



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.016.03.2018

Joachim Wojtala
Burmistrz Gogolina
Urząd Miejski w Gogolinie, ul. Krapkowicka 6,
47-320 Gogolin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 - Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gogolinie, ul. Krapkowicka 6, 47-320 Gogolin ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joachim Wojtala, Burmistrz Gogolina ² , od 18 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy 2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej 3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej 4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 marca 2017 r. do dnia zakończenia 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	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
Kontrolerzy	1. Aleksandra Pawlicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/119/2018 z 30 października 2018 r. 2. Grażyna Powęska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/131/2018 z 5 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str.1-4)

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

W okresie objętym kontrolą w Gminie zapewniono miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego wszystkim uprawnionym dzieciom, których rodzice złożyli wnioski o przyjęcie do tych placówek. Burmistrz rzetelnie, z zachowaniem ustawowych terminów, informował o zasadach rekrutacji, za pośrednictwem strony internetowej Urzędu.

W Gminie dokonywano bieżącej i perspektywicznej diagnozy w zakresie rozwoju i funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego. W Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Gogolin na lata 2016-2020⁵ zawarto analizę w zakresie liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego niezbędnej do objęcia opieką przedszkolną wszystkich uprawnionych dzieci. W podobny sposób w okresie objętym kontrolą dokonywano analizy liczby dzieci uprawnionych do objęcia opieką przedszkolną, jednak ostateczną liczbę miejsc w placówkach w roku szkolnym 2017/2018 określono po zakończeniu procesu rekrutacji.

Gmina dysponowała siecią placówek wychowania przedszkolnego, a Burmistrz na bieżąco dostosowywał liczbę miejsc w tych placówkach do aktualnych potrzeb. W samym Gogolinie nie zapewnił natomiast miejsc w liczbie adekwatnej do liczby złożonych wniosków. W przypadku nieprzyjęcia dziecka do wybranej placówki Burmistrz wskazywał miejsca w innych placówkach, których czas pracy przekraczał pięć godzin dziennie, jednak nie w każdym przypadku był tożsamy z czasem pracy placówki wybranej przez rodziców. W Gminie zapewniono także prawidłowe warunki realizacji opieki przedszkolnej, tj. właściwą liczebność oddziałów, szeroki zakres czasowy opieki we wszystkich placówkach, jak też nie łączono w jednym oddziale dzieci najmłodszych i najstarszych. W placówkach sprawowano opiekę nad dziećmi również w okresie wakacyjnym.

Zastrzeżenia NIK dotyczą zawarcia w uchwale⁶, odnoszącej się do kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, warunku ograniczającego dostęp do placówek wychowania przedszkolnego dzieciom w wieku trzech i czterech lat. Stwierdzono także, że Burmistrz nie zapewnił w pełni skutecznego nadzoru nad procesem rekrutacji, co, w sytuacji przyjęcia dziecka do więcej niż jednej placówki i braku deklaracji rodziców o wyborze placówki, skutkowało brakiem wiedzy o liczbie miejsc, jaką dysponują poszczególne placówki. Niezapewnienie skutecznego nadzoru nad procesem rekrutacji stwarzało także ryzyko, że proces rekrutacji nie zostanie przeprowadzony prawidłowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z wymogami art. 131 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁸ Rada Miejska określiła kryteria obowiązujące na drugim etapie

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

⁵ Przyjęta uchwałą nr XX/177/2016 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie „Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Gogolin na lata 2016-2020”.

⁶ Przygotowanej przez Burmistrza i przyjętej przez Radę Miejską w Gogolinie.

⁷ 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.

postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (tzw. kryteria uzupełniające), liczbę punktów przyznawanych za te kryteria oraz dokumenty niezbędne do ich potwierdzenia⁹. Ustalono następujące kryteria oraz odpowiadającą im punktację:

- pozostawanie rodziców/opiekunów w zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu pracy, pobieranie nauki w formie dziennych studiów stacjonarnych lub prowadzenie działalności gospodarczej – 10 punktów,
- praca rodziców/opiekunów w niepełnym wymiarze – 5 punktów,
- kontynuowanie edukacji w przedszkolu lub szkole z oddziałami przedszkolnymi przez rodzeństwo kandydata – 2 punkty,
- dzieci pięcioletnie i objęte obowiązkiem odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego – 4 punkty,
- dziecko objęte jest opieką kuratora sądowego/asystenta rodziny – 5 punktów.

Według wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, na drugim etapie rekrutacji punkty były przyznawane również w przypadku samotnego wychowywania dziecka przez pracującego lub studiującego rodzica.

(akta kontroli str. 5-6, 46)

Weryfikacja spełniania ww. kryteriów była dokonywana na podstawie oświadczeń wnioskujących o przyjęcie do przedszkola, według określonych wzorów, zawierających klauzulę o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

(akta kontroli str. 7-11)

W latach 2017-2018 rodzicom udostępniano wzór wniosku o przyjęcie dziecka do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, zawierający m.in. wskazanie kolejności wybranych placówek w porządku od najbardziej do najmniej preferowanych.

(akta kontroli str. 24-28)

Burmistrz informował o zasadach rekrutacji na lata szkolne 2017/2018 oraz 2018/2019 z zachowaniem ustawowych terminów. Zarządzenia Burmistrza w sprawie ustalenia terminów rekrutacji¹⁰ oraz uchwały Rady Miejskiej w Gogolinie w sprawie opłat za opiekę przedszkolną¹¹ zostały opublikowane na stronie internetowej i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu. Dodatkowo zarządzenia Burmistrza w sprawie terminów rekrutacji zamieszczano na tablicy ogłoszeń Urzędu. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *informacje dotyczące rekrutacji dostępne są w każdej placówce w wyznaczonym do tego miejscu, jak i na stronach internetowych poszczególnych przedszkoli i szkół, w których funkcjonują oddziały przedszkolne. Wnioski o przyjęcie do przedszkola lub oddziału przedszkolnego składane są bezpośrednio do wybranej placówki. Postępowanie rekrutacyjne prowadzone jest przez komisje rekrutacyjne w jednostce. Szczegółowych informacji*

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.

⁹ Uchwała nr XXXI/269/2017 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 8 marca 2017 r. w sprawie ustalenia kryteriów na drugi etap postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Gogolin. Dalej: uchwała w sprawie kryteriów.

¹⁰ Zarządzenia Burmistrza: nr OR.I.0050.49.2017 z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie ustalenia terminów przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz klas I szkół podstawowych w roku szkolnym 2017/2018 oraz nr Or.I.0050.5.2018 z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia terminów przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz szkół podstawowych na rok szkolny 2018/2019.

¹¹ Uchwały Rady Miejskiej w Gogolinie: nr XXVIII/249/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Gogolin oraz określenia warunków zwolnienia z opłat oraz nr XLVIII/379/2018 z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego przez uczniów w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Gogolin oraz określenia warunków zwolnienia z opłat.

udzielają zainteresowanym dyrektorzy placówek. (...) Informacje o możliwości realizacji obowiązkowego rocznego wychowania przedszkolnego w przedszkolach i w oddziałach przedszkolnych są przekazywane do publicznej wiadomości przez dyrektorów tych placówek. Dzieci z niepełnosprawnościami przyjmowane są do wszystkich placówek. W każdej placówce prowadzona jest kuchnia, która dostosowuje dietę do indywidualnych potrzeb dziecka. Wszystkie działania w tym zakresie podejmuje dyrektor jednostki.

(akta kontroli str. 23, 36-37, 253-257)

Uchwały Rady Miejskiej w Gogolinie zawierały prawidłowe postanowienia dotyczące wymiaru bezpłatnej opieki oraz wysokości opłat za każdą godzinę powyżej tego wymiaru. Nie określono w nich warunku dodatkowych opłat (np. na tzw. „wyprawkę” dla przedszkolaka lub dodatkowe zajęcia). W harmonogramach rekrutacji ustalono daty złożenia deklaracji o woli kontynuowania edukacji przedszkolnej, złożenia wniosku o przyjęcie do placówki wychowania przedszkolnego, weryfikacji przez komisję rekrutacyjną wniosku o przyjęcie, podania do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych oraz podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych. W harmonogramach tych nie określono natomiast terminu potwierdzenia przez rodzica kandydata woli przyjęcia do placówki wychowania przedszkolnego. Według wyjaśnień złożonych przez Naczelnik Wydziału Oświaty, Sportu i Rekreacji¹², *informacje o wyborze placówki wychowania przedszkolnego przez rodziców ustalają dyrektorzy z zainteresowanymi rodzicami. Zazwyczaj ma to miejsce w czasie składania dodatkowych informacji dotyczących czasu zapewnienia opieki przedszkolnej, korzystania z wyżywienia przez dzieci.*

Zgodnie z ustalonym harmonogramem rekrutacji na 2018 r., terminy podania do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych ustalone zostały na 11 maja. 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 21 do 25 maja. Tym samym, uwzględniając maksymalne terminy wynikające z art. 158 ust. 6 – 9 ustawy Prawo oświatowe, przed upływem terminu do złożenia wniosku w postępowaniu uzupełniającym, istniało ryzyko braku możliwości realizacji postępowania odwoławczego, głównie w odniesieniu do rekrutacji podstawowej¹³.

(akta kontroli str. 31, 34, 48-49, 59)

Burmistrz oraz przedstawiciele Wydziału Oświaty organizowali spotkania z dyrektorami placówek wychowania przedszkolnego, w celu przekazania informacji o działaniach, jakie powinny zostać podjęte, aby zapewnić wszystkim dzieciom, których rodzice wnioskowali o przyjęcie, miejsca w placówkach. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Oświaty, *dyrektorom nie przekazywano instrukcji dotyczących naboru na dany rok szkolny, gdyż zasady rekrutacji ściśle określają zapisy Rozdziału 6 ustawy Prawo oświatowe.*

(akta kontroli str. 265)

¹² Dalej: Wydział Oświaty.

¹³ W wymienionych przepisach określono, że terminy poszczególnych etapów postępowania odwoławczego, tj.: wystąpienie o uzasadnienie nieprzyjęcia w ciągu siedmiu dni od daty ogłoszenia wyników rekrutacji, sporządzenie uzasadnienia w ciągu pięciu dni od dnia wystąpienia przez rodzica kandydata z wnioskiem, wniesienie do dyrektora odwołania od decyzji komisji rekrutacyjnej w ciągu siedmiu dni.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Burmistrz nie zapewnił rzetelnego przygotowania projektu uchwały w sprawie kryteriów, gdyż uchwała ta przewidywała warunek ograniczający dostęp do placówek wychowania przedszkolnego, poprzez preferowanie dzieci w wieku pięciu i sześciu lat, a za spełnienie tego warunku przewidziano przyznanie czterech punktów. Zastępca Burmistrza wyjaśnił: *Zgodnie z art. 131 ust. 4 ustawy (...) Prawo oświatowe na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego stosuje się kryteria określone przez organ prowadzący. Kryteria określone przez organ prowadzący winny zapewnić jak najpełniejszą realizację potrzeb dziecka i jego rodziny (...). Ustawa nie precyzuje jakie kryteria zabezpieczają realizację potrzeb dziecka i jego rodziców i jakie sfery zaspokajania potrzeb powinny obejmować. W Uchwale Nr XXXI/269/2017 Rady Miejskiej w Gogolinie (...) jako jedno z kryteriów wskazano wiek dziecka. Kryterium to umożliwia bowiem dostanie się do wybranego przedszkola dziecku pięcioletniemu i realizującemu obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego. W ten sposób umożliwia się dziecku kontakt z grupą rówieśniczą, z którą później rozpocznie edukację szkolną. Takie też były oczekiwania rodziców sygnalizowane dyrektorom placówek, żeby dziecko w ostatnim etapie opieki przedszkolnej mogło być przyjęte do przedszkola w Gogolinie, w którym będzie mogło się integrować z kolegami i koleżankami, z którymi rozpocznie później naukę w szkole. Gmina zapewnia opiekę przedszkolną wszystkim dzieciom uprawnionym do tego, ale nie zabezpiecza miejsca wszystkim chętnym mieszkańcom w gogolińskich przedszkolach i oddziałach przedszkolnych zlokalizowanych w mieście.*

(akta kontroli str. 5, 46-47)

W odniesieniu do wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że preferowanie w naborze do placówek wychowania przedszkolnego dzieci w określonym wieku zaburza zasadę powszechnej dostępności do opieki przedszkolnej, określoną w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo oświatowe.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz określił terminy przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019, a obowiązujące w tym zakresie zarządzenia w sposób czytelny przedstawiały przebieg procedury rekrutacji. W Gminie rzetelnie informowano o zasadach ubiegania się o miejsca w placówkach przedszkolnych. W uchwale w sprawie kryteriów, która podjęta została na podstawie projektu przygotowanego przez Burmistrza, wprowadzono warunek ograniczający możliwość przyjęcia do przedszkola dzieci w wieku od trzech do czterech lat. Nie wprowadzono nadmiernego sformalizowania dokumentowania spełnienia kryteriów.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu
faktycznego

W Gminie opracowano i przyjęto Strategię Rozwoju Gminy Gogolin na lata 2014-2020. Dokument ten nie zawierał analizy funkcjonowania i rozwoju publicznych placówek wychowania przedszkolnego ani planów ich rozwoju. Jak wyjaśnił Zastępca Burmistrza, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem opolskiego RIO, *strategia Burmistrza to nie tylko dokumenty w formie strategii, ale wszelkie jego zamierzenia, którymi kieruje się w realizacji zadań własnych gminy. W ramach tak rozumianej strategii Burmistrz Gogolina od wielu lat podejmuje na bieżąco konkretne działania, a należą do nich: 1/rozbudowa części przedszkolnej w Publicznej Szkole Podstawowej w Malni – 2017 r., 2/przystosowanie Publicznej Szkoły Podstawowej*

nr 3 w Gogolinie do uruchomienia dodatkowego oddziału przedszkolnego – 2018 r.,
3/ planowanie budowy nowego przedszkola – 2019-2020.

(akta kontroli str. 42-43, 46-47)

Analizę funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego w Gminie zawierała Strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy Gogolin na lata 2016-2020, w której wymieniono te placówki wraz z liczbą dostępnych miejsc. Wskazano też, że od roku szkolnego 2016/2017, w związku ze zmianą ustawy o systemie oświaty, zwiększył się zapotrzebowanie na miejsca w przedszkolach, gdyż obowiązek szkolny nie będzie dotyczył dzieci sześciolletnich. W dokumencie tym, na podstawie danych o liczbie dzieci urodzonych w poszczególnych latach, określono zapotrzebowanie na miejsca w przedszkolach w latach 2016-2019. W wyniku dokonanych analiz stwierdzono, że objęcie opieką przedszkolną wszystkich uprawnionych dzieci wymaga znaczącego zwiększenia liczby miejsc w przedszkolach, w szczególności w Gogolinie, oraz dostosowania czasu pracy placówek do potrzeb środowiska.

(akta kontroli str. 278-280)

Naczelnik Wydziału Oświaty analizowała dane o liczbie dzieci, przewidywanych do objęcia opieką przedszkolną w poszczególnych miejscowościach położonych na terenie Gminy, na podstawie danych o zameldowaniach na terenie Gminy, i na tej podstawie określała niezbędną liczbę miejsc w poszczególnych publicznych placówkach funkcjonujących na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 323-328)

W latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 liczba dzieci, które przewidywano objąć opieką przedszkolną, wynosiła odpowiednio 531 oraz 512 i była równa liczbie dzieci w wieku przedszkolnym zameldowanych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 51)

Naczelnik Wydziału Oświaty wyjaśniła: *Liczba miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego planowana jest na podstawie liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli w latach poprzedzających rekrutację z uwzględnieniem liczby dzieci zameldowanych na terenie gminy z poszczególnych roczników. Na etapie planowania ta liczba jest mniejsza niż rzeczywista liczba dzieci zameldowanych. Po zakończeniu rekrutacji w zależności od potrzeb, tj. liczby dzieci nieprzyjętych do przedszkola w 2017 r. uruchomiono 2 dodatkowe oddziały przedszkolne w Górażdżach i Zakrzowie. Planowana większa liczba miejsc wymagałaby ujęcia takich oddziałów w arkuszu organizacyjnym placówki, przydzielenia godzin nauczycielom. Takie działanie nie byłoby racjonalne i ekonomicznie uzasadnione, bowiem gdyby oddział nie powstał wówczas zatrudnienie nauczycieli byłoby niemożliwe i rodziło skutki finansowe. (...) Obowiązkiem gminy jest zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego dzieciom zamieszkałym na terenie danej gminy, a nie danej miejscowości. Burmistrz posiada pełną wiedzę na temat poszczególnych obiektów na terenie gminy, w których realizowane jest wychowanie przedszkolne. Podejmowane działania służą przede wszystkim racjonalnemu wykorzystaniu istniejącej infrastruktury na terenie całej gminy. Dlatego zawsze istnieje możliwość uruchomienia dodatkowych oddziałów w istniejących budynkach jeśli taka potrzeba wyniknie po zakończeniu rekrutacji. (...) Na rok szkolny 2018/2019 liczba miejsc zaplanowana została na poziomie 448, tj. 423 miejsc z roku szkolnego 2017/2018 oraz zaplanowano uruchomienie dodatkowego oddziału przedszkolnego w Gogolinie. 25 miejsc, łącznie dało to 448 miejsc. Organ prowadzący, w razie potrzeby, mógł uruchomić dodatkowe oddziały w Zakrzowie, gdyby po zakończeniu rekrutacji zaplanowana liczba miejsc nie zaspokoila wszystkich potrzeb. Obiekty, w których może być realizowane*

wychowanie przedszkolne na terenie gminy, pozwalają uruchomić bez większych nakładów inwestycyjnych kolejnych 50 miejsc w Zakrzowie.

(akta kontroli str. 264-265)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie analizowano potrzeby w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej, a liczba dzieci w wieku przedszkolnym określana była w oparciu o lokalne dane obejmujące liczbę zameldowanych dzieci. W Gminie obowiązywała Strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy Gogolin na lata 2016-2020, w której określono zapotrzebowanie na miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego, uwzględniając liczbę wszystkich dzieci z poszczególnych roczników, uprawnionych do opieki przedszkolnej. Ze względów ekonomicznych, ostateczną liczbę miejsc w placówkach w roku szkolnym 2017/2018 określono po zakończeniu procesu rekrutacji.

OBSZAR

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

Opis stanu
faktycznego

Rada Miejska w Gogolinie ustaliła sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych¹⁴, obejmującą dwa przedszkola¹⁵ oraz trzy szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi¹⁶. Ustalona sieć była aktualna na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 oraz zgodna z danymi przekazanymi do bazy SIO według stanu na 30 września 2017 r. i 30 września 2018 r. Obowiązujący w dniu przyjęcia uchwały w sprawie sieci przedszkoli stan prawny nie obligował do jej opiniowania przez Opolskiego Kuratora Oświaty. Uchwała ta nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

(akta kontroli str. 38-42, 169-180)

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 w gminnych placówkach wychowania przedszkolnego przygotowano łącznie 375 i 435 miejsc. Burmistrz reagował na zmiany w liczbie dzieci ubiegających się o przyjęcie do przedszkoli, tworząc dodatkowe oddziały przedszkolne. W 2017 r. uruchomiono takie oddziały (po zakończeniu postępowania rekrutacyjnego) w Publicznym Przedszkolu nr 1 - Oddział Zamiejskowy w Górażdżach¹⁷ oraz w Publicznej Szkole Podstawowej nr 3 - Filia w Zakrzowie¹⁸, zwiększając w ten sposób liczbę wolnych miejsc o 50. W 2018 r. (przed zakończeniem postępowania rekrutacyjnego) uruchomiono dodatkowy oddział przedszkolny w Publicznej Szkole Podstawowej nr 3 w Gogolinie, tworząc 25 nowych miejsc. W wyniku dokonanych zmian gminne placówki wychowania przedszkolnego w roku szkolnym 2017/2018 dysponowały 423 miejscami¹⁹,

¹⁴ Uchwała nr XL/343/2009 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych. Dalej: uchwała w sprawie sieci przedszkoli.

¹⁵ Publiczne Przedszkole Nr 1 w Gogolinie wraz z oddziałem zamiejskowym w Górażdżach oraz Publiczne Przedszkole Nr 3 w Gogolinie.

¹⁶ Publiczna Szkoła Podstawowa Nr 3 im. Jana Brzechwy w Gogolinie wraz z filią z siedzibą w Zakrzowie, Publiczna Szkoła Podstawowa im. Powstańców Śląskich w Kamieniu Śląskim oraz Publiczna Szkoła Podstawowa im. Mikołaja Kopernika w Malni.

¹⁷ Dalej: Oddział Zamiejskowy w Górażdżach.

¹⁸ Dalej: Filia w Zakrzowie.

¹⁹ Według wyjaśnień Naczelnik Wydziału Oświaty, po zakończeniu rekrutacji pozostawały dwa wolne miejsca w oddziale dla sześciolatków, do którego musiałyby zostać przyjęte najmłodsze dzieci, w związku z czym zrezygnowano z tych miejsc.

a w roku 2018/2019 - 448 miejscami²⁰, co gwarantowało zapewnienie opieki przedszkolnej odpowiednio 74,9% i 80,7% dzieci w wieku przedszkolnym²¹, zameldowanych na terenie Gminy. Liczba przygotowanych miejsc była wystarczająca dla 79,7% i 87,5% dzieci uprawnionych do objęcia opieką przedszkolną. Poziom wykorzystania miejsc w tych placówkach w okresie objętym kontrolą wyniósł natomiast 90,1% i 89,5%. W Gminie nie funkcjonowały przedszkola integracyjne ani oddziały integracyjne.

(akta kontroli str. 50, 52-53, 58-59)

Przy rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego nie korzystano z systemów informatycznych. W okresie objętym kontrolą do placówek wychowania przedszkolnego złożono:

1/ na rok szkolny 2017/2018 - 265 deklaracje o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego, a ponadto rodzice 160 dzieci złożyli 242 nowe wnioski;

2/ na rok szkolny 2018/2019 - 292 deklaracje o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego, a ponadto rodzice 137 dzieci złożyli 224 nowe wnioski.

Liczba kandydatów, którzy w złożonych wnioskach lub deklaracjach o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego wskazali jedną z placówek położonych na terenie Gogolina, przekraczała liczbę utworzonych miejsc w tych placówkach; przeciętna liczba wskazań, przypadająca na jedno miejsce w roku szkolnym 2017/2018 wynosiła 1,7²², a w roku 2018/2019, m.in. w wyniku uruchomienia dodatkowego oddziału przy Publicznej Szkole Podstawowej nr 3, zmniejszyła się do 1,4²³. W placówkach położonych na terenach wiejskich Gminy na jedno miejsce w roku szkolnym 2017/2018 przypadło przeciętnie 0,8 wniosku²⁴, a w roku 2018/2019 - 0,9 wniosku²⁵.

(akta kontroli str. 53, 429-436)

Wszystkim wnioskującym zapewniono miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego. Ze 160 osób, które wnioskowały o przyjęcie w roku szkolnym 2017/2018:

- 79 osób przyjęto w wyniku pierwszego etapu postępowania rekrutacyjnego, a 12 osób w wyniku postępowania uzupełniającego; pięcioro dzieci przyjęto do dwóch placówek;
- w 65 przypadkach Burmistrz wskazał rodzicom miejsce w placówkach wychowania przedszkolnego, w tym trzy pisma omyłkowo przekazał rodzicom dzieci, które wcześniej zostały przyjęte do przedszkola lub oddziału przedszkolnego, a jedno rodzicom, którzy złożyli deklarację o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego i jednocześnie złożyli wniosek do innej placówki, do której dziecko nie zostało przyjęte;
- w siedmiu przypadkach rodzice złożyli deklaracje o kontynuacji wychowania przedszkolnego i jednocześnie wnioski o przyjęcie do innych placówek; w takiej sytuacji dzieci były przyjmowane do placówek, do których wcześniej uczęszczali;
- trzy osoby nie zostały zakwalifikowane w postępowaniu rekrutacyjnym;
- jedna osoba nie złożyła wniosku w postępowaniu uzupełniającym;

²⁰ Jw. Ponadto, według złożonych wyjaśnień, po uruchomieniu nowego oddziału przedszkolnego przy Szkole Podstawowej nr 3 w Gogolinie ograniczono liczbę miejsc w Filii w Zakrzowie o 15, a w związku z dużym zainteresowaniem, ponownie uruchomiono 15 miejsc.

²¹ W tym dzieci, które ukończyły 2,5 roku.

²² Do placówek tych wpłynęło łącznie 333 wnioski na 198 miejsc.

²³ Wpłynęło łącznie 322 wniosków na 223 dostępne miejsca.

²⁴ Złożono łącznie 174 wnioski na 225 miejsc.

²⁵ Złożono łącznie 194 wnioski na 225 miejsc. Dane podano w odniesieniu do rzeczywistej liczby utworzonych miejsc.

- dwie osoby nie zostały przyjęte do placówki ze względu na miejsce zamieszkania poza Gminą Gogolin.

Ze 137 osób, które wniosowały o przyjęcie w roku szkolnym 2018/2019:

- 93 osoby przyjęto w wyniku pierwszego etapu postępowania rekrutacyjnego, a 10 osób w wyniku postępowania uzupełniającego, w tym siedmioro dzieci przyjęto do dwóch placówek;
- w 40 przypadkach Burmistrz wskazał miejsce w placówkach wychowania przedszkolnego, przy czym sześć pism omyłkowo przekazał rodzicom dzieci, które wcześniej zostały przyjęte do przedszkola lub oddziału przedszkolnego;
- w jednym przypadku rodzice złożyli deklarację o kontynuacji wychowania przedszkolnego i jednocześnie wniosek o przyjęcie do innej placówki, a dziecko przyjęto do placówki, z której wcześniej korzystało;
- pięciu osób nie zakwalifikowano w postępowaniu rekrutacyjnym,
- w jednym przypadku dyrektor placówki nie poinformował Burmistrza o nieprzyjęciu dziecka do przedszkola²⁶; dziecko zostało jednak przyjęte w trakcie roku szkolnego, po rezygnacji rodziców innego dziecka z uczęszczania do tej placówki.

(akta kontroli str. 60-150, 246-250, 268-269, 429-436)

Burmistrz wskazał wszystkim rodzicom dzieci nieprzyjętych, znajdujących się na wykazach przekazywanych przez kierowników przedszkoli, inne placówki wychowania przedszkolnego. W roku szkolnym 2017/2018 pisma²⁷ w tej sprawie przekazał rodzicom 65 dzieci (43% wszystkich dzieci, których rodzice złożyli nowe wnioski o przyjęcie do placówek, przy czym cztery pisma zostały omyłkowo przekazane rodzicom dzieci przyjętych do placówki w wyniku postępowania rekrutacyjnego), tj.:

- sześciokrotnie wskazane zostało Publiczne Przedszkole nr 1 w Gogolinie; z przedstawionej propozycji skorzystało pięć osób;
- 24-krotnie wskazano Oddział w Górażdżach (ok. 6 km od Gogolina); z przedstawionej propozycji skorzystało 21 osób;
- trzykrotnie wskazano Publiczne Przedszkole nr 3 w Gogolinie; z przedstawionej propozycji skorzystały wszystkie trzy osoby;
- 23-krotnie wskazano Filię w Zakrzowie (ok. 3 km od Gogolina); z przedstawionej propozycji skorzystało sześć osób;
- pięciokrotnie wskazano oddział przedszkolny w Publicznej Szkole Podstawowej w Kamieniu Śląskim (ok. 10 km od Gogolina); z przedstawionej propozycji nie skorzystała żadna osoba.

W roku szkolnym 2018/2019 Burmistrz przekazał 40 takich pism²⁸ (29,2% wszystkich dzieci, których rodzice złożyli nowe wnioski o przyjęcie do placówek, w tym sześć pism zostało omyłkowo przekazanych rodzicom, których dzieci przyjęto do placówek), i tak:

- 10-krotnie wskazano Publiczne Przedszkole nr 1 w Gogolinie; z przedstawionej propozycji skorzystało 10 osób;
- ośmiokrotnie wskazano Oddział w Górażdżach; z przedstawionej propozycji skorzystało osiem osób;
- jeden raz wskazano Publiczne Przedszkole nr 3 w Gogolinie; osoba ta skorzystała z przedstawionej propozycji;

²⁶ Po zakończeniu postępowania uzupełniającego.

²⁷ Pisma z 5 oraz 6 lipca 2017 r.

²⁸ Pisma z 20 oraz 21 czerwca 2018 r.

- czterokrotnie wskazano oddział przedszkolny w Publicznej Szkole Podstawowej nr 3 w Gogolinie; z przedstawionej propozycji skorzystały wszystkie cztery osoby;
- siedmiokrotnie wskazano Filię w Zakrzowie; z przedstawionej propozycji skorzystały cztery osoby, z których jedna została przyjęta w trakcie roku szkolnego do Publicznego Przedszkola nr 3 w Gogolinie;
- czterokrotnie wskazano oddział przedszkolny w Publicznej Szkole Podstawowej w Malni (ok. 7 km od Gogolina); z przedstawionej propozycji skorzystały wszystkie cztery osoby.

(akta kontroli str. 157-168, 429-436)

Rodzice dzieci, którzy w badanych latach nie skorzystali ze wskazanych miejsc wnioskowali o przyjęcie dzieci do placówek położonych w Gogolinie, a w dwóch przypadkach również do Oddziału Zamiejscowego w Górażdżach. Godziny pracy placówek wskazywanych przez Burmistrza nie były identyczne z godzinami pracy placówek wybranych przez rodziców²⁹, a różnica pomiędzy czasem pracy wskazywanych placówek a czasem pracy placówek wybranych przez rodziców wynosiła w roku szkolnym 2017/2018 nawet 2,5 godziny. Żaden z rodziców wnioskujących w ww. roku szkolnym o przyjęcie do placówki czynnej najdłużej nie skorzystał z propozycji przyjęcia do placówki o najkrótszym czasie pracy.

(akta kontroli str. 191-245, 429-436)

Burmistrz, ustosunkowując się do kwestii braku liczby miejsc w placówkach, położonych na terenie Gogolina, adekwatnej do liczby chętnych, stwierdził: *Obowiązkiem gminy jest zapewnienie miejsc wychowania przedszkolnego dzieciom zamieszkałym na terenie gminy. Gmina Gogolin posiada w poszczególnych miejscowościach budynki, w których prowadzone są oddziały przedszkole i są to obiekty, w których może funkcjonować po kilka oddziałów. Zadaniem jednostki samorządu terytorialnego jest racjonalne wykorzystanie posiadanych zasobów. Uruchomienie dodatkowych oddziałów w Gogolinie wiąże się z koniecznością podjęcia działań inwestycyjnych, które generują wysokie koszty. Podjęcie decyzji o rozpoczęciu inwestycji wymaga działań planowych i trzeba na nią zabezpieczyć odpowiednie środki w budżecie samorządu, a to wymaga czasu. Jednocześnie w Zakrzowie dostępny jest obiekt, w którym opieką przedszkolną można objąć nawet 100 dzieci, a dojazd z centrum Gogolina zajmuje około 7 minut. Koszty uruchomienia dodatkowych oddziałów w już istniejących obiektach są niewspółmiernie niższe w stosunku do kosztów inwestycyjnych związanych z budową nowych obiektów i to w momencie, gdy istniejące obiekty nie byłyby wykorzystane, a które posiadają pełne zaplecze, np. plac zabaw, boisko, kuchnię (...).*

Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza, Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że ze wskazanych miejsc w Filii w Zakrzowie skorzystało najmniej rodziców (w badanych latach odpowiednio 26,1% i 57,1%, a dodatkowo w trakcie trwania roku szkolnego 2018/2019 jedna osoba została przeniesiona na wolne miejsce w innej placówce).

(akta kontroli str. 248-250, 268-269, 429-436)

²⁹ W roku szkolnym 2017/2018 Publiczne Przedszkole nr 1 w Gogolinie było otwarte od 6.30 do 16.30, Publiczne Przedszkole nr 3 w Gogolinie od 6.30 do 16.00, oddziały przedszkole w Publicznej Szkole Podstawowej nr 3 w Gogolinie od 6.45 do 15.45, Filia w Zakrzowie od 7.30 do 15.30, a oddziały przedszkolne w Publicznej Szkole Podstawowej w Kamieniu Śląskim od 7.30 do 15.00. W roku 2018/2019 Publiczne Przedszkole nr 1 w Gogolinie było otwarte od 6.30 do 16.30, Oddział w Górażdżach od 6.30 do 16.00, Publiczne Przedszkole nr 3 w Gogolinie od 6.30 do 16.00, oddziały przedszkole w Publicznej Szkole Podstawowej nr 3 w Gogolinie od 6.45 do 15.45, Filia w Zakrzowie od 7.00 do 16.00, a oddziały przedszkolne w Publicznej Szkole Podstawowej w Malni od 6.30 do 16.00.

W odniesieniu do wskazywania miejsc rodzicom dzieci uprzednio przyjętych do placówek wychowania przedszkolnego Burmistrz wyjaśnił: *W Gminie Gogolin rekrutacja prowadzona jest metodą tradycyjną. Zgodnie z prawem dyrektor placówki przekazuje Burmistrzowi Gogolina listy dzieci nieprzyjętych do wybranego przedszkola. Listy dzieci przyjętych do przedszkola znajdują się w placówce i są udostępniane rodzicom, a nie organowi prowadzącemu. Ze względu na fakt, iż rodzic może składać wnioski do trzech placówek dopiero po zakończeniu rekrutacji naczelnik Wydziału Sportu i Rekreacji Urzędu Miejskiego w Gogolinie na spotkaniach z dyrektorami weryfikuje listy dzieci nieprzyjętych do wybranej placówki, aby sprawdzić, czy zostały one przyjęte w innej placówce. Jednak wskutek nieuwagi, pomyłki dyrektorzy nie potwierdzili faktu przyjęcia dzieci (...).*

(akta kontroli str. 268-269)

W trakcie rekrutacji na rok szkolny 2018/2019 komisja rekrutacyjna Publicznego Przedszkola nr 3 w Gogolinie zwróciła się do Burmistrza z prośbą o weryfikację danych zawartych w oświadczeniu dotyczącym samotnego wychowywania dziecka. Do weryfikacji tego oświadczenia Burmistrz upoważnił Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Gogolinie, który potwierdził prawdziwość ww. danych.

(akta kontroli str. 359-360)

W roku szkolnym 2017/2018 do placówek wychowania przedszkolnego uczęszczało³⁰ łącznie 386 dzieci, z tego pięcioro siedmioletnich, 96 sześciolletnich, 103 pięcioletnich, 82 czteroletnich, 98 trzyletnich i dwoje dzieci w wieku poniżej trzech lat. W roku szkolnym 2018/2019 opieką przedszkolną objęto³¹ łącznie 399 dzieci, z tego dwoje siedmioletnich, 104 sześciolletnich, 95 pięcioletnich, 113 czteroletnich, 77 trzyletnich i ośmioro dzieci w wieku poniżej trzech lat. W Gminie, w okresie objętym kontrolą, zapewniono miejsca w przedszkolach wszystkim chętnym dzieciom w wieku od trzech do sześciu lat.

(akta kontroli str. 169-180)

Analiza wyników rekrutacji oraz list wychowanków placówek wychowania przedszkolnego wykazała, że jedno dziecko uczęszczało do wybranego przedszkola, mimo że w trakcie postępowania nie zostało do niego przyjęte³². Rodzicom tego dziecka Burmistrz nie wskazał innej placówki, gdyż po zakończonym postępowaniu uzupełniającym nie otrzymał informacji o nieprzyjęciu dziecka. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 116-123, 154-156, 428a, 433-436)

Według wyjaśnień Naczelnik Wydziału Oświaty *wolne miejsca we wrześniu każdego roku są wynikiem decyzji rodziców, którzy w okresie poprzedzającym proces rekrutacji składają deklaracje o kontynuacji wychowania przedszkolnego w danej placówce i jednocześnie składają wnioski o przyjęcie do innej placówki. Jeśli dziecko zostanie przyjęte do tej placówki, dopiero pod koniec wakacji informują dyrektora o zmianie swojej decyzji. Rodzice składają wnioski do kilku placówek i dzieci mogą zostać przyjęte do każdej jeśli spełniają określone kryteria. Organ prowadzący weryfikuje jedynie listy dzieci nieprzyjętych do placówek, gdyż tylko takim dzieciom zobowiązany jest wskazać miejsce w innej placówce. Jeśli rodzice o wyborze placówki, do której będzie uczęszczać dziecko, informują dyrektora po zakończeniu postępowania rekrutacyjnego dopiero w sierpniu pojawiają się w tych placówkach wolne miejsca, na które dyrektorzy przyjmują dzieci po rozpoczęciu roku szkolnego.*

(akta kontroli str. 250)

³⁰ Dane na dzień 30 września 2017 r.

³¹ Dane na dzień 30 września 2018 r.

³² Rodzice wnioskowali o przyjęcie dziecka tylko do jednego przedszkola.

W gminnych placówkach wychowania przedszkolnego informacje o wynikach naboru podawano do publicznej wiadomości zgodnie z ustalonym w Gminie terminarzem rekrutacji. Listy kandydatów przyjętych oraz nieprzyjętych zawierały imiona i nazwiska kandydatów uszeregowane w kolejności alfabetycznej i najniższą liczbę punktów, która uprawniała do przyjęcia. Na listach tych umieszczono daty ich podania do publicznej wiadomości, a listy opatrzone zostały podpisami przewodniczących komisji rekrutacyjnych.

(akta kontroli str. 60-150)

W roku szkolnym 2017/2018 wpłynęło jedno odwołanie od decyzji komisji rekrutacyjnej w Publicznym Przedszkolu nr 1 w Gogolinie i dotyczyło dziecka, które nie zostało przyjęte do tego przedszkola z uwagi na niewystarczającą liczbę punktów. Odwołanie zostało rozpatrzone w terminie zgodnym z art. 158 ust. 9 ustawy Prawo oświatowe. W wyniku rozpatrzenia odwołania podtrzymano rozstrzygnięcie komisji rekrutacyjnej o nieprzyjęciu dziecka, uzasadniając, że po zakończeniu postępowania rekrutacyjnego w placówce pozostało sześć wolnych miejsc, a taką samą liczbę punktów jak dziecko, którego dotyczyło odwołanie, przyznano 33 osobom. W związku z powyższym do przedszkola nie przyjęto żadnej z ww. 33 osób. W okresie objętym kontrolą nie zgłaszano skarg, wniosków ani pytań dotyczących dostępności miejsc w przedszkolach oraz warunków realizacji tej opieki.

(akta kontroli str. 387-388)

W Gminie nie zidentyfikowano ryzyka nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego (w tym niestosowania przyjętych w gminie kryteriów i terminarza naboru). W latach 2017-2018 w publicznych przedszkolach oraz szkołach z oddziałami przedszkolnymi przeprowadzono trzy kontrole, jednak w żadnym przypadku kontrolą nie objęto procesu rekrutacji do tych placówek.

(akta kontroli str. 330, 342-344, 348-350)

Burmistrz nie monitorował procesu rekrutacji, co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Po zakończeniu postępowania rekrutacyjnego, w okresie objętym kontrolą, miały miejsce przypadki rezygnacji z opieki przedszkolnej na podstawie decyzji rodziców. W roku szkolnym 2017/2018 z opieki przedszkolnej zrezygnowało 20 osób, a w roku 2018/2019 - 48 osób. Na zwolnione miejsca były przyjmowane inne osoby.

(akta kontroli str. 269, 362-386)

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego³³ w Gminie w roku szkolnym 2017/2018 wyniósł 71,4%, w roku szkolnym 2018/2019 wzrósł do 75,9%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego³⁴, średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w województwie opolskim w roku szkolnym 2017/2018 wyniósł 90%.

(akta kontroli str. 331-332)

W roku szkolnym 2017/2018³⁵ w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego wykorzystano 91,3% dostępnych miejsc, a w roku szkolnym 2018/2019 wykorzystano 89,1% miejsc. Najniższy wskaźnik wykorzystania miejsc wystąpił w Filii w Zakrzowie (62% w roku 2017/2018 i 64% w roku 2018/2019) oraz w Publicznej Szkole Podstawowej w Kamieniu Śląskim (odpowiednio 68% i 70%). Burmistrz wyjaśnił: *Nie są mi znane przyczyny małego zainteresowania wychowaniem przedszkolnym w oddziałach przedszkolnych w Publicznej Szkole*

³³ Obliczony, jako wskaźnik procentowy liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do liczby dzieci zameldowanych na terenie gminy. Obejmuje dzieci w wieku od trzech do sześciu lat.

³⁴ Bank Danych Lokalnych.

³⁵ Według stanu na 30 września.

Podstawowej w Kamieniu Śląskim i filii w Zakrzowie. Mogę jedynie zapewnić, że ww. miejsca w pełni spełniają wymogi socjalno-bytowe dla placówek przedszkolnych. Posiadają place zabaw, zaplecze kuchenne, pomoce dydaktyczne, które pozwalają realizować proces wychowania przedszkolnego na jak najlepszym poziomie.

(akta kontroli str. 52-53, 57-59, 169-180, 374)

Opieka przedszkolna była prowadzona w oddziałach o prawidłowej liczebności, ale w grupach niejednorodnych wiekowo. W oddziałach łączone były dzieci z roczników do siebie zbliżonych (trzylatki z czterolatkami, czterolatki z pięciolatkami lub sześciolatkami z pięciolatkami), nie wystąpiły sytuacje łączenia w jednej grupie dzieci starszych (sześciolatków) z najmłodszymi. W okresie objętym kontrolą opieka przedszkolna była dostępna w szerokim zakresie godzin we wszystkich przedszkolach i oddziałach przedszkolnych³⁶. Za świadczenie opieki przedszkolnej w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach przekraczające wymiar pięciu godzin dziennie pobierana była opłata w wysokości 1 zł za każdą godzinę zajęć³⁷. Gmina zapewniła dzieciom transport do trzech placówek³⁸. W żadnej z publicznych placówek praca nie była organizowana w systemie zmianowym³⁹. W szkołach podstawowych z oddziałami przedszkolnymi nie organizowano dodatkowej opieki dla dzieci w świetlicach. W placówkach wychowania przedszkolnego został zapewniony dostęp do sali gimnastycznej (z wyjątkiem Oddziału Zamiejscowego w Górażdżach oraz Publicznego Przedszkola nr 3 w Gogolinie).

(akta kontroli str. 48-49, 55, 191-245)

Odsetek dzieci, które korzystały z opieki przedszkolnej tylko w zakresie pięciu godzin dziennie w roku szkolnym 2017/2018 wyniósł ogółem 16,4%, a w roku szkolnym 2018/2019 wyniósł 13,8%. Najwyższy udział dzieci, które korzystały z opieki przedszkolnej tylko w zakresie pięciu godzin dziennie w poszczególnych grupach wiekowych wyniósł:

- w roku szkolnym 2017/2018 - 75% w grupie czterolatków i 71,5% w grupie trzylatków w Publicznej Szkole Podstawowej w Kamieniu Śląskim;
- w roku szkolnym 2018/2019 - 66,6 % w grupie trzylatków i 55,5% w grupie sześciolatków w Publicznej Szkole Podstawowej w Kamieniu Śląskim.

(akta kontroli str. 331-332)

We wszystkich przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach w okresie objętym kontrolą Gmina zapewniła dzieciom możliwość pobytu w placówkach w okresie wakacyjnym. Harmonogramy wakacyjnych przerw w funkcjonowaniu przedszkoli i oddziałów przedszkolnych określone zostały w arkuszach organizacyjnych. W lipcu 2018 r. rodzice wnioskowali o zapewnienie 141 dzieciom opieki w czasie wakacji, natomiast liczba dzieci uczęszczających na dyżur wakacyjny w tym okresie wyniosła 138. W sierpniu 2018 r. liczba wniosków o przyjęcie na dyżur wakacyjny wyniosła 115, a liczba dzieci uczęszczających 107.

(akta kontroli str. 55-56, 191-233, 254, 261)

³⁶ W porównaniu do roku szkolnego 2017/2018, w roku szkolnym 2018/2019 wydłużono pracę Publicznego Przedszkola nr 1 w Gogolinie, Oddziału Zamiejscowego w Górażdżach oraz Filii w Zakrzowie.

³⁷ Na podstawie Uchwały nr XXVIII/249/2016 Rady Miejskiej w Gogolinie z dnia 29 grudnia 2016 r. oraz Uchwały nr XLVIII/379/2018 Rady Miejskiej z dnia 26 marca 2018 r. w sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane w publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Gogolin oraz określenia warunków zwolnienia z opłat.

³⁸ Do Publicznego Przedszkola nr 1 w Gogolinie wraz z Oddziałem Zamiejscowym w Górażdżach, do oddziałów przedszkolnych w Publicznej Szkole Podstawowej nr 3 w Gogolinie oraz w Publicznej Szkole Podstawowej w Malni.

³⁹ Polegającym na tym, że w tej samej sali jedna grupa przedszkolna ma zajęcia do południa, a następna grupa po południu.

W treści statutów Publicznego Przedszkola nr 1 w Gogolinie, Przedszkola Publicznego nr 3 w Gogolinie oraz Publicznej Szkoły Podstawowej w Malni, w której funkcjonował oddział przedszkolny, zawarto zapisy wykluczające możliwość podawania dzieciom leków (bez rozróżnienia, czy dotyczy to np. choroby przewlekłej)⁴⁰. Burmistrz Gogolina wyjaśnił, że zapisy dotyczące podawania dzieciom leków nie zostały umieszczone przez organ prowadzący i nie pojawiły się w ww. dokumentach na jego wniosek. Poinformował, 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. 251-260)

W statutach Przedszkola Publicznego nr 1⁴¹ oraz Przedszkola Publicznego nr 3⁴² w Gogolinie zawarto zapisy dotyczące obowiązku zawierania umów cywilnoprawnych pomiędzy dyrektorem przedszkola a rodzicem (opiekunem prawnym dziecka), określających liczbę godzin wychowania przedszkolnego, z której korzysta dziecko, pomimo iż z treści art. 52 ust. 15 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁴³ wynika, że opłaty za przedszkole stanowią nieopodatkowane należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym⁴⁴. Zapisy te zostały zmienione odpowiednio 29 sierpnia i 11 września 2017 r. Jak wyjaśnił Burmistrz, *na spotkaniach z dyrektorami omawiano zmiany w prawie, w tym zapisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.*

(akta kontroli str. 251-255, 258-260)

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy wszystkich placówek przedszkolnych przekazali organowi prowadzącemu protokoły z kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do placówki. W tym okresie pracownik Urzędu przeprowadził trzy kontrole w publicznych przedszkolach i szkołach z oddziałami przedszkolnymi. W żadnym przypadku kontrolą nie objęto bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

(akta kontroli str. 330, 334)

W roku szkolnym 2017/2018 Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Krapkowicach przeprowadził cztery kontrole w gminnych placówkach wychowania przedszkolnego, a w roku szkolnym 2018/2019⁴⁵ przeprowadził 11 kontroli. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie zostały stwierdzone nieprawidłowości. W dniu 8 września 2017 r. dokonano kontroli stanu technicznego przewodów kominowych w Oddziale Zamiejscowym w Górażdżach, w wyniku której stwierdzono brak wentylacji w dwóch pomieszczeniach wc. Dyrektor placówki przyjął do wiadomości, że zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy – Prawo Budowlane stwierdzone

⁴⁰ W § 7 pkt 10 statutu Przedszkola Publicznego nr 1 zapisano, że „W przedszkolu nie stosuje się żadnych zabiegów lekarskich, jedynie wynikające z udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej”; w § 68 pkt 8 statutu Przedszkola Publicznego nr 3 zapisano, że „Nauczycielowi nie wolno podawać dzieciom żadnych leków”; w § 109 pkt 1 statutu Publicznej Szkoły Podstawowej w Malni zapisano, że „Dzieciom uczęszczającym do oddziału przedszkolnego nie są podawane żadne leki”.

⁴¹ W § 27 pkt 3 podpunkt 4) statutu Przedszkola Publicznego nr 1 z 23 listopada 2017 r. zapisano, że „szczegółowy zakres realizowanych przez przedszkole świadczeń i odpłatności określa umowa cywilno-prawna zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola, a rodzicami (prawnymi opiekunami dziecka)”.

⁴² W § 46 pkt 9 statutu Przedszkola Publicznego nr 3, przyjętego uchwałą nr PP3.000.6.1.2017/2018 Rady Pedagogicznej z 30 listopada 2017 r., zapisano, że „Deklaracje dotyczące czasu pobytu dziecka w przedszkolu oraz rodzajów spożywanych posiłków, a tym samym wysokości wnoszenia opłat, rodzic przedkłada w umowie. Rodzic podpisuje umowę z przedszkolem o świadczeniu usług przedszkolnych”.

⁴³ Dz. U. poz. 2203.

⁴⁴ Od 1 stycznia 2018 r. brak podstaw do zawierania przez dyrektorów przedszkoli publicznych umów cywilnoprawnych z rodzicami, określających wysokość i zasady wnoszenia opłat.

⁴⁵ Według stanu na 13 listopada 2018 r.

w trakcie kontroli braki, uszkodzenia i zaniedbania podlegają usunięciu lub naprawie w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli technicznej. W wyniku ponownej kontroli⁴⁶ również stwierdzono brak wentylacji w dwóch pomieszczeniach wc. Burmistrz wyjaśnił, że nie otrzymywał protokołów kontroli zewnętrznych, przeprowadzanych w placówkach wychowania przedszkolnego. Dodał, że Dyrektor Publicznego Przedszkola nr 1 w Gogolinie, któremu podlega Oddział Zamiejscowy w Górażdżach, nie występował o środki na usunięcie stwierdzonych w czasie kontroli nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 268, 334-338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Burmistrz nie zapewnił funkcjonowania w Gminie adekwatnej kontroli zarządczej⁴⁷, gdyż nie sprawował skutecznego nadzoru nad prowadzoną rekrutacją do placówek wychowania przedszkolnego. Mimo że przy prowadzeniu naborów na lata szkolne 2017/2018 oraz 2018/2019 nie korzystano z systemu elektronicznego naboru, a rodzice składali wnioski o przyjęcie w jednej lub kilku placówkach, w Gminie nie monitorowano tego procesu. W rezultacie Burmistrz, realizując wynikający z art. 31 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe obowiązek wskazywania rodzicom nieprzyjętych kandydatów miejsc w innych placówkach wychowania przedszkolnego, nie dysponował pełną wiedzą o liczbie wolnych miejsc w poszczególnych placówkach. W okresie objętym kontrolą dziesięciokrotnie wskazał miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego dzieciom uprzednio przyjętym do innych placówek, a w jednym przypadku nie otrzymał od dyrektora placówki informacji o nieprzyjęciu, w związku z czym nie wskazał rodzicom miejsca w innej placówce.

Organ prowadzący przedszkole jest zobowiązany do sprawowania nadzoru nad jego działalnością m.in. w zakresie spraw administracyjnych, a w szczególności w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy (art. 57 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo oświatowe). Zgodnie natomiast z art. 68 ust. 2 pkt 1-2 i pkt 6-7 oraz art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁸, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, mającej na celu m.in. zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa, skuteczności i efektywności działania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem jest obowiązkiem Burmistrza. W powyższym zakresie standardy kontroli zarządczej, określone w komunikacie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴⁹, wskazują – w części II lit. C pkt 11 załącznika do ww. komunikatu – aby prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. Nadzór nad realizacją zadań z zakresu oświaty, sportu i rekreacji został wskazany również w regulaminie organizacyjnym Urzędu⁵⁰ jako zadanie Burmistrza.

(akta kontroli str. 60-150, 154-156, 248-250, 266-269, 364, 428a, 429-436)

Burmistrz wyjaśnił: *potwierdzanie uczęszczania do przedszkola nie jest wymagane prawem. Przyjmowanie dzieci do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w ciągu roku szkolnego należy do kompetencji dyrektora i to on decyduje o przyjęciu dziecka na wolne miejsce.* W złożonych wyjaśnieniach stwierdził również: *Rekrutację do*

⁴⁶ W dniu 7 sierpnia 2018 r.

⁴⁷ Tzw. drugi poziom kontroli zarządczej, funkcjonującej w jednostce samorządu terytorialnego.

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

⁴⁹ Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15 poz. 84.

⁵⁰ Przyjętym zarządzeniem nr OR.I.0050.188.2015 Burmistrza Gogolina z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Gogolinie.

przedszkoli (...) przeprowadza komisja rekrutacyjna powołana przez dyrektora placówki. Zadaniem organu prowadzącego w tym zakresie jest zapewnienie miejsca w przedszkolach na obszarze gminy i wskazanie dzieciom, które nie zostały przyjęte do wybranego przedszkola, miejsca realizacji wychowania przedszkolnego w innej placówce. Organ prowadzący nie monitoruje prac komisji rekrutacyjnych, gdyż jest to zadanie dyrektora, a jedynie pozyskuje informacje od dyrektorów o liczbie wolnych miejsc w poszczególnych placówkach. (...) Wszelkie prowadzone przez organ działania w tym zakresie sprowadzają się do tego, by mogło zostać zrealizowane ustawowe zadanie zapewnienia miejsca wychowania przedszkolnego każdemu dziecku, którego rodzice złożyli wnioski w postępowaniu rekrutacyjnym.

(akta kontroli str. 266-269)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo oświatowe rekrutacja do publicznych przedszkoli odbywa się w oparciu o zasadę powszechnej dostępności. Brak rozwiązań, umożliwiających określenie liczby wolnych miejsc, którymi dysponuje dana placówka, stwarza ryzyko nieprawidłowego przeprowadzenia procesu naboru, bowiem w sytuacji uzyskania identycznej liczby punktów przez dwóch lub większą liczbę kandydatów do placówki nie zostaje przyjęty żaden z nich.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie ustalono sieć placówek wychowania przedszkolnego, w których zapewniono miejsce wszystkim wnioskującym, zakwalifikowanym w trakcie naboru. Nie dysponowano natomiast odpowiednią liczbą miejsc w placówkach na terenie Gogolina, w których liczba chętnych przekraczała liczbę dostępnych miejsc. Burmistrz nie monitorował przebiegu procesu naboru, w wyniku czego nie dysponował wiedzą o liczbie wolnych miejsc w placówkach po zakończeniu poszczególnych etapów naboru. Wszystkim dzieciom, które nie uzyskały w procesie rekrutacji miejsca w placówce, Burmistrz wskazał inne miejsce. W Gminie zapewniono odpowiednie warunki realizacji opieki przedszkolnej oraz opiekę w wymiarze powyżej pięciu godzin.

4. Dokonywanie wyboru przez gminę dodatkowych placówek przedszkolnych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie organizowano konkursów na wybór dodatkowych placówek wychowania przedszkolnego.

(akta kontroli str. 374)

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. 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 dostosowania uchwały w sprawie kryteriów do obowiązującego stanu prawnego.
2. Wzmocnienie nadzoru nad przebiegiem procesu naboru do gminnych placówek wychowania przedszkolnego.

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, 23 grudnia 2018 r.

Kontrolerzy

Aleksandra Pawlicka
specjalista kontroli państwowej



podpis

Grażyna Powęska
specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
p.o. Dyrektora

p.o. DYREKTORA
Delegatury NIK w Opolu



podpis