



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia 14 lipca 2010 r.

Tekst ujednolicony z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą Komisji Odwoławczej w NIK Delegatura w Łodzi z dnia 5 sierpnia 2010 r.

Pan

Sławomir MALINOWSKI

Burmistrz Zelowa

P/10/069

LLO-4101-03-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2. ust. 2. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała w Urzędzie Miejskim w Zelowie² realizację przez Gminę Żelów³ wychowania przedszkolnego, tj. zadania własnego gminy wynikającego z ustawy o systemie oświaty⁴.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Gminę zadania w zakresie wychowania przedszkolnego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Podstawą do sformułowania oceny było m.in. zapewnienie wszystkim dzieciom 5 i 6-letnim zamieszkałym na terenie Gminy realizacji prawa do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, poprzez rozwój sieci placówek oświatowych wychowania przedszkolnego oraz utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego obiektów.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na merytoryczną realizację przez Gminę tych zadań chociaż dotyczyły spraw finansowych związanych z jego realizacją.

1. W okresie objętym kontrolą, lata szkolne 2007/2008÷2009/2010 (I semestr), gminną sieć placówek wychowania przedszkolnego tworzyły 2 przedszkola samorządowe, 4 oddziały

¹ Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zmianami, zwana dalej ustawą o NIK

² zwanym dalej Urzędem

³ zwaną dalej Gminą

⁴ ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., nr 256., poz. 2572. ze zmianami), zwanej dalej ustawą o systemie oświaty

przedszkolne i 3 punkty przedszkolne w szkołach podstawowych. W placówkach wychowania przedszkolnego Gmina zapewniła miejsca i zajęcia edukacyjno-wychowawcze dla 290 dzieci w roku szkolnym 2007/2008. Natomiast w roku następnym, w którym ze względu na „wyż demograficzny” utworzono dodatkowy oddział przedszkolny w szkole podstawowej nr 4. w Zelowie - dla 295 dzieci, a w roku szkolnym 2008/2010 - dla 270.

Sieć placówek wychowania przedszkolnego na terenie Gminy uzupełniało 1 przedszkole niepubliczne, które zapewniało zajęcia edukacyjno-wychowawcze w okresie objętym kontrolą dla: 22, 30 i 33 dzieci.

Na terenie Gminy zamieszkiwało w roku 2007 (według stanu na dzień przekazywania przez Urząd dyrektorom placówek oświatowych danych statystycznych) ogółem 571 dzieci, w roku następnym 543 i 571 w roku 2009, w tym 135, 119 i 151 dzieci pięcioletnich oraz 172, 138 i 122 dzieci sześciioletnich.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Gmina w badanym okresie zapewniła możliwość realizowania wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom 5 i 6-letnim, o czym świadczy wskaźnik upowszechnienia tego wychowania (od 99,4% w roku szkolnym 2007/2008 i w 100% w latach następnych). Dzieciom obu grup wiekowych Urząd zapewnił dowóz do/z placówek wychowania przedszkolnego, refundowany ze środków budżetu Gminy, w trakcie którego opiekę nad bezpieczeństwem dzieci zapewniał przewoźnik.

2. W 2008 roku tworzenie 3 punktów przedszkolnych w szkołach podstawowych na terenie Gminy poprzedziło uzyskanie przez nią stosownych opinii Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Bełchatowie oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bełchatowie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gmina tworząc punkty przedszkolne zapewniła dzieciom bezpieczne warunki przebywania w tych placówkach, zgodnie z rozporządzeniem MEN z 10 stycznia 2008 r.⁵.

3. Rada Miejska w Zelowie⁶ uchwalała z dnia 28 marca 1996 r. (obowiązującą do dnia 31 sierpnia 2009 r.) ustaliła wysokość opłat za świadczenia prowadzonych przez Gminę przedszkoli publicznych. Kwota opłaty nie obejmowała kosztów żywienia dzieci w przedszkolu. Rada nie uszczegółowiła rodzaju świadczeń „powyżej minimum

⁵ rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 10 stycznia 2008 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. nr 7., poz. 38 ze zmianą)

⁶ zwana dalej Radą

programowego”, za które ustalono miesięczną opłatę oraz nie wykazała jakie składniki mają wpływ na jej wysokość stanowiącą „(...) 12% najniższego wynagrodzenia pracowniczego ustalanego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej”. Rada nie uregulowała zasad zwrotu rodzicom/opiekunom prawnym dzieci⁷ części wniesionej uprzednio opłaty, w przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu.

W latach szkolnych 2007/2008 i 2008/2009 opłaty pobrane od rodziców w przypadku okresowej nieobecności dzieci w przedszkolach wyniosły 100.998,86 zł i w ocenie Najwyższej Izby Kontroli należy je traktować jako naruszające zasadę ekwiwalentności świadczeń.

4. Rada Miejska w uchwale z dnia 21 maja 2009 r. Nr XXXI/247/2009 (mającej zastosowanie od 1 września 2009 r.) stwierdziła, że świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Żelów wykraczające poza realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego w wymiarze 5 godzin dziennie są odpłatne.

W treści uchwały, jako świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę, wykraczające poza realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego w wymiarze 5 godzin dziennie, wykazano świadczenia edukacyjno-wychowawcze określone rozporządzeniem MEN z dnia 23 grudnia 2008 r.⁸

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli trudności w określeniu rodzajów świadczeń przedszkoli mieszczących się w powyższym katalogu świadczeń stanowiących minimum programowe, na które powołuje się Pan Burmistrz w wyjaśnieniu złożonym do protokołu kontroli, nie stanowią uzasadnienia do pobierania opłat za te świadczenia, o czym świadczą wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych⁹.

Opłatę za świadczenia ustalono w wysokości 0,17% minimalnego wynagrodzenia, określonego w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 ze zm.), za każdą rozpoczętą godzinę korzystania ze świadczeń. Do ustalenia poziomu tego wskaźnika posłużyło wyliczenie przeciętnego kosztu pobytu dziecka w przedszkolu.

Pobrana ogółem kwota 104.536,88 zł przez przedszkola samorządowe w roku szkolnym 2009/2010 (do kwietnia) została zawyżona, w wyniku błędnie wyliczonej stawki, o kwotę 973,81 zł.

⁷ w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego określenie rodziców odnosić się będzie także do opiekunów prawnych dzieci

⁸ rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z roku 2009, nr 4, poz. 17.)

⁹ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 30 maja 2007 r. pk. 2-IVSA/Wr 122/07, Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego nr 2007/286/3581.

W tej sytuacji Izba pozytywnie ocenia działanie Pana Burmistrza polegające na zaliczeniu kwoty 950,39 zł na poczet przyszłych należnych opłat za uczęszczanie dzieci do przedszkola oraz oddanie kwoty 23,42 zł rodzicom dzieci, które zakończyły pobyt w przedszkolach.

W omawianej uchwale z dnia 21 maja 2009 r., Rada Miejska ustaliła, że opłata ulega pomniejszeniu w przypadku usprawiedliwionej nieobecności dziecka w przedszkolu, a szczegółowy zakres realizowanych przez przedszkola świadczeń oraz odpłatności za nie, w tym m.in. deklarowany dzienny czas pobytu dziecka w przedszkolu i zasady zmniejszania opłaty w przypadku nieobecności dziecka, określa umowa cywilno-prawna zawarta pomiędzy przedszkolem a rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka. Wzór umowy zawierał stwierdzenie: *„W przypadku usprawiedliwionej całodzienniej nieobecności dziecka, zgłoszonej nie później niż do godz. 8.00 w dniu nieobecności, miesięczna opłata ulega pomniejszeniu; odlicza się koszt każdej deklarowanej godziny pobytu dziecka w przedszkolu powyżej bezpłatnego świadczenia w zakresie podstawy programowej, z tym że pomniejszenie opłaty z tytułu nieobecności dziecka w przedszkolu nie może przekroczyć 70% miesięcznej opłaty wynikającej z umowy za korzystanie ze świadczeń przedszkola.”*

W okresie od dnia 1 września 2009 r. do 30 kwietnia 2010 r. przedszkola samorządowe „zatrzymały” ogółem kwotę 3.612,35 zł stanowiącą 30% opłat wniesionych uprzednio przez rodziców za możliwość korzystania przez dzieci ze świadczeń oferowanych w przedszkolach.

Najwyższa Izba Kontroli nie uznaje za zasadne stanowiska Pana Burmistrza zawartego w wyjaśnieniach do protokołu kontroli, że *„(...) Celem wprowadzenia takiego zapisu do umów była chęć dyscyplinowania rodziców, związania ich z przedszkolem w taki sposób, aby nie blokowano miejsc w przypadku nieuzasadnionej absencji dziecka (...)”*, gdyż narusza ono zasadę ekwiwalentności świadczeń.

5. Koszty finansowania placówek oświatowych w Gminie (w dziale „oświata i wychowanie”) kształtowały się na poziomie 34,07% ogółu wydatków budżetu Gminy w roku 2008, w roku następnym - 38,58% i 37,02% wydatków I kwartału 2010 r.

Wydatki z budżetu Gminy na pokrycie kosztów funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego stanowiły, w poszczególnych latach: 24,20; 24,35 i 21,46% ogólnych wydatków na oświatę i wychowanie.

Wydatki placówek wychowania przedszkolnego zrealizowano poniżej założonego planu, tj. w 95,95% w roku 2008 i w 97,69% w roku 2009.

W wyniku ustaleń Najwyższej Izby Kontroli stwierdzono, że niezrealizowanie planu w 100% nie spowodowało obniżenia liczby i jakości realizowanych zadań i wynikało z możliwości poczynienia oszczędności. Ustalono również, że w latach 2008 i 2009 na pokrycie wydatków zaplanowanych w innych formach wychowania przedszkolnego wykorzystano środki finansowe refundowane z EFS w ramach realizowanego projektu „Sukces zaczyna się w przedszkolu”.

6. W okresie objętym kontrolą Gmina, na podstawie ustawy o systemie oświaty, miała obowiązek przekazywania dotacji Przedszkolu Edukacyjnemu imienia Jana Amosa Komeńskiego Parafii Ewangelicko-Reformowanej w Zelowie - niepublicznej placówce wychowania przedszkolnego.

Rada uchwałą nr XXXVIII/383/2001 z dnia 28 listopada 2001 r. (zmienioną uchwałą nr XXXIV/262/2009 z 4 września 2009 r.) zobowiązała Urząd do uwzględniania liczby godzin pracy przedszkoli samorządowych i przedszkola niepublicznego przy obliczaniu należnej kwoty dotacji dla przedszkola niepublicznego.

W okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 marca 2010 r. z budżetu Gminy przekazano Przedszkolu Edukacyjnemu łącznie kwotę 241.275 zł. Urząd nie dokonywał korekt wysokości należnej stawki dotacji, wraz ze zmianą wysokości kosztów utrzymania dziecka w przedszkolu samorządowym. W wyniku tego Gmina nadpłaciła Przedszkolu Edukacyjnemu kwotę 14.146,07 zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Gmina bezpodstawnie zaniżyła o 50% kwotę przekazanej dotacji, tj. o łączną kwotę 212.982,86 zł. W świetle przepisów ustawy o systemie oświaty (art. 90 ust. 4) Rada Gminy nie jest uprawniona do różnicowania wysokości stawki dotacji dla przedszkoli niepublicznych, biorąc pod uwagę liczbę godzin pracy tych placówek.

7. Zarządzeniem Burmistrza nr 14 z dnia 30 grudnia 2002 roku wprowadzono w Urzędzie instrukcję kontroli wewnętrznej. W myśl jej zapisów za zorganizowanie i prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej odpowiedzialny jest burmistrz, który sprawuje osobisty ogólny nadzór nad skutecznością działania tego systemu, jak również nad prawidłowością wykorzystania sygnałów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

Zarządzeniem nr 15, z tej samej daty, Burmistrz wprowadził procedury kontroli wewnętrznej, którymi nie objęto trybu postępowania w sprawie opłat pobieranych przez przedszkola samorządowe.

W trakcie kontroli NIK ustalono, że służby Urzędu nie opracowały planów kontroli w ramach nadzoru administracyjno-finansowego nad placówkami wychowania

przedszkolnego. Ponadto żadnemu z pracowników Urzędu nie powierzono na piśmie, nadzoru nad pobieraniem opłat za usługi edukacyjno-wychowawcze świadczone przedszkoli samorządowych i nie przeprowadzono w nich w okresie od stycznia 2000 r. do 10 maja 2010 r. merytorycznej kontroli prawidłowości pobierania przez przedszkola opłat od rodziców, ich ewidencjonowania oraz przekazywania pozyskanych środków, stanowiących dochód Gminy, na rachunek budżetu.

Wykazanie przez kontrolera NIK braku nadzoru nad postępowaniem z pobranymi przez Gminę opłatami oraz brak uregulowań prawnych w tym zakresie, skutkowało przeprowadzeniem kontroli wewnętrznej w obu przedszkolach samorządowych.

Brak powyższych uregulowań przyczynił się - w ocenie Najwyższej Izby Kontroli - do niewykrycia przez służby Urzędu i dyrektora Przedszkola Samorządowego nr 1. w Zelowie nieodprowadzenia na rachunek budżetu Gminy przez intendcentkę tej placówki, w okresie od czerwca 2000 roku do czerwca 2009 r., ogółem kwoty 84.792,80 zł.

W tej sytuacji Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skierowanie przez Dyrektora Przedszkola nr 1. w Zelowie i Pana Burmistrza do Prokuratury Rejonowej w Bełchatowie zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez pracownicę przedszkola oraz rozwiązanie z tą pracownicą, z dniem 19 maja 2010 r., umowy o pracę w trybie natychmiastowym z jej winy.

8. W ramach nadzoru administracyjno-organizacyjnego Gmina przyjęła do stosowania zasady organizacji punktów przedszkolnych. Przeprowadzono analizę arkuszy organizacyjnych placówek wychowania przedszkolnego, dokonanywano także oceny pracy dyrektorów tych placówek i przeprowadzano kontrole wykorzystania środków przyznanych środków budżetowych. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu realizacji nadzoru administracyjno-organizacyjnego.

9. Nauczyciele zatrudnieni w placówkach wychowania przedszkolnego posiadali kwalifikacje określone rozporządzeniem MENiS z 10 września 2002 r.¹⁰.

¹⁰ określone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. nr 155., poz. 1288., ze zmianami), które utraciło moc po wydaniu przez Ministra Edukacji Narodowej 12 marca 2009 r. nowego rozporządzenia w tym samym zakresie (Dz. U. nr 50., poz. 400.)

Na ich kształcenie i doksztalcanie , zgodnie z rozporządzeniem MEN z dnia 29 marca 2002 r.¹¹, w budżecie Gminy na lata 2008÷2010 wyodrębniono środki finansowe w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Zaznaczyć należy, że dyrektorzy obu przedszkoli samorządowych nie opracowali wymaganych, powołanym wyżej rozporządzeniem MEN, wieloletnich planów doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Podane przez obu dyrektorów przyczyny niewywiązania się z obowiązku opracowania tych planów - nie są w ocenie Najwyższej Izby Kontroli - zasadne.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- podjęcie działań w celu wyeliminowania z treści umów cywilno-prawnych, zawieranych przez przedszkola samorządowe (z rodzicami dzieci uczęszczających do przedszkoli) na świadczenie usług edukacyjno-wychowawczych, zapisów pozwalających Gminie na niedokonywanie zwrotu w 100% kwoty opłaty wniesionej przez rodziców, w przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu;
- podjęcie działań w celu uchylecia uchwały Rady Miejskiej w Żelowie nr XXXVIII/383/2001 z dnia 28 listopada 2001 r zmienionej uchwałą nr XXXIV/2009 z 4 września 2009 r., której postanowienia pozostają w sprzeczności z przepisem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty;
- zobowiązanie dyrektorów obu przedszkoli samorządowych do opracowania wieloletnich planów doskonalenia nauczycieli, zgodnie z wyżej powołanym rozporządzeniem MEN z dnia 29 marca 2002 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Burmistrza w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

¹¹ rozporządzenie z 29 marca 2002 r. Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. z 2002 r. nr 46., poz. 430.)

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

(-)

DYREKTOR DELEGATURY

Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

z up.

Jacek SAUK

WICEDYREKTOR

Za zgodność z dokumentami zawartymi
w aktach kontroli LLO-4101-03-01/2010