



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia lipca 2010 r.

Pan
Henryk **STANIUCHA**
Wójt Gminy Zduńska Wola

**LLO-4101-03-09/2010
P/10/069**

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 Gminy w Zduńskiej Woli² realizację zadań własnych gminy – wynikających z ustawy o systemie oświaty³ – w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego, a także prawidłowości realizacji zadań statutowych przez placówki wychowania przedszkolnego.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 8 czerwca 2010 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie – pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – realizację zadań w powyższym zakresie. Podstawą do sformułowania oceny było m.in. zapewnienie prawa do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego wszystkim zgłoszonym dzieciom 5-letnim, zorganizowanie dla wszystkich sześciolatków obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, rozwój bazy. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na realizację zadań wychowawczych w przedszkolach.

1. W Gminie – do 2009 r. – nie było ustalonej sieci przedszkoli⁴. Uchwałą Rady Gminy z 26 czerwca 2009 r. ustalono taką sieć, zapewniając w niej opiekę dla 365 dzieci (przy 419 miejscach przedszkolnych). Najwięcej niewykorzystanych miejsc było w oddziałach

¹Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”,

²zwanym dalej „Urzędem” lub „Gminą”; Kontrolę podjęto w ramach tematu „Wychowanie przedszkolne”,

³ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) - dalej „ustawa o systemie oświaty”,

⁴stosownie do **ustawy o systemie oświaty**, sieć przedszkoli prowadzonych przez gminę ustala rada gminy (art. 14a ust. 1), a w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić tę sieć o inne formy wychowania przedszkolnego (art. 14a ust. 1a), przy czym, inne formy wychowania przedszkolnego – zgodnie z art. 14a ust. 5 – mogą być organizowane dla dzieci w wieku 3-5 lat w miejscu możliwie najbliższym miejsca ich zamieszkania,

przedszkolnych w szkołach podstawowych (świadczy to o możliwości realizacji prawa do rocznego, obowiązkowego przygotowania 6-latków i prawa 5-latków do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego) oraz w placówkach przedszkolnych prowadzonych przez Fundację Familijny Poznań. Porównanie liczby dzieci w przedszkolach i liczby miejsc wykazało, że zachowano normatyw określony w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁵.

Wszystkie przedszkola Gminy funkcjonowały jako jednostki budżetowe.

2. W celu utrzymania i powiększenia liczby miejsc w jednostkach opieki przedszkolnej Gmina przejęła do prowadzenia (od ww. Fundacji) Punkt Przedszkolny w Wojsławicach i Zespół Wychowania Przedszkolnego w Krobanowie. Utworzone one zostały, po pozytywnym zaopiniowaniu przeznaczonych na ich prowadzenie lokali, przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Zduńskiej Woli. Zwiększenie liczby miejsc w przedszkolach wynikało z realizacji „Planu Rozwoju Lokalnego na lata 2007-2013 dla Gminy Zduńska Wola”. Zgodnie z założeniami, wybudowano w Gminie dwa przedszkola, kosztem 4.197 tys. zł (wyłącznie ze środków Urzędu). W efekcie rozwoju bazy wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Gminie wzrastał we wszystkich grupach wiekowych w badanych latach z 2007/2008 - 43,3%, 2008/2009 - 48,1% i w 2009/2010 - 63,9 %. Najwięcej dzieci objęto opieką w grupach 5-latków (w 2007/2008 – 51,3%, w 2008/2009 – 50,% i w 2009/2010 – 74,8%) oraz 6-letnich (w 2007/2008 – 88,8%, w 2008/2009 – 96,6 i w 2009/2010 – 87%)⁶, przy czym wszystkie dzieci 6-letnie z terenu Gminy objęto rocznym przygotowaniem przedszkolnym (stosownie do art. 14 b ust. 2 ustawy o systemie oświaty). Dla dzieci zapewniono również bezpłatny transport i opiekę w czasie przejazdu dziecka ponosząc z tego tytułu opłaty stosownie do art. 14a ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

3. Rada Gminy Zduńska Wola - po sporządzeniu kalkulacji⁷ - ustaliła opłaty za niektóre świadczenia przedszkoli publicznych. Opłata ta nie obejmowała kosztów wyżywienia oraz zajęć dodatkowych, w szczególności nauki języków obcych oraz rytmiki. W uchwale Rada nie uwzględniła sytuacji, w których opłaty te mogą być obniżane (poza ich obniżeniem na kolejne dziecko z tej samej rodziny) lub nie będą pobierane. Zastrzeżono natomiast, że opłata nie będzie podlegać zwrotowi w przypadku okresowego nieuczęszczania dziecka do przedszkola. Nie określono w uchwale, za jakiego rodzaju świadczenia, wykraczające poza

⁵Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.,

⁶ Wskaźnik upowszechniania wychowania przedszkolnego liczono jako % liczby dzieci przyjętych do placówek wychowania przedszkolnego w porównaniu do liczby dzieci ogółem w danym roku szkolnym.

⁷Uchwała Nr 70/XI/2007 r. z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie ustalenia opłat za niektóre świadczenia przedszkoli publicznych,

podstawę programową, opłata ta będzie pobierana i jakie elementy się na nią składają. Brak było też wskazania, że przedszkola prowadzą nauczanie i wychowanie ponad wymagane minimum programowe. W ocenie NIK, pobieranie opłat w przypadku nieobecności dziecka należy traktować jako naruszenie zasady ekwiwalentności świadczeń. Brak wykazania, iż przedszkole prowadzi nauczanie ponad wymagane minimum programowe może być podstawą zaskarżenia ustalonej w tej uchwale opłaty⁸.

4. Nie określono w Gminie maksymalnej wysokości stawki żywieniowej dla przedszkoli. W poszczególnych podmiotach kalkulowana jest opłata z tego tytułu (od 2 do 4,5 zł). Brak było także określenia zasad dotowania przez Gminę przedszkoli niepublicznych (art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty). W Gminie nie funkcjonowały niepubliczne przedszkola, a Fundacja prowadząca punkt przedszkolny i zespół wychowania przedszkolnego nie zwracała się o dofinansowanie ich funkcjonowania).

5. Koszty finansowania placówek w dziale 801 – „Oświata i wychowanie” kształtowały się na poziomie ponad 45% budżetu Gminy (w 2010 – 34,8%), z tego wydatki na oddziały przedszkolne w szkołach i funkcjonowanie przedszkoli stanowiły ca 13 % (poza 2009 r., w którym – w związku z budowa przedszkoli – wydatkowano ca 34% środków działu 801). Wydatki placówek wychowania przedszkolnego zrealizowano poniżej założonego planu (od 94 do 99,8%). Przyjmując do wiadomości wyjaśnienie Skarbnika Gminy, że część środków zaplanowanych w 2009 r. w wyższej kwocie niż ostateczne potrzeby wynikało z ostrożności, w związku z inwestycjami. NIK zauważa, iż w końcu roku niewykorzystane środki można było przeznaczyć na sfinansowanie innych zadań.

6. Nadzór Gminy nad działalnością przedszkoli w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, polegał przede wszystkim na analizowaniu wydatków oraz kontroli prawidłowości dysponowania przyznanymi środkami. Nie opracowano planu i harmonogram kontroli placówek oświatowych, w tym w zakresie oceny przygotowania szkół do przyjęcia sześciolatków (bhp, dowożenie uczniów i warunków oczekiwania na autobus). Pomimo tego dokonywano stosownych analiz m.in. podczas prac nad budżetem (remonty, inwestycje), przy zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych (przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji placówki). Skuteczność tych działań kontrolujący zbadał na przykładzie porównania liczby dzieci w poszczególnych przedszkolach z liczbą miejsc w placówce, a także liczby dzieci w oddziałach, potwierdzając wykonywanie dyspozycji § 5 ust. 2 **rozporządzenia MEN z dnia**

⁸Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 maja 2007 r. pkt 2 - IV SA/Wr 122/07 Dz. Urz. Dolno 2007/286/3581.

21 maja 2001 r.⁹. Do Urzędu dostarczano z placówek oświatowych protokoły ich okresowych przeglądów.

7. Zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁰ Gmina przyjęła do stosowania zasady organizacji punktu przedszkolnego i zespołu wychowania przedszkolnego, określając w nich m.in. cele i zadania, strukturę zatrudnienia, zakres obowiązków i kompetencji pracowników, zasady przyjmowania i warunki skreślenia. Zawarte w dokumentach uregulowania odpowiadały wymogom określonym w ww. przepisach.

Nie było udokumentowanych kontroli przestrzegania zasad (opracowanych przez kierowników jednostek oświatowych) rekrutacji do przedszkoli. NIK przyjęła do wiadomości wyjaśnienie Pani Sekretarz Gminy, że kontrola ta odbywa się poprzez analizę arkuszy organizacyjnych, wizyty w placówkach, spotkania z dyrektorami, udział w posiedzeniach rad pedagogicznych i rozmowy z rodzicami.

Gmina była informowana przez Kuratora Oświaty zarówno o zamiarze wizytacji jak i jej wynikach w placówkach oświatowych. O prawidłowości działań w placówkach przedszkolnych świadczy fakt, że Kuratorium Oświaty nie kierowało zaleceń do Gminy (np. po kontroli w 2010 r. Zespołu Gimnazjum, Szkoły Podstawowej i Przedszkola im. Jana Pawła II w Czechach, w zakresie realizacji przez dzieci 6-letnie mieszkające w obwodzie szkoły obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Jako prawidłowe Kuratorium oceniło także działanie w Gminnym Przedszkolu w Tymienicach, w zakresie realizacji prawa pięcioletka do wychowania przedszkolnego stwierdzając, że rekrutacja była przeprowadzona zgodnie z wymogami.

8. Zatrudnieni w placówkach opieki przedszkolnej nauczyciele posiadali wymagane kwalifikacje¹¹. W latach 2007-2010 w budżecie gminy wyodrębnione zostały środki na kształcenie i doskonalenie nauczycieli w wysokości mniejszej niż 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (odpowiednio w: 2007 – 0,78, 2008 – 0,64%, 2009 – 0,60%, 2010 – 0,53%). Gmina, opracowała na każdy rok budżetowy plany dofinansowania poszczególnych form kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Dokumentacja Urzędu nie zawierała danych świadczących o

⁹rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm., zwane „**rozporządzenie MEN z dnia 21 maja 2001 r.**”

¹⁰Do dnia 31 sierpnia 2008 r. kwestie tą regulowały przepisy § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 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), a od dnia 1 września 2009 r. przepis § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 7, poz. 38),

¹¹określone w § 4 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 155, poz. 1288, ze zm.). Od dnia 1 września 2009 r. obowiązuje w tym zakresie nowe rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 50, poz. 400)

porozumieniu się w tym zakresie z dyrektorami szkół i placówek. Wymogi w powyższym zakresie określone zostały w stosownych przepisach¹². Dyrektorzy wszystkich placówek nie złożyli, do 30 listopada, wymaganych wniosków w sprawie doskonalenia zawodowego nauczycieli; nie składali także (do 31 marca) sprawozdań o wykorzystaniu środków. Zgodnie z § 6 ust. 3 powołanego wyżej rozporządzenia dyrektor placówki, składa organowi prowadzącemu sprawozdanie ze sposobu wykorzystania środków przyznanych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w poprzednim roku budżetowym. NIK nie może uznać za wystarczające wyjaśnienia Sekretarza Gminy, z których wynikało, że środki nie były wykorzystywane, a więc sytuacja w zakresie dofinansowania kształcenia nauczycieli nie wymagała negocjacji wysokości kwoty.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. podjęcie działań celem nowelizacji uchwały o odpłatności za pobyt w placówce wychowania przedszkolnego,
2. egzekwowanie od dyrektorów placówek oświatowych obowiązku zgłaszania wniosków w sprawie doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz składania sprawozdań z wykorzystania środków.
3. przeznaczanie na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w kwocie określonej w przepisach.
4. zapewnienie wykorzystania środków budżetowych w zaplanowanej wysokości.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, 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.

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

¹²rozporządzenia z dnia 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)

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.