



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.025.02.2018

**Pan Jakub Banaszek**  
**Prezydent Miasta Chełm**  
Urząd Miasta Chełm  
ul. Lubelska 65  
22-100 Chełm

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chełm, ul. Lubelska 65, 22-100 Chełm (dalej: <i>Urząd</i> )
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jakub Banaszek – Prezydent Miasta Chełm od 23 listopada 2018 r. (dalej: <i>Prezydent</i> ) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Agata Fisz (od 5 grudnia 2006 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	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. Realizacja 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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Piotr Kwaśniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/168/2018 z 21 listopada 2018 r. Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/171/2018 z 3 grudnia 2018 r. Marek Dałek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/183/2018 z 13 grudnia 2018 r. Edyta Kolano, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/187/2018 z 20 grudnia 2018 r.  (akta kontroli str. 1-5, 344-347)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Miasto Chełm (dalej: *Miasto*) posiadało w pełni adekwatną do potrzeb mieszkańców liczbę miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego. Liczba miejsc przygotowanych w publicznych i niepublicznych placówkach wychowania przedszkolnego zapewniała wszystkim uprawnionym dzieciom zamieszkałym na terenie Miasta dostęp do opieki przedszkolnej. W okresie objętym kontrolą w Mieście podejmowano działania, w tym z wykorzystaniem lokalnej prasy oraz mediów elektronicznych, informujące 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 dziecka i jego rodziny. Proces rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego był prowadzony z wykorzystaniem systemu komputerowego.

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

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

Komisje rekrutacyjne miały możliwość weryfikacji wymaganych informacji o dziecku i jego rodzinie, jednak nie korzystały z tych uprawnień.

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 12 godzin dziennie). Placówki zapewniały bezpieczeństwo sanitarne i przeciwpożarowe, dysponowały placami zabaw oraz oferowały możliwość korzystania z wyżywienia.

Zgodnie z potrzebami i oczekiwaniami rodziców, w roku szkolnym 2017/2018 w okresie wakacji 11 przedszkoli pełniło dyżur oferując dzieciom opiekę, szeroką ofertę zajęć oraz pełne wyżywienie.

W roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019 poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście był wyższy od średniego w województwie lubelskim za 2016 r. odpowiednio o 2,1 oraz 6,1 punktu procentowego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na zaniechaniu przygotowania projektu uchwały aktualizującej sieć prowadzonych przez Miasto przedszkoli oraz zastosowaniu jednego kryterium samorządowego, które nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji. Nieprawidłowości te nie miały wpływu na zapewnienie opieki przedszkolnej wszystkim uprawnionym dzieciom zamieszkałym na terenie Miasta.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>3</sup> 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. W latach 2017 – 2018 Miasto prowadziło 12 przedszkoli (w tym jedno specjalne oraz dwa ogólnodostępne z oddziałami integracyjnymi). W samorządowych szkołach podstawowych Miasto nie prowadziło oddziałów przedszkolnych. W okresie tym, liczba funkcjonujących na terenie Miasta przedszkoli niepublicznych wzrosła z ośmiu do dziewięciu (w tym jeden oddział przedszkolny funkcjonujący w społecznej szkole podstawowej). W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 (według stanu na 30 września) opieką przedszkolną objętych było odpowiednio: 2.395 i 2.459 dzieci, zwiększyła się także liczba dzieci w przedszkolach publicznych (odpowiednio z 1.437 do 1.448).

(akta kontroli str. 91-102,110-115, 122-123)

Na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 – zgodnie z art. 131 ust. 6 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>4</sup> – w drodze uchwały Rady Miasta<sup>5</sup> ustalono zasady i warunki przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego. Określono w niej trzy kryteria obowiązujące

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm., dalej: *Prawo oświatowe*. Przepisy rozdziału 6 powołanej ustawy weszły w życie z dniem 26 stycznia 2017 r., stosownie do postanowień art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm., dalej: *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe*).

<sup>5</sup> Uchwała Nr XXVI/282/17 Rady Miasta Chełm z 28 lutego 2017 r. w sprawie określenia kryteriów rekrutacji wraz z liczbą punktów oraz rodzajów dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Miasto Chełm. Uchwała obowiązywała w całym okresie objętym kontrolą.

w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego<sup>6</sup> (dalej: *kryteria samorządowe*), dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełnienia kryteriów oraz liczbę punktów za spełnienie każdego kryterium.

Na oba objęte kontrolą lata szkolne Prezydent zarządzeniami ustalił terminy czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym do publicznych przedszkoli prowadzonych przez Miasto<sup>7</sup>. Zarządzenia ustalono z zachowaniem terminów określonych odpowiednio w art. 204 ust. 1 pkt 1 Przepisów wprowadzających ustawę - Prawo oświatowe i w art. 154 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 2 Prawa oświatowego. Ustalone terminy na rok szkolny 2017/2018 zabezpieczały możliwość skorzystania z prawa do postępowania odwoławczego, przewidzianego art. 158 ust. 6-9 Prawa oświatowego. Natomiast harmonogram rekrutacji na rok szkolny 2018/2019 mógł utrudniać możliwość realizacji tego uprawnienia, bowiem określony w nim termin złożenia wniosku w rekrutacji uzupełniającej upływał po 5 dniach (23 kwietnia 2018 r.) od podania do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych (18 kwietnia 2018 r.). Tym samym, rekrutacja uzupełniająca rozpoczynała się, gdy mogły jeszcze być nierozpatrzone odwołania od wyników pierwszego etapu rekrutacji. Według art. 158 ust. 6-9 Prawa oświatowego, terminy przewidziane dla czynności w postępowaniu odwoławczym wynoszą: [1] dla wystąpienia do komisji rekrutacyjnej o uzasadnienie nieprzyjęcia dziecka – siedem dni od dnia podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych, [2] dla sporządzenia ww. uzasadnienia – pięć dni, [3] dla wniesienia odwołania do dyrektora – siedem dni od otrzymania uzasadnienia, [4] dla rozpatrzenia odwołania przez dyrektora – siedem dni od jego otrzymania (łącznie może upłynąć 26 dni).

(akta kontroli str. 6-30)

Dyrektor Wydziału Oświaty wyjaśniła, że rozpoczęcie postępowania uzupełniającego zostało ustalone na 23 kwietnia 2018 r. z uwagi na przeprowadzoną analizę potrzeb w zakresie liczby dzieci przewidzianych do objęcia wychowaniem przedszkolnym i zamieszkałych na terenie Miasta według której liczba miejsc tworzonych w publicznych przedszkolach oraz liczba miejsc, którymi dysponowały przedszkola niepubliczne była dużo wyższa, niż liczba dzieci zamieszkałych w Mieście. Ponadto w poprzednich latach wszystkim dzieciom zgłoszonym podczas rekrutacji, a nie przyjętym do wybranego przedszkola, Prezydent wskazał miejsce realizacji wychowania przedszkolnego. Urząd na bieżąco monitorował przebieg procesu rekrutacji i gdy liczba dzieci zgłoszonych do rekrutacji przewyższyła liczbę proponowanych miejsc, już rozważano możliwość utworzenia dodatkowego oddziału. Po pierwszym etapie naboru we wszystkich placówkach publicznych zostało ogółem 49 wolnych miejsc (na 1.440 miejsc przyjęto 1.391 dzieci), natomiast tylko jeden rodzic skorzystał z uprawnienia do złożenia odwołania od decyzji komisji rekrutacyjnej. Dziecko to zostało przyjęte do nowoutworzonego oddziału we wskazanym przedszkolu.

(akta kontroli str. 329-340)

<sup>6</sup> Ustalono następujące kryteria: pozostawanie rodziców/opiekunów prawnych kandydata w zatrudnieniu, prowadzenie przez nich działalności gospodarczej, uczących się lub studiujących w systemie dziennym (10 pkt), zadeklarowanie przez rodziców/opiekunów prawnych kandydata korzystania przez niego z pełnej oferty przedszkola na pobyt dłuższy niż 5 godzin (6 pkt), rodzeństwo kandydata kontynuującego edukację przedszkolną w przedszkolu pierwszego wyboru (3 pkt).

<sup>7</sup> Zarządzenia Prezydenta Miasta Chełm: Nr 784/17 z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie ustalenia terminów przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego, w tym terminów składania dokumentów na rok szkolny 2017/2018 do publicznych przedszkoli oraz klas pierwszych publicznych szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Chełm oraz Nr 1097/18 z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie określenia terminów przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego, w tym terminów składania dokumentów na rok szkolny 2018/2019 do publicznych przedszkoli oraz klas pierwszych publicznych szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Chełm, dalej: *Zarządzenie w sprawie terminów rekrutacji 2018/2019*.

W postępowaniu rekrutacyjnym na rok szkolny 2017/2018 Miasto nie skorzystało z uprawnienia określonego w art. 152 Prawa oświatowego w zakresie określenia wzoru wniosku o przyjęcie do publicznego przedszkola. Ujednoczony wzór wniosku został opracowany na rok szkolny 2017/2018 przez pracownika Wydziału Oświaty i przekazany, do wykorzystania, dyrektorom przedszkoli. W postępowaniu rekrutacyjnym na kolejny rok szkolny Prezydent określił<sup>8</sup> wzór wniosku o przyjęcie do publicznego przedszkola zgodnie z ww. artykułem.

(akta kontroli str. 44-46, 50-63)

Rodzice/opiekunowie prawni wnoszący o przyjęcie dziecka do placówki wychowania przedszkolnego składali do dyrektora tej placówki wnioski o przyjęcie, które zawierały elementy wymienione w art. 150 ust. 1 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. 50-63)

Dyrektorzy zostali poinformowani, że komisja rekrutacyjna, zgodnie z art. 150 ust. 7 Prawa oświatowego, może żądać dokumentów potwierdzających okoliczności zawarte w oświadczeniach, a w celu potwierdzenia tych okoliczności skorzystać z uprawnień wskazanych w art. 150 ust. 8 Prawa oświatowego. W latach objętych kontrolą, komisje rekrutacyjne nie zwracały się do Prezydenta o zweryfikowanie spełnienia przez kandydatów do przedszkoli kryteriów rekrutacyjnych.

Według Dyrektora Wydziału Oświaty, rodzice dzieci ubiegających się o przyjęcie do publicznych przedszkoli byli informowani o możliwości zasięgnięcia przez przewodniczących komisji rekrutacyjnych informacji o okolicznościach potwierdzających informacje podane przez nich w oświadczeniach za pośrednictwem dyrektorów przedszkoli (podczas rozmów telefonicznych, bądź bezpośrednio z rodzicami) oraz pracowników przedszkoli obsługujących proces rekrutacji. Pracownik Wydziału Oświaty informował rodziców, którzy bezpośrednio kontaktowali się z Urzędem.

(akta kontroli str. str. 38-43, 88-89, 342-343)

**2.** W ramach informowania mieszkańców o sprawach związanych z rekrutacją do przedszkoli prowadzonych przez Miasto w roku szkolnym 2018/2019 na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu opublikowano:

- uchwałę Rady Miasta w sprawie określenia kryteriów rekrutacji wraz z liczbą punktów oraz rodzajów dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli,
- zarządzenie Prezydenta w sprawie określenia terminów przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego, w tym terminów składania dokumentów.

Urząd za pośrednictwem strony internetowej oraz prasy lokalnej informował mieszkańców o dostępnych miejscach w placówkach wychowania przedszkolnego, szczegółowych warunkach realizacji i odpłatności za opiekę oraz zasadach ubiegania się o miejsce w placówkach wychowania przedszkolnego. Udostępnione

<sup>8</sup> Zarządzeniem Prezydenta Miasta Chełm Nr 1129/18 z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyjęcie do publicznego przedszkola na rok szkolny 2018/2019.

w ten sposób ogłoszenia zawierały m.in.: opisy placówek wychowania przedszkolnego, ogólną liczbę miejsc, w tym również w rozbiciu na grupy wiekowe, tj. grupy młodsze dla dzieci trzyletnich i czteroletnich i grupy starsze; liczbę miejsc w oddziałach integracyjnych; godziny pracy placówki; oferowaną pomoc psychologiczno-pedagogiczną oraz dodatkowe zajęcia. Informowano także rodziców o możliwości korzystania w przedszkolu z wyżywienia. Ponadto na stronie internetowej Urzędu, w zakładce „Rekrutacja do przedszkoli” przedstawiono zasady rekrutacji na rok szkolny 2018/2019 oraz udostępniono informator zawierający ofertę publicznych przedszkoli znajdujących się na terenie Miasta. Rodzicom umożliwiono przeglądanie ofert przedszkoli, w których znalazły się m.in. informacje dotyczące oferty edukacyjnej oraz szczegółowy opis sposobu realizacji opieki przedszkolnej. Urząd prowadził rekrutację z wykorzystaniem systemu elektronicznego. Na stronie systemu rekrutacji dostępne były wzory wymaganych oświadczeń, harmonogram naboru oraz instrukcja działania systemu.

Dyrektor Wydziału Oświaty wyjaśniła, że w roku szkolnym 2017/2018 wszelkie informacje dotyczące przebiegu procesu naboru, zasad wynikających z przepisów prawa w tym zakresie oraz obowiązujących dokumentów i druków zamieszczano na stronie Urzędu oraz na stronach internetowych przedszkoli i tablicach ogłoszeń w przedszkolach. Szczegółowa informacja dotycząca oferty przedszkoli, grup rekrutacyjnych, bazy lokalowej, warunków organizowania opieki i wychowania była dostępna również na stronie internetowej systemu wspomagającego proces rekrutacji, gdzie rodzice mogli zapoznać się z harmonogramem naboru, instrukcjami dotyczącymi korzystania z systemu oraz pobrać dokumenty (wniosek i oświadczenia).

(akta kontroli str. 47-49, 71-87, 311-313, 348)

Uchwałami Rady Miasta<sup>9</sup> ustalono wysokość opłat za korzystanie z placówek wychowania przedszkolnego. Przedszkola publiczne zapewniały bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę przez siedem godzin w dniach pracy przedszkola, tj. od godziny 6.00 do godziny 13.00. Za czas przekraczający wskazany wymiar zajęć, ustalono opłatę w wysokości 1 zł za każdą godzinę zajęć objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy sześć lat. W przypadku, gdy do przedszkola uczęszczało dwoje lub więcej dzieci z jednej rodziny opłatę obniżono o 25% za drugie i o 50% za każde następne dziecko. Gdy z usług przedszkola korzystało dziecko z rodziny, w której dochód na jedną osobę w rodzinie nie przekraczał dochodu obowiązującego przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego, opłatę obniżono o 50%. Natomiast, w przypadku, gdy z przedszkola korzystało drugie i kolejne dziecko z rodziny, w której dochód na jedną osobę w rodzinie nie przekraczał dochodu obowiązującego przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego opłatę obniżono o 75%.

NIK zwraca uwagę, że ustalenie konkretnych godzin bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach prowadzonych przez Miasto (od 6.00 do 13.00), nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego<sup>10</sup>.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że określenie stałych godzin bezpłatnej opieki w przedszkolach miało charakter doprecyzowujący i umożliwiający dyrektorom zaplanowanie organizacji pracy przedszkola. Zapis wskazujący czas (w znaczeniu –

<sup>9</sup> Nr XLIV/501/14 z dnia 28 sierpnia 2014 r. oraz Nr XXXVII/446/18 z 18 kwietnia 2018 r.

<sup>10</sup> Wojewoda Podkarpacki w rozstrzygnięciu nadzorczym (sygn. akt P-II.4131.2.34.2018) stwierdził nieważność § 1 uchwały Rady Gminy Chmielnik z 23 stycznia 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w prowadzonych przez Gminę Chmielnik oddziałach przedszkolnych w zakresie ustalenia konkretnych (od 8.00 do 13.00) godzin bezpłatnego nauczania (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 907).

godziny) realizacji bezpłatnego nauczania ułatwia naliczenie dyrektorom wysokości opłat za korzystanie przez dane dziecko z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Ponadto zapisy uchwały Nr XXXVII/446/18 nie były kwestionowane przez nadzór Wojewody Lubelskiego. Przy konstruowaniu ww. uchwały wzięto pod uwagę wyjaśnienia Ministerstwa Edukacji Narodowej (dalej: MEN) z 1 marca 2018 r. zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa w odniesieniu do stosowania zapisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych w zakresie naliczania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego. W świetle wyjaśnień MEN ustalenie wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez gminę następuje w drodze uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 52 ust. 1 i 2 tej ustawy. Obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w wysokości określonej we wspomnianej uchwale wynika wprost z przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym i aktualizuje się z chwilą rozpoczęcia korzystania z tego świadczenia. Dyrektor przedszkola, w drodze czynności materialno-technicznych, dokonuje stosownego obliczenia miesięcznej należności wynikającej z liczby godzin, w których dziecko korzystało w danym miesiącu z wychowania przedszkolnego.

(akta kontroli str. 31-43)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że przyjęte w Mieście jedno, spośród trzech kryteriów samorządowych, tj. zadeklarowanie przez rodziców/opiekunów prawnych kandydata korzystania przez niego z pełnej oferty przedszkola na pobyt dłuższy niż 5 godzin, 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 odmiennie<sup>11</sup>. Kryterium to wskazywało 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 gminnym<sup>12</sup> przygotowanie projektu uchwały Rady Miasta należało do zadań Prezydenta Miasta. Rada Miasta podjęła uchwałę zgodnie z projektem przedłożonym przez Prezydenta Miasta.

W sprawie powyższego kryterium Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że takie kryterium wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym rodziców dzieci w wieku przedszkolnym, którzy muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodziny. Dla rodziców uczących się, pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy lub którzy wykonują pracę zmianowo, objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym dłuższym niż 5 godzin jest znacznym ułatwieniem przy jednoczesnym zapewnieniu dziecku wszechstronnego rozwoju, które oferuje korzystanie z pełnej oferty proponowanych przez przedszkole zajęć dodatkowych.

(akta kontroli str. 6-19, 38-43, 282-291)

<sup>11</sup> Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr NP.11.4131.1.285.2017 (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 za samo tylko złożenie oświadczenia wskazującego, że dany podmiot zachowa się w przyszłości w określony sposób nie daje pewności innym uczestnikom rekrutacji.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

NIK odstępuje od formułowania nieprawidłowości dotyczącej przekroczenia delegacji zawartej w art. 13 ust. 1 pkt 2 Prawa oświatowego i wskazania konkretnych godzin bezpłatnego nauczania, z uwagi na ustalenie przez Radę Miasta szerszego, niż określony ww. przepisem, zakresu godzin bezpłatnej opieki przedszkolnej.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 prawidłowo ustalono zasady i warunki przyjęcia do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, w tym dwa z trzech kryteriów samorządowych branych pod uwagę w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego. Natomiast kryterium dotyczące zadeklarowania przez rodziców/opiekunów prawnych kandydata korzystania przez niego z pełniej oferty przedszkola na pobyt dłuższy, niż pięć godzin nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji. Prezydent terminowo ustalił harmonogram postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego na oba lata, w tym terminy składania dokumentów oraz podał do publicznej wiadomości zarówno kryteria, jak i terminarz rekrutacji. Jednak określone na rok szkolny 2018/2019 krótkie terminy działań rekrutacyjnych mogły utrudniać realizację ustawowego prawa do postępowania odwoławczego. Mieszkańcy Miasta byli informowani o zasadach, kryteriach i terminach postępowań rekrutacyjnych.

#### OBSZAR

## 2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

#### Opis stanu faktycznego

1. Jednym z miejskich priorytetów *Strategii Rozwoju Miasta Chełm. Aktualizacja na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030* (dalej: *Strategia*) było zapewnienie wystarczającej liczby miejsc dla dzieci w żłobkach i przedszkolach. Jednym z celów strategicznych było zapewnienie dostępu do nowoczesnej i efektywnej oświaty poprzez m.in. zapewnienie wystarczającej liczby miejsc w placówkach oświatowych. Wskazano także na odpowiedzialne prowadzenie procesu rekrutacji i informowanie o nim. Osiągnięcie efektów tego celu strategicznego powinno wynikać z monitorowania zapotrzebowania i zapewniania dostępu do przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego.

Na potrzeby opracowania powyższego dokumentu przeprowadzono badanie sondażowe według którego 43% mieszkańców uważało, że w Mieście jest wystarczająca liczba przedszkoli, 19% – raczej niewystarczająca, 7% – zdecydowanie niewystarczająca, a 31% nie miało zdania. Dla 47% mieszkańców przedszkola rozmieszczone były w dogodnej lokalizacji, 14% – uważało, że raczej nie, 4% – zdecydowanie nie, a pozostałe osoby nie miały zdania. W sondażu tym, 52% mieszkańców bardzo dobrze i dobrze oceniło poziom wychowania przedszkolnego, 25% – średnio, 7% – słabo, 3% – źle, a pozostałe osoby nie miały zdania. Łatwość dostępu do wychowania przedszkolnego 38% mieszkańców oceniło bardzo dobrze i dobrze, 30% – średnio, 12% – słabo, 8% – źle, a pozostali – nie mieli zdania.

W okresie obowiązywania Strategii Urząd nie monitorował osiągniętych efektów. Zastępca Dyrektora Wydziału Rozwoju, Promocji i Współpracy z Zagranicą wyjaśnił, że sprawozdanie z realizacji Strategii było zaplanowane na październik 2018 r., jednak w związku z koniecznością dostosowania dokumentów strategicznych do wymogów określonych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w zakresie polityki miejskiej oraz włączenia miast subregionalnych do Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych niezbędne okazało się sporządzenie aktualnej diagnozy sytuacji społeczno – gospodarczej Miasta, która jednocześnie będzie stanowić analizę

osiągnięcia celów Strategii. Sprawozdanie z realizacji Strategii zaplanowano na kwiecień 2019 r. Okres sprawozdawczy będzie dotyczył lat 2015 – 2018.

(akta kontroli str. 292-303)

Strategia Rozwoju Chełmskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030 oraz Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020 nie odnosiły się do zagadnień związanych z funkcjonowaniem i rozwojem publicznych placówek wychowania przedszkolnego.

(akta kontroli str. 90)

2. Wydział Oświaty rokrocznie przygotowywał własne opracowania niezbędne do zaplanowania rekrutacji dzieci do przedszkoli. Według analiz Wydziału liczba dzieci przewidywanych do objęcia opieką przedszkolną zmniejszyła się z 2.356 w roku 2017/2018 do 2.328 w roku 2018/2019, a liczba dzieci sześciolletnich zobowiązanych do odbycia obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego – z 589 do 582.

Analizy te opierano na danych statystycznych otrzymanych z Biura Ewidencji Ludności Urzędu, tj. liczby dzieci zameldowanych (na pobyt stały i czasowy) na terenie Miasta, którym gmina miała obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego oraz zobowiązanych do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego. Łącznie liczba wszystkich dzieci zameldowanych (na pobyt stały i czasowy) zmniejszyła się z 2.403 w roku 2017/2018 do 2.360 w roku następnym i w poszczególnych grupach wiekowych wynosiła:

– od 2,5 do 3 lat zmalała ze 138 w roku szkolnym 2017/2018 do 125 w roku 2018/2019,

– trzyletnich zmniejszyła się z 566 do 553,

– czteroletnich wzrosła z 531 do 566,

– pięcioletnich zmniejszyła się z 585 do 531,

– sześciolletnich wzrosła z 583 do 585.

(akta kontroli str. 38-43, 91-102, 118-119)

Dyrektor Wydziału Oświaty wyjaśniła, że Urząd nie posiada informacji dotyczących liczby dzieci zamieszkałych na terenie Miasta uprawnionych do objęcia wychowaniem przedszkolnym. Przewidywaną liczbę dzieci do objęcia wychowaniem przedszkolnym ustalano w oparciu o liczbę dzieci urodzonych w poszczególnych latach i zameldowanych w Mieście, według danych Biura Ewidencji Ludności. Analizując potrzeby w zakresie liczby dzieci przewidzianych do objęcia wychowaniem przedszkolnym brano pod uwagę m.in. liczbę dzieci w wieku dwóch i pół do pięciu lat już objętych wychowaniem przedszkolnym, które w kolejnym roku będą kontynuować edukację przedszkolną oraz dzieci sześciolletnich, którym należy zapewnić miejsce realizacji rocznego przygotowania szkolnego, liczbę miejsc w publicznych przedszkolach oraz liczbę miejsc w placówkach niepublicznych oraz ewentualną możliwość utworzenia dodatkowych oddziałów. Ponadto w roku szkolnym 2017/2018, po zakończeniu pierwszego etapu rekrutacji utworzono dwa dodatkowe oddziały w Przedszkolu Nr 13, natomiast na rok szkolny 2018/2019 – po zakończeniu drugiego etapu utworzono w tym przedszkolu dodatkowo jeden oddział.

(akta kontroli str. 88-89, 342-343)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Zapewnienie opieki przedszkolnej dzieciom zamieszkałym na terenie Miasta było przedmiotem analiz prowadzonych przez pracowników Wydziału Oświaty Urzędu. Opracowane dokumenty planistyczne/strategiczne Miasta nie zawierały

kompleksowej analizie funkcjonowania i rozwoju placówek wychowania przedszkolnego. W dokumentach tych nie określono również liczby dzieci, dla których Miasto będzie zobowiązane zapewnić miejsca w przedszkolach w poszczególnych latach obowiązywania tych dokumentów.

OBSZAR

### **3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej**

Opis stanu faktycznego

1. Rada Miasta, stosownie do wymogów art. 14a ust. 1 i 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>13</sup> ustaliła – w drodze uchwały<sup>14</sup> – sieć prowadzonych przez Miasto przedszkoli publicznych. Obowiązujący w dniu przyjęcia uchwały w sprawie sieci przedszkoli stan prawny nie obligował do jej opiniowania przez Lubelskiego Kuratora Oświaty. Ustaloną sieć przedszkoli stanowiło 11 przedszkoli ogólnodostępnych.

(akta kontroli str. 108-109)

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 funkcjonowało 12 placówek wychowania przedszkolnego, w tym Przedszkole Specjalne Nr 18, z 61 i 63 oddziałami przedszkolnymi, w których liczba miejsc wynosiła 1.460 i 1.494. W okresie objętym kontrolą utworzono trzy nowe oddziały przedszkolne – dwa w roku szkolnym 2017/2018 i jeden w roku szkolnym 2018/2019 w celu zaspokojenia zapotrzebowania społecznego w tym zakresie. Wszystkie trzy oddziały uruchomiono w zmodernizowanym budynku Przedszkola Miejskiego nr 13. W szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto nie utworzono oddziałów przedszkolnych.

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, miejsca w przedszkolach publicznych były zapewnione dla 60,8% i 63,3% dzieci zameldowanych na pobyt stały bądź czasowy, a zarazem 62,0% i 64,2% dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym.

Po uwzględnieniu miejsc w przedszkolach niepublicznych (odpowiednio 1.166 i 1.218) dostęp na opieki przedszkolnej zapewniono wszystkim dzieciom w wieku przedszkolnym zameldowanym na terenie Chełma.

Z placówek oświatowych położonych na terenie Miasta w roku szkolnym 2017/2018 korzystało 360 dzieci w wieku od trzech do sześciu lat spoza Chełma, w tym 137 w przedszkolach publicznych i 223 w przedszkolach niepublicznych, a w roku szkolnym 2018/2019 - 361 dzieci (odpowiednio 111 i 250).

Roczne przygotowanie przedszkolne było realizowane we wszystkich publicznych przedszkolach, w grupach przeznaczonych dla dzieci sześciolletnich, jak również dla dzieci pięcioletnich i sześciolletnich. W roku szkolnym 2017/2018 realizowane było w 21 oddziałach w przedszkolach publicznych ogólnodostępnych i w jednym oddziale w Przedszkolu Specjalnym nr 18, natomiast w roku szkolnym 2018/2019 w 22 oddziałach ogólnodostępnych i w jednym oddziale ww. Przedszkola Specjalnego.

(akta kontroli str. 91-107, 110-117, 122-124, )

2. Rekrutacja do placówek wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 była prowadzona z zastosowaniem systemu informatycznego. Poniższe dane dotyczą wniosków zgłoszonych do rozpatrzenia w pierwszym etapie rekrutacji. W roku szkolnym 2017/2018 rodzice dzieci złożyli 1.124 wnioski o kontynuację

<sup>13</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm.

<sup>14</sup> Uchwała Rady Miasta Chełm nr XXXIX/446/14 z 26 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Miasto Chełm.

opieki przedszkolnej w placówkach publicznych. Ogólna liczba wolnych miejsc, pomniejszona o liczbę dzieci kontynuujących opiekę, wynosiła 279 i była mniejsza o 50 miejsc w stosunku do nowych 329 wniosków złożonych przez rodziców dzieci. Trzy przedszkola<sup>15</sup> dysponowały nadwyżką wolnych miejsc w stosunku do liczby nowych wniosków (złożono 83 wnioski na 97 miejsc). Do pozostałych ośmiu przedszkoli miejskich złożono 246 wniosków na 182 wolne miejsca. W roku szkolnym 2018/2019 liczba wniosków o kontynuację była mniejsza o 89 w stosunku do roku poprzedniego i wynosiła 1.035. Ogółem wolnych miejsc w przedszkolach, po uwzględnieniu liczby dzieci kontynuujących opiekę przedszkolną, było więcej niż nowych wniosków (431 miejsc i 428 wniosków). Sześć przedszkoli<sup>16</sup> dysponowało nadwyżką wolnych miejsc w stosunku do złożonych nowych wniosków (207 miejsc i 167 wniosków). W jednym przedszkolu<sup>17</sup> złożono 35 wniosków na 35 miejsc, a w pozostałych czterech<sup>18</sup> liczba miejsc była mniejsza od liczby złożonych wniosków (189 miejsc i 226 wniosków).

(akta kontroli str. 95)

Analiza ewidencji skarg i wniosków Urzędu za lata 2017-2018 wykazała, że w tym okresie nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania przedszkoli samorządowych. Podczas prowadzonej rekrutacji w roku szkolnym 2017/2018 rodzice dzieci nieprzyjętych do przedszkoli nie złożyli odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnych. W postępowaniu 2018/2019 jeden rodzic skorzystał z prawa do postępowania odwoławczego, przewidzianego art. 158 ust. 6-9 Prawa oświatowego, tj. złożył wniosek o sporządzenie uzasadnienia odmowy przyjęcia dziecka do przedszkola oraz odwołanie od rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej<sup>19</sup>. Dziecko zostało przyjęte do przedszkola wskazanego w pierwszym wyborze, do oddziału utworzonego po zakończeniu drugiego etapu rekrutacji.

W ramach kontroli zarządczej prowadzonej w Urzędzie nie zidentyfikowano ryzyka nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego.

(akta kontroli str. 184-191, 328-340)

**3.** Analiza danych dotyczących rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego wykazała, że:

– w roku szkolnym 2017/2018 liczba dzieci: niezakwalifikowanych wyniosła 62, nieprzyjętych w postępowaniu rekrutacyjnym – 59, nie było dzieci nieprzyjętych w postępowaniu uzupełniającym, a 59 dzieciom wskazano wolne miejsca w innych placówkach,

– w roku szkolnym 2018/2019 liczba dzieci: niezakwalifikowanych wyniosła 59, nieprzyjętych w postępowaniu rekrutacyjnym – 59, nieprzyjętych w postępowaniu uzupełniającym – 17, dzieci, którym wskazano miejsce w innym przedszkolu – 58.

(akta kontroli str. 96)

Na podstawie analizy dokumentacji określającej zasady rekrutacji oraz wyników naboru do czterech placówek wychowania przedszkolnego<sup>20</sup> ustalono, że:

– w roku szkolnym 2018/2019 rekrutacja była przeprowadzona w terminach określonych przez Prezydenta zarządzeniem w sprawie terminów rekrutacji 2018/2019,

<sup>15</sup> Nr 3, 8 i 13.

<sup>16</sup> Nr 2, 6, 8, 11, 12 i 14.

<sup>17</sup> Nr 5.

<sup>18</sup> Nr 3, 10, 13 i 15.

<sup>19</sup> 11.04.2018 r., tj. jeden dzień po podaniu do publicznej wiadomości listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych do przedszkola rodzice złożyli do przewodniczącego komisji rekrutacyjnej wniosek o sporządzenie uzasadnienia odmowy przyjęcia dziecka do przedszkola, 17.04.2018 r. (z jednodniowym opóźnieniem) komisja rekrutacyjna sporządziła uzasadnienie, 18 kwietnia 2018 r. rodzice złożyli do dyrektora przedszkola odwołanie, a 25.04.2018 r. dyrektor wydał decyzję utrzymującą w mocy stanowisko komisji rekrutacyjnej.

<sup>20</sup> Analizą objęto dokumentację rekrutacyjną Przedszkoli Miejskich: nr 2, nr 3, nr 12 i nr 15 w roku szkolnym 2018/2019.

- postępowania rekrutacyjne zostały przeprowadzone przez komisje rekrutacyjne powołane przez dyrektorów placówek, które sporządzały protokoły z posiedzenia komisji,
- komisje sporządzały wymagane listy kandydatów, w tym zakwalifikowanych i przyjętych. W przypadku nieprzyjęcia kandydatów z powodu braku miejsca w danym przedszkolu dyrektorzy informowali Prezydenta o liczbie dzieci nieprzyjętych do przedszkola.

(akta kontroli str. 125-174)

W roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019, zgodnie z art. 31 ust. 11 Prawa oświatowego, rodzicom dzieci nieprzyjętych Prezydent pisemnie wskazał miejsce w innym przedszkolu odpowiednio: 59 i 58 dzieciom. Warunki realizacji opieki przedszkolnej oraz czas pracy wskazanych<sup>21</sup> przez Prezydenta placówek były zbliżone do tych placówek, do których nie przyjęto dzieci. Wśród wskazanych placówek były takie, które znajdowały się w niedalekiej odległości (do 2,6 km) od placówek o przyjęcie, do których wnioskowali rodzice.

Dyrektor Wydziału Oświaty wyjaśniła, że Urząd nie posiada informacji czy rodzice dzieci, którym Prezydent pisemnie wskazał inne przedszkole skorzystali z przedstawionej propozycji.

(akta kontroli str. 88-89, 314, 342-343)

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego, tj. odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (z uwzględnieniem placówek niepublicznych) do liczby dzieci zameldowanych w Mieście, wynosił odpowiednio w roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019:

- dzieci w wieku od 2,5 do 3 lat: 34,1% i 30,4%,
- dzieci trzyletnich: 79,2% i 87,2%,
- dzieci czteroletnich: 84,2% i 91,2%,
- dzieci pięcioletnich: 93,3% i 87,8%,
- dzieci sześcioletnich: 86,1% i 93,3%.

Ogółem poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście wyniósł: w roku szkolnym 2017/2018 – 82,8%, w roku szkolnym 2018/2018 – 86,8%. Średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w województwie lubelskim w 2016 r. wyniósł 80,7%.

(akta kontroli str. 99, 124, 349)

Poziom wykorzystania miejsc<sup>22</sup> w placówkach przedszkolnych w roku szkolnym 2017/2018 wynosił od 44,4% (Przedszkole Specjalne Nr 18) do 100% (w pięciu placówkach), w roku szkolnym 2018/2019 – od 87,5% do 100% (w trzech placówkach).

(akta kontroli str. 103-107, 112, 115)

Podczas prowadzonej rekrutacji do publicznych placówek nie było możliwości ubiegania się dzieci zamieszkałych poza Miastem do przedszkoli. Dzieci spoza Miasta, które uczęszczają do publicznych przedszkoli są to dzieci przyjęte w trakcie roku szkolnego (o czym decyduje dyrektor) lub takie, których rodzice zmienili miejsce zamieszkania.

(akta kontroli str. 329-340)

**4. Miasto zapewniło prawidłowe warunki organizacyjne i bezpieczeństwa realizacji opieki przedszkolnej:**

<sup>21</sup> Szczegółowa analiza objęto dokumentację 30 dzieci.

<sup>22</sup> Stan na 30 września.

- w oddziałach ogólnodostępnych zapewniono opiekę w grupach obejmujących dzieci w zbliżonym wieku (jednolite wiekowo bądź łączące np. trzylatki i czterolatki, czterolatki i pięcioletki albo pięcioletki i sześciolatki),
  - liczebność grup w oddziałach ogólnodostępnych nie przekraczała 25 dzieci, a w oddziale integracyjnym 20 dzieci, zgodnie z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli<sup>23</sup>,
  - możliwość korzystania z opieki w szerokim zakresie czasowym od godziny 6.00 do 18.00, przy czym trzy placówki były czynne od 6.30 do 17.00, jedna od 6.30 do 18.00, pięć od 6.00 do 17.00, dwie w godz. 6.00 -18.00. Przedszkole Specjalne Nr 18 było czynne od godziny 8.00 do 16.00.
- Cztery<sup>24</sup> placówki były czynne od godziny 6.30, a Przedszkole Specjalne Nr 18 od godziny 8.00, co uniemożliwiało rodzicom skorzystanie z pełnej oferty bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki dziecka, jaką zapewniała Uchwała Rady Miasta<sup>25</sup>, tj. od godziny 6.00 w dniach pracy przedszkola,
- nie było przypadków zapewnienia opieki tylko przez pięć godzin dziennie,
  - we wszystkich przedszkolach zapewniono dostęp do placów zabaw,
  - we wszystkich przedszkolach funkcjonowała kuchnia, w 11 - dzieci spożywały posiłki w salach<sup>26</sup>, dzieci mogły skorzystać z trzech posiłków, tj. śniadania, obiadu i podwieczorka.

(akta kontroli str. 35-37, 91,97-102, 120-121, 319-327, 329-340)

Według Dyrektora Wydziału Oświaty, konieczność stosowania specjalnej diety żywieniowej jest zgłaszana indywidualnie przez rodziców do dyrektora przedszkola. W przypadku, gdy istnieje konieczność stosowania diety, istnieje możliwość dostosowania jadłospisu dla dzieci tego wymagających, tj. diety eliminacyjnej dla dzieci posiadających zaświadczenie lekarskie o konieczności diety, np. nietolerancja laktozy – dieta bezmleczna, nietolerancja orzechów – niepodawanie produktów mogących zawierać orzechy.

(akta kontroli str. 304, 315-318)

W roku szkolnym 2017/2018 dyżury wakacyjne pełniło 11 przedszkoli, z wyjątkiem Przedszkola Specjalnego Nr 18. Każda placówka pełniła dwutygodniowy dyżur. Z opieki przedszkolnej podczas wakacji skorzystało 401 dzieci (od 19 do 77 w jednej dyżurnej placówce). W dyżurujących przedszkolach zapewniono opiekę dla wszystkich dzieci zgłoszonych przez rodziców. Terminy dyżurów nie były ustalane na wspólny wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola lub rady rodziców. Dyrektor Wydziału Oświaty wyjaśniła, że przerwy w funkcjonowaniu przedszkoli w okresie wakacyjnym w roku szkolnym 2017/2018 zostały ustalone w imieniu organu prowadzącego z dyrektorami przedszkoli w taki sposób, aby optymalnie wykorzystać sieć funkcjonujących przedszkoli, rozkładając równomiernie terminy pełnienia dyżurów w kolejnych tygodniach w różnych obszarach Miasta. Dyrektorzy placówek, mając w taki sposób określony plan dyżurów mogli w należyty sposób zaplanować urlopy nauczycieli oraz przeprowadzić ewentualne naprawy i prace remontowe niezbędne do wykonania przed kolejnym rokiem szkolnym. Terminy dyżurów były ustalone w styczniu oraz podane do publicznej wiadomości, co pozwalało rodzicom odpowiednio wcześniej zaplanować urlopy lub rozważyć

<sup>23</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 649, ze zm.

<sup>24</sup> Przedszkola Nr: 2, 11, 14 i 15.

<sup>25</sup> Nr XLIV/501/14 z dnia 28 sierpnia 2014 r. oraz Nr XXXVII/446/18 z 18 kwietnia 2018 r.

<sup>26</sup> Z wyjątkiem Przedszkola Specjalnego Nr 18.

zapewnienie dzieciom opieki podczas dyżuru przedszkola, którym byli zainteresowani.

(akta kontroli str. 88-89, 304, 329-340, 342-343)

W czterech<sup>27</sup> wybranych do analizy placówkach wychowania przedszkolnego 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 placówkach<sup>28</sup>. 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 przedszkolach tych w latach 2017-2018 kontrole stanu technicznego obiektów przeprowadzały podmioty zewnętrzne, w tym: Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Chełmie, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Miasta Chełma, Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Chełmie, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie, Oddział w Chełmie – nie stwierdzając istotnych nieprawidłowości<sup>29</sup>.

Okresowe kontrole roczne stanu technicznego budynków, wymagane art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>30</sup> przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej nie wykazały zagrożenia dla ludzi lub mienia. W wyniku tych kontroli zalecano jednak przeprowadzenie remontów, celem poprawy bezpieczeństwa użytkowanych obiektów. Zalecenia dotyczyły m.in. obróbek gzymsów, uzupełnienia ubytków murów ogrodzenia, zaplanowania remontu schodów wejścia głównego, uzupełnienia ubytków tynku elewacji, remontu tarasów czy zaplanowania remontu chodników placów zabaw. Formułując zalecenia, osoby dokonujące ww. kontroli nie określały terminów ich wykonania.

W związku z zaleceniami, dyrektorzy czterech analizowanych przedszkoli wnioskowali o przydzielenie środków na wykonanie prac remontowych. Na realizację zadań związanych z remontami tych przedszkoli w 2017 r. wydatkowano 120,6 tys. zł, a do 30 listopada 2018 r. – 120 tys. zł.

Według Zastępcy Prezydenta, Urząd zapewnił dyrektorom przedszkoli bieżącą pomoc w doradztwie technicznym oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi realizowanymi w placówkach poprzez pracownika Wydziału Oświaty posiadającego odpowiednie kwalifikacje zawodowe wynikające z przepisów ustawy Prawo budowlane.

Lubelski Kurator Oświaty w jednym przedszkolu przeprowadził kontrolę w zakresie zgodności z przepisami prawa przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli na rok szkolny 2018/2019. Po zakończeniu tej kontroli nie wydano zaleceń.

(akta kontroli str. 175-183, 341, 329-340)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zaniechaniu przygotowania projektu uchwały aktualizującej sieć prowadzonych przez Miasto przedszkoli, w konsekwencji

<sup>27</sup> Przedszkola Nr: 6, 8, 11 i 12.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

<sup>29</sup> Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Miasta Chełma w jednym przedszkolu zalecił poprawić mocowania w ziemi wagonika drewnianego oraz pochwyty przy zjeżdżalniach, a nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli przeprowadzonej przez Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Chełmie zostały usunięte w trakcie kontroli.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

– wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 32 ust. 1 Prawa oświatowego – Rada Miasta Chełm nie ustaliła aktualnej sieci prowadzonych przez Miasto przedszkoli. Ustalona w 2014 r. sieć publicznych przedszkoli nie odpowiadała faktycznemu stanowi organizacyjnemu placówek wychowania przedszkolnego, co naruszało przepisy art. 32 ust. 1 Prawa oświatowego. Od 1 września 1990 r. funkcjonowało Przedszkole Specjalne Nr 18, które nie było objęte siecią przedszkoli ustaloną w 2014 r.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że przygotowując projekt uchwały z 2014 r. wzorowano się na uchwale podjętej w 2004 r., która nie zawierała Przedszkola Specjalnego Nr 18. W związku z powyższym w styczniu 2019 r. zostanie przygotowany nowy projekt uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Miasto Chełm z uwzględnieniem Przedszkola Specjalnego Nr 18 w Chełmie, zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami art. 32 ust. 1 i ust. 4 Prawa oświatowego.

(akta kontroli str. 38-43, 108-109)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Liczba miejsc przygotowanych w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 zapewniła wszystkim uprawnionym dzieciom zameldowanym na terenie Miasta dostęp do opieki przedszkolnej. Placówki wychowania przedszkolnego spełniały wymogi bezpieczeństwa, w tym m.in. sanitarnego i przeciwpożarowego. We wszystkich placówkach zapewniono dzieciom opiekę w wymiarze powyżej pięciu godzin dziennie, a dla wszystkich chętnych dzieci objętych opieką przedszkolną zapewniono opiekę wakacyjną. Jednak Miasto nie posiadało aktualnej uchwały ustalającej sieć placówek wychowania przedszkolnego.

#### 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 oświatowych<sup>31</sup>, ponieważ w placówkach publicznych zapewniono miejsca do korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom, którym Miasto ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z tego wychowania i których rodzice się o to ubiegali.

(akta kontroli str. 38-43)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny częściowej obszaru.

## **IV. Wnioski**

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

#### Wnioski

1. Przygotowanie i przedłożenie Radzie Miasta projektu uchwały ustalającej kryteria postępowania rekrutacyjnego możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji, zapewniające jak najpełniejsze zrealizowanie potrzeb dzieci i ich rodzin.
2. Przygotowanie projektu uchwały aktualizującej sieć publicznych przedszkoli i wniesienie go pod obrady Rady Miasta Chełm.

<sup>31</sup> 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.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 15 stycznia 2019 r.

Kontrolerzy:  
Marek Dałek  
Specjalista kontroli państwowej

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

.....  
*Podpis*  
Edyta Kolano  
Główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*