



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4114-08-05/2013

I/13/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/13/016 – Organizacja i funkcjonowanie punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego w województwie lubelskim.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87529 z dnia 27 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 - 2)

Jednostka kontrolowana Gminny Ośrodek Kultury w Wojciechowie (GOK).

Kierownik jednostki kontrolowanej Agnieszka Gąska, Dyrektor od dnia 5 lutego 2008 r.¹

(dowód: akta kontroli str. 3-5 i 48)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność skontrolowanej jednostki w latach szkolnych 2010/2011 – 2012/2013 w zakresie prowadzenia publicznych zespołów wychowania przedszkolnego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę negatywną NIK uwzględniła w szczególności:

- powołanie poza systemem oświaty w strukturze Gminnego Ośrodka Kultury pięciu zespołów wychowania przedszkolnego („zespoły”), co stanowiło naruszenie art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty³,
- nieuprawnione realizowanie zadań organu prowadzącego wobec ww. zespołów, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

Skutkiem powołania zespołów poza systemem oświaty był m.in. brak podstaw prawnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego wynikającego z przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego⁴ oraz pozbawienie zatrudnionych na podstawie Kodeksu pracy instruktorów ds. edukacji przedszkolnej statusu nauczyciela, tj. praw i obowiązków określonych w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁵.

Ponadto w czterech grupach, w odniesieniu do ustalonej organizacji, przekroczono liczbę dzieci uczęszczających na zajęcia w zespołach oraz nie zwiększono w tych grupach tygodniowego wymaganego wymiaru godzin z 12 do 20. Rodzice uczestniczący w zajęciach zespołów nie posiadali wymaganych orzeczeń lekarskich.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości NIK pozytywnie ocenia efekty działań w skontrolowanym zakresie, polegające na zapewnieniu w zespołach bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci, wyposażeniu lokali w niezbędne wyposażenie, uzyskaniu dofinansowania ze środków Europejskiego Funduszu

¹ Od dnia 23 sierpnia 2007 r. do 4 lutego 2008 r. p.o. dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

⁴ Dz. U. Nr 168, poz. 1324 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zm.

Spółecznego i zatrudnieniu osób posiadających kwalifikacje wymagane od nauczycieli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie wymogów dotyczących organizacji formy wychowania przedszkolnego.

Opis stanu
faktycznego

1. Gminny Ośrodek Kultury (GOK) jest samorządową instytucją kultury, posiadającą osobowość prawną, działającą na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶ oraz statutu.

Pismem z dnia 7 stycznia 2008 r. p.o. Dyrektora GOK Agnieszka Gaska wystąpiła do Wójta Gminy Wojciechów z propozycją zmiany w statucie GOK, w związku z podjętymi staraniami przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu pt. „Alternatywne formy wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Wojciechów – drogą do kariery życiowej człowieka”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przedstawione w załączniku do ww. pisma propozycje zmian w statucie dotyczyły wprowadzenia zapisów m.in. w § 8 i § 9.

Przedstawione w załączniku do ww. pisma propozycje zmian w statucie dotyczyły m.in. zmian w § 8 i w § 9. Zapis w § 8 zaproponowano w brzmieniu: „*Celem GOK jest prowadzenie wielokierunkowej działalności rozwijającej i zaspokajającej potrzeby kulturalne mieszkańców, stwarzanie nowych form edukacji dzieci w przedziale wiekowym 3-5 lat oraz ochrona i promocja kultury lokalnej w kraju i zagranicą*”; a w § 9 ust. 4: „*Do szczegółowych zadań w zakresie tworzenia nowych form edukacji dla dzieci w przedziale wiekowym 3-5 lat należy: prowadzenie zajęć rozwijających umiejętności intelektualne, społeczne i emocjonalne oraz ich sprawność ruchową, rozwijanie potencjału dziecka w oparciu o samodzielne doświadczenia, tworzenie programu zajęć w oparciu o podstawowe zasady edukacji dziecka: społeczno-emocjonalny, przyrodniczy, językowy, myślenie matematyczne, rozwój fizyczny oraz twórczy, współpraca z rodzicami polegająca na wspieraniu ich w wychowaniu dzieci oraz integrowaniu ich działań na rzecz edukacji i wychowywania dzieci, krzewienie wśród dzieci wartości kulturowych ze szczególnym uwzględnieniem wartości lokalnego dziedzictwa kulturowego.*”

W cyt. piśmie Dyrektor GOK wniosła o uwzględnienie w porządku obrad najbliższej sesji Rady Gminy Wojciechów punktu dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie wprowadzenia proponowanych zmian w statucie GOK.

Dyrektor GOK wyjaśniła m.in., że wystąpienie do Rady Gminy Wojciechów z wnioskiem o wprowadzenie zmian w statucie jednostki, wynikało z zapisów dokumentów konkursowych (dotyczących dofinansowania projektów poddziałania 9.1.1.), że jednym z załączników do umowy o dofinansowanie miała być kopia statutu lub inny dokument wnioskodawcy, potwierdzający zgodność prowadzonej działalności z typem realizowanego wsparcia. Ponadto: „*W związku z tym, że GOK w Wojciechowie miał być wnioskodawcą w ogłoszonym konkursie, podjęte przeze mnie działania dokonania zmian w statucie jednostki, miały na celu zwiększenie zakresu działania o stwarzanie nowych form edukacji dzieci w przedziale wiekowym od trzech do pięciu lat. Przedłożona przeze mnie propozycja zmian w statucie GOK, po konsultacjach z radcą prawnym, została przyjęta uchwałą Rady Gminy z dnia 5 lutego 2008 r.*”

(dowód: akta kontroli str. 49-63)

⁶ Dz. U. z 2012 r. Nr 406, ze zm.

Rada Gminy Wojciechów Uchwałą (Nr XVII/78/08) z dnia 5 lutego 2008 r. *zmieniającą uchwałę w sprawie zatwierdzenia Statutu GOK*, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, wprowadziła w Statucie GOK zmiany w brzmieniu zaproponowanym przez Dyrektora GOK.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 54-63)

2. Działając na podstawie § 8 (Rozdziału II) Statutu GOK oraz 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 działania⁸ (rozporządzenie MEN z dnia 10 stycznia 2008 r.). Dyrektor GOK na mocy Zarządzenia Nr 5/2008 z dnia 18 lipca 2008 roku w sprawie *organizacji innych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Wojciechów przez Gminny Ośrodek Kultury w Wojciechowie* powołała zespoły przedszkolne w celu prowadzenia wychowania przedszkolnego.

Zespoły zostały zlokalizowane w następujących miejscowościach i obiektach: Wojciechowie - w budynku Parafii Rzymskokatolickiej (dwie grupy), Palikijach - w budynku Szkoły Podstawowej (jedna grupa), Miłocinie - w budynku Szkoły Podstawowej (jedna grupa); Łubkach - w budynku Szkoły Podstawowej (jedna grupa), Maszkach - w budynku Szkoły Podstawowej (jedna grupa).

Zespoły wychowania przedszkolnego, zwane „Klubami Przedszkolaka”, zlokalizowane w Wojciechowie, Łubkach, Miłocinie i Palikijach, miały być prowadzone w okresie od 1 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2011 r., a Klub w Maszkach od 1 marca 2010 r. do 30 czerwca 2011 r. Dodatkowo w Wojciechowie w Budynku Parafii Rzymskokatolickiej miała być zorganizowana trzecia grupa dzieci (w okresie od 1 marca 2010 r. do 30 czerwca 2011 r.).

W przedmiotowym Zarządzeniu podano, że zespoły wychowania przedszkolnego prowadzone będą w ramach realizowanego przez GOK projektu pn. „*Alternatywne formy wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Wojciechów – drogą kariery życiowej człowieka*”, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet IX - *Rozwój kompetencji w regionie*, Działanie 9.1. *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty*, Poddziałanie 9.1.1. - *Zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej*. Zajęcia w zespołach miały być prowadzone trzy razy w tygodniu, w wymiarze czterech godzin w ciągu jednego dnia. Grupy miały liczyć od siedmiu do 15 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Na podstawie § 8 (Rozdziału II) Statutu GOK oraz rozporządzenia MEN z dnia 10 stycznia 2008 r. Dyrektor GOK Zarządzeniem Nr 7/2011 z dnia 1 września 2011 r. w sprawie *organizacji innych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Wojciechów przez GOK*, w związku z zakończeniem realizacji ww. projektu, powołała pięć zespołów wychowania przedszkolnego zlokalizowanych w tych samych, co poprzednio, miejscowościach i obiektach. W przedmiotowym

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 7, poz. 38 ze zm.- utraciło moc z dniem 1 września 2009 r. Zostało zastąpione rozporządzeniem 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 83, poz. 693), a następnie rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 161, poz. 1080, ze zm.).

Zarządzeniu podano, że od 1 września 2011 r. zespoły te będą prowadzone trzy razy w tygodniu (w wymiarze czterech godzin dziennie) w ramach posiadanych własnych środków budżetowych, a grupy będą liczyły od siedmiu do 15 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 10)

Zarządzeniem Nr 5/2012 Dyrektora GOK z dnia 2 lipca 2012 r., w związku z wnioskiem Stowarzyszenia Rozwoju i Promocji Wsi Maszki o przejęcie Klubu Przedszkolaka w Maszkach, postanowiono, że od dnia 1 września 2012 r. GOK nie będzie prowadził tego zespołu wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 17)

3. Dyrektor GOK ustaliła organizację zespołów wychowania przedszkolnego w Załączniku nr 1 do Zarządzenia Nr 5/2008 z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie organizacji innych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy Wojciechów przez GOK w Wojciechowie. Ustalona przez Dyrektora GOK organizacja zespołów wychowania przedszkolnego uwzględniała wymogi określone w § 2 rozporządzenie MEN z dnia 10 stycznia 2008 r.

Według organizacji zespołów wychowania przedszkolnego Kluby Przedszkolaka działały 10 miesięcy w roku (wrzesień-czerwiec). Zajęcia odbywały się trzy razy w tygodniu, po cztery godziny. Dziećmi zajmował się instruktor ds. edukacji przedszkolnej oraz rodzic, który pełnił dyżur. Liczba dzieci w grupie nie mogła być większa niż 15. Godzina zajęć trwała 60 minut. Do Klubu przyjmowane były dzieci od trzech do pięciu lat. Kluby nie prowadziły żywienia. Praca wychowawczo-dydaktyczna i opiekuńcza prowadzona była na podstawie autorskiego Programu Pracy Ośrodków Przedszkolnych Fundacji Komeńskiego (na podstawie porozumienia partnerskiego zawartego pomiędzy GOK w Wojciechowie a Fundacją Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego).

(dowód: akta kontroli str. 11-16)

4. Program Pracy Ośrodków Przedszkolnych Fundacji Komeńskiego opracowano w oparciu o podstawę programową wychowania przedszkolnego dla przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, określoną w Załączniku Nr 1 do rozporządzenia MEN z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół oraz kształcenia w profilach w liceach profilowanych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

Zarządzeniem Nr 4 Dyrektora GOK z dnia 1 września 2009 r. w sprawie wprowadzenia zmian w szczegółowej organizacji Klubów Przedszkolaka, w punkcie VIII Organizacji zespołów wychowania przedszkolnego zmieniono zapis na treść: „praca wychowawczo-dydaktyczna i opiekuńcza prowadzona jest na podstawie zaktualizowanego autorskiego Programu Pracy Ośrodków Przedszkolnych Fundacji

⁹ Dz. U. Nr 61, poz. 625. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 1 września 2002 r. i zostało zastąpione kolejno: rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458, ze zm.), rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17), rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2012 poz. 977). Podstawa programowa wychowania przedszkolnego dla przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz (od 30 stycznia 2009 r.) innych form wychowania przedszkolnego została określona w załączniku nr 1 do ww. rozporządzeń.

Komeńskiego – pn. Dobry start przedszkolaka. Program wychowania przedszkolnego”.

We wstępie zaktualizowanego Programu zapisano m.in., że dokument ten został rozszerzony, zmodyfikowany i przystosowany do wymagań podstawy programowej zawartej w rozporządzeniu MEN z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół. Według wyjaśnień Dyrektor GOK „w 2009 r. program wychowania przedszkolnego *Dobry Start Przedszkolaka* otrzymał I nagrodę w konkursie na najlepsze programy wychowania przedszkolnego, zorganizowanym przez Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli pod patronatem MEN”¹⁰.

Według § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie dopuszczenia do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczenia do użytku szkolnego podręczników¹¹ oraz § 2 ust. 1 obowiązującego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie dopuszczenia do użytku w szkole programów wychowania przedszkolnego i programów nauczania oraz dopuszczenia do użytku szkolnego podręczników¹², dyrektor przedszkola lub dyrektor szkoły podstawowej, na wniosek nauczyciela lub nauczycieli, dopuszcza do użytku w danym przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej program wychowania przedszkolnego, a w przypadku innej formy wychowania przedszkolnego, program wychowania przedszkolnego dopuszcza dyrektor przedszkola lub dyrektor szkoły podstawowej, który zatrudnia nauczyciela prowadzącego zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, na wniosek tego nauczyciela.

(dowód: akta kontroli str. 66-105, 207-208)

5. W latach szkolnych 2010/2011-2012/2013 Dyrektor GOK zatrudniła do realizacji zadań wychowawczo-dydaktycznych i opiekuńczych w zespołach wychowania przedszkolnego sześć osób na podstawie umowy o pracę w oparciu o Kodeks pracy i rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechnienia kultury¹³ oraz jedną osobę na podstawie umowy zlecenia (na czas zastępstwa za nieobecnego pracownika). Wszyscy pracownicy tych zespołów zostali zatrudnieni na etacie instruktora ds. edukacji przedszkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 106-110)

Wszyscy pracownicy zatrudnieni w zespołach wychowania przedszkolnego posiadali wymagane kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w przedszkolach, określone w § 4 ust. 2 rozporządzenia 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 niemających wyższego wykształcenia lub ukończenia zakładu kształcenia nauczycieli¹⁴, w związku z art. 14a ust. 6a ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 111-115)

¹⁰ Informacja potwierdzona na stronie www.men.gov.pl.

¹¹ Dz. U. Nr 89, poz. 730. Rozporządzenie uchylone z dniem 18 lipca 2012 r.

¹² Dz. U. z 2012, poz. 752.

¹³ Dz. U. z 2000 r., Nr 45, poz. 446 ze zm. – uchylone z dniem 2 lipca 2012 r.

¹⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 400 ze zm.

6. Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (rozporządzenie MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.) „*przebieg działalności wychowawczo-dydaktycznej z dziećmi w zespole wychowania przedszkolnego w danym roku szkolnym jest dokumentowany w dzienniku zajęć zespołu*”. W latach 2011/2012 – 2012/2013 instruktorzy ds. edukacji przedszkolnej prowadzili zapisy w „*Dziennikach zajęć zespołu przedszkolnego*” zgodnie z wymogami określonymi w powyżej wskazanym przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 184-196)

Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r. wszyscy instruktorzy ds. edukacji przedszkolnej posiadali stosowne orzeczenia lekarskie o braku przeciwwskazań do prowadzenia zajęć w zespołach wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 183)

W ramach zrealizowanego przez GOK w okresie od 1 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2011 r. projektu pt. „*Alternatywne formy wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Wojciechów – drogą do kariery życiowej człowieka*” zatrudniono w GOK konsultanta merytorycznego, który był odpowiedzialny za współpracę z instruktorami ds. wychowania przedszkolnego i nadzorował jakość merytoryczną prowadzonych zajęć w zespołach. Nadrzędnym jego zadaniem było dbanie o jakość edukacji realizowanej w Klubach Przedszkolaka oraz monitorowanie działań w projekcie, dokonywanie badań ewaluacyjnych i sporządzanie okresowych sprawozdań z działalności konsultanta merytorycznego. Według końcowego raportu konsultanta „*dokonywana była także analiza prowadzonej dokumentacji w kontekście podstawy programowej i programu. Prowadzona dokumentacja odzwierciedlała realizowane treści zgodnie z programem. Zarówno tematy, jak też formy i metody pracy oraz dobór materiałów świadczył, iż realizowana była podstawa programowa. Zapisy obserwacji wystarczająco dokumentowały rozwój dziecka i były zgodne z ogólnymi standardami. Rodzice mieli dostęp do zapisanych informacji o swoim dziecku*”.

(dowód: akta kontroli str. 200-205)

W placówce nie był prowadzony nadzór pedagogiczny w rozumieniu przepisów § 20 - § 22 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego. Dyrektor wyjaśniła: „*Sprawowany przeze mnie nadzór dotyczył tylko i wyłącznie spraw organizacyjnych. Praca merytoryczna miała swoje odzwierciedlenie w zapisach prowadzonych w Dziennikach zajęć.*”

(dowód: akta kontroli str. 206, 208)

7. Liczba dzieci na koniec roku szkolnego w poszczególnych zespołach wychowania przedszkolnego wynosiła w roku szkolnym 2011/2012: Wojciechów, grupa I - 17, grupa II - 17 ; Palikije - 15, Miłocin - 8; Łubki - 9; Maszki - 15, a w 2012/2013: Wojciechów, grupa I - 11, grupa II - 17; Palikije, grupa I - 8, grupa II - 15, Miłocin - 14, Łubki - 18.

(dowód: akta kontroli str. 206)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Powołanie poza systemem oświaty w strukturze Gminnego Ośrodka Kultury pięciu zespołów wychowania przedszkolnego („zespoły”), co stanowiło naruszenie art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

Skutkiem powołania zespołów poza systemem oświaty był m.in. brak podstaw prawnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego wynikającego z przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego¹⁵ oraz pozbawienie zatrudnionych na podstawie Kodeksu pracy instruktorów ds. edukacji przedszkolnej statusu nauczyciela, tj. praw i obowiązków określonych w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁶.

Dyrektor GOK wyjaśniła m.in., że wynikało to z błędnej interpretacji kolejnych rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, jak również braku styczności z prawem oświatowym w dotychczasowej pracy.

2. Nieuprawnione realizowanie zadań organu prowadzącego wobec ww. zespołów, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 52-53)

3. Przekroczenie w czterech grupach wychowawczych liczby 15 dzieci, ustalonej w organizacji zespołów wychowania przedszkolnego oraz niezwiększenie w tych grupach tygodniowego wymaganego wymiaru godzin z 12 do 20 godzin, co stanowiło naruszenie postanowień § 7 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor GOK podała, że „przekroczenie liczby dzieci w grupach wynikało z przyczyn społecznych i lokalowych. Zrekrutowanie dodatkowych dzieci (powyżej 15) podyktowane było przyczynami ekonomicznymi. Tworzenie grup o mniejszej liczbie dzieci wiązało się z poniesieniem większych środków finansowych na prowadzenie klubów”.

(dowód: akta kontroli str. 206, 208)

4. Brak orzeczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do prowadzenia zajęć w zespołach wychowania przedszkolnego dotyczących rodziców, którzy pełnili dyżury podczas zajęć w zespołach. Stanowiło to naruszenie § 11, w związku z § 9, rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 207)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność skontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Spełnianie warunków lokalowych.

Opis stanu faktycznego

1. Dla pomieszczeń, w których prowadzono Kluby Przedszkolaka, Dyrektor GOK uzyskała pozytywne opinie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lublinie oraz Komendanta Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie o zapewnieniu bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci (dla Klubu Przedszkolaka w Wojciechowie, Palikijach, Miłocinie i Łubkach – pisma z dnia 25 i 30 września 2008 r., dla Klubu Przedszkolaka w Maszkach – pisma z dnia 26 lutego i 20 kwietnia 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 18-41)

W dniu 5 września 2013 r. Dyrektor GOK zwróciła się na piśmie do Komendanta Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie oraz Państwowego Powiatowego

¹⁵ Dz. U. Nr 168, poz. 1324 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674 ze zm.

Inspektora Sanitarnego w Lublinie z prośbą o wydanie opinii o zapewnieniu bezpiecznych i higienicznych warunków w lokalu Zespołu Szkół w Wojciechowie. 19 września 2013 r. Komendant Miejski Straży Pożarnej wydał opinię, że kontrolowany lokal spełnia wymogi ochrony przeciwpożarowej. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli (28 października 2013 r.) Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny nie wydał opinii o zapewnieniu higienicznych warunków w lokalu ww. Zespołu Szkół.

Według wyjaśnień Dyrektor GOK w 2013 r. podjęła starania o przeniesienie Klubu Przedszkolaka w Wojciechowie z lokalu „Wikarówki” (lokal parafialny) do Zespołu Szkół w Wojciechowie. Na przeniesienie zajęć Klubu do budynku szkolnego pozwoliło zakończenie budowy hali sportowej i zwiększenie bazy lokalowej w Zespole.

(dowód: akta kontroli str. 117-122, 208)

W dniu 6 listopada 2009 r. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie przeprowadziła kontrole w Klubach Przedszkolaka przy Szkołach Podstawowych w Miłocinie i Palikijach. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 42-47)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK w dniu 25 października 2013 r., w obecności Dyrektora GOK, oględziny lokalu w Szkole Podstawowej w Łubkach, w którym odbywały się zajęcia zespołu wychowania przedszkolnego, wykazały, że pomieszczenie to spełniało w tym zakresie warunki, określone w § 3 ust. 2 i § 4 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

Pomieszczenie znajdowało się na parterze budynku Szkoły i posiadało dwa wyjścia na zewnątrz, umożliwiające w sposób bezpieczny bezpośrednie wyjście na przestrzeń otwartą. Zapisanych było 13 dzieci. Powierzchnia lokalu wynosiła 40 m² (5,49 x 7,10), co w przeliczeniu na jedno dziecko przypadało 3 m². Wysokość lokalu wynosiła powyżej 2,5 m. Lokal wyposażony był w gaśnicę proszkową ABC o zawartości 4 kg środka gaśniczego oraz apteczkę w podstawowe środki opatrunkowe. Na grzejnikach centralnego ogrzewania umieszczone były osłony, ochraniające przed bezpośrednim kontaktem z elementem grzejnym. Był zapewniony dostęp do urządzeń sanitarnych (miska ustępowa, umywalka) i do urządzenia przeznaczonego do utrzymania higieny osobistej z ciepłą wodą. Zapewnione było miejsce do przechowywania odzieży wierzchniej. W pomieszczeniu zapewniono oświetlenie o parametrach zgodnych z Polską Normą oraz możliwość otwierania powyżej 50 % powierzchni okien przy stosowaniu wentylacji grawitacyjnej. Meble były dostosowane do wymagań ergonomii. Wyposażenie posiadało stosowne atesty i certyfikaty i ich stan nie budził zastrzeżeń. Zabawki posiadały oznakowanie CE. Zapewniono utrzymanie czystości i porządku w lokalu, a jego ściany pokryte były do wysokości 2 m materiałami zmywalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 116)

2. W ramach zrealizowanego przez GOK projektu pt. „Alternatywne formy wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Wojciechów – drogą do kariery życiowej człowieka” na kwotę łączną ogółem 472.760,75 zł, wydatki na personel wyniosły 355.379,04 zł, na materiały dydaktyczne dla dzieci – 45.276,18 zł, na wyposażenie - 16.402 zł.

(dowód: akta kontroli str. 123-133)

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor GOK podała, że „dyrektorzy od początku powstania pojedynczych grup klubowych w latach 2005-2007 oraz w 2008 r. chętnie udostępniali lokale. W szkołach zajęcia dla dzieci z klubów odbywały się w salach szkolnych, po zakończeniu zajęć lekcyjnych. Lokalu na klub w Wojciechowie użył

nieodpłatnie ksiądz proboszcz miejscowej Parafii. W placówkach poszczególnych szkół mogliśmy korzystać nieodpłatnie z wyposażenia znajdującego się w salach. Od początku powstania klubów (2005 r.) część mebli została zakupiona ze środków budżetowych. W 2008 r. sale zostały doposażone w brakujący sprzęt i materiały dydaktyczne. Do dzieci trafiły zabawki, kąciki zabaw, lalki, tory wyścigowe, klocki domki dla lalek, układanki, labirynty, puzzle, książeczki. Przez cały czas były dostarczane do klubów materiały piśmiennicze: kredki, farby, papier, plastelina, kartony. Dla rodziców dzieci przygotowaliśmy warsztaty, które były prowadzone przez specjalistów. Konsultacje logopedy i psychologa były pomocne w pokonywaniu barier oraz trudności wychowawczych.”

(dowód: akta kontroli str. 53, 198-199)

Projekt został zrealizowany na podstawie umowy zawartej w dniu 1 lipca 2008 r. pomiędzy Samorządem Województwa Lubelskiego a GOK w Wojciechowie. W I kwartale 2010 r. i I kwartale 2011 r. pracownicy Urzędu Marszałkowskiego przeprowadzili w GOK kontrolę realizacji tego projektu. Zakresem kontroli objęto m.in. prawidłowość rozliczeń finansowych przekazywanych we wnioskach o płatność, prawidłowość dokumentacji dotyczącej zatrudnienia personelu projektu, sposób rekrutacji uczestników projektu. Kontrolą objęto również dokumenty beneficjenta, regulujące kwestie organizacji Klubów Przedszkolaka i jednocześnie powołujące zespoły wychowania przedszkolnego, tj. Zarządzenie Nr 5/2008 Dyrektora GOK z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie organizacji innych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Wojciechów przez GOK w Wojciechowie, Załącznik do ww. zarządzenia w sprawie organizacji zespołów wychowania przedszkolnego. Kontrole Urzędu Marszałkowskiego nie stwierdziły w tym zakresie nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 134-182)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o podjęcie działań zmierzających do zaprzestania realizowania przez Gminny Ośrodek Kultury zadań organu prowadzącego wobec zespołów wychowania przedszkolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Lublinie.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm. Ustawa zwana dalej *ustawą o NIK*.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Lublin, dnia 9 grudnia 2013 r.

Kontroler
Walerian Marczyk
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis