



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.016.05.2018

Piotr Szlapa
Wójt Gminy Dobrzeń Wielki
Urząd Gminy w Dobrzeniu Wielkim
46-081 Dobrzeń Wielki, ul. Namysłowska 44

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 - Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dobrzeniu Wielkim, 46-081 Dobrzeń Wielki, ul. Namysłowska 44 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Szlapa – Wójt Gminy Dobrzeń Wielki W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Henryk Wróbel, Wójt Gminy w okresie od 24 listopada 2014 r. do 22 listopada 2018 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 2018/2019) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały 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
Kontrolerzy	Agnieszka Roszczak-Fedorowicz, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LOP/91/2018 z 14 września 2018 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Gmina.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Gminie, w okresie objętym kontrolą, zapewniono miejsca w przedszkolach wszystkim uprawnionym dzieciom w wieku od 3 do 6 lat, których rodzice złożyli wnioski o przyjęcie do takich placówek. Wójt informował o zasadach rekrutacji, jak też rzetelnie ustalił zawarty w harmonogramach naboru zakres czynności związanych z rekrutacją. Informację o rekrutacjach do przedszkoli zamieszczano na stronach internetowych Gminy oraz poszczególnych przedszkoli. Opieka przedszkolna była prowadzona w oddziałach o prawidłowej liczebności, ale w grupach niejednorodnych wiekowo. W przedszkolach zapewniono opiekę nad dziećmi w okresie wakacyjnym. Zastępca Wójta pełnił nadzór nad przygotowaniem placówek przedszkolnych do realizacji przez nie zadań w każdym roku szkolnym objętym badaniem kontrolnym.

W żadnym z opracowanych w Gminie dokumentów planistycznych/strategicznych nie zawarto kompleksowej analizy rozwoju i funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego, jak też prognozowanych trendów i kierunków rozwoju takich placówek. Analizy liczby dzieci, których rodzice mogli ubiegać się o miejsca w publicznych przedszkolach⁴ prowadzone były w formie dokumentacji roboczych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zaniechaniu podjęcia działań w celu dostosowania uchwały Rady Gminy dotyczącej sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli do stanu faktycznego wynikającego ze zmiany granic terytorialnych Gminy;
- ustaleniu jednego z kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych, w taki sposób, że preferowane były dzieci, które będą korzystały z pełnej oferty przedszkola (tj. powyżej podstawy programowej wraz z posiłkami);
- przekroczeniu przez Wójta terminu do określenia terminów przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego, w tym terminów składania dokumentów, do publicznych placówek wychowania przedszkolnego na rok szkolny 2018/2019 oraz podania do publicznej wiadomości kryteriów branych pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym na rok szkolny 2018/2019;
- zaniechaniu przeprowadzenia otwartego konkursu dla niepublicznych przedszkoli na rok szkolny 2018/2019, o którym mowa w art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁵, a na 2017/2018 w art. 90 ust. 1g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶, pomimo niezapewnienia wszystkim uprawnionym dzieciom miejsc w przedszkolach publicznych.

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

⁴ Dalej: PP.

⁵ Dz.U., poz. 2203 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.

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

Rada Gminy w Dobrzenu Wielkim w dniu 2 marca 2017 r.⁸ określiła kryteria naboru na drugim etapie rekrutacji do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę. Przyjęto następujące kryteria oraz odpowiadającą im punktację:

- rodzice (prawni opiekunowie) są czynni zawodowo, studiują w trybie dziennym, prowadzą działalność gospodarczą lub gospodarstwo rolne, kryterium stosuje się również do pracującego/studiującego rodzica (opiekuna) samotnie wychowującego kandydata (3 pkt);
- do przedszkola uczęszcza rodzeństwo kandydata (2 pkt);
- rodzice (prawni opiekunowie) kandydata są zameldowani w gminie lub są płatnikami podatku od osób fizycznych na rzecz Gminy Dobrzeń Wielki (3 pkt);
- kandydat będzie korzystał z pełnej oferty przedszkola, tj. powyżej podstawy programowej wraz z posiłkami (2 pkt);
- dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 100% kwoty określonej w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁹ (2 pkt).

Dla każdego z ww. kryteriów określono sposób potwierdzenia jego spełniania, tj. w formie oświadczeń¹⁰, co nie powodowało nadmiernego sformalizowania postępowania rekrutacyjnego. W treści ww. oświadczeń umieszczono klauzulę jestem świadomy/świadoma odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W jednym przypadku (spośród ww. sześciu kryteriów) stwierdzono, że ustalone kryterium nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji, co opisano w dalszej części wystąpienia.

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą wzór Wniosku o przyjęcie kandydata do przedszkoli publicznych oraz wzory oświadczeń, ustalone zostały przez organ prowadzący.

(akta kontroli str. 28-29)

Wójt, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 204 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe¹¹ oraz art. 154 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe¹², określił terminy przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego, w tym terminy składania dokumentów do publicznych placówek wychowania przedszkolnego (harmonogramy). Ponadto na podstawie art. 204 ust. 2 i art. 154 ust. 3 ww. ustaw podał do publicznej wiadomości kryteria brane pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym oraz wskazał dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełnienia tych kryteriów, a także liczbę punktów możliwych do uzyskania za poszczególne kryteria.

(akta kontroli str. 28-29)

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.

⁸ Uchwała nr XXX/240/2017 Rady Gminy w Dobrzenu Wielkim z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie: określenia kryteriów rekrutacji na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli dla których Gmina Dobrzeń Wielki jest organem prowadzącym oraz określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów. Dalej: uchwała w sprawie określenia kryteriów.

⁹ Aktualnie - Dz.U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.

¹⁰ Potwierdzenie, że kandydat mieszka w tej samej miejscowości, w której znajduje się przedszkole znajdowało się w treści wniosku o przyjęcie dziecka do przedszkola.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 60.

¹² Dz.U. z 2018, poz. 996 ze zm.

Zarządzenia w sprawie harmonogramów Wójt wydał 23 marca 2017 r. na rok szkolny 2017/2018¹³ oraz 1 lutego 2018 r. na rok szkolny 2018/2019¹⁴. Harmonogram na rok szkolny 2018/2019 został wydany po terminie wynikającym z art. 154 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe, który zobowiązywał do jego określenia do końca stycznia, co opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 30-41)

W ww. harmonogramach (obowiązujących w badanym okresie), terminy podania do publicznej wiadomości przez komisję rekrutacyjną list kandydatów przyjętych i nieprzyjętych do przedszkoli ustalono odpowiednio: na 20 kwietnia 2017 r. oraz 6 kwietnia 2018 r. W harmonogramach postępowań uzupełniających termin złożenia wniosku o przyjęcie do publicznego przedszkola wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnienie przez kandydata warunków lub kryteriów branych pod uwagę określono odpowiednio: od 20 kwietnia do 26 kwietnia 2017 r. i od 9 kwietnia do 20 kwietnia 2018 r. Tym samym, uwzględniając maksymalne terminy wynikające z art. 158 ustawy Prawo oświatowe, przed upływem terminu do złożenia wniosku w postępowaniu uzupełniającym, istniało ryzyko braku uzyskania przez rodziców lub opiekunów kandydata pisemnego uzasadnienia odmowy jego przyjęcia do danego publicznego przedszkola w ramach pierwszego etapu rekrutacyjnego.

Zastępca wójta oświadczyła, że (...) wszystkie ustalenia dotyczące rekrutacji do przedszkoli zawiera dokument Zasady naboru do publicznych przedszkoli w roku szkolnym 2018/2019 (jak i w latach wcześniejszych)¹⁵, który wraz ze wszystkimi załącznikami, dostępny był we wszystkich przedszkolach oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁶ Gminy Dobrzeń Wielki (w zakładce rekrutacja). Informacje te zostały upublicznione 24 marca 2017 r. w odniesieniu do rekrutacji na rok szkolny 2017/2018, a na rok szkolny 2018/2019 - 12 lutego 2018 r. Stosownie do wytycznych art. 154 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe informacje te na rok szkolny 2018/2019 powinny być upublicznione do końca stycznia 2018 r. Powyższe zaniechanie opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Kryteria określone w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym oraz dokumenty potwierdzające ich spełnienie, a także odpowiadająca im liczba punktów oraz liczba miejsc zostały podane do publicznej wiadomości również na stronach internetowych przedszkoli publicznych (w zakładce Komunikat). Informacje takie zostały również zawieszone na tablicach ogłoszeń w przedszkolach¹⁷.

(akta kontroli str. 30-41, 39-41, 66-81, 82-86)

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały dwie uchwały Rady Gminy¹⁸ dotyczące pobierania opłat za opiekę przedszkolną. W uchwałach tych określono minimalny czas opieki przedszkolnej¹⁹ oraz wysokość opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar pięciu godzin

¹³ Zarządzenie Nr 0050.1.15.2017.

¹⁴ Zarządzenie Nr 0050.1.28.2018.

¹⁵ Zasady naboru do publicznych przedszkoli na dany rok szkolny określały zasady postępowania, kryteria rekrutacji, wymaganą dokumentację, zasady pracy komisji rekrutacyjnej oraz zasady odwołań i postępowań uzupełniających.

¹⁶ Dalej: BIP.

¹⁷ Informacja z dnia 28.11.2018 r. otrzymana z przedszkoli publicznych.

¹⁸ Uchwała Nr XXVII/213/2016 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i czasu przeznaczanego na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę nad dziećmi w wieku do lat 5 w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Dobrzeń Wielki oraz Uchwała Nr XLII/349/2018 Rady Gminy Dobrzeń Wielki z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego, w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Dobrzeń Wielki.

¹⁹ Przez pięć dni w tygodniu, od poniedziałku do piątku, w wymiarze pięciu godzin dziennie.

dziennie (w wysokości 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę zajęć). W ww. uchwałach określono również zasady częściowego obniżenia pobierania opłat (o 20%) za korzystanie z przedszkola w wymiarze ponad pięć godzin dziennie za trzecie i kolejne dziecko będące rodzeństwem, uczęszczającym do tego samego przedszkola.

(akta kontroli str. 25-29)

Zgodnie z tymi uchwałami opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny czas bezpłatnego nauczania w kwocie 1 zł, miała być naliczana za każdą rozpoczętą godzinę (§ 3 ust. 3 uchwały z 2016 r. i § 2 ust. 3 uchwały z 2018 r.), pomimo tego, że w myśl art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych²⁰ wysokość opłaty nie mogła być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć²¹. W związku z przygotowanym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i innych ustaw, który zakłada wprowadzenie w art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych sposobu naliczania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego „za każdą rozpoczętą godzinę” (art. 44 pkt 31 projektu), odstąpiono od sformułowania nieprawidłowości w przedstawionym zakresie.

(akta kontroli str. 25-26)

W powyższej sprawie Przewodniczący Rady Gminy w Dobrzenu Wielkim²² wyjaśnił, że projekt ww. uchwał przygotowywała Zastępca Wójta i to ona odpowiadając w Gminie za oświatę przygotowała merytorycznie i ustalała wysokość opłat stosownie do obowiązujących wówczas przepisów. Ww. projekt był przedmiotem posiedzenia Komisji Oświaty i został przyjęty.

Zastępca Wójta wyjaśniła natomiast, że ww. projekt był opiniowany na posiedzeniu Komisji Oświaty i został bez uwag przyjęty przez Radę Gminy.

(akta kontroli str. 88-89, 670)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie zapewnił rzetelnego przygotowania projektu uchwały Rady Gminy w Dobrzenu Wielkim w sprawie określenia kryteriów. W projekcie tym wprowadzono bowiem kryterium (*kandydat będzie korzystał z pełnej oferty przedszkola (powyżej podstawy programowej wraz z posiłkami)*), które nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji, a jego stosowanie mogło powodować, że dzieci znajdujące się w podobnej sytuacji byłyby traktowane odmiennie²³.

Powyższe kryterium mogło również prowadzić do nierównego traktowania dzieci, ze względu na ich stan zdrowia (nie uwzględniało potrzeb dzieci, które z uwagi na indywidulaną dietą pokarmową nie mogły korzystać z wyżywienia w placówce przedszkolnej).

(akta kontroli str. 28-29)

Przewodniczący Rady Gminy w Dobrzenu Wielkim²⁴ wyjaśnił, że projekt ww. uchwały przygotowywała Zastępca Wójta i to ona odpowiadając w Gminie

²⁰ Przed 2018 r. kwestie opłaty regulował art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty.

²¹ W ww. ustawie dopuszczono możliwość pobierania opłat za każdą rozpoczętą godzinę zajęć jedynie w odniesieniu do osób prawnych niebędących jednostkami samorządu terytorialnego oraz osób fizycznych prowadzących publiczne przedszkola (art. 52 ust. 8).

²² Pełniący funkcję Przewodniczącego Rady Gminy w okresie objętym kontrolą.

²³ Na taką sytuację wskazuje rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody śląskiego NR NPII.4131.1.285.2017 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r. poz. 3456) stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Pszczynie, w której jako jedno z kryteriów przyjęto deklarowany czas pobytu dziecka w placówce wychowania przedszkolnego (minimum 8 godzin). Wojewoda uznał, że przyznanie punktów za samo tylko złożenie oświadczenia wskazującego, że dany podmiot zachowa się w przyszłości w określony sposób nie daje pewności innym uczestnikom rekrutacji.

²⁴ Pełniący funkcję Przewodniczącego Rady Gminy w okresie objętym kontrolą.

za oświatę przygotowała merytorycznie kryteria obowiązujące na drugim etapie rekrutacji do przedszkoli publicznych. Ww. projekt był przedmiotem posiedzenia Komisji Oświaty i został przyjęty. Zastępca Wójta wyjaśniła, że ww. projekt był opiniowany na posiedzeniu Komisji Oświaty i został bez uwag przyjęty przez Radę Gminy. Zadeklarowała też, że kryteria zostaną ponownie przeanalizowane pod kątem ewentualnych ograniczeń.

(akta kontroli str. 88-89, 670)

2. Wójt w dniu 1 lutego 2018 r., tj. z przekroczeniem terminu wydał Zarządzenie²⁵ określające terminy przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego, w tym terminy składania dokumentów, do publicznych placówek wychowania przedszkolnego (...) na rok szkolny 2018/2019. Stosownie do treści art. 154 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe ww. terminy należało określić do końca stycznia. Ponadto Wójt podał do publicznej wiadomości kryteria brane pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełnienia tych kryteriów, a także liczbę punktów możliwą do uzyskania za poszczególne kryteria na rok szkolny 2018/2019 dopiero w dniu 12 lutego 2018 r. Zgodnie z art. 154 ust. 3 ww. ustawy informacje te powinny być upublicznione do końca stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 30-41)

W powyższej sprawie Wójt²⁶ wyjaśnił, że (...) zasugerowanie się wcześniej obowiązującym terminem, rzeczywiście spowodowało jednodniowe opóźnienie wykonania zapisów art. 154 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe.

(akta kontroli str. 87)

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt w wymaganym zakresie informował o zasadach rekrutacji, jednakże informacja dotycząca roku szkolnego 2018/2019 została upubliczniona z opóźnieniem. Informacje o naborach do przedszkoli zamieszczano na stronach internetowych Gminy oraz w poszczególnych przedszkolach. W Gminie obowiązywał prawidłowy wzór wniosku o przyjęcie do przedszkola oraz harmonogram czynności podejmowanych w ramach rekrutacji. W ocenie NIK, w treści uchwały w sprawie kryteriów, której projekt został przygotowany przez Wójta, ujęte zostało jedno kryterium, które nie było możliwe do zweryfikowania na etapie rekrutacji, a jego stosowanie mogło powodować, że dzieci znajdujące się w podobnej sytuacji byłyby traktowane odmiennie.

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

W przyjętej przez Radę Gminy Strategii Rozwoju Gminy Dobrzeń Wielki na lata 2014-2020²⁷ wskazano, że na terenie Gminy funkcjonowało pięć przedszkoli publicznych oraz trzy przedszkola niepubliczne (w Kup, Chróścicach i Dobrzeniu Małym)²⁸. W Strategii założono, że dostępność przedszkoli ma decydujące znaczenie dla osób planujących założenie rodziny, a kształtowanie prorodzinnej polityki państwa realizowanej na Opolszczyźnie, powinno iść w parze z powszechnością i możliwością wyboru przedszkola. W dokumencie tym stwierdzono, że istniejąca infrastruktura przedszkolna nie zaspokaja potrzeb mieszkańców Gminy.

²⁵ Zarządzenie Nr 0050.1.28.2018.

²⁶ Pełniący obowiązki Wójta w badanym okresie.

²⁷ Załącznik do Uchwały nr III/16/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Dobrzeń Wielki na lata 2014-2020. Dalej: Strategia.

²⁸ Dwa przedszkola na dzień kontroli po przyłączeniu części Gminy do miasta Opola, znajdują się na terenie miasta dotyczy to PP w Brzeziu i PP w Czarnowasach.

Jako jeden z celów operacyjnych przyjęto rozwój edukacji i sportu, a w jego ramach - konieczność zagwarantowania równego dostępu do usług edukacyjnych, w tym edukacji przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat 3, aby zminimalizować skutki rozwarstwienia społecznego. Planowanym kierunkiem miał być rozwój placówek edukacyjnych w zakresie poprawy stanu bazy oraz ich wyposażenia w pomoce dydaktyczne i nowoczesne technologie (założono doskonalenie stanu technicznego bazy placówek edukacyjnych oraz ich doposażenie).

W powyższym dokumencie nie odniesiono się do zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach publicznych w perspektywie najbliższych lat, nie zaplanowano kierunków rozwoju placówek opieki przedszkolnej, jak też nie przeprowadzono analizy rozwoju i funkcjonowania ww. placówek. Brak było również odzwierciedlenia zmian związanych ze zmianą granic Gminy (z dniem 1 stycznia 2017 r.) i w konsekwencji włączenia dwóch przedszkoli publicznych w struktury miasta Opola.

(akta kontroli str. 19-25)

Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że za zadania związane z oświatą odpowiada w Gminie Zastępca Wójta. Komisja Oświaty Rady zajmowała się sprawami związanymi z zabezpieczeniem wychowania przedszkolnego na terenie Gminy, w tym zgłaszana była potrzeba budowy przedszkola w Dobrzeniu Wielkim w 2016 r. Stwierdził też, że nie otrzymał żadnych projektów lub zmian Strategii związanych z włączeniem części obszaru gminy Dobrzeń Wielki do Opola, obejmujących zakres związany z przedszkolami publicznymi.

(akta kontroli str. 88-89)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że w Strategii nie odniesiono się do zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach publicznych oraz nie planowano kierunków rozwoju placówek opieki przedszkolnej, ponieważ takie analizy podejmowane były na bieżąco każdego roku przed rekrutacją do przedszkoli (tematy te były omawiane w trakcie posiedzeń Komisji Oświaty). Zdaniem Zastępcy Wójta w trzech miejscowościach Gminy opieka przedszkolna jest w pełni zagwarantowana w przedszkolach publicznych, tylko w Dobrzeniu Małym nie istnieje przedszkole publiczne ze względu na to, że od lat istnieje tam placówka niepubliczna prowadzona przez siostry franciszkanki. Placówka ta ma doskonałą opinię w środowisku i władze gminy nie widzą potrzeby tworzenia w tej miejscowości dodatkowej placówki (...).

Zastępca Wójta potwierdziła też, że nie są prowadzone aktualizacje wszystkich dokumentów strategicznych Gminy w odniesieniu do zmian związanych z włączeniem części obszaru Gminy do miasta Opola, z uwagi na podejmowane przez Gminę działania w celu przywrócenia do poprzedniego stanu.

(akta kontroli str. 253, 269-271)

Rada Gminy w okresie objętym kontrolą podjęła dwie uchwały²⁹ w sprawie zmiany granic Gminy Dobrzeń Wielki, w których wyraziła zgodę na przystąpienie do procedury zmiany granic, polegającej na ponownym włączeniu do terytorium Gminy obszarów, które zostały przyłączone do miasta Opola.

(akta kontroli str. 733-736)

W Gminie obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dobrzeń Wielki na lata 2016-2026³⁰. W dokumencie tym wymieniono funkcjonujące na terenie Gminy publiczne i niepubliczne przedszkola, jak też stwierdzono, że wyniki przeprowadzonych ankiet wśród mieszkańców wskazują, że mieszkańcy

²⁹ Uchwała Rady Gminy nr XXXVIII/308/2017 z dnia 30 listopada 2017 r. i uchwała Rady Gminy nr II/16/2018 z dnia 29 listopada 2018 r.

³⁰ Uchwała Rady Gminy nr XV/115/2016 z dnia 2 lutego 2016 r.

są zadowoleni z systemu oświaty funkcjonującego w Gminie. W sprawozdaniu z realizacji zadań oświatowych Gminy za rok 2016/2017 oraz 2017/2018 przedstawiono informacje o zmianie liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli i liczbę przedszkoli po zmianie wynikającej z ustalenia nowych granic terytorialnych Gminy. W sprawozdaniach tych zamieszczono również informację o realizowanych przez placówki wychowania przedszkolnego programach ogólnopolskich i programach innowacyjnych³¹.

(akta kontroli str. 119, 156-235)

W latach szkolnych 2017/2018 oraz 2018/2019 liczba dzieci w wieku przedszkolnym zameldowanych na terenie Gminy wynosiła odpowiednio: 437 oraz 435. Liczba dzieci przewidywanych do objęcia w Gminie opieką przedszkolną w publicznych przedszkolach w latach 2017/2018 i 2018/2019 wynosiła 242 oraz 248. Na ustalenie liczby dzieci wpływ miał rozkład terytorialny jednostek na terenie Gminy. Liczba miejsc w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego wyniosła odpowiednio: 275 miejsc (i dodatkowo 123 miejsc w przedszkolach niepublicznych) oraz 290 miejsc (i dodatkowo 133 miejsc w przedszkolach niepublicznych). W trakcie prowadzonych postępowań rekrutacyjnych na bieżąco analizowano dostępność miejsc w przedszkolach publicznych, a w wyniku tych analiz zwiększano liczbę oddziałów w tych przedszkolach (powyższe opisano w dalszej części wystąpienia). Miejsca w przedszkolach publicznych zapewnione były tylko dla części dzieci zamieszkujących w Gminie (tj. ok. 65%), pozostałe miejsca zapewniono w placówkach niepublicznych, z którymi Gmina zawierała odrębne porozumienia. Powyższe opisano w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 272, 273, 274)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że Gmina rzetelnie określiła liczbę dzieci przewidzianych do objęcia opieką przedszkolną na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019. Liczbę tą określono na podstawie: deklaracji złożonych przez rodziców w postępowaniach rekrutacyjnych, danych z rejestru osób zameldowanych na terenie Gminy prowadzonym w Urzędzie oraz danych Systemu Informacji Oświatowej według stanu na 31 marca 2017 i 2018 r. Zastępca Wójta w okresie objętym kontrolą, według stanu na dzień 30 września danego roku, sporządzała zbiorczą informację zawierającą wykaz przedszkoli publicznych i niepublicznych liczbę dzieci objętych w nich opieką, z podziałem na roczniki urodzeń oraz liczbę dzieci zameldowanych. W trakcie posiedzenia Komisji Oświaty w dniu 11 grudnia 2017 r., dokonano analizy danych demograficznych placówek oświatowych w Gminie, w roku szkolnym 2017/2018.

(akta kontroli str. 243-244, 254, 715-718)

Jedno z trzech przedszkoli publicznych (PP w Chróścicach) zostało nominowane do nagrody głównej VIII edycji konkursu Życie w Architekturze, w którym nagrodzono najlepsze obiekty zrealizowane w Polsce w latach 2013-2014. Przedszkole otrzymało nominację za architekturę *poprzedzoną analizą potrzeb dzieci na różnym etapie rozwoju, twórcze i poważne potraktowanie wnętrza przedszkolnych, które sprzyjają kreacji i inspirują (...)*.

(akta kontroli str. 719-732)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³¹ Np. Kubusiowi przyjaciele natury, Przedszkole na wymiar, Mamo tato wolę wodę, Moje dziecko idzie do szkoły.

Analiza potrzeb w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-6 lat zamieszkałych na terenie Gminy prowadzona była na bieżąco, nie dokonano jednak perspektywicznej wieloletniej analizy potrzeb w powyższym zakresie. Nabory do przedszkoli planowane były na podstawie danych meldunkowych w Gminie, jak też analiz liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych i niepublicznych. Prowadzone były również analizy liczby dzieci, których rodzice lub opiekunowie mogli ubiegać się o miejsca w publicznych przedszkolach. W Gminie reagowano na zmiany w liczbie dzieci ubiegających się o przyjęcie do przedszkoli, zwiększając liczbę oddziałów w przedszkolach publicznych. W żadnym z opracowanych w Gminie dokumentów planistycznych/strategicznych nie zawarto kompleksowej analizy rozwoju i funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego, jak też nie wskazano prognozowanych trendów i kierunków rozwoju takich placówek. W powyższych dokumentach nie określono również liczby dzieci, dla których Gmina będzie zobowiązana zapewnić miejsca w poszczególnych latach obowiązywania Strategii Gminy i Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, nie zidentyfikowano również potencjalnych barier rozwoju opieki przedszkolnej.

3 Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy funkcjonowały trzy publiczne placówki wychowania przedszkolnego³². W szkołach podstawowych w Gminie nie utworzono oddziałów przedszkolnych.

(akta kontroli str. 274)

W Gminie obowiązywała sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli, która została ustalona przez Radę Gminy Uchwałą nr XVI/157/2004 z dnia 22 kwietnia 2004 r.³³ Pomimo dokonanego z dniem 1 stycznia 2017 r. włączenia części obszaru Gminy do miasta Opola, uchwała ta nie została zmieniona i w konsekwencji zawierała nieaktualne dane dotyczące m.in. liczby przedszkoli publicznych mających siedzibę na terenie Gminy. Powyższe zaniechanie opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 253, 257-259)

W placówkach wychowania przedszkolnego, którymi dysponowała Gmina w roku szkolnym 2017/2018 dostępnych było 398 miejsc (275 miejsc w placówkach publicznych i 123 miejsc w placówkach niepublicznych, w tym 8 miejsc w placówce niepublicznej wychowania przedszkolnego specjalnego), a w roku szkolnym 2018/2019 - 423 miejsca (290 miejsc w placówkach publicznych i 133 miejsc w placówkach niepublicznych, w tym 8 miejsc w placówce niepublicznej wychowania przedszkolnego specjalnego). Pomimo tego, że liczba miejsc w publicznych przedszkolach była mniejsza od liczby dzieci, która została zidentyfikowana na etapie analizy potrzeb, jak również liczby dzieci, którym Gmina miała obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego, Wójt w okresie objętym kontrolą nie podejmował działań w celu przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 22 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz w art. 90 ust. 1g ustawy o systemie oświaty, m.in. dla niepublicznych przedszkoli, co opisano w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

³² Trzy przedszkola niepubliczne w Gminie otrzymywały dotacje.

³³ Uchwała Rady Gminy nr XVI/157/2004 z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie planu sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Dobrzeń Wielki, a następnie uchwała Rady Gminy nr XXV/III/268/2005 z dnia 30 czerwca 2005 r. zmieniająca uchwałę w sprawie planu sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Dobrzeń Wielki.

Liczba przygotowanych miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego, zarówno w ramach przedszkoli publicznych, jak i niepublicznych, zapewniła miejsca dla 90,1% dzieci uprawnionych do opieki przedszkolnej w latach 2017/2018 oraz 94,8% dzieci uprawnionych do objęcia opieką przedszkolną w latach 2018/2019.

(akta kontroli str. 272-288)

W okresie objętym kontrolą Gmina zapewniła wszystkim kandydatom miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego. Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego³⁴ w Gminie w roku szkolnym 2017/2018 wyniósł 80,85%, w roku szkolnym 2018/2019 wzrósł do 86,19%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego³⁵, średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w województwie opolskim w roku szkolnym 2017/2018 wyniósł 90%.

(akta kontroli str. 53-65)

W okresie objętym kontrolą postępowania rekrutacyjne nie było prowadzone przy wsparciu systemu elektronicznego.

(akta kontroli str. 272-275, 276-288)

W roku szkolnym 2017/2018³⁶ do placówek wychowania przedszkolnego publicznych i niepublicznych przyjęto odpowiednio: 248 i 107 dzieci - łącznie 355 dzieci, w tym: 94 sześciolletnich (71 dzieci do przedszkoli publicznych), 89 pięcioletnich (63 dzieci do przedszkoli publicznych), 91 czteroletnich (64 dzieci do przedszkoli publicznych) i 81 trzyletnich (50 dzieci do przedszkoli publicznych). Z kontynuacji opieki przedszkolnej skorzystało 186 dzieci w przedszkolach publicznych (i 76 w niepublicznych). Na 89³⁷ pozostałych miejsc wolnych w przedszkolach publicznych i 29 w niepublicznych złożonych zostało odpowiednio 98 i 37 nowych wniosków³⁸. Liczba złożonych wniosków w obu latach szkolnych była mniejsza od liczby przewidywanych wolnych miejsc w jednej z trzech placówek przedszkolnych, tj. w PP w Chróścicach (odpowiednio 45 wolnych miejsc³⁹ i 32 wnioski oraz 28 wolnych miejsc i 18 wniosków). W pozostałych dwóch placówkach złożono łącznie 147 wniosków, odpowiednio: 66 i 81 wniosków, przy 98 wolnych miejscach, odpowiednio: 44 i 54 wolnych miejsc. Na rok szkolny 2018/2019 do przedszkoli publicznych i niepublicznych przyjęto⁴⁰ odpowiednio: 253 dzieci i 113 dzieci (łącznie 366 dzieci), w tym: 90 sześciolletnich (63 dzieci do przedszkoli publicznych), 88 pięcioletnich (61 dzieci do przedszkoli publicznych), 91 czteroletnich (60 dzieci do przedszkoli publicznych) i 97 trzyletnich (69 dzieci do przedszkoli publicznych). Z kontynuacji skorzystało 193 dzieci w przedszkolach publicznych i 85 w niepublicznych. Na pozostałych 82 miejsc przedszkolach publicznych i 35 w niepublicznych, złożonych zostało odpowiednio 99 i 38 nowych wniosków.

(akta kontroli str. 275-288)

³⁴ Obliczony, jako wskaźnik procentowy liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do liczny dzieci zamieszkałych/zameldowanych na terenie gminy. Obejmuje dzieci w wieku od 3 do 6 lat.

³⁵ Bank Danych Lokalnych.

³⁶ Według danych na 30 września.

³⁷ 64 miejsc + 25 miejsc dodatkowych w związku z utworzeniem nowego oddziału w PP w Chróścicach.

³⁸ W trakcie rekrutacji do PP w Chróścicach złożono 32 nowych wniosków (pierwszego wyboru), z uwagi na brak miejsc w sierpniu 2017 r. organ prowadzący wydał decyzję o utworzeniu dodatkowego oddziału. Liczba dzieci na dzień 1 września 2017 r. wynosiła 89 dzieci i 11 miejsc wolnych.

³⁹ W trakcie procesu rekrutacyjnego na rok szkolny 2017/2018 zostały złożone 32 nowe wnioski. Do przedszkola zostało przyjętych 20 dzieci. Komisja z powodu braku wolnych miejsc nie przyjęła 12 dzieci. W sierpniu 2017 r. Gmina wydała decyzję o utworzeniu w PP w Chróścicach czwartego oddziału, w związku z tym we wrześniu wszystkie dzieci zostały przyjęte do przedszkola. Liczba wolnych miejsc na 1 września 2017 r. wyniosła 11 miejsc.

⁴⁰ Dane na dzień 30 września 2018 r.

W Gminie, w okresie objętym kontrolą, zapewniono miejsca w przedszkolach wszystkim ubiegającym się o przyjęcie dzieciom w wieku od 3 do 6 lat. Nie wystąpiły przypadki informowania przez dyrektorów przedszkoli o nieprzyjęciu dziecka do przedszkola, co w konsekwencji powodowało, że Wójt nie wskazywał pisemnie rodzicom innych publicznych przedszkoli lub niepublicznych przedszkoli na zasadach określonych w art. 30 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe.

Na podstawie analizy dokumentacji określającej zasady rekrutacji i wyników naboru do trzech placówek wychowania przedszkolnego ustalono, że w obu latach szkolnych rekrutacja była przeprowadzona w terminach zgodnych z wyznaczonymi przez Wójta. Postępowania rekrutacyjne zostały przeprowadzone przez powołane przez dyrektorów placówek komisje rekrutacyjne, których pracę udokumentowano stosownymi protokołami. Listy dzieci przyjętych do przedszkola były ogłaszane zgodnie z ustalonym harmonogramem (listy zawierały imiona i nazwiska kandydatów uszeregowane w kolejności alfabetycznej i najniższą liczbę punktów, która uprawnia do przyjęcia).

W okresie objętym kontrolą rekrutacja do przedszkoli publicznych i niepublicznych odbywała się w tym samym czasie.

(akta kontroli str. 407-605)

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie zgłaszano skarg, wniosków, odwołań dotyczących rekrutacji lub pytań w sprawie dostępności do miejsc w przedszkolach oraz warunków realizacji tej opieki.

(akta kontroli str. 266, 407-605, 618, 619-629)

W roku szkolnym 2017/2018 istniała konieczność dowozu dzieci do przedszkoli publicznych w Chruścicach i Dobrzeniu Wielkim (dowozem objęto trójkę dzieci w wieku 6 lat). W roku szkolnym 2018/2019 nie wystąpiła taka potrzeba.

(akta kontroli str. 255-256, 278-279, 280-288)

W wyniku analizy treści trzech statutów przedszkoli publicznych (wszystkich dla których organem prowadzącym była Gmina)⁴¹ stwierdzono, że:

- w dwóch statutach zamieszczono zapisy wskazujące, na zawieranie umów cywilnoprawnych pomiędzy rodzicami a dyrektorem przedszkola określające zasady korzystania z wyżywienia i pobierania za nie opłat oraz zapewnianie dziecku opieki poza godzinami przeznaczonymi na realizację podstawy programowej (§ 16 pkt. 5 statutów w przedszkolu w Chruścicach i przedszkolu w Dobrzeniu Wielkim);
- we wszystkich statutach zamieszczono zapis o możliwości korzystania z wyżywienia, tj.: z jednego, dwóch lub trzech posiłków, dodatkowo w statucie przedszkola w Chruścicach określono sposób dożywiania dzieci niekorzystających z żywienia w przedszkolu (według zasad ustalonych z dyrektorem w porozumieniu z rodzicami).

W statutach nie stwierdzono zapisów ograniczających dostęp do bezpłatnej opieki przedszkolnej lub dla dzieci niekorzystających wyżywienia zapewnionego w przedszkolu.

Zastępca Wójta wyjaśniła, że (...) umowy o świadczenie usług na pobyt dziecka z wyżywieniem zawierane były z rodzicami na rok szkolny 2017/2018. W roku szkolnym 2018/2019, w związku ze zmianą przepisów i wejściem w życie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie zawierano ww. umów.

(akta kontroli str. 289-384, 385, 387)

Nadzór nad rekrutacją sprawowała Zastępca Wójta, która wyjaśniła, że Gmina monitorowała przebieg rekrutacji na podstawie otrzymywanych protokołów z postępowań rekrutacyjnych (...) po zakończonej rekrutacji w I terminie dyrektorzy

⁴¹ PP w Chruścicach, PP w Kup i PP w Dobrzeniu Wielkim.

składali informacje z jej przebiegu i prezentowali ewentualne potrzeby. W procesie rekrutacji podejmowane były decyzje, które w pełni zabezpieczały zapotrzebowania na miejsca opieki przedszkolnej w placówkach publicznych (...) oceny podjętych działań zgodnie z ustalonym terminarzem rekrutacji oraz stosowania ustalonych kryteriów naboru na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019 organ prowadzący dokonywał m.in. na podstawie Regulaminów rekrutacji, opracowanych przez dyrektorów poszczególnych przedszkoli oraz wyników rekrutacji ujętych w protokołach rekrutacyjnych (...).

(akta kontroli str. 254, 255, 407-435, 456-484, 485-525, 545-579)

Gmina w ramach prowadzonych rekrutacji do przedszkoli publicznych reagowała na zmiany w liczbie dzieci ubiegających się o przyjęcie do wybranych przedszkoli publicznych. W każdym z trzech przedszkoli zwiększono liczbę miejsc o 25 tworząc dodatkowy oddział przedszkolny (w roku szkolnym 2016/2017 utworzono dodatkowy oddział przedszkolny w PP w Dobrzeniu Wielkim, w roku szkolnym 2017/2018 utworzono dodatkowy oddział przedszkolny w PP w Chróścicach, a w roku szkolnym 2018/2019 w PP w Kup). Łącznie utworzono 75 dodatkowych miejsc.

(akta kontroli str. 254, 425-427, 467-469, 499-505, 519-521, 565-568, 636)

Po zakończeniu postępowania rekrutacyjnego, w okresie objętym kontrolą, w dziesięciu przypadkach doszło do rezygnacji z opieki przedszkolnej na podstawie decyzji rodziców (po pięć w każdym roku szkolnym⁴²).

(akta kontroli str. 670-671)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że w ramach kontroli zarządczej, w roku szkolnym 2016/2017, przeprowadzono we wszystkich przedszkolach na terenie Gminy kontrole w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy placówek wychowania przedszkolnego w tym prawidłowości postępowania przy rekrutacji do przedszkoli na rok szkolny 2014/2015 i 2015/2016. W ramach tych kontroli nie stwierdzono naruszeń ustawy Prawo oświatowe oraz nie wydano zaleceń pokontrolnych. W kolejnych latach na bieżąco przeprowadzane były rozmowy z kadrą kierowniczą przedszkoli, dotyczące przebiegu rekrutacji. W dniu 19 czerwca 2018 r. Kuratorium Oświaty w Opolu przeprowadziło kontrolę w PP w Dobrzeniu Wielkim, w zakresie zgodności z przepisami prawa przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli na rok szkolny 2018/2019. W protokole z tej kontroli nie wykazano nieprawidłowości i nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 254-255, 261-267)

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

(akta kontroli str. 614)

W publicznych przedszkolach w Gminie zapewniono opiekę nad dziećmi w okresie wakacyjnym. W lipcu 2018 r. dyżur pełniło PP w Dobrzeniu Wielkim (a także niepubliczne przedszkole w Dobrzeniu Małym), w sierpniu 2018 r. dyżur pełniło PP w Chróścicach i Kup (a także niepubliczne przedszkole w Chróścicach). Liczba dzieci, które skorzystały z opieki w ww. przedszkolach w roku szkolnym 2016/2017 wynosiła: 75 dzieci w lipcu (w tym w publicznych 25) i 109 w sierpniu (tylko w publicznych), a w roku szkolnym 2017/2018 wynosiła: 111 dzieci w lipcu (w tym 69 w publicznych) i 123 dzieci w sierpniu (73 w publicznych przedszkolach). Zastępca Wójta wyjaśniła, że dyżury wakacyjne były corocznie ustalane na naradzie kadry kierowniczej na podstawie wniosków dyrektorów placówek przedszkolnych o ustalenie przerw w funkcjonowaniu przedszkoli (dotyczyło to również przedszkoli

⁴² W roku szkolnym 2017/2018 – 5 dzieci w PP w Kup, w roku szkolnym 2018/2019 – 4 dzieci w PP w Chróścicach i 1 w PP w Kup.

niepublicznych) i organizacji nowego roku szkolnego (...) dyżury wakacyjne, na okres lipiec-sierpień ustalane były w lutym. Ustalenia te były nanoszone przez dyrektorów do projektów arkuszy organizacyjnych placówki, które były następnie opiniowane przez Opolskiego Kuratora Oświaty (...). Informacja o dyżurach wakacyjnych przedszkoli w lipcu i sierpniu przekazywana była rodzicom w przedszkolach na pierwszych zebraniach z rodzicami oraz umieszczana w siedzibie przedszkola i na stronach internetowych wszystkich przedszkoli.

(akta kontroli str. 245, 255, 637)

W roku szkolnym 2017/2018 w przedszkolach publicznych wykorzystano od 89% do 98% miejsc⁴³ (wykorzystano 257 miejsc z 275, tj. 93% miejsc)⁴⁴, w roku szkolnym 2018/2019 wykorzystano od 81% do 98% miejsc⁴⁵ dostępnych w przedszkolach publicznych (wykorzystano 262 miejsca z 290, tj. 90% miejsc)⁴⁶.

(akta kontroli str. 638, 639-669)

Opieka przedszkolna była prowadzona w oddziałach o liczebności wynoszącej maksymalnie 25 dzieci, ale w grupach niejednorodnych wiekowo. We wszystkich trzech przedszkolach publicznych działających w Gminie zorganizowano oddziały przedszkolne (od dwóch do trzech oddziałów), do których uczęszczały dzieci w różnym wieku. W roku szkolnym 2017/2018 dotyczyło to 16 dzieci, a w roku szkolnym 2018/2019 - 17 dzieci. Nie wystąpiły przypadki łączenia w jednym oddziale dzieci w wieku 3-5 lat. Najczęściej w oddziałach łączone były dzieci z roczników do siebie zbliżonych (trzylatki z czterolatkami, czterolatki z pięciolatkami lub pięciolatki z sześciolatkami). W okresie objętym kontrolą opieka przedszkolna była dostępna w szerokim zakresie godzin we wszystkich przedszkolach⁴⁷. W żadnym z publicznych przedszkoli praca placówek nie była organizowana w systemie zmianowym⁴⁸. We wszystkich trzech publicznych przedszkolach był plac zabaw dla dzieci oraz jadalnia i zaplecze kuchenne, a w jednym (PP w Chróścicach) również sala gimnastyczna.

(akta kontroli str. 278-279, 280-288)

W roku szkolnym 2017/2018 z pięciogodzinnej opieki przedszkolnej w trzech przedszkolach publicznych skorzystało łącznie 34 dzieci (13% wszystkich dzieci korzystających z przedszkoli), a w roku szkolnym 2018/2019 - 23 dzieci (tj. 9% wszystkich dzieci korzystających z tych przedszkoli). W roku szkolnym 2018/2019 w PP w Kup wyodrębniono oddział, do którego przyjęto dzieci, które wyraziły chęć korzystania z opieki w wymiarze tylko pięciu godzin.

(akta kontroli str. 638, 639-668)

W roku szkolnym 2017/2018 najwyższy udział dzieci korzystających z pięciogodzinnej opieki wyniósł w grupie czterolatków w PP w Chróścicach (7 dzieci) oraz w grupie pięciolatków w PP w Dobrzeniu Wielkim (4 dzieci). W roku szkolnym 2018/2019 najwyższy udział dzieci wyniósł w grupie czterolatków w PP w Kup (6 dzieci) oraz w grupie pięciolatków w PP w Dobrzeniu Wielkim (5 dzieci).

(akta kontroli str. 638, 639-668)

⁴³ W przedszkolach niepublicznych wykorzystano od 88% do 97% miejsc.

⁴⁴ Wykorzystano 116 miejsc z 123 w przedszkolach niepublicznych, tj. 93%.. Łącznie wykorzystano 373 miejsc z 398 przedszkoli publicznych i niepublicznych, tj. 94%.

⁴⁵ W przedszkolach niepublicznych wykorzystano od 85% do 100% miejsc.

⁴⁶ Wykorzystano 123 miejsca z 133 w przedszkolach niepublicznych, tj. 92%.. Łącznie wykorzystano 385 miejsc z 423 przedszkoli publicznych i niepublicznych, tj. 91%.

⁴⁷ Od godziny 6.30 do 16.30 lub od godziny 6.30 do 17.00.

⁴⁸ Polegającym na tym, że w tej samej Sali jedna grupa przedszkolna ma zajęcia do południa, a następna grupa po południu.

W okresie objętym kontrolą Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Opolu⁴⁹ przeprowadził łącznie pięć kontroli w przedszkolach publicznych w Gminie (trzy w 2017 r. i dwie w 2018 r.). W protokołach z tych kontroli nie wykazano nieprawidłowości i nie wydano zaleceń. We wszystkich objętych badaniem przedszkolach w latach 2017-2018 dyrektorzy placówek przeprowadzali kompleksowe kontrole stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, kontrole stanu technicznego obiektu budowlanego (w tym urządzeń placu zabaw), kontrolę sprzętu przeciwpożarowego, a także przeglądy instalacji i kominów. W protokołach z ww. kontroli stwierdzono, że placówki wychowania przedszkolnego posiadały aktualne przeglądy i pomiary, a warunki w przedszkolach umożliwiały prowadzenie zajęć i przebywanie tam dzieci. Nie ujawniono stanów nieprawidłowych i nie wydano zaleceń.

(akta kontroli str. 436-453, 526-544, 580-617)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 do publicznych przedszkoli na terenie Gminy Dobrzeń Wielki nie uczęszczały dzieci, które wymagałyby podawania leków, jak również dzieci z silnymi alergiami pokarmowymi wymagającymi specjalnego żywienia.

(akta kontroli str. 256)

Z uwagi na niezapewnienie wszystkim dzieciom miejsc w przedszkolach publicznych w roku szkolnym 2018/2019 Gmina była zobowiązana do zastosowania wytycznych wynikających z art. 22 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, tj. do podjęcia działań w celu przeprowadzenia otwartego konkursu dla niepublicznych przedszkoli. Również w roku szkolnym 2017/2018 Gmina była zobowiązana do przeprowadzenia otwartego konkursu ofert dla niepublicznych przedszkoli, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 90 ust. 1g ustawy o systemie oświaty.

(akta kontroli str. 672, 697-700, 679-715)

Zastępca Wójta wyjaśniła, że nie ma opracowanych kryteriów wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych. Wykorzystywane są w gminie od lat sprawdzone placówki niepubliczne, z wykwalifikowaną kadrą pedagogiczną, zapewniające doskonałe warunki lokalowe (nowoczesne obiekty przedszkolne z dużymi ogrodami przedszkolnymi), które spełniły warunek wynikający z art. 168 ustawy Prawo oświatowe (uzyskały stosowny wpis do ewidencji), a udzielanie dotacji następowało na podstawie uchwał Rady Gminy.

(akta kontroli str. 252, 256)

Tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, udzielanych dla szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Dobrzeń Wielki przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Dobrzeń Wielki określony został przez Radę Gminy w uchwale z dnia 2 lutego 2016 r. nr XV/118/2016 oraz z dnia 1 marca 2018 r. nr XLI/336/2018⁵⁰. W okresie objętym kontrolą Gmina udzielała dotacji z budżetu Gminy trzem niepublicznym placówkom wychowania przedszkolnego⁵¹.

⁴⁹ Dalej: PPIS.

⁵⁰ W uchwale nr XV/118/2016 w § 2 ust. 2 przewidziano, że niepubliczne przedszkola określone w art. 90 ust. 1b ustawy otrzymują na jednego ucznia dotację w wysokości 100% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę. W uchwale nr XLI/336/2018 w § 4 ust. 1 wskazano, że wysokość dotacji ustala się oddzielnie odpowiednio dla każdej szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego na rok budżetowy.

⁵¹ Niepublicznemu Przedszkolu św. Franciszka prowadzonemu przez Siostry Franciszki w Dobrzeńcu Małym, Katolickiemu Przedszkolu Niepublicznemu im. Bł. Edmunda Bojanowskiego Sióstr Służebniczek N.M.P.

W ramach badania ww. obszaru do kontroli przedłożono: umowę z dnia 2 lipca 1999 r. w sprawie udzielania dotacji na prowadzenie przedszkola przez Zgromadzenie Sióstr Pielęgniarek według III reguły św. Franciszka w Dobrzeniu Małym (umowa została zawarta na czas nieokreślony) oraz porozumienie z dnia 29 września 2009 r. w sprawie udzielenia dotacji na prowadzenie przedszkola przez Zgromadzenie Sióstr Pielęgniarek według III reguły św. Franciszka w Dobrzeniu Małym (porozumienie zostało zawarte na czas nieokreślony).

(akta kontroli str. 672, 697-700, 679-715)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt zaniechał przygotowania projektu zmiany uchwały w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli, w celu odzwierciedlenia zmian wynikających ze zmiany obszaru Gminy dokonanej z dniem 1 stycznia 2017 r. Tym samym sieć placówek wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe nie była zgodna z aktualnym stanem faktycznym. Powyższe świadczy o braku rzetelności działań Wójta w tym zakresie, jako organu wykonawczego Gminy.

Zdaniem NIK dokonanie aktualizacji ustalonej sieci placówek, jeśli nastąpiła zmiana ich liczby⁵², jest niezbędne, gdyż postępowanie rekrutacyjne można prowadzić tylko do placówek ujętych w sieci placówek wychowania przedszkolnego⁵³.

(akta kontroli str. 253, 257-259)

W powyższej sprawie Zastępca Wójta wyjaśniła, że *Nie aktualizujemy obecnie wszystkich dokumentów, w tym m.in. ww. uchwały w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli w odniesieniu do zmian związanych z aneksją części Gminy do miasta Opola z uwagi na podejmowane przez Gminę działania w celu przywrócenia do poprzedniego stanu.*

(akta kontroli str. 269-271)

2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w sytuacji braku zapewnienia wszystkim uprawnionym dzieciom możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, w 2018 r. Wójt nie podejmował działań w celu przeprowadzenia otwartego konkursu dla niepublicznych przedszkoli, szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, lub innych form wychowania przedszkolnego.

Również w 2017 r. Gmina, nie zapewniła wszystkim dzieciom, którym miała obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego, miejsca w przedszkolach publicznych. Pomimo tego Wójt nie podjął działań w celu przeprowadzenia otwartego konkursu ofert dla niepublicznych przedszkoli, o którym mowa w art. 90 ust. 1g ustawy o systemie oświaty.

(akta kontroli str. 275, 672, 697-700, 679-715)

Zgodnie z art. 31 ust. 8 i ust. 9 ustawy Prawo oświatowe, do zadań własnych gminy należy zapewnienie warunków do spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego przez dziecko sześciolatnie oraz realizacji prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego przez dzieci w wieku 3-5 lat. Zadanie to jest wykonywane przez gminę poprzez zapewnienie dziecku możliwości korzystania

w Chróścicach i Niepublicznemu Przedszkolu dla dzieci z autyzmem w Kup. Prawidłowość udzielania dotacji niepublicznym przedszkolom nie była objęta zakresem niniejszej kontroli.

⁵² Dwie placówki wychowania przedszkolnego z terenu Gminy zostały terytorialnie z dniem 1 stycznia 2017 r. przejęte miasto Opole.

⁵³ Ocena ta znajduje potwierdzenie w stanowisku Ministra Edukacji Narodowej, wyrażonym w piśmie skierowanym do wojewodów w dniu 7 marca 2016 r. (DJE-WEPIŚN.400.94.2016. MŁ.).

z wychowania przedszkolnego m.in. w: publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, a także w niepublicznym przedszkolu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Do dnia 1 września 2017 r. powyższe kwestie regulowały odmienne przepisy. Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zapewnienie warunków do spełniania obowiązku odbycia przez dziecko w wieku 6 lat rocznego przygotowania przedszkolnego, było zadaniem własnym gminy, a w myśl art. 14 ust. 4a pkt. 3 ww. ustawy obowiązek ten mógł być realizowany m.in. w niepublicznym przedszkolu, o którym mowa w art. 90 ust. 1b tej ustawy. Ponadto zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁵⁴, od dnia 1 września 2016 r. dziecko w wieku 5 lat miało prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego m.in. w przedszkolu, a na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw⁵⁵ od dnia 1 września 2015 r. dziecko w wieku 4 lat ma prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego. Z ww. przepisów wynika, że obowiązkiem gminy było zapewnienie miejsc w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego od dnia 1 września 2016 r. nie tylko sześciolątkom zobowiązanym do odbycia obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego ale również dzieciom w wieku 4 i 5 lat, których rodzice zgłosili w postępowaniu rekrutacyjnym chęć korzystania z wychowania przedszkolnego.

Zastępca Wójta wyjaśniła, że nie ma opracowanych kryteriów wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych. Wykorzystywane są w gminie od lat sprawdzone placówki niepubliczne, z wykwalifikowaną kadrą pedagogiczną, zapewniające doskonałe warunki lokalowe (nowoczesne obiekty przedszkolne z dużymi ogrodami przedszkolnymi), a ich dotowanie odbywa się na podstawie uchwał podjętych w tym zakresie przez Radę Gminy.

(akta kontroli str. 252, 256)

OCENA CZĄSTKOWA

Przygotowana w Gminie liczba miejsc w przedszkolach odpowiadała potrzebom mieszkańców, gdyż zapewniono miejsca w przedszkolach wszystkim dzieciom⁵⁶, zamieszkałym na terenie Gminy, których rodzice zwrócili się z wnioskiem o przyjęcie do placówki wychowania przedszkolnego. Przed rozpoczęciem rekrutacji w Gminie reagowano na zmiany w liczbie przewidzianych dzieci ubiegających się o przyjęcie do przedszkoli, zwiększając w przedszkolach liczbę oddziałów. W przedszkolach w Gminie zapewniono opiekę nad dziećmi w okresie wakacyjnym. Sieć przedszkoli nie została jednak zaktualizowana w związku ze zmianą obszaru Gminy, co świadczy o braku należytej rzetelności działań organu wykonawczego Gminy w tym zakresie. Zaniechano również przeprowadzenia otwartych konkursów ofert dla niepublicznych przedszkoli. We wszystkich przedszkolach publicznych w latach 2017-2018 dyrektorzy placówek przeprowadzali kompleksowe kontrole stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzone były również kontrole przez PPIS.

⁵⁴ Dz.U. z 2016, poz. 35.

⁵⁵ Dz.U. poz. 827.

⁵⁶ W wieku od trzech do siedmiu lat.

OBSZAR	4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych
Opis stanu faktycznego	W latach 2017-2018 w Gminie nie dokonano wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych. Zaniechanie przeprowadzenia konkursów opisano w poprzednim punkcie wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 672, 697-700, 679-715)
OCENA CZĄSTKOWA	Z uwagi na brak, w okresie objętym kontrolą, wyboru przez Gminę dodatkowych placówek przedszkolnych w formie konkursu, odstąpiono od sformułowania oceny częściowej tego 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 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. 2. Zapewnienie przez Wójta terminowego ogłaszania i publikowania terminów określających przeprowadzanie postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego, w tym terminu składania dokumentów, do publicznych placówek wychowania przedszkolnego. 3. Przygotowanie projektu zmiany uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli, w celu odzwierciedlenia zmian wynikających m.in. ze zmiany obszaru terytorialnego Gminy dokonanej z dniem 1 stycznia 2017 r. 4. Podjęcie działań, w sytuacji braku zapewnienia wszystkim uprawnionym dzieciom możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, w celu wyłonienia podmiotów niepublicznych na zasadach przewidzianych w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych.
---------	--

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, 28 grudnia 2018 r.

Kontroler
Agnieszka Roszczak-Fedorowicz
główny specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


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

