



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 9 lipca 2010 r.

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

Pan

Leszek Marek Gryciuk

Burmistrz Miasta i Gminy

Ruciane-Nida

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta i Gminy w Rucianem-Nidzie („Urząd”), którą objęto wychowanie przedszkolne w latach szkolnych 2007/2008 – 2009/2010 (I semestr), natomiast w odniesieniu do zagadnień finansowych lata 2008-2010 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 30 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację wychowania przedszkolnego w Mieście i Gminie Ruciane-Nida („Gmina”).

Podstawą pozytywnej oceny jest przede wszystkim zabezpieczenie przez Gminę potrzeb w zakresie wychowania przedszkolnego, właściwe przygotowanie pod względem kadrowym i lokalowym placówek realizujących zadania w tym zakresie oraz zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przejazdu dzieci do tych placówek.

Nieprawidłowości dotyczyły: nieustalenia do 23 czerwca 2010 r. przez Radę Miejską w Rucianem-Nidzie, sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych działających w szkołach na terenie Gminy, przekroczenia dopuszczalnej liczby dzieci w 10 oddziałach

przedszkolnych, pobierania miesięcznych opłat od rodziców dzieci za świadczenia placówek wychowania przedszkolnego, bez wskazania w uchwale za jakie rodzaje świadczenia wykraczające poza podstawę programową wychowania przedszkolnego opłata ta jest pobierana, braku właściwego nadzoru administracyjnego nad funkcjonowaniem placówek wychowania przedszkolnego oraz nieprzestrzegania procedury planowania w latach 2007 – 2009 dofinansowania poszczególnych form kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.

1. NIK negatywnie ocenia nie ustalenie w Gminie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych działających w szkołach podstawowych. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Rada Miejska w dniu 23 czerwca 2010 r. ustaliła sieć placówek wychowania przedszkolnego. W ocenie NIK funkcjonujące w latach 2007 – 2010 (I semestr) trzy publiczne placówki wychowania przedszkolnego na terenie Gminy, umożliwiały wszystkim zainteresowanym rodzicom umieszczenie w nich swoich dzieci. Ustalono, że wszystkie miejsca w tych placówkach były w pełni wykorzystane, co pozytywnie wpływało na stopień upowszechnienia wychowania przedszkolnego wśród dzieci w wieku 3-6 lat zamieszkujących na terenie Gminy. Wskaźnik upowszechniania wychowania przedszkolnego w roku szkolnym 2007/2008 na terenie Gminy wynosił 63%. Pozytywnie należy ocenić wzrost tego wskaźnika w następnych latach spowodowany uruchomieniem dodatkowego oddziału w Przedszkolu Miejskim w Rucianem-Nidzie, finansowanego ze środków unijnych przeznaczonego dla dzieci w wieku 3-5 lat z terenów wiejskich. W roku szkolnym 2008/2009 współczynnik ten wyniósł 83%, zaś w roku szkolnym 2009/2010 – 84%.

W roku szkolnym 2009/2010 Gmina w pełni zabezpieczyła realizację praw dzieci 5-letnich do rocznego przygotowania przedszkolnego. Ustalono, że do placówek wychowania przedszkolnego uczęszczało 54 dzieci, tj. 81% wszystkich pięciolatek zameldowanych na terenie Gminy (67). Realizacja ww. zadania nie spowodowała zmniejszenia liczby miejsc w oddziałach przedszkolnych dla dzieci młodszych, tj. 3-4 letnich.

2. Stwierdzono, że w Przedszkolu Miejskim nie przestrzegano wymogu dotyczącego ograniczenia liczby dzieci w jednym oddziale do 25, wynikającego z przepisu § 5 ust. 2 zawartego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.). Na 14 funkcjonujących w latach 2007 – 2010 (I semestr) w Przedszkolu oddziałów, w 10 z nich przekroczono dopuszczalny limit (od 1 do 5 dzieci).

3. Pomimo, że Gmina była organizacyjnie przygotowana do objęcia obowiązkowym wychowaniem przedszkolnym wszystkich dzieci sześciolatków zameldowanych na terenie Gminy, to Zespół Ekonomicznej obsługi Szkół i Przedszkoli w Rucianem-Nidzie („Zespół”), wykonujący zadania organu prowadzącego, nie dysponował danymi odnośnie liczby dzieci sześciolatków nie wywiązujących się z obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. Z ustaleń kontroli NIK wynikało, że placówki wychowania przedszkolnego nie posiadały wiedzy o tym, gdzie 9 sześciolatków spełnia obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, a które nie zostały zgłoszone do placówek wychowania przedszkolnego na terenie Gminy.

Szkoły podstawowe, w których funkcjonowały oddziały przedszkolne prawidłowo prowadziły ewidencję dzieci 6-letnich. Natomiast ewidencja wszystkich dzieci prowadzona w Przedszkolu Miejskim nie była kompletna, gdyż nie dokonywano w niej wpisów w rubrykach dotyczących m.in. przyjęcia i wypisania dzieci oraz informacji dotyczących miejsca realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez sześciolatków, których nie zgłoszono do Przedszkola.

NIK pozytywnie ocenia fakt, iż Gmina zabezpieczyła wszystkim sześciolatkami, mieszkającym w odległości większej niż 3 km od szkoły lub Przedszkola, bezpłatny dojazd autobusami, a także wykupiła bilety miesięczne dla 8 dzieci na dojazd komunikacją publiczną. Podkreślić należy, że dla dzieci na wszystkich trasach dowozowych, jak i w przypadku dzieci korzystających z komunikacji publicznej, Gmina zabezpieczyła również opiekunów.

4. W ocenie NIK niewłaściwie ustalano miesięczne opłaty za pobyt dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego, albowiem w uchwale ustalającej tę opłatę nie wymieniono katalogu świadczeń, za które opłata ta ma być pobierana. Ponadto, sposób ustalenia odpłatności w oparciu o poniesione roczne koszty rzeczowe oraz planowaną ilość dzieci w roku szkolnym 2004/2005, nie był według NIK racjonalny i należycie uzasadniony. Zgodnie m.in. ze stanowiskami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim i Olsztynie, zawartymi w prawomocnych wyrokach z dnia 18 listopada i 8 grudnia 2009 r.¹, *Rada Gminy - stosownie do zapisów powołanego art. 14 ust. 5 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty - nie może ustalać stałej opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu, gdyż posiada jedynie prawo do ustalania opłat za konkretne, indywidualne*

wskazane świadczenia, przekraczające podstawę programową. Dodatkowo sposób ustalenia odpłatności powinien być oparty na kalkulacji ekonomicznej, a użyta argumentacja racjonalna i należyście uzasadniona.

Zdaniem NIK niewłaściwie były ustalone zasady zwrotu opłat za dni nieobecności dziecka w placówce wychowania przedszkolnego, gdyż opłata obejmująca koszty wyżywienia podlegała zwrotowi w wysokości proporcjonalnej do liczby dni nieobecności dziecka w placówce, natomiast opłata za świadczenia placówek wychowania przedszkolnego podlegała zwrotowi w przypadku nieobecności trwającej powyżej 14 dni.

Ujawniono dwa przypadki zwolnienia rodziców przez Dyrektora Szkoły Podstawowej w Ukcie, od wniesienia miesięcznych opłat w łącznej kwocie 420,20 zł za udzielane świadczenia placówek wychowania przedszkolnego, a także pobieranie dodatkowej opłaty stałej w wysokości 5 zł w oddziale 5-godzinny za 6-tą godzinę pobytu dziecka w oddziale. Według NIK były to działania bezprawne, gdyż powyższych zwolnień i dodatkowych opłat nie przewidywała uchwała Rady Miejskiej w sprawie opłat. Dopiero w trakcie kontroli NIK, uchwałą z dnia 23 czerwca 2010 r. Rada Miejska usankcjonowała powyższą opłatę.

5. W latach 2008 – 2010 (I semestr) Gmina nie w pełni zabezpieczała środki na remonty bieżące i kapitalne dla placówek wychowania przedszkolnego, pomimo potrzeb wynikających z zaleceń ujętych w protokołach kontroli w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego. I tak np. w Szkole Podstawowej w Ukcie do końca kontroli NIK nie prowadzono żadnych prac remontowych wynikających z zaleceń ww. kontroli, takich jak: naprawa elewacji budynków, remont pokrycia dachowego nad budynkiem, w którym funkcjonowały oddziały przedszkolne, naprawa instalacji odgromowej i rynien. Ponadto, nie dokonano wymiany okien oraz nie wyrównano nawierzchni dróg i przejść.

6. W ocenie NIK niewłaściwy był nadzór administracyjny Gminy nad działalnością placówek wychowania przedszkolnego. Stwierdzono bowiem, że Zespół nie posiadał opracowanych zasad nadzoru nad tymi placówkami. W roku szkolnym 2007/2008 nie realizowano żadnych kontroli w placówkach wychowania przedszkolnego. Natomiast kontrole zaplanowane na rok szkolny 2008/2009 i 2009/2010 nie były w pełni realizowane. Przeprowadzone w tym okresie trzy kontrole nie obejmowały pełnego zakresu wynikającego z planów kontroli, tzn. nie objęto

¹ Wyrok z dnia 18 listopada 2009 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim syg. akt. II SA/Go 705/09 oraz wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r. WSA w Olsztynie syg. akt II SA/OI 987/09.

nimi m.in.: dokumentacji przebiegu nauczania, wychowania i opieki nad wychowankami, przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy placówki oraz oceny przygotowania szkół do przyjęcia sześciolatków i przestrzegania zasad rekrutacji dzieci do placówek wychowania przedszkolnego. Było to niezgodne z wymogiem określonym w art. 34a ust.2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

7. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia kwalifikacje osób zatrudnionych na stanowiskach nauczycieli w placówkach przedszkolnych. Wszyscy zatrudnieni nauczyciele spełniali wymogi określone w §§ 4 i 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 10 września 2002 r. (Dz. U. Nr 155, poz. 1288, ze zm.) oraz w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 50, poz. 400).

Negatywna ocena dotyczy procedury planowania w latach 2007 – 2009 dofinansowania poszczególnych form doksztalcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Stwierdzono bowiem, że Zespół:

- przygotowujący plany dofinansowania poszczególnych form doksztalcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli na każdy rok budżetowy, nie opracował ich w oparciu o wnioski dyrektorów placówek wychowania przedszkolnego, czym naruszył przepis § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 29 marca 2002 r. Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli pomiędzy budżety poszczególnych wojewodów, form doskonalenia zawodowego dofinansowywanych ze środków wyodrębnionych w budżetach organów prowadzących szkoły, wojewodów, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz szczegółowych kryteriów i trybu przyznawania tych środków (Dz. U. z 2002 r. Nr 46, poz.430),
- nie ustalał corocznie z dyrektorami placówek wychowania przedszkolnego maksymalnej wysokości dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli pobierane przez szkoły wyższe i zakłady kształcenia nauczycieli, co było niezgodne z § 7 ww. rozporządzenia,
- nie przedkładał do akceptacji związkom zawodowym zrzeszającym nauczycieli, propozycji podziału środków na doskonalenie i doksztalcanie zawodowe nauczycieli,

pomimo obowiązku wynikającego z art. 70a ust. 2a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie przestrzegania liczebności dzieci w oddziałach przedszkolnych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół.
2. Ustalanie opłat za korzystanie ze świadczeń przedszkola tylko w sytuacji kiedy zajęcia te wykraczają poza podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz przestrzeganie zasady ekwiwalentności tych świadczeń.
3. Planowanie i realizowanie dofinansowania poszczególnych form doształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli w porozumieniu z dyrektorami placówek wychowania przedszkolnego i związkami zawodowymi.
4. Zapewnienie w pełnym wymaganym zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością prowadzonych placówek wychowania przedszkolnego, w tym prowadzenie kontroli zgodnie z przyjętymi planami.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się z prośbą o przesłanie informacji przez Pana Burmistrza w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust.1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

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

Z poważaniem