



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.025.01.2018

Pan Michał Litwiniuk
Prezydent Miasta Biała Podlaska
Urząd Miasta Biała Podlaska
21-500 Biała Podlaska
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 3

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/18/074 „Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej”

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta Biała Podlaska, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 3, 21-500 Biała Podlaska (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>UM</i>). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Michał Litwiniuk – Prezydent Miasta Biała Podlaska od 20 listopada 2018 r. (dalej: <i>Prezydent</i>) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Dariusz Stefaniuk – od 5 grudnia 2014 r. do 19 listopada 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy.2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej.3. Realizacje przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej.4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 marca 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (nabór na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019) z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, mających wpływ na kontrolowaną działalność. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Edyta Kolano, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/165/2018 z 14 listopada 2018 r.2. Marek Raczkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/166/2018 z 14 listopada 2018 r. |

(akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

| | |
|--------------|---|
| Ocena ogólna | <p>W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Miasto Biała Podlaska (dalej: Miasto) posiadało w pełni adekwatną do potrzeb mieszkańców sieć placówek wychowania przedszkolnego. Sieć ta została ustalona prawidłowo z uwzględnieniem zapotrzebowania na opiekę przedszkolną, a także możliwości i planów rozwojowych Miasta. Liczba miejsc przygotowanych w publicznych i niepublicznych placówkach wychowania przedszkolnego zapewniała wszystkim uprawnionym dzieciom zamieszkałym na terenie Miasta dostęp do opieki przedszkolnej.</p> <p>W okresie objętym kontrolą w Mieście podejmowano działania, w tym z wykorzystaniem mediów elektronicznych, w celu poinformowania mieszkańców o zasadach ubiegania się o miejsce w placówkach wychowania przedszkolnego oraz warunkach realizacji opieki przedszkolnej. Przekazywane informacje były kompletne i umożliwiały rodzicom wybór placówki odpowiadającej potrzebom</p> |
|--------------|---|

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

dziecka i jego rodziny. Proces rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego był prowadzony z wykorzystaniem systemu komputerowego, z możliwością weryfikacji wymaganych informacji o dziecku i jego rodzinie. Na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 ustalono kryteria naboru, terminarze działań rekrutacyjnych oraz opracowano formularze wykorzystywane w procesie rekrutacji. Rodzice nie składali odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnych.

We wszystkich placówkach zapewniono prawidłowe warunki organizacyjne opieki przedszkolnej poprzez utworzenie oddziałów dla zbliżonych wiekowo grup dzieci oraz szeroki zakres czasowy opieki (od ośmiu do 11 godzin dziennie), co umożliwiało rodzicom wykorzystanie bezpłatnego czasu opieki w dogodnych dla nich godzinach. Placówki zapewniały bezpieczeństwo sanitarne i przeciwpożarowe, dysponowały placami zabaw oraz oferowały możliwość korzystania z wyżywienia. W roku szkolnym 2017/2018 w większości przedszkoli zapewniono opiekę wakacyjną dla chętnych dzieci.

W 2017/2018 i 2018/2019 poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście był wyższy od średniego w województwie lubelskim za 2016 r. odpowiednio o 9,1 i 1,6 punktu procentowego.

Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę zapewnienia przez Miasto opieki przedszkolnej i polegała na zastosowaniu jednego (spośród pięciu) kryterium samorządowego, które nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy

Opis stanu faktycznego

1. Prezydent, zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe⁴ oraz art. 154 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁵, prawidłowo określił terminy postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego oraz terminy składania dokumentów do publicznych placówek wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019⁶. W harmonogramie czynności w postępowaniu rekrutacyjnym przewidziano czas na postępowania odwoławcze⁷, o którym mówi art. 158 ust. 6-8 Prawa oświatowego.

(akta kontroli str. 214-215, 230-232)

W uchwale Rady Miasta⁸ z 31 marca 2017 r., obowiązującej dla dwóch analizowanych lat szkolnych na drugi etap postępowania rekrutacyjnego do

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm., dalej: *Prawo oświatowe*.

⁶ Zarządzenia w sprawie ustalenia harmonogramu i terminów czynności w postępowaniu rekrutacyjnym oraz postępowaniu uzupełniającym do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto Biała Podlaska: Nr 77/17 z 4 kwietnia 2017 r. na rok szkolny 2017/2018 oraz Nr 22/18 z 25 stycznia 2018 r. na rok szkolny 2018/2019.

⁷ Harmonogramy na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 pozostawiały 34 i 29 dni do zakończenia postępowania rekrutacyjnego, co pozwalało na podjęcie działań związanych z odwołaniem się rodziców od decyzji komisji rekrutacyjnej, z zachowaniem możliwości przystąpienia do postępowania uzupełniającego w przypadku odmowy uznania takiego odwołania.

⁸ Uchwała Nr XXVIII/36/17 w sprawie ustalenia kryteriów rekrutacji i liczby punktów za poszczególne kryteria na drugi etap postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Biała Podlaska oraz określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia spełniania tych kryteriów (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 10 kwietnia 2017 r., poz. 1728).

publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto ustalono następujące kryteria rekrutacji:

- 1) Rodzice/opiekunowie prawni kandydata pozostawali w zatrudnieniu, prowadzili gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą albo pobierali naukę w systemie dziennym – obydwój (25 punktów), jedno (7 punktów);
- 2) Rodzice/opiekunowie prawni kandydata zadeklarowali korzystanie z pełnej oferty oraz czas pobytu w przedszkolu co najmniej 8 godzin dziennie – 20 punktów;
- 3) Rodzeństwo kandydata uczęszczało do wybranego przedszkola/oddziału przedszkolnego/szkoły pierwszego wyboru – 18 punktów;
- 4) Rodzice/opiekunowie prawni kandydata uczęszczającego do przedszkola ubiegali się o przyjęcie dziecka w pierwszej preferencji do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej – 30 punktów;
- 5) Rodzic/opiekun prawny samotnie wychowujący dziecko pozostawał w zatrudnieniu, prowadził gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą albo pobierał naukę w systemie dziennym – 25 punktów.

(akta kontroli str. 212-213, 316-333)

Prezydent wyjaśnił, że kryterium nr 4 dotyczyło dzieci, które uczęszczały do przedszkola i następnie aplikują do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej. Przyjęte kryterium zwiększa liczbę wolnych miejsc w przedszkolach pozostałym dzieciom uczestniczącym w rekrutacji.

(akta kontroli str. 362-365)

We wniosku o przyjęcie kandydata do przedszkola⁹, rodzice podawali dane dziecka – wymienione w art. 150 ust. 1 Prawa oświatowego, a przez złożenie oświadczeń, potwierdzali spełnianie kryteriów („ustawowych” i „samorządowych”) dotyczących dziecka i jego rodziny, wymienionych w art. 131 ust. 2 i ust. 4 Prawa oświatowego. Potwierdzenie: niepełnosprawności kandydata, jego rodzeństwa, jednego lub obojga rodziców, samotnego wychowywania kandydata w rodzinie oraz objęcie pieczęcią zastępczą wymagało złożenia oryginałów lub notarialnie poświadczonych kopii albo urzędowo poświadczonych odpisów lub wyciągu dokumentu lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem przez rodzica/prawnego opiekuna kandydata. Na wzorze składanego wniosku umieszczono klauzulę, o której mowa w art. 150 ust. 6 ww. ustawy, o świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

(akta kontroli str. 200, 225-229, 245-248, 276-281)

2. Uchwałami Rady Miasta¹⁰ ustalono pięciogodzinny dzienny czas realizacji bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. Za czas przekraczający wskazany wymiar zajęć, ustalono opłatę w wysokości 1 zł za każdą godzinę zajęć dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą sześć lat. Opłata ta nie obejmowała kosztów żywienia dzieci. Wprowadzono także częściowe zwolnienie z opłaty w wysokości 50% za każde dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego z rodziny wielodzietnej oraz posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

(akta kontroli str. 221, 233-234)

⁹ Opracowanym przez podmiot zewnętrzny w ramach świadczonej usługi naboru elektronicznego dzieci do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych. Wniosek dostępny był dla rodziców na stronie systemu rekrutacji.

¹⁰ Nr XXV/6/17 z 3 lutego 2017 r. oraz Nr XLI/62/18 z 13 września 2018 r.

Prezydent wyjaśnił, że organ prowadzący w podanych zasadach rekrutacji umożliwił dostęp do stron internetowych przedszkoli i szkół podstawowych, dlatego rodzic, logując się do aplikacji na dany rok szkolny posiadał dostęp do informacji na temat liczby miejsc we wszystkich przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach na terenie Miasta i szczegółowych warunkach realizacji opieki przedszkolnej. Informacja o możliwości skorzystania z procedury odwoławczej była udostępniona rodzicom na tablicach ogłoszeń oraz w regulaminach rekrutacji. Informacja o trybie postępowania w związku z brakiem miejsc w placówce, do której wnioskowali rodzice była zamieszczona na tablicy ogłoszeń o następującej treści: „Informujemy rodziców, że dzieciom, które wzięły udział w rekrutacji a nie otrzymały miejsca w miejskim przedszkolu, zostaną wskazane wolne miejsca w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej. Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego i ustaleniu faktycznej liczby miejsc (po 22 lipca 2018 r.) Urząd Miasta będzie informował (na piśmie) rodziców o wolnych miejscach w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych”. Informacja na temat wymaganych dokumentów potwierdzających spełnienie kryteriów była dostępna w elektronicznym systemie rekrutacji, a kryteriów ustawowych na tablicach ogłoszeń przedszkoli i szkół. W regulaminach rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego zawarto sformułowanie dotyczące możliwości zasięgnięcia przez komisję rekrutacyjną informacji potwierdzających spełnienie danych zawartych w złożonych oświadczeniach.

(akta kontroli str. 316-333)

3. Informacja o zasadach i terminach rekrutacji, w tym o procedurze odwoławczej do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na rok szkolny 2018/2019 została zamieszczona na stronie internetowej UM. Zawierała ona m.in. kryteria brane pod uwagę w pierwszym i drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, terminy postępowania rekrutacyjnego oraz aktywne adresy internetowe samorządowych przedszkoli i szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi. Ponadto, zwyczajowo, ogłoszenie o postępowaniu rekrutacyjnym było umieszczone na tablicach ogłoszeń w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych. Urząd prowadził rekrutację z wykorzystaniem systemu elektronicznego¹¹. Na stronie systemu rekrutacji dostępne były wzory wymaganych oświadczeń, harmonogram naboru oraz instrukcja działania systemu.

Przed planowanym terminem naboru UM zorganizował spotkanie dyrektorów placówek wychowania przedszkolnego, podczas których ustalono m.in. projekt harmonogramu rekrutacji oraz przekazano informacje dotyczące rekrutacji (np. obowiązującą punktację, wybór preferencji, adresy stron internetowych, wzory oświadczeń potwierdzających spełnienie kryteriów dodatkowych).

(akta kontroli str. 200, 216-220, 222-224, 235-244, 249-268)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przyjęte w Mieście jedno (nr 2), spośród pięciu kryteriów „samorządowych”, nie było możliwe do zweryfikowania w trakcie rekrutacji (rodzice mogli określić tylko przewidywany czas korzystania z opieki) i mogło powodować, że dzieci znajdujące się w podobnej sytuacji były traktowane odmiennie¹². Kryterium to wskazywało

¹¹ Umowa Nr 22/2017 ED z 10 marca 2017 r. oraz Nr 23/2018 zawarta 26 lutego 2018 r. w celu usprawnienia procesu rekrutacji do jednostek oświatowych za pomocą systemu komputerowego.

¹² Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr NPII.4131.1.285.2017 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r. poz. 3456) stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Pszczynie, w której jako jedno z kryteriów przyjęto deklarowany czas pobytu dziecka w placówce wychowania przedszkolnego (minimum 8 godzin). Wojewoda uznał, że przyznanie punktów

zdarzenie przyszłe i niepewne i w ocenie NIK nie spełnia wymogu jasności i przejrzystości regulacji, a tym samym nie spełnia wymogów określonych w art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego. Zgodnie z tym przepisem, kryteria określone na drugi etap postępowania rekrutacyjnego przez organ prowadzący powinny uwzględniać zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ przygotowanie projektu uchwały Rady Miasta należało do zadań Prezydenta Miasta. Rada Miasta podjęła uchwałę zgodnie z projektem przedłożonym przez Prezydenta Miasta.

Prezydent wyjaśnił, że zastosowanie kryterium dotyczącego korzystania z pełnej oferty przedszkola oraz czasu pobytu powyżej ośmiu godzin miało na celu pomoc obojgu pracującym rodzicom w zapewnieniu całodziennej opieki nad dzieckiem. Oboje pracujący rodzice, którzy deklarują pięciogodzinny pobyt dziecka w placówce mają zapewnioną późniejszą opiekę przez innych członków rodziny. Ponadto w kryteriach rekrutacji ustalonych przez Radę Miasta znajduje się także zapis, który zapewnia realizację potrzeb dziecka rodzica samotnie wychowującego i aktywnego zawodowo. Weryfikacja kryterium następowała w momencie złożenia w placówce dokumentów w wersji papierowej przez przewodniczącego lub członka komisji rekrutacyjnej.

(akta kontroli str. 212-213, 316-333, 383-389)

Ocena cząstkowa

Prawidłowo ustalono zasady i warunki przyjęcia do publicznych placówek wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 oraz terminowo ustalono harmonogram postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego. Mieszkańców Miasta rzetelnie poinformowano o zasadach, kryteriach i terminach postępowań rekrutacyjnych. Jedno, spośród pięciu kryteriów naboru przyjętych w Mieście, stwarzało możliwość uzyskania dodatkowych punktów za sam fakt deklaracji, której realizacja nie mogła być zweryfikowana w trakcie rekrutacji i mogło skutkować odmiennym traktowaniem dzieci znajdujących się w podobnej sytuacji. Przy czym zastosowanie tego kryterium nie miało wpływu na wyniki rekrutacji z uwagi na przyjęcie do placówek wychowania przedszkolnego wszystkich dzieci, których rodzice złożyli wnioski.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu faktycznego

1. Planowane działania dotyczące funkcjonowania i rozwoju publicznych placówek wychowania przedszkolnego na terenie Miasta były zawarte w Zintegrowanej Strategii Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Białą Podlaska na lata 2015-2020 (dalej: Zintegrowana Strategia)¹⁴. Określono w niej m.in. odsetek dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach publicznych i niepublicznych: w 2013 r. (rok bazowy) – 68,75% (dane GUS), w 2015 r. – 69% (prognoza Urzędu), w 2016 r. – 77% (prognoza Urzędu), w 2017 r. – 79% (prognoza Urzędu). W ramach celu operacyjnego 2.4. „podniesienie poziomu i dostępności usług edukacji, rekreacji, sportu” zaplanowano działania dotyczące wychowania przedszkolnego:

za samo tylko złożenie oświadczenia wskazującego, że dany podmiot zachowa się w przyszłości w określony sposób nie daje pewności innym uczestnikom rekrutacji.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

¹⁴ Przyjęta uchwałą Rady Miasta nr XII/91/15 z dnia 27 listopada 2015 r.

– w zakresie rozbudowy i modernizacji obiektów oraz zakupu niezbędnego wyposażenia. Realizację tych działań określono jako możliwą do sfinansowania ze środków RPO WL.2014-2020 Oś Priorytetowa 13 Infrastruktura Społeczna; do dnia zakończenia kontroli Miasto nie aplikowało o środki z RPO WL 2014 – 2020, ponieważ Urząd Marszałkowski nie ogłaszał konkursu na działania tego typu,

– rozwój edukacji przedszkolnej poprzez tworzenie nowych miejsc dla dzieci w wieku 3-4 lata. Realizację tych działań określono jako możliwą do sfinansowania ze środków RPO WL.2014-2020 Oś Priorytetowa 12 Edukacja, umiejętności i kompetencje,

– dotyczące polepszenia jakości edukacji przedszkolnej, w szczególności poprzez rozszerzenie oferty o zajęcia realizowane w celu wyrównania stwierdzonych deficytów, a także realizację dodatkowych zajęć oraz poszerzenie kompetencji przez nauczycieli i zakup specjalistycznego sprzętu i pomocy dydaktycznych. Realizację tych działań określono jako możliwą do sfinansowania ze środków RPO WL.2014-2020 Oś Priorytetowa 12 Edukacja, umiejętności i kompetencje.

Ponadto, w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta na lata 2016-2020¹⁵ określono, wykorzystując dane własne Urzędu, funkcjonujący w Mieście system edukacyjny, w tym w zakresie wychowania przedszkolnego, odnosząc się m.in. do przeprowadzanej zgodnie z zasadą powszechnej dostępności rekrutacji wychowanków, liczby przedszkoli, liczby oddziałów, liczby dzieci w przedszkolach, zatrudnionej kadry, realizowanego programu, oferty zajęć dodatkowych, sposobu organizacji dyżurów wakacyjnych.

W ww. dokumentach nie zidentyfikowano barier rozwoju upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Szczególny nacisk położono na rozwój placówek publicznych prowadzonych przez Miasto, przy korzystaniu w dużej mierze z niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego. Wychowania przedszkolnego nie zakwalifikowano do słabych stron systemu edukacji w Mieście.

(akta kontroli str. 9-20, 171-191)

2. Liczba dzieci w wieku przedszkolnym zameldowanych na terenie Miasta wynosiła w roku szkolnym 2017/2018 – 2511; w roku szkolnym 2018/2019 zmniejszyła się o 68 i wynosiła 2443:

- dzieci w wieku od 2,5 do 3 lat, odpowiednio w latach szkolnych: 154; 144,
- dzieci trzyletnich: 573; 540,
- dzieci czteroletnich: 577; 573,
- dzieci pięcioletnich: 604; 580,
- dzieci sześcioletnich: 603; 606.

Urząd określił liczbę dzieci przewidywaną do objęcia opieką przedszkolną w placówkach samorządowych i wynosiła ona, w obydwu analizowanych latach szkolnych, po 1600, w tym:

- dzieci trzyletnich (rozpoczynających edukację przedszkolną): po 300,
- dzieci sześcioletnich (zobowiązanych do odbycia obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego), odpowiednio w latach szkolnych: po 600,
- dzieci z pozostałych roczników: po 700.

Wszystkim dzieciom zamieszkałym w Mieście zgłoszonym podczas postępowania rekrutacyjnego zapewniono możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego. Prezydent wyjaśnił, że liczbę dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym przewidywano na podstawie aktualnych danych pozyskanych z Wydziału Ewidencji Ludności UM.

Ponadto, placówki niepubliczne w roku szkolnym 2017/2018 objęły opieką przedszkolną 819 dzieci, w roku szkolnym 2018/2019 – 820.

¹⁵ Przyjętej uchwałą Rady Miasta nr XX/54/16 z dnia 24 czerwca 2016 r.

Wyniki rekrutacji przeprowadzonej w roku szkolnym 2017/2018 wykazały, że Miasto dysponowało bazą przedszkolną pozwalającą na zapewnienie opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku od trzech do sześciu lat, które wzięły udział w rekrutacji.

(akta kontroli str. 127-128, 140, 204-209, 364)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W dokumentach strategicznych Miasta odniesiono się do problematyki rozwoju opieki przedszkolnej. Rzetelnie określono liczbę dzieci przewidywaną do objęcia opieką przedszkolną, na podstawie której planowano liczbę miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego.

OBSZAR

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

Opis stanu faktycznego

1. Uchwałą Nr XXXII/78/17 Rady Miasta z 28 września 2017 r. ustalono sieć przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miejską Biała Podlaska¹⁶, która została pozytywnie zaopiniowana¹⁷ przez Lubelskiego Kuratora Oświaty. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z danymi wskazanymi w ww. uchwale, na terenie Miasta funkcjonowało 10 przedszkoli samorządowych oraz oddziały przedszkolne w sześciu szkołach podstawowych¹⁸.

(akta kontroli str. 202-211)

Ogólna liczba miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego, którymi dysponowało Miasto, odpowiadała liczbie dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym. W roku szkolnym 2017/2018 przewidywano przyjęcie 1600 dzieci, dla których przygotowano 1624 miejsca (101,5%). W roku szkolnym 2018/2019 przewidywano przyjęcie 1600 dzieci, dla których przygotowano 1669 miejsc (104,3%).

(akta kontroli str. 128-129)

2. W latach szkolnych objętych badaniem, Urząd prowadził elektroniczny nabór do placówek wychowania przedszkolnego. Zgodnie z umowami zawartymi z administratorem systemu elektronicznego naboru, dane zgromadzone w trakcie realizacji umów zostały usunięte z systemów informatycznych najpóźniej w terminie 30 dni od zakończenia umowy, tj. 30 września 2017 r. i 30 września 2018 r.

Analiza danych dotyczących pierwszego etapu postępowania rekrutacyjnego do samorządowych placówek wychowania przedszkolnego wykazała, że:

- w roku szkolnym 2017/2018 wpłynęło 999 wniosków o kontynuację oraz 711 nowych wniosków, przy 625 wolnych miejscach¹⁹,
- w roku szkolnym 2018/2019 wpłynęło 1022 wnioski o kontynuację oraz 720 nowych wniosków, przy 647 wolnych miejscach²⁰.

¹⁶ Dz. Urz. Województwa Lubelskiego poz. 3933.

¹⁷ Projekt uchwały został przedłożony 31 lipca 2017 r. i zaopiniowany 11 sierpnia 2017 r.

¹⁸ W uchwale XXXII/78/17 ustalono plan sieci oddziałów przedszkolnych w ośmiu szkołach podstawowych, co w kolejnych latach pozwoli, na podstawie danych demograficznych, na przeprowadzenie rekrutacji do dodatkowych oddziałów. W badanym okresie w Szkole Podstawowej Nr 2 oraz Szkole Podstawowej Specjalnej w Zespole Szkół Specjalnych nie utworzono oddziałów przedszkolnych.

¹⁹ Najwięcej nowych wniosków na wolne miejsca złożono w przedszkolach: Nr 17 (92 wnioski na 48 miejsc), Nr 6 (60 na 39), Nr 14 (55 na 47), Nr 7 (40 na 30) oraz Nr 3 (38 na 32). Niemożliwym jest wskazanie przyczyn, którymi kierowali się rodzice przy składaniu wniosków do tych właśnie placówek.

²⁰ Najwięcej nowych wniosków na wolne miejsca złożono w przedszkolach: Nr 10 (62 wnioski na 30 miejsc), Nr 17 (75 na 51), Nr 15 (54 na 40), Nr 7 (38 na 30) oraz Nr 14 (46 na 38).

Naczelnik Wydziału Edukacji wyjaśnił, że większa liczba nowych wniosków, niż wolnych miejsc w przedszkolach wynikała z tego, że wnioski te były składane również przez rodziców dzieci zameldowanych poza Miastem. Ponadto szczegółowa analiza wniosków o kontynuację oraz nowych wniosków jest obecnie niemożliwa z powodu zamknięcia systemu naboru elektronicznego.

Analiza danych dotyczących I i II etapu rekrutacji oraz rekrutacji uzupełniającej do placówek wychowania przedszkolnego wykazała, że:

– w roku szkolnym 2017/2018 liczba dzieci: niezakwalifikowanych wyniosła 107, nieprzyjętych w postępowaniu rekrutacyjnym – 62, nieprzyjętych w postępowaniu uzupełniającym – 12, a 19 dzieciom wskazano 51 wolnych miejsc w sześciu innych placówkach²¹,

– w roku szkolnym 2018/2019 liczba dzieci: niezakwalifikowanych wyniosła 111, nieprzyjętych w postępowaniu rekrutacyjnym – 66, nie było dzieci nieprzyjętych w postępowaniu uzupełniającym oraz dzieci, którym wskazano miejsce w innym przedszkolu.

(akta kontroli str. 130-131, 252-268)

Analiza dokumentacji UM dotyczącej 107 dzieci, nieprzyjętych do przedszkola po I etapie rekrutacji w roku szkolnym 2017/2018 wykazała, że:

– w procesie rekrutacji rodzice tych dzieci mieli prawo wnioskowania o przyjęcie dzieci do trzech wskazanych przez nich placówek,

– po zakończeniu I etapu rekrutacji dzieci te nie zostały przyjęte do wybranych placówek, w związku z czym rodzicom tych dzieci Prezydent pisemnie wskazał pozostających 110 wolnych miejsc w 10 placówkach, charakteryzujących się zbliżonymi warunkami organizacyjnymi – 88 rodziców skorzystało z przedstawionej propozycji Urzędu.

(akta kontroli str. 133-135, 139-155)

Analiza ewidencji skarg i wniosków UM za lata 2017-2018 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) wykazała, że w tym okresie nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania przedszkoli samorządowych. Rodzice nie składali do komisji rekrutacyjnych wniosków o sporządzenie uzasadnienia odmowy przyjęcia dziecka do danej publicznej placówki wychowania przedszkolnego, o których mówi art. 158 ust. 6 Prawa oświatowego.

(akta kontroli str. 9-20, 97-126, 200)

3. W kontrolowanym okresie, wszystkie dzieci zamieszkałe na terenie Miasta, których rodzice wnioskowali o przyjęcie do samorządowych placówek wychowania przedszkolnego, miały zapewnione w nich miejsce. Według stanu na 30 września, w roku szkolnym 2017/2018 w placówkach tych pozostało 17, a w roku 2018/2019 – 69 wolnych miejsc. Wszystkim uprawnionym dzieciom zapewniono także miejsce realizacji rocznego przygotowania szkolnego.

(akta kontroli str. 139)

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego, tj. odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym²² do liczby dzieci zameldowanych w Mieście, wyniósł odpowiednio w roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019:

– dzieci w wieku od 2,5 do trzech lat: 20,8% i 26,4%,

– dzieci trzyletnich: 76,8% i 82,8%,

– dzieci czteroletnich: 89,4% i 91,4%,

²¹ W czterech przedszkolach nie było konieczności wskazania miejsca dzieciom w innym przedszkolu, ponieważ zostały przyjęte do innych placówek w postępowaniu uzupełniającym. W sześciu placówkach wskazano miejsce w innej placówce dzieciom biorącym udział w rekrutacji podstawowej oraz uzupełniającej, które nigdzie się nie dostały.

²² W placówkach samorządowych i niepublicznych.

- dzieci pięcioletnich: 98,7% i 95,2%,
- dzieci sześcioletnich: 94,2% i 99,7%,

Ogółem poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście wyniósł: w roku szkolnym 2017/2018 – 89,8%, w roku szkolnym 2018/2018 – 92,3%. Średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w województwie lubelskim w 2016 r. wyniósł 80,7%.

Naczelnik Wydziału Edukacji wyjaśnił, że liczba sześcioletnich dzieci objętych opieką przedszkolną jest niższa niż zameldowanych w Mieście, ponieważ nie wszystkie zameldowane dzieci zamieszkują na jego terenie.

(akta kontroli str. 136)

W roku szkolnym 2017/2018 do samorządowych placówek przedszkolnych, w postępowaniu rekrutacyjnym uzupełniającym, przyjęto pięcioro dzieci zamieszkałych w innej gminie, a w roku szkolnym 2018/2019 – 12.

Poziom wykorzystania miejsc²³ w placówkach przedszkolnych w roku szkolnym 2017/2018 wynosił od 80% do 102% (Przedszkole Nr 16 w Zespole Szkół Ogólnokształcących Nr 2²⁴, dalej: ZSO Nr 2), w roku szkolnym 2018/2019 – od 76% do 100%, a tylko w jednym przypadku – 68% (oddział przedszkolny w Szkole Podstawowej nr 4). W placówce tej w roku szkolnym 2017/2018 wskaźnik ten wynosił 84%.

(akta kontroli str. 282-315)

Wicedyrektor ZSO Nr 2 wyjaśniła, że w roku szkolnym 2017/2018 w rekrutacji uzupełniającej na wolne miejsca do oddziałów przedszkolnych w ZSO Nr 2 zgłoszono 11 sierpnia 2017 r. (tj. po zakończeniu postępowania uzupełniającego) dwoje nowych dzieci trzyletnich. W Szkole Podstawowej Nr 6 wchodzącej w skład Zespołu miał być utworzony dodatkowy oddział dla dzieci młodszych. Ponieważ zapisało się tylko tych dwoje wymienionych dzieci, dlatego oddział ten nie został utworzony. Od 1 września 2017 r. przedszkole to zostało włączone do ZSO Nr 2. Po konsultacjach dyrektora ZSO Nr 2 z Wydziałem Edukacji Urzędu zapadła decyzja, aby dzieci te przyjąć do grupy młodszej w przedszkolu.

(akta kontroli str. 201, 286, 290-291)

Według Prezydenta, powodem przyjęcia dzieci oprócz aspektu społecznego było także doświadczenie lat ubiegłych, że pewna liczba dzieci w trakcie roku szkolnego rezygnuje z miejsc w przedszkolach. Także frekwencja w placówkach nie zawsze jest stuprocentowa. Zmiany w arkuszu organizacyjnym zostały zatwierdzone, ponieważ dwoje trzyletnich dzieci nie można było skierować do innych placówek.

(akta kontroli str. 359-361, 366-382)

4. Analiza danych dotyczących warunków organizacyjnych realizacji wychowania przedszkolnego w Mieście w roku szkolnym 2017/2018 wykazała, że:

- poza ww. przypadkiem, w pozostałych placówkach nie przekroczono liczebności oddziałów,
- we wszystkich placówkach obowiązywały stałe godziny pracy; czas pracy w sześciu przedszkolach ustalono w godz. 6.30-17.00, w trzech 6.30-17.30, w jednym 6.30-16.30. W oddziałach przedszkolnych utworzonych w szkołach podstawowych obowiązywał następujący czas pracy: w dwóch od 7.00 do 16.00, w dwóch od 7.00 do 17.00, w jednej 7.30-15.30, w pozostałej 7.30-16.30,
- nie było przypadków zapewnienia opieki tylko przez okres pięciu godzin dziennie,

²³ Stan na 30 września.

²⁴ W Zespole Szkół Ogólnokształcących Nr 2 funkcjonowała Szkoła Podstawowa Nr 6 z oddziałami przedszkolnymi oraz Przedszkole Nr 16.

- w oddziałach przedszkolnych funkcjonujących w szkołach podstawowych dzieci nie były zobowiązane do oczekiwania na rodziców w świetlicy szkolnej,
- we wszystkich przedszkolach oraz w pięciu szkołach z oddziałami przedszkolnymi były zorganizowane place zabaw,
- w dwóch przedszkolach spośród 10 oraz we wszystkich sześciu szkołach były sale gimnastyczne,
- we wszystkich przedszkolach i szkołach funkcjonowała kuchnia, natomiast jadalnie zorganizowano w jednym spośród 10 przedszkoli oraz we wszystkich ww. szkołach dzieci mogły skorzystać z trzech posiłków, tj. ze śniadania, obiadu i podwieczorka,
- rodzice nie składali wniosków o dowożenie dzieci do przedszkoli,
- dyżury wakacyjne pełniło siedem z 10 przedszkoli, w szkołach nie pełniono dyżurów podczas wakacji. Praca przedszkoli w okresie wakacji została zaplanowana w porozumieniu UM z dyrektorami placówek. Terminy przerw wakacyjnych zostały zatwierdzone w arkuszach organizacyjnych. Liczba przedszkoli pełniących dyżur wakacyjny zaspokajała potrzeby rodziców.

Podobne były warunki organizacyjne w roku szkolnym 2018/2019, poza wydłużeniem czasu pracy w dwóch szkołach, w konsekwencji czego czas pracy dwóch szkół wynosił od 7.00 do 16.30, dwóch od 7.00 do 17.00, jednej od 7.00 do 16.00, a w przypadku szóstej szkoły - od 7.30 do 16.30.

(akta kontroli str. 22-96, 133-135, 359-361)

Stwierdzono, że w czterech wybranych do analizy placówkach wychowania przedszkolnego (przedszkola samorządowe nr 10, 14, 16, 17) komisje powołane przez dyrektorów placówek przeprowadziły w latach 2017-2018 kontrole zapewnienia bezpiecznych warunków korzystania z tych placówek, wymagane § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach²⁵. Komisje każdorazowo stwierdziły, że na terenie obiektów użytkowanych przez ww. placówki nie występowało zagrożenie życia i zdrowia osób korzystających z obiektów oraz zapewnione były bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w przedszkolach.

W ww. przedszkolach w latach 2017-2018 kontrole stanu technicznego obiektów przeprowadzały również podmioty zewnętrzne, w tym: Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Białej Podlaskiej oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Białej Podlaskiej nie stwierdzając istotnych nieprawidłowości.

Także okresowe kontrole roczne stanu technicznego budynków, wymagane art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁶ przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej nie wykazały zagrożenia dla ludzi lub mienia. W wyniku tych kontroli sformułowano jednak obowiązek przeprowadzenia remontów, celem poprawy bezpieczeństwa użytkowanych obiektów. Zalecenia dotyczyły m.in. naprawy tarasów, remontu elewacji, docieplenia, wymiany stolarki okiennej, remontu dachu.

Formułując zalecenia, osoby dokonujące ww. kontroli nie określały terminów ich wykonania. W związku z przekazanymi zaleceniami dyrektorzy ww. przedszkoli wnioskowali o przydzielenie środków na wykonanie pilnych prac remontowych. Na ich realizację otrzymali środki finansowe w wysokości 350,7 tys. zł.

Lubelski Kurator Oświaty w dwóch szkołach podstawowych (nr 1 i 4) przeprowadził kontrole doraźne w zakresie zgodności z przepisami prawa przeprowadzenia

²⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

postępowania rekrutacyjnego do oddziałów przedszkolnych na rok szkolny 2017/2018. Po zakończeniu tych kontroli nie wydano zaleceń.

(akta kontroli str. 9-74,156-170, 192-199)

Zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami rodziców, w miesiącach wakacyjnych siedem z 10 przedszkoli samorządowych pełniło dyżury oferując dzieciom opiekę, szeroką ofertę zajęć rekreacyjnych oraz pełne wyżywienie. Liczba miejsc w przedszkolach funkcjonujących w miesiącach wakacyjnych dostosowana została do zgłoszeń zainteresowanych rodziców. Cztery przedszkola pełniły dyżur w lipcu, zapewniając opiekę 357 dzieciom, natomiast trzy w sierpniu, obejmując opieką 255 dzieci. W roku szkolnym 2017/2018 we wszystkich placówkach przedszkolnych zorganizowano nieodpłatne zajęcia dodatkowe ze środków przyznanych przez organ prowadzący. Ogółem we wszystkich zajęciach uczestniczyło: w logopedycznych – 230 dzieci; w rehabilitacyjnych z zakresu korekcji wad postawy – 380.

(akta kontroli str. 21-74, 364-365)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Miasto posiadało adekwatną do potrzeb mieszkańców sieć placówek wychowania przedszkolnego oraz zapewniło wszystkim dzieciom zamieszkałym na jego terenie miejsce w placówkach wychowania przedszkolnego. Placówki spełniały wymogi bezpieczeństwa sanitarnego i przeciwpożarowego.

OBSZAR

4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Urząd nie przeprowadzał konkursu ofert dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, o którym mówi art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych²⁷, ponieważ w placówkach publicznych zapewniono miejsca do korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom, którym Miasto miało obowiązek zapewnić możliwość korzystania z tego wychowania i których rodzice się o to ubiegali.

(akta kontroli str. 269-275)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny cząstkowej tego obszaru.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

1. Podjęcie działań w celu ustalenia samorządowych kryteriów rekrutacji zgodnych z art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2203. Poprzednio, tj. przed 1 stycznia 2018 r.: art. 90 ust. 1 g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.).

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykonania
wniosku

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 8 stycznia 2019 r.

Kontroler
Marek Raczkowski
Specjalista kontroli państwowej

p. o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis