



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.016.02.2018

Norbert Koston – Burmistrz Kolonowskiego
Urząd Miasta i Gminy w Kolonowskiem
ul. Ks. Czerwionki 39, 47-110 Kolonowskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Kolonowskiem ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Norbert Koston, Burmistrz Kolonowskiego ² , od 1 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 474-475, 957-958)
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 kontroli (nabór na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019) z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Ewa Tomaszewska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/107/2018 z 11 października 2018 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz zapewnił dostępność opieki przedszkolnej na terenie Gminy, przy czym działania te nie doprowadziły do pełnego zaspokojenia lokalnych potrzeb w tym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Burmistrz podejmował skuteczne działania w celu ustalenia lokalnych potrzeb społecznych w zakresie zapewnienia dostępu do opieki przedszkolnej. Wprawdzie, w opracowanych w Gminie dokumentach strategicznych nie uwzględniono pełnej i rzetelnej analizy takiego zapotrzebowania, jednak w ramach diagnozy przeprowadzonej w styczniu 2015 r. określono stan zapotrzebowania na dodatkowe miejsca opieki przedszkolnej na terenie Gminy. W celu poprawy dostępności tej opieki, w latach 2016-2017, Burmistrz zapewnił realizację projektów, w wyniku których doszło do zwiększenia o 60% liczby miejsc w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych⁵. Burmistrz zapewnił także przygotowanie projektu uchwały dostosowującej sieć prowadzonych przez Gminę placówek, lecz w ocenie NIK – mimo podjętych działań – sieć ta nie była adekwatna do potrzeb, gdyż zabezpieczała miejsca w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych dla mniej niż 80% dzieci zamieszkałych na terenie Gminy⁶, co do których na Gminie spoczywał obowiązek zapewnienia opieki przedszkolnej. Zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, Burmistrz określił terminy przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego oraz wzory wniosków obowiązujących w tym postępowaniu, a w toku rekrutacji sprawował skuteczny nadzór nad jej prowadzeniem. W trakcie rekrutacji 2017/2018 Burmistrz kontynuował działania skutkujące uruchomieniem od 1 września 2017 r. kolejnego nowego oddziału przedszkolnego, co umożliwiło zapewnienie w tym roku szkolnym wszystkim zainteresowanym opiece w placówkach znajdujących się na obszarze Gminy. W odniesieniu do 25% dzieci w roku szkolnym 2018/2019 wystąpiła konieczność wskazania placówek znacznie oddalonych od ich miejsca zamieszkania i zapewniających opiekę w czasie krótszym niż placówka, do której rodzice lub opiekunowi prawni wnioskowali o ich przyjęcie.

We wszystkich przedszkolach i szkołach podstawowych, w których funkcjonują oddziały przedszkolne zapewniono prawidłowe warunki organizacyjne, tj. właściwą liczebność oddziałów, szeroki zakres czasowy opieki oraz możliwość korzystania z bezpłatnego czasu opieki w godzinach dogodnych dla rodziców. W roku szkolnym 2017/2018 dla wszystkich zainteresowanych Burmistrz zapewnił także opiekę wakacyjną gminnych placówek. W badanym okresie obiekty, w których funkcjonowały publiczne przedszkola i oddziały przedszkolne były poddawane corocznym kontrolom oraz kontrolom tematycznym Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

W przygotowanym przez Burmistrza projekcie uchwały w sprawie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez Gminę Kolonowskie wprowadzono nieprzewidziany w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁷ etap rekrutacji w postaci publicznego losowania. W roku szkolnym 2018/2019 Gmina nie zapewniła wszystkim uprawnionym do opieki przedszkolnej możliwości skorzystania z placówek zlokalizowanych na jej obszarze, co skutkowało wskazywaniem rodzicom dzieci nieprzyjętych miejsc w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez inne gminy. Burmistrz nie wygzekwował przekazywania przez dyrektorów gminnych przedszkoli i szkół

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Tj. ze 125 w roku szkolnym 2016/2017 do 200 w roku szkolnym 2017/2018.

⁶ Tj. dla 79% dzieci w roku szkolnym 2017/2018 i dla 77% w roku szkolnym 2018/2019.

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 996, ze zm.

prowadzących oddziały przedszkolne przekazywania do Urzędu kopii protokołów kontroli przeprowadzanych na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ 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. Rada Miejska Kolonowskiego¹⁰ uchwałą z 20 marca 2017 r.¹¹ ustaliła kryteria naboru na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dla których Gmina Kolonowskie jest organem prowadzącym.

Dla każdego z kryteriów określono liczbę punktów oraz wskazano dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełniania każdego z warunków. Wszystkie przyjęte ww. uchwałą kryteria zostały określone z uwzględnieniem wymogów art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe, tj. realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, w tym pogodzenia obowiązków zawodowych z obowiązkami rodzinnymi przez rodziców albo rodzica samotnie wychowującego kandydata oraz uwzględnienia lokalnych potrzeb społecznych. Najwyżej punktowane kryterium stanowiła aktywność zawodowa rodziców lub rodzica samotnie wychowującego dziecko¹² (68 pkt), ponowny udział w postępowaniu rekrutacyjnym (16 pkt), miejsce zamieszkania w obwodzie szkoły na terenie, którego znajduje się przedszkole (8 pkt) oraz korzystanie przez rodzeństwo kandydata z opieki tej samej placówki lub szkoły podstawowej w obwodzie, na obszarze którego swoją siedzibę ma przedszkole (4 pkt). Szóste z przyjętych kryteriów zostało oparte o dwa warunki: zatrudnienia rodziców (opiekunów prawych) lub rodzica samotnie wychowującego dziecko w pełnym wymiarze czasu pracy poza Gminą Kolonowskie oraz konieczności zapewnienia dziecku wielogodzinnej opieki. Jak wyjaśnił Burmistrz, *sformułowanie „dzieci wymagają wielogodzinnej opieki” nie stanowi w tym wypadku przedmiotu kryterium. Ma to za zadanie podkreślenie potrzeby rodziców dojeżdżających do pracy i spędzających wiele godzin poza miejscem zamieszkania.* Ustalone w ten sposób kryteria uwzględniały potrzeby rodziców pracujących, prowadzących działalność gospodarczą lub uczących się, w tym osób samotnie wychowujących dzieci, jak również potrzeby rodzin, których dzieci zostały już objęte opieką gminnych placówek oświatowych. W uchwale przewidziano także możliwość przeprowadzenia trzeciego etapu rekrutacji w formie publicznego losowania, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 56-57)

⁸ Dz. U. z 2003 r., Nr 6, poz. 69, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie bhp.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: Rada.

¹¹ Nr XXIII/196/17, Dz. Urz. Woj. Op. z 24.03.2017 r., poz. 891.

¹² Tj. zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, prowadzenia działalności gospodarczej lub gospodarstwa rolnego oraz studiowania w trybie dziennym.

Nadmierne sformalizowanie w zakresie sposobu dokumentowania spełniania ww. kryteriów przyjęto dla potwierdzenia prowadzenia działalności gospodarczej przez rodziców lub rodzica samotnie wychowującego dziecko, poprzez wprowadzenie obowiązku przedłożenia aktualnego wydruku z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Jak wyjaśnił Burmistrz, *wymóg przedłożenia aktualnego wydruku z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej podyktowany był usprawnieniem procesu rekrutacji. CEDiG jest ogólnodostępną bazą danych o przedsiębiorcach, zatem nie stanowi utrudnienia dla rodzica dostarczenie wydruku z tej bazy, podobnie jak napisanie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej. Jednak w przypadku dostarczenia oświadczenia, jego weryfikacja mogłaby potrwać dodatkowe 14 dni, czego można uniknąć w przypadku dostarczenia wydruku z CEDiG.*

(akta kontroli str. 239-240)

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 45 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy¹³ dane i informacje udostępniane przez CEDiG są jawne i są udostępniane na stronie internetowej CEDiG, według NIK wymóg przedkładania wydruku z tej ewidencji stanowi nadmierne sformalizowanie postępowania rekrutacyjnego.

Z zachowaniem terminów wynikających z art. 204 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 154 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe¹⁴ oraz art. 154 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe Burmistrz ustalił terminy przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego: zarządzeniem z 3 kwietnia 2017 r. na rok szkolny 2017/2018¹⁵ oraz zarządzeniem z 31 stycznia 2018 r. na rok szkolny 2018/2019¹⁶. W postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym wskazano daty podejmowania następujących czynności: złożenia wniosku wraz z wymaganymi dokumentami (11-21 kwietnia 2017 r. i 1-14 marca 2018 r.), weryfikacji wniosków przez komisję rekrutacyjną (do 25 kwietnia 2017 r. i 22 marca 2018 r.), upublicznienia list kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych (9 maja 2017 r. i 23 marca 2018 r.), potwierdzenie przez rodziców woli przyjęcia do danej placówki (10-15 maja 2017 r. i 26-28 marca 2018 r.) oraz ponowne upublicznienia list kandydatów przyjętych i nieprzyjętych (16 maja 2017 r. i 3 kwietnia 2018 r.). Rozpoczęcie rekrutacji uzupełniającej przewidziano poprzez ustalenie terminu składania wniosków (22-26 maja 2017 r. i 21-25 maja 2018 r.), weryfikacji wniosków przez komisję rekrutacyjną (do 31 maja 2017 r. i 1 czerwca 2018 r.) podania do publicznej wiadomości list kandydatów przyjętych i nieprzyjętych (14 czerwca 2017 r. i 4 czerwca 2018 r.), potwierdzenia przez rodziców woli przyjęcia w formie pisemnego oświadczenia (16-21 czerwca 2017 r. i 5-8 czerwca 2018 r.) oraz ponownego upublicznienia list kandydatów przyjętych i nieprzyjętych (22 czerwca 2017 r. i 11 czerwca 2018 r.). Ustalono także termin składania deklaracji o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego w wybranej placówce odpowiednio: od 4 do 10 kwietnia 2017 r. w roku szkolnym 2017/2018 oraz od 22 do 28 lutego 2018 r. w roku szkolnym 2018/2019, tj. w okresie poprzedzającym rozpoczęcie rekrutacji (11 kwietnia 2017 r. oraz 1 marca 2018 r.). Wyznaczone terminy pozostawiały szeroki margines czasowy na dokonanie działań wymaganych w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym, w tym na realizację procedury odwoławczej (2018/2019).

(akta kontroli str. 58-59, 143-144)

¹³ Dz. U. poz. 647, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 60, ze zm.

¹⁵ Nr Or.0050.41.2017.

¹⁶ Nr Or.0050.16.2018.

Zarządzeniami z 3 kwietnia 2017 r.¹⁷ i z 21 lutego 2018 r.¹⁸ Burmistrz ustalił zasady oraz wzory dokumentów w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym odpowiednio na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019 do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych. Przyjęte przez organ prowadzący zasady rekrutacji zawierały określenie zasad postępowania, kryteriów rekrutacji, wymaganej dokumentacji, prac komisji rekrutacyjnej oraz odwołania i postępowania uzupełniającego¹⁹. W załącznikach do zarządzeń ustalono także wzory wniosków o przyjęcie dziecka do publicznego przedszkola lub oddziału przedszkolnego oraz deklaracji o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego²⁰ – odrębnie dla każdej z prowadzonych przez Gminę placówek, z uwagi na różne godziny ich pracy. We wzorach tych wniosków przewidziano możliwość zgłoszenia przez rodziców preferencji co do korzystania przez dziecko z opieki we wskazanych przedziałach godzinowych, a także wskazania liczby posiłków, z których dziecko będzie korzystało. Dokumenty te – w przypadku potwierdzenia spełniania kryteriów rekrutacji na podstawie oświadczeń – zawierały klauzule o świadomości co do odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. We wzorach wniosków zawarto także informację o możliwości weryfikowania prawdziwości danych przedstawionych w ich treści przez rodziców i opiekunów prawnych w trybie art. 150 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe. W zarządzeniu ustalono także skład komisji rekrutacyjnej w sposób odpowiadający wymogom § 9 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego do publicznych przedszkoli, szkół i placówek²¹.

(akta kontroli str. 60-92, 145-177)

W kontrolowanym okresie trzykrotnie ulegały zmianom zasady ustalania opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola i oddziały przedszkolne w Gminie Kolonowskie. W uchwale z 13 lutego 2017 r.²² ustalono stawkę tej opłaty w wysokości 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć w czasie przekraczającym 5 godzin bezpłatnego nauczania i opieki. Przyjęto także zasadę naliczania opłaty miesięcznej na podstawie ww. stawki godzinowej oraz faktycznej liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym. Na podstawie uchwały z 21 września 2017 r.²³ przyjęto, że wysokość opłaty wynosi 1 zł za godzinę zajęć w czasie przekraczającym 5 godzin bezpłatnego nauczania i opieki, z zastrzeżeniem, że jeśli dziecko korzysta ze świadczeń niepełną godzinę, opłata uległa proporcjonalnemu obniżeniu. Pozostano także przy zasadzie ustalania opłaty z uwzględnieniem stawki godzinowej oraz faktycznego czasu pobytu dziecka w przedszkolu. W uchwale z 25 czerwca 2018 r.²⁴ utrzymano stawkę opłaty w wysokości 1 zł za każdą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnej, pięciogodzinnej opieki. Ustalono także, że wysokość opłaty miesięcznej stanowi iloczyn liczby dni pracy przedszkola lub oddziału przedszkolnego, stawki opłaty oraz liczby godzin przekraczających wymiar pięciu bezpłatnych godzin. W przyjętych przez Radę zasadach ustalania opłat nie zastrzegano obowiązku ponoszenia opłat za opiekę sprawowaną w ściśle określonym przedziale czasowym (tzw. *szttywnych godzinach*). Nie przewidziano

¹⁷ Nr Or.0050.43.2017.

¹⁸ Nr Or.0050.24.2018.

¹⁹ Załącznik nr 1 do Zarządzenia.

²⁰ Załączniki Nr 2-9 do Zarządzenia.

²¹ Dz. U. poz. 610.

²² Nr XXII/184/17, Dz. Urz. Woj. Op. z 2017 r., poz. 548).

²³ Nr XXVIII/239/17, Dz. Urz. Woj. Op. z 2017 r., poz. 2344).

²⁴ Nr XXXVI/316/18, Dz. Urz. Woj. Op.

także możliwości pobierania opłat innego rodzaju niż wynikające z korzystania przez dziecko z dodatkowych godzin wychowania przedszkolnego i wyżywienia.

(akta kontroli str. 408-411)

2. Realizując obowiązki wynikające z art. 204 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające Prawo oświatowe oraz art. 154 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe Burmistrz Kolonowskiego udostępniał za pośrednictwem strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu zasady rekrutacji, w tym rekrutacji uzupełniającej, do publicznych przedszkoli i szkół prowadzących oddziały przedszkolne, poprzez umieszczenie odnośnika odsyłającego do stron internetowych BIP poszczególnych placówek. Na stronach internetowych gminnych przedszkoli i szkół podstawowych, w których funkcjonują oddziały przedszkolne udostępniono informację o prowadzeniu postępowania rekrutacyjnego oraz umieszczono stosowne uchwały i zarządzenia organu prowadzącego, wraz z wzorami dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku. Udostępniane na tych stronach internetowych informacje o rekrutacji uzupełniającej zawierały dane o liczbie wolnych miejsc, których rekrutacja ta dotyczyła.

(akta kontroli str. 93-106, 178-193)

3. Zgodnie z pkt 4 i pkt 6 Załącznika Nr 1 do ww. zarządzeń Burmistrza w sprawie zasad rekrutacji, dyrektorzy przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w Gminie Kolonowskie zostali zobowiązani do ogłoszenia o rekrutacji na tablicy ogłoszeń dla rodziców oraz na stronach BIP poszczególnych placówek, a także udostępnienia zasad rekrutacji w kąciu dla rodziców i na stronach BIP tych placówek. Z informacji udzielonych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK przez dyrektorów gminnych placówek wychowania przedszkolnego wynikało, że ww. informacje i dokumenty zostały udostępnione na stronach internetowych gminnych placówek wychowania przedszkolnego, na tablicach ogłoszeń i w kącikach dla rodziców w tych placówkach, osobiście i telefonicznie w sekretariatach oraz w lokalnych sklepach. Ogłoszenia o rekrutacji na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 udostępniano w oknie oraz na zewnętrznej stronie drzwi Przedszkola Publicznego w Kolonowskim, a także w ramach ogłoszeń parafialnych dla parafian parafii Staniszcze Wielkie

(akta kontroli str. 425-473)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Burmistrz nierzetelnie przygotował projekt uchwały ustalającej kryteria naboru na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, dla których Gmina Kolonowskie jest organem prowadzącym. W § 2 tego projektu przewidziano ustalenie kolejności przyjęcia do danej placówki w drodze publicznego losowania w przypadku, gdy liczba wniosków o takiej samej liczbie punktów przekracza ilość wolnych miejsc w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym. Zgodnie z art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe²⁵, w przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu dane publiczne przedszkole, oddział przedszkolny w danej publicznej szkole podstawowej albo dana publiczna inna forma wychowania przedszkolnego nadal dysponuje wolnymi miejscami, na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego są brane pod uwagę kryteria określone przez organ prowadzący, z uwzględnieniem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata

²⁵ Na podstawie 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.) przepis ten wszedł w życie z dniem 25 stycznia 2017 r.

muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych.

Burmistrz wyjaśnił, iż w związku z uchyleniem rozdziału 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, do 15 kwietnia 2017 r. zaistniała konieczność podjęcia nowej uchwały w sprawie ww. kryteriów. Ponieważ wcześniejsza uchwała w tej sprawie była podjęta zaledwie 4 miesiące wcześniej (uchwała nr XX/160/16 z 28 listopada 2016 r.) bez jakichkolwiek uwag ze strony organu nadzoru, postanowiono powtórzyć te same zapisy w nowej uchwale (nr XXIII/196/17 z 20 marca 2017 r.). I tym razem organ nadzoru nie miał do uchwały żadnych uwag. Zapis w uchwale dotyczący publicznego losowania wniosków jest związany tylko i wyłącznie z sytuacją, w której liczba wniosków, które uzyskiwały taką samą liczbę punktów przekracza ilość wolnych miejsc w przedszkolu/oddziale przedszkolnym. Jest to rozwiązanie techniczne, które pozwala na zagospodarowanie wszystkich wolnych miejsc w przedszkolach/oddziałach. Niezastosowanie losowania powoduje pozostawienie wolnych miejsc i dzieci, które się do przedszkola nie dostaną. Problem zostaje wówczas przekazany do organu prowadzącego i to burmistrz musi wówczas zdecydować komu przyznać wolne miejsce, nie mając dodatkowych narzędzi do weryfikacji wniosków, zgodnie z przepisami prawa.

(akta kontroli str. 239-256)

Przewodniczący Rady Gminy wskazał natomiast, że przedmiotowa uchwała została podjęta z uwagi na zmianę podstawy prawnej i wejście w życie przepisów ustawy Prawo oświatowe. Uchwała została zaakceptowana przez organ nadzoru i 24 marca 2017 r. opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Przedmiotowa uchwała była powieleniem poprzedniej uchwały z dnia 26 listopada 2016 r., co do której organ nadzoru również nie miał uwag. Uchwała została opracowana wspólnie z dyrektorami szkół i przedszkoli, aby spełnić potrzeby mieszkańców gminy, a następnie szczegółowo omówiona na Komisji Oświaty i Spraw Społecznych i jednogłośnie przyjęta przez radnych na sesji.

(akta kontroli str. 259)

Według NIK, obowiązujące przepisy nie upoważniają organu stanowiącego gminy do wprowadzania kolejnego, nieprzewidzianego w przepisach ustawy etapu postępowania rekrutacyjnego, obejmującego losowanie wniosków o takiej samej punktacji. Ponadto, losowanie kandydata nie uwzględnia wynikających z tego przepisu wytycznych w zakresie ustalania kryteriów rekrutacji do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, tj. realizacji potrzeb dziecka, jego rodziny oraz lokalnych potrzeb społecznych.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz ustalił i podał do publicznej wiadomości harmonogram rekrutacji do gminnych placówek wychowania przedszkolnego, jak również zasady prowadzenia rekrutacji i wzory stosowanych w tym postępowaniu dokumentów. W Gminie zapewniono upowszechnienie informacji w tym zakresie za pośrednictwem różnych kanałów informacyjnych. W przygotowanym przez Burmistrza projekcie uchwały w sprawie określenia kryteriów stosowanych na drugim etapie rekrutacji uwzględniono konieczność zaspokojenia potrzeb dziecka i jego rodziny oraz lokalnych potrzeb społecznych, wprowadzono jednak nieprzewidziany w przepisach ustawy Prawo oświatowe trzeci etap rekrutacji w postaci publicznego losowania.

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu
faktycznego

1. W przyjętej przez Radę Gminy Strategii Rozwoju Gminy Kolonowskie na lata 2016-2022²⁶ wskazano, iż na terenie Gminy działa zoptymalizowana sieć przedszkoli i szkół, w skład której wchodzi dwa przedszkola, dwa oddziały przedszkolne zlokalizowane przy szkołach podstawowych oraz trzy szkoły podstawowe i jedno gimnazjum. Wśród zidentyfikowanych problemów wskazano na „zawierania” spowodowane brakiem jednoznacznego określenia wieku, w którym dzieci rozpoczynają edukację szkolną oraz konieczność zapewnienia miejsca w przedszkolach coraz młodszym dzieciom. Zwiększenie ilości miejsc w przedszkolach zostało wskazane, jako jeden ze strategicznych i operacyjnych celów w zakresie oświaty²⁷. Realizując obowiązek monitorowania realizacji Strategii, Rada, w sprawozdaniu dotyczącym jej wdrażania w latach 2016-2017²⁸, wskazała zrealizowane w tym okresie inwestycje oświatowe, wraz z kosztami ich przeprowadzenia: rozbudowa przedszkola w Kolonowskim (460 tys. zł), adaptacja pomieszczeń Centrum Aktywności Wiejskiej w Spóroku na potrzeby oddziału przedszkolnego (120 tys. zł) oraz adaptacja pomieszczeń Publicznego Przedszkola w Kolonowskim na potrzeby oddziału przedszkolnego (159,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 926-936)

2. W ramach diagnozy sytuacji społecznej dla potrzeb opracowania Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Kolonowskie na lata 2015-2020²⁹ oraz Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Kolonowskie na lata 2016-2018³⁰ przeprowadzono badania ankietowe dotyczące warunków życia w gminie, które obejmowały także pytania dotyczące kwestii wychowania przedszkolnego. Większość ankietowanych dobrze³¹ oceniła dostęp do tej formy opieki. Identyfikując mocne i słabe strony funkcjonującego systemu pomocy społecznej (Analiza SWOT) w obszarze *Rodzina, dzieci i młodzież* wskazano jako mocną stronę dostęp do opieki przedszkolnej w gminie, jednocześnie za słabą stronę uznano zbyt małą liczbę miejsc dla dzieci w przedszkolu. W ramach przyjętego w tym dokumencie celu operacyjnego *Wspieranie rodzin w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz zapewnienie dzieciom i młodzieży odpowiedniego dostępu do kształcenia, opieki i oferty spędzania czasu wolnego*³², przewidziano w razie potrzeby zwiększenie w gminie dostępności opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat 3. Wśród zakładanych do realizacji projektów ujęto *Rozbudowę Publicznego Przedszkola Nr 1 w Kolonowskim*, którego celem miało być zwiększenie liczby miejsc przedszkolnych i zwiększenie poziomu edukacji przedszkolnej. W postanowieniach dotyczących wdrożenia, monitorowania i ewaluacji Strategii społecznej, wśród wskaźników charakteryzujących przebieg realizacji celu strategicznego nr 2 (*Poprawa kondycji rodzin, zapewnienie opieki i tworzenie warunków do rozwoju dzieci i młodzieży oraz utrzymanie bezpieczeństwa publicznego*) wskazano liczbę dzieci objętych opieką przedszkolną.

W ramach drugiego z ww. dokumentów, w zakresie celu operacyjnego nr 4 *Wspieranie dzieci i młodzieży w kształceniu i wszechstronnym rozwoju* przewidziano

²⁶ Załącznik do uchwały nr XV/107/16 Rady Miejskiej w Kolonowskim z 11 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Kolonowskie, dalej: Strategia rozwoju.

²⁷ Pkt 8.3 Strategii rozwoju.

²⁸ W Strategii założono monitorowanie jej realizacji raz na dwa lata.

²⁹ Załącznik do uchwały nr XII/83/15 Rady Miejskiej w Kolonowskim z 23 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Kolonowskie na lata 2015-2020, dalej: Strategia społeczna.

³⁰ Załącznik do uchwały nr XVIII/140/16 Rady Miejskiej w Kolonowskim z 5 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny w Gminie Kolonowskie na lata 2016-2018.

³¹ W ramach pięciostopniowej skali: bardzo dobrze, dobrze, średnio, źle i bardzo źle.

³² W ramach celu strategicznego *Poprawa kondycji rodzin, zapewnienie opieki i tworzenie warunków do rozwoju dzieci i młodzieży oraz utrzymanie bezpieczeństwa publicznego*.

do realizacji zadanie zwiększenia dostępu do opieki przedszkolnej w gminie m.in. poprzez uelastycznienie czasu pracy placówek, oraz zapewnienie opieki nad dziećmi do lat 3, z okresem realizacji w latach 2016-2018.

W opracowaniach tych nie zawarto jednak długookresowej analizy zapotrzebowania na opiekę przedszkolną, jak również nie zaplanowano kierunków rozwoju tego rodzaju placówek, ani nie zidentyfikowano barier rozwoju opieki przedszkolnej na obszarze Gminy.

(akta kontroli str. 937-948, 949-955)

3. Diagnoza sytuacji demograficznej w Gminie Kolonowskie została przeprowadzona z wykorzystaniem danych dotyczących osób zameldowanych na pobyt stały i pobyt czasowy – według stanu na 21 stycznia 2015 r. Dane te zostały zweryfikowane przez dyrektorów przedszkoli i szkół, w których funkcjonują oddziały przedszkolne poprzez pozyskiwanie informacji o osobach faktycznie zamieszkałych na terenie Gminy. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji ustalono, iż w kolejnych latach szkolnych, tj. 2015/2016, 2016/2017 oraz 2017/2018 konieczne będzie zapewnienie opieki przedszkolnej odpowiednio: 154, 167 oraz 175 dzieciom. W dniu przeprowadzania przedmiotowej diagnozy Gmina dysponowała 125 miejscami w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych, co umożliwiałoby zapewnienie miejsc w tych placówkach odpowiednio 81%, 75% oraz 71% dzieci.

(akta kontroli str. 272-273)

4. W treści ankiety opracowanej dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego wskazano, że według stanu na 22 marca 2016 r. zgodnie z danymi gminnej ewidencji ludności w Gminie Kolonowskie jest 222 dzieci w wieku 3-6 lat, podczas gdy Gmina dysponuje miejscami dla 125 dzieci. Z powyższego wynikało, że w roku szkolnym 2016/2017 zabraknie miejsca w przedszkolach dla 97 dzieci, w tym 41 czterolatków i 56 trzylatków. Wskazano także, iż zmiany przepisów ustawy o systemie oświaty wymusiły podjęcie decyzji o utworzeniu dodatkowych oddziałów przedszkolnych, tak aby zapewnić opiekę wszystkim 6, 5 i 4 latkom. Nadal jednak aktualne pozostawało ryzyko niezapewnienia miejsca wszystkim trzylatkom, przede wszystkim z powodu braku możliwości dofinansowania planowanych inwestycji o orientacyjnym koszcie ponad 400 tys. zł w ramach RPO WO 2014-2020. W związku z tym, w Gminie podjęto działania zmierzające do zwiększenia liczby dostępnych miejsc opieki przedszkolnej, poprzez utworzenie dwóch nowych oddziałów, obejmujących 50 dodatkowych miejsc, w tym jednego w Przedszkolu Publicznym w Kolonowskim³³ oraz jednego w Publicznej Szkole Podstawowej w Staniszczech Małych - Sporók. W wyniku tych działań, wszystkim dzieciom, którym gmina miała obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego, zgłoszonym podczas rekrutacji, zapewniono miejsca w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych na terenie gminy³⁴.

(akta kontroli str. 342-352, 278)

Z kolei, w roku szkolnym 2017/2018, zwiększono liczbę miejsc opieki przedszkolnej o kolejne 25, poprzez utworzenie nowego, zamiejscowego oddziału Przedszkola Publicznego nr 1 w Kolonowskim, co umożliwiło zapewnienie opieki przedszkolnej na terenie gminy wszystkim dzieciom, co do których na Gminie spoczywał taki obowiązek³⁵.

(akta kontroli str. 314)

³³ Oddział ten zlokalizowano w budynku Publicznej Szkoły Podstawowej nr 1 w Kolonowskim

³⁴ Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych Gminy Kolonowskie w roku szkolnym 2016/2017 (str. 5).

³⁵ Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych Gminy Kolonowskie w roku szkolnym 2017/2018 (str. 5).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. W Gminie na bieżąco analizowano potrzeby w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego, a w związku ze zidentyfikowanym ryzykiem niezapewnienia miejsc wszystkim zainteresowanym, Burmistrz podejmował skuteczne działania prowadzące do zwiększenia dostępności opieki przedszkolnej, realizując inwestycje prowadzące do utworzenia nowych oddziałów przedszkolnych. W opracowanych w Gminie dokumentach strategicznych uwzględniono wprowadzenie zagadnienia dotyczące funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego, nie określono jednak w ich treści zarówno kierunków rozwoju tych placówek, jak i 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

1. Uchwałą Rady z 20 czerwca 2016 r.³⁶ ustalono sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli publicznych oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. W ramach tej sieci ujęto dwa przedszkola: Przedszkole Publiczne Nr 1 w Kolonowskim i Przedszkole Publiczne w Staniszczach Wielkich oraz dwa oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych: Publicznej Szkole Podstawowej Staniszcze Wielkie - Kolonowskie 3 i Publicznej Szkole Podstawowej Staniszcze Małe-Spórok, funkcjonujące w dwóch obiektach tj. w Staniszczach Małych i w Spóroku. W okresie objętym kontrolą – w związku z utworzeniem kolejnego oddziału przedszkolnego, tj. zamiejscowego oddziału Przedszkola Nr 1 w Kolonowskim – uchwałą Rady z 22 maja 2017 r.³⁷ dokonano zmiany ww. uchwały ustalającej sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli, poprzez uwzględnienie nowoutworzonego oddziału przedszkolnego. Projekt uchwały zmieniającej sieć gminnych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych został pozytywnie zaopiniowany przez Kuratora Oświaty. Żadna z ww. uchwał Rady nie została podjęta jako akt prawa miejscowego i nie podlegała opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Ustalona w ten sposób sieć gminnych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych była aktualna, gdyż została dostosowana do funkcjonującej na terenie Gminy struktury placówek wychowania przedszkolnego.

(akta kontroli str. 260-270)

W ocenie NIK sieć ta nie była jednak adekwatna do zdiagnozowanych w Gminie potrzeb w zakresie zapewnienia opieki przedszkolnej. W każdym z objętych kontrolą lat szkolnych Gmina dysponowała 200 miejscami w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego, przy czym liczba dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym stanowiła: 256 w roku szkolnym 2017/2018 oraz 262 w roku szkolnym 2018/2019. Tym samym, sieć ta zapewniała objęcie opieką przedszkolną odpowiednio 79% i 77% dzieci zamieszkałych na jej obszarze.

(akta kontroli str. 415-416)

2. W toku postępowania rekrutacyjnego, prowadzonego przez dyrektorów gminnych szkół i przedszkoli, pracownik Urzędu wskazywał na konieczność realizacji obowiązku, o którym mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji

³⁶ Nr XVII/132/16

³⁷ Nr XXIV/217/17

Narodowej z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego³⁸. Zarówno w roku szkolnym 2017/2018, jak i 2018/2019, dyrektorzy gminnych placówek oświatowych do 15 maja, przekazali Burmistrzowi imienne listy dzieci nieprzyjętych do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w ramach rekrutacji podstawowej. Burmistrz zobowiązał także dyrektorów tych jednostek do przekazywania imiennych list dzieci nieprzyjętych w ramach rekrutacji uzupełniającej. Burmistrz sprawował prawidłowy nadzór nad organizacją procesu rekrutacji i monitorował rekrutację prowadzoną przez placówki wychowania przedszkolnego w gminie. Jak wyjaśniła zatrudniona w Urzędzie inspektor odpowiedzialna za prowadzenie spraw oświatowych, na początku każdego roku szkolnego, podczas spotkań z Burmistrzem dyrektorzy gminnych placówek oświatowych przekazywali informacje o własnych ustaleniach dotyczących liczby potencjalnych zainteresowanych objęciem opieką przedszkolną w danym roku szkolnym. Informacje te gromadzono w oparciu o dane ewidencji ludności, weryfikowane przez dyrektorów szkół i przedszkoli na podstawie rozpytania wśród innych rodziców, pracowników szkoły oraz innych informacji pozostających w dyspozycji Urzędu. Po przeprowadzeniu rekrutacji i przekazaniu do Urzędu list dzieci nieprzyjętych, dane te były weryfikowane, w szczególności pod kątem wyeliminowania przypadków wykazywania na tych listach dzieci przyjętych do placówki wskazanej we wniosku na pierwszym miejscu. W Urzędzie weryfikowano także listy kandydatów pod kątem istnienia obowiązku zapewnienia opieki przedszkolnej przez gminę, tj. wieku dzieci i miejsca zamieszkania – na podstawie danych ewidencji ludności.

(akta kontroli str. 107-124, 194-211, 423-424, 630-632)

Burmistrz zobowiązał dyrektorów publicznych szkół i przedszkoli do przekazywania informacji o dzieciach nieprzyjętych do tych placówek także po zakończeniu rekrutacji uzupełniającej. Jak wyjaśniła inspektor odpowiedzialna za prowadzenie spraw oświatowych po uzyskaniu informacji o dzieciach nieprzyjętych w danej placówce dokonują sprawdzenia, czy dzieci te nie zostały przyjęte do innej placówki, ewentualnie czy nie zostały złożone wnioski w przypadku dzieci, które kontynuują korzystanie z opieki przedszkolnej. Dokonujemy także weryfikacji list przekazywanych przez dyrektorów placówek pod kątem sprawdzenia, czy gmina ma obowiązek zapewnienia miejsca danemu dziecku (np. dzieci 2,5 letnie lub zamieszkałe poza terenem gminy). Następnie, prosimy dyrektorów o przekazywanie list dzieci nieprzyjętych w rekrutacji uzupełniającej, a podczas wspólnych spotkań uzgadniane było, do której placówki dziecko zostało przyjęte, aby usunąć je z listy kandydatów do innych przedszkoli w celu ponownej weryfikacji list dzieci nieprzyjętych. W latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 nie wystąpiły przypadki przesuwania dzieci między placówkami, a jedynie po potwierdzeniu przyjęcia do placówki, wskazanej na pierwszym miejscu przez rodziców aktualizowano listy dzieci nieprzyjętych do innych placówek.

(akta kontroli str. 630-632)

W kontrolowanym okresie, w trakcie procesu rekrutacji, Burmistrz podejmował skuteczne działania mające na celu zapewnienie miejsc w przedszkolach wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali. W roku szkolnym 2017/2018, w wyniku uprzednio podjętych działań we wrześniu 2017 r. uruchomiono dwa dodatkowe oddziały (w Przedszkolu Publicznym w Kolonowskim i Publicznej Szkole Podstawowej Staniszcze Małe-Spórok), zapewniające opiekę łącznie 50 dzieciom,

³⁸ Dz. U. poz. 875. Obowiązywało do 1 stycznia 2018 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (Dz. U. poz. 2425).

co umożliwiło objęcie opieką przedszkolną wszystkich zainteresowanych. Ponadto, utworzono także nowy, zamiejscowy oddział Przedszkola Publicznego w Kolonowskim, zapewniający opiekę dla kolejnych 25 dzieci.

(akta kontroli str. 278, 314)

W kolejnym roku szkolnym 2018/2019, w związku z brakiem możliwości zapewnienia wszystkim zainteresowanym miejsc w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych funkcjonujących na terenie Gminy, Burmistrz zwrócił się do wszystkich sąsiednich gmin o wskazanie placówek wychowania przedszkolnego dysponujących wolnymi miejscami na rok szkolny 2018/2019.

(akta kontroli str. 630-632, 633-634)

W toku postępowania rekrutacyjnego, w żadnym z objętych kontrolą lat szkolnych przewodniczący komisji rekrutacyjnych nie zwracali się do Burmistrza o podjęcie czynności w celu potwierdzenia okoliczności zawartych w oświadczeniach dołączanych do wniosków o przyjęcie do przedszkola lub oddziału przedszkolnego. W związku z tym Burmistrz nie podejmował działań, o których mowa w art. 150 ust. 8 ustawy Prawo oświatowe, polegających na uzyskaniu informacji od instytucji publicznych, przeprowadzaniu wywiadu oraz udostępnianiu danych pozostających w posiadaniu Urzędu.

(akta kontroli str. 413)

Z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK wynika, że w żadnym z objętych badaniem lat szkolnych do dyrektorów gminnych placówek wychowania przedszkolnego nie wpłynęły odwołania od rozstrzygnięć komisji rekrutacyjnych. W latach tych przewodniczący komisji kierowali wprawdzie do rodziców dzieci nieprzyjętych pisemne uzasadnienia podjętych decyzji w sprawie przyjęcia kandydata do przedszkola lub oddziału przedszkolnego³⁹, jednak po ich doręczeniu osoby te nie podejmowały dalszych czynności w celu wzruszenia tych decyzji.

(akta kontroli str. 480-481, 562-563, 578-579, 594-595)

W przyjętej w Urzędzie dokumentacji kontroli zarządczej, tj. *Regulaminie kontroli zarządczej dla Urzędu i Miasta Gminy Kolonowskie oraz jednostek organizacyjnych Gminy Kolonowskie*⁴⁰ oraz zarządzeniu Burmistrza Kolonowskiego w sprawie zasad szacowania ryzyk w Urzędzie Miasta i Gminy Kolonowskie oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Kolonowskie⁴¹ nie zidentyfikowano ryzyka nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego, w tym niestosowania przyjętych w gminie kryteriów i terminarza naboru.

(akta kontroli str. 970)

Analiza rejestru skarg i wniosków wykazała, że w kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi, petycje ani wnioski dotyczące procesu rekrutacji do publicznych przedszkoli, jak też realizacji opieki przedszkolnej przez gminne placówki.

(akta kontroli str. 412)

Z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK wynika, iż tego rodzaju pisma nie były także kierowane do dyrektorów gminnych placówek oświatowych.

(akta kontroli str. 480-481, 562-563, 578-579, 594-595)

³⁹ W tym w dwóch przypadkach w Przedszkolu Publicznym w Staniszcach Wielkich, w jednym przypadku w Publicznej Szkole Podstawowej w Staniszcach Wielkich - Kolonowskie 3 oraz w trzech przypadkach w Przedszkolu Publicznym w Kolonowskim.

⁴⁰ Wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Kolonowskiego nr OR.0050.164.2017 z 29 grudnia 2017 r.

⁴¹ Nr Or.0050.124.2014 z 20 listopada 2014 r.

3. W oparciu o dane dotyczące przebiegu procesu rekrutacji do publicznych placówek wychowania przedszkolnego ustalono, że w roku szkolnym 2017/2018 złożono łącznie 133 wnioski o kontynuację opieki przedszkolnej, a na pozostałe 67 wolnych miejsc, 121 wniosków, w tym 99 w rekrutacji podstawowej i 5 w rekrutacji uzupełniającej. Podczas rekrutacji dotyczącej roku 2018/2019 złożonych zostało 140 wniosków o kontynuację, a na wolne 60 miejsc złożono 102 nowe wnioski, z czego 97 w rekrutacji podstawowej, a 5 w postępowaniu uzupełniającym. Liczba nowych wniosków o przyjęcie do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych (121 i 102) znacznie przekraczała liczbę wolnych miejsc w tych placówkach (67 i 60), tj. odpowiednio o 54 (80,6%) i o 42 (70%).

(akta kontroli str. 417-418)

W ramach rekrutacji na rok szkolny 2017/2018, spośród jedenastu dzieci nieprzyjętych do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w okresie od 29 do 31 sierpnia 2017 r. rodzice ośmiorga z nich złożyli w Urzędzie pisemne oświadczenia o rezygnacji z prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego. W wyniku weryfikacji i aktualizacji list dzieci nieprzyjętych, rodzicom trojga z ww. kandydatów Burmistrz wskazał placówki przedszkolne, do których o przyjęcie wnioskowali rodzice tych dzieci w ramach prowadzonej rekrutacji.

(akta kontroli str. 125-139, 142)

Szczegółowym badaniem objęto przypadki wszystkich 20 kandydatów nieprzyjętych do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w roku szkolnym 2018/2019. Spośród ubiegających się o miejsce w ww. placówkach 80 dzieci 19 z nich⁴² (tj. 23,75%) nie zapewniono opieki w żadnej z placówek funkcjonujących na terenie Gminy. Burmistrz pismami z dnia 31 lipca 2018 r. wskazał rodzicom dziewiętnastu dzieci nieprzyjętych inne publiczne przedszkole, które dysponowało wolnymi miejscami, tj. trzy oddziały zamiejscowe Publicznego Przedszkola w Jemielnicy (Barut, Gąsiorowice i Łaziska) oraz Przedszkole Publiczne w Kadłubie i oddział zamiejscowy tego przedszkola w Grodzisku. Godziny pracy tylko jednego z tych przedszkoli odpowiadały godzinom pracy przedszkola, do którego o przyjęcie wnioskowali rodzice tych dzieci, a placówki te były oddalone od miejsca zamieszkania kandydatów od 4,9 km⁴³ do 22,1 km⁴⁴. Rodzice jednego z dzieci skorzystali z możliwości zapewnienia opieki przez Przedszkole Publiczne w Szczedrzyku, prowadzone przez Gminę Ozimek. Jak wyjaśniła inspektor odpowiedzialna w Urzędzie za realizację zadań oświatowych, *po uzyskaniu potwierdzenia o dostępności miejsc w placówkach prowadzonych przez Gminę Jemielnica i Gminę Strzelce Opolskie, oddziały te były wskazywane w pismach kierowanych do rodziców. Spośród wszystkich dzieci, którym nie zostały przyjęte do placówek na terenie Gminy Kolonowskie, 3 osoby były zainteresowane świadczeniem opieki przez te placówki. W późniejszym okresie deklarację co do wolnych miejsc złożyła także Gmina Ozimek, dlatego ustnie wskazywałam zainteresowanym rodzicom możliwość skorzystania także z placówki w Szczedrzyku. Ostatecznie, jedno dziecko korzysta z opieki w publicznym przedszkolu w Szczedrzyku, prowadzonym przez Gminę Ozimek, do którego Gmina zapewnia dowóz z uwagi na jednoczesne dowożenie dziecka niepełnosprawnego.*

(akta kontroli str. 212-234, 630-631)

⁴² Jedno z dzieci zostało przyjęte do oddziału przedszkolnego w PSP StaniszczeWielkie-Kolonowskie 3, zgodnie z wnioskiem złożonym w trakcie rekrutacji, w związku ze zwolnieniem jednego miejsca w tej placówce wskutek rezygnacji rodziców.

⁴³ Tj. Przedszkole Publiczne w Kadłubie od miejsca zamieszkania dziecka w Spóroku.

⁴⁴ Tj. oddział zamiejscowy Przedszkola Publicznego w Jemielnicy w Barucie od miejsca zamieszkania dziecka w Spóroku.

W ramach nadzoru nad procesem rekrutacji, w oparciu o dane ewidencji ludności weryfikowano miejsce zamieszkania kandydatów. W kontrolowanym okresie w Gminie nie wystąpiły przypadki przyjmowania do placówek przedszkolnych kandydatów zamieszkałych w innej gminie

(akta kontroli str. 120-124, 209-211, 630-631)

W roku szkolnym 2017/2018 wychowaniem przedszkolnym objęto⁴⁵ łącznie 200 dzieci, w tym 60 sześciolatków i starszych, 50 pięcioletnich, 53 czteroletnich i 37 trzyletnich. Na rok szkolny 2018/2019 przyjęto⁴⁶ łącznie 200 dzieci, z czego 55 sześciolatków i starszych, 53 pięcioletni, 53 czteroletni oraz 39 trzylatków. W Gminie poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w poszczególnych rocznikach w latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 wynosił odpowiednio: 55,22% wśród trzylatków, 96,36% wśród czteroletni, 81,97% wśród pięcioletni i 100% wśród sześciolatków oraz 61,90% wśród trzylatków, 79,10% wśród czteroletni, 96,36% wśród pięcioletni oraz 88,52% wśród sześciolatków, tj. średnio 76,26%, co stanowiło 88,16% średniego poziomu tego wskaźnika dla województwa opolskiego.

(akta kontroli str. 956)

4. W obu objętych kontrolą latach szkolnych wszystkie miejsca w gminnych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych były wykorzystane – łącznie opieką przedszkolną było objętych 200 dzieci. Oddziały przedszkolne liczyły po 25 dzieci w oddziale. Oddziały te nie były jednolite wiekowo - w przypadku wszystkich placówek w roku szkolnym 2018/2019 oraz trzech w roku szkolnym 2017/2018 wystąpiły przypadki łączenia dzieci w różnym wieku w ramach jednego oddziału. Wszystkie placówki wychowania przedszkolnego zapewniały opiekę w szerokim zakresie godzin, tj. od 6.30 do 16.00 (Przedszkole Publiczne w Kolonowskim), od 7.00 do 16.00 (Przedszkole Publiczne w Staniszcach Wielkich), od 7.30 do 16.30 (oddział przedszkolny w Publicznej Szkole Podstawowej w Staniszcach Wielkich - Kolonowskie 3) oraz od 7.30 do 15.30 (oddział przedszkolny w Publicznej Szkole Podstawowej w Staniszcach Małych), jedynie w oddziale przedszkolnym w Spóroku opieka była zapewniona przez pięć godzin dziennie, tj. od 7.30 do 13.30. Godziny pracy ww. placówek były ustalane z uwzględnieniem preferencji rodziców i opiekunów prawnych, których we wnioskach o przyjęcie do przedszkola lub oddziału przedszkolnego wskazywali odpowiadające im przedziały czasowe zapewnienia opieki. W kontrolowanym okresie z pięciogodzinnej opieki korzystało łącznie 54 (43,2%) dzieci w roku szkolnym 2017/2018 oraz 45 (36%) dzieci w roku szkolnym 2018/2019. We wszystkich placówkach znajdowały się place zabaw i jadalnie z zapleczem kuchennym, a salami gimnastycznymi dysponowały szkoły prowadzące oddziały przedszkolne. W jednym przypadku, w roku szkolnym 2017/2018 Gmina zapewniała dowóz do oddziału przedszkolnego w Publicznej Szkole Podstawowej Staniszcze Małe - Spórok. W 2018 r. wszystkie placówki pełniły dyżury wakacyjne w następujących po sobie okresach dwutygodniowych, przy czym Przedszkole Publiczne w Kolonowskim pełniło ten dyżur w okresie od 25 czerwca 17 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str. 310-341, 419-420, 957-964, 965-973)

Analiza treści statutów publicznych placówek wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez Gminę Kolonowskie wykazała, że dokumenty te nie zawierały postanowień określających zakres godzin, w których ma być realizowane bezpłatne wychowanie i opieka. W przypadku oddziałów przedszkolnych w szkołach

⁴⁵ Według stanu na 30 września 2017 r.

⁴⁶ Według stanu na 30 września 2018 r.

podstawowych, nie przewidziano także możliwości zapewnienia opieki po zajęciach w świetlicy szkolnej. Żaden z objętych badaniem statutów nie zawierał także postanowień ograniczających dostęp do przedszkoli dzieciom z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 639-925)

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy wszystkich przedszkoli i szkół podstawowych, w których funkcjonowały oddziały przedszkolne co roku przeprowadzali kontrole, o których mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie bhp. W wyniku tych kontroli nie sformułowano żadnych zaleceń do realizacji.

(akta kontroli str. 524-531, 564-571, 585-592, 626-629)

Ponadto, w placówkach tych pracownicy Państwowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Strzelcach Opolskich⁴⁷ przeprowadzili łącznie trzynaście kontroli⁴⁸, w tym dwie kontrole sprawdzające, sześć kontroli stanu sanitarno-higienicznego placówki, trzy urzędowe kontrole żywności oraz dwie kontrole na wniosek w sprawie wydania opinii sanitarnej. W Publicznej Szkole Podstawowej w Staniszczach Wielkich - Kolonowskie 3 przeprowadzono także przegląd urządzeń placu zabaw, a w Publicznej Szkole Podstawowej w Staniszczach Małych - Spórok przeglądy i kontrole sprzętu gaśniczego, zewnętrznej instalacji pożarowej, urządzenia piorunochronnego, instalacji grzewczej oraz przewodów kominowych. W placówce tej, w ramach dwóch kontroli PSSE wydano zalecenia dotyczące: doprowadzenia podłogi w zastępczej sali gimnastycznej do właściwego stanu sanitarno-higienicznego poprzez jej wycyklinowanie i odmalowanie⁴⁹ oraz doprowadzenia do właściwego stanu sanitarno-higienicznego ścian i sufitów w korytarzu szkoły i wykładziny dywanowej w sali zabaw oddziału przedszkolnego⁵⁰. Zalecenia te w całości zrealizowano, co zostało potwierdzone w wyniku przeprowadzonych przez pracowników PSSE kontroli sprawdzających⁵¹.

(akta kontroli str. 480-629)

Jak wyjaśnił Burmistrz, Gmina Kolonowskie jako organ prowadzący otrzymuje bezpośrednio od instytucji kontrolujących obiekty oświatowe wszelkie opinie i decyzje w zakresie stanu technicznego. W przypadku konieczności wykonania robót budowlanych mających na celu dostosowanie obiektów do obowiązujących przepisów w budżecie zostają zabezpieczone odpowiednie środki finansowe na wykonanie robót w zakresie i terminie wynikającym z decyzji.

(akta kontroli str. 633-634)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W roku szkolnym 2018/2019 Burmistrz nie zapewnił wszystkim dzieciom zgłoszonym podczas rekrutacji, co do których na Gminie spoczywał obowiązek zapewnienia możliwości skorzystania z opieki przedszkolnej miejsc w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych zlokalizowanych na obszarze Gminy. W konsekwencji, dwiętnastu spośród dwudziestu nieprzyjętych do gminnych placówek dzieciom Burmistrz wskazał przedszkola prowadzone przez Gminę Jemielnica, Gminę Strzelce Opolskie i Gminę Ozimek. Zgodnie z art. 31 ust. 8 i ust. 9 ustawy Prawo oświatowe, do zadań własnych gminy należy zapewnienie warunków do spełniania

⁴⁷ Dalej: PSSE.

⁴⁸ W tym 5 w Przedszkolu Publicznym w Kolonowskim, 1 w Przedszkolu Publicznym w Staniszczach Wielkich oraz 7 w Publicznej Szkole Podstawowej w Staniszczach Małych-Spóroku. Kontrole tej inspekcji nie były przeprowadzane w Publicznej Szkole Podstawowej w Staniszczach Wielkich – Kolonowskie 3.

⁴⁹ Zalecenia sformułowane w ramach kontroli przeprowadzonej w 2016 r.

⁵⁰ Zalecenia sformułowane w wyniku kontroli z 22 maja 2017 r.

⁵¹ W dniu 22 maja 2017 r. oraz 13 listopada 2018 r.

obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dziecko sześciolatnie oraz realizacji prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego przez dzieci w wieku 3-5 lat. Zadanie to jest wykonywane przez gminę przez zapewnienie dziecku możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego w: publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez gminę, lub publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez inną osobę prawną lub osobę fizyczną, położonych na obszarze gminy, lub niepublicznym przedszkolu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁵², oddziale przedszkolnym w niepublicznej szkole podstawowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, lub niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, położonych na obszarze gminy.

Wyjaśniając przyczyny niezapewnienia opieki wszystkim dzieciom zgłoszonym w toku rekrutacji 2018/2019 do gminnych placówek wychowania przedszkolnego Burmistrz wskazał, że obecnie gmina posiada 200 miejsc w placówkach przedszkolnych, co jest wynikiem ponoszenia od kilku lat sporych nakładów finansowych na rozbudowę sieci przedszkoli. W wyniku sfinansowanych w całości z budżetu gminy w latach 2016-2017 inwestycji, których łączny koszt wyniósł 673,3 tys. zł, liczba miejsc przedszkolnych wzrosła aż o 60%. Burmistrz wyjaśnił także, że *niestety reformy wprowadzane są szybko i bez pokrycia finansowego, czego doświadczamy na każdym etapie ich realizacji. Likwidacja Gimnazjum i związane z tym odprawy dla nauczycieli, które w znikomym stopniu są pokrywane ze środków zewnętrznych, duża liczba nauczycieli przebywających na urlopach dla poratowania zdrowia (w tym roku 5 nauczycieli), to wszystko generuje ogromne koszty, które muszą być pokryte z budżetu gminy. W związku z powyższym, z uwagi na brak możliwości finansowych i organizacyjnych nie planuje się powiększania ilości miejsc przedszkolnych. Przemawia za tym również aspekt demograficzny, z którego wynika, iż średnia liczba liczna dzieci w roczniku utrzymuje się na stałym poziomie. Wyjątkiem był moment zmiany wieku szkolnego z 6 na 7 lat, który spowodował brak miejsc dla nowych dzieci ubiegających się o miejsca w przedszkolu. W związku z powyższym ze względów ekonomicznych korzystniejsze dla gminy jest wskazanie dzieciom, które nie zostały przyjęte w trakcie rekrutacji, możliwości skorzystania z opieki w placówkach prowadzonych poza Gminą Kolonowskie. W takiej sytuacji gmina zawsze zapewnia transport, nawet jeśli nie wynika to z przepisów prawa. Burmistrz wskazał także, iż rodzice tylko 3 spośród 19 nieprzyjętych dzieci, którym wskazano placówki poza Gminą Kolonowskie wykazało zainteresowanie oferowanymi miejscami – pozostali przyznawali, iż nie mają aż tak dużej potrzeby korzystania przez dziecko z opieki przedszkolnej w tym roku szkolnym. Według Burmistrza w takich warunkach podjęcie decyzji o zwiększaniu ilości miejsc przedszkolnych na terenie gminy obarczone jest bardzo dużym ryzykiem. Wydaje się bowiem, że faktyczne potrzeby rodziców są jednak znacznie mniejsze. Zatem posilkowanie się wolnymi miejscami w sąsiednich gminach jest na tę chwilę najrozsądniejszym rozwiązaniem dla naszej gminy.*

Z kolei niepodjęcie decyzji o przeprowadzeniu konkursu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, mimo niezapewnienia miejsc w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych dla wszystkich zainteresowanych w ramach rekrutacji na rok szkolny

⁵² Dz.U., poz. 2203 ze zm.

2018/2019, Burmistrz wskazał, iż w związku z odrzuceniem przez znaczną część rodziców zaproponowanych przez gminę miejsc, nie było podstaw, aby przeprowadzić otwarty konkurs ofert, o którym mowa w art. 22 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

(akta kontroli str. 968-969)

2. W latach 2017 i 2018 Burmistrz nie wyegzekwował od dyrektorów publicznych przedszkoli i szkół podstawowych prowadzących oddziały przedszkolne realizacji obowiązku określonego w § 3 ust. 2 ust. rozporządzenia w sprawie bhp, polegającego na przekazywaniu kopii protokołów kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki, co świadczy o ograniczonej rzetelności sprawowania nadzoru nad działalnością gminnych jednostek oświatowych. Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Stosownie do ust. 2 pkt 2 tego przepisu, nadzorowi podlega w szczególności przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów. Wyjaśniając przyczyny niewyegzekwowania opisanego wyżej obowiązku Burmistrz wskazał, iż *kontrole najczęściej przeprowadzane są przez specjalistę ds. BHP przy obecności dyrektora i inspektora ds. inwestycji i budownictwa UMiG Kolonowskie. Protokoły są przedkładane przez dyrektorów do wglądu w Urzędzie Miasta i Gminy Kolonowskie. Wszelkie zalecenia wynikające z protokołów zostają omówione na spotkaniach Burmistrza z dyrektorami placówek oświatowych, które odbywają się minimum raz w miesiącu w Urzędzie Miasta i Gminy w Kolonowskim.*

Według NIK, z treści § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bhp wynika obowiązek przekazywania kopii protokołów kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki. Nadzorowi nad działalnością szkół i przedszkoli w zakresie przestrzegania przepisów bhp podlegał zatem obowiązek ich przekazywania organowi prowadzącemu.

(akta kontroli str. 633-634)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina dysponowała siecią placówek wychowania przedszkolnego zlokalizowanych we wszystkich miejscowościach z jej obszaru. Mimo skutecznych działań skutkujących tworzeniem dodatkowych oddziałów przedszkolnych, w roku szkolnym 2018/2019 nie zapewniono opieki przedszkolnej w tych placówkach wszystkim zainteresowanym. Burmistrz wskazał pisemnie rodzicom dzieci nieprzyjętych inne placówki wychowania przedszkolnego, zlokalizowane w sąsiednich gminach, jednak z uwagi na odległość od miejsca zamieszkania i godziny ich pracy, placówki te nie odpowiadały potrzebom dzieci i ich rodziców. Burmistrz monitorował przebieg procesu rekrutacji i współpracował w tym zakresie z dyrektorami gminnych placówek oświatowych w celu zapewnienia miejsc w oddziałach przedszkolnych dla wszystkich uczestników rekrutacji. We wszystkich przedszkolach i szkołach podstawowych prowadzących oddziały przedszkolne w latach 2017-2018 dyrektorzy przeprowadzali kompleksowe kontrole stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, a placówki te były także kontrolowane przez pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Burmistrz zapewnił wszystkim zainteresowanym opiekę nad dziećmi w okresie wakacyjnym. W roku szkolnym 2018/2019 nie podejmowano działań mających na celu pozyskanie dodatkowych miejsc wychowania przedszkolnego. Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w gminie był niższy niż średni dla województwa.

OBSZAR	4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych
Opis stanu faktycznego	W kontrolowanym okresie w Gminie nie przeprowadzano konkursów na prowadzenie dodatkowych placówek wychowania przedszkolnego. (akta kontroli str. 236)
Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Z uwagi na niedokonywanie przez Gminę wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych, odstąpiono od sformułowania oceny częściowej obszaru.

IV. Uwagi i 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. Podjęcie działań w celu wyeliminowania trzeciego etapu rekrutacji do prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w postaci publicznego losowania. 2. Wzmoczenie nadzoru nad działalnością gminnych placówek oświatowych poprzez wyegzekwowanie przekazywania przez dyrektorów tych jednostek kopii protokołów kontroli zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki.
---------	--

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 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, 10 grudnia 2018 r.

Kontroler
Ewa Tomaszewska
Doradca prawny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
Dyrektor
Delegatury NIK w Opolu