



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.016.01.2018

Jerzy Wrębiak Burmistrz Brzegu
Urząd Miasta Brzegu, ul. Robotnicza 12,
49-300 Brzeg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Brzegu ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Wrębiak, Burmistrz Brzegu, od dnia 2 grudnia 2014 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 dnia 1 marca 2017 r. do dnia zakończenia kontroli (nabór na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Na podstawie art. 30 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	– Wojciech Jarzyna, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/120/2018 z 30 października 2018 r. – Grażyna Powęska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/119/2018 z 30 października 2018 r. (akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Gminie, w okresie objętym kontrolą, zapewniono miejsca w przedszkolach wszystkim chętnym dzieciom w wieku od 3 do 6 lat. Burmistrz rzetelnie, z zachowaniem ustawowych terminów, informował o zasadach rekrutacji, jak też ustalał, zawarty w harmonogramach naboru, zakres czynności związanych z rekrutacją. W Gminie obowiązywał prawidłowy wzór wniosku o przyjęcie do przedszkola. Rekrutacja do przedszkoli prowadzona była z wykorzystaniem elektronicznego systemu rekrutacji, a informacje o naborach zamieszczano na stronach internetowych Urzędu oraz poszczególnych przedszkoli. Przed planowanymi naborami do placówek wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 Urząd organizował spotkania z dyrektorami przedszkoli, podczas których przekazywane były wskazówki i wytyczne. Opieka przedszkolna była prowadzona w oddziałach o prawidłowej liczebności, ale w grupach niejednorodnych wiekowo. W przedszkolach zapewniono opiekę nad dziećmi w okresie wakacyjnym. Burmistrz rokrocznie, przed pierwszym wrześniem, wraz ze swoim zastępcą wizytował wszystkie placówki przedszkolne. Podczas wizytacji sprawdzano stan przygotowań przed nowym rokiem szkolnym, zapoznawano się z efektami remontów przeprowadzanych w okresie wakacyjnym. W żadnym z opracowanych w Gminie dokumentów planistycznych/strategicznych nie zawarto natomiast kompleksowej analizy rozwoju i funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego, nie opracowano prognozowanych trendów i kierunków rozwoju placówek opieki przedszkolnej. Analizy liczby dzieci, których rodzice mogli ubiegać się o miejsca w publicznych przedszkolach prowadzone były w sposób uproszczony, w formie dokumentacji roboczych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- braku przygotowania przez Burmistrza projektów, a następnie przyjęcia przez Radę Miejską Brzegu uchwał w sprawie wprowadzenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny oraz ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę Brzeg publicznych przedszkoli;
- braku uwzględnienia, w przygotowanym przez Burmistrza projekcie uchwały, a następnie w uchwale podjętej przez Radę Miejską w Brzegu w sprawie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych, jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, co prowadziło do preferowania, na drugim etapie rekrutacji, kandydatów z pełnych rodzin.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska Brzegu w dniu 17 marca 2017 r.⁵ określiła kryteria rekrutacji do publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Brzeg. Wskazano następujące kryteria oraz odpowiadającą im punktację:

- kandydat, którego rodzeństwo kontynuuje edukację przedszkolną w przedszkolu wskazanym na pierwszym miejscu listy preferencji lub kandyduje do tego samego przedszkola, w roku szkolnym, na który prowadzona jest rekrutacja (32 punkty);
- kandydat obojga rodziców pracujących/studiujących/uczących się w trybie dziennym (16 punktów);
- kandydat rodziców wychowujących dwoje lub więcej dzieci do lat 6 (8 punktów);
- kandydat, którego tylko jeden z rodziców pracuje/studiuje/uczy się trybie dziennym (4 punkty);
- kandydat z rodziny znajdującej się pod opieką MOPS w Brzegu (2 punkty);
- kandydat, który w roku szkolnym poprzedzającym rok, na który prowadzona jest rekrutacja uczęszczał do żłobka (1 punkt).

W ustalonych kryteriach nie uwzględniono konieczności zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 76-83)

W dokumentach niezbędnych do potwierdzenia spełnienia kryteriów, wskazanych w uchwale w sprawie określenia kryteriów, określono sposób potwierdzenia spełniania każdego z kryteriów w formie oświadczeń, w treści których umieszczono klauzulę *jestem świadomy/świadoma odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia*. Powyższe nie powodowało nadmiernego sformalizowania postępowania rekrutacyjnego.

(akta kontroli str. 78-82)

Burmistrz określił wzór Wniosku o przyjęcie kandydata do przedszkola prowadzonego przez Gminę Brzeg⁶ na lata szkolne objęte okresem kontroli, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 150 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁷. W treści tego wzoru znalazła się informacja skierowana do rodziców o możliwości zasięgania przez przewodniczących komisji rekrutacyjnych informacji o okolicznościach potwierdzających informacje podane przez rodziców w oświadczeniach.

Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że wniosek o przyjęcie był generowany automatycznie w systemie elektronicznego naboru. W przypadku braku dostępu do

⁴ 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.

⁵ Treścią uchwały NR XXX/358/17 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie określenia kryteriów wraz z liczbą punktów w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Brzeg oraz dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów. Dalej: uchwała w sprawie określenia kryteriów.

⁶ Dalej: wniosek o przyjęcie.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm. Dalej: Prawo oświatowe.

internetu przez rodzica/opiekuna istniała możliwość wypełnienia wniosku w przedszkolu, na utworzonym stanowisku z komputerem.

(akta kontroli str. 84-93, 653)

Burmistrz rzetelnie, z zachowaniem ustawowych terminów, informował o zasadach rekrutacji na lata szkolne 2017/2018 oraz 2018/2019. Na stronach internetowych Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta zamieszczono informacje o rozpoczęciu naborów do placówek wychowania przedszkolnego, wraz z harmonogramem zawierającym daty m.in. złożenia wniosku o przyjęcie do przedszkola, weryfikacji przez komisję rekrutacyjną wniosku o przyjęcie, podania do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych, potwierdzenia przez rodzica kandydata woli przyjęcia do wskazanej placówki. Określone przez organ prowadzący przedszkola harmonogramy zostały zamieszczone na stronach internetowych, jednak nie zostały one utrwalone w formie zarządzenia lub innego dokumentu podpisanego przez Burmistrza.

Zgodnie z harmonogramem, terminy podania do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych ustalone zostały na dzień 31 maja 2017 r. oraz 6 kwietnia 2018 r. W postępowaniu uzupełniającym termin złożenia wniosku o przyjęcie do publicznego przedszkola wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnienie przez kandydata warunków lub kryteriów branych pod uwagę określono natomiast od 5 czerwca do 9 czerwca 2017 r. i od 11 kwietnia do 18 kwietnia 2018 r. Tym samym, uwzględniając maksymalne terminy wynikające z art. 158 Prawa oświatowego, przed upływem terminu do złożenia wniosku w postępowaniu uzupełniającym, istniało ryzyko braku uzyskania przez rodziców lub opiekunów kandydata pisemnego uzasadnienia odmowy jego przyjęcia do danego publicznego przedszkola w ramach pierwszego etapu rekrutacyjnego.

Rekrutacja do przedszkoli prowadzona była z wykorzystaniem elektronicznego systemu rekrutacji. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że informacje o naborach do przedszkoli, oprócz stron internetowych Urzędu, podano w lokalnej prasie⁸ oraz na tablicach ogłoszeń przedszkoli.

(akta kontroli str. 84-93, 456-465, 606, 653)

Szczegółowe informacje o liczbie miejsc w poszczególnych przedszkolach, liczbie oddziałów integracyjnych, godzinach pracy placówki, możliwości skorzystania z wyżywienia, oferowanych dodatkowych zajęciach, a także o procedurze odwoławczej⁹, każde z przedszkoli opracowywało i zamieszczało indywidualnie na swojej stronie internetowej¹⁰.

(akta kontroli str. 466-487)

Przed planowanymi naborami do placówek wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019, Urząd organizował spotkania z dyrektorami przedszkoli. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *podczas ww. spotkań przekazywano dyrektorom bieżące informacje o danych demograficznych, o ilości zameldowanych dzieci w poszczególnych rocznikach, a także o przewidywanej liczebności oddziałów w poszczególnych placówkach. Podczas spotkań obecny był również koordynator naboru z ramienia firmy, która świadczy w Gminie usługi w zakresie elektronicznego prowadzenia naboru, z którym na bieżąco wyjaśniano i przypominano zasady dotyczące procedur związanych z przeprowadzeniem elektronicznego naboru.*

⁸ Nowa Trybuna Opolska, wydania z 14 kwietnia 2017 r. oraz 9 lutego 2018 r.

⁹ Od decyzji komisji rekrutacyjnej o nieprzyjęciu dziecka do przedszkola.

¹⁰ Zweryfikowano na podstawie próby.

Dyrektorzy przedszkoli, w okresie objętym kontrolą, otrzymali z Biura Oświaty Urzędu *Wytyczne do organizacji pracy przedszkoli*.

(akta kontroli str. 139-146, 605, 514)

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały dwie uchwały Rady Miejskiej Brzegu¹¹ dotyczące pobierania opłat za opiekę przedszkolną. W treści ww. uchwał zapewniono minimalny czas opieki przedszkolnej¹² oraz wskazano wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar pięciu godzin dziennie, w wysokości 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć. W ww. uchwałach określono również zasady częściowego i całkowitego zwolnienia z pobierania opłat za korzystanie z przedszkola w wymiarze ponad pięć godzin dziennie. W Gminie nie pobierano opłaty za trzecie i kolejne dzieci uczęszczające do przedszkola i pochodzące z tej samej rodziny.

(akta kontroli str. 230-234)

W treści uchwał Nr XXIX/326/17 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 27 stycznia 2017 r.¹³ oraz Nr XLII/558/18 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 20 kwietnia 2018 r.¹⁴ w odniesieniu do wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar 5 godzin dziennie, wskazano wysokość opłaty w wysokości 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć, pomimo że art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹⁵ określa, że wysokość opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć¹⁶. Przewodnicząca Rady Miejskiej Brzegu wyjaśniła, że *projekty pod względem prawnym zostały sprawdzone przez radcę prawnego, a Komisja Oświaty, Kultury, Sportu i Rekreacji nie wniosła uwag i zaopiniowała pozytywnie treść obu projektów uchwał*.

(akta kontroli str. 230-234, 455)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W treści przygotowanego przez Burmistrza projektu uchwały Nr XXX/358/17 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie określenia kryteriów wraz z liczbą punktów w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Brzeg oraz dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów¹⁷, żadne z kryteriów nie odnosiło się do sytuacji rodzin niepełnych, w których rodzic musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego. Preferencje w tym zakresie (drugie kryterium) udzielone zostało natomiast kandydatom, których oboje rodzice prowadzą działalność zarobkową lub

¹¹ Uchwała Nr XXIX/326/17 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Brzeg oraz Uchwała Nr XLII/558/18 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Brzeg.

¹² Przez pięć dni w tygodniu, od poniedziałku do piątku, w wymiarze pięciu godzin dziennie.

¹³ W sprawie ustalenia opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Brzeg.

¹⁴ W sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Brzeg.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2203. Przed 2018 rokiem kwestie opłaty regulował art. 14 ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943).

¹⁶ W ww. ustawie dopuszczono możliwość pobierania opłat za każdą rozpoczętą godzinę zajęć jedynie w odniesieniu do osób prawnych niebędących jednostkami samorządu terytorialnego oraz osób fizycznych prowadzących publiczne przedszkola (art. 52 ust. 8).

¹⁷ Dalej: uchwała w sprawie kryteriów.

kształcą się. W uchwale tej wskazano bowiem, że dziecko, którego oboje rodzice pracują/studiują/uczą się w trybie dziennym w procesie rekrutacyjnym otrzyma 16 punktów, a dziecko, którego tylko jeden z rodziców pracuje/studiuje/uczy się w trybie dziennym otrzyma tylko 4 punkty. Przewodnicząca Rady Miejskiej Brzegu wyjaśniła, że kryterium to dotyczy rodziców, z których tylko jedno pracuje lub uczy się. Dotyczy to pełnej rodziny. Nie dotyczy to rodziców samotnie wychowujących dzieci, gdyż w kryteriach ustawowych rodzic samotnie wychowujący dzieci otrzymuje taką ilość punktów - 100, że dziecko samotnie wychowującego rodzica otrzymuje miejsce w przedszkolu. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że ww. kryterium dotyczy tylko pełnych rodzin. Kryterium nie dotyczy rodzica samotnie wychowującego dzieci. Rodzic ten w pierwszym etapie rekrutacji otrzymuje 100 punktów i nie ma możliwości, aby w następnym etapie inne dzieci mogły otrzymać więcej punktów, nawet w przypadku spełnienia wszystkich kryteriów. Przyjęte w uchwale kryteria preferują rodziców obojga pracujących niż rodziców, z których jedno pracuje. I w taki sposób jest przydzielana przez komisję rekrutacyjną punktacja w składanych przez rodziców wnioskach.

(akta kontroli str. 76-83, 240, 613)

NIK nie podziela stanowiska zaprezentowanego w powyższych wyjaśnieniach. Wśród kryteriów ustawowych samotne wychowywanie kandydata w rodzinie jest tylko jedną z siedmiu kategorii, za które na pierwszym etapie rekrutacji przydzielona może zostać liczba 100 punktów. Możliwa jest więc sytuacja, w której dziecko wychowywane przez samotnego rodzica nie dostanie się do przedszkola na rzecz kandydatów spełniających inne kryteria. Wówczas, na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, pomimo że jego rodzic pracuje lub uczy się, otrzyma mniej punktów niż kandydat z rodziny pełnej (w uchwale w sprawie kryteriów nie zapisano, że kryteria nie obowiązują rodziców samotnie wychowujących dzieci).

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz rzetelnie informował o zasadach rekrutacji na lata szkolne 2017/2018 oraz 2018/2019. W Gminie obowiązywał prawidłowy wzór wniosku o przyjęcie do przedszkola. W sposób rzetelny ustalono też zawarty w harmonogramach naboru zakres czynności związanych z rekrutacją. Rekrutacja do przedszkoli prowadzona była z wykorzystaniem elektronicznego systemu rekrutacji, a informacje o naborach zamieszczano na stronach internetowych Urzędu oraz poszczególnych przedszkoli. W treści uchwały w sprawie kryteriów przyjęto rozwiązanie mogące ograniczyć rodzicom samotnie wychowującym dzieci, możliwość ich przyjęcia do przedszkola na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego. W Gminie nie wprowadzono nadmiernego sformalizowania dokumentowania spełnienia kryteriów.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu faktycznego

W Strategii Rozwoju Gminy Brzeg na lata 2016-2022 wskazano, na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego, że mieszkańcy Gminy, jako jeden z problemów w Gminie, wskazali dostępność przedszkoli i żłobków¹⁸. Wśród mocnych stron Gminy wymieniono „dobre” przedszkola, jednocześnie wskazując, słabą dostępność przedszkoli¹⁹. W Strategii Gminy wskazano²⁰, że na terenie Gminy funkcjonuje dziesięć przedszkoli publicznych oraz trzy niepubliczne punkty przedszkolne. W powyższym dokumencie nie odniesiono się do zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach publicznych w perspektywie najbliższych lat, nie

¹⁸ Str. 124 Strategii.

¹⁹ Brak miejsc w przedszkolach.

²⁰ Str. 40 Strategii.

zaplanowano kierunków rozwoju placówek opieki przedszkolnej, nie przeprowadzono również analizy rozwoju i funkcjonowania ww. placówek. W Strategii Gminy bazowano na danych demograficznych z lat 2009-2014²¹. Przewodnicząca Rady Miejskiej Brzegu wyjaśniła, że tworząc *Strategię Gminy* przeprowadzono konsultacje i ankiety w 2015 r., w jednym pytaniu łącząc temat dostępności do żłobków i przedszkoli. Faktycznym problemem w Gminie od dłuższego czasu była zbyt mała liczba miejsc w żłobkach, jednak skala tego problemu zmniejsza się, dzięki wprowadzeniu dopłat dla rodziców, którzy zapisują dzieci do niepublicznych żłobków. W momencie tworzenia *Strategii Gminy*, zagrożona była liczba przedszkoli w ogóle, co wynikało z decyzji o rozpoczęciu nauki przez dzieci sześciolatnie w szkołach podstawowych.

(akta kontroli str. 94-123)

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Brzeg na lata 2016-2022²² zawiera informacje o zmianie liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli, która to liczba od roku szkolnego 2010/11 do roku 2013/2014 zwiększyła się o 10,5%, a następnie, w kolejnym badanym roku zmniejszyła się o 5,2%. Spadek w roku szkolnym 2014/2015 związany był z faktem, iż od tego roku sześciolatki urodzone w pierwszej połowie roku zaczęły uczęszczać do szkół podstawowych²³. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych wskazano również, jako jeden ze zdiagnozowanych problemów społecznych na terenie gminy Brzeg, niewystarczającą liczbę miejsc w przedszkolach i żłobkach²⁴. W Celu operacyjnym 1.2 *Interdyscyplinarny system wspierania rodzin w wychowywaniu dzieci* założono potrzebę utworzenia nowych miejsc w przedszkolach/żłobkach²⁵. Cel operacyjny 3.1 *Zwiększanie wrażliwości społecznej na potrzeby i problemy osób z niepełnosprawnością* przewidywał promowanie przedszkoli z oddziałami integracyjnymi.²⁶

(akta kontroli str. 124-138, 240)

Rada Miejska nie uchwaliła Gminnego Programu Wspierania Rodziny, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 241)

Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że przed rozpoczęciem roku szkolnego 2017/2018 oraz 2018/2019 przeprowadzano robocze analizy bazy lokalowej w kontekście liczby dzieci, których rodzice mogli starać się o przyjęcie do przedszkoli. Nabory do przedszkoli planowane były na bieżąco, na podstawie danych meldunkowych pozyskanych z Urzędu Stanu Cywilnego. Analizy liczby dzieci, których rodzice mogli ubiegać się o miejsca w publicznych przedszkolach prowadzone były w sposób uproszczony, w formie dokumentacji roboczych. W Gminie reagowano na zmiany w liczbie dzieci ubiegających się o przyjęcie do przedszkoli, adaptując i wyposażając dodatkowe pomieszczenia, zatrudniając dodatkowych nauczycieli i pracowników przedszkoli oraz zabezpieczając środki na funkcjonowanie dodatkowych grup przedszkolnych. I tak, w roku szkolnym 2017/2018 zaadaptowano i wyposażono dodatkowe pomieszczenia w przedszkolach nr 1, 3, 4, 5 i 8, a także zatrudniono

²¹ Str. 41 Strategii.

²² Przyjęta uchwałą NR XX/194/16 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Brzeg na lata 2016-2022. Dalej: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych*.

²³ Str. 18 Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych. Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych, w tym o wynikach sprawdzianu i egzaminu Gminy Brzeg w roku szkolnym 2014/2015”.

²⁴ Problem zgłoszony przez uczestników konsultacji społecznych, str. 72 Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

²⁵ Str. 76 Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

²⁶ Str. 80 Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

dodatkowych nauczycieli, co umożliwiło utworzenie dodatkowych pięciu grup. W roku 2018/2019 utworzono dodatkową grupę w przedszkolu nr 2, utrzymując nadal pięć grup, które powstały w poprzednim roku.

(akta kontroli str. 236-237, 384-385, 389-390, 454, 657-662)

W latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 liczba dzieci w wieku przedszkolnym, zameldowanych na pobyt stały i tymczasowy na terenie Gminy, wynosiła odpowiednio 1 486 oraz 1 455, w tym odpowiednio 91 i 82 dzieci w wieku od dwóch i pół do trzech lat, które mogły być przyjęte do przedszkoli jedynie w uzasadnionych przypadkach. Liczba dzieci przewidywanych do objęcia w Gminie opieką przedszkolną w latach 2017/2018 i 2018/2019 wynosiła 1 256 oraz 1 250. Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że z analizy danych demograficznych z lat ubiegłych oraz liczby dzieci korzystających z opieki przedszkolnej wynikała wzrostowa tendencja posyłania dzieci do przedszkola w wieku od trzech do sześciu lat. Jednocześnie nigdy nie zdarzyła się, aby 100% dzieci zameldowanych w Gminie uczęszczało do przedszkoli. Stąd założenie, że w nadchodzącym naborze może uczestniczyć właśnie taka liczba dzieci. Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił również, że z doświadczenia lat ubiegłych wynika, że na liście zameldowanych znajdują się dzieci, które już nie mieszkają w Brzegu. Regułą jest, że Gmina po naborze pozostawia wolne miejsca w przedszkolach dla tych rodziców, którzy powracają do Brzegu lub stają się nowymi mieszkańcami. W Gminie zasadą jest pozostawianie wolnych miejsc w przedszkolach dla dzieci, które zgłaszane są przez rodziców po naborach i przyjmowane od 1 września.

(akta kontroli str. 214, 653-654)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz zaniechał przygotowania projektu uchwały, a w konsekwencji Rada Miejska Brzegu, pomimo ciążącego na niej obowiązku określonego w art. 176 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁷, nie przyjęła uchwały w sprawie wprowadzenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny. Przewodnicząca Rady Miejskiej Brzegu wyjaśniła, że *w Gminie, w wyniku przeprowadzonej w 2018 r. kontroli przez inspektorów Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, stworzono projekt takiego programu, który zostanie przedstawiony do przyjęcia przez Radę Miasta niezwłocznie po ukonstytuowaniu się nowej Rady Miejskiej Brzegu.* Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że po kontroli Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego polecił przygotowanie projektu uchwały. *Stworzono projekt takiego programu, który zostanie przedstawiony jako projekt uchwały do przyjęcia przez Radę Miasta niezwłocznie po ukonstytuowaniu się nowej Rady.* Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Gminie, projekt uchwały został przedłożony Sekretarzowi Urzędu Miasta i przesłany do zaopiniowania przez Opolskiego Kuratora Oświaty.

(akta kontroli str. 241, 646, 645)

OCENA CZĄSTKOWA

Analiza potrzeb w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-6 lat zamieszkałych na terenie Gminy prowadzona była na bieżąco, nie dokonano jednak perspektywicznej analizy potrzeb w powyższym zakresie. Nabory do przedszkoli planowane były na podstawie danych meldunkowych pozyskanych z Urzędu Stanu Cywilnego. Analizy liczby dzieci, których rodzice mogli ubiegać się o miejsca w publicznych przedszkolach, prowadzone były w sposób uproszczony, w formie dokumentacji roboczych. W Gminie reagowano na zmiany w liczbie dzieci

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 998, ze zm.

ubiegających się o przyjęcie do przedszkoli, adaptując i wyposażając dodatkowe pomieszczenia, zatrudniając dodatkowych nauczycieli i pracowników przedszkoli, zabezpieczając środki na funkcjonowanie dodatkowych grup przedszkolnych. W żadnym z opracowanych w Gminie dokumentów planistycznych/strategicznych nie zawarto kompleksowej analizy rozwoju i funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego, jak też nie prognozowano trendów i kierunków rozwoju placówek opieki przedszkolnej. W dokumentach tych nie określono również liczby dzieci, dla których Gmina będzie zobowiązana zapewnić miejsca w poszczególnych latach ich obowiązywania.

OBSZAR

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy funkcjonowało 10 publicznych placówek wychowania przedszkolnego, w tym jedno przedszkole integracyjne. W szkołach podstawowych w Gminie nie utworzono oddziałów przedszkolnych.

(akta kontroli str. 215-216)

W placówkach wychowania przedszkolnego, którymi dysponowała gmina w roku szkolnym 2017/2018 dostępnych było 1 240 miejsc (w tym 100 miejsc w przedszkolu integracyjnym). W roku szkolnym 2018/2019 gmina dysponowała 1 265 miejscami (w tym 100 miejsc w przedszkolu integracyjnym).

Liczba przygotowanych miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego zapewniła miejsca 98,7% dzieci przewidzianych do objęcia w gminie opieką przedszkolną w latach 2017/2018 oraz wszystkim dzieciom przewidzianym do objęcia opieką przedszkolną w latach 2018/2019.

(akta kontroli str. 214-215)

W roku szkolnym 2017/2018 do placówek wychowania przedszkolnego przyjęto²⁸ łącznie 1 231 dzieci, w tym pięcioro siedmioletnich, 320 sześciioletnich, 341 pięcioletnich, 287 czteroletnich, 246 trzyletnich i 32 w wieku poniżej trzech lat. Na rok szkolny 2018/2019 przyjęto²⁹ łącznie 1 246 dzieci, w tym ośmioro siedmioletnich, 342 sześciioletnich, 311 pięcioletnich, 287 czteroletnich, 291 trzyletnich i siedmioro dzieci w wieku poniżej trzech lat. W Gminie, w okresie objętym kontrolą, zapewniono miejsca w przedszkolach wszystkim chętnym dzieciom w wieku od 3 do 6 lat. Nie wystąpiły przypadki informowania przez dyrektorów przedszkoli o nieprzyjęciu dziecka do przedszkola, co w konsekwencji powodowało, że burmistrz nie wskazywał pisemnie rodzicom innych publicznych przedszkoli lub niepublicznych przedszkoli na zasadach określonych w art. 30 ust. 10 Prawa oświatowego. W roku szkolnym 2017/2018 złożono 879 wniosków o kontynuację wychowania przedszkolnego. Dodatkowo Gmina dysponowała 356 wolnymi miejscami³⁰, na które złożono 356 wniosków o przyjęcie do przedszkola. W roku szkolnym 2018/2019 złożono 899 wniosków o kontynuację, a dodatkowo Gmina posiadała 371 wolnych miejsc, na które złożono 394 wnioski. Więcej chętnych niż wolnych miejsc było w roku szkolnym 2017/2018 w PP nr 4, PP nr 5, PP nr 6, PP nr 7, PP nr 10. W roku szkolnym 2018/2019 więcej chętnych niż wolnych miejsc było w PP nr 1, PP nr 4, PP nr 5, PP nr 6, PP nr 10. Dzieci, które nie dostały się do przedszkola pierwszego wyboru były przyjmowane do innych przedszkoli.

(akta kontroli str. 220-228, 615, 655)

²⁸ Dane na dzień 30 września 2017 r.

²⁹ Dane na dzień 30 września 2018 r.

³⁰ Po odliczeniu miejsc dla dzieci które złożyły wnioski o kontynuację.

Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że zwiększone zainteresowanie rodziców umieszczeniem dzieci w PP nr 6 i nr 10 wynika z faktu, że PP nr 6 znajduje się w centrum miasta, a PP nr 10 w pobliżu wielu budynków wielokondygnacyjnych, które zamieszkują młode rodziny.

(akta kontroli str. 655)

Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że jego zdaniem, elektroniczny system rekrutacji jest dużym usprawnieniem, a sam proces rekrutacji przebiega o wiele szybciej.

(akta kontroli str. 655)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga odnosząca się do działalności publicznych przedszkoli. Przedmiotem skargi była publiczna wypowiedź z 2017 r. zastępcy Burmistrza Brzegu oraz Kierownika Biura Oświaty Urzędu, zgodnie z którą, według skarżącego, mieli oznajmić, że „działania brzeskich przedszkoli zostały wysoko ocenione przez Rzecznika Praw Dziecka i jego współpracowników podczas obchodu Dnia Praw Dziecka, co zaowocowało przyznaniem miastu tytułu Stolicy Praw Dziecka”. W wyniku rozpatrzenia sprawy w Urzędzie nie potwierdzono zarzutów przedstawionych przez skarżącego. Zastępca Burmistrza Brzegu oraz Kierownik Biura Oświaty oświadczyli, że nie użyli powyższego sformułowania. Biuro Rzecznika Praw Dziecka przekazało wyjaśnienia, zgodnie z którymi Centralne Obchody Ogólnopolskiego Dnia Praw Dziecka odbywają się corocznie w mieście wybranym w konkursie na gospodarza obchodów. W 2016 r. miasto Brzeg spełniło warunki i wygrało konkurs Biura Rzecznika Praw Dziecka. Z akt podstępowania skargowego wynikało także, że Biuro Rzecznika Praw Dziecka nie przeprowadzało kontroli w placówkach przedszkolnych w Brzegu. Rada Miejska Brzegu uchwałą nr XXXIX/537/18 z dnia 23 lutego 2018 r. uznała przedmiotową skargę za bezzasadną. Do Urzędu nie wpłynęły inne skargi dotyczące zarówno funkcjonowania przedszkoli, jak i procesów rekrutacyjnych do tych placówek.

(akta kontroli str.229)

Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że dowóz dzieci do przedszkoli został zapewniony dzieciom niepełnosprawnym, pozostałym dzieciom nie zapewniono dowozu z uwagi na mniejszą niż trzy kilometry odległość od przedszkola. Dowozem objęto dzieci niepełnosprawne uczęszczające do przedszkola integracyjnego³¹.

(akta kontroli str. 218, 245)

W statutach przedszkoli objętych próbą³² nie zamieszczono zapisów, wymuszających na rodzicach zawarcia umowy cywilnoprawnej pomiędzy rodzicami a dyrektorem przedszkola określającej liczbę godzin wychowania przedszkolnego. W statutach PP nr 4, PP nr 5 oraz PP nr 10 zawarto zapisy wykluczające możliwość podawania w tych placówkach leków dzieciom. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *powyższe zapisy nie zostały wprowadzone na wniosek organu prowadzącego*. W statucie PP nr 11 ograniczono dostęp do bezpłatnej opieki przedszkolnej w sytuacji pozostawienia pod opieką w przedszkolu dzieci na czas pięciu godzin, ale w innych godzinach niż wyznaczone³³. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w treści uchwały Nr XLII/558/18 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 20 kwietnia 2018 r.³⁴ zapewniono dzieciom w przedszkolach bezpłatną opiekę *przez pięć godzin dziennie, na zasadach określonych w statucie przedszkola*. Ww. uchwała nie wprowadza

³¹ PP nr 7.

³² PP nr 4, PP nr 5, PP nr 10, PP nr 11.

³³ Realizacja podstawy programowej odbywa się w godzinach 9.00-14.00.

³⁴ w sprawie ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Brzeg.

ograniczeń w postaci wskazania konkretnych godzin świadczenia bezpłatnej opieki. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *ustalenie przez Rady Przedszkoli lub Rady Pedagogiczne Przedszkoli ram pięciogodzinnego czasu bezpłatnego pobytu dziecka w przedszkolu jest w ocenie tych organów niezbędne przy rozliczaniu opłaty za pobyt ponad pięć godzin w przedszkolu oraz ze względów organizacyjnych związanych z realizacją podstawy programowej. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której rodzic przyprowadzałby dziecko o wybranej przez siebie dowolnej godzinie w celu realizacji 5 godzinnego bezpłatnego nauczania, bo powodowałoby to konieczność indywidualnej pracy nauczyciela odrębnie z każdym dzieckiem w różnych godzinach, co organizacyjnie jest po prostu niemożliwe. Nie byłoby także w takie sytuacji możliwe określenie godzin, w których mogą odbywać się dodatkowe zajęcia, które nie mogą się odbywać w czasie bezpłatnego nauczania.*

(akta kontroli str. 603-604, 612)

Rekrutacja do przedszkoli prowadzona była z wykorzystaniem elektronicznego systemu rekrutacji VULCAN. Nadzór i monitoring nad rekrutacją sprawował zastępca Burmistrza, który wyjaśnił, że *na każdym etapie naboru posiadał dostęp do programu VULCAN, uzyskiwał również informacje od Kierownika Biura Oświaty. Monitoring dotyczył między innymi liczby składanych wniosków, przestrzegania harmonogramu naboru, prawidłowego przydziału miejsc do przedszkoli, przebiegu prac komisji rekrutacyjnych. W roku 2017/2018 podjąłem decyzję o przygotowaniu dodatkowych grup przedszkolnych w PP nr 1 oraz PP nr 8, po wcześniejszych rozmowach z dyrektorami przedszkoli i skarbnikiem Urzędu. Nowe miejsca zostały uwolnione dopiero podczas symulacji naboru. Wynikało to ze sprawdzenia rzeczywistych potrzeb rodziców, którzy ubiegali się o miejsce w przedszkolu dla swoich dzieci. Podobnie w roku szkolnym 2018/2019 w wyniku analiz podjąłem decyzję o utworzeniu dodatkowej grupy w PP nr 2, aby przyjąć wszystkie dzieci.*

(akta kontroli str. 614)

Przed rozpoczęciem rekrutacji w Gminie reagowano na zmiany w liczbie przewidzianych dzieci ubiegających się o przyjęcie do przedszkoli, adaptując i wyposażając dodatkowe pomieszczenia, zatrudniając dodatkowych nauczycieli i pracowników przedszkoli, zabezpieczając środki na funkcjonowanie dodatkowych grup przedszkolnych.

(akta kontroli str. 236-237, 384-385, 389-390, 454)

Po zakończeniu postępowania rekrutacyjnego, w okresie objętym kontrolą, miały miejsce przypadki rezygnacji z opieki przedszkolnej na podstawie decyzji rodziców. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *w roku szkolnym 2017/2018 miało miejsce sześć takich decyzji³⁵, a w roku szkolnym 2018/2019 dwadzieścia jeden decyzji³⁶.*

(akta kontroli str. 613-614)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w latach 2017-2018 do Urzędu nie zgłaszano wniosków lub pytań dotyczących dostępności miejsc w przedszkolach oraz warunków realizacji tej opieki.

(akta kontroli str. 614)

Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że w ramach kontroli zarządczej nie uwzględniono ryzyka nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego, gdyż nie było jakichkolwiek skarg na temat nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego. Nie przeprowadzano również kontroli w tym zakresie, jedynie prowadzono nadzór i monitorowano pracę komisji rekrutacyjnych w czasie trwania rekrutacji. Udzielano

³⁵ Cztery decyzje w PP nr 1, po jednej decyzji w PP nr 2 oraz PP nr 11.

³⁶ Dwie decyzje w PP nr 1, po jednej w PP nr 1 i PP nr 8, po dwie w PP nr 3 i PP nr 11, po trzy w PP nr 4, PP nr 5, PP nr 6, cztery decyzje w PP nr 7.

również dyrektorom przedszkoli wsparcia prawnego w sytuacjach sprawiających wątpliwości, dotyczących między innymi sposobu potwierdzenia faktu zamieszkiwania dziecka z rodzicami na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 615)

W trakcie naboru w roku szkolnym 2017/2018 wpłynęło jedno odwołanie od decyzji komisji rekrutacyjnej, w roku szkolnym 2018/2019 dwa odwołania. Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że odwołania dotyczyły PP nr 10 i sytuacji, gdy dzieci w wyniku rekrutacji przyjęto do innego przedszkola niż wskazane we wniosku, jako pierwsze PP nr 10. Odwołania zostały rozpatrzone negatywnie, gdyż inne dzieci otrzymały w wyniku naboru więcej punktów oraz nie było już wolnych miejsc w PP nr 10. Odpowiedzi na wniesione odwołania zostały przygotowane z zachowaniem terminów wskazanych w harmonogramach naborów.

(akta kontroli str. 615, 655, 663-673)

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie utworzono żadnej nowej placówki wychowania przedszkolnego.

(akta kontroli str. 614)

W przedszkolach w Gminie zapewniono opiekę nad dziećmi w okresie wakacyjnym. Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że po uzyskaniu informacji od dyrektorów przedszkoli i zasięgnięciu rady rodziców, ustalono przerwy w okresie wakacyjnym. Poproszono dyrektorów, aby w każdym miesiącu wakacyjnym miało dyżur po pięć przedszkoli po to, aby można było przyjąć wszystkie dzieci ubiegające się o miejsce w przedszkolu³⁷. Wszystkie dzieci ubiegające się o przyjęcie do przedszkoli w okresie wakacyjnym zostały otoczone opieką przedszkolną. Informacja o przerwie wakacyjnej zamieszczana była w wytycznych do zasad organizacji pracy przedszkoli, wraz ze wskazaniem przedszkoli pełniących dyżury w poszczególnych miesiącach. Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że informacja o dyżurach wakacyjnych przedszkoli przekazywana była rodzicom w każdym z przedszkoli, poprzez udzielanie informacji o przerwie wakacyjnej i dyżurach przedszkoli w lipcu i sierpniu.

(akta kontroli str. 141, 146, 245)

W okresie wakacyjnym 2017/2018 zapewniono łącznie 716 miejsc w przedszkolach, w tym: w lipcu w PP nr 1 – 80, PP nr 4 – 98, PP nr 5 – 56, PP nr 6 – 68, oraz PP nr 10 – 77, natomiast w sierpniu w PP nr 2 – 55, PP nr 3 – 75, PP nr 7 – 72, PP nr 8 – 59, PP nr 11 – 76. W okresie wakacyjnym z miejsc w przedszkolach skorzystało w lipcu 379 dzieci, w sierpniu 337 dzieci.

(akta kontroli str. 245, 651, 655)

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego³⁸ w Gminie w roku szkolnym 2017/2018 wyniósł 85,29%, w roku szkolnym 2018/2019 wzrósł do 89,60%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego³⁹, średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w województwie opolskim w roku szkolnym 2017/2018 wyniósł 90%.

(akta kontroli str. 224-227)

W roku szkolnym 2017/2018 w przedszkolach wykorzystano od 97% do 100% miejsc, w roku szkolnym 2018/2019 wykorzystano od 95% do 100% miejsc dostępnych w przedszkolach publicznych.

(akta kontroli str. 623, 648)

³⁷ W ten sposób każde z 10 przedszkoli pełniło dyżur w okresie wakacyjnym.

³⁸ Obliczony, jako wskaźnik procentowy liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do liczby dzieci zamieszkałych/zameldowanych na terenie gminy. Obejmuje dzieci w wieku od 3 do 6 lat.

³⁹ Bank Danych Lokalnych.

Opieka przedszkolna była prowadzona w oddziałach o prawidłowej liczebności, ale w grupach niejednorodnych wiekowo. We wszystkich przedszkolach publicznych w Brzegu zorganizowano oddziały przedszkolne (od trzech oddziałów do pięciu), do których uczęszczały dzieci w różnym wieku. Najczęściej w oddziałach łączone były dzieci z roczników do siebie zbliżonych (trzylatki z czterolatkami, czterolatki z pięcioletkami lub sześciolatki z pięcioletkami). W okresie objętym kontrolą opieka przedszkolna była dostępna w szerokim zakresie godzin we wszystkich przedszkolach⁴⁰. W żadnym z publicznych przedszkoli praca placówek nie była organizowana w systemie zmianowym⁴¹. We wszystkich przedszkolach był plac zabaw dla dzieci oraz jadalnia i zaplecze kuchenne. W przedszkolach nie było natomiast sali gimnastycznej.

(akta kontroli str. 218-219, 394-413, 611, 616-617, 649)

W roku szkolnym 2017/2018 w czterech przedszkolach publicznych w Brzegu⁴², a w roku szkolnym 2018/2019 w ośmiu przedszkolach⁴³ wszystkie dzieci pozostawały pod opieką w placówkach powyżej pięciu godzin dziennie. Udział dzieci, które korzystały z opieki przedszkolnej tylko w zakresie pięciu godzin dziennie w roku szkolnym 2017/2018 wyniósł ogółem 1,05%, a w roku szkolnym 2018/2019 - 1,3%. Udział dzieci, które korzystały z opieki przedszkolnej tylko w zakresie pięciu godzin dziennie w poszczególnych grupach wiekowych wyniósł:

- w roku szkolnym 2017/2018 najwyższy udział dzieci wyniósł 16,6% w grupie trzylatków w PP nr 2 oraz 15,8% w grupie trzylatków w PP nr 6;
- w roku szkolnym 2018/2019 udział dzieci wyniósł najwięcej 15,0% w grupie czterolatków w PP nr 6.

(akta kontroli str. 621-622)

Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że Burmistrz nie zlecał przeprowadzania dodatkowych kontroli przedszkoli pod względem spełniania wymogów bezpieczeństwa i higienicznych warunków, jednakże rokrocznie, przed pierwszym wrześniem, osobiście wraz ze swoim zastępcą wizytował wszystkie placówki przedszkolne. Podczas wizytacji sprawdzano stan przygotowań przed nowym rokiem szkolnym i zapoznawano się z efektami remontów przeprowadzanych w okresie wakacyjnym.

(akta kontroli str. 245, 589-599)

W okresie objętym kontrolą Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Brzegu⁴⁴ przeprowadził łącznie 24 kontrole w przedszkolach publicznych w Gminie. W 2017 r. przeprowadzono 15 kontroli. W trakcie jednej⁴⁵ z nich zidentyfikowano nieprawidłowość dotyczącą złego stanu technicznego ogrodzenia przedszkola. PPIS wydał decyzję⁴⁶ nakazującą naprawę ogrodzenia (kontrola sprawdzająca wykazała spełnienie tego nakazu). W 2018 r. przeprowadzono dziewięć kontroli, podczas których, w dwóch przypadkach, stwierdzono nieprawidłowości, stanowiące podstawę do wydania decyzji⁴⁷ przez PPIS, nakazujących zapewnienie właściwego stanu technicznego ogrodzenia⁴⁸ oraz doprowadzenie do właściwego stanu sanitarno-technicznego pomieszczeń⁴⁹. Przeprowadzone kontrole sprawdzające

⁴⁰ Od godziny 6.30 do 16.30 lub od godziny 6.00 do 16.00.

⁴¹ Polegającym na tym, że w tej samej Sali jedna grupa przedszkolna ma zajęcia do południa, a następna grupa po południu.

⁴² PP nr 3, PP nr 4, PP nr 7, PP nr 10.

⁴³ PP nr 1, PP nr 3, PP nr 4, PP nr 5, PP nr 7, PP nr 8, PP nr 10, PP nr 11.

⁴⁴ Dalej: PPIS.

⁴⁵ W Przedszkolu Publicznym nr 7.

⁴⁶ Decyzja nr 1/HDM/17 z dnia 16 maja 2017 r.

⁴⁷ Decyzja z dnia 13 marca 2018 r. sygn. sprawy HŻ/43231.85.1.2018.AP oraz Decyzja nr 11/HDM/18 z dnia 30 października 2018 r.

⁴⁸ Przedszkole Publiczne nr 6.

⁴⁹ Przedszkole Publiczne nr 8.

wykazały, że obowiązki wymienione w decyzjach PPIS zostały wykonane. Burmistrz, na wniosek dyrektora przedszkola nr 7, zwiększył w 2017 r. plan wydatków budżetowych w celu remontu części ogrodzenia przedszkola zgodnie z nakazem określonym w Decyzji Nr 1/HDM/17 PPIS.

We wszystkich przedszkolach w latach 2017-2018 dyrektorzy placówek przeprowadzali kompleksowe kontrole stanu bezpieczeństwa i higieny pracy.

(akta kontroli str. 251-383, 387-388, 515-588, 618-620)

Kierownik Biura Oświaty wyjaśnił, że każde przedszkole, jeśli wymaga tego potrzeba, udziela pomocy i opieki dzieciom korzystającym z wyżywienia, uwzględniając alergie pokarmowe i skórne dzieci⁵⁰. Informacje takie przekazywane były m.in. podczas dni otwartych w przedszkolu, na zebraniach ogólnych, ponadto rodzice uzyskują takie informacje podczas składania dokumentów do przedszkola. *Z reguły przedszkola nie stykają się z sytuacją, w której byłaby potrzeba podawania dzieciom leków. Rodzice uzyskują informacje na ten temat podczas składania dokumentów do przedszkola. Jedynie leki podawane doraźnie (na chorobę lokomocyjną) podawane są na pisemny wniosek rodzica.* Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 do Urzędu nie wpłynęły żadne pisma od rodziców z prośbą o zapewnienie pomocy pielęgniarki/lekarza w zakresie podawania leków dziecku przebywającemu w przedszkolu lub starającemu się o przyjęcie do przedszkola.

(akta kontroli str. 245, 603, 678-679)

Rada Miejska nie ustaliła sieci prowadzonych przez Gminę Brzeg publicznych przedszkoli, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 241, 384-385)

Burmistrz podejmował działania nakierowane na wspieranie integracji i dostępności wychowania przedszkolnego dzieci romskich. W okresie objętym kontrolą, w Gminie, realizowano zadania określone w porozumieniach pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej a Gminą Brzeg⁵¹, dotyczące zakup ubezpieczeń od następstw nieszczęśliwych wypadków dla dzieci pochodzenia romskiego oraz zakupu przyborów szkolnych dla uczniów pochodzenia romskiego.

(akta kontroli str. 680-682)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Burmistrz zaniechał przygotowania projektu uchwały, a w konsekwencji Rada Miejska Brzegu, wbrew obowiązkowi wskazanemu w art. 32 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, nie ustaliła sieci prowadzonych przez Gminę Brzeg publicznych przedszkoli. W dokumentacji kontrolowanej jednostki brak było dokumentów potwierdzających dokonanie szczegółowych prognoz demograficznych, szczegółowych analiz liczby dzieci zamieszkałych w Gminie wraz z liczbą miejsc w publicznych przedszkolach z uwzględnieniem perspektywy czasowej⁵². Przewodnicząca Rady Miejskiej Brzegu wyjaśniła, że *Radzie Miejskiej nie przedstawiono dotychczas projektu powyższej uchwały, z informacji uzyskanych od zastępcy Burmistrza wynika, że stosowny projekt uchwały zostanie złożony do Biura Rady Miejskiej w najszybszym możliwym terminie, po ukonstytuowaniu się nowej Rady Miejskiej Brzegu.*

(akta kontroli str. 241)

⁵⁰ Zapisy o udzielaniu pomocy we wskazanym zakresie zawarto m.in. w statucie przedszkola nr 3 (rozdział 9 § 27 pkt 9).

⁵¹ MEN/2017/DKO/1234 (DKO-WOK.442.40.2017) z 25 lipca 2017 r. oraz MEN/2018/DKO/938 (DKO-WOK.442.13.2018) z 15 czerwca 2018 r.

⁵² Elementy niezbędne do zatwierdzenia sieci przedszkoli przez kuratora.

OCENA CZĄSTKOWA

Przygotowana w Gminie liczba miejsc w przedszkolach odpowiadała potrzebom mieszkańców, co umożliwiło zapewnienie miejsca w przedszkolach wszystkim dzieciom⁵³, zamieszkałym na terenie Gminy, których rodzice zwrócili się z wnioskiem o przyjęcie do placówki wychowania przedszkolnego. Przed rozpoczęciem rekrutacji w Gminie reagowano na zmiany w liczbie przewidzianych dzieci ubiegających się o przyjęcie do przedszkoli, adaptując i wyposażając dodatkowe pomieszczenia, zatrudniając dodatkowych nauczycieli i pracowników przedszkoli, jak też zabezpieczając środki na funkcjonowanie dodatkowych grup przedszkolnych. Organizacja i przebieg rekrutacji był nadzorowany i monitorowany, co pozwoliło na podjęcie przez Burmistrza działań w celu zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb. We wszystkich przedszkolach publicznych w latach 2017-2018 dyrektorzy placówek przeprowadzali kompleksowe kontrole stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzone były również kontrole przez PPIS. Burmistrz rokrocznie, przed pierwszym września, osobiście wraz ze swoim zastępcą wizytował wszystkie placówki przedszkolne. Podczas wizytacji sprawdzano stan przygotowań przed nowym rokiem szkolnym oraz zapoznano się z efektami remontów przeprowadzanych w okresie wakacyjnym. W przedszkolach w Gminie zapewniono opiekę nad dziećmi w okresie wakacyjnym.

OBSZAR

4. Dokonywanie wyboru przez gminę dodatkowych placówek przedszkolnych

Opis stanu faktycznego

Kierownik Biura Oświaty oświadczył, że w okresie objętym kontrolą nie organizowano konkursów na wybór dodatkowych placówek wychowania przedszkolnego w celu zapewnienia dodatkowych miejsc dla dzieci w wieku od 3 do 6 lat.

(akta kontroli str.228)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na brak, w okresie objętym kontrolą, wyboru przez Gminę dodatkowych placówek przedszkolnych, odstąpiono od sformułowania 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. Wniesienie przez Burmistrza pod obrady Rady Miasta w Brzegu projektów uchwały w sprawie wprowadzenia Gminnego Programu Wspierania Rodziny oraz ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę Brzeg publicznych przedszkoli.

2. Podjęcie działań w celu dostosowania zapisów treści uchwał Nr XXX/358/17 Rady Miejskiej Brzegu z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie określenia kryteriów wraz z liczbą punktów w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Brzeg oraz dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów.

⁵³ W wieku od trzech do siedmiu lat.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. 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
wykorzystania uwag
i 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.

Opole, 19 grudnia 2018 r.

Kontroler

Wojciech Jarzyna
starszy inspektor kontroli państwowej

Wojciech Jarzyna
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

p.o. DYREKTORA
Delegatury NIK w Opolu
Monika Zyman
podpis

