



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.037.02.2018

Piotr Mieloch
Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska
Urząd Miejski w Środzie Wielkopolskiej
ul. Daszyńskiego 5
63-000 Środa Wielkopolska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Środzie Wielkopolskiej, ul. Daszyńskiego 5, 63-000 Środa Wielkopolska, dalej: Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Mieloch, Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska ¹ ,
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustalenie 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 28 grudnia 2018 r. ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Jacek Młynarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/186/2018 z 16 listopada 2018 r. (akta kontroli str.1-3)

¹ Od 21 listopada 2018 r., wcześniej Burmistrzem był od 29 listopada 2002 r. do 20 listopada 2018 r. był Wojciech Ziętkowski.

² Nabór na lata 2017/2018 i 2018/2019 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Gminie Środa Wielkopolska (dalej: Gmina) w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 zapewniono warunki do spełniania obowiązku i realizowania prawa do wychowania przedszkolnego, uzyskując wyższy niż średni dla województwa poziom upowszechnienia tego wychowania. Dokumenty odnoszące się do strategicznych kierunków rozwoju Gminy obejmowały analizę rozwoju i funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego oraz przedstawiały rozpoznane problemy społeczne i prognozowane trendy rozwoju lokalnego. Prowadzono również bieżącą i perspektywiczną analizę funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego. Była ona oparta na aktualnych i rzetelnych danych oraz zakładała zapewnienie miejsca w ww. placówkach wszystkim dzieciom, których rodzice będą o to wnioskowali. Osiągnięto to przy wykorzystaniu rozwiniętej bazy niepublicznych przedszkoli, z uwagi na to, że w placówkach publicznych Gmina dysponowała znikomą ilością miejsc.

W Gminie określono zasady i warunki przyjmowania dzieci do placówek wychowania przedszkolnego, o których rzetelnie informowano. Jednak harmonogramy postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego, zawierały regulacje mogące skutkować zgłaszaniem do postępowania uzupełniającego dzieci, co do których postępowanie odwoławcze było jeszcze w toku.

Gmina, dzięki rozwiniętej bazie miejsc w niepublicznych placówkach wychowania przedszkolnego, zapewniła opiekę przedszkolną wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali. Odpowiednio przygotowano i przeprowadzono nabór.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły

- jednego z dodatkowych kryteriów, odnoszącego się do drugiego etapu rekrutacji;
- ustalonej, niezaktualizowanej sieci publicznych placówek wychowania przedszkolnego;
- niekompletnej treści ogłoszeń o otwartych konkursach ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego;
- określenia zbyt krótkiego terminu do składania ofert w ww. konkursach.

Z uwagi na to, że liczba miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego przewyższała liczbę kandydatów, stwierdzone nieprawidłowości pozostawały bez wpływu na realizowanie przez Gminę obowiązku zapewnienia dostępności do opieki przedszkolnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 154 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia Prawo oświatowe⁶ Burmistrz do końca stycznia 2017 i 2018 r., tj. odpowiednio:

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

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

30 stycznia 2017 r. i 19 stycznia 2018 r.⁷ określił terminy⁸ przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego do przedszkola i oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych⁹.

Rada Miejska w Środzie Wielkopolskiej (dalej: Rada Miejska) uchwałą Nr VII/83/2015 z 18 marca 2015 r.¹⁰ określiła pięć kryteriów rekrutacji na drugim etapie postępowania i liczbę punktów za każde z nich tj. 1) zatrudnienie obojga rodziców (opiekuna prawnego) samotnie wychowującego dziecko, pobieranie nauki w trybie dziennym - trzy punkty; 2) uczęszczanie rodzeństwa kandydata do danej placówki - dwa punkty; 3) zadeklarowanie przez rodzica (opiekuna) kandydata korzystania przez niego z pełnej oferty przedszkola (nauczania, wychowania i opieki powyżej podstawy programowej)¹¹ tj. pięć godzin – za każdą godzinę powyżej pięć godzin – dwa punkty; 4) pochodzenie dziecka z rodziny objętej nadzorem kuratorskim lub wsparciem asystenta rodziny – dwa punkty; 5) rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych przez obojga rodziców (opiekunów samotnie wychowujących dziecko) za miniony rok w Gminie – dwa punkty. W uchwale tej wskazano również dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełniania ww. kryteriów (oświadczenia rodziców/opiekunów prawnych).

(dowód: akta kontroli str. 10)

W Gminie nie wykorzystano możliwości opracowania jednolitego wzoru wniosku (art. 152 Prawa oświatowego). W jednej placówce publicznej oraz placówkach niepublicznych realizujących zadania wychowania przedszkolnego – wyłonionych w wyniku otwartego konkursu – obowiązywały opracowane w tych placówkach „Karty zgłoszenia”¹². Zawierały one wszystkie elementy wskazane w art. 150 ust. 1 ww. ustawy. Karty zgłoszenia dziecka do czterech przedszkoli niepublicznych dla których organem prowadzącym była Spółka uwzględniały możliwość wybrania placówki położonej najbliżej miejsca zamieszkania dziecka lub pracy rodzica. Wykaz dokumentów, które należało dołączyć do wniosku odpowiadał wyliczeniu ujętemu w art. 150 ust. 2 Prawa oświatowego. Druki oświadczeń potwierdzających spełnienie przez kandydata ustawowych i gminnych kryteriów, o których mowa w art. 131 ust. 2 i ust. 4 Prawa oświatowego, zgodnie z art. 150 ust. 6 ww. ustawy zawierały klauzulę informującą o składaniu oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. W przedszkolach, dla których organem prowadzącym była Spółka, dyrektorzy placówek zarządzeniami powoływali Komisje Rekrutacyjne, a z posiedzeń tych komisji sporządzano protokoły zawierające m.in. dane dotyczące przyznanej kandydatom punktacji według roczników. Nabory te były przeprowadzone w kwietniu 2018 r. Według wyjaśnienia

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, ze zm., dalej: Prawo oświatowe.

⁷ Zarządzenia: Nr 14/2017 i Nr 15/2018 w sprawie ustalenia terminu przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego w roku szkolnym (...) do przedszkola i oddziałów przedszkolnych (...) dla których Gmina jest organem prowadzącym.

⁸ Składania wniosków wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnienie przez kandydata warunków i kryteriów branych pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym; weryfikacji przed komisją rekrutacyjną wniosków o przyjęcie do przedszkola i oddziałów przedszkolnych oraz dokumentów potwierdzających spełnienie przez kandydata warunków lub kryteriów branych pod uwagę; podania do publicznej wiadomości listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych; potwierdzenia przez rodzica woli przyjęcia; podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych.

⁹ W roku szkolnym 2017/2018, albowiem w kolejnych latach nie prowadzono oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych.

¹⁰ W sprawie określenia kryteriów rekrutacji do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Środa Wielkopolska na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, ustalenia liczby punktów za każde z tych kryteriów oraz dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia.

¹¹ Co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹² W toku kontroli NIK analizie poddane zostały informacje dotyczące prowadzenia naboru przez Publiczne Przedszkole nr 3 w Środzie Wielkopolskiej (dalej: Przedszkole nr 3) oraz cztery przedszkola niepubliczne, którym zlecono to zadanie w drodze konkursu. Prowadzone przez gminną spółkę z o.o. „Środa XXI” (w której Gmina miała 100% udziałów, dalej: Spółka) przedszkola: „Osiedlowe Skrzaty”, „Kasztanowy Ogród”, „Krasnal Hałabała”, „Konicznka”.

Naczelnika konkursy są ogłaszane zgodnie z wymogami budżetowymi na rok budżetowy, a nabory prowadzone są na rok szkolny. Placówki przedszkolne są zobowiązane umowami do przestrzegania obowiązujących uregulowań naboru niezależnie od daty ich przeprowadzania.

(dowód: akta kontroli str. 4 -10, 241-242,247,238-249,621-622,686-737,783-791,939)

Burmistrz w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 14/2017 z dnia 30 stycznia 2017 r.¹³ i do zarządzenia nr 15/2018 z dnia 19 stycznia 2018 r.¹⁴ określił harmonogramy postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego do przedszkola i oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym była Gmina, przyjmując odpowiednio termin: 11 kwietnia 2017 r. i 2018 r. podania do publicznej wiadomości listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych oraz kolejno termin: od 28 kwietnia do 11 sierpnia 2017 r. i 2018 r. złożenia wniosku o przyjęcie w postępowaniu uzupełniającym.

NIK wskazuje, że w świetle tych harmonogramów rekrutacja uzupełniająca rozpoczynać się miała na 9 dni przed upływem terminu na rozpatrzenie odwołań od wyników I etapu rekrutacji. Według art. 158 ust. 6-9 Prawa oświatowego, terminy przewidziane dla czynności w postępowaniu odwoławczym wynoszą: [1] dla wystąpienia do komisji rekrutacyjnej o uzasadnienie nieprzyjęcia dziecka – siedem dni od dnia podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych, [2] dla sporządzenia ww. uzasadnienia – pięć dni, [3] dla wniesienia odwołania do dyrektora – siedem dni od otrzymania uzasadnienia, [4] dla rozpatrzenia odwołania przez dyrektora – siedem dni od jego otrzymania (łącznie może upłynąć 26 dni). Mogło to skutkować zgłaszaniem do postępowania uzupełniającego dzieci, co do których nie upłynęły terminy na realizację poszczególnych etapów – potencjalnie skutecznego – postępowania odwoławczego

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 596-597, 600, 621)

W roku szkolnym 2018/2019 Przedszkole nr 3 nie ogłaszało naboru nowych dzieci z powodu braku wolnych miejsc. Rodzice dzieci uczęszczających do przedszkola złożyli kartę zgłoszenia (kontynuacji) dziecka do przedszkola na rok szkolny 2018/2019. Zarządzeniem dyrektora nr 15/2017/2018 z dnia 29 marca 2018 r. powołano komisję rekrutacyjną. Zgodnie z harmonogramem, w dniu 9 kwietnia 2018 r. poinformowano rodziców wszystkich zgłoszonych 49 kandydatów o zakwalifikowaniu ich do przedszkola. Na wolne jedno miejsce i dodatkowo zwolnione w trakcie rekrutacji uzupełniającej drugie miejsce, w terminie określonym harmonogramem, powołana przez Dyrektora¹⁵ przedszkola Komisja rekrutacyjna uzupełniająca, dokonała weryfikacji 2 zgłoszeń na dwa wolne miejsca i w dniu 27 sierpnia 2018 r. rodziców powiadomiono o przyjęciu dzieci. Informacje o rekrutacji uzupełniającej zamieszczono na tablicy informacyjnej w placówce, na zewnętrznych drzwiach przedszkola i w Bibliotece Publicznej oraz w pobliskim sklepie papierniczym.

(dowód: akta kontroli str. 621, 264-265)

¹³ W sprawie ustalenia terminu przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego w roku szkolnym 2017/2018 do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych (...).

¹⁴ W sprawie ustalenia terminów przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego w roku szkolnym 2018/2019 do przedszkola i oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych (...).

¹⁵ zarządzeniem nr 16/2017/2018 z dnia 17 sierpnia 2018 r.

1.2. Informację o gminnej ofercie opieki przedszkolnej¹⁶ podawano m.in. w prasie lokalnej, na stronach internetowych Urzędu i przedszkoli oraz w ich siedzibach i siedzibie Spółki, a także podczas Targów Edukacyjnych Wychowania Przedszkolnego. Dotyczyły one m.in.: 1) liczby miejsc: ogółem i w rozbiciu na poszczególne grupy wiekowe, w oddziałach: zamiejscowych, integracyjnych i specjalnych; 2) godzin pracy placówki, 3) możliwości korzystania z wyżywienia z uwzględnieniem w tym z zastosowaniem diet; 4) oferowanej pomocy np. psychologiczno – pedagogicznej, logopedycznej, neurologopedycznej; 5) oferty zajęć dodatkowych np. rytmiki, zajęć umuzykalniających, nauki języka obcego; 6) realizowanych programów profilaktycznych i wychowawczych; 7) warunków lokalowych i kadrowych; 8) placu zabaw; 9) wysokości pobieranych opłat; 10) programów i metod pracy¹⁷; 11) opieki i zajęć w czasie ferii zimowych i wakacji letnich; 12) wsparcia dla dzieci z opiniami i orzeczeniami o niepełnosprawności, np. integracja sensoryczna, rehabilitacja ruchowa, dogoterapia, darmowy pobyt dziecka oraz darmowe podręczniki; 13) zatrudnienia nauczycieli specjalistów¹⁸. Regulaminy rekrutacji określone przez dyrektorów placówek na rok szkolny 2018/2019 zawierały harmonogramy postępowania rekrutacyjnego oraz uzupełniającego, a także terminy składania dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 14 -18, 20-24, 105-109, 119-250)

Informacje te wraz ze wzorami kart zgłoszenia dziecka zamieszczone zostały na stronach internetowych tych placówek i zawierały wszystkie wymagane terminy postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego oraz opis procedury naboru. Zawierały one również informacje o nierozpatrywaniu kart o przyjęcie dziecka do przedszkola wypełnionych nieprawidłowo lub niekompletnie (bez załączników). Dane zawarte w ww. kartach, wobec niespełnienia wymogów formalnych, nie mogły być wprowadzone do systemu komputerowego. Przedmiotowe regulaminy nie zawierały informacji o trybie postępowania w sytuacji nieprzyjęcia dziecka do placówki wskazanej we wniosku, a także informacji o możliwości zweryfikowania danych w nim ujętych. Burmistrz i Naczelnik Wydziału Oświaty Kultury i Sportu Urzędu¹⁹ oświadczyli, że ww. kwestie nie były ujęte w przedmiotowych regulaminach gdyż Gmina zapewniła wszystkim chętnym dzieciom opiekę przedszkolną. Zadeklarowali jednocześnie, że w przyszłych regulacjach i na kartach zgłoszenia dziecka do przedszkola określi się te kwestie.

(dowód: akta kontroli str. 4, 7, 10, 14, 238-249, 251)

Oplaty za opiekę przedszkolną ustalono uchwałą Rady Miasta nr XLIII/697/2017 z 23 lutego 2017 r.²⁰, według której Gmina zapewniała bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie pięciu godzin dziennie. Opłata za świadczenia udzielane dzieciom do lat pięciu, w czasie przekraczającym pięć godzin dziennie, wynosiła 1 zł za godzinę pobytu w przedszkolu. Dzieci objęte kształceniem specjalnym były całkowicie zwolnione z opłat, a dzieci z rodzin wielodzietnych

¹⁶ Realizowanej przez Przedszkole nr 3 i przedszkola niepubliczne realizujące zadania publiczne z zakresu wychowania przedszkolnego na podstawie otwartego konkursu ofert (10).

¹⁷ Behawioralna III st., Growth Trough Play, System® I st., Terapia ręki II st., Handle I st., Bilateralna integracja, ruch Rozwijający W.Sherborne I st., Makaton I st., Symultaniczno – Sekwencyjna Metoda Nauki Czytania, Metoda Werbotonalna, Edukacja przez ruch D. Dziamskiej, Proprioceptive Neuromuscular Facilitation, Fascial Distortion Model, Manualna Terapia Tkanek Miękkich, Kinesiology Tapping.

¹⁸ Np. z zakresu: edukacji i rehabilitacji osób z niepełnosprawnością intelektualną, wspierania uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz z zaburzeniami ze spektrum autyzmu, integracji sensorycznej, terapii pedagogicznej, neurologopedii, logopedii, fizjoterapii.

¹⁹ Dalej: Wydział.

²⁰ W sprawie ustalenia opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez gminę.

objętych programem „Wielgachna Famuła”²¹ miały pięćdziesięcioprocentową zniżkę. W czasie przekraczającym pięć godzin dziennie przedszkola publiczne miały zapewnić prowadzenie nieodpłatnie trzech rodzajów zajęć dodatkowych, w tym języka obcego i rytmiki (każde z zajęć przynajmniej raz w tygodniu).
(dowód: akta kontroli str. 12-13,252-261, 289)

1.3 Uchwałę Nr VII/83/2015 oraz zarządzenia Burmistrza Zarządzenia: Nr 14/2017 i Nr 15/2018, a także informację o zasadach i warunkach przyjmowania dzieci do przedszkoli, w tym liczbie miejsc, warunkach opieki i odpłatności za nią, opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu. Wykorzystywano w tym celu dostępne kanały informacyjne, w tym media elektroniczne oraz formy zwyczajowo przyjęte tj. obwieszczenie w placówce przedszkolnej i na jej stronie internetowej, w prasie lokalnej i na banerach informacyjnych²².
(dowód: akta kontroli str. 12-13,14-116,117-217,252-261,289)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W § 1 pkt 3 uchwały Rady Miasta Nr VII/83/2015, której projekt przygotowano w Wydziale, wprowadzono kryterium, według którego kandydat otrzyma dodatkowe punkty za zadeklarowanie korzystania z pełnej oferty przedszkola (dwa punkty za każdą godzinę ponad pięć godzin bezpłatnego pobytu dziecka w placówce) Kryterium to nie jest jednak możliwe do zweryfikowania na dzień przeprowadzenia rekrutacji, gdyż wskazuje zdarzenia przyszłe i niepewne. Regulacja ta nie spełniając wymogu jasności i transparentności legislacji stoi w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²³ zasadę zaufania obywateli do organów państwa. Przyznanie punktów za samo tylko złożenie oświadczenia wskazującego, że dany podmiot zachowa się w przyszłości w określony sposób, nie daje bowiem poczucia pewności innym uczestnikom rekrutacji²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 10-11),

Burmistrz i Naczelnik Wydziału wskazali m.in., że kryterium to uwzględniało potrzebę lepszej organizacji przedszkola i nie skutkowało ograniczeniem dostępu dzieci do opieki przedszkolnej, z uwagi zapewnienie większej liczby miejsc w placówkach niż było chętnych (nie przeprowadzano drugiego etapu naboru).

(dowód: akta kontroli str. 10, 349a)

NIK wskazuje, że kwestie organizacyjne nie mogą być uzasadnieniem dla wprowadzania przesłanek nieweryfikowalnych w toku naboru, niesprzyjających równemu traktowaniu wszystkich kandydatów.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie udostępniono rzetelną informację o zasadach i warunkach przyjmowania dzieci do placówek wychowania przedszkolnego. Ustalono dodatkowe kryteria, dotyczące drugiego etapu rekrutacji, jednak jedno z nich odnosiło się do zdarzeń przyszłych i niepewnych. Ustalono prawidłową opłatę za nauczanie, wychowanie i opiekę nad dzieckiem w przedszkolu. Określono harmonogramy postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego, w tym terminy składania dokumentów. W harmonogramach tych zawarto jednak regulacje mogące skutkować zgłaszaniem

²¹ Uchwała Rady Miasta nr XLV/768/2013 z 12 grudnia 2013 r. w sprawie podjęcia działań mających na celu wspieranie rodzin wielodzietnych z terenu Gminy Środa Wielkopolska. Głównym instrumentem realizacji tego programu jest Średzka Karta Dużej Rodziny „Wielgachna Famuła”.

²² W Przedszkolu nr 3 informacje o naborze uzupełniającym na zwolnione dwa miejsca zawieszono w pobliskiej Bibliotece Publicznej i sklepie papierniczym, bowiem rekrutacji podstawowej w tej placówce nie prowadzono.

²³ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

²⁴ Por. rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody śląskiego NPII.4131.1.153.17 z 31 marca 2017 r. oraz NPII.4131.1.285.2017 z 28 kwietnia 2017 r.

do postępowania uzupełniającego dzieci, co do których postępowanie odwoławcze było jeszcze w toku.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej.

Opis stanu faktycznego

2.1. W Strategii Rozwoju Gminy na lata 2015 – 2020²⁵, w obszarze *Społeczeństwo* do mocnych stron Gminy zaliczono bazę placówek edukacyjnych, dostęp do placów zabaw, miejsca dla wszystkich dzieci w przedszkolach, tani żłobek, politykę prorodziną samorządu – Kartę „Wielgachna Famuła”, gminne „becikowe” oraz upowszechnienie wychowania przedszkolnego. W 2013 r. na terenie Gminy działały 24 placówki wychowania przedszkolnego, w tym 17 przedszkoli, które przyjęły 1 085 dzieci w 2013 r. Przyjęta w Strategii analiza funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego obejmowała m.in. rozpoznanie problemów społecznych i prognozowane trendy upowszechnienia wychowania przedszkolnego, zaś u podstaw przyjęcia Strategii były planowane kierunki rozwoju placówek opieki przedszkolnej. Ww. Strategia została opracowana na podstawie danych GUS (stan na 31 grudnia 2013 r.), z uwzględnieniem wybranych wskaźników demograficznych Gminy m.in. wartości przyrostu naturalnego w 2010 r. na poziomie 4,6.

(dowód: akta kontroli str.218-237, 250, 620)

2.2. W Gminie analizowano potrzeby w zakresie zapewnienia możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego dzieciom zamieszkałym na jej terenie. Podstawę do planowania liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego stanowiła liczba dzieci zameldowanych na terenie Gminy – 1 698 w roku szkolnym 2017/2018 i 1 756 w roku szkolnym 2018/2019. Z tego odpowiednio 361 i 401 były to dzieci sześciolatnie, zobowiązane do odbycia obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego. Przy uwzględnieniu liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego, które nie brały udziału w otwartych konkursach na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego (200 miejsc) oraz dzieci spoza Gminy uczęszczających do placówek na jej terenie (108) w Gminie istniało szacunkowe zapotrzebowanie na 1 390 (2017/2018) i 1 448 (2018/2019) miejsc w ww. placówkach.

(dowód: akta kontroli str.114, 218-237, 262-332, 336-344, 603, 618)

Dla wyliczenia potrzebnej liczby miejsc przedszkolnych przyjmowano: liczbę dzieci w wieku przedszkolnym w podziale na roczniki; liczbę placówek i liczbę miejsc przedszkolnych, którymi one dysponują; liczbę placówek i liczbę miejsc oferowanych w latach poprzednich w otwartym konkursie na realizację tego zadania; założenie, że z rocznika trzylatków $\frac{1}{4}$ dzieci skorzysta z opieki przedszkolnej; możliwość skorzystania z opieki w uzasadnionych przypadkach przez dzieci w wieku 2,5 roku. Naczelnik Wydziału podał, że w konkursie na rok 2019 Gmina zamierza pozyskać 1 500 miejsc.

(dowód: akta kontroli str.114, 218-237, 262-332, 336-344, 603, 618)

Gmina dysponowała także danymi na 2018 rok o liczbie 108 dzieci spoza Gminy uczęszczających do średzkich przedszkoli oraz o 14 dzieciach z Gminy uczęszczających do placówek przedszkolnych w innych gminach.

(dowód: akta kontroli str. 603, 618)

²⁵ Opracowanie z 26 czerwca 2015 r.pn. Strategia Rozwoju Gminy Środa Wielkopolska na lata 2015 – 2020.

Dane te stanowiły podstawę do oszacowania liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego ujmowanej następnie w zarządzeniach Burmistrza w sprawie ogłoszenia otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego w Gminie.

(dowód: akta kontroli str.261-262, 263-297,298-329)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie dokonywano bieżącej i perspektywicznej analizy rozwoju i funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego. Była ona oparta na aktualnych i rzetelnych danych oraz zakładała zapewnienie miejsca w ww. placówkach wszystkim dzieciom, których rodzice będą o to wnioskowali.

OBSZAR

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej.

Opis stanu
faktycznego

Liczba miejsc tj. 1 478 w 2017/2018 i 1 632 - w Przedszkolu nr 3 i 10 przedszkolach niepublicznych²⁶ oraz w funkcjonującym w roku szkolnym 2017/2018 oddziale przedszkolnym przy Szkole Podstawowej nr 3 w Środzie Wielkopolskiej - była adekwatna do zdiagnozowanych potrzeb opieki przedszkolnej.

(dowód akta kontroli str. 336-345)

Łącznie objęto opieką przedszkolną w ww. placówkach 1 350 w 2017 r. i 1 470 w 2018 r.²⁷, w tym 206 (2017 r.) i 257 (2018 r.) miejsc w przedszkolu „Kasztanowy Ogród” z oddziałami integracyjnymi umożliwiając uczęszczanie 32 (2017 r.) i 35 (2018 r.) dzieciom z niepełnosprawnościami oraz 12 (2017 r.) i 16 (2018 r.) dzieciom z opinią o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju²⁸.

(dowód akta kontroli str. 336-345, 350-369)

Aktualny stan organizacyjny placówek wychowania przedszkolnego w roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019 uwzględniał zapewnienie wszystkim chętnym (365 trzylatkom i 46 dzieciom w wieku powyżej 2,5 – mniej niż 3 lata), spośród wszystkich 434 (2017 r.) i 399 (2018 r.) dzieci trzyletnich zameldowanych w Gminie.

(dowód akta kontroli str. 336-345, 350-369)

Ustalona uchwałą Rady Miasta nr XIII/177/2015 z 30 lipca 2015 r. sieć przedszkoli, uwzględniała Przedszkole nr 3 i osiem przedszkoli niepublicznych uzupełnionych, do 31 sierpnia 2016 r., o oddziały przedszkolne przy Szkołach Podstawowych nr 2 i 3. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie uchwała ta nie była aktualizowana.

(dowód: akta kontroli str.114,218-237, 262-268)

Według stanu na dzień 30 września 2017 i 2018 r. wszystkie (odpowiednio 17 i 18) placówek wychowania przedszkolnego funkcjonujących w Gminie w latach

²⁶ Realizujących zadania publiczne z zakresu wychowania przedszkolnego na podstawie otwartego konkursu ofert.

²⁷ W tym odpowiednio 756 i 800 w dzieci w przedszkolach prowadzonych przez Spółkę oraz 50 w każdym roku w Przedszkolu nr 3.

²⁸ Dzieci z niepełnosprawnościami objęte kształceniem specjalnym na podstawie orzeczenia wydanego przez publiczną poradnię psychologiczno – pedagogiczną, wskazującego zalecaną formę kształcenia w placówce integracyjnej.

szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 ujęto w bazie Systemu Informacji Oświatowej²⁹, w tym:

- Przedszkole nr 3,
- oddział przedszkolny przy Szkole Podstawowej nr 3 (w roku szkolnym 2017/2018),
- 15 w 2017/2018 roku szkolnym i 16 w kolejnym roku, przedszkoli niepublicznych, w tym 10 realizujące zadania publiczne z zakresu wychowania przedszkolnego na podstawie otwartego konkursu ofert.

(dowód akta kontroli str. 261-262, 333-348, 350-369, 534-543, 668-684)

3.2 Rodzice dzieci przyjętych do placówek stanowiących ofertę gminną corocznie składali na kolejny rok szkolny deklaracje o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego, w terminie siedmiu dni poprzedzających termin rozpoczęcia postępowania rekrutacyjnego, w tym rocznego przygotowania przedszkolnego.

(dowód akta kontroli str. 621-622)

Rekrutację do placówek, w których Gmina zapewniła realizację opieki przedszkolnej prowadzono w tych placówkach, bez wykorzystania systemów informatycznych.

(dowód akta kontroli str. 621-622, 761-767, 264)

Nie odnotowano przypadków weryfikowania na wniosek przewodniczących komisji rekrutacyjnych spełnienia przez kandydatów kryteriów naboru.

(dowód: akta kontroli str. 338, 342, 531-532, 533, 342, 335, 621-622, 668, 761-767)

W Księdze skarg i zażaleń Urzędu nie odnotowano żadnych skarg czy wniosków dotyczących kwestii zapewnienia przez Gminę opieki przedszkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 335a)

Burmistrz, Rada Miasta oraz jej właściwe komisje nie podejmowały działań kontrolnych w zakresie przebiegu rekrutacji, z uwagi na brak sygnałów o nieprawidłowościach w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 531, 532, 619)

Naczelnik Wydziału podał, że przeprowadzał comiesięczne wizyty w przedszkolach i bezpośrednio rozmowy z ich dyrektorami dotyczące rekrutacji do przedszkoli oraz o ewentualnych nieprawidłowościach, które pozwalały wyciągnąć wnioski, iż sposób oraz forma prowadzenia rekrutacji odbywała się zgodnie z przepisami. Z uwagi na fakt, że nie zidentyfikowano ryzyka nieprawidłowości w prowadzeniu naboru przez placówki wychowania przedszkolnego (w tym niestosowania przyjętych w gminie kryteriów i terminarza naboru), nie planowano kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 531-532, 615-617, 621-622)

W celu zapewnienia opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom zgłoszonym do objęcia nią Burmistrz zarządzeniami³⁰ ogłosił 10 lipca 2017 r. i 24 listopada 2017 r. otwarty konkurs ofert dla niepublicznych przedszkoli na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego, o którym mowa w art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych³¹.

(akta kontroli str. 531-532, 619)

²⁹ O którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1900, ze zm.)

³⁰ W sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego w Gminie Środa Wielkopolska Nr 114 z dnia 10 lipca 2017 r. i Nr 209/2017 z dnia 24 listopada 2017 r.

³¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2203.

W roku szkolnym 2017/2018 i 2018/2019 potrzeby zgłoszone przez mieszkańców w zakresie kontynuacji wychowania przedszkolnego dotyczyły 905 i 1045³² dzieci, którą im zapewniono.

(dowód: akta kontroli str.352)

Zagwarantowano³³ także wolne miejsca odpowiednio 568 i 585, a ponieważ nowych wniosków było 445 i 425 miejsc, to nie prowadzono rekrutacji w drugim etapie. W żadnej z placówek liczba wniosków nie była większa od liczby wolnych miejsc, a wnioskujący nie składali odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnej.

(dowód: akta kontroli str.336-368, 352)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że przyczyną niepełnego wykorzystania ww. miejsc jest m.in. nadmiernie rozwinięta, powstała wcześniej baza przedszkoli niepublicznych oraz konkurencja na rynku powodująca powstawanie nowych placówek.

(dowód: akta kontroli str.352a)

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 poziom upowszechnienia dzieci objętych w Gminie wychowaniem przedszkolnym³⁴ wynosił w następujących grupach odpowiednio: trzylatków 100% i 83,4%, czterolatków 100% i 96,8%, pięcioletników 89,5.% i 100% oraz sześciolatków 91,4.% i 97,5%. Ogółem poziom ten we wszystkich grupach wiekowych wyniósł w tych okresach 90,27% i 98,8³⁵. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 zapewniono również opiekę przedszkolną dzieciom zamieszkałym n terenie Gminy (odpowiednio 1557 i 1694) których rodzice albo opiekunowie o to wnioskowali.

(dowód: akta kontroli str.336-394)

3.3 Sposób realizacji opieki przedszkolnej zbadano na próbie 11 placówek³⁶. Liczba dzieci w żadnym z oddziałów przedszkoli nie przekraczała 25.

(dowód: akta kontroli str. 337-342)

Zapewniono możliwość korzystania z opieki przedszkolnej w szerokim zakresie czasowym od 6.00 do 16.30 Nie ustalano sztywnych godzin opieki przedszkolnej w zakresie możliwości korzystania z co najmniej pięciogodzinnej bezpłatnej opieki przedszkolnej. Opiekę przedszkolną realizowano w jednolitych grupach wiekowych.

(dowód: akta kontroli str. 336-369)

Dyrektor Przedszkola „Kasztanowy ogród”, oświadczyła, że zapewniono dzieciom opiekę w dwóch (2017/2018) oraz w jednym (2018/2019) oddziale integracyjnym tej

³² W Przedszkolu nr 3, oddziale przedszkolnym przy Szkole Podstawowej nr 3 i 10 przedszkolach realizujących zadania publiczne z zakresu wychowania przedszkolnego na podstawie otwartego konkursu ofert.

³³ W Przedszkolu nr 3, oddziale przedszkolnym przy Szkole Podstawowej nr 3 i 10 przedszkolach realizujących zadania publiczne z zakresu wychowania przedszkolnego na podstawie otwartego konkursu ofert.

³⁴ Stanowiący procentowy udział liczby trzy-, cztero-, pięcio- i sześciolatków (zameldowanych w Gminie) objętych opieką przedszkolną w publicznych i niepublicznych placówkach wychowania przedszkolnego, w liczbie dzieci w tych grupach wiekowych zameldowanych w Gminie.

³⁵ Według danych Banku Danych Lokalnych GUS z 2016 r. odsetek dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym wynosił: 83,2% w województwie wielkopolskim, przy czym w gminach wiejskich – 64,9%.

³⁶ Przedszkola nr 3, oddziału przedszkolnego przy Szkole Podstawowej nr 3 i 10 przedszkoli realizujących zadania publiczne z zakresu wychowania przedszkolnego na podstawie otwartego konkursu ofert.

placówki, ich liczebność nie przekraczała 20 dzieci, przy czym liczba dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego nie przekraczała pięciorga wychowanków. Ponadto przedszkole to prowadziło odpowiednio cztery oraz trzy oddziały specjalne dla dzieci z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego, w których to liczba dzieci z niepełnosprawnościami nie przekraczała czworga.

(dowód: akta kontroli str.349)

We wszystkich placówkach zapewniono możliwość korzystania z wyżywienia w postaci czterech posiłków dziennie (śniadanie, drugie śniadanie, obiad, podwieczorek). Ceny za dzienne wyżywienie dziecka uwzględniały możliwość wyboru ilości posiłków i stosowania diet, a opłata miała być pobierana tylko w przypadku obecności dziecka w przedszkolu.

Możliwość objęcia opieką dzieci chorych na cukrzycę istniała w Przedszkolu „Kasztanowy ogród” z oddziałami integracyjnymi, albowiem w tym zakresie pracownicy odbyli stosowne szkolenie.

(dowód: akta kontroli str.487)

W placówkach dzieciom zapewniono dostęp do placu zabaw, natomiast w żadnej z nich nie udostępniano im sali gimnastycznej. Zagwarantowano odpowiednie warunki lokalowe do realizacji podstawy programowej, bez ponoszenia przez rodziców dodatkowych opłat na ten cel.

(dowód: akta kontroli str.14-278,487)

W przypadku Szkoły Podstawowej nr 3 dzieci uczęszczające do oddziału przedszkolnego oczekiwały na rodziców w świetlicy szkolnej³⁷. Podczas przerwy wakacyjnej dzieciom z ww. oddziału zapewniono możliwość korzystania z opieki w przedszkolu dyżurującym oraz udziału w zajęciach organizowanych w Ośrodku Kultury w Środzie Wielkopolskiej.

We wszystkich 11 objętych analizą przedszkolach dzieciom zapewniono opiekę podczas wakacji.

(dowód: akta kontroli str.370)

Zapewniono bezpłatny transport dla dzieci realizujących obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne, których droga do przedszkola przekraczała trzech km (39 w 2017/2018, a 31 w kolejnym), a dla dzieci z niepełnosprawnościami - bez względu na odległość - bezpłatny transport.

(dowód: akta kontroli str. 939)

Na podstawie danych wynikających z opinii lub protokołów kontroli przeprowadzonych przez: Komendę Powiatową Straży Pożarnej, Powiatową Stację Sanitarno – Epidemiologiczną w Środzie Wielkopolskiej, dyrektorów przedszkoli, oraz osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności, o których mowa w art. 62 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁸ ustalono, że placówki wychowania przedszkolnego spełniały wymogi bezpieczeństwa sanitarnego i przeciwpożarowego, były także właściwie

³⁷ Z formalnoprawnego punktu widzenia, w świetle treści art. 103 ust. 1 pkt 3 i art. 108 pkt 1 in fine Prawa oświatowego, świetlica szkolna przeznaczona jest dla uczniów szkoły podstawowej, a nie dla dzieci, którym przedszkole – tu: oddział przedszkolny – powinno zapewnić możliwość skorzystania z opieki.

³⁸ Dz. U. z 2018 poz. 1202, ze zm.

wyposażone, a zalecenia wydane w związku ze stwierdzonymi w nich nieprawidłowościami zostały zrealizowane, za wyjątkiem dotyczących kontroli:

- w Przedszkolu nr 3, przeprowadzonej przez Powiatową Stację Sanitarno – Epidemiologiczną, w wyniku której polecono doprowadzić do właściwego stanu technicznego i sanitarnego ściany na korytarzu przy wyjściu z szatni na plac zabaw oraz na klatce schodowej do dnia 31 sierpnia 2018 r.³⁹ Zalecenia sanitarne wykonano w części, a w pozostałym zakresie są realizowane, przy czym w toku kontroli nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej wystąpienie o przedłużenie terminu realizacji zaleceń.

(dowód: akta kontroli str.376-379)

- w Przedszkolu Niepublicznym „Krasnala Hałabały” w wyniku okresowej kontroli stanu technicznego sprawności elementów budynku technicy budowlani stwierdzili w 2018 r. konieczność wykonania: uzupełnień obróbek blacharskich na budynku, gzymsu, tynku ściany schodów zewnętrznych, natychmiastowej naprawy i konserwacji ogrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 418)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że niektóre drobne zalecenia wykonano, a pozostałe wymagające prac zakłócających funkcjonowanie przedszkola będą wykonane w czasie wakacyjnym. Standard urządzeń sanitarnych zapewniono w wyniku przeprowadzonego remontu zakończonego 12 listopada 2018 r. Według wyjaśnienia Naczelnika w związku z ustaleniami kontroli Burmistrz wystosował do przedszkoli stosowne pismo zmierzające do pełnej realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str.533)

- w Przedszkolu Niepublicznym „Osiedlowe Skrzaty” w wyniku okresowej kontroli stanu technicznego stwierdzono konieczność natychmiastowego: remontu pokrycia dachowego przy korytach odprowadzających wodę opadową, instalacji odgromowej, montażu kapturków ochronnych na odpowietrznikach instalacji, uzupełnienia tynku po zdemontowanych oknach i w miejscach jego odbicia. Ponadto stwierdzono brak ciepłej bieżącej wody przy umywalkach w sanitariatach przy salach. Zalecono również uzupełnić: ubytki farby na ścianach w korytarzu oraz na suficie w toalecie - do 30 kwietnia 2018 r.; ubytki w nawierzchni schodów do placu zabaw - do 31 maja 2018 r. oraz zamontować zawieszki do ręczników jednorazowych i przymocować na stałe wykładzinę dywanową na korytarzu – do 31 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str.431-446)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że zalecenia zostały w części usunięte m.in. chwilowy niedobór ciepłej wody spowodowany usterką usunięto dnia następnego, a część zaleceń zostanie wykonana z chwilą zaistnienia warunków umożliwiających wykonanie tych prac.

(dowód: akta kontroli str.336-349, 350-370, 371-486, 487,533)

W kontekście ww. ustaleń dotyczących Przedszkola nr 3 NIK wskazuje, że w świetle § 33 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁴⁰ do zadań Wydziału należy m.in. prowadzenie spraw związanych z zadaniami Gminy jako organu prowadzącego gminne przedszkola, a w szczególności dotyczące utrzymywania tych jednostek. Natomiast w myśl art. 61 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴¹,

³⁹ Protokół z 15 maja 2018 r.

⁴⁰ Nadanego zarządzeniem Burmistrza nr 24/2013 z 24 listopada 2013 r.

⁴¹ Dz. U. z 2018 poz. 1202, ze zm.

właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany m.in. utrzymywać ten obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 tej ustawy tj. w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ustalona uchwałą Rady Miasta nr XIII/177/2015., której projekt przygotowano w Wydziale, sieć publicznych placówek wychowania przedszkolnego w Gminie nie została zaktualizowana, skutkiem czego nie w pełni odzwierciedlała faktyczną ich organizację. W świetle bowiem § 2 ust. 2 w zw. z § 3 ww. uchwały, oddział przedszkolny przy Szkole Podstawowej nr 3 uzupełniał sieć przedszkoli wyłącznie do 31 sierpnia 2016 r., podczas gdy według przedłożonej dokumentacji nadal - tj. w roku szkolnym 2017/2018 - po tej dacie funkcjonował.

(dowód: akta kontroli str.114-115)

Burmistrz wyjaśnił, że sieć przedszkoli została ustalona w 2015 r., a w 2018 r. została powiększona o dwa przedszkola, którym zlecono realizację zadania publicznego i co nie zostało potwierdzone nową uchwałą. Dodał, że uchwała o sieci placówek wychowania przedszkolnego zostanie podjęta po rozstrzygnięciu konkursu (grudzień 2018 r.) na przedszkola spełniające wymagania zawarte w art. 90 ust. 1b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴².

(akta kontroli str. 218-237, 19)

NIK wskazuje, że w świetle obecnie obowiązującego art. 32 ust. 1 i 2 Prawa oświatowego rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, a w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi może uzupełnić tę sieć o publiczne inne formy wychowania przedszkolnego. Tym samym, biorąc również pod uwagę treść art. 32 ust. 4 tej ustawy⁴³, nie ma podstaw do ujmowania w ww. sieci placówek niepublicznych,

(akta kontroli str.114,268,336-345, 604-614, 685)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina, dzięki rozwiniętej bazie miejsc w niepublicznych placówkach wychowania przedszkolnego, zapewniła opiekę przedszkolną wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali. Odpowiednio przygotowano i przeprowadzono nabór. Zapewniono co do zasady prawidłowe warunki realizacji opieki przedszkolnej, w tym między innymi właściwą liczebność oddziałów obejmujących dzieci w zbliżonym wieku, szeroki zakres czasowy opieki oraz właściwe wyposażenie placówek. Jednak ustalona sieć publicznych placówek wychowania przedszkolnego nie została zaktualizowana, skutkiem czego w roku szkolnym 2017/2018 nie w pełni odzwierciedlała faktyczną ich organizację.

⁴² Dz.U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

⁴³ Ustalenie sieci, o której mowa w ust. 1 i 2, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności tej sieci z warunkami określonymi w ust. 3.

4. Dokonywanie wyboru przez Gminę dodatkowych placówek przedszkolnych.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Burmistrz na podstawie zarządzeń nr 114 z 10 lipca 2017 r. i 209/2017 z 24 listopada 2017 r. ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego w Gminie.

Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert określały m.in. rodzaj zadania, wielkość środków przewidzianych na jego realizację, zasady przyznawania dotacji, terminy i warunki realizacji zadania, terminy składania ofert, tryb i kryteria stosowane przy ich wyborze oraz jego termin (tj. elementy, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁴ z pominięciem elementu, o którym mowa w art. 13 ust. 2 pkt. 7 ww. ustawy⁴⁵). Podano również wymaganą lokalizację przedszkola, tryb składania ofert, wymagane dokumenty, maksymalną liczbę miejsc, które Gmina zamierza pozyskać (odpowiednio 1 400 i 1 450).

W załącznikach do ww. zarządzeń wskazano m.in. że oferent będzie:

- pobierać opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż opłaty ustalone w uchwale Rady Miasta XLIII/697/2017 z 23 lutego 2017 r.,
- prowadzić dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla przedszkoli publicznych,
- zapewniać liczbę uczniów w oddziale przedszkolnym nieprzekraczającą maksymalnej liczby uczniów w oddziale przedszkola publicznego (25),
- zapewniać uczniom pomoc psychologiczno – pedagogiczną zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Ponadto oferenci mieli obowiązek zapewnić bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę przedszkolną w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż pięć godzin oraz stosować ustawowe zasady przyjmowania do publicznych przedszkoli, określone aktualnie w rozdziale 6 Prawa oświatowego. W drugim etapie naboru miały być stosowane postanowienia uchwały Rady Miasta nr VII/83/2015 z 18 marca 2018 r.

(akta kontroli str.499-530,738-739)

Uchwałami Rady Miasta nr LVIII/1004/2014⁴⁶ z 10 listopada 2014 r. oraz nr LIII/862/2017⁴⁷ z 26 października 2017 r. określono regulamin otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego dla niepublicznych przedszkoli oraz kryteria wyboru ofert. W § 5 ww. regulaminu wprowadzonego drugą z ww. uchwał wskazano, że termin składania ofert nie może być krótszy niż 14 dni od dnia ukazania się ogłoszenia⁴⁸.

(dowód akta kontroli str. 517-530, 531-534, 581-602)

NIK wskazuje, że przyjęte w załącznikach do ww. uchwał postanowienia regulujące dokonywanie ocen merytorycznych składanych ofert, określające możliwość uznaniowego dokonywania oceny ofert poprzez przyznawanie im punktacji w ramach ww. skali bez jej bezpośredniego powiązania z określonymi w tym akcie kryteriami oceny (odpowiednio § 7 ust. 1 i § 10 ust. 2) nie sprzyjają transparentności dokonywanej oceny i ostatecznego wyboru oraz utrudniają ich weryfikację.

(dowód: akta kontroli str.589-595)

⁴⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 450, ze zm., dalej: ustawa o wolontariacie.

⁴⁵ Co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁶ W sprawie określenia regulaminu otwartego konkursu ofert na prowadzenie przedszkoli niepublicznych.

⁴⁷ W sprawie przyjęcia regulaminu otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego dla niepublicznych przedszkoli oraz określenia kryteriów wyboru ofert.

⁴⁸ Co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Burmistrz zarządzeniami nr 129/2017 z 28 lipca 2017 i nr 217/2017 z 8 grudnia 2017 r. powołał komisje konkursowe w celu przeprowadzenia konkursu i wybrania najkorzystniejszych ofert.

(dowód: akta kontroli str. 577-576)

Ich członkowie złożyli wymagane oświadczenia o braku przeszkód do pracy w tych komisjach. Dokonano oceny spełnienia przez oferty wymogów formalnych, a w przypadku zaistnienia braków formalnych wzywano do ich uzupełniania. Następnie dokonywano oceny merytorycznej ofert przyznając punkty poszczególnym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str.544-553)

Oferty były oceniane merytorycznie według kryteriów określonych w załącznikach do uchwał Rady Miasta nr LVIII/1004/2014 z 10 listopada 2014 r. i nr LIII/862/2017 z 26 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 531a,533,580-583)

Oceny dokonywał każdy członek Komisji przypisując punkty za poszczególne elementy oferty według ww. kryteriów. Przy wyborze najkorzystniejszej oferty brano pod uwagę średnią liczbę punktów jaką otrzymała oferta, uznając za najkorzystniejszą ofertę, która uzyskała największą liczbę punktów. Ostateczną decyzję o zleceniu prowadzenia wychowania przedszkolnego i udzieleniu dotacji podejmował Burmistrz.

(dowód: akta kontroli str.316-329, 544-588-595)

Protokoły z prac komisji zawierały elementy określone w załącznikach do uchwał Rady Miasta nr LIII/862/2017 z 26 października 2017 r. i nr LIII/862/2017 z 26 października 2017 r. Wyniki konkursów zostały ogłoszone w formie określonej w ww. załącznikach, a umowy z wybranymi oferentami zawarto w wymaganych terminach.

(dowód akta kontroli str. 531-534,544-580,581-583,594-59580,623-636)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ogłoszenia o otwartych konkursach na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego w Gminie, określone zarządzeniami Burmistrza nr 114 z 10 lipca 2017 r. i 209/2017 z 24 listopada 2017 r. nie zawierały elementu określonego w art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o wolontariacie, tj. informacji o zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ww. ustawy.

(akta kontroli str.499-530, 738-739)

Ze złożonych wyjaśnień Naczelnika, wynika że wymóg ten został przeoczony, bowiem powielono ten błąd wykorzystując dokumentację z innej gminy.

(dowód akta kontroli str.939)

2. W § 5 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta nr LIII/862/2017⁴⁹ z 26 października 2017 r., której projekt przygotowano w Wydziale, wskazano, że termin składania ofert nie może być krótszy niż 14 dni od dnia ukazania się ogłoszenia, co naruszało art. 13 ust. 1 ustawy o wolontariacie, według którego termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia. Skutkiem tego termin składania ofert w otwartym konkursie na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego, określono w § 5 ust. 1 załącznika do zarządzenia Burmistrza 209/2017 z 24 listopada 2017 r. ogłoszonego w tym samym dniu, na dzień 11 grudnia 2017 r. Termin ten był zatem krótszy od dopuszczalnego o cztery dni.

(dowód akta kontroli str. 532a-534,517,739)

Ze złożonych wyjaśnień Naczelnika wynika, iż przyjęcie krótszego terminu było spowodowane powieleniem tego błędu z dokumentacji innej gminy, z której skorzystano przy opracowaniu dokumentu.

(dowód akta kontroli str.939)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie opracowano regulaminy otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego, co umożliwiło wybór placówek niepublicznych, a w konsekwencji zapewnienie dzieciom opieki przedszkolnej. Ogłoszenia o konkursie zawierały wymagane informacje, za wyjątkiem tych, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy o wolontariacie. Ponadto wyznaczono zbyt krótki termin do składania ofert w ww. konkursie.

IV. Uwagi i wnioski

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

- 1) podjęcie działań w celu wyeliminowania z gminnych kryteriów naboru do placówek wychowania przedszkolnego kryterium deklarowanego przez rodziców czasu pobytu dziecka w tych placówkach,
- 2) dostosowanie uchwały w sprawie ustalenia sieci przedszkoli prowadzonych przez Gminę do aktualnie obowiązujących przepisów,
- 3) ujmowanie w ogłoszeniach otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego wszystkich elementów określonych w art. 13 ust. 2 ustawy o wolontariacie,
- 4) zapewnienie określania i stosowania nie krótszego niż 21 dni terminu do składania ofert w otwartym konkursie na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁴⁹ W sprawie przyjęcia regulaminu otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego dla niepublicznych przedszkoli oraz określenia kryteriów wyboru ofert.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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.

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 zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 14 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Jacek Młynarczyk
gł. specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

