



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 20 lipca 2010 r.

**Pani
Lilla Stefanek
Burmistrz Poniatowej**

LLU-4101-05-01/2010
P/10/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Poniatowej (dalej „Urząd”) kontrolę w zakresie realizacji wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2007/2008 – 2009/2010 (I semestr).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Burmistrza w zakresie spraw objętych kontrolą, ze względu na zakres i skalę stwierdzonych nieprawidłowości.

Podstawą negatywnej oceny w szczególności było:

- nieujęcie w sieci przedszkolnej wszystkim form wychowania przedszkolnego, dla których Gmina była organem prowadzącym,
- zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych zawierających liczbę dzieci przekraczającą dopuszczalne normy przyjęte dla oddziałów przedszkolnych oraz dzieci młodsze niż 2,5 letnie,
- nieprawidłowe określenie opłat za przedszkole,
- brak należytego nadzoru administracyjnego nad jednostkami wychowania przedszkolnego,
- nieprzekazywanie w terminie oraz w prawidłowej wysokości dotacji dla Punktu Przedszkolnego w Dąbrowie Wronowskiej,
- nieustalenie przez organ prowadzący organizacji Punktu Przedszkolnego w Niezabitowie,
- nieuzyskanie, przed utworzeniem Punktu Przedszkolnego w Niezabitowie, pozytywnych opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej o zapewnieniu

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

w lokalu, w którym mają być prowadzone zajęcia, bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci,

- zatrudnienie osoby na stanowisku nauczyciela bez wymaganych kwalifikacji,

1. W badanym okresie, Rada Miejska podejmując uchwały o ustaleniu sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, nie ujęła w nich wszystkich funkcjonujących na terenie Gminy Poniatowa form wychowania przedszkolnego tj.: Oddziału Przedszkolnego działającego w Szkole Podstawowej im. Stefana Żeromskiego², trzech oddziałów przedszkolnych funkcjonujących w roku szkolnym 2008/2009 w szkołach podstawowych w: Kowali³, Kraczewicach i Poniatowej Kolonii oraz Punktu Przedszkolnego w Niezabitowie⁴, co było niezgodne z art. 14a ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego (§ 16 pkt. 8), przygotowywanie projektów uchwał Rady Miejskiej należało do zakresu działania i kompetencji Burmistrza.

NIK zwraca też uwagę na potrzebę zgłoszenia do Kuratora Oświaty w Lublinie faktu utworzenia Punktu Przedszkolnego w Niezabitowie oraz nowych oddziałów przedszkolnych w Szkołach Podstawowych w Kraczewicach, Kowali i Poniatowej Kolonii⁶, nad którymi Kurator Oświaty, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, sprawuje nadzór pedagogiczny.

2. W okresie objętym kontrolą, Burmistrz zatwierdziła organizację trzech szkół podstawowych, która była wadliwa, bo dopuszczała liczebność dzieci większą niż limity ustalone w przepisach prawa. Ponadto zatwierdziła sześć arkuszy organizacyjnych Przedszkola Miejskiego (100 % złożonych), na podstawie których nie można było stwierdzić dopuszczanej liczby dzieci w poszczególnych oddziałach, z wyjątkiem tzw. oddziału żłobkowego, do którego przyjmowano dzieci młodsze niż 2,5 letnie (ogółem 39 dzieci w latach szkolnych 2007/2008-2009/2010).

Organ prowadzący, zatwierdzając arkusze organizacyjne szkół i przedszkola, w których wykazywano większą niż 25 liczbę dzieci oraz dzieci młodszych niż 2,5 letnie, czynił to z naruszeniem przepisów § 5 ust. 2 i § 16 ust 2a Załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół⁷.

3. Rada Miejska w Poniatowej, Uchwałami w sprawie opłat za korzystanie z przedszkola (Nr III/13/06 z dnia 15 grudnia 2006 r. i Nr XIII/95/07 z dnia 28 grudnia 2007 r.), ustaliła m. in. opłaty za świadczenia realizowane przez Przedszkole Miejskie (Przedszkole) „wykraczające poza podstawę programową”, bez wyszczególnienia rodzajów świadczeń za jakie opłata ta będzie pobierana. W Uchwałach nie określono zasad zwrotu opłaty w przypadku faktycznego nieskorzystania przez dziecko z danego rodzaju świadczeń. Ustalenie stałej opłaty, zobowiązującej do jej ponoszenia niezależnie od czasu korzystania i charakteru dodatkowych świadczeń oferowanych przez Przedszkole, stanowiło naruszenie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty. W

² funkcjonował w okresie 01.09.2007 r. do dnia 26.06.2008 r.

³ funkcjonował także w roku szkolnym 2009/2010

⁴ funkcjonuje od 01.07.2008 r.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

⁶ Oddziały w Szkole Podstawowej w Poniatowej Kolonii i Kraczewicach funkcjonowały w roku szkolnym 2008/2009, a Oddział w Szkole Podstawowej w Kowali w latach 2008/2009-2009/2010.

⁷ Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.

badanym okresie pobierano opłaty odpowiednio w wysokości: 80 zł i 85 zł., niezależnie od obecności i czasu pobytu dziecka w Przedszkolu.

4. W kontrolowanym okresie, organ prowadzący nie sprawował właściwego nadzoru w zakresie spraw administracyjnych i nie przeprowadzał kontroli, w tym dotyczących oceny przygotowania szkół oraz Przedszkola do przyjęcia sześciolatków (baza, kadra, możliwości dowożenia dzieci) oraz przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy placówek i zasad rekrutacji dzieci do Przedszkola. Zaniechanie działań w tym zakresie naruszało przepisy art. 34 a ust. 1 i ust. 2 pkt. 2-3 ustawy o systemie oświaty.

5. W okresie objętym kontrolą przekazywano dotacje Obywatelskiemu Stowarzyszeniu Edukacyjnemu „Żaczek” (dalej Stowarzyszenie) na prowadzenie Punktu Przedszkolnego, zgodnie z art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty oraz Uchwałą Rady Miejskiej Nr XXXIV/222/09 z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji (...)⁸. W Uchwale wysokość dotacji ustalono na 40 % wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym, termin przekazywania – do 20 dnia każdego miesiąca. NIK stwierdziła, że Stowarzyszeniu w każdym miesiącu przekazywano dotację w kwocie wyższej o 22,67 zł, z opóźnieniem wynoszącym od 6 do 8 dni, co było sprzeczne z postanowieniami ww. Uchwały w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji (...). W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2010 r. przekazano Stowarzyszeniu dotację ogółem w kwocie zawyżonej o 68 zł.

6. Organ prowadzący nie ustalił i nie przyjął do stosowania organizacji Punktu Przedszkolnego w Niezabitowie przed jego uruchomieniem, co naruszało 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 oraz § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 r. w tej samej sprawie⁹.

Wymaganą ww. przepisami organizację punktu Burmistrz ustaliła Zarządzeniem Nr 194/10 dopiero w dniu 1 czerwca 2010 r., tj. w czasie trwania kontroli NIK.

7. Organ prowadzący, przed utworzeniem Punktu Przedszkolnego w Niezabitowie, nie uzyskał pozytywnych opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej o zapewnieniu

⁸ uchwała w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych zespołów wychowania przedszkolnego lub punktów przedszkolnych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne na terenie Gminy Poniatowa.

⁹ Dz. U. Nr 7, poz. 38 ze zm., Dz. U. Nr 83, poz. 693

w lokalu, w którym miały być prowadzone zajęcia w ramach Punktu, bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci. Naruszało to postanowienia § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia z 10 stycznia 2008 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, a także § 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 27 maja 2009 r. w tej samej sprawie. Wymagane ww. przepisami opinie, uzyskano dopiero w czasie trwania kontroli NIK - tj. 7 czerwca 2010 r.

Wcześniejszy brak wymaganych opinii pozbawiał organ prowadzący Punkt informacji, czy warunki w jakich odbywały się zajęcia z dziećmi uczęszczającymi do Punktu, były zgodne z wymaganiami określonymi w ww. rozporządzeniach oraz czy nie zagrażały one życiu i zdrowiu dzieci.

8. Ustalono, że na 26 nauczycieli zatrudnionych (w każdym roku szkolnym) w placówkach wychowania przedszkolnego, tylko jeden nauczyciel nie posiadał wymaganego wykształcenia. W roku szkolnym 2008/2009 w oddziale przedszkolnym w Szkole Podstawowej w Kowali zatrudniono nauczyciela z wykształceniem średnim ekonomiczno-administracyjnym tj. bez kwalifikacji wymaganych przepisami § 4 rozporządzeń w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli¹⁰.

9. Co roku wyodrębniano w budżecie miasta środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, w wysokości 1 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Było zgodne z przepisami art. 70a ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹¹. Uwagi NIK dotyczą dokonywania podziału tych środków bez zasięgnięcia opinii związków zawodowych zrzeszających nauczycieli, co naruszało przepisy art. 70a ust. 2 a ustawy Karta Nauczyciela.

10. W okresie objętym kontrolą zapewniono wszystkim dzieciom sześciolatnim (zameldowanym na terenie Gminy) możliwość realizacji obowiązku wychowania przedszkolnego. Zgodnie z art. 14a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, dzieciom które zamieszkiwały w odległości większej niż 3 km od przedszkola lub oddziału przedszkolnego, zapewniono bezpłatny transport.

11. W roku szkolnym 2009/2010 zapewniono dzieciom pięcioletnim prawo do rocznego przygotowania przedszkolnego, zgodnie z art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw.¹² Z tego prawa skorzystało 84,62% dzieci.

10 rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. (Dz.U. Nr 155, poz. 1288 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 400)

¹¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm

¹² Dz. U. Nr 56, poz. 458 ze zm.

12. W latach 2007 – 2010 (I kwartał) organ prowadzący sprawował nadzór nad działalnością jednostek wychowania przedszkolnego w zakresie spraw finansowych, zgodnie z art. 34a ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.

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

- 1) ujęcie w sieci wszystkich prowadzonych oddziałów przedszkolnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla których gmina jest organem prowadzącym,
- 2) zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych placówek wychowania przedszkolnego spełniających warunki co do wieku dzieci oraz maksymalnej liczebności grup, określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół,
- 3) przedłożenie Radzie Miejskiej projektu zmieniającego Uchwałę w sprawie opłat za korzystanie z Przedszkola, w zakresie zapewniającym ustalenie i pobieranie opłat tylko za zajęcia wykraczające poza podstawę programową oraz określenie zasad zwrotu opłaty w przypadku niekorzystania przez dziecko z danego rodzaju świadczeń,
- 4) zapewnienie sprawowania rzetelnego nadzoru administracyjnego nad placówkami wychowania przedszkolnego,
- 5) przekazywanie dotacji dla Punktu Przedszkolnego w Dąbrowie Wronowskiej w wysokości i terminach określonych w Uchwale Rady Miejskiej,
- 6) zatrudnianie nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami,
- 7) dokonywanie podziału środków na doskonalenie i doszkącanie nauczycieli po zasięgnięciu opinii związków zawodowych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrz w terminie 30 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

