. (...) W latach 2017 i 2018 oferta nie była umieszczana na stronach internetowych, gdyż nie istniała strona szkoły. Informacje dotyczące oferty placówek przedszkolnych przekazywane były zainteresowanym też w innych formach, tj.: poprzez zamieszczenie na tablicach informacyjnych w tych placówkach (w formie ogłoszeń i kopii stosownych uchwał Rady Miasta i zarządzeń Burmistrza), w formie bezpośrednich i telefonicznych rozmów z rodzicami w trakcie rekrutacji, a także w trakcie zorganizowanych dni otwartych (rodzice mogli zapoznać się m.in. z bazą lokalową placówek, uzyskać informacje o funkcjonowaniu oddziałów integracyjnych).

Dyrektorzy Przedszkola i szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi²⁵ poinformowali, że w ogłoszeniach o rekrutacji na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 nie udostępniali rodzicom w formie pisemnej danych o liczbie miejsc, ale informacje te przekazywali ustnie podczas pobierania przez nich wniosków przyjęcie dziecka do przedszkola.

(akta kontroli str. 470, 473-474, 527, 534-536, 566)

Jak wynika z przedstawionych przez dyrektorów wyjaśnień, w placówkach udostępniano druki wniosków o przyjęcie, informowano o dokumentach wymaganych do przedłożenia wraz z wnioskiem, warunkach realizacji wychowania przedszkolnego i odpłatności za opiekę (wymiarze bezpłatnej opieki i wysokości opłat za każdą godzinę powyżej tego wymiaru), godzinach pracy, oferowanych dodatkowych zajęciach (kołach zainteresowań). W regulaminach rekrutacji do Przedszkola i oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej Nr 1 zawarto informację o procedurze odwoławczej stosowanej w związku z odmową przyjęcia kandydata do placówki.

(akta kontroli str. 382, 479-480, 486)

Rodziców nie informowano o możliwości zasięgania przez przewodniczących komisji rekrutacyjnych – na podstawie art. 150 ust. 7 Prawa oświatowego – informacji o okolicznościach potwierdzających informacje podane przez nich w oświadczeniach. Dyrektorzy Przedszkola i szkół podstawowych wyjaśnili, że we wnioskach o przyjęcie dziecka do placówki przedszkolnej nie zamieszczono takiej informacji z powodu przeoczenia.

(akta kontroli str. 173, 451, 471, 527-528)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dwa z sześciu kryteriów, obowiązujących w latach szkolnych 2017/2018-2018/2019 na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do placówek wychowania przedszkolnego, nie zostały ustalone zgodnie z art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego i mogły ograniczać dostęp do placówek wychowania przedszkolnego dla części dzieci. Dotyczyły one preferowania kandydatów:
 - którzy będą korzystać z dłuższej opieki niż czas przewidziany na realizację podstawy programowej w wymiarze pięciu godzin (punkty przydzielano za każdą zadeklarowaną, dodatkową godzinę pobytu dziecka w przedszkolu ponad podstawę programową, tj. powyżej 5 godzin, po 2 pkt za każdą godzinę);
 - których oboje rodzice lub jeden z rodziców pozostawali w zatrudnieniu, prowadzili działalność gospodarczą, gospodarstwo rolne lub pobierali naukę (przyznawano im odpowiednio 6 pkt za oboje rodziców lub 3 pkt w przypadku jednego rodzica spełniającego ten warunek).

²⁵ Oddziały przedszkolne są zorganizowane w Szkole Podstawowej Nr 1 w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Sędziszowie, dlatego informacji udzielała Wicedyrektor Zespołu, odpowiedzialna za funkcjonowanie tych oddziałów.

Burmistrz wyjaśnił: *Wprowadzenie w przedszkolu kryterium za dodatkową godzinę (powyżej 5 godzin) stwarzało możliwość przyjęcia w nim większej liczby dzieci, których rodzice są poza domem dłużej, ze względu m.in. na pracę, naukę i związany z nimi dojazd, i dopiero po powrocie mogą odebrać dziecko z przedszkola. Przyjęcie 6 punktów gdy obydwój rodzice pracują a 3 gdy pracuje jedno z nich odnosi się do sytuacji gdy dziecko posiada dwoje rodziców (prawnych opiekunów) i to w postępowaniu uzupełniającym. Samotne wychowywanie kandydata w rodzinie jest kryterium ustawowym (...), obowiązującym w pierwszym etapie postępowania, Dzieci, które spełniają kryteria ustawowe są przyjmowane już w I etapie.*

(akta kontroli str. 46, 49 168)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach. Zgodnie z art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego, 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 zapewnienie lokalnych potrzeb społecznych. Przydzielanie dodatkowych punktów tylko dzieciom, których obydwój rodzice lub jeden rodzic pracują lub uczą się w systemie dziennym, nie uwzględnia potrzeb i sytuacji rodzica, samotnie wychowującego dziecko²⁶. Ponadto stosowanie kryterium zadeklarowanego czasu pobytu dziecka w przedszkolu nie jest możliwe do zweryfikowania na etapie postępowania rekrutacyjnego (rodzice mogą określić tylko przewidywany czas korzystania z opieki), a jego zastosowanie może powodować, że dzieci znajdujące się w podobnej sytuacji były traktowane odmiennie.

2. W uchwałach Rady Miejskiej (nr XXIX/207/2017 i XXXIX/273/2018) przyjęto niezgodne z przepisami Prawa oświatowego uregulowanie dotyczące publicznego losowania wniosków o przyjęcie do placówki wychowania przedszkolnego, w przypadku gdy liczba dzieci, które uzyskały taką samą liczbę punktów przekracza liczbę wolnych miejsc.

Zdaniem Burmistrza, zapis § 6 uchwały nie narusza zapisów ustawowych. Uchwała jest bowiem prawem miejscowym i może zawierać uregulowania sytuacji, które nigdzie nie zostały uregulowane, w tym w ustawie.

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Wprowadzenie na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego możliwości uwzględnienia wyników losowania oznaczało przyjęcie dodatkowego siódmego kryterium, co stanowiło naruszenie art. 131 ust. 6 Prawa oświatowego, zgodnie z którym organ prowadzący określa nie więcej niż sześć kryteriów w tym postępowaniu. Ponadto losowy wybór kandydatów do placówki wychowania przedszkolnego, nie znajduje oparcia w treści art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego, gdyż nie uwzględnia określonej w nim przesłanki dotyczącej zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych²⁷.

(akta kontroli str. 46, 49, 168)

²⁶ Por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 września 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 597/17.

²⁷ Por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt II SA/OI 662/15, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1467/15 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 20 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 531/16.

3. Określenie w uchwałach Rady Miejskiej nr XXVI/181/2016 i nr XXXIX/274/2018 przedziału czasowego, w którym realizowana jest bezpłatna pięciogodzinna opieka przedszkolna (od 8.00 do 13.00) było niezgodne odpowiednio z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty (obowiązującym do 31 sierpnia 2017 r.) i art. 13 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego, stosownie do których *przedszkolem publicznym jest przedszkole, które zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący nie krótszym jednak niż 5 godzin dziennie*. Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (obowiązującym w dacie podjęcia uchwały nr XXVI/181/2016) rada gminy określała wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu w oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Zgodnie z przepisami obowiązującymi od 1 stycznia 2018 r., tj. art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego. Przepisy ustawy o systemie oświaty, Prawa oświatowego oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, uprawniały radę gminy wyłącznie do ustalania wysokości opłat oraz liczby godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, a nie do określania konkretnych godzin korzystania z bezpłatnej opieki przedszkolnej. Ustalenie „sztywnego” przedziału tej opieki ingeruje w samodzielność przedszkola do ustalania organizacji pracy, w tym sposobu realizacji programu wychowania przedszkolnego, narzucając powinność przekazywania treści podstawy programowej w wyznaczonych przez radę miasta godzinach²⁸.

Z wyjaśnienia Burmistrza wynika, że ustalone w uchwale godziny bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w wymiarze pięciu godzin w czasie od 8.00 do 13.00 (...) są pomocne do obliczania miesięcznej wysokości opłaty jaką rodzice ponoszą za pobyt dzieci w przedszkolu. Burmistrz wyjaśnił również: *ustalone godziny wg naszej opinii były jasną informacją dla rodziców, iż w tych godzinach jest realizowana podstawa programowa z wychowania przedszkolnego, a nie zajęcia dodatkowe. Zawsze w tych godzinach była największa frekwencja dzieci. Wskazany w uchwale czas porządkował relacje między rodzicami a przedszkolem i żadna ze stron nie miała o to pretensji.*

(akta kontroli str. 124, 126, 168-169, 232)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie ustalono zasady i warunki przyjęcia do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, jednak jedno z sześciu kryteriów ocenianych na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego na lata szkolne 2017/2018-2018/2019 nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji, a drugie nie służyło zapewnieniu jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny. Niezgodnie z przepisami Prawa oświatowego ustalono także dodatkowe siódme kryterium, tj. stosowanie losowania w sytuacji, gdy taką samą liczbę punktów uzyskało więcej dzieci niż było wolnych miejsc w placówce przedszkolnej. Burmistrz terminowo ustalił harmonogram postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego, w tym terminy składania dokumentów. Jednak określone na te lata krótkie terminy czynności w postępowaniu rekrutacyjnym mogły utrudniać realizację ustawowego prawa do

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 363/15.

złożenia odwołania. Zasady odpłatności za korzystanie z wychowania przedszkolnego w Gminie nie zostały w pełni prawidłowo ustalone, gdyż godziny bezpłatnej opieki „sztywno” wyznaczono w określonym przedziale czasowym. Do przekazywania informacji o warunkach realizacji wychowania przedszkolnego nie wykorzystano wszystkich dostępnych kanałów informacyjnych, a część z tych informacji można było uzyskać tylko w drodze bezpośredniego kontaktu z placówką wychowania przedszkolnego.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu faktycznego

2.1. W przyjętej 27 czerwca 2013 r. przez Radę Miejską *Strategii Rozwoju Gminy Sędziszów na lata 2013-2020*²⁹ (dalej: *Strategia*) ujęto dane demograficzne z lat 2005 – 2010, uwzględniające strukturę wiekową mieszkańców Gminy, gęstość zaludnienia, saldo migracji, przyrost naturalny. Przedstawiono także placówki oświatowe, w tym m.in. pięć publicznych szkół podstawowych, Przedszkole oraz trzy punkty przedszkolne i jedną niepubliczną szkołę podstawową prowadzone przez Fundację *Z Uśmiechem* z siedzibą w Kielcach. W dokumencie przedstawiono liczebność uczniów łącznie z dziećmi z oddziałów „0” w placówkach oświatowych Gminy w roku szkolnym 2010/2011 i prognozy w tym zakresie do roku szkolnego 2015/2016 oraz liczebność uczniów w tych placówkach według roku ich urodzenia (2004-2010). Informacja zawarta w dokumencie dotycząca analiz liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym brzmiała: *Do Przedszkola w Sędziszowie uczęszczało w 2010 r. 148 przedszkolaków to jest o 1 mniej w odniesieniu do 2009 r.*

W *Strategii* nie przedstawiono rozpoznania problemów publicznych placówek wychowania przedszkolnego i analiz dotyczących szeroko rozumianej opieki przedszkolnej. Jako cel warunkujący dla Obszaru 2 *Kapitał i rozwój zasobów ludzkich* wskazano *Doskonalenie systemu opieki przedszkolnej, szkolnictwa podstawowego (...)*, wśród kierunków działań i priorytetów dla tego celu wymieniono m.in. kierunek dotyczący rozwoju i zmian w sieci placówek³⁰ oraz kierunek dotyczący dzieci z niepełnosprawnościami.

Burmistrz wyjaśnił: w opracowaniu strategii nie przedstawiono (zabrakło) analiz dotyczących szeroko rozumianej opieki przedszkolnej.

(akta kontroli str. 109-115, 219)

Stan organizacji placówek oświatowych, w tym również przedszkolnych, prowadzonych przez Gminę oraz perspektywy ich rozwoju zostały ujęte w *Kompleksowym Planie Rozwoju Szkół w Gminie Sędziszów na lata 2017-2025*³¹ (dalej: *Plan Rozwoju Szkół*). Przedstawiono w nim m.in. stan organizacji szkół prowadzonych przez Gminę w latach 2014-2016, w tym przedszkoli; dane dotyczące liczby uczniów, kadry pedagogicznej, zakresu pomocy udzielanej uczniom ze strony Gminy, infrastruktury lokalowej placówek oświatowych, zrealizowanych inwestycji i przeprowadzonych remontów w tych placówkach. Ponadto zamieszczono dane dotyczące liczby urodzeń w latach 2010-2015, ale nie dokonano analizy tych danych i ich wpływu na sytuację placówek oświatowych. W dokumencie wskazano słabe i mocne strony placówek oświatowych, w tym Przedszkola. Jako jeden z celów strategicznych wskazano *unowocześnienie bazy materialnej koniecznej do realizacji*

²⁹ Uchwała Nr XXXIV/257/2013 Rady Miejskiej w Sędziszowie w sprawie uchwalenia *Strategii Rozwoju Gminy Sędziszów na lata 2013 – 2020*.

³⁰ Trzy przedszkola niepubliczne i jeden niepubliczny punkt przedszkolny, zapewniające ok. 30% miejsc potencjalnym kandydatom każdego roku, prowadziła Fundacja „Z Uśmiechem”, która w latach 2009-2011 stopniowo przejmowała likwidowane placówki publiczne.

³¹ Dokument przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Sędziszowie Nr XXV/167/2016 z dnia 29 listopada 2016 r.

zadań wynikających z potrzeby kształcenia, wychowania i opieki. Jego osiągnięciu miała służyć m.in. budowa budynku szkolnego w którym usytuowane zostaną: żłobek, oddziały „0” i klasy I-III. Burmistrz wyjaśnił: Z uwagi jednak na reformę oświaty likwidującą gimnazja, w budynku SP Nr 1 zwolniły się sale, bowiem uczniowie pozostali w szkołach macierzystych (VII i VIII klasy). Zmiany te spowodowały weryfikację planów budowy, z budynku szkolnego na budowę żłobka.

(akta kontroli str. 56-74, 219-220)

W żadnym z ww. dokumentów nie określono, dla jakiej liczby dzieci Gmina powinna przygotować miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego w następnych latach (np. do 2022 roku), w jakich sołectwach rodziny tych dzieci mieszkają ani nie uwzględniono grup dzieci o specjalnych potrzebach (np. zapewnienia opieki dzieciom z niepełnosprawnościami). Nie zidentyfikowano również barier rozwoju opieki przedszkolnej oraz nie założono wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Burmistrz wyjaśnił: *posiadając szerokie rozeznanie potrzeb społecznych wynikające z bezpośrednich spotkań z mieszkańcami oraz uwzględniając, iż aktualna liczba dzieci w wieku przedszkolnym wynosi w granicach 500 dzieciaków, a obecnie na dziś w przedszkolach zabezpieczone jest około 260 miejsc – uznano, iż zasadnym jest podjęcie przez samorząd rozbudowy bazy przedszkolnej (...).*

(akta kontroli str. 219)

2.2. Planując liczbę dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wykorzystywano dane dotyczące liczby urodzeń na terenie Gminy z lat 2012-2016. Burmistrz wyjaśnił: *Szkoły otrzymują z urzędu (ewidencja ludności) imienny wykaz dzieci od 3 roku życia zamieszkałych w obwodzie szkoły. Pozwala to przewidywać orientacyjną liczbę dzieci, które mogą przyjść do oddziału przedszkolnego. Dodatkowo w placówkach analizowano liczbę wniosków z poprzednich lat oraz faktyczne uczęszczanie dzieci. W urzędzie przeprowadzono analizy dotyczące możliwej liczby oddziałów w oparciu o ogólną liczbę urodzeń w danym roku kalendarzowym. Rozkład przestrzenny publicznych placówek wychowania przedszkolnego na terenie Gminy nie był równomierny. Rodzice dzieci zamieszkałych na obszarze części sołectw musieli korzystać z opieki przedszkolnej w placówkach niepublicznych.*

Liczba dzieci w wieku od 3 do 6 lat zameldowanych na terenie Gminy, urodzonych w latach 2011-2015 – potencjalnych kandydatów do objęcia wychowaniem przedszkolnym w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 – wynosiła odpowiednio 511 i 521. W tych latach szkolnych w Przedszkolu i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych do dyspozycji dzieci oddawano łącznie 265 miejsc. Nieco ponad 160 dzieci korzystało co roku z niepublicznych przedszkoli w miejscowościach Mstyczów, Tarnawa i Krzcięcice oraz jednego niepublicznego punktu przedszkolnego w Pawłowicach (od roku szkolnego 2018/2019 zmieniono jego siedzibę na Bolesćce), prowadzonych przez Fundację Z Uśmiechem.

(akta kontroli str. 76-80, 128, 161-165, 173, 221)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W opracowanych dokumentach strategicznych nie uwzględniono problematyki zapewnienia opieki przedszkolnej dzieciom zamieszkałym na terenie Gminy, jednak wskazano w nich kierunki działania zmierzające do zwiększenia liczby placówek w celu zabezpieczenia miejsc dla większej liczby dzieci młodszych, unowocześnienia istniejących oraz dostosowania placówek edukacyjnych do

potrzeb dzieci i młodzieży niepełnosprawnej. W okresie objętym kontrolą nie podjęto realizacji tych planów m.in. z uwagi na zmiany w systemie oświaty powodujące inne wykorzystanie istniejących budynków szkolnych. Nie prowadzono udokumentowanych analiz dotyczących opieki przedszkolnej, obejmujących chociażby kilkuletnią perspektywę czasową. Liczbę dzieci przewidywaną do objęcia opieką przedszkolną analizowano na bieżąco, na podstawie danych dotyczących liczby urodzeń, uwzględniając przy tym liczbę miejsc w placówkach niepublicznych.

OBSZAR

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

3.1. Sieć prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na lata 2017/2018 i 2018/2019 została ustalona³², stosownie do wymogów art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty. W okresie objętym kontrolą, sieć obejmowała jedno przedszkole ze 145 miejscami oraz trzy szkoły podstawowe, w których utworzono łącznie pięć oddziałów przedszkolnych ze 120 miejscami. Trzy z czterech publicznych placówek przedszkolnych, oferujące łącznie 240 miejsc, miały swoje siedziby w Sędziszowie, jeden oddział przedszkolny z 25 miejscami mieścił się w Szkole Podstawowej w Pawłowicach.

Placówki niepubliczne funkcjonujące w miejscowościach: Tarnawa, Krzcięcice, Mstyczów i Pawłowice (od roku szkolnego 2018/2019 przeniesiono punkt przedszkolny z Pawłowic do Boleścic) oferowały 169 miejsc.

Ustalenie ww. sieci nie zostało jednak poprzedzone uzyskaniem pozytywnej opinii kuratora oświaty, wymaganej art. 15 ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw³³, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 w placówkach publicznych zapewniono miejsca dla ok. 51%-52% dzieci w wieku przedszkolnym zameldowanych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 86-90, 97, 107-108, 221)

W roku szkolnym 2017/2018 rocznym przygotowaniem przedszkolnym objęto 110 dzieci i było ono realizowane w Przedszkolu (jeden oddział) oraz w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych (cztery oddziały). W następnym roku szkolnym 132 dzieci realizowało obowiązkowe przygotowanie przedszkolne w sześciu oddziałach, tj. 72% wszystkich dzieci sześciolletnich. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 roczne przygotowanie przedszkolne prowadzono także w trzech przedszkolach niepublicznych, z oferty których w tym zakresie skorzystało odpowiednio 43 i 39 dzieci.

W roku szkolnym 2017/2018 jedno dziecko z niepełnosprawnością uczęszczało do oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Pawłowicach, pięcioro dzieci korzystało z edukacji przedszkolnej w dwóch przedszkolach niepublicznych. W następnym roku szkolnym troje dzieci z niepełnosprawnościami uczęszczało do tych samych placówek niepublicznych.

(akta kontroli str. 187-218)

³² Uchwałą Nr XXXIII/224/2017 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Sędziszów. Wcześniej obowiązywała uchwała Nr XXX/316/209 Rady Miejskiej w Sędziszowie z 30 lipca 2009 r. w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez gminę Sędziszów publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych. Zgodnie z tą uchwałą w skład sieci placówek wychowania przedszkolnego oprócz Przedszkola wchodziły oddziały przedszkolne funkcjonujące w siedmiu szkołach podstawowych (Dz. Urz. Woj. Świętokrz. z 2009 r. poz. 2995).

³³ Dz. U. z 2016 r. poz. 35, ze zm.

3.2. Rekrutacja do placówek wychowania przedszkolnego nie była prowadzona w formie elektronicznej. Każdego roku w postępowaniu rekrutacyjnym liczba wniosków składanych do Przedszkola przewyższała liczbę wolnych miejsc. W roku szkolnym 2017/2018 złożono 68 wniosków na 33 wolne miejsca, w kolejnym roku złożono 51 wniosków na 46 wolnych miejsc. Liczba złożonych wniosków o przyjęcie dziecka³⁴ do pięciu oddziałów przedszkolnych była w każdym badanym roku mniejsza, bądź równa liczbie wolnych miejsc.

Przedszkole zapewniało opiekę i edukację przedszkolną dla dzieci w wieku od 3 do 6 lat, w godzinach od 6.30 do 16.30. Pięć oddziałów przedszkolnych funkcjonowało w godzinach 7.45-13.30 lub od 8.00 do 13.00 i zapewniało głównie opiekę dla dzieci pięcioletnich i sześciolletnich.

(akta kontroli str. 129, 144, 392, 498, 539-544, 566, 576-579)

Na podstawie analizy dokumentacji określającej zasady rekrutacji i wyników naboru na rok szkolny 2018/2019 do wszystkich czterech placówek wychowania przedszkolnego ustalono, że:

- a) rekrutacja była przeprowadzona zgodnie z terminami wyznaczonymi przez Burmistrza;
- b) tylko we wniosku o przyjęcie dziecka do oddziału przedszkolnego przy Szkole Podstawowej Nr 1 w Sędziszowie zamieszczono prawidłowo klauzulę, o której mowa w art. 150 ust. 6 Prawa oświatowego, o treści: *Jestem świadomy/świadoma odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.* We wniosku o przyjęcie dziecka do Przedszkola wymagano od rodziców / opiekunów prawnych składania ww. oświadczeń na drukach z zamieszczonym w przypisie pouczeniem: *Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego – kto składając zeznanie mające służyć za dowód (...) zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.* W pozostałych placówkach nie opracowano wzorów oświadczeń. Burmistrz wyjaśnił: *Wzory dokumentów były dostępne na stronach internetowych (SP nr 1, SP nr 2), w sekretariacie szkoły, czy też u dyrektora (SP Pawłowice, Przedszkole). Dodatkowo wnioski i deklaracje do przedszkola można było znaleźć na Facebooku. (...) Z uwagi, że nie przeprowadzono kontroli postępowania rekrutacyjnego zarówno w przedszkolu, jak i oddziałach przedszkolnych, tym samym nie kontrolowano również wniosków i deklaracji. Organ prowadzący domniemywał, że były one prawidłowo opracowane przez placówki.*
- c) postępowania rekrutacyjne zostały przeprowadzone przez komisje rekrutacyjne powołane przez dyrektorów placówek, których pracę udokumentowano stosownymi protokołami;
- d) komisja rekrutacyjna powołana w Przedszkolu nie zakwalifikowała do przyjęcia dwójki dzieci sześciolletnich, mimo że rodzice tych dzieci złożyli deklaracje o kontynuacji wychowania przedszkolnego w tej placówce co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- e) w trzech placówkach sporządzano wymagane listy kandydatów zakwalifikowanych i przyjętych. W Szkole Podstawowej nr 2 w Sędziszowie nie sporządzono listy dzieci przyjętych. Nauczyciel Bożena Jaworska, upoważniona przez Burmistrza do zastępowania dyrektora tej szkoły, wyjaśniła: *W maju została wywieszona lista dzieci zakwalifikowanych w postępowaniu rekrutacyjnym. Natomiast w lipcu zostały podane do wiadomości listy z konkretnym podziałem na grupę 0 „a” i 0 „b” wraz z przydziałem wychowawcy. Lista dzieci przyjętych nie została wywieszona gdyż pokrywała się ona z wcześniej wywieszoną listą dzieci zakwalifikowanych. Listy*

³⁴ Rodzice nie mieli możliwości wskazania we wniosku trzech przedszkoli, w kolejności od najbardziej preferowanego.

sporządzane w Przedszkolu nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisami oświatowymi;

- f) rodzice nie składali odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnych, nie były również składane skargi oraz wnioski związane z postępowaniem rekrutacyjnym;
 - g) przedstawiciele Kuratorium Oświaty w Kielcach przeprowadzili 15 czerwca 2018 r. w Szkole Podstawowej w Pawłowicach kontrolę w zakresie zgodności z przepisami prawa przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli na rok szkolny 2018/2019, w wyniku której nie wydano zaleceń.
- (akta kontroli str. 392-395, 399-400, 452-453, 498-499, 527, 539-545, 566, 576-582)

W latach 2017-2018 w Urzędzie w ramach kontroli zarządczej nie zidentyfikowano żadnego ryzyka odnoszącego się do organizacji opieki przedszkolnej, w tym nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego. W okresie tym nie odnotowano wpływu do Urzędu skarg lub wniosków dotyczących kwestii związanych z opieką przedszkolną. Do 20 listopada 2018 r. Urząd nie przeprowadził kontroli w tym zakresie w żadnej placówce wychowania przedszkolnego. Burmistrz wyjaśnił: *w latach szkolnych 2017/2018 i na chwilę obecną nie wpłynęła do organu prowadzącego żadna skarga dotycząca nieprawidłowości w przeprowadzonym procesie rekrutacji. W związku z powyższym nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli obejmującej sprawy rekrutacji. Pośrednią formą sprawowania nadzoru nad rekrutacją jest zatwierdzenie arkusza organizacyjnego, aneksów czy też kontrola ponoszonych wydatków związanych z działalnością oddziałów przedszkolnych.*

(akta kontroli str. 173, 236)

3.3. W wyniku rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 nie przyjęto do Przedszkola 25 dzieci, a w roku szkolnym 2018/2019 – trojga dzieci.

Burmistrz otrzymał 1 czerwca 2017 r. od dyrektora Przedszkola listę dziesięciu³⁵ dzieci nieprzyjętych w postępowaniu rekrutacyjnym na rok szkolny 2017/2018. Na podstawie art. 31 ust. 10 Prawa oświatowego, Burmistrz wskazał rodzicom wszystkich tych dzieci inne placówki wychowania przedszkolnego (publiczną i niepubliczne), do których mogły być przyjęte. Miejsca te nie spełniały jednak warunków określonych w art. 31 ust. 10 Prawa oświatowego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto placówki niepubliczne znajdowały się w znacznej odległości (ok. 10 km) od wybranego przez rodziców Przedszkola. Opieka przedszkolna oferowana w takiej placówce mogła nie zapewniać realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny z uwagi także na tę niedogodność

(akta kontroli str. 129-144, 174, 236, 246)

W następnym roku szkolnym żadna z placówek przedszkolnych nie przekazała do Urzędu wykazu dzieci nieprzyjętych, choć Komisja rekrutacyjna zdecydowała o nieprzyjęciu do Przedszkola trojga dzieci, tj. dwojga dzieci sześciolletnich, którym nie zapewniono kontynuacji wychowania przedszkolnego oraz jednego dziecka dwuletniego.

(akta kontroli str. 244, 399-401)

W roku szkolnym 2017/2018 we wszystkich placówkach wykorzystano więcej niż 70% dostępnych miejsc, w roku szkolnym 2018/2019 tylko oddział przedszkolny

³⁵ Z 25 dzieci nieprzyjętych do Przedszkola, siedmiorgu dzieciom dwuletnim gmina nie była zobligowana do wskazania miejsca w innej placówce przedszkolnej, pięciorgo dzieci zostało zapisanych do innych placówek przed przekazaniem listy do Urzędu, a przy trójce dzieci z listy przekazanej do Urzędu zamieszczono informację, że dwójka z nich została przyjęta do przedszkola niepublicznego, a jedno zostało przyjęte do Przedszkola w wyniku odwołania.

w Szkole Podstawowej w Pawłowicach miał wykorzystane mniej niż 70% miejsc (52%).

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego (po odjęciu liczby dzieci zamieszkałych w innych gminach, korzystających z placówek na terenie gminy Sędziszów) w latach szkolnych 2017/2018 – 2018/2019 wynosił odpowiednio: dla dzieci trzyletnich – 57% i 59%, dla dzieci czteroletnich – 79% i 68%, dla dzieci pięcioletnich – 86% i 83%, dla dzieci sześcioletnich – 91% w każdym roku. Średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Gminie wynosił 78% i 75%, natomiast w województwie świętokrzyskim w 2016 r. – 77,9%³⁶.

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.

(akta kontroli str. 222, 228)

3.4. Gmina zapewniła prawidłowe warunki organizacyjne i bezpieczeństwa realizacji opieki przedszkolnej we wszystkich placówkach realizujących edukację przedszkolną, w zakresie:

- a) odpowiednich warunków lokalowych do realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, bez konieczności ponoszenia przez rodziców dodatkowych opłat na ten cel;
- b) dostępu do placów zabaw;
- c) możliwości korzystania z opieki w szerokim zakresie czasowym jedynie w Przedszkolu (od godziny 6.00 do 16.30 oraz opiekę w lipcu), a w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych – od 7.45 do 13.30 lub od 8.00 do 13.00.

Dzieci uczęszczające do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oczekiwały po zakończeniu zajęć na rodziców (lub na możliwość skorzystania z dowozu) w świetlicy szkolnej. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami oświatowymi świetlica szkolna przeznaczona jest dla uczniów szkoły podstawowej (art. 103 ust. 1 pkt 3 Prawa oświatowego). Oddział przedszkolny organizacyjnie nie wchodzi w strukturę szkoły podstawowej, stąd dodatkowa opieka powinna być zorganizowana w ramach tego oddziału.

(akta kontroli str. 223-224, 367-369, 453, 461, 464, 472-474, 493-494, 510-511, 520-521, 528, 534-536, 559, 566-569)

W zakresie innych warunków realizacji opieki stwierdzono, że oddziały przedszkolne w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 w Przedszkolu i szkołach podstawowych zapewniały:

- opiekę w grupach zbliżonych wiekowo (poza trzema grupami „0”, większość stanowiły grupy mieszane 2,5 i 3-latków, 4 i 5-latków i 5 i 6-latków);
- liczebność oddziałów do 25 dzieci, poza dwoma przypadkami przekroczenia dopuszczalnej liczebności, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- możliwości korzystania z wyżywienia tylko w dwóch placówkach (trzech posiłków w przedszkolu i dwóch posiłków w jednej szkole podstawowej);
- co najmniej pięciogodzinną bezpłatną opiekę przedszkolną, której ramy czasowe zostały „sztywno” określone w uchwale Rady Miejskiej w godzinach 8.00-13.00.

Od 2 do 31 lipca 2018 r. dyżur wakacyjny pełniło tylko Przedszkole. Z opieki przedszkolnej w tym okresie skorzystało 25 dzieci (6% wszystkich dzieci

³⁶ Bank Danych Lokalnych Główny Urząd Statystyczny.

uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego w roku szkolnym 2017/2018). W sierpniu nie zaplanowano dyżuru wakacyjnego w żadnej placówce.

Z wyjaśnień złożonych przez nauczycielkę Bożenę Jaworską, upoważnioną przez Burmistrza do zastępowania Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr 2 w Sędziszowie, wynika, że w placówce tej nie zorganizowano takiej opieki, gdyż nie zgłosili się chętni.

Przerwa w funkcjonowaniu Przedszkola oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach w okresie wakacji 2018 r. nie była ustalana na wspólny wniosek dyrektora przedszkola i rady rodziców.

Według informacji z SIO, w roku szkolnym 2018/2019 Gmina zapewniła bezpłatny transport dla 28 dzieci pięcio- i sześciolletnich, spośród których odległość z domu do najbliższej placówki przedszkolnej dla trójki dzieci była mniejsza niż 3 km, dla 21 dzieci zawierała się w przedziale od 4 do 6 km, a dla czwórki dzieci była większa niż 10 km.

(akta kontroli str. 124, 126, 226-227, 367-369, 373, 440-446, 453-454, 473-474, 528, 536, 567)

Na podstawie analizy dokumentacji Przedszkola oraz szkół podstawowych stwierdzono, że:

- dyrektorzy we wszystkich placówkach zapewнили przeprowadzenie kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów, obejmujących również place zabaw (§ 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach³⁷),
- kontrole Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Jędrzejowie w Przedszkolu Samorządowym potwierdziły wykonanie zarządzeń zawartych w decyzjach z 2015 i 2016 r.

Burmistrz nie dokonywał, w okresie objętym kontrolą sprawdzenia stanu zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z placówek przedszkolnych.

(akta kontroli str. 406-414, 424-439, 500-502, 505-506, 546-551, 583-590)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Gminie ustalono sieć placówek wychowania przedszkolnego (obowiązującą w okresie objętym kontrolą) bez uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty, co było niezgodne z art. 15 ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Burmistrz wyjaśnił: *na mocy art. 206 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. (...) Rada Miejska Sędziszów podjęła uchwałę Nr XXVIII/184/2017 w sprawie projektu dostosowania sieci przedszkoli, oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Ustęp 4 w/w artykułu dawał gminie możliwość objęcia uchwałą w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów również zmianę uchwały o sieci przedszkoli. Uchwała ta została przekazana (...) do zaopiniowania m.in. do Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty. Uwaga kuratora dotyczyła tylko i wyłącznie Gimnazjum w Boleścicach. (...) „Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uwzględnił w uchwale (...) zmiany wskazane w opinii kuratora oświaty (...) przyjmuje się, że uchwała uzyskała pozytywną opinię kuratora oświaty”. W przypadku uchwały Rady Miejskiej Sędziszów dotyczącej sieci szkół (...), uwaga ta została*

³⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 6 poz. 69 ze zm.

uwzględniona. W związku z wprowadzeniem reformy oświaty, dokumentacja dodatkowa do zaopiniowania uchwały odnośnie sieci przedszkoli (...) nie była przez Kuratora wymagana.

(akta kontroli str. 107-108,153)

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 15 ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, w latach szkolnych 2016/2017-2018/2019, ustalenie sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, wymagało uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty, iż sieć ta zapewnia:

- możliwość spełnienia przez dzieci obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego (przy zapewnieniu opisanych w przepisach warunków dotyczących dostępności przestrzennej do placówek wychowania przedszkolnego), a także
- możliwość realizowania wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom czteroletnim i pięcioletnim (a od 1 września 2017 r. także dzieciom trzyletnim).

Burmistrz przygotował projekt uchwały w sprawie projektu dostosowania sieci przedszkoli, oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego. Projekt ten został uchwalony przez Radę Miejską w Sędziszowie (uchwała Nr XXVIII/184/2017 z 14 lutego 2017 r.) i zawierał także *Plan sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych*³⁸.

Uchwała ta uzyskała warunkowo³⁹ pozytywną opinię Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty w zakresie, o którym mowa w art. 208 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające, tj. zgodności z prawem przedstawionych zapisów oraz zapewnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego możliwości realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, a w przypadku, o którym mowa w art. 206 ust. 4 (zmiany uchwały o sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych), także możliwości realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dzieci zamieszkałe na terenie Gminy. Zgodnie z przywołaną wyżej delegacją, kurator oświaty nie poddał opiniowaniu sieci placówek przedszkolnych pod kątem zgodności z wszystkimi warunkami określonymi art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, tj. także w zakresie zapewnienia realizowania wychowania przedszkolnego przez wszystkie dzieci zamieszkałe na terenie Gminy w wieku od trzech do pięciu lat, których rodzice o to wnioskowali.

Mimo nieuzyskania takiej opinii, przygotowany przez Burmistrza projekt uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (uchwała Nr XXXII/224/2017 w tej sprawie została podjęta przez Radę Miejską 13 czerwca 2017 r.) został przedstawiony Radzie Miejskiej jako zaopiniowany pozytywnie przez Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty. W uchwale tej ustalono sieć placówek wychowania przedszkolnego, w skład której wchodziło Przedszkole i oddziały przedszkolne w trzech szkołach podstawowych.

(akta kontroli str. 86-90, 97-98, 103-105, 107-108)

2. Sprawowany przez Burmistrza nadzór nad organizacją i prowadzeniem procesu rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 nie był w pełni skuteczny. Na podstawie analizy dokumentacji rekrutacyjnej i arkuszy organizacyjnych czterech placówek wychowania przedszkolnego stwierdzono bowiem, że:

³⁸ Sieć ta obejmowała: Przedszkole, oddziały przedszkolne w trzech szkołach podstawowych, trzy przedszkola niepubliczne oraz jeden niepubliczny punkt przedszkolny.

³⁹ Pod warunkiem dokonania korekty planu sieci szkół w zakresie połączenia dwóch placówek.

- a) we wniosku o przyjęcie dziecka do Przedszkola wymagano od rodziców / opiekunów prawnych składania oświadczeń potwierdzających, że wszystkie dane zawarte we wniosku są prawdziwe, na drukach z zamieszczonym w przypisie pouczeniem: *Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego – kto składając zeznanie mające służyć za dowód (...) zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3, zamiast wymaganej art. 150 ust. 6 Prawa oświatowego klauzuli: Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.* Burmistrz wyjaśnił, że wnioski opracowuje i zatwierdza dyrektor szkoły, który przeprowadza postępowanie rekrutacyjne. Nie były one weryfikowane przez organ prowadzący. Wzory różnych aktualnych na rok 2018/2019 wniosków ze stron internetowych były przez Naczelnika wydziału przekazane pani Dyrektor przedszkola w celu wypracowania przez nią własnego wzoru na potrzeby przedszkola;
- b) w Przedszkolu nie zapewniono dwojce dzieci sześciolletnich realizacji prawa do kontynuacji wychowania przedszkolnego, mimo że rodzice tych dzieci złożyli deklaracje o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego w tej placówce przed rozpoczęciem postępowania rekrutacyjnego, zgodnie z art. 153 ust. 2 Prawa oświatowego. Komisja rekrutacyjna, pomijając złożone deklaracje, objęła dzieci postępowaniem rekrutacyjnym, niezgodnie z art. 130 ust. 4 tej ustawy stanowiącym, że postępowanie rekrutacyjne może być prowadzone tylko na wniosek rodzica kandydata. Z powodu braku miejsc dzieci te nie zostały zakwalifikowane do Przedszkola. Ostatecznie zostały przyjęte na miejsca, które zwolniły się w wyniku rezygnacji innych osób. Z wyjaśnień dyrektora Przedszkola wynika, że przyczyną nieprawidłowości było błędne zaklasyfikowanie przez komisję rekrutacyjną deklaracji o kontynuacji jako wniosku o przyjęcie do Przedszkola;
- c) na listach dzieci zakwalifikowanych i przyjętych do Przedszkola w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 nie zamieszczano najniższej liczby punktów uprawniających do przyjęcia dziecka, wymaganych art. 158 ust. 4 Prawa oświatowego. Z wyjaśnień dyrektora Przedszkola wynika, że punktacja ta była zamieszczana na listach pozostających w dokumentacji rekrutacyjnej;
- d) w dwóch placówkach liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych przekroczyła liczbę określoną w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, zgodnie z którym liczba dzieci w oddziale przedszkola wynosi nie więcej niż 25. Dotyczyło to oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej Nr 2 Sędziszowie, w którym w roku szkolnym 2017/2018 utworzono grupę pięciolatek liczącą 27 dzieci oraz Przedszkola, w którym w roku szkolnym 2018/2019 utworzono grupę nr VI pięcio- i sześciolatek o liczbie dzieci 26.
- Burmistrz wyjaśnił: *rozporządzenie z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli w § 5 ust. 1 jasno precyzuje jedynie liczbę dzieci w oddziale przedszkola, tj. 25. Przepisy nie regulują kwestii oddziału przedszkolnego w szkole (...). Na prośbę rodzica, aby nie rozdzielać rodzeństwa, mimo posiadania 1 miejsca przyjęto 2 dzieci (bliźniaczki). Mimo teoretycznej liczby dzieci w oddziale (26), praktycznie nie zdarza się, aby ich liczba była pełna na codziennych zajęciach;*

Powyższe wyjaśnienie nie może zostać uwzględnione. Zgodnie z § 5 ust. 1 w związku z § 18 rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji

publicznych szkół i publicznych przedszkoli, liczebność oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach nie powinna przekraczać 25.
(akta kontroli str. 237, 246a, 261-267, 281, 367, 450-454)

3. Burmistrz nie egzekwował od dyrektora Przedszkola oraz dyrektorów szkół podstawowych, w których funkcjonowały oddziały przedszkolne wniosków o ustalenie przerw w funkcjonowaniu tych placówek, w związku z czym decyzje dotyczące organizacji ich pracy w okresie wakacyjnym były podejmowane bez udziału rady rodziców Przedszkola i rady rodziców szkół podstawowych.

Zgodnie z § 12 ust. 1 w związku z § 18 rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, przedszkole i oddziały przedszkolne w szkołach funkcjonują przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący, na wspólny wniosek dyrektora i rady tych placówek, a w przypadku braku takiej rady – na wspólny wniosek dyrektora placówki i rady rodziców.

Burmistrz wyjaśnił: *w projekcie (miesiąc kwiecień) arkusza organizacji Przedszkola Samorządowego w Sędziszowie na dany rok szkolny, dyrektor proponuje okres przerwy wakacyjnej. Arkusz ten jest opiniowany przez Radę Pedagogiczną placówki. Po zaopiniowaniu przez związki zawodowe i Kuratora Oświaty, projekt arkusza zatwierdzany jest przez organ prowadzący. (...) W przypadku oddziałów przedszkolnych w szkołach przerwy wynikały z planu urlopowego nauczycieli wychowania przedszkolnego. Informacja o tym wywieszana była na tablicy ogłoszeń, przekazywana rodzicom na zebraniach przez dyrektora lub nauczycieli.*

(akta kontroli str. 128, 134-144, 172-174, 191-203, 231-232, 236-237, 244, 246a, 281, 454, 527)

4. Na rok szkolny 2017/2018 Burmistrz wskazał dziesięciorgu dzieciom, które nie dostały się do Przedszkola Samorządowego w Sędziszowie inne placówki wychowania przedszkolnego, które jednak nie spełniały wymogów zawartych w art. 31 ust. 10 Prawa oświatowego.

Placówki wskazane rodzicom trojga dzieci nie oferowały opieki w czasie zbliżonym do Przedszkola, do którego rodzice złożyli wniosek o przyjęcie, tj. nie spełniały warunku określonego w art. 31 ust. 10 Prawa oświatowego. Dzieciom tym zaproponowano miejsce w oddziale przedszkolnym w Szkole Podstawowej Nr 1. Przedszkole zapewniało opiekę w wymiarze 10 godzin dziennie, natomiast w oddziale przedszkolnym przy szkole podstawowej zapewniało opiekę pięciogodzinną. Siedmiorgu dzieciom Burmistrz wskazał miejsca w przedszkolach niepublicznych *Z Uśmiechem* (w Krzcięcicach lub w Mstyczowie). Zgodnie z art. 31 ust. 10 Prawa oświatowego (w brzmieniu obowiązującym do końca 2017 r.) Burmistrz mógł wskazać rodzicom niepubliczną placówkę wychowania przedszkolnego, ale tylko taką, o której mowa w art. 90 ust. 1b-1c ustawy o systemie oświaty, tj. wyłonioną w otwartym konkursie ofert zgodnie z art. 90 ust. 1g ww. ustawy. W okresie objętym kontrolą konkursów takich w Gminie nie zorganizowano.

Burmistrz wyjaśnił, że *placówkami, które funkcjonowały w zbliżonych godzinach i posiadały wolne miejsca, były to przedszkola wskazane w pismach do rodziców.*

(akta kontroli str. 128, 134-144, 172-174, 191-203, 231-232, 236-237, 244, 399, 527)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina, w większości przypadków, zapewniła dzieciom zameldowanym na jej terenie miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego, wybranych przez ich rodziców. Rozlokowanie miejsc przedszkolnych w placówkach publicznych mogło nie w pełni odpowiadać oczekiwaniom rodziców, bowiem znacząca ich większość

(91%) dostępna była na terenie miasta Sędziszów, natomiast poza terenem miejskim gminy rodzice mogli korzystać głównie z placówek niepublicznych, które oferowały 87% dostępnych tam miejsc. Nie zapewniono także wystarczającej liczby miejsc w placówkach oferujących opiekę w czasie dłuższym niż pięć godzin. Na rok szkolny 2017/2018 Burmistrz wskazał dziesięciorgu dzieciom, które nie dostały się do Przedszkola Samorządowego w Sędziszowie inne placówki wychowania przedszkolnego, które jednak nie spełniały wymogów zawartych w art. 31 ust. 10 Prawa oświatowego, tj. nie oferowały opieki w czasie zbliżonym do Przedszkola lub były to przedszkola niepubliczne, które nie zostały wyłonione w otwartym konkursie ofert.

Sieć placówek wychowania przedszkolnego została ustalona w Gminie bez uzyskania wymaganej opinii kuratora oświaty. Sprawowany nadzór nad organizacją i przebiegiem rekrutacji nie był w pełni skuteczny. W organizacji i przebiegu procesu rekrutacji do placówek przedszkolnych wystąpiły bowiem nieprawidłowości, które polegały na: zamieszczaniu na drukach oświadczeń składanych w toku rekrutacji błędnego pouczenia, nieprawidłowym sporządzaniu w Przedszkolu list zakwalifikowanych i przyjętych oraz nieuwzględnieniu w tej placówce złożonych przez rodziców dwójki dzieci sześciolletnich deklaracji o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego. W dwóch placówkach doszło do przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci w oddziałach przedszkolnych. Tylko w Przedszkolu Samorządowym w Sędziszowie zapewniono dzieciom opiekę wakacyjną (w lipcu 2018 r.). Procedura ustalania przerw w pracy placówek wychowania przedszkolnego nie była realizowana przez Burmistrza prawidłowo.

W placówkach przedszkolnych zapewniono odpowiednie warunki realizacji opieki przedszkolnej. Placówki wychowania przedszkolnego były właściwie wyposażone oraz spełniały wymogi bezpieczeństwa sanitarnego i przeciwpożarowego.

4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2018 Gmina nie dokonywała wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych, w drodze otwartego konkursu ofert.

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 Gmina nie dokonywała 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. Przygotowanie projektu zmiany uchwały Rady Miejskiej w Sędziszowie nr XXXIX/273/2018 z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określenia kryteriów obowiązujących w postępowaniu rekrutacyjnym (...), w celu ograniczenia stosowanych kryteriów do sześciu oraz wyeliminowania kryteriów ograniczających dostęp do placówek wychowania przedszkolnego dla części dzieci, tj. zapewnienia zgodności tej uchwały z art. 131 ust. 4 i 6 Prawa oświatowego.
2. Przygotowanie projektu zmiany uchwały Rady Miejskiej w Sędziszowie nr XXXIX/274/2018 z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę

Sędziszów, w celu wyeliminowania wskazania konkretnych godzin, w których realizowane jest bezpłatne nauczanie w placówkach przedszkolnych, tj. zapewnienia zgodności tej uchwały z art. 13 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego oraz art. 52 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

3. Wskazywanie rodzicom dzieci, które nie dostały się do Przedszkola placówki wychowania przedszkolnego spełniającej wymagania art. 31 ust. 10 Prawa oświatowego.
4. Sprawowanie skutecznego nadzoru nad organizacją i przeprowadzaniem postępowania rekrutacyjnego 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 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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, stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler

Dyrektor

Ewa Buczkowska

Grzegorz Walendzik

Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis