



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.016.04.2018

Mariusz Stachowski
Burmistrz Zawadzkiego
Urząd Miejski w Zawadzkim
ul. Dębowa 13
47-120 Zawadzkie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Zawadzkiem, ul. Dębowa 13, 47-120 Zawadzkie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Stachowski, Burmistrz Zawadzkiego, od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy 2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej 3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej 4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych
Okres objęty kontrolą	Od 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Piotr Mastalerz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/116/2018 z 23 października 2018 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Zawadzkie⁴ zapewniła dostępność opieki przedszkolnej w okresie objętym kontrolą, przy czym działania do tego prowadzące nie zawsze były prawidłowe.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina posiadała aktualną Strategię Rozwoju Gminy Zawadzkie na lata 2016-2022⁵. Rada Miejska w Zawadzkim⁶ uchwałą nr XLIV/399/18⁷ ustaliła aktualną sieć publicznych przedszkoli prowadzonych przez gminę Zawadzkie. Przygotowana liczba miejsc w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego zapewniała miejsca dla 81% dzieci w wieku przedszkolnym zameldowanych na terenie Gminy. Burmistrz Zawadzkiego⁸ określił terminy przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego (harmonogram) na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019, który zawierał wszystkie wymagane terminy postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego, a także w sposób czytelny przedstawiał przebieg procedury rekrutacji. W Gminie upowszechniono informacje, w tym w Internecie, o zapewnieniu opieki przedszkolnej i zasadach ubiegania się o miejsca w placówkach przedszkolnych. Wszystkim dzieciom, przy czym jednemu z nich dopiero w trakcie kontroli NIK, zamieszkałym na terenie Gminy, których rodzice zwrócili się z wnioskiem o przyjęcie do placówki wychowania przedszkolnego zapewniono miejsce w placówce odpowiadającej potrzebom dziecka i jego rodziny. W trakcie naboru wniosków o przyjęcie do placówek wychowania przedszkolnego na rok szkolny 2018/2019, Burmistrz podjął działania zmierzające do zwiększenia liczby miejsc w przedszkolach (w tym celu utworzono nowy oddział przedszkolny w Przedszkolu Publicznym nr 3 w Zawadzkim). Urząd posiadał dane z ewidencji ludności, o liczbie zameldowanych dzieci na terenie Gminy, w oparciu o które określano liczbę dzieci w wieku przedszkolnym. We wszystkich Przedszkolach zapewniono prawidłowe warunki organizacyjne opieki przedszkolnej, tj. właściwą liczebność oddziałów, które utworzono dla jednolitych wiekowo grup dzieci, szeroki zakres czasowy opieki oraz możliwość wykorzystania przez rodziców z bezpłatnego czasu opieki w dogodnych dla nich godzinach. W roku szkolnym 2017/2018 w Przedszkolach zapewniono opiekę wakacyjną dla chętnych dzieci.

W przygotowanym przez Burmistrza projekcie uchwały nr XXVII/270/17 w sprawie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Zawadzkie, nie uwzględniono konieczności zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Ponadto jedno z kryteriów, w ocenie NIK, ograniczało dostęp do placówek wychowania przedszkolnego poprzez preferowanie dzieci w określonym wieku, a inne nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁹ w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, Burmistrz odpowiada w szczególności za zapewnienie warunków działania placówek, w tym bezpiecznych i higienicznych

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

⁴ Dalej: Gmina.

⁵ Uchwała Nr XXI/220/16 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Zawadzkie na lata 2016-2022.

⁶ Dalej: Rada.

⁷ Uchwała nr XLIV/399/18 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez gminę Zawadzkie, dalej: uchwała w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli.

⁸ Dalej: Burmistrz.

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm. Dalej: Prawo oświatowe.

warunków nauki, wychowania i opieki. W wyniku ustaleń kontroli NIK Burmistrz pisemnie wskazał rodzicom dziecka, które nie zostało przyjęte do przedszkola, do którego jego rodzice złożyli wniosek o przyjęcie, inną placówkę wychowania przedszkolnego. Ponadto w wyniku ustaleń kontroli NIK do Urzędu wpłynęły kopie protokołów, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2001 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada uchwałą z dnia 27 lutego 2017 r. nr XXVII/270/17 w sprawie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Zawadzkie¹², wprowadziła kryteria obowiązujące na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do ww. przedszkoli. Stosownie do art. 131 ust. 6 Prawo oświatowe określono sześć kryteriów i przypisano im odpowiednią liczbę punktów, tj.: 1/ kandydat podlega obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego - 20 punktów; 2/ oboje rodzice kandydata pozostają w zatrudnieniu w ramach stosunku pracy lub prowadzą gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą lub pobierają naukę/studiują w trybie dziennym - 6 punktów; 3/ kandydat, który ze względu na organizację pracy zawodowej lub nauki rodziców będzie korzystał z oferty przedszkola po czasie realizacji podstawy programowej - 1 punkt za każdą godzinę; 4/ rodzina kandydata objęta jest nadzorem kuratora lub wsparciem asystenta rodziny - 3 punkty; 5/ rodzeństwo kandydata kontynuuje edukację przedszkolną w roku szkolnym, na który prowadzona jest rekrutacja w przedszkolu pierwszego wyboru - 2 punkty; 6/ kandydat, którego rodzice wskazali we wniosku według preferencji dane przedszkole jako przedszkole pierwszego wyboru - 1 punkt. Tym samym przyjęte kryteria uwzględniały: potrzebę przyjęcia dziecka, którego rodzeństwo kontynuuje wychowanie we wskazanym przedszkolu; dodatkowe punkty dla dziecka z rodziny objętej nadzorem kuratorskim albo wsparciem asystenta rodziny. W uchwale nie uwzględniono natomiast potrzeb i sytuacji rodzica, który samotnie wychowuje dziecko. Ponadto pierwsze kryterium, stanowiło kryterium ograniczające dostęp do placówek wychowania przedszkolnego, poprzez preferowanie dzieci w określonym wieku, a w ramach trzeciego kryterium, dopuszczono do sytuacji, w której jedynie złożenie deklaracji, co do zachowania się kandydata w przyszłości w określony sposób, skutkowało uzyskaniem dodatkowych punktów. Tym samym na etapie rekrutacji brak było możliwości zweryfikowania spełniania warunków uprawiających do uzyskania wyższej punktacji. Ustalenia w tym zakresie szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 87-89, 444-450)

Wnioski o przyjęcie dziecka do przedszkola na rok szkolny 2018/2019 opracowane były w poszczególnych przedszkolach i zawierały m.in. następujące elementy: imię, nazwisko, datę urodzenia, imiona i nazwiska rodziców, wskazanie kolejności

¹⁰ Dz. U z 2003 r., Nr 6 poz. 69 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie bhp.

¹¹ 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.

¹² Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 627.

wybranych publicznych przedszkoli. We wzorach wniosków o przyjęcie do wszystkich przedszkoli umieszczono zapis o realizacji podstawy programowej od godziny 8.00 do 13.00. Do wniosków rodzice lub opiekunowie kandydatów zobowiązani byli załączyć stosowne oświadczenia lub dokumenty potwierdzające spełnianie wymaganych kryteriów, które zgodnie z art. 150 ust. 5 Prawa oświatowego mogły być przedkładane również w postaci kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem (np. przez rodzica). Tym samym wnioski nie przewidywały nadmiernego sformalizowania dokumentowania sytuacji rodzinnej kandydata. Do wniosku opracowano wzory oświadczeń o: wielodzietności rodziny kandydata; samotnym wychowywaniu kandydata; prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub pozarolniczej działalności gospodarczej; objęciu rodziny nadzorem kuratora lub wsparciem asystenta rodziny, korzystaniu z oferty przedszkola po czasie realizacji podstawy programowej, jak też stanowiące potwierdzenie, że rodzeństwo kandydata kontynuuje edukację przedszkolną w roku szkolnym, na który prowadzona jest rekrutacja w przedszkolu pierwszego wyboru. Wzory oświadczeń zawierały stosownie klauzule o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o której mowa w art. 150 ust. 6 Prawa oświatowego. Dodatkowo w treści tych wzorów zawarto zapisy, że osoba składająca oświadczenie została uprzedzona o odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹³, które nie zostały przewidziane w przepisach Prawa oświatowego. Odnosząc się do powyższego, Burmistrz wyjaśnił, iż wzory wniosków wraz z załącznikami były tworzone przez dyrektorów poszczególnych przedszkoli.

(akta kontroli str. 451-456, 956-1111)

1.2. Burmistrz w formie zarządzeń¹⁴ określił terminy przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego (harmonogram) na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019. Zarządzenia były wydane w terminach określonych odpowiednio w art. 204 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe¹⁵ oraz w art. 154 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego. Harmonogramy zawierały wszystkie wymagane terminy postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego, a także w sposób czytelny przedstawiały przebieg procedury rekrutacji. Do informacji o rozpoczęciu rekrutacji do placówek oświatowych zamieszczonej na stronie internetowej prowadzonej przez Urząd (www.zawadzkie.pl) załączono harmonogramy rekrutacji, informacje o pierwszeństwie w postępowaniu rekrutacyjnym dzieci zamieszkałych na jej terenie, a także kryteria brane pod uwagę na pierwszym i drugim etapie postępowania rekrutacyjnego.

Zgodnie z ustalonym harmonogramem, terminy podania do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych ustalone zostały na dzień 24 kwietnia 2017 r. oraz 16 kwietnia 2018 r. W postępowaniu uzupełniającym termin złożenia wniosku o przyjęcie do publicznego przedszkola wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnienie przez kandydata warunków lub kryteriów branych pod uwagę, określono natomiast od 2 do 31 maja 2017 r. i od 7 do 25 maja 2018 r. Tym samym przed upływem terminu do złożenia wniosku

¹³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1600.

¹⁴ Zarządzenie Nr 382/XXVIII/2018 Burmistrza Zawadzkiego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie określenia terminów przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego do publicznych przedszkoli oraz klas pierwszych szkół podstawowych działających na terenie gminy Zawadzkie na rok szkolny 2018/2019 oraz zarządzenie Nr 199/XXVII/2017 Burmistrza Zawadzkiego z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie ustalenia harmonogramu czynności w postępowaniu rekrutacyjnym oraz postępowaniu uzupełniającym na rok szkolny 2017/2018 do publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Zawadzkie, dalej: zarządzenie Burmistrza w sprawie rekrutacji.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 60.

w postępowaniu uzupełniającym, rodzice lub opiekunowie mogli uzyskać pisemne uzasadnienie odmowy przyjęcia kandydata do danego publicznego przedszkola w ramach pierwszego etapu rekrutacyjnego, jak również wnieść odwołanie od rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wniesienia takich odwołań.

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 Burmistrz informował o wymiarze bezpłatnej opieki oraz wysokości opłat za każdą godzinę powyżej tego wymiaru, poprzez opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Zawadzkim. Rada uchwaliła uchwałą z 30 stycznia 2017 r. opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5¹⁶, a następnie uchwałą z 27 sierpnia 2018 r. dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat¹⁷. W uchwalach określono, że zapewnia się przez pięć dni w tygodniu, od poniedziałku do piątku w wymiarze 5 godzin dziennie bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę uczniom objętym wychowaniem przedszkolnym, zaś za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym ten wymiar pobiera się opłatę w wysokości 1 zł za każdą godzinę zajęć. W pierwszej uchwale wskazano „sztywne” godziny świadczenia opieki w ramach 5 godzin bezpłatnej opieki oraz przewidziano, że opłata za przedszkole wnoszona jest z góry¹⁸, w terminie do 20 dnia danego miesiąca, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W drugiej uchwale nie wskazano „sztywnych” godzin świadczenia opieki w ramach 5 godzin bezpłatnej oraz przewidziano, że opłata za przedszkole wnoszona jest z dołu.

Dyrektorzy wszystkich przedszkoli potwierdzili w złożonych wyjaśnieniach, że informowali zainteresowanych o wymiarze bezpłatnej opieki oraz procedurze odwoławczej od decyzji komisji rekrutacyjnej o nieprzyjęciu dziecka do przedszkola (o której mowa w art. 158 ust. 6-9 Prawa oświatowego). Informacje w tym zakresie zamieszczone były m.in. na tablicy informacyjnej w przedszkolach. We wnioskach o przyjęcie dziecka do przedszkola na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019 zamieszczono pouczenie o możliwości żądania przez przewodniczących komisji rekrutacyjnych przedłożenia dokumentów potwierdzających okoliczności wskazane przez rodziców w oświadczeniach. Nie zawarto w nich jednak informacji o możliwości zwrócenia się przez te osoby do burmistrza o potwierdzenie tych okoliczności, na podstawie art. 150 ust. 7 Prawa oświatowego.

Burmistrz nie udostępniał informacji o przygotowanej na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019 liczbie miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego i warunkach realizacji tej opieki. Informacje o wolnych miejscach, na które będzie prowadzony nabór na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019 upublicznione były natomiast przez Dyrektorów przedszkoli funkcjonujących na terenie Gminy, m.in. w formie ogłoszeń zamieszczanych na tablicy ogłoszeń w tych placówkach.

Dyrektor Przedszkola z Oddziałem Integracyjnym, na potrzeby niniejszej kontroli potwierdziła, że informowała rodziców o realizacji opieki dla dzieci o różnych potrzebach i możliwościach rozwojowych oraz o możliwości dostosowania diety do indywidualnych potrzeb dziecka poprzez informacje o naborze na tablicy ogłoszeń w przedszkolu oraz na stronie internetowej. W pozostałych placówkach

¹⁶ Uchwała Nr XXVII/258/17 Rady z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Zawadzką (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 354)

¹⁷ Uchwała Nr XLIV/402/18 Rady z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach prowadzonych przez gminę Zawadzką (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2359)

¹⁸ Zapis dotyczący obowiązku wnoszenia opłaty z góry, został zmieniony uchwałą Nr XXXVII/345/27 z dnia 28 grudnia 2017 r., zgodnie z którą opłata powinna być wniesiona z dołu do 15 dnia miesiąca, po miesiącu którego opłata ta dotyczyła.

przedszkolnych dyrektorzy, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, udzielali takich informacji indywidualnie.

(akta kontroli str. 90-101, 376-402, 437-443, 956-1111, 1232-1272)

1.3. Informacje o możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego oraz zasadach ubiegania się o objęcie dzieci opieką przedszkolną, były upubliczniane m.in. na stronie internetowej prowadzonej przez Urząd, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz jego Biuletynie Informacji Publicznej. Ponadto takie informacje zamieszczane w 2018 r. zostały przedstawione w samorządowej gazecie „Krajobrazy Zawadzkiego”¹⁹. Dyrektorzy przedszkoli, zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami, informacje w tym zakresie zamieszczali na tablicy ogłoszeń placówek przedszkolnych, na stronach internetowych przedszkoli i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu (na podstronie przedszkoli). Dodatkowo takie informacje były udzielane indywidualnie (np. w trakcie rozmów telefonicznych). Na terenie wsi Żędowice zamieszczono dodatkowo ogłoszenia o rekrutacji do przedszkola na drzwiach pobliskiego sklepu, a w Kielczy na wiejskich tablicach informacyjnych. Wzory dokumentów dotyczące rekrutacji dostępne były w przedszkolach, na stronach internetowych tych placówek oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu (na podstronie przedszkoli).

Dyrektorom przedszkoli zarządzenia Burmistrza w sprawie rekrutacji były przysyłane drogą elektroniczną. Przed rozpoczęciem, jak również w trakcie rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019, w Urzędzie nie organizowano zebrań Dyrektorów dotyczących powyższych zagadnień. W Gminie nabór na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019 nie był realizowany przy wsparciu systemu elektronicznego.

(akta kontroli str. 143-149, 376-402, 437-443, 451-454, 956-1111)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie zapewnił rzetelnego przygotowania projektu uchwały nr XXVII/270/17 w sprawie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Zawadzkie. W projekcie tym nie uwzględniono bowiem konieczności zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, tj. okoliczności przewidzianej w art. 131 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe. Żadne z kryteriów ustalonych w ww. uchwale nie odnosiło się bowiem do sytuacji rodzin niepełnych, w których rodzic musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, a preferencje w tym zakresie (drugie kryterium) udzielone zostało jedynie kandydatom, których oboje rodzice prowadzą działalność zarobkową lub kształcą się w trybie dziennym. Ponadto pierwsze kryterium obowiązujące na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, zdaniem NIK, stanowiło kryterium ograniczające dostęp do placówek wychowania przedszkolnego, poprzez preferowanie dzieci w określonym wieku, a trzecie – nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji. W tym przypadku przyznawane były punkty za samo złożenie oświadczenia wskazującego, że dany podmiot zachowa się w przyszłości w określony sposób.

Burmistrz wyjaśnił, że w opracowanym projekcie uchwały nr XXVII/270/17 Rady Miejskiej w Zawadzkim (...) nie uwzględniono rodzica samotnie wychowującego kandydata, ponieważ kryterium określone w art. 131 ust. 2 pkt 6 Prawa oświatowego daje pierwszeństwo przyjęcia takiego dziecka. Wskazał też, że do tej pory dyrektorzy prowadzonych przez gminę Zawadzkie przedszkoli nie informowali

¹⁹ Nr 1 (199) z 2018 r.

organu prowadzącego o nieprzyjęciu dzieci rodziców samotnie wychowujących, natomiast sygnalizowali trudności z przyjęciem dzieci obojga rodziców pracujących lub prowadzących działalność gospodarczą lub pobierających naukę/studiujących w trybie dziennym. Dlatego też, celem zaspokojenia potrzeb społecznych występujących na terenie gminy Zawadzkie wprowadzono przedmiotowe kryterium.

Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach zgodził się, że kryterium określone w projekcie uchwały nr XXVII/270/17 Rady Miejskiej w Zawadzkim (...) jest trudne do zweryfikowania. Stwierdził jednak, że istnieje domniemanie prawdziwości złożonych oświadczeń (...), w tym, że rodzic składający takie oświadczenie będzie korzystał z oferty przedszkola po czasie realizacji podstawy programowej (...). Wskazał też, że kryterium to wynikało z lokalnej potrzeby społecznej, zgłaszanej przez rodziców, którzy nie mają wsparcia najbliższych w wychowywaniu dziecka i często dojeżdżają do pracy poza miejsce zamieszkania (coraz częściej młodzi rodzice pracują poza gminą w dużych aglomeracjach), a także dyrektorów prowadzonych przedszkoli. Zdaniem Burmistrza, celem wprowadzenia tego kryterium było zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, w której rodzice lub rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi.

Burmistrz wyjaśnił też, że w opracowanym projekcie uchwały (...) określono w § 1 kryterium (...) w celu zagwarantowania dzieciom 6 - letnim realizacji ustawowego obowiązku wynikającego z art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe w placówkach wychowania przedszkolnego na terenie gminy Zawadzkie (...) zasadnym w ocenie organu prowadzącego jest przyznanie dodatkowych punktów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego kandydatom podlegającym obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, a tym samym zaspokojenie ich potrzeb poprzez zapewnienia miejsca w przedszkolu, do którego o przyjęcie wnioskuje jego rodzice (...). Ponadto, określenie ww. kryterium nie zwalnia organu prowadzącego z zapewnienia miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego na terenie gminy wszystkim uprawnionym dzieciom. Kandydatom, którzy nie zostali przyjęci do danego przedszkola, na podstawie art. 31 ust. 11 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Burmistrz Zawadzkiego wskazuje inne przedszkole na terenie gminy. Nadmieniam, że w ramach nadzoru Wojewoda Opolski nie stwierdził niezgodności z obowiązującymi przepisami prawa zapisów podjętej uchwały.

(akta kontroli str. 87-89, 444-450, 1617-1619)

2. Burmistrz nie zapewnił w pełni rzetelnego przygotowania projektu uchwały nr XXVI/258/17 w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach prowadzonych przez gminę Zawadzkie.

W treści § 1 tego projektu ujęte zostały „sztywne” godziny świadczenia opieki w ramach 5 godzin bezpłatnej opieki (w godzinach od 8.00 do 13.00). Ponadto w § 2 ust. 4 tego projektu przewidziano, że opłata za przedszkole wnoszona jest z góry, w terminie do 20 dnia danego miesiąca. Zapisy te, zdaniem NIK, w pierwszym przypadku ograniczały dostęp do bezpłatnej opieki przedszkolnej (w sytuacji pozostawienia dziecka w przedszkolu na czas 5 godzin, ale w godzinach innych niż określonych w projekcie uchwały), a w drugim były sprzeczne z zasadą ekwiwalentności opłaty publicznej, która powinna być ponoszona za realnie spełnione świadczenie ze strony podmiotu publicznego, a nie za świadczenie, które ma dopiero nastąpić. W powyższym zakresie Burmistrz wyjaśnił, że w przygotowanym projekcie Uchwały Nr XXVI/258/17 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach

prowadzonych przez Gminę Zawadzkie określono czas realizacji podstawy programowej na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, uznając, że należy wskazać ustalony czas, poprzez określenie konkretnych godzin, przy czym czas ten nie mógł być krótszy niż pięć godzin. Taka interpretacja nie budziła zastrzeżeń organu nadzoru, który nie stwierdził niezgodności z prawem zapisów ww. uchwały. Dodatkowo Burmistrz wyjaśnił, że do dnia 1 stycznia 2018 r., czyli przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, pobierane od rodziców dzieci opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, były traktowane przez wiele organów prowadzących jako należności cywilnoprawne. W związku z tym, Dyrektorzy przedszkoli publicznych zawierali umowy cywilnoprawne z rodzicami określające wysokość i zasady wnoszenia opłat. Pogląd ten przyjęto także w naszej gminie. Wobec powyższego, w przygotowanym projekcie Uchwały Nr XXVI/258/17 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w wieku do lat 5 w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Zawadzkie dokonano zapisu, że ww. opłata będzie wnoszona z góry, w terminie do 20 dnia danego miesiąca. Za nieobecności, rodzice otrzymywali zwrot w formie odpisu od należności w następnym miesiącu. Projekt uchwały został sprawdzony pod względem formalnoprawnym przez radcę prawnego urzędu, który nie wniósł uwag do dokumentu. Ponadto, w ramach nadzoru Wojewoda Opolski nie stwierdził niezgodności z obowiązującymi przepisami prawa zapisów podjętej uchwały. Niezwłocznie, po opublikowaniu ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych i zapoznaniu się z zapisami art. 52 ust. 15, który został wprowadzony w celu doprecyzowania charakteru prawnego opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, Uchwałą Nr XXXVII/345/17 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 28 grudnia 2017 r. o zmianie uchwały w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci w przedszkolach w gminie Zawadzkie, dokonano zmian w Uchwale Nr XXVI/258/17 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 30 stycznia 2017 r. poprzez zmianę brzmienia w § 2 ust. 3 i 4 oraz uchylenie ust. 6, dostosowując ją do aktualnego stanu prawnego.

(akta kontroli str. 1611-1616)

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz określił terminy przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego (harmonogram) na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019, a obowiązujące w tym zakresie zarządzenia w sposób czytelny przedstawiały przebieg procedury rekrutacji. W Gminie upowszechniono informacje o zapewnieniu opieki przedszkolnej i zasadach ubiegania się o miejsca w placówkach przedszkolnych. W uchwale w sprawie określenia kryteriów, która podjęta została na podstawie projektu przygotowanego przez Burmistrza, m.in. nie uwzględniono konieczności zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, a w przypadku kryterium dotyczącego korzystania z oferty przedszkola po czasie realizacji podstawy programowej, nie została zapewniona możliwość zweryfikowania tych okoliczności na etapie prowadzonej rekrutacji.

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Strategii Rozwoju Gminy Zawadzkie na lata 2016-2022²⁰ wskazano, na podstawie analizy demograficznej, że istniejąca baza lokalowa, w zakresie wychowania przedszkolnego, powinna zaspokoić potrzeby mieszkańców w najbliższych latach. Podczas tworzenia Strategii Rozwoju, jako dane źródłowe przywołano informacje z banku danych lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego z lat 2007-2014 oraz z opracowań własnych Urzędu²¹. Dane o liczbie urodzin dzieci w Gminie za lata 2000-2014 przygotował Referat Spraw Obywatelskich w Urzędzie. W Strategii Rozwoju, jako cele strategiczne wskazano m.in. konieczność zapewnienia opieki dla dzieci do lat trzech²² oraz bezpiecznego dojazdu dzieci do placówek oświatowych²³.

(akta kontroli str. 214-375)

2.2. W okresie objętym kontrolą, w Gminie obowiązywały również Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zawadzkie²⁴ oraz Gminne Programy Wspierania Rodziny na lata 2015-2018 oraz na lata 2018-2021²⁵. W opracowaniach tych nie odniesiono się do zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach publicznych w perspektywie najbliższych lat, nie zaplanowano kierunków rozwoju placówek opieki przedszkolnej i nie zidentyfikowano barier rozwoju opieki przedszkolnej. W ramach prac nad tymi dokumentami nie przeprowadzono analizy rozwoju i funkcjonowania takich placówek.

(akta kontroli str. 214-375)

2.3. W Urzędzie dokonywane były analizy liczby dzieci przewidzianych do objęcia opieką przedszkolną. W tym celu wykorzystywano dane z Referatu Spraw Obywatelskich dotyczące liczby dzieci zameldowanych na terenie Gminy. Analizy uwzględniały liczbę dzieci zameldowanych w poszczególnych rejonach²⁶ Gminy oraz ich wiek²⁷. W wyniku tych analiz sporządzane były tzw. prognozy. Dokumenty takie sporządzane były corocznie na rok bieżący oraz na dwa następne lata szkolne. W prognozie z 2017 r. (obejmującej również lata szkolne 2018/2019 i 2019/2020) założono, że w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 w placówkach wychowania przedszkolnego zabraknie odpowiednio 72²⁸ i 105²⁹ miejsc. W prognozie na lata szkolne 2018-2021 wskazano, że w przedszkolach prowadzonych przez Gminę zabraknie miejsc dla dzieci: w roku szkolnym 2018/2019 dla 101 dzieci, w roku 2019/2020 dla 94 dzieci, w roku 2020/2021 również dla 94 dzieci. Burmistrz wyjaśnił, że *z uwagi na fakt, iż nie zostały wyznaczone obwody placówek wychowania przedszkolnego, nie dokonano w Gminie analizy liczby dzieci, które*

²⁰ Uchwała Nr XXI/220/16 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Zawadzkie na lata 2016-2022, dalej: Strategia Rozwoju.

²¹ Przygotowanych na podstawie danych uzyskanych z jednostek oświatowych Gminy z lat 2012-2016.

²² Poprzez budowę żłobka lub adaptację istniejących budynków oświatowych leżących na terenie miasta Zawadzkie.

²³ Wskazano konieczność budowy parkingów i dróg dojazdowych do przedszkoli nr 2 i nr 3.

²⁴ Uchwała Nr XXIV/187/05 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zawadzkie, dalej: Strategia Rozwiązywania Problemów.

²⁵ Uchwała Nr XLIV/398/18 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na okres od 1 września 2018 r. do 31 sierpnia 2021 r. oraz uchwała Nr XLIV/398/18 Rady Miejskiej w Zawadzkim z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2018 r., dalej: Gminny Program Wspierania Rodziny.

²⁶ W rozbiu na Zawadzkie, Żędowice i Kielczę.

²⁷ W rozbiu na trzylatków, czterolatków, pięcioletków i sześciolatków.

²⁸ W prognozie założono, że liczba dzieci w wieku przedszkolnym wyniesie: w Kielczy 79 na 50 miejsc, w Żędowicach 69 na 50 miejsc, w Zawadzkim 219 na 195 miejsc.

²⁹ W prognozie założono, że dzieci w wieku przedszkolnym: w Kielczy będzie odpowiednio 81 na 50 miejsc, w Żędowicach 83 na 50 miejsc, w Zawadzkim 236 na 195 miejsc.

zamierzają skorzystać z wychowania przedszkolnego w placówkach położonych w poszczególnych rejonach gminy.

W wyniku dokonania tych analiz nie były podejmowane działania mające na celu dostosowanie liczby miejsc w publicznych przedszkolach do liczby dzieci w wieku przedszkolnym zameldowanych na terenie Gminy (na etapie przygotowania Strategii Rozwoju analizowane były dane, z których wynikało, że jedynie 75% rodziców lub opiekunów uprawnionych dzieci, było zainteresowanych korzystaniem z przedszkoli). Działania w tym zakresie podejmowane były natomiast w trakcie prowadzonej rekrutacji, w tym poprzez utworzenie w roku szkolnym 2018/2019 dodatkowego oddziału w PP nr 3 (co opisano w dalszej części wystąpienia).

(akta kontroli str. 407-434, 493-556)

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 Urzędzie analizowane były potrzeby w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej, a liczba dzieci w wieku przedszkolnym określana była w oparciu o lokalne dane obejmujące liczbę zameldowanych dzieci, gromadzone w ewidencji ludności. W Gminie obowiązywała Strategia Rozwoju na lata 2016-2022, w której stwierdzono, że istniejąca baza lokalowa, w zakresie wychowania przedszkolnego, powinna zaspokoić potrzeby mieszkańców w najbliższych latach.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

3.1. Rada uchwałą z dnia 28 grudnia 2010 r.³⁰ w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli określiła sieć publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę obejmującą: 1/ Przedszkole Publiczne Nr 2 z Oddziałem Integracyjnym w Zawadzkiem³¹, 2/ Przedszkole Publiczne Nr 3 z Oddziałem Żłobkowym w Zawadzkiem³², 3/ Przedszkole Publiczne w Żędowicach³³, 4/ Przedszkole Publiczne w Kielczy³⁴. W związku z uruchomieniem Żłobka Publicznego w Zawadzkiem oraz decyzją o wygaszeniu oddziału żłobkowego w PP nr 3, Rada uchwałą z dnia 27 sierpnia 2018 r.³⁵ dokonała zmiany nazwy Przedszkola Publicznego Nr 3 z Oddziałem Żłobkowym w Zawadzkiem na Przedszkole Publiczne Nr 3 w Zawadzkiem. W okresie objętym kontrolą sieć tych placówek była aktualna (nie były likwidowane bądź tworzone nowe placówki wychowania przedszkolnego). Siecią objęto cały obszar Gminy, tj. miasto Zawadzkie i dwa sołectwa: Żędowice i Kielcza. Uchwałę w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli przekazano Wojewodzie Opolskiemu³⁶, a projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez Opolskiego Kuratora Oświaty³⁷. W okresie od 1 marca 2017 r. do 1 września 2018 r. Gmina dysponowała 295 miejscami dla dzieci w wieku przedszkolnym.

³⁰ Uchwała nr III/12/10 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez gminę Zawadzkie publicznych przedszkoli, zmieniona uchwałą nr IX/60/11 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr III/12/10.

³¹ Dalej: PP nr 2 w Zawadzkiem.

³² Dalej: PP nr 3 w Zawadzkiem.

³³ Dalej: PP w Żędowicach.

³⁴ Dalej: PP w Kielczy.

³⁵ Uchwałą nr XLIV/399/18 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez gminę Zawadzkie.

³⁶ Burmistrz dnia 28 sierpnia 2018 r. przekazał Wojewodzie Opolskiemu uchwałę nr XLIV/399/18 Rady Miejskiej w Zawadzkiem z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez gminę Zawadzkie, w przedmiotowej uchwale zawarto zapis, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od dnia 1 września 2018 r.

³⁷ Opolski Kurator Oświaty 3 sierpnia 2018 r. zaopiniował pozytywnie przedstawioną w przedłożonym uchwale sieć publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Zawadzkie.

Od 1 września 2018 r. w związku z uruchomieniem Żłobka Publicznego w Zawadzkim, w miejsce dotychczasowego oddziału żłobkowego w Przedszkolu Publicznym nr 3 w Zawadzkim utworzono oddział przedszkolny na 25 miejsc. Zmiana ta spowodowała zwiększenie łącznej liczby miejsc w publicznych przedszkolach do 320. Przygotowana liczba miejsc w przedszkolach w latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 zapewniała miejsca dla 81%³⁸ dzieci w wieku przedszkolnym zameldowanych na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 107-124, 407-434)

3.2. W trakcie naboru wniosków o przyjęcie do placówek wychowania przedszkolnego na rok szkolny 2018/2019, Burmistrz podjął działania zmierzające do zwiększenia liczby miejsc w przedszkolach. W tym celu utworzono nowy oddział przedszkolny w PP nr 3 w Zawadzkim³⁹. Burmistrz wyjaśnił, że w związku z wystąpieniem sytuacji, których nie można było przewidzieć na etapie opracowywania Strategii Rozwoju Gminy Zawadzkie na lata 2016-2022 (np. większe zainteresowanie kobiet podjęciem pracy, więcej ofert pracy dla kobiet w gminie i gminach ościennych, poprawa sytuacji finansowej rodzin), nastąpiło zwiększone zainteresowanie rodziców objęciem dzieci wychowaniem przedszkolnym, szczególnie dzieci w wieku trzech lat. Wobec powyższego, w celu zapewnienia w placówkach wychowania przedszkolnego miejsc dla dzieci zobowiązanych do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, a także dzieci w wieku 3-5 lat uprawnionych do korzystania z wychowania przedszkolnego, wypełniając obowiązek wynikający z art. 31 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, podjęte zostały działania w celu zapewnienia nowych pomieszczeń na potrzeby publicznych przedszkoli.

W tym zakresie Burmistrz odbył spotkania z dyrektorami placówek oświatowych, przeprowadził wizytację w Publicznej Szkole Podstawowej w Żędowicach w celu ustalenia możliwości wygospodarowania pomieszczeń na potrzeby oddziału przedszkolnego (dyrektor poinformował o braku niezagospodarowanych sal), a także planowano uruchomienie oddziału przedszkolnego w budynku Publicznej Szkoły Podstawowej w Zawadzkim (wykonano wstępny kosztorys niezbędnych prac, jednak ostatecznie nie podjęto takich działań, gdyż liczba nowo utworzonych miejsc w PP nr 3 w Zawadzkim okazała się wystarczająca).

W Urzędzie, w ramach kontroli zarządczej, nie uwzględniono ryzyka nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego. Burmistrz nie przeprowadzał kontroli procesu rekrutacji do publicznych przedszkoli w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019. Burmistrz wyjaśnił, że kontrole dotyczące rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego nie były prowadzone, gdyż do organu prowadzącego nie docierały informacje lub skargi mogące wskazywać na nieprawidłowości w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 107-124, 460-477, 493-556, 579-955, 1611-1616)

Jak ustalano, do Urzędu w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi dotyczące problematyki rekrutacji do przedszkoli oraz warunków i bezpieczeństwa opieki przedszkolnej.

(akta kontroli str. 403)

³⁸ W roku szkolnym 2017/2018 dla 81,72%, w roku szkolnym 2018/2019 dla 81,17%.

³⁹ Po dokonaniu analizy wyników postępowania rekrutacyjnego i wpłynięciu pisemnej prośby od rodziców dzieci niezakwalifikowanych do przedszkoli.

Analiza terminów opublikowania list dzieci zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych oraz list dzieci przyjętych i nieprzyjętych w procedurze rekrutacyjnej i uzupełniającej wykazała, że w Gminie podejmowano działania zgodnie z ustalonym terminarzem rekrutacji.

(akta kontroli str. 1232-1272)

W okresie objętym kontrolą rodzice nie odwoływali się od decyzji komisji rekrutacyjnych. Do Urzędu wpłynęły natomiast dwa pytania dotyczące dostępności miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego oraz warunków realizacji tej opieki. Przedmiotowe pytania dotyczyły postępowania rekrutacyjnego w roku szkolnym 2018/2019. Burmistrz w odpowiedzi⁴⁰ na powyższe pytania oraz na pisemną prośbę rodziców, których dzieci nie zakwalifikowały się do przedszkoli, poinformował, że podjął decyzję o uruchomieniu dodatkowego oddziału przedszkolnego.

(akta kontroli str. 460-477, 579-955)

3.3. W trakcie rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 złożonych zostało 198 wniosków o kontynuację wychowania przedszkolnego, a na pozostałych 97 wolnych miejsc - 111 wniosków w pierwszym etapie rekrutacji oraz trzy wnioski w rekrutacji uzupełniającej. Podczas procesu rekrutacji na rok szkolny 2018/2019 złożone zostały 224 wnioski o kontynuację wychowania przedszkolnego, a na pozostałych 71 wolnych miejsc - 147 wniosków w pierwszym etapie rekrutacji oraz 59 wniosków w rekrutacji uzupełniającej. W okresie objętym kontrolą, przewodniczący komisji rekrutacyjnych nie weryfikowali treści zawartych w oświadczeniach składanych przez rodziców kandydatów, pomimo takiej możliwości wynikającej z art. 150 ust. 7 Prawa oświatowego. Dyrektorzy przedszkoli, stosownie do art. 30 ust. 10 Prawa oświatowego, informowali Burmistrza o nieprzyjęciu dzieci do przedszkoli. Łącznie w ramach rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 do przedszkoli nie przyjęto 3 dzieci, a w roku następnym 60⁴¹. Burmistrz zgodnie z ww. przepisem wskazywał zainteresowanym rodzicom inne przedszkole, które mogło przyjąć dziecko⁴², za wyjątkiem jednego przypadku, który opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 420-436, 460-463, 566, 1221-1231)

Badaniem NIK objęto próbę 30 dzieci, których rodzice nie skorzystali z przedstawionej propozycji przyjęcia dziecka do innego przedszkola. We wszystkich zbadanych przypadkach Burmistrz wskazywał rodzicom PP nr 3 w Zawadzkiem⁴³, które pracowało najdłużej⁴⁴ ze wszystkich przedszkoli w Gminie. W 14 analizowanych przypadkach wskazane przedszkole znajdowało się dalej od miejsca zameldowania niż to, do którego nie zostało przyjęte dziecko, w dwóch przypadkach bliżej, a w 14 przypadkach była to ta sama placówka wychowania przedszkolnego⁴⁵.

(akta kontroli str. 404-405)

Dyrektorzy przedszkoli wyjaśnili, że w rekrutacji na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 nie przyjmowano do przedszkoli dzieci zamieszkałych w innej gminie, a przewodniczący komisji rekrutacyjnych nie weryfikowali prawdziwości składanych oświadczeń przez rodziców dzieci.

⁴⁰ Z dnia 11 i 27 kwietnia 2018 r.

⁴¹ W pierwszym roku szkolnym z grupy tej, rodzice lub opiekunowie 2 dzieci skorzystali z możliwości przyjęcia dzieci do wskazanego przedszkola, a w drugim 27.

⁴² W 2017 r. Burmistrz wskazał inne publiczne przedszkole trojgu rodzicom, a w 2018 r. 60 rodzicom. Każdorazowo wskazywane było PP nr 3 w Zawadzkiem.

⁴³ Do 31 sierpnia 2018 r. Przedszkole Publiczne Nr 3 z Oddziałem Żłobkowym w Zawadzkiem.

⁴⁴ Od godziny 5.30 do 17.00.

⁴⁵ Dotyczy PP nr 3 w Zawadzkiem w którym uruchomiono dodatkowy oddział przedszkolny.

Po zakończeniu rekrutacji, jak i w trakcie roku szkolnego wystąpiły przypadki rezygnacji rodziców z opieki przedszkolnej, w roku szkolnym 2017/2018 zrezygnowało 18 rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli, a w roku szkolnym 2018/2019 takich przypadków było 15⁴⁶. Na zwolnione miejsca przyjmowane były dzieci, dla których zabrakło miejsc na etapie postępowania rekrutacyjnego.

(akta kontroli str. 1611-1616)

W roku szkolnym 2017/2018 do placówek wychowania przedszkolnego przyjęto⁴⁷ łącznie 295 dzieci, w tym 70 sześciolatków i starszych, 86 pięcioletnich, 82 czteroletnich, 57 trzyletnich. Na rok szkolny 2018/2019 przyjęto⁴⁸ łącznie 319 dzieci, w tym 90 sześciolatków i starszych, 87 pięcioletnich, 79 czteroletnich, 63 trzyletnich. Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w okresie objętym kontrolą w Gminie wyniósł 81% i był niższy od średniego poziomu upowszechnienia wychowania przedszkolnego w województwie opolskim, który w 2017 r. wyniósł 90%. Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Gminie wyniósł odpowiednio wśród: trzylatków 61% i 60%, czteroletników 85%, pięcioletników 87% i 91%, sześciolatków 86% i 89%. W okresie objętym kontrolą w Gminie wykorzystano 100%⁴⁹ miejsc w przedszkolach.

(akta kontroli str. 150-170, 406-434, 579-955)

3.4. Oddziały przedszkolne w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 liczyły od 20 do 25 dzieci w oddziale. Funkcjonowały oddziały jednolite wiekowo, w których łącono dzieci trzy i czteroletnie z dziećmi sześciolatkami. W okresie objętym kontrolą PP nr 3 w Zawadzkiem zapewniało opiekę przedszkolną w najszerszym w Gminie zakresie godzin, od 5.30 do 17.00, PP nr 2 w Zawadzkiem od 5.30 do 16.30, a w roku szkolnym 2017/2018 do 17.00, PP w Żędowicach od 6.30 do 16.00, PP w Kielczy od 6.30 do 15.30. W okresie objętym kontrolą opieka przedszkolna była dostępna w szerokim zakresie godzin we wszystkich przedszkolach⁵⁰. W żadnym z publicznych przedszkoli praca placówek nie była organizowana w systemie zmianowym⁵¹. Udział dzieci, które korzystały z opieki przedszkolnej tylko w zakresie pięciu godzin dziennie w roku szkolnym 2017/2018 wyniósł 23%⁵², a 17% w roku szkolnym 2018/2019.

W roku szkolnym 2018/2019 Burmistrz, stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli⁵³, na wspólny wniosek dyrektorów i rady rodziców ustalił przerwy wakacyjne w funkcjonowaniu przedszkoli. Burmistrz wyjaśnił, że *przerwy w funkcjonowaniu przedszkoli publicznych w gminie Zawadzkie są ustalane w taki sposób, aby zachowana była ciągłość w sprawowaniu*

⁴⁶ Zgodnie z informacją udzieloną przez Burmistrza 7 grudnia 2018 r.

⁴⁷ Dane na dzień 30 września 2017 r.

⁴⁸ Dane na dzień 30 września 2018 r.

⁴⁹ W Gminie w latach 2017/2018-2018/2019 wg stanu na 30 września 2017 r. i 2018 r. wykorzystano odpowiednio 295 miejsc z 295 dostępnych oraz 319 miejsc z 320 dostępnych.

⁵⁰ Oddziały w PP nr 2 w Zawadzkiem w roku szkolnym 2018/2019 były czynne od 7 do 11 godzin dziennie od 5.30 do 16.30, a w roku szkolnym 2017/2018 były czynne od 7 do 11,5 godzin dziennie od 5.30 do 17.00, oddziały w PP nr 3 w Zawadzkiem w roku szkolnym 2018/2019 były czynne od 9,5 do 11,5 godzin dziennie od 5.30 do 17.00, a w roku szkolnym 2017/2018 były czynne od 9,5 do 11,5 godzin dziennie od 5.30 do 17.00, oddziały w PP w Żędowicach w roku szkolnym 2018/2019 były czynne od 7,5 do 9,5 godzin dziennie od 6.30 do 16.00, a w roku szkolnym 2017/2018 były czynne od 7,5 do 9,5 godzin dziennie od 6.30 do 16.00, oddziały w PP w Kielczy w roku szkolnym 2018/2019 były czynne od 5,5 do 9 godzin dziennie od 6.30 do 15.30, a w roku szkolnym 2017/2018 pracowały od 5,5 do 9 godzin dziennie od 6.30 do 15.30.

⁵¹ Polegającym na tym, że w tej samej sali jedna grupa przedszkolna ma zajęcia do południa, a następna grupa po południu.

⁵² Udział dzieci, które korzystały z opieki przedszkolnej tylko w zakresie pięciu godzin dziennie w roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019 wyniósł odpowiednio wśród: trzylatków 37% i 13%, czteroletników 28% i 20%, pięcioletników 20%, sześciolatków 13% i 11%.

⁵³ Dz. U. z 2017 r., poz. 649 ze zm.

opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym. Wobec powyższego, przyjęto w gminie zasadę cyklicznych zmian w ustalonej kolejności (bez przerw w funkcjonowaniu). Dyrektorzy przedszkoli w przedkładanych projektach organizacyjnych na rok szkolny 2017/2018 wskazali termin przerwy wakacyjnej (po wcześniejszym uzgodnieniu z radą rodziców), który podlegał zatwierdzeniu przez Burmistrza Zawadzkiego. Ponadto wyjaśnił, że o przerwach w funkcjonowaniu przedszkoli publicznych i pełnionych dyżurach rodzice dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym informowani są przez dyrektorów przedszkoli z końcem roku kalendarzowego, poprzedzającego okres przerwy w działalności placówki (tj. w okresie planowania urlopów na kolejny rok). Informacja zamieszczana jest na tablicach informacyjnych w poszczególnych placówkach wychowania przedszkolnego.

Dyrektorzy wszystkich przedszkoli poinformowali, że wszystkie dzieci ubiegające się o przyjęcie w okresie wakacyjnym do przedszkoli dyżurujących zostały objęte opieką przedszkolną. W okresie wakacyjnym 2017/2018 zapewniono opiekę w PP nr 2 w Zawadzkim dla 54 dzieci, w PP w Żędowicach dla 38 dzieci, w PP nr 3 w Zawadzkim dla 37 dzieci, PP w Kielczy dla 26 dzieci⁵⁴.

W zakresie realizacji obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu, wynikającego z art. 32 ust. 5 i 6 ustawy Prawo oświatowe, Burmistrz wyjaśnił, że w okresie od dnia 1 marca 2017 r. do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, Gmina nie realizowała ww. obowiązku, gdyż nie odnotowano potrzeb w przedmiotowym zakresie. Przyjęta w Gminie sieć publicznych przedszkoli prowadzonych przez gminę Zawadzkie spełnia warunek określony w art. 32 ust. 3 ww. ustawy, tj. została tak ustalona, aby droga dzieci spełniających obowiązek, o którym mowa w art. 31 ust. 4 oraz dzieci pięcioletnich z domu do przedszkola nie przekraczała 3 km. Burmistrz wyjaśnił, że Gmina organizuje bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu uczniów niepełnosprawnych do szkół specjalnych i jest przygotowana w razie potrzeby do rozszerzenia zakresu świadczonej przez przewoźnika usługi również na przedszkola (...). W okresie od dnia 1 marca 2017 r. do dnia dzisiejszego gmina Zawadzkie realizowała/realizuje obowiązek określony w art. 32 ust. 6 ustawy Prawo oświatowe poprzez zwrot kosztów przejazdu łącznie trójki dzieci i ich opiekunów na zasadach określonych w umowach zawartych między Burmistrzem Zawadzkiego a rodzicami poszczególnych dzieci, w związku z przewozem realizowanym przez rodziców.

Kopie protokołów, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bhp, wpłynęły do Urzędu dniami 19 i 20 listopada 2018 r., tj. w toku kontroli NIK, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Burmistrz wyjaśnił, że nadzór nad działalnością placówek wychowania przedszkolnego w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, o których mowa w art. 57 ustawy Prawo oświatowe sprawuje Burmistrz w ramach: cyklicznych, kwartalnych spotkań z dyrektorami, podczas których omawiane są sprawy bieżące, finansowe, remontowe, organizacyjne, a także przeprowadzane wizytacje placówek. W badanym okresie bezpośredni nadzór nad funkcjonowaniem placówek wychowania przedszkolnego pełnili dyrektorzy przedszkoli, którzy zostali zobowiązani przez Burmistrza do corocznego składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w tych placówkach.

(akta kontroli str. 435-436, 478-556, 566-1220, 1273-1606)

W okresie objętym kontrolą we wszystkich przedszkolach przeprowadzano kontrole okresowe roczne stanu technicznego budynków oraz przeglądy 5-letnie stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej, stosownie do art. 62 ust 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁵. Dyrektorzy wszystkich placówek

⁵⁴ Przedszkola funkcjonowały: PP nr 2 w Zawadzkim od 16 do 31 sierpnia 2018 r., PP nr 3 w Zawadzkim od 1 do 15 lipca 2018 r., PP w Żędowicach od 16 do 31 lipca 2018 r., PP w Kielczy od 1 do 15 sierpnia 2018 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2018 poz. 1202 ze zm.

przeprowadzili kontrole zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów, obejmujące również place zabaw, zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie bhp. Ponadto wszystkie przedszkola objęte były kontrolami zewnętrznymi przez Państwową Inspekcję Sanitarną⁵⁶, Państwową Straż Pożarną, Państwową Inspekcję Pracy. W badanym okresie zrealizowano nakaz Państwowej Inspekcji Pracy m.in. w zakresie zapewnienia w pomieszczeniu szatni dla pracowników kuchni pokrycie ścian materiałami gładkimi, nienasiąkliwymi i odpornymi na działanie wilgoci do wysokości co najmniej 2 m. Prace zrealizowano do końca sierpnia 2017 r. Państwowa Straż Pożarna decyzją Nr 23/2014/ nakazała Dyrektorowi PP nr 2 w Zawadzkiem podjęcie działań w celu: zapewnienia wymaganego zaopatrzenia wodnego do zewnętrznego gaszenia pożaru, wyposażenia korytarzy przedszkola, stanowiących drogi ewakuacyjne w oświetlenie awaryjne ewakuacyjne, usunięcia łatwo zapalnych wykładzin podłogowych położonych na części dróg ewakuacyjnych oraz w salach, gdzie przebywają dzieci. Prace zrealizowano do końca sierpnia 2017 r. Komendant Powiatowy Straży Pożarnej w Strzelcach Opolskich decyzją Nr 65/2015/PZ nakazał Dyrektorowi PP w Żędowicach podjęcie działań w celu, m.in. wyposażenia dróg ewakuacyjnych w oświetlenie awaryjne, usunięcia łatwo zapalnych wykładzin podłogowych w salach, w których przebywają dzieci, usunięcia łatwo zapalnych wykładzin podłogowych położonych salach, gdzie przebywają dzieci na I piętrze obiektu, zapewnienia wymaganego zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru. Łącznie sformułowanych zostało 10 nakazów. Decyzją Nr 52/2018/PZ z dnia 1 października 2018 r. Komendant Powiatowy Straży Pożarnej w Strzelcach Opolskich wydłużył termin realizacji pięciu nakazów do końca sierpnia 2019 r. Gmina zapewniła środki na działania niezbędne do realizacji ww. nakazów.

(akta kontroli str. 579-955)

Analiza statutów przedszkoli wykazała, że rodzice zobowiązani zostali do przyprowadzania do przedszkoli jedynie dzieci zdrowych. W dokumentach tych zastrzeżono, że dyrektor w porozumieniu z radą pedagogiczną może podjąć decyzję o skreśleniu z listy dzieci uczęszczających do przedszkola w przypadku utajenia przez rodziców (przy wypełnianiu wniosku o przyjęcie dziecka) choroby, która uniemożliwia przebywanie dziecka w grupie. W statutach wskazano, że w przedszkolu nie mogą być stosowane wobec wychowanków żadne zabiegi lekarskie (poza udzielaniem pierwszej pomocy w nagłych wypadkach), a podczas pobytu dzieci w przedszkolu nie mogą być podawane żadne leki - za wyjątkiem dzieci cierpiących na chorobę przewlekłą. Jednie w statucie PP w Kielczy nie przewidziano możliwości podawania przewlekle chorym dzieciom leków i innych substancji o podobnym działaniu. Dyrektor Przedszkola Publicznego w Kielczy poinformowała jednak, że w przedszkolu istnieje możliwość objęcia opieką dzieci przewlekle chorych. Dyrektorzy wszystkich przedszkoli poinformowali, że w przedszkolach istnieje możliwość objęcia opieką dzieci ze specjalnymi dietami.

(akta kontroli str. 566-578, 956-1220)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz, pomimo obowiązku wynikającego z art. 31 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe nie wskazał pisemnie rodzicom dziecka, które nie zostało przyjęte do przedszkola do którego jego rodzice złożyli wniosek o przyjęcie (PP w Żędowicach), innej placówki wychowania przedszkolnego, która mogłaby zapewnić dziecku opiekę przedszkolną.

⁵⁶ W okresie objętym kontrolą Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Strzelcach Opolskich przeprowadził łącznie 10 kontroli w przedszkolach publicznych w Gminie podczas, których nie stwierdzono nieprawidłowości.

Burmistrz wyjaśnił, że z dokumentacji sporządzonej przez pracownika merytorycznego⁵⁷ wynikało, że rodzicom wszystkich nieprzyjętych dzieci wskazano miejsce. *W dniu 20 listopada 2018 r. wystosowałem do pracownika pismne wezwanie do udzielenia w trybie pilnym wyjaśnień w w/w zakresie, do dnia zakończenia kontroli NIK nie uzyskałem odpowiedzi.*

(akta kontroli str. 460-463)

W wyniku ustaleń kontroli NIK, w dniu 20 listopada 2018 r. Burmistrz pismnie wskazał rodzicom ww. dziecka miejsce w PP nr 3 w Zawadzkim, a rodzice oświadczyli że przyjmują tą propozycję.

(akta kontroli str. 460-463)

2. Burmistrz nie wyegzekwował od dyrektorów przedszkoli obowiązku przekazania organowi prowadzącemu kopii protokołów, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bhp, co świadczy o braku należytej rzetelności działań w tym zakresie. 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. Powyższe zaniechanie Burmistrz wyjaśnił tym, że oryginały dokumentów były udostępniane przez dyrektorów przedszkoli podczas wizytacji placówek dokonywanej przez Burmistrza przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego.

(akta kontroli str. 566-578, 956-1220)

W wyniku ustaleń kontroli NIK, w dniach 19 i 20 listopada 2018 r. do Urzędu wpłynęły kopie protokołów o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bhp.

(akta kontroli str. 566-578, 956-1220)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina posiadała sieć placówek wychowania przedszkolnego, obejmującą cały obszar Gminy tj. miasto Zawadzkie i dwa sołectwa: Żędowice i Kielcza. Zapewniono miejsca w przedszkolach wszystkim dzieciom, zamieszkałym na terenie Gminy, których rodzice zwrócili się z wnioskiem o przyjęcie do placówki wychowania przedszkolnego, a gdy zachodziła konieczność wskazania innej placówki wychowania przedszkolnego, zapewniono miejsce w placówce odpowiadającej potrzebom dziecka i jego rodziny. W trakcie naboru wniosków o przyjęcie do placówek wychowania przedszkolnego na rok szkolny 2018/2019, Burmistrz podjął działania zmierzające do zwiększenia liczby miejsc w przedszkolach. W tym celu utworzony został nowy oddział przedszkolny w PP nr 3 w Zawadzkim. W wyniku ustaleń kontroli NIK Burmistrz pismnie wskazał rodzicom dziecka, które nie zostało przyjęte do przedszkola do którego jego rodzice złożyli wniosek o przyjęcie, inną placówkę wychowania przedszkolnego. Ponadto w wyniku ustaleń kontroli NIK do Urzędu wpłynęły kopie protokołów o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bhp.

⁵⁷ Były pracownik Urzędu.

OBSZAR	4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych
Opis stanu faktycznego	W okresie objętym kontrolą w Gminie nie przeprowadzano konkursów na prowadzenie dodatkowych placówek wychowania przedszkolnego. (akta kontroli str. 86, 148)
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 cząstkowej obszaru.

IV. Wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"> 1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania z katalogu kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę, kryteriów niemożliwych do zweryfikowania na etapie prowadzonej rekrutacji oraz ograniczających dostęp do placówek wychowania przedszkolnego. 2. Podjęcie działań zmierzających do uwzględnienia na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. 3. Wzmożenie 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, 4 grudnia 2018 r.

Kontroler
Piotr Mastalerz

Specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu


DYREKTOR,
z up.
Janusz Madej
p.o. Wicedyrektor
Delegatury NIK w Opolu

THE OFFICE OF THE
ATTORNEY GENERAL
STATE OF NEW YORK

ALBANY, N. Y.

1911

IN SENATE

REPORT
OF THE
COMMISSIONER OF
THE LAND OFFICE

FOR THE YEAR
1910