



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.037.04.2018

Jerzy Kulak
Burmistrz Gostynia
Urząd Miejski w Gostyniu
Rynek 2
63-800 Gostyń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Gostyniu, dalej: Urząd
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Kulak, Burmistrz Gostynia, od 10 grudnia 2010 r., dalej: Burmistrz
Zakres przedmiotowy kontroli	1. warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy. 2. potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej. 3. gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej. 4. przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych. Ustalenie zasad i Diagnozowanie Realizacja przez Dokonywanie wyboru
Okres objęty kontrolą	Od 1 marca 2017 r. do 28 grudnia 2018 r. ¹
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 Poznaniu
Kontroler	Marek Rozwalka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/181/2018 z 14 listopada 2018 r.

¹ Nabór na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Gminie Gostyń (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. Dostosowano ofertę przedszkolną do potrzeb ujawnionych w trakcie procesu rekrutacji, a uprawnionym dzieciom zapewniono opiekę w placówkach wychowania przedszkolnego, realizowaną w prawidłowych i bezpiecznych warunkach.

W Gminie udostępniano rzetelną informację o zasadach i warunkach przyjmowania dzieci do tych placówek. Ustalono również dodatkowe kryteria wykorzystywane na drugim etapie rekrutacji, jednak jedno z nich odnosiło się do zdarzeń przyszłych i niepewnych. Ponadto dopuszczono do stosowania kryteriów nieokreślonych przez organ prowadzący i to w większej niż dozwolona liczbie. Nabór do placówek wychowania przedszkolnego został prawidłowo przygotowany i przeprowadzony. Wobec konieczności zapewnienia opieki przedszkolnej w roku szkolnym 2017/2018 dzieciom nieprzyjętym do placówek publicznych, przeprowadzono otwarty konkurs ofert dla niepublicznych przedszkoli, jednak w ogłoszeniu o tym konkursie nie zobligowano oferentów do przedłożenia zobowiązania do przestrzegania warunków określonych w art. 90 ust. 1b pkt 2, 3, 4 i 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴. Nie stwierdzono jednak, aby ww. nieprawidłowości negatywnie rzutowały na zapewnienie przez Gminę opieki przedszkolnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 Gmina była organem prowadzącym czterech przedszkoli miejskich położonych w Gostyniu⁶ oraz pięciu szkół podstawowych, w których prowadzono oddziały przedszkolne⁷.

(akta kontroli str. 6)

Uchwałą Rady Gminy nr XXV/335/17 z 16 lutego 2017 r.⁸ określono kryteria naboru⁹ (wraz z przyznaną im punktacją) dla drugiego etapu postępowania rekrutacyjnego

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

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

⁵ 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.

⁶ Przedszkole Miejskie Nr 1 (dalej: PM1), Przedszkole Miejskie Nr 4 (dalej: PM4), Przedszkole Miejskie Nr 5 im. Kubusia Puchatka (dalej: PM5), Przedszkole Miejskie Nr 7 (dalej: PM7).

⁷ Szkoła Podstawowa im. Janusza Kusocińskiego w Daleszynie (dalej: SP w Daleszynie), Szkoła Podstawowa w Goli (dalej: SP w Goli), Szkoła Podstawowa im. Edmunda Bojanowskiego w Kunowie (dalej: SP w Kunowie), Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Siemowie (dalej: SP w Siemowie), Szkoła Podstawowa w Sikorzynie (dalej: SP w Sikorzynie).

⁸ W sprawie określenia kryteriów rekrutacji na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli publicznych oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Gostyń oraz określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów.

do przedszkoli publicznych oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia tych kryteriów, tj.:

- pozostawanie obojga rodziców/opiekunów prawnych kandydata albo rodzica/opiekuna prawnego samotnie wychowującego kandydata w zatrudnieniu lub prowadzeniu przez nich działalności gospodarczej, lub gospodarstwa rolnego, lub pobieranie przez nich nauki w systemie dziennym (20 punktów),
- uczęszczanie rodzeństwa kandydata do tego samego przedszkola/oddziału przedszkolnego (5 punktów),
- objęcie rodziny nadzorem kuratorskim lub wsparciem asystenta rodziny (4 punkty),
- uczęszczanie rodzeństwa kandydata w poprzednich latach do przedszkola/oddziału przedszkolnego, do którego został złożony wniosek (1 punkt) oraz
- zadeklarowanie przez rodzica/prawnego opiekuna korzystania przez kandydata z pełnej oferty przedszkola (10 punktów)¹⁰.

W przedmiotowej uchwale wskazano także zakres dokumentacji¹¹ niezbędnej do potwierdzenia spełnienia przyjętych w tym akcie kryteriów.

(akta kontroli str. 8-14)

Terminy przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego na rok szkolny 2017/2018 do publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę, określono zarządzeniem Burmistrza nr 511/2017 z 15 marca 2017 r. Aktem tym określono m.in. terminy: składania wniosków o przyjęcie do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych wraz z dokumentami potwierdzającymi spełnienie warunków i kryteriów rekrutacyjnych, weryfikacji przez komisję rekrutacyjną złożonych wniosków i dokumentów oraz podania przez tę komisję list kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych, potwierdzenia przez rodziców kandydata woli przyjęcia do przedszkola lub oddziału przedszkolnego, jak również podania do publicznej wiadomości przez powyższą komisję listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych. Terminy realizacji powyższych czynności, prowadzonych w ramach rekrutacji na rok szkolny 2018/2019, Burmistrz określił zarządzeniem nr 667/2018 z 11 stycznia 2018 r.

Terminarze postępowań rekrutacyjnych określone ww. zarządzeniami Burmistrza umożliwiały, co do zasady, realizację wszystkich etapów postępowania odwoławczego¹² przed rozpoczęciem postępowania uzupełniającego.

(akta kontroli str. 15-20)

W toku rekrutacji dzieci do czterech przedszkoli miejskich¹³ na rok szkolny 2018/2019 obowiązywały opracowane w tych jednostkach wzory¹⁴ wniosków o przyjęcie dzieci oraz oświadczeń w zakresie spełniania kryteriów ustawowych i dodatkowych. Wnioski zawierały m.in. dane dotyczące: dziecka, jego rodziców albo opiekunów, spełniania kryteriów ustawowych i dodatkowych, kolejności wyboru

⁹ O których mowa w art. 131 ust. 4 i 6 Prawa oświatowego.

¹⁰ Kwestię tę opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹¹ Oświadczenia w zakresie: zatrudnienia, prowadzenia działalności gospodarczej (gospodarstwa rolnego) oraz pobierania nauki w systemie dziennym; deklarowanego czasu pobytu kandydata w przedszkolu publicznym; objęcia rodziny kandydata nadzorem kuratorskim lub wsparciem asystenta rodziny; uczęszczaniu rodzeństwa kandydata w poprzednich latach do przedszkola/oddziału przedszkolnego, do którego złożony został wniosek.

¹² O którym mowa w art. 158 ust. 6-9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996), dalej: Prawo oświatowe.

¹³ Próba poddana badaniu.

¹⁴ Udostępniane także na stronach internetowych tych jednostek.

przedszkoli, jak również klauzule stanowiące pouczenia i oświadczenia, w tym o świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Wzory oświadczeń o spełnianiu kryteriów uwzględniały informacje dotyczące spełniania kryteriów ustawowych w zakresie wielodzietności rodziny i samotnego wychowywania dziecka oraz kryteriów dodatkowych określonych ww. uchwałą Rady Gminy z 16 lutego 2017 r., a także zawierały klauzule o świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Opracowane w przedszkolach miejskich wzory wniosków o przyjęcie dzieci na rok szkolny 2018/2019 były zgodne z art. 150 ust. 1 Prawa oświatowego. Opracowane i obowiązujące w tych jednostkach zasady przyjmowania dzieci na ten okres dopuszczały również składanie dokumentów potwierdzających spełnianie kryteriów, w postaci ich kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez rodziców albo opiekunów (art. 150 ust. 5 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 27-29, 56-58, 82-84, 103-106, 695-697, 699-703, 705-708, 710-716)

W Gminie nie korzystano z możliwości prowadzenia naborów na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 przy wsparciu elektronicznego systemu wspomagania rekrutacji.

(akta kontroli str. 664)

W przyjętych przez dyrektorów przedszkoli miejskich Nr 1, 4, 5 i 7 regulaminach rekrutacji dzieci na rok szkolny 2018/2019 ujęte zostały postanowienia wskazujące dodatkowe kryteria ustalania przez komisje rekrutacyjne tych jednostek kolejności kwalifikacji, w przypadku uzyskania przez grupę kandydatów równorzędnych wyników na drugim etapie rekrutacji¹⁵, obejmujące wg ustalonej kolejności:

- a) miejsce przedszkola na liście preferencji kandydata,
- b) ilość zadeklarowanych godzin: pobytu kandydata w przedszkolu; wykraczających poza godziny bezpłatne od 8:00 do 13:00; wykraczających poza podstawą programową; odpłatnych poza godzinami nieodpłatnymi od 8:00 do 13:00,
- c) miejsce zamieszkania; odległość przedszkola od miejsca zamieszkania kandydata oraz miejsca pracy rodziców (rodzica)¹⁶.

Powyższe procedury kwalifikowania stosowane były w prowadzonych przez ww. przedszkola postępowaniach rekrutacyjnych oraz uzupełniających, na rok szkolny 2018/2019¹⁷.

(akta kontroli str. 40-55, 67-77, 88-100, 111-128)

2. Gmina udostępniła na własnej stronie internetowej¹⁸ informacje w zakresie prowadzonych naborów do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych¹⁹ na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 oraz obowiązujących kryteriów naboru w postępowaniach rekrutacyjnych i uzupełniających. Natomiast na stronie BIP Gminy zamieszczono obowiązujące akty prawa miejscowego dotyczące kryteriów naboru na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego oraz terminów przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego. Informacje dotyczące m.in. prowadzonych postępowań rekrutacyjnych do przedszkoli miejskich

¹⁵ W którym brano pod uwagę kryteria przyjęć kandydatów do przedszkola, określone uchwałą Nr XXV/335/17 Rady z dnia 16 lutego 2017 r.

¹⁶ Kwestię tę opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁷ PM Nr 1, 4 wg kryteriów lit. a-b w obu postępowaniach; PM Nr 5 wg kryteriów lit. a-c w obu postępowaniach; PM Nr 7 wg kryteriów lit. a-c w postępowaniu rekrutacyjnym.

¹⁸ www.gostyn.pl

¹⁹ M.in.: form wychowania przedszkolnego, wieku dzieci nim objętych, terminów podejmowania czynności w ramach rekrutacji, danych kontaktowych dot. poszczególnych placówek.

realizowanych na ww. lata szkolne oraz nowoutworzonych oddziałów przedszkolnych publikowano również w prasie lokalnej.

(akta kontroli str. 664-668, 691-694, 718-731)

Na stronach internetowych przedszkoli miejskich udostępniano opracowane w tych jednostkach materiały informacyjne, m.in. w zakresie rekrutacji na rok szkolny 2018/2019. Obejmowały one dane m.in. o: kolejności przyjmowania dzieci, obowiązujących kryteriach ustawowych i dodatkowych, wymaganej dokumentacji dołączanej do wniosku, przebiegu prac komisji rekrutacyjnej, jak również harmonogramie rekrutacji do przedszkoli (wraz z opisem podejmowanych czynności) oraz procedurze odwoławczej. Informacje o trybie postępowania w sytuacji braku miejsc w przedszkolach, o przyjęcie do których wnioskowali rodzice, oraz o możliwości zasięgnięcia przez przewodniczących komisji rekrutacyjnych informacji o okolicznościach potwierdzających dane zawarte w oświadczeniach rodziców udzielane były również przez pracowników przedszkoli i dyrektorów osobiście w toku naborów (wydawania wniosków), bądź telefonicznie.

(akta kontroli str. 695-716, 732-737, 743-746, 751-759)

Przedszkola miejskie oraz szkoły podstawowe udostępniały²⁰ informacje dotyczące warunków realizacji wychowania przedszkolnego w zakresie:

- liczby miejsc w poszczególnych placówkach wychowania przedszkolnego,
- możliwości realizacji obowiązkowego rocznego wychowania przedszkolnego zarówno w przedszkolach, jak i w oddziałach przedszkolnych w szkołach,
- godzin pracy placówek,
- bezpłatnej opieki oraz wysokości opłat za każdą godzinę powyżej tego wymiaru,
- informacji o miejscach przygotowanych dla dzieci z niepełnosprawnościami oraz dzieci wymagających dostosowania warunków opieki przedszkolnej,
- możliwości korzystania z żywienia, w tym dla dzieci cierpiących na alergię pokarmową, wymagających wyeliminowania części produktów spożywczych lub chorobę wymagającą stosowania indywidualnej diety zgodnie z zaleceniami lekarza²¹,
- oferowanej pomocy psychologiczno-pedagogicznej,
- organizacji dowozu dzieci,
- oferowanych dodatkowych zajęć.

Informacji udzielano osobom zainteresowanym przyjęciem dzieci do przedszkoli miejskich przed rozpoczęciem naboru oraz podczas jego trwania, przy wydawaniu i odbiorze wniosków. Przekazywane one były także podczas organizowanych dni otwartych placówek, w trakcie spotkań z rodzicami oraz za pośrednictwem nauczyciela, jak również udostępniane na tablicach ogłoszeń i plakatach informacyjnych. Zagadnienia dotyczące ww. obszarów ujęto ponadto w postanowieniach statutów zamieszczonych na stronach internetowych przedszkoli i szkół podstawowych, jak również w zawartych na tych stronach opracowaniach.

(akta kontroli str. 664-668, 691-694, 718-901)

3. Przed planowanymi terminami naborów do placówek wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019, z inicjatywy Burmistrza i pracowników Wydziału Oświaty i Spraw Społecznych Urzędu (dalej: Wydział) organizowane były zebrania z dyrektorami tych jednostek, na których omawiano

²⁰ W odniesieniu do badanych lat szkolnych.

²¹ W szkołach podstawowych nie przewidziano żywienia dzieci oddziałów przedszkolnych.

m.in. diagnozowanie zapotrzebowania na wolne miejsca w przedszkolach, jak również procedury związane z organizacją procesu rekrutacyjnego.

(akta kontroli str. 924-952)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W § 1 pkt 2 uchwały Rady Gminy nr XXV/335/17 z 16 lutego 2017 r.²², której projekt został opracowany w Wydziale i przedłożony Radzie Gminy przez Burmistrza, wprowadzono kryterium dotyczące zadeklarowania przez rodzica albo prawnego opiekuna korzystania przez kandydata z pełnej oferty przedszkola (10 punktów). Kryterium to nie jest jednak możliwe do zweryfikowania na dzień przeprowadzenia rekrutacji, wskazuje bowiem 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 zasadą 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.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że przesłanka ta miała na celu umożliwienie szerszego i bardziej wszechstronnego rozwoju dzieci, jak również sprzyjała lepszej organizacji pracy oddziału w celu zapewnienia realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Dodał, że rozwiązanie to spotkało się z dużym zainteresowaniem, zważywszy na liczną populację dzieci przebywających w przedszkolu ponad pięć godzin.

(akta kontroli str. 8-14, 718-721, 1002-1008)

NIK wskazuje, że kwestie organizacyjne i – w założeniu prawidłowe – dążenie do zapewnienia optymalnego rozwoju dzieci, nie mogą być uzasadnieniem dla wprowadzania przesłanek nieweryfikowalnych w toku naboru, niesprzyjających równemu traktowaniu wszystkich kandydatów.

2. W Gminie przyjęto i akceptowano rozwiązanie polegające na tym, że dyrektorzy miejskich przedszkoli w regulaminach rekrutacji dzieci do tych placówek na rok szkolny 2018/2019, wprowadzili dodatkowe trzy kryteria ustalania przez komisje rekrutacyjne tych jednostek kolejności kwalifikacji w przypadku uzyskania przez grupę kandydatów równorzędnych wyników na drugim etapie rekrutacji. Było to niezgodne z art. 131 ust. 2 i 4 Prawa oświatowego, z uwagi na brak uprawnień osób kierujących tymi placówkami do ustalenia dodatkowych kryteriów naboru, innych niż określone przez organ prowadzący w uchwale Rady Gminy. Ponadto skutkowało to stosowaniem ośmiu - zamiast dopuszczalnych maksymalnie sześciu - kryteriów na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że przyjęcie w regulaminach dodatkowych wskaźników rekrutacji miało charakter porządkujący i zostały one wypracowane przez dyrektorów przedszkoli tylko i wyłącznie w celu optymalizacji procesu rekrutacji. Wskazał również na brak skarg i odwołań ze strony rodziców, zapewnienie miejsc wszystkim kandydatom oraz zasadność przyjętych dodatkowych kryteriów, które pozwoliły na zakwalifikowanie do przyjęcia dzieci spośród tych kandydatów, którzy uzyskali taką samą liczbę punktów po zakończeniu drugiego etapu naboru.

²² Projekt ww. uchwały został opracowany przez Wydział i przedłożony Radzie Gminy przez Burmistrza.

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.

Naczelnik Wydziału (dalej: Naczelnik) wyjaśniła natomiast m.in., że ww. rozwiązanie pozytywnie wpłynęło na rekrutację na rok szkolny 2018/2019.

(akta kontroli str. 40-55, 67-77, 88-100, 111-128, 671-690, 718-721, 1036-1037)

NIK wskazuje, że w świetle obowiązujących, ww. przepisów wyłączną kompetencję do określania przedmiotowych kryteriów ma organ prowadzący, który nie może delegować jej na inny podmiot, w tym na dyrektorów przedszkoli. Na marginesie zauważyć należy, że w uchwale Rady Gminy nie wykorzystano ustawowego limitu sześciu kryteriów, określając jedynie pięć z nich.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina terminowo podała do publicznej wiadomości zasady i harmonogram działań rekrutacyjnych do publicznych placówek wychowania przedszkolnego na rok szkolny 2018/2019. Przy wykorzystaniu dostępnych kanałów informacyjnych, w tym elektronicznych, udostępniano rzetelną informację o warunkach rekrutacji. Przedszkola miejskie stosowały i publikowały na swoich stronach internetowych prawidłowo opracowane wzory wniosków i oświadczeń dotyczących procesu naboru. W Gminie ustalono dodatkowe kryteria, wykorzystywane na drugim etapie rekrutacji, jednak jedno z nich odnosiło się do zdarzeń przyszłych i niepewnych. Ponadto dopuszczono do stosowania kryteriów nieokreślonych przez organ prowadzący i to w większej niż dopuszczalna liczbie.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu
faktycznego

1. Uchwałą Rady Gminy nr XXXVII/561/14 z 9 maja 2014 r. przyjęty został Plan Rozwoju Lokalnego Gminy na lata 2014 – 2020. Dokument ten w ramach analizy społeczno – gospodarczej przedstawiał m.in. bazujące na danych GUS informacje dotyczące rozwoju ludności Gminy, ich zmiany i tendencji w tym zakresie, struktury zamieszkiwania i ekonomicznej grup ludności, jak również dane o liczbie rodzin korzystających z różnych form wsparcia i zakresu pomocy społecznej. Wskazano placówki oświatowe, w tym znajdujące się na terenie Gminy przedszkola publiczne i niepubliczne oraz szkoły podstawowe, jak również dane o liczbie uczniów m.in. w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych. Jedną z trzech głównych osi rozwoju przyjętych w Planie była „Oś III. Społeczeństwo”, w ramach której, w celu operacyjnym „Bogata oferta edukacyjna, kulturalna i sportowa” wskazano działania w postaci rozwijania sieci żłobków i przedszkoli oraz wspierania integracji w placówkach oświatowych. W kolejnym celu operacyjnym ww. osi „Wysokie poczucie bezpieczeństwa i szeroki zakres pomocy dla osób wymagających wsparcia” zaplanowano działanie polegające na wzmocnieniu działań w ramach żłobków i przedszkoli, natomiast w ramach celu „Wsparcie dla rodzin” założono działanie w zakresie ułatwiania dostępu do tych placówek.

(akta kontroli str. 718-721, 812-844)

Uchwałą Rady Gminy nr IV/33/15 z 29 stycznia 2015 r. przyjęta została Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Gostyń na lata 2015 – 2020. Część diagnostyczną Strategii oparto m.in. o dane Miejsko – Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gostyniu oraz GUS, natomiast część programowa obejmowała wyznaczone cele strategiczne, operacyjne oraz kierunki działań. Poza ogólną charakterystyką Gminy, w której wskazano m.in. funkcjonujące przedszkola publiczne i niepubliczne, w dokumencie tym przedstawiono zdiagnozowane główne obszary problemowe w sferze społecznej Gminy, w tym: bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność, uzależnienia, bezradność w sprawach opiekuńczo –

wychowawczych oraz przemoc w rodzinie, przy czym jako problem społeczny w obszarze „Rodzina” wskazano m.in. niewystarczającą ilość żłobków i przedszkoli. W ramach celu strategicznego „Poprawa sytuacji rodzin oraz wsparcie w pełnieniu funkcji opiekuńczo – wychowawczej, poprawa jakości ich życia”, wskazano m.in. działania w zakresie: zwiększenia dostępności żłobków i przedszkoli, zapewnienia ogólnodostępnej opieki przedszkolnej, w szczególności dla rodzin o niskich dochodach, wyrównania warunków finansowych w zakresie odpłatności w przedszkolach – docelowo brak opłat, utworzenia sal integracji sensorycznej w szkołach i przedszkolach, programów profilaktycznych i badań przesiewowych w przedszkolach i szkołach, pracy przeciwdziałającej agresji w szkole i przedszkolu, jak również podnoszenia specjalistycznej wiedzy nauczycieli i wychowawców w zakresie wczesnego wykrywania dysfunkcji w rodzinie oraz podnoszenia świadomości rodziców w zakresie wychowania i edukacji.

(akta kontroli str. 718-721, 845-893)

2. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 na terenie Gminy zameldowanych było odpowiednio 1 290 i 1 277 dzieci w wieku przedszkolnym²⁵.

(akta kontroli str. 1024)

Zastępca Burmistrza Grzegorz Skorupski (dalej: Zastępca Burmistrza) wyjaśnił, że w Urzędzie nie funkcjonowały systemowe procedury opisujące sposób, zakres i terminowość pozyskiwania informacji o liczbie dzieci zamieszkałych na jej terenie, uprawnionych do objęcia wychowaniem przedszkolnym w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, z uwagi na brak takiego obowiązku. Wskazał jednocześnie, że na bieżąco pozyskiwano w Gminie dane demograficzne z podziałem na wiek, płeć, miejsce zameldowania z Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Gostyniu i dane te były aktualizowane, ponieważ nie zawsze odzwierciedlały stan faktyczny tj. miejsce zameldowania nie odpowiadało miejscu zamieszkania dziecka. Na tej podstawie tworzone robocze symulacje oddziałów, poprzez szacowanie ich liczby w poszczególnych jednostkach, czego jednak nie dokumentowano.

(akta kontroli str. 924-955)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Dokumenty odnoszące się do strategicznych kierunków rozwoju Gminy uwzględniały analizę rozwoju i funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego oraz przedstawiały rozpoznane problemy społeczne i prognozowane trendy rozwoju lokalnego.

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

Opis stanu
faktycznego

1. Rada Gminy uchwałą nr XVII/268/12 z 27 kwietnia 2012 r.²⁶ ustaliła sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych prowadzonych w szkołach podstawowych.

(akta kontroli str. 6)

Ustalona sieć placówek wychowania przedszkolnego była aktualna w odniesieniu do realizacji tego wychowania w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, jak również

²⁵ W tym odpowiednio: 74 i 87 dzieci w wieku od 2,5 do 3 lat, 311 i 296 trzylatków, 286 i 311 czterolatków, 297 i 286 pięcioletków oraz 322 i 297 sześciolatków.

²⁶ Podjętą m.in. na podstawie art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm.).

zapewniła w tym okresie wszystkim biorącym udział w rekrutacji dzieciom prawo do korzystania w tych placówkach z wychowania i opieki przedszkolnej.

(akta kontroli str. 555-572, 600-663)

Gmina dysponowała łącznie w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 odpowiednio 794 i 823 miejscami w placówkach wychowania przedszkolnego, z tego przedszkola miejskie odpowiednio: 569 i 598 miejscami, natomiast szkoły podstawowe 225 miejscami w oddziałach przedszkolnych w obu okresach. Prowadzone przez Gminę placówki zapewniały wychowanie przedszkolne dla odpowiednio: 62% i 64% dzieci w wieku przedszkolnym zameldowanych²⁷ na terenie Gminy w ww. latach.

(akta kontroli str. 1024, 1025)

2. Rekrutację dzieci do przedszkoli miejskich w roku szkolnym 2018/2019 prowadzono w tych placówkach. Czynności związane z prowadzonym naborem wykonywały powołane przez dyrektorów komisje rekrutacyjne, na podstawie m.in. opracowanych w tych przedszkolach regulaminów i z zachowaniem obowiązujących procedur i terminów.

(akta kontroli str. 8-14, 18-20, 35-55, 59-79, 85-101, 108-130)

W roku szkolnym 2017/2018 do przedszkoli miejskich złożono łącznie 339 wniosków o kontynuowanie wychowania przedszkolnego²⁸, 390 nowych wniosków o przyjęcie dzieci, przy 230 wolnych miejscach w tych placówkach²⁹. Do szkół podstawowych zgłoszono w tym okresie 145 wniosków o kontynuację, 37 nowych wniosków, przy 80 wolnych miejscach. Na rok szkolny 2018/2019 do przedszkoli złożono łącznie 388 wniosków o kontynuację, 318 nowych wniosków o przyjęcie dzieci, przy 210 wolnych miejscach w tych placówkach³⁰. Do szkół wniesiono w ww. okresie 124 wnioski o kontynuację, 48 nowych wniosków, przy 101 wolnych miejscach.

W roku szkolnym 2017/2018 do przedszkoli miejskich nie przyjęto³¹ w postępowaniach rekrutacyjnych ogółem 228 dzieci, w uzupełniających 101 dzieci, natomiast w kolejnym roku szkolnym w ww. postępowaniach odmówiono przyjęcia³² odpowiednio 167 i 69 dzieci.

(akta kontroli str. 1026-1028)

W Urzędzie nie weryfikowano³³ spełnienia obowiązujących kryteriów przez kandydatów do placówek wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019, co Zastępca Burmistrza uzasadnił brakiem potrzeby w tym zakresie. Dodał, że sprawowanie w Gminie nadzoru nad organizacją procesu ww. rekrutacji odbywało się m.in. poprzez podejmowanie zarządzeń wykonawczych dotyczących tego procesu, zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych i ich aneksów. Bieżące monitorowanie przebiegu procesu naboru prowadzili również pracownicy Wydziału. Wyjaśniający wskazał również, że w związku ze zwiększoną liczbą zgłoszeń do przedszkoli miejskich, podjęto skuteczne, niezbędne i adekwatne działania, polegające na uruchomieniu w roku szkolnym 2017/2018 dodatkowych dwóch

²⁷ Odpowiednio 1 290 i 1 277 dzieci w takim wieku, przy czym Gmina nie określała liczby dzieci przewidywanych do objęcia opieką przedszkolną w ww. latach szkolnych.

²⁸ W rozumieniu art. 153 ust. 2 Prawa oświatowego.

²⁹ Relacja nowych wniosków do liczby wolnych miejsc: PM1 – 193%, PM4 – 192%, PM5 – 114%, PM7 – 225%.

³⁰ Relacja nowych wniosków do liczby wolnych miejsc: PM1 – 125%, PM4 – 154%, PM5 – 146%, PM7 – 190%.

³¹ Łączna liczba imion i nazwisk nieprzyjętych dzieci we wszystkich przedszkolach, z uwzględnieniem danych kandydatów powtarzających się w naborach do poszczególnych placówek. Rzeczywista liczba dzieci nieprzyjętych po zakończeniu postępowania uzupełniającego to 46.

³² Łączna liczba imion i nazwisk nieprzyjętych dzieci we wszystkich przedszkolach, z uwzględnieniem danych kandydatów powtarzających się w naborach do poszczególnych placówek. Rzeczywista liczba dzieci nieprzyjętych po zakończeniu postępowania uzupełniającego to 23.

³³ Na wniosek przewodniczących komisji rekrutacyjnych.

zamiejscowych oddziałów przedszkolnych³⁴ w budynku przy ul. Strzeleckiej w Gostyniu, a w kolejnym roku uruchomiono tam trzeci oddział. W zasobach Gminy nadal pozostają w tym miejscu dodatkowe wolne lokale, które w miarę potrzeb będą adaptowane do celów przedszkolnych. Zastępca Burmistrza dodał, że podjęto decyzję o planowaniu budowy nowego przedszkola w rozbudowywanej części miasta³⁵, a umieszczenie wszystkich wskazanych wyżej miejsc w PM5 podyktowane było możliwościami lokalowymi, albowiem infrastruktura innych przedszkoli miejskich nie pozwala na utworzenie w nich dodatkowych pomieszczeń przedszkolnych.

(akta kontroli str. 924-952)

W Gminie nie identyfikowano w ramach kontroli zarządczej ryzyka nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie zgłaszano skarg, wniosków lub pytań dotyczących dostępności miejsc w przedszkolach oraz warunków realizacji w nich opieki, nie odwoływano się również od decyzji komisji rekrutacyjnych.

(akta kontroli str. 695-717, 924-926, 956-957)

3. Po zakończeniu postępowania uzupełniającego oraz unieważnieniu w dniu 4 lipca 2017 r. otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego (co opisano w czwartym obszarze niniejszego wystąpienia) Burmistrz, w ramach naboru do przedszkoli miejskich na rok szkolny 2017/2018, pismem z 17 sierpnia 2017 r., poinformował rodziców 46 dzieci nieprzyjętych do tych przedszkoli, o możliwości realizacji wychowania przedszkolnego w oddziałach przedszkolnych należących do PM5. Wskazania tej placówki rodzicom ww. dzieci dokonano w oparciu o przekazaną do Urzędu 22 maja 2017 r. listę dzieci niezakwalifikowanych w naborze uzupełniającym do przedszkoli miejskich.

W ramach prowadzonego naboru do przedszkoli na rok szkolny 2018/2019, do rodziców 23 dzieci nieprzyjętych w postępowaniach uzupełniających do tych placówek skierowano pismo Burmistrza z 30 kwietnia 2018 r. informujące o możliwości realizowania wychowania przedszkolnego w oddziałach ww. placówki. Wskazania rodzicom dzieci tego przedszkola dokonano na podstawie przekazanej do Urzędu 27 kwietnia 2017 r. listy dzieci nieprzyjętych w drugim etapie rekrutacji.

Z propozycji Burmistrza dotyczących możliwości realizacji w latach 2017/2018 i 2018/2019 wychowania przedszkolnego w oddziałach ww. przedszkola miejskiego zrezygnowali rodzice odpowiednio 11 i dziewięciorga dzieci.

Analiza poddanej badaniu grupy 40 dzieci, którym Burmistrz wskazał ww. przedszkole wykazała, że czas pracy tej placówki odpowiadał co do zasady³⁶ godzinom pracy przedszkoli wybranych przez rodziców w pierwszej kolejności, przy czym różnice w odległościach wskazanej placówki do miejsca zamieszkania dzieci (maksymalnie trzy kilometry), nie skutkowały powstaniem obowiązku ich dowożenia.

(akta kontroli str. 902-923, 1023, 1027-1028, 1034-1035)

Na dzień 30 września 2017 i 2018 r. wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach miejskich objęto odpowiednio 566 i 587 dzieci³⁷, natomiast w oddziałach

³⁴ PM 5.

³⁵ Osiedle Pożegowo.

³⁶ Z tolerancją do pół godziny.

³⁷ PM1 - 118 i 114 dzieci, PM4 - 144 i 141 dzieci, PM5 - 163 i 190 dzieci oraz PM7 - 141 i 142 dzieci.

przedszkolnych szkół podstawowych 178 i 170 dzieci³⁸. Łącznie w ww. placówkach wychowaniem przedszkolnym objęto w tych okresach 744 i 757 dzieci.

(akta kontroli str. 600-663)

W każdym z lat szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 do gminnych placówek wychowania przedszkolnego uczęszczało po 28 dzieci³⁹ zamieszkałych w innych gminach. Zastępca Burmistrza podał, że podczas rekrutacji w placówkach weryfikowano miejsce zamieszkania dziecka, natomiast dzieci spoza Gminy przyjmowano tylko w sytuacji, gdy były wolne miejsca po zakończeniu procesu naboru.

(akta kontroli str. 924-926, 953-954)

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 po zakończonych postępowaniach rekrutacyjnych dokonano odpowiednio 13 i 18 rezygnacji z wychowania przedszkolnego w placówkach gminnych, w odniesieniu do których na zwolnione miejsca przyjęto siedmioro i 10 dzieci. Przeniesienia dzieci pomiędzy placówkami dotyczyły dwojga dzieci w roku szkolnym 2017/2018, co uzasadnione było wnioskiem rodzica w związku ze zmianą miejsca zamieszkania.

(akta kontroli str. 958-996)

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 poziom upowszechnienia dzieci objętych w Gminie wychowaniem przedszkolnym⁴⁰ wynosił w następujących grupach odpowiednio: trzylatków 76,21% i 80,74%, czterolatków 87,06% i 93,57%, pięciolatków 94,61% i 93,36% oraz sześciolatków 96,58% i 95,96%. Ogółem poziom ten we wszystkich grupach wiekowych wyniósł w tych okresach 85,27% i 86,14%⁴¹.

Poziom wykorzystania miejsc w poszczególnych przedszkolach miejskich wyniósł w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 odpowiednio: PM1 100% i 96,6%, PM4 99,3% i 97,2%, PM5 100% i 98,4% oraz PM7 98,6% i 100%.

(akta kontroli str. 555-580, 1033)

4.1. Liczebność oddziałów przedszkoli miejskich wynosiła od 18 do 25 dzieci w roku szkolnym 2017/2018 oraz od 17 do 25 dzieci w okresie 2018/2019. Oddziały przedszkolne szkół podstawowych liczyły w ww. latach szkolnych odpowiednio od 14 do 25 dzieci oraz od 12 do 23 dzieci. Liczba dzieci uczęszczających do ww. oddziałów nie przekraczała limitu 25 dzieci, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli⁴².

(akta kontroli str. 581-599)

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, w przypadku jednego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej⁴³ wystąpiła sytuacja połączenia trzy i czterolatków z dziećmi sześciolatkami. Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału wynikało, że w tej szkole funkcjonuje tylko jeden oddział przedszkolny i zasadnym było takie właśnie zorganizowanie jego pracy, przy zapewnieniu dodatkowej osoby do sprawowania opieki nad dziećmi najmłodszymi.

(akta kontroli str. 1023, 1029-1032)

³⁸ SP w Daleszynie – 37 i 46 dzieci, SP w Goli – 32 i 29 dzieci, SP w Kunowie – 41 i 38 dzieci, SP w Siemowie – 22 i 14 dzieci, SP w Sikorzynie – 46 i 43 dzieci.

³⁹ 2017/2018: PM5 – 2 dzieci, PM7 – 4 dzieci, SP w Sikorzynie – 22 dzieci; 2017/2018: PM5 – 1 dziecko, PM7 – 4 dzieci, SP w Sikorzynie – 23 dzieci.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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%.

⁴² Dz. U. poz. 649, ze zm.

⁴³ SP w Daleszynie.

4.2. W uchwale Rady Gminy nr XXIII/305/16 z 15 grudnia 2016 r. w sprawie wymiaru czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych wskazano, że zapewnia się w tych placówkach bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze pięciu godzin dziennie dla dzieci do lat pięciu (§ 1). W przyjętej przez Radę Gminy w powyższym zakresie uchwale nr XXXVIII/492/18 z 11 maja 2018 r. postanowiono ponadto, że publiczne przedszkola i oddziały przedszkolne zapewniają bezpłatną realizację ww. zadań na zasadach określonych w statucie. W postanowieniach statutów przedszkoli miejskich, obowiązujących w czasie prowadzonej rekrutacji na rok szkolny 2018/2019, wskazywano natomiast, że bezpłatne świadczenia w zakresie nauczania, wychowania i opieki są realizowane w tych placówkach w godzinach od 8:00 do 13:00⁴⁴.

(akta kontroli str. 21-25, 131-268, 1029-1032)

Z wyjaśnień złożonych przez dyrektorów tych placówek wynikało, że takie określenie ww. bezpłatnych godzin uzasadnione było zasadami higieny pracy umysłowej, w oparciu o które elementem ramowych rozkładów dnia jest stały rozkład organizowania dzieciom czasu, przy czym największe obciążenie psychofizyczne powinno przypadać na godziny poranne i wczesnopołudniowe, w których realizowana była podstawa programowa. Podyktowane to było również potrzebą zapewnienia jak największej grupie rodziców możliwości skorzystania z tego przywileju, przy czym wszyscy rodzice zadeklarowali, że dzieci korzystać będą z wychowania przedszkolnego w tych godzinach.

Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach powołał się na udzieloną ww. uchwałą Rady Gminy delegację do określenia w statutach placówek wychowania przedszkolnego bezpłatnych godzin, dodając że określenie tzw. „sztywnego czasu” sprzyja optymalizacji opieki, wychowania i edukacji.

Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynikało ponadto, że kurator oświaty, jako organ merytoryczny zaopiniował zgodność przyjętych w przedszkolu czy oddziale przedszkolnym rozwiązań wpływających na ich organizację, w tym tzw. „sztywne godziny”.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ustalenie przez przedszkola miejskie czasu realizacji bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki we wskazanych wyżej „sztywnych” godzinach może spowodować ograniczenie dostępu do bezpłatnej opieki przedszkolnej w sytuacji pozostawienia pod opieką w przedszkolu dzieci na okres pięciu godzin, ale w innych godzinach niż wyznaczone.

(akta kontroli str. 671-690, 718-721, 924-926)

4.3. Do trzech przedszkoli miejskich w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 uczęszczały dzieci przebywające w tych placówkach do pięciu godzin. Dotyczyło to odpowiednio do ww. lat szkolnych siedmiorga⁴⁵ i 16⁴⁶ dzieci.

(akta kontroli str. 555-572)

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wszystkie oddziały przedszkolne szkół podstawowych (łącznie dziewięć oddziałów w każdym z ww. okresów) funkcjonowały jako oddziały pięciogodzinne. W przypadku trzech szkół

⁴⁴ Czas pracy tych przedszkoli kształtował się odpowiednio w godzinach: 6:00-16:00, 6:00-16:00, 6:30-16:30, 6:30-16:00.

⁴⁵ PM4 – dwoje dzieci (czterolatek, pięcioletek), PM5 – troje dzieci (dwóch trzylatków, pięcioletek), PM7 – dwoje dzieci (pięcioletek, sześciolatek) – wg danych SIO na dzień 30 września 2017 r.

⁴⁶ PM4 – jedno dziecko (sześciolatek), PM5 – 12 dzieci (ośmiu trzylatków, dwoje czterolatek, dwoje sześciolatek), PM7 – troje dzieci (trzylatek, dwoje czterolatek) – wg danych SIO na dzień 30 września 2018 r.

podstawowych⁴⁷ dzieci uczęszczające do oddziałów przedszkolnych oczekiwały na rodziców w świetlicach szkolnych⁴⁸. Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynikało, że oczekiwanie dzieci w tych placówkach związane było z wnioskami rodziców w tym zakresie (ze względu na godziny ich pracy zawodowej), jak również z uwagi na efektywną organizację dowozu skorelowaną z dowozem uczniów szkoły (ze względu na małą liczebność grupy dzieci dojeżdżających w danym kierunku). Dodał, że w ww. latach szkolnych w szkołach oczekiwało w świetlicy odpowiednio 62 i 58 dzieci.

(akta kontroli str. 581-599, 958-960, 1029-1032)

Przerwa w funkcjonowaniu przedszkoli miejskich w roku szkolnym 2017/2018 została ustalona na wnioski dyrektorów i rad rodziców skierowane do organu prowadzącego. W okresie tym ubiegano się o przyjęcie do dyżurujących przedszkoli miejskich oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych⁴⁹ łącznie 135 dzieci, przy czym wszystkim chętnym zapewniono opiekę w okresie wakacyjnym. O dyżurach wakacyjnych przedszkoli rodziców informowały poszczególne placówki w okresie od stycznia do czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 958-996, 1029-1032)

W badanym okresie dowóz uprawnionych dzieci pięcio- i sześciolletnich do placówek wychowania przedszkolnego obejmował dwa przedszkola miejskie i trzy szkoły podstawowe⁵⁰. Dowóz dzieci, jak wynikało z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, zorganizowano w uzgodnieniu z dyrektorami ww. jednostek oraz na wniosek rodziców, przy czym część z nich zrezygnowała z tej możliwości uzasadniając to m.in. miejscem pracy. W okresie objętym kontrolą nie było, jak podał wyjaśniający, zapotrzebowania na dowożenie dzieci niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 958-996, 1029-1032)

Wszystkie prowadzone przez Gminę placówki wychowania przedszkolnego dysponowały placami zabaw dla dzieci. Sale gimnastyczne posiadały cztery szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi⁵¹. Naczelnik podała, że wszystkie dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym realizują podstawę programową z zapewnieniem spełnienia jej zalecanych warunków i sposobów, w tym zajęcia ruchowe w miejscach do tego przeznaczonych tj. na salach i placach zabaw, w salkach rekreacyjnych, na boiskach wielofunkcyjnych albo na salach gimnastycznych funkcjonujących w szkołach, z wyjątkiem SP w Kunowie.

(akta kontroli str. 1023, 1029-1032)

Jadalniami i zapleczeniami kuchennymi dysponowały w badanym okresie przedszkola miejskie, w których zapewniano ciepły posiłek oraz możliwość korzystania z żywienia przez – niewielką grupę – dzieci z silnymi alergiami pokarmowymi, w zależności od potrzeb i zgłoszeń rodziców. Z wyjaśnień Naczelnik wynikało, że w ww. pięciogodzinnych oddziałach przedszkolnych zlokalizowanych w szkołach, dzieci korzystają z własnego żywienia.

(akta kontroli str. 958-996, 1023, 1029-1032)

W placówkach wychowania przedszkolnego Gminy zapewniono możliwość objęcia opieką dzieci wymagających podawania leków. Następowало to, jak wynikało

⁴⁷ SP w Daleszynie, Kunowie i Sikorzynie – łącznie sześć oddziałów.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ PM1, PM4; oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych zapewniały ciągłość opieki i wychowania.

⁵⁰ PM1, PM4, SP w Daleszynie, Kunowie i Sikorzynie.

⁵¹ W Daleszynie, Goli, Siemowie i Sikorzynie.

z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza, zgodnie z wnioskami i zapotrzebowaniem rodziców.

(akta kontroli str. 958-996)

4.4. Na podstawie przeprowadzonego w toku kontroli badania zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków realizacji opieki przedszkolnej⁵² NIK stwierdziła, że w badanym okresie warunki takie były przestrzegane. We wszystkich gminnych placówkach wychowania przedszkolnego przeprowadzono kontrole obiektów należących do tych jednostek pod kątem zapewnienia w nich bezpiecznych i higienicznych warunków, zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁵³. W objętych badaniem czterech placówkach przedszkolnych były przeprowadzane okresowe kontrole roczne, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego budynków oraz okresowe kontrole, co najmniej raz na pięć lat, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania, wymagane art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁴. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Gostyniu (dalej: PPIS) przeprowadzał kontrole ww. placówek w zakresie ich stanu sanitarno-higienicznego, jak również w ramach procedury urzędowej kontroli żywności. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości, poza jednym przypadkiem dot. przedszkola miejskiego, w którym nie zapewniono w pełni bezpiecznych i higienicznych warunków realizacji opieki przedszkolnej⁵⁵.

(akta kontroli str. 275-503)

Nadzór Burmistrza nad ww. kwestiami sprawowany był m.in. w ramach bieżących rozmów, kontaktów w czasie organizowanych zebrań z dyrektorami, jak również poprzez analizę składanych przez dyrektorów informacji i protokołów, które potwierdzały zapewnienie odpowiednich warunków działania przedszkoli i szkół. Dyrektorzy placówek byli także odpowiedzialni za wykonywanie m.in. bieżących remontów obiektów szkolnych i zadań inwestycyjnych. Gmina nie dokonywała samodzielnych kontroli w powyższym zakresie, natomiast pracownicy Urzędu uczestniczyli w bieżących, sporadycznych oględzinach.

(akta kontroli str. 958-960)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie zapewniono warunki do spełniania obowiązku i realizacji prawa do wychowania przedszkolnego. W badanym okresie Gmina uzyskała wyższy niż średni dla województwa poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Prawdłowo przygotowano i przeprowadzono nabór do placówek wychowania przedszkolnego. Podejmowano skuteczne działania, zmierzające do dostosowania oferty przedszkolnej do potrzeb ujawnionych w trakcie procesu rekrutacji. Uprawnionym dzieciom zapewniono opiekę w placówkach wychowania przedszkolnego, realizowaną w prawidłowych i bezpiecznych warunkach.

⁵² Próba obejmowała PM4 oraz SP w Daleszynie, Sikorzynie i Siemowie.

⁵³ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2018 poz. 1202 ze zm.

⁵⁵ W PM4 w toku jednej kontroli PPIS przeprowadzonej w 2017 r. stwierdzono przypadki niewłaściwego stanu technicznego ścian, podłóg, sufitu i tarasu, w odniesieniu do których bezzwłocznie wykonano zalecenia pokontrolne, a stwierdzone nieprawidłowości usunięto w zadeklarowanym terminie, co potwierdziła kontrola sprawdzająca ww. organu.

4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych

Opis stanu
faktycznego

1. Uchwałą Rady Gminy nr VI/75/15 z 23 kwietnia 2015 r. przyjęty został regulamin otwartego konkursu ofert oraz kryteriów wyboru ofert na zapewnienie możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego w niepublicznych przedszkolach i niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego. Powyższym aktem określono m.in. zakres informacji zawartych w ogłoszeniu konkursu i sposób: jego ogłoszenia; powołania komisji konkursowej, dokonywania ocen formalnych i merytorycznych ofert, dokumentowania prac komisji wraz z kryteriami tych ocen, a także wymagane elementy i załączniki składanych ofert oraz zadania komisji konkursowej.

W uchwale wskazano osiem kryteriów oceny merytorycznej ofert⁵⁶, nie przyznając poszczególnym kryteriom wartości punktowych. W akcie tym postanowiono m.in., że członkowie komisji dokonują oceny ofert, przyznając punkty od zera do 10, natomiast do protokołu komisji wpisuje się średnią liczbę punktów przyznanych, przy czym członkowie ww. komisji wskazują oferty rokujące najwyższą jakość wykonania zadania, a ostateczną decyzję o jego zleceniu podejmuje Burmistrz.

Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynikało, że przyjęcie w uchwale takich postanowień uznano na etapie tworzenia powyższego aktu prawa miejscowego za zasadne i wystarczające. Żadne obowiązujące wówczas przepisy nie określały wprost potrzeby uszczegółowienia powiązań pomiędzy punktacją a określonymi w tym akcie kryteriami oceny. Stwierdził ponadto, że ustawodawca określenie ww. regulaminu pozostawił jako kompetencje organu gminy, a uchwała w swej treści nie została zaskarżona poprzez rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego.

(akta kontroli str. 504-510, 1012-1020)

NIK wskazuje, że przyjęte w przedmiotowej uchwale 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 (§ 8 ust. 2 i § 9 ust. 1) nie sprzyjają transparentności dokonywanej oceny i ostatecznego wyboru oraz utrudniają ich weryfikację.

W dniu 2 czerwca 2017 r. ogłoszony został na podstawie wydanego w ww. dniu zarządzenia Burmistrza nr 557/2017 konkurs ofert na realizację w Gminie w roku szkolnym 2017/2018 zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego. Uzasadnieniem ogłoszenia konkursu była zakończona rekrutacja dzieci do przedszkoli miejskich na ww. rok szkolny, w wyniku której dla 46 dzieci zamieszkałych na terenie Gminy zabrakło miejsc w przedszkolach publicznych. Ogłoszenie zawierało informacje o: rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację, wysokości planowanej dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia, zasadach przyznania dotacji, terminie i warunkach realizacji zadania, trybie składania ofert, wymaganych dokumentach, trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania ich wyboru oraz maksymalnej liczbie wolnych miejsc, które Gmina zamierzała pozyskać. Nie zobligowano natomiast oferentów, którzy mieli ubiegać się o realizację tych zadań, do przedłożenia Gminie, w myśl art. 90 ust. 1e ustawy o systemie oświaty,

⁵⁶ M.in.: możliwość organizacji wychowania przedszkolnego zgodnie z aktualnymi potrzebami Gminy; atrakcyjność realizowanych programów dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych; organizację przedszkola pod kątem zapewnienia dzieciom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki; możliwość zapewnienia pomocy psychologiczno-pedagogicznej; sposób organizacji zajęć dodatkowych; kwalifikacje osób zajmujących stanowiska pedagogiczne; sposób zarządzania jednostką i sprawowania nadzoru pedagogicznego; doświadczenie w realizacji zadań związanych z wychowaniem i opieką przedszkolną dzieci.

zobowiązania do przestrzegania warunków wskazanych w art. 90 ust. 1b pkt 2, 3, 4 i 6 ww. ustawy (co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W terminie składania ofert⁵⁷ do Gminy wpłynęła jedna oferta.

(akta kontroli str. 511-523, 528-542)

Na podstawie dokonanej przez komisję konkursową⁵⁸ oceny formalnej złożonej oferty stwierdzono, że nie zawierała ona wymaganych: szczegółowych bezimiennych informacji o kwalifikacjach osób zajmujących stanowiska pedagogiczne, imiennej informacji o osobie pełniącej nadzór pedagogiczny nad przedszkolem i jej kwalifikacjach, wykazu stanowisk niepedagogicznych oraz oświadczenia o niezaleganiu z płatnościami na rzecz urzędu skarbowego, (ostatecznie złożonego po terminie składania ofert). W zaistniałej sytuacji Komisja jednogłośnie odrzuciła złożoną ofertę, nie dokonując jej merytorycznej oceny, a 4 lipca 2017 r. Burmistrz unieważnił przedmiotowy konkurs, z uwagi na niespełnienie przez złożoną ofertę wymogów zawartych w ogłoszeniu.

(akta kontroli str. 543-554)

2. Przeprowadzenie w Gminie opisanego wyżej otwartego konkursu ofert na realizację w roku szkolnym 2017/2018 zadania z zakresu wychowania przedszkolnego było zgodne z uchwalonym przez Radę Gminy w dniu 23 kwietnia 2015 r. regulaminem tego konkursu. Ogłoszenie o konkursie zawierało wymagane elementy, określone w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁹, przy zachowaniu wymogów w zakresie sposobu ogłaszania konkursu (art. 13 ust. 3). Komisja konkursowa dokonała prawidłowej oceny formalnej złożonej oferty.

(akta kontroli str. 504-554)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert na realizację w roku szkolnym 2017/2018 zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego w Gminie z 2 czerwca 2017 r., nie zawarto wymogu przedłożenia przez oferentów zobowiązania do: pobierania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższych niż opłaty ustalone przez Radę; prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustalonej dla przedszkoli publicznych; zapewnienia liczby uczniów w oddziale przedszkolnym nieprzekraczającej maksymalnej liczby uczniów w oddziale przedszkola publicznego, a także stosowania zasad przyjmowania do publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę. Naruszało to art. 90 ust. 1e w zw. z art. 90 ust. 1b pkt 2, 3, 4 i 6 ustawy o systemie oświaty.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że brak zobowiązania oferentów w ogłoszonym konkursie do przedłożenia powyższego zobowiązania oraz jego faktyczne nieprzedłożenie, były wynikiem braku aktualizacji przedmiotowej uchwały oraz braku ustawowego czasu na rzetelne i terminowe dostosowanie jej do wówczas obowiązujących przepisów. Dodał, że potrzeba zapewnienia wszystkim dzieciom ubiegającym się o przyjęcie do przedszkola stała się wówczas priorytetowym zadaniem Gminy, a kolejne etapy postępowania rekrutacyjnego i stosowanych procedur realizowano zgodnie z tą uchwałą.

(akta kontroli str. 511-517, 528-550, 1019-1020)

⁵⁷ 23 czerwca 2017 r.

⁵⁸ W skład której wchodziły trzy osoby wskazane przez Burmistrza oraz dwie przez Radę Gminy.

⁵⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.

Konkurs ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego prowadzono zgodnie z opracowanym regulaminem, dokonując prawidłowej oceny złożonej oferty. Jednak w ogłoszeniu o tym konkursie nie zobligowano oferentów, do przedłożenia zobowiązania do przestrzegania warunków określonych w art. 90 ust. 1b pkt 2, 3, 4 i 6 ww. ustawy o systemie oświaty.

IV. Wnioski

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

- 1) podjęcie działań w celu wyeliminowania z gminnych kryteriów naboru do placówek wychowania przedszkolnego deklarowanego przez rodziców czasu pobytu dziecka w tych placówkach oraz stosowania wyłącznie kryteriów określonych przez organ prowadzący, z uwzględnieniem ich ustawowego limitu,
- 2) ujmowanie w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego wszystkich wymaganych elementów.

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 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.

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 dni 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, 7 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marek Rozwalka
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

