



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4114-001-02/2014

I/14/007

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/14/007 – Organizacja publicznych form wychowania przedszkolnego działających na terenie gminy Jastków
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92263 z dnia 2 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Jastkowie z siedzibą w Dąbrowicy, Dąbrowica 133, 21-008 Tomaszowice, zwany dalej „GOKiS”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamil Ziółkowski, dyrektor Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Jastkowie z siedzibą w Dąbrowicy (od dnia 1 stycznia 2008 r.). (dowód: akta kontroli tom I str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność skontrolowanej jednostki w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015² w zakresie prowadzenia Klubów Przedszkolaka, wchodzących w skład Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Jastkowie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

GOKiS, tj. samorządowa instytucja kultury działająca na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³, prowadził w badanym okresie osiem Klubów Przedszkolaka, które realizowały zadania w zakresie wychowania przedszkolnego w rozumieniu art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty⁴, w innej niż przedszkole formie wychowania przedszkolnego. Prowadzenie tych form wychowania przedszkolnego poza systemem oświaty naruszało art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, a wykonywanie zadań organu prowadzącego przez GOKiS stanowiło naruszenie art. 5 ust. 5 tej ustawy.

Dyrektor GOKiS nie podjął, w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015, działań w celu zapewnienia zgodności funkcjonowania Klubów Przedszkolaka z wymogami ustawy o systemie oświaty.

Skutkiem utworzenia Klubów Przedszkolaka 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 pedagogicznego⁵ oraz pozbawienie zatrudnionych na podstawie Kodeksu pracy instruktorów zajęć przedszkolnych statusu nauczyciela,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Z uwzględnieniem spraw dotyczących utworzenia Klubów Przedszkolaka od 1 stycznia 2008 r. (do czasu zakończenia kontroli NIK).

³ Dz. U. z 2012 r., Nr 406, ze zm. Zwana dalej *ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*.

⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

⁵ Dz. U. Nr 168, poz. 1324, ze zm.

tj. praw i obowiązków określonych w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁶.

Dyrektor GOKiS nie uzyskał wymaganych prawem pozytywnych opinii Państwowego Inspektora Sanitarnego i Komendanta Państwowej Straży Pożarnej w zakresie spełniania przez Kluby Przedszkolaka warunków sanitarno-epidemiologicznych i ochrony przeciwpożarowej, co skutkowało niezapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci w tych Klubach i naruszało § 2, § 3 i § 4 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 działania⁷.

NIK pozytywnie ocenia zatrudnienie w Klubach Przedszkolaka pięciu (z sześciu ogółem) instruktorów zajęć przedszkolnych, posiadających kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska nauczyciela w przedszkolach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja Klubów Przedszkolaka

Opis stanu
faktycznego

1. Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Jastkowie z siedzibą w Dąbrowicy jest samorządową instytucją kultury posiadającą osobowość prawną, działającą na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i statutu nadanego uchwałą Nr XVI/160/2004 Rady Gminy Jastków z 26.11.2004 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 7-13, 70-76)

W latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 organizację wewnętrzną GOKiS określał regulamin organizacyjny, nadany przez dyrektora GOKiS, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zarządzeniem nr 1/2008 z dnia 2.01.2008 r. Zgodnie z § 4 regulaminu jednym z obszarów działalności merytorycznej GOKiS była realizacja programu edukacji dla małych dzieci w Klubach Przedszkolaka, wchodzących w skład struktury GOKiS. W świetle zapisów regulaminu pracownikami GOKiS byli m.in. instruktorzy zajęć przedszkolnych⁸, których zadaniem było prowadzenie pracy dydaktycznej z dziećmi w ramach „klubu przedszkolaka”. W latach 2008-2014 dyrektor GOKiS, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, dokonał jedenastu zmian w regulaminie organizacyjnym GOKiS, które dotyczyły struktury organizacyjnej i zatrudnienia w Klubach Przedszkolaka.

Zgodnie z § 5 ust.3 regulaminu organizacyjnego, w skład GOKiS wchodziły w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 Kluby Przedszkolaka w Sieprawicach, Tomaszowicach, Dąbrowicy, Snopkowie, Ługowie, Ożarowie, Jastkowie, Moszenkach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 14-36)

2. Zgodnie z § 9 Statutu GOKiS Ośrodkiem zarządza dyrektor, który kieruje jego działalnością, odpowiada za całokształt działalności i przekazany nieodpłatnie majątek oraz reprezentuje Ośrodek na zewnątrz. Dyrektor GOKiS, na podstawie § 9 Statutu GOKiS, zarządzeniem nr 3/2008 z 2 stycznia 2008 r. wprowadził regulamin organizacyjny Klubów Przedszkolaka działających przy Gminnym Ośrodku Kultury i Sportu w Jastkowie z siedzibą w Dąbrowicy, stanowiący załącznik do ww. zarządzenia.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 191.

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 161, poz. 1080 ze zm. Zwane dalej *rozporządzeniem MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.*

⁸ Zwani dalej *instruktorami*.

Obowiązujący od roku szkolnego 2012/2013 regulamin organizacyjny Klubów Przedszkolaka został wprowadzony przez dyrektora GOKiS Zarządzeniem nr 14/2012 z dnia 29 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Klubów Przedszkolaka działających przy Gminnym Ośrodku Kultury i Sportu w Jastkowie z siedzibą w Dąbrowicy. Zarządzenie zostało wydane na podstawie § 9 Statutu GOKiS oraz Zarządzenia nr 80/2008 Wójta Gminy Jastków z dnia 5 grudnia 2008 roku w sprawie kontynuacji programu edukacyjnego „Gdy nie ma przedszkola” prowadzonego przez Fundację Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. W badanym okresie dyrektor GOKiS dokonywał zmian w regulaminie organizacyjnym, powołując się każdorazowo na § 9 Statutu GOKiS i zarządzenie Wójta Gminy Jastków nr 80/2008.

Zarządzeniem nr 6/2013 z dnia 4 marca 2013 r. określono maksymalną liczbę miejsc w poszczególnych Klubach - od 10 do 15 (maksymalna łączna liczba miejsc w Klubach wynosiła 102) oraz okres rekrutacji do Klubów (od 30 kwietnia do 30 czerwca). Zarządzeniem nr 9/2013 z 10 lipca 2013 r. postanowiono, że od roku szkolnego 2013/2014, z uwagi na małą liczbę zgłoszonych dzieci, nie będzie działał Klub w Moszenkach. Zarządzeniem nr 11/2013 z 31 lipca 2013 r. zmieniono poprzednią decyzję dotyczącą zamknięcia Klubu w Moszenkach. Jednocześnie zmieniono dotychczasowy przedział wiekowy dzieci przyjmowanych do Klubu — z 3 do 5 lat, na 3 do 4 lat oraz maksymalną liczbę wolnych miejsc na 132. W dwóch Klubach w Jastkowie i Tomaszowicach zajęcia miały odbywać się w dwóch grupach po 15 dzieci. Do zakończenia kontroli NIK osiem Klubów działało od poniedziałku do piątku, cztery dni w tygodniu przez cztery godziny dziennie (między 8⁰⁰ a 17⁰⁰).

(dowód: akta kontroli tom I str. 9-13, 37-62, 80-81, 581)

3. W zarządzeniu nr 80/2008 Wójta Gminy Jastków z 5 grudnia 2008 r. postanowiono m.in. o kontynuacji programu edukacyjnego „Gdy nie ma przedszkola”. Zarządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2009 r., a jego wykonanie powierzono dyrektorowi GOKiS.

W dniu 30 marca 2009 r. GOKiS złożył do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie wniosek o dofinansowanie projektu „Kluby przedszkolaka – szansa na dobry start” z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), *priorytet IX: Rozwój wykształcenia i 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*. W uzasadnieniu dyrektor GOKiS m.in. stwierdził, że: *Gmina Jastków jest pionierem w województwie lubelskim w prowadzeniu alternatywnych form wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich. GOKiS na zlecenie Gminy prowadzi od 2000 roku Kluby Przedszkolaka finansowane ze środków zewnętrznych (w tym EFS) i środków gminnych, które liczą 8 grup przedszkolnych. W sytuacji braku gminnej, tradycyjnej placówki przedszkolnej, zapewniającej dostęp wszystkim zainteresowanym, rozwiązaniem alternatywnym będzie kontynuacja Klubów Przedszkolaka realizujących wychowanie przedszkolne w innej formie.*

Celami projektu miały być m.in.: objęcie edukacją przedszkolną łącznie co najmniej 50% dzieci z terenu gminy Jastków, umożliwienie dzieciom 3-5 letnim dostępu do dobrej jakościowo edukacji przedszkolnej w miejscu ich zamieszkania poprzez kontynuację Klubów Przedszkolaka, promocja wartości edukacji przedszkolnej oraz wzmocnienie kompetencji rodzicielskiej. Ponadto stwierdzono, że cele projektu są spójne i nawiązują bezpośrednio do celów dokumentów wyższego rzędu, w tym m.in. planu działania POKL (dla poddziałania 9.1.1), w którym jest mowa o wsparciu

funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego, przyczyniających się do zwiększonego uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym, np. wydłużenie godzin pracy, uruchomienie dodatkowego naboru dzieci, zatrudnienie dodatkowego personelu. Zakładano, że projektem objętych zostanie łącznie 190 dzieci w wieku 3-5 lat oraz 140 rodziców.

W dniu 8 czerwca 2009 r. GOKiS zawarł z Samorządem Województwa Lubelskiego umowę o dofinansowanie projektu „Kluby przedszkolaka – szansa na dobry start”.

(dowód: akta kontroli tom I str.169-211)

Według dokumentacji konkursowej, opracowanej przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, określającej wymagania dotyczące składanych projektów oraz wymagania dotyczące grupy docelowej w zakresie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki *priorytet IX, działanie 9.1, poddziałanie 9.1.1 zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej*, wsparciem finansowym mogły być objęte trzy typy projektów:

- tworzenie przedszkoli (w tym również uruchamianie innych form wychowania przedszkolnego⁹) na obszarach i w środowiskach o niskim stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej (w szczególności na obszarach wiejskich),
- wsparcie istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego) przyczyniające się do zwiększonego uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym, np. wsparcie dla przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego zagrożonych likwidacją, wydłużenie godzin pracy, uruchomienie dodatkowego naboru dzieci, zatrudnienie dodatkowego personelu itp.,
- opracowanie i realizacja kampanii informacyjnych promujących edukację przedszkolną.

Z wymagań dotyczących grupy docelowej wynika, że projekty realizowane w ramach poddziałania 9.1.1 musiały być skierowane do następujących grup docelowych z terenu województwa lubelskiego: dzieci w wieku przedszkolnym (3-5 lat), rodziców dzieci w wieku przedszkolnym (3-5 lat), istniejących przedszkoli, funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 12-29)

Ze złożonej (w związku z niniejszą kontrolą NIK) informacji Marszałka Województwa Lubelskiego wynika m.in., że GOKiS był zobowiązany do realizacji projektu „Kluby przedszkolaka – szansa na dobry start” zgodnie z przepisami prawa krajowego i Unii Europejskiej. Było to zawarte w zapisach zawartej Umowy o dofinansowanie (§ 30) oraz w Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL (Podrozdział 3.1 pkt 1). *Tym samym był zobowiązany do przestrzegania przepisów prawa oświatowego, a więc również [...] rozporządzeń MEN w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania*¹⁰.

(dowód: akta kontroli tom II str. 124-127)

⁹ W rozumieniu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania.

¹⁰ Uwaga NIK: W okresie złożenia wniosku o dofinansowanie obowiązywało rozporządzenie 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, ze zm.), które zostało zastąpione kolejno: 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) oraz rozporządzeniem MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

4. W okresie od 1 sierpnia 2009 r. do 31 lipca 2012 r. GOKiS na realizację projektu „Kluby Przedszkolaka – szansa na dobry start” otrzymał dofinansowanie w wysokości 928.338,89 zł, w tym: dotacja rozwojowa – 153.224,43 zł, płatność ze środków europejskich – 669.171,83 zł, dotacja celowa z budżetu krajowego – 153.224,43 zł. Ponadto otrzymał z budżetu Gminy Jastków środki na wkład własny do projektu w wysokości 14.600,00 zł. Łączna wartość projektu wynosiła 942.938,89 zł. Projektem objęto w ośmiu Klubach 190 dzieci w wieku 3-5 lat, które uczestniczyły w różnych formach edukacji przedszkolnej, w tym: 171 dzieci uczestniczyło w zajęciach rytmiki i z logopedą, 152 dzieci uczyło się języka angielskiego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 170-255, 372-373)

W okresie od 1 września 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. poniesiono wydatki na prowadzenie Klubów Przedszkolaka, finansowane z dotacji podmiotowej budżetu Gminy Jastków dla samorządowej instytucji kultury, w łącznej wysokości 685.500.97 zł, w tym:

- w okresie od 1 września 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. – 101.881,85 zł, w tym m.in.: wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi – 45.397 zł, zakup usług – 7.335 zł (nadzór pedagogiczny – 2.800 zł, zajęcia z języka angielskiego i rytmiki – 2.915 zł), zakup materiałów i wyposażenia – 28.026 zł,
- w 2013 r. – 270.924,19 zł, w tym m.in.: wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi – 176.464 zł, świadczenia na rzecz pracowników – 9.469 zł, wynagrodzenia w ramach umów cywilnoprawnych – 3.930 zł, zakup energii, gazu i wody – 21.728 zł, zakup usług – 18.762 zł (nadzór pedagogiczny – 7.700 zł, zajęcia z języka angielskiego i rytmiki – 5.430 zł), zakup materiałów i wyposażenia – 21.516 zł, pozostałe koszty działalności – 19.055 zł, w tym czynsz za lokal w Sieprawicach – 13.200 zł, składki ubezpieczeniowe dzieci i instruktorów – 2.802 zł,
- w 2014 r. – 312.694,93 zł, w tym: wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi – 212.009,61 zł, świadczenia na rzecz pracowników – 22.155,92 zł, wynagrodzenia w ramach umów cywilnoprawnych – 2.711 zł, zakup energii, gazu i wody – 20.731,36 zł, zakup usług – 22.723,49 zł (nadzór pedagogiczny – 8.200 zł, zajęcia z rytmiki – 7.560 zł), zakup materiałów i wyposażenia – 13.843 zł (artykuły plastyczne – 4.226,52 zł, pomoce dydaktyczne – 2.835,50 zł), pozostałe koszty działalności – 18.520,55 zł, w tym czynsz za lokal w Sieprawicach – 13.200 zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 256-260, 277-280, 329-331, 342-362)

5. W regulaminie organizacyjnym Klubów Przedszkolaka z dnia 29 sierpnia 2012 r., obowiązującym w badanym okresie, określono w szczególności:

- nazwy Klubów Przedszkolaka i ich siedziby (utworzono osiem Klubów),
- organizację Klubów - Kluby działały od poniedziałku do piątku, cztery dni w tygodniu przez cztery godziny dziennie (pomiędzy 8⁰⁰ a 17⁰⁰) i przyjmowały dzieci w wieku od 3 do 5 lat, zajęcia w Klubach prowadzone były w grupie do 15 dzieci, tygodniowy wymiar zajęć wynosił 16 godzin.
- cele i zadania działalności Klubów - cele i zadania określono w sposób następujący: „*nadrzędnym celem utworzenia Klubów jest wyrównanie szans edukacyjnych dzieci z terenów wiejskich, Kluby realizują cele i zadania określone w podstawie programowej wychowania przedszkolnego określonej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej – realizowany program to „Program pracy*

ośrodków przedszkolnych Fundacji Komeńskiego”. Realizacja programu nadzorowana jest przez konsultanta merytorycznego”,

- zasady przyjmowania dzieci do Klubów – rekrutacja odbywała się w okresie od 30 kwietnia do 4 czerwca po złożeniu przez rodziców karty zgłoszenia do Klubu,
- prawa i obowiązki wychowanków Klubu – dzieci miały prawo do właściwie zorganizowanego procesu opiekuńczo – wychowawczo – dydaktycznego zgodnie z zasadami higieny pracy umysłowej, określono też warunki skreślenia dziecka z listy dzieci przyjętych do Klubu,
- sposób sprawowania opieki nad dziećmi w czasie zajęć – organizator (GOKiS) zapewniał dzieciom bezpieczne warunki w czasie pobytu w Klubach oraz podczas wycieczek i imprez okolicznościowych, za bezpieczeństwo i zdrowie dzieci odpowiadał instruktor sprawujący bezpośrednią opiekę nad dziećmi, podczas zajęć poza Klubem instruktor zapewniał dodatkową opiekę (1 osobę dorosłą na 10 wychowanków),
- obowiązki rodziców lub opiekunów prawnych – według regulaminu należało punktualnie przyprowadzać dzieci do Klubu i oddawać bezpośrednio pod opiekę nauczyciela,
- terminy przerw w pracy w Klubach – zajęcia rozpoczynały się 1 września, a kończyły 31 lipca, Kluby były czynne 11 miesięcy.
- obowiązki instruktora – określono m.in., że do obowiązków instruktora należało *współdziałanie z rodzicami/opiekunami w sprawach wychowania i nauczania dzieci, z uwzględnieniem prawa rodziców/opiekunów do zaznajomienia się z treściami zawartymi w programie wychowania przedszkolnego realizowanego w Klubie oraz uzyskania rzetelnej informacji na temat swojego dziecka, zachowanie właściwej jakości pracy wychowawczo – dydaktycznej (poprzez realizację programu wychowania przedszkolnego przyjętego w Klubie, planowanie pracy wychowawczo dydaktycznej, informowanie o postępach i problemach dzieci rodziców/opiekunów, współpracę z konsultantem merytorycznym), zapewnienie dzieciom poczucia pełnego bezpieczeństwa, prowadzenie obserwacji pedagogicznej mającej na celu poznanie i zabezpieczenie potrzeb rozwojowych dzieci oraz udokumentowanie tych obserwacji, dokumentowanie przebiegu działalności wychowawczej i opiekuńczej w dzienniku zajęć, ponadto do obowiązków instruktora należało prowadzenie konsultacji i udzielanie porad rodzicom/opiekunom w sprawowaniu opieki nad dziećmi w czasie prowadzenia zajęć oraz prowadzenie konsultacji i udzielania porad rodzicom/opiekunom w zakresie pracy z dziećmi.*

Z dzienników zajęć lekcyjnych oraz harmonogramów zajęć wynika, że zajęcia prowadzono przez cztery dni w tygodniu od poniedziałku do piątku, przez cztery godziny dziennie w zależności od Klubu, np. w roku szkolnym 2012/2013 w Klubie w Dąbrowicy prowadzono zajęcia od poniedziałku do czwartku w godzinach 9⁰⁰ - 13⁰⁰, w roku szkolnym 2013/2014 w Klubie w Moszenkach od wtorku do piątku w godzinach 9⁰⁰ - 13⁰⁰, a w roku szkolnym 2014/2015 w Klubie w Sieprawicach od wtorku do piątku w godzinach 9⁰⁰ - 13⁰⁰. Kluby Przedszkolaka działały przez 11 miesięcy, od 1 września do 30 lipca. Zajęcia w Klubach prowadzone były w grupie do 15 dzieci, z wyjątkiem Klubu w Tomaszowicach, gdzie w roku szkolnym 2012/2013 od 1 stycznia 2013 r. uczęszczało 16 dzieci. Tygodniowy wymiar zajęć wynosił 16 godzin.

W tym okresie Kluby Przedszkolaka działały od poniedziałku do piątku, cztery dni w tygodniu przez cztery godziny (8⁰⁰ - 17⁰⁰) i przyjmowały dzieci w wieku od 3 do 5

lat, a od roku szkolnego 2013/2014 w wieku od 3 do 4 lat. Zajęcia w Klubach prowadzone były w grupie od 10 do 15 dzieci.

GOKiS, oprócz Klubów Przedszkolaka dla dzieci w wieku 3-5 lat, prowadzi zajęcia z tańca ludowego i nowoczesnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-60, 96-128, 586-700,
tom II str. 8-11, 31-38, 135-136, 143-169)

Liczba dzieci w poszczególnych Klubach Przedszkolaka, według stanu na koniec roku szkolnego, wynosiła w roku szkolnym:

- 2012/2013: Dąbrowica - 13, Jastków – 14, Moszenki – 6, Ługów - 9, Ożarów – 10, Sieprawice - 10, Snopków – 15, Tomaszowice – 16,
- 2013/2014: Dąbrowica - 13, Jastków – 26 (13 i 13), Moszenki – 7, Ługów - 9, Ożarów – 10, Sieprawice - 12, Snopków – 13, Tomaszowice – 20 (9 i 11),
- 2014/2015: Dąbrowica - 10, Jastków – 29 (15 i 14), Moszenki – 8, Ługów - 12, Ożarów – 11, Sieprawice - 8, Snopków – 15, Tomaszowice – 23 (11 i 12).

Zajęciami w Klubach w roku szkolnym 2012/2013 objęto 93 dzieci, 2013/2014 – 111, 2013/2014 – 123, 2014/2015 – 116 (według stanu na 1 stycznia 2015 r.).

(dowód: akta kontroli tom II str. 31-37)

6. W badanym okresie wszyscy instruktorzy zajęć przedszkolnych udokumentowali przebieg zajęć przedszkolnych w prowadzonych dziennikach zajęć.

W dziennikach zajęć przedszkolaka przedstawiono ramowy program dnia z podziałem na dni i godziny (np. w Klubie Przedszkolaka w Dąbrowicy w roku szkolnym 2012/2013 zajęcia obejmowały m.in.: rozmowy w kręgu z instruktorem, zajęcia programowe, zabawy gimnastyczne, zabawy swobodne, czynności higieniczne, zabawy muzyczno-ruchowe, pobyt na świeżym powietrzu). Każdego dnia zapisywano w dzienniku planowaną aktywność dzieci (wykonaną pracę wychowawczo – dydaktyczną), w pozycji „podpis nauczyciela” osoby prowadzące zajęcia potwierdzały podpisem ich realizację w określonych godzinach.

Dane zawarte w dziennikach zajęć Klubu Przedszkolaka w roku szkolnym 2012/2013 oraz w dziennikach zajęć przedszkolaka w roku szkolnym 2013/2014-2014/2015 zawierały informacje o dzieciach uczęszczających na zajęcia: imię i nazwisko, data urodzenia wychowanka, który rok szkolny w przedszkolu, imiona i nazwiska rodziców lub opiekunów prawnych, ich miejsce zamieszkania, dodatkowo numer telefonu do tych osób. W dziennikach zajęć odnotowywano obecność dzieci na zajęciach wychowawczo – dydaktycznych w danym dniu, zaś nauczyciele potwierdzali podpisem przeprowadzone zajęcia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 588-700, tom II str. 177)

7. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 6 lat i jest realizowane w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego.

System oświaty obejmuje inne formy wychowania przedszkolnego, w świetle zmienionego brzmienia art. 2 pkt 1 powołanej ustawy, od 22 kwietnia 2009 r. Stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy zakładanie i prowadzenie publicznych innych form wychowania przedszkolnego, należy do zadań własnych gmin. Art. 14a ust. 1a powołanej ustawy stanowi, że ustalona przez radę gminy sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych może być

uzupełniona o inne formy wychowania przedszkolnego w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi.

Rodzaje innych form wychowania przedszkolnego, warunki tworzenia i organizowania tych form oraz sposób ich działania były w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 określone w przepisach rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

Stosownie do przepisów ww. rozporządzenia wychowanie przedszkolne może być prowadzone w następujących, innych niż przedszkola i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, formach: punktach przedszkolnych, w których zajęcia są prowadzone przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący, zespołach wychowania przedszkolnego, w których zajęcia są prowadzone przez cały rok szkolny w niektóre dni tygodnia, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący (§ 1). Warunkiem utworzenia punktu lub zespołu jest: uzyskanie przez organ prowadzący pozytywnych opinii właściwego państwowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o zapewnieniu w lokalu, w którym mają być prowadzone zajęcia w ramach punktu lub zespołu, bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci oraz wyposażenie lokalu w sprzęt i pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego (§ 2).

Według przepisów rozporządzenia, zajęcia w punktach i zespołach mogą być prowadzone w grupach liczących od 3 do 25 dzieci (§ 6); minimalny dzienny wymiar godzin zajęć świadczonych w punkcie lub zespole nauczania, wychowania i opieki wynosi 3 godziny, a minimalny tygodniowy wymiar godzin tych zajęć wynosi m.in. w grupie liczącej od 3 do 12 dzieci - 12 godzin, a w grupie liczącej od 13 do 16 dzieci - 16 godzin; nauczyciel prowadzący zajęcia w punkcie lub zespole realizuje program wychowania przedszkolnego (§ 8), a przebieg działalności wychowawczo-dydaktycznej z dziećmi w punkcie lub zespole w danym roku szkolnym jest dokumentowany w dzienniku zajęć punktu lub zespołu (§ 12 ust. 1).

Przepisy ww. rozporządzenia określają także (w § 5) zasady organizacji innych form wychowania przedszkolnego. Zgodnie z tymi zasadami organ prowadzący punkt lub zespół ustala jego organizację, określając m.in.: dzienny wymiar godzin zajęć świadczonych w punkcie lub zespole nauczania, wychowania i opieki, w przypadku zespołu - dni tygodnia, w których są prowadzone zajęcia, warunki przyjmowania dzieci na zajęcia w punkcie lub zespole, prawa i obowiązki wychowanków punktu lub zespołu, w tym: warunki pobytu dzieci w punkcie lub zespole zapewniające im bezpieczeństwo, przypadki, w których organ prowadzący może skreślić dziecko z listy wychowanków punktu lub zespołu, sposób sprawowania opieki nad dziećmi w czasie zajęć, warunki przyprowadzania dzieci na zajęcia i odbierania z nich przez rodziców (prawnych opiekunów) lub upoważnioną przez nich osobę zapewniającą dziecku pełne bezpieczeństwo, terminy przerw w pracy punktu lub zespołu; zakres zadań nauczycieli prowadzących zajęcia w punkcie lub zespole.

8. W odpowiedzi na pytanie kontrolera dotyczące podejmowanych przez dyrektora GOKiS działań mających na celu dostosowanie działalności Klubów Przedszkolaka do ustawy o systemie oświaty, dyrektor GOKiS wyjaśnił m.in., że *Kluby Przedszkolaka nie są formą regulowaną ustawą o systemie oświaty, a więc żadnych działań o takim charakterze nie musiałem podejmować. Po stronie Gminy Jastków od początku realizacji tej formy aktywności GOKiS w stosunku do dzieci była pełna wiedza o formule, w jakiej Kluby działają. Gmina Jastków jako organizator dla GOKiS, w swojej działalności kontrolnej w stosunku do Ośrodka, czy też w ramach współpracy z Ośrodkiem, który formalnoprawnie jest samorządową osobą prawną, nie oceniła działalności Klubów jako formy wychowania przedszkolnego.*

Dyrektor GOKiS stwierdził m.in., że *Statut GOKiS bezspornie stanowi o tym, że w ramach zadań Ośrodka jest realizacja zadań o charakterze edukacyjnym, w tym realizacja programu edukacyjnego dla małych dzieci*. Zgodnie z jego stanowiskiem Kluby Przedszkolaka nie stanowią innej formy wychowania przedszkolnego, ponieważ nie można uznawać, że w każdym wypadku, kiedy zajęcia organizowane są dla dzieci w wieku przedszkolnym, a w zajęciach tych mogą uczestniczyć rodzice, niezależnie od charakteru tych zajęć, mają zastosowanie przepisy rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r. Zgodnie z jego opinią w sposób nieuprawniony można by wtedy przyjąć, że innymi formami wychowania przedszkolnego są wszelkie zajęcia sportowe prowadzone w klubach sportowych, zespołach artystycznych, grupach tanecznych, czy zespołach rytmicznych i korekcyjnych, z uwagi na uczestniczenie w nich dzieci w wieku przedszkolnym oraz to, że mają one charakter cykliczny oraz uczestniczą w nich rodzice dzieci.

Ponadto dyrektor GOKiS wyjaśnił: *Regulamin organizacyjny GOKiS i regulamin organizacyjny Klubów Przedszkolaka nie są dostosowane do wymogów przepisów rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej, ponieważ przepisy te nie mają zastosowania do instytucji kultury, jaką jest Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Jastkowie z siedzibą w Dąbrowicy*.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-11)

9. W trakcie kontroli NIK powołała biegłego w dziedzinie wychowania przedszkolnego w celu:

- zbadania sześciu dzienników zajęć prowadzonych z dziećmi w wieku 3–5 lat w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 w Klubach Przedszkolaka w miejscowościach Dąbrowica i Jastków, działających w strukturze organizacyjnej Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Jastkowie z siedzibą w Dąbrowicy,
- zbadania realizowanego programu zajęć oraz innej ewentualnej dokumentacji, związanej z prowadzonymi zajęciami z dziećmi w wieku 3–5 lat w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 w Klubach Przedszkolaka w miejscowościach Dąbrowica i Jastków,
- ustalenia, na podstawie zbadanej dokumentacji, czy podczas zajęć w Klubach Przedszkolaka w miejscowościach Dąbrowica i Jastków prowadzonych z dziećmi w wieku 3–5 lat w latach szkolnych 2012/2013–2014/2015 realizowano cele wychowania przedszkolnego, określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia MEN z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół¹¹.

(dowód: akta kontroli tom II str. 130-131)

Z opinii biegłego wynika, że podczas zajęć w Klubach Przedszkolaka w miejscowości Dąbrowica i Jastków prowadzonych z dziećmi w wieku 3-5 lat w latach szkolnych 2012/2013 - 2014/2015 realizowano cele wychowania przedszkolnego, określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia MEN z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół.

(dowód: akta kontroli tom I str. 9-60, 96-168, 564-577, 586-621, 644-700, tom II str. 31-38, 135-136, 143-176)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 977, ze zm.

1. Kluby Przedszkolaka, działające w strukturze organizacyjnej Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Jastkowie, realizowały zadania w zakresie wychowania przedszkolnego w rozumieniu art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty w innej, niż przedszkole, formie wychowania przedszkolnego. Zadania te powinny być realizowane w systemie oświaty w formie organizacyjnej określonej przepisami rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r. Prowadzenie innych form wychowania przedszkolnego poza systemem oświaty stanowiło naruszenie art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, a wykonywanie zadań organu prowadzącego przez GOKiS, tj. samorządową instytucję kultury — naruszenie art. 5 ust. 5 powołanej ustawy.

Dyrektor GOKiS nie podjął w badanym okresie (latach szkolnych 2012/2013-2014/2015) działań, mających na celu zorganizowanie działalności Klubów Przedszkolaka w systemie oświaty.

Ze względu na powyżej wskazane uregulowania ustawy o systemie oświaty, NIK nie podziela stanowiska dyrektora GOKiS, że w ramach zajęć edukacyjnych, które może prowadzić Ośrodek, dopuszczalne jest prowadzenie zajęć z wychowania przedszkolnego. NIK ponadto stwierdza, że we wniosku o dofinansowanie projektu „Kluby przedszkolaka – szansa na dobry start” Kluby Przedszkolaka w sposób jednoznaczny zostały określone jako formy wychowania przedszkolnego, a formy te, zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie oraz wytycznymi Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* powinny funkcjonować w ramach przepisów prawa oświatowego, w tym rozporządzeń MEN w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania.

Skutkiem powołania Klubów Przedszkolaka 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 pedagogicznego oraz pozbawienie zatrudnionych na podstawie Kodeksu pracy instruktorów zajęć przedszkolnych statusu nauczyciela, tj. praw i obowiązków określonych w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela.

(dowód: akta kontroli tom I str. 9-69, 96-211, 369-373, 454-561, tom II str. 1-7, 8-28, 124-127, 135-140, 143-176)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej *Organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców*. Dyrektor GOKiS, ustalając, na podstawie § 9 Statutu GOKiS, odrębny regulamin organizacyjny Klubów Przedszkolaka oraz dokonując zmian tego regulaminu, podał niewłaściwą podstawę prawną oraz nie uzyskał pisemnej opinii Wójta Gminy Jastków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 9-36, 61-62, 77-81, 374-377, 581 tom II str. 137-140)

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

Ocena częściowa

2. Spełnianie wymagań w zakresie bazy lokalowej i wyposażenia

Opis stanu
faktycznego

1. Dyrektor GOKiS nie posiadał pozytywnych opinii właściwego Państwowego Inspektora Sanitarnego oraz Komendanta Państwowej Straży Pożarnej,

potwierdzających, że pomieszczenia, w których w badanym okresie działało osiem Klubów Przedszkolaka, zapewniają bezpieczne i higieniczne warunki pobytu dzieci.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Lublinie (zwany dalej „Inspektorem Sanitarnym”) oraz Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie („Komendant Miejski PSP”), w odpowiedzi na pytania kontrolera NIK skierowane w trakcie prowadzonej kontroli, wyjaśnili, że:

- GOKiS lub Gmina Jastków nie występowały do Komendanta Miejskiego PSP i Inspektora Sanitarnego o wydanie opinii o lokalach i towarzyszących im pomieszczeniach, które Ośrodek lub Gmina zamierzały wykorzystać na prowadzenie zajęć z dziećmi na terenie gminy Jastków, jak również nie występowały o wydanie opinii o lokalach zajmowanych przez Kluby Przedszkolaka w: Dąbrowicy, Tomaszowicach, Ożarowie, Ługowie, Moszenkach, Sieprawicach, Jastkowie i Snopkowie, w których przebywają dzieci w wieku przedszkolnym (od 3 do 5 lat) 4 razy w tygodniu po 4 godziny.
- GOKiS i Gmina Jastków, wbrew wymogom § 2 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r., nie wystąpiły do Komendanta Miejskiego PSP i Inspektora Sanitarnego o wydanie opinii o lokalach i towarzyszących im pomieszczeniach odnośnie bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci w wieku przedszkolnym (od 3 do 5 lat) dla ośmiu ww. lokali, w których były prowadzone Kluby Przedszkolaka.

(dowód: akta kontroli tom I str. 369-371, 378-386)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że GOKiS w Jastkowie nie prowadzi Klubów Przedszkolaka w myśl ustawy o systemie oświaty. Pomieszczenia, w których prowadzone są zajęcia Klubu Przedszkolaka, zostały użyczone od Gminy Jastków lub instytucji gminnych na podstawie umów. Według dyrektora, GOKiS w Jastkowie działa na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a ustawa ta nie nakazuje instytucji kultury przeprowadzania dodatkowych badań technicznych oraz posiadania stosownych opinii do prowadzenia zajęć z małymi dziećmi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 369-373)

Pomieszczenia, w których funkcjonują Kluby Przedszkolaka, zostały użyczone bezpłatnie w 2009 r., na czas nieokreślony przez dyrektorów publicznych szkół podstawowych (SP) w Snopkowie i Tomaszowicach oraz przez dyrektora Gminnej Biblioteki Publicznej w Jastkowie, po opłaceniu procentowego udziału w kosztach eksploatacji pomieszczeń biblioteki w Moszenkach i Piotrowinie (za zgodą Wójta Gminy Jastków) oraz w Ożarowie (za zgodą Kółka Rolniczego). Ponadto na podstawie umowy użyczenia z 2005 r. (po opłaceniu kosztów eksploatacji) Wójt Gminy Jastków użyczył GOKiS w budynku remizy OSP w Ługowie pomieszczenie m.in. na działalność edukacyjną i kulturalną. W Sieprawicach Klub Przedszkolaka funkcjonuje w budynku wolnostojącym, należącym do osoby prywatnej, na podstawie (zawieranych corocznie w latach 2012-2014 na okres od 1 września do 31 lipca) umów najmu pomieszczeń.

Kluby Przedszkolaka, na podstawie zawartych umów, zajmowały: w Snopkowie w budynku SP salę o pow. 30 m² i pomieszczenie na sanitariat, w Tomaszowicach w budynku SP sale o pow. 27,68 m² i 27,1 m² (dwie grupy) oraz dwa pomieszczenia z przeznaczeniem na sanitariaty, w Ożarowie w budynku biblioteki salę o pow. 25,22 m², w Moszenkach w budynku biblioteki salę o pow. 24,00 m², w Jastkowie salę w budynku biblioteki, w Ługowie salę w budynku remizy OSP oraz w Sieprawicach w domku wolnostojącym lokal o pow. 50 m².

(dowód: akta kontroli tom I str. 387-407)

Przeprowadzone przez kontrolera NIK, w obecności dyrektora GOKiS, oględziny ośmiu lokali Klubów Przedszkolaka, w których odbywały się zajęcia z dziećmi w wieku przedszkolnym (od 3 do 5 lat), wykazały, że warunki lokalowe Klubów Przedszkolaka były zgodne z przepisami normującymi zasady bezpieczeństwa i higieny innych form wychowania przedszkolnego, określonymi w § 3 ust. 2 oraz w § 4 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r. w zakresie: przeznaczenia lokali dla mniej niż 25 dzieci, zapewnienia co najmniej dwóch wyjść na zewnątrz (sześć z ośmiu obiektów), wyposażenia lokali w trudno zapalne wykładziny podłogowe, zapewnienia odpowiedniej powierzchni w przeliczeniu na liczbę dzieci (pięć z ośmiu obiektów), wymaganej wysokości lokali, dostępu do urządzeń sanitarnych, zapewnienia miejsca do przechowywania odzieży wierzchniej, dostosowania mebli do wymagań ergonomii, zapewnienia możliwości otwierania powyżej 50% powierzchni okien przy stosowaniu wentylacji grawitacyjnej (trzy lokale).

(dowód: akta kontroli tom I str. 408-445)

2. GOKiS zapewnił wyposażenie lokali w sprzęt i pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji zadań Klubów Przedszkolaka. Przy Klubach Przedszkolaka znajdowały się place zabaw wyposażone w huśtawki, zjeżdżalnie i piaskownice, z których dzieci mogły korzystać. Sale, w których przebywały dzieci, wyposażone były w przybory do malowania i pisania, układanki, tablice korkowe, tablice magnetyczne, zabawki, radiomagnetofony. Dzieci korzystały z przystosowanych do swojego wzrostu mebli, regałów, szaf oraz krzesełek i stolików, na których dzieci mogły nabywać zdolności pisania, malowania itp. Wyposażenie to zapewniało dzieciom możliwość zabawy i nauki w warunkach bezpiecznych, przyjaznych i dostosowanych do ich potrzeb rozwojowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 408-443)

3. W dniu 29 grudnia 2014 r. dyrektor Delegatury NIK w Lublinie, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wystąpił do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lublinie oraz Komendanta Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie o przeprowadzenie kontroli doraźnej ośmiu obiektów, w których funkcjonowały Kluby Przedszkolaka.

Inspektor Sanitarny w piśmie z dnia 9 lutego 2015 r., skierowanym do NIK, stwierdził, że kontrola wykazała szereg nieprawidłowości¹³ (łącznie 123) oraz że zostaną podjęte dalsze czynności prawne, mające na celu zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci w funkcjonujących Klubach. Podstawę prawną do ustalenia przez Inspektora Sanitarnego tych nieprawidłowości stanowiły m.in. przepisy rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r. Stwierdzono m.in.: brak oceny jakości wody w instalacji wodociągowej pod kątem przydatności do picia, brak zabezpieczenia gniazd wtykowych przed dziećmi, brak termostatycznego mieszacza wody, nieprzedstawienie dokumentu (certyfikatu) potwierdzającego bezpieczeństwo użytkowania mebli, niedostosowanie urządzeń sanitarnych do wzrostu dzieci (stosowanie różnego rodzaju podstawek), brak barierek ochronnych uniemożliwiających wtargnięcie dzieci na jezdnię. W trakcie kontroli Inspektor Sanitarny stwierdził również naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych,

¹² Dz. U. z 2012 r. poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej *ustawą o NIK*.

¹³ Według załączonych do pisma protokołów kontroli

jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁴, rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁵ oraz ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁶.

(dowód: akta kontroli tom I str. 408-445, tom II str. 39-91)

Przeprowadzone w lutym 2015 r. przez Komendę Miejską PSP w Lublinie czynności kontrolno – rozpoznawcze w zakresie ochrony przeciwpożarowej wykazały szereg nieprawidłowości (łącznie 38) w obiektach zajmowanych przez Kluby Przedszkolaka. Komendant Miejski PSP w Lublinie w skierowanym do NIK piśmie z dnia 16 lutego 2015 r. stwierdził, że wszczęte zostanie postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji nakazujących usunięcie nieprawidłowości. Stwierdzone nieprawidłowości to m.in.: zwężenie biegu schodów i spocznika do wartości dających podstawę do uznania budynku za zagrażający życiu ludzi (w Dąbrowicy), brak zamknięcia klatki schodowej drzwiami i wyposażenia jej w urządzenia służące do usuwania dymu (w Tomaszowicach), brak badań stanu technicznego instalacji: gazowej, elektrycznej, odgromowej i kominowej w Ługowie, elektrycznej i odgromowej w Moszenkach, elektrycznej w Sieprawicach, gazowej w Tomaszowicach oraz brak potwierdzenia sprawności hydrantów zewnętrznych, oznakowania dróg i wyjść ewakuacyjnych, wyłącznika głównego prądu, kurka instalacji gazowej, brak instrukcji bezpieczeństwa pożarowego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 87-123)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. GOKiS nie uzyskał dla Klubów Przedszkolaka w Jastkowie, Snopkowie, Dąbrowicy, Tomaszowicach, Ługowie, Ożarowie, Moszenkach i Sieprawicach pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Komendanta Powiatowego PSP, z której wynikałoby, że lokale, w których mają być prowadzone zajęcia z dziećmi w wieku 3-5 lat, spełniają bezpieczne i higieniczne warunki pobytu dzieci.

Według obowiązujących w badanym okresie przepisów § 2 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r., warunkiem utworzenia punktu przedszkolnego lub zespołu, w którym prowadzone jest wychowanie przedszkolne, jest uzyskanie przez organ prowadzący pozytywnych opinii właściwego państwowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowej Państwowej Straży Pożarnej o zapewnieniu w lokalu, w którym mają być prowadzone zajęcia w ramach punktu lub zespołu, bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci.

(dowód: akta kontroli tom I str. 369-371, 378-386)

2. Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny ośmiu lokali Klubu Przedszkolaka, w których odbywały się zajęcia z dziećmi w wieku przedszkolnym (od 3 do 5 lat), wykazały, że warunki lokalowe Klubów Przedszkolaka nie były zgodne z zasadami bezpieczeństwa i higieny określonymi dla innych form wychowania przedszkolnego w rozporządzeniu MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.:

— pomieszczenia zajmowane przez Klub Przedszkolaka w Moszenkach nie spełniały warunków w zakresie ewakuacji, ponieważ było jedno wyjście ewakuacyjne na zewnątrz, a w oknach zamontowano na stałe kraty w Klubie

¹⁴ Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2003 r., Nr 169, poz. 1650, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 947, ze zm.

w Ożarowie zamontowano w oknach kraty, co uniemożliwiało szybką ewakuację z budynku¹⁷,

- w sześciu Klubach (w Moszenkach, Ługowie, Ożarowie, Sieprawicach, Tomaszowicach, Jastkowie) na grzejnikach centralnego ogrzewania lub grzejnikach elektrycznych nie umieszczono osłon, ochraniających dzieci przed bezpośrednim kontaktem z elementem grzejnym¹⁸,
- w trzech lokalach Klubów Przedszkolaka (w Moszenkach, Sieprawicach i Tomaszowicach) zamontowane gaśnice nie posiadały ważnej legalizacji¹⁹,
- w Klubie Przedszkolaka w Ożarowie powierzchnia przypadająca na jednego przedszkolaka była mniejsza niż 2 mkw²⁰,
- pomimo iż w pięciu lokalach zapewniono możliwość otwierania powyżej 50% powierzchni okien, lokale te (Kluby Przedszkolaka w: Dąbrowicy, Jastkowie, Ługowie, Sieprawicach oraz Snopkowie) nie zostały wyposażone w wentylację grawitacyjną (brak kratki wentylacyjnych w salach, w których przebywały dzieci)²¹,
- w trzech Klubach Przedszkolaka (w Dąbrowicy, Ługowie i Ożarowie) zabawki nie posiadały oznakowania CE, zaś w KP w Sieprawicach, Tomaszowicach i Moszenkach część zabawek nie posiadała oznakowania CE²².

(dowód: akta kontroli tom I str. 408-445, tom II str. 1-7)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Oględziny wykazały, że schody prowadzące do budynku Klubu Przedszkolaka w Ługowie stanowiły zagrożenie dla dzieci, ponieważ cztery z dziewięciu schodków były popękane i brakowało płytek z terakoty, a także, że na placu zabaw w Klubie Przedszkolaka w Sieprawicach znajdowała się studzienka wodociągowa, której pokrywa o ostrych krawędziach (z blachy falistej) stanowiła zagrożenie dla bezpieczeństwa dzieci.

(dowód: akta kontroli tom I str. 408-445, tom II str. 1-7)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w zbadanym obszarze.

3. Zatrudnianie i kwalifikacje osób prowadzących zajęcia z dziećmi

Opis stanu
faktycznego

1. W latach szkolnych 2012/2013-2014/2015 Dyrektor GOKiS zatrudniał w Klubach Przedszkolaka sześć osób na stanowisku instruktora, na podstawie umowy o pracę, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy²³ oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechnienia kultury²⁴. W roku szkolnym 2012/2013 zatrudniano na czas określony dwie osoby na pełny etat, a cztery osoby w wymiarze ½ etatu, w roku szkolnym 2013/2014 - dwie osoby na czas nieokreślony (1 etat i ½ etatu) i cztery osoby na czas określony (3 etaty i ½ etatu), w roku szkolnym 2014/2015 wszystkie osoby były zatrudnione na czas nieokreślony: cztery osoby na pełny etat, dwie na ½ etatu.

¹⁷ Naruszenie § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

¹⁸ Naruszenie § 4 pkt 5 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

¹⁹ Naruszenie § 4 ust. 2 pkt 4 lit. b rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r. w związku z przepisami § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719)

²⁰ Naruszenie § 4 pkt 1 lit. a rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

²¹ Naruszenie § 4 pkt 15 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

²² Naruszenie § 4 pkt 14 rozporządzenia MEN z dnia 31 sierpnia 2010 r.

²³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2000 r., Nr 45, poz. 446 ze zm. – uchylone z dniem 2 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 454-561)

2. Pięciu z sześciu instruktorów zatrudnionych w Klubie Przedszkolaka posiadało 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 nauczycieli²⁵, w związku z art. 14a ust. 6a ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. tom I 552-561, 578-579)

3. Wszyscy instruktorzy zajęć przedszkolnych prowadzący w Klubach Przedszkolaka zajęcia z dziećmi w badanym okresie posiadali orzeczenia lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku pracy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 469, 486, 502-505, 520-521, 538, 549-551, 580-581)

4. W punkcie 9 Regulaminu Organizacyjnego Klubów Przedszkolaka z dnia 29 sierpnia 2012 r. zapisano m.in., że instruktor zobowiązany jest do współdziałania z rodzicami/opiekunami w sprawach wychowania i nauczania dzieci, korzystania z ich pomocy w sprawowaniu opieki nad dziećmi w czasie prowadzenia zajęć, prowadzenia konsultacji i udzielania porad oraz realizowania programu wychowania przedszkolnego.

Każdy z rodziców zapisujący dziecko do Klubu Przedszkolaka podpisywał na dany rok szkolny umowę współpracy z instruktorem. W umowie określono dni tygodnia, godziny funkcjonowania Klubu i okres przerwy wakacyjnej (sierpień) oraz obowiązki i wymogi w stosunku do rodziców/opiekunów, dziecka i nauczyciela. W umowie instruktorzy zajęć przedszkolnych w Klubach zostali określani jako *nauczyciele*.

Rodzice/opiekunowie zostali zobowiązani do dostarczania nauczycielowi Klubu informacji o zdrowiu fizycznym, ewentualnych problemach wychowawczo-rozwojowych dziecka, punktualnego przyprowadzania i odbierania dziecka z Klubu, wspomagania pracy nauczyciela poprzez obowiązkowy dyżur w charakterze asystenta, ponadto mieli prawo do uczestniczenia w zajęciach Klubu Przedszkolaka. Nauczyciele zostali zobowiązani do bieżącego informowania rodziców/opiekunów o dyspozycji dziecka oraz o tematach zajęć w Klubach, do organizowania w razie potrzeby spotkań z rodzicami. Każde dziecko przyprowadzone do Klubu powinno być oddane bezpośrednio pod opiekę nauczyciela.

W dziennikach zajęć prowadzonych w badanym okresie nie odnotowywano żadnych informacji na temat współpracy instruktorów z rodzicami. Dyrektor GOKiS wyjaśnił, że współpraca z rodzicami polegała na: zapisaniu dziecka do Klubu, przyprowadzeniu i odbieraniu dziecka z Klubu, tworzeniu wspólnoty, która dba o Klub i promuje jego działalność, wzajemnym wsparciu podczas zajęć, braniu aktywnego udziału rodziców w przedsięwzięciach Klubu. Ponadto dyrektor wyjaśnił, że w dziennikach zajęć lekcyjnych nie dokonano żadnych wpisów potwierdzających tę współpracę, ponieważ jest ona zapisana w umowie o współpracy. Poza tym dyrektor nie wymagał dokonywania takich wpisów w dzienniku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 50-60, 374-376, 586-700, tom II str. 143-169)

5. Prowadzenie nadzoru pedagogicznego w Klubach Przedszkolaka w okresie od 3 września 2012 r. do 31 lipca 2013 r. i od 1 września 2014 r. do 31 lipca 2015 r. oraz wykonywanie usług przez konsultanta merytorycznego od 2 września 2013 r. do 31

²⁵ Dz. U. Nr 50, poz. 400 ze zm.

lipca 2014 r. GOKiS zlecił²⁶ osobie posiadającej wykształcenie wyższe magisterskie w zakresie pedagogiki oraz ukończone szkolenia w zakresie edukacji wczesnoszkolnej. Zakres zleconych prac w każdej z umów był taki sam i obejmował: prowadzenie sesji – hospitacji w każdym klubie dwa razy w roku szkolnym, prowadzenie konsultacji z udziałem instruktorów raz w miesiącu, obejmujących planowanie pracy i ocenę jakości pracy, sporządzanie raportów, organizowanie i prowadzenie warsztatów dla rodziców.

Konsultant merytoryczny na koniec roku szkolnego 2012/2013 i 2013/2014 złożył raporty z prowadzenia nadzoru pedagogicznego w Klubach Przedszkolaka. Z raportów sporządzonych na podstawie hospitacji przeprowadzonych dwa razy w roku w każdym Klubie wynika, że w procesie edukacyjnym realizowanym przez instruktorów znajdują się zajęcia uwzględniające potrzeby dzieci: zabawy w grupie, zabawy i aktywność indywidualna, zabawy ruchowe, w tym muzyczne, współwystępujące z zajęciami poznawczymi, które wynikają z podstawy programowej wychowania przedszkolnego i programu „Dobry start przedszkolaka”. W tematach tygodnia przewidziane były wszystkie zakresy edukacji zgodnie z programem i podstawą programową. W raporcie dotyczącym roku szkolnego 2013/2014 stwierdzono m.in., proces edukacyjno-wychowawczy realizowany w Klubach Przedszkolaka odpowiadał standardom merytorycznym systemu oświaty, mimo że Kluby nie są placówkami edukacyjnymi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 564-577)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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 Kontroli, wnosi o:

- 1) zaprzestanie prowadzenia Klubów Przedszkolaka na dotychczasowych zasadach i warunkach z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, w tym dotyczące stanu sanitarnego i ochrony przeciwpożarowej,
- 2) podjęcie współpracy z organami Gminy Jastków w celu funkcjonowania Klubów Przedszkolaka zgodnie z wymogami ustawy o systemie oświaty.

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.

²⁶ Na podstawie trzech umów zleceń (zawartych 3.09.2012 r., 2.09.2013 r. i 1.09.2014 r.)

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 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 20 marca 2015 r.

Kontroler
Jerzy Bielak
główny specjalista kontroli państwowej
(–)

.....
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

(–)

.....
podpis