



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.037.05.2018

Przemysław Pacholski
Urząd Miasta i Gminy Kórnik
Pl. Niepodległości 1
62-035 Kórnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta i Gminy Kórnik, Plac Niepodległości 1, 62-035 Kórnik (dalej: Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Przemysław Pacholski, Burmistrz Miasta i Gminy Kórnik, od 21 listopada 2018 r.¹

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy.
2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej.
3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej.
4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych.

Okres objęty kontrolą

Od 1 marca 2017 r. do 21 grudnia 2018 r.²

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Wojciech Borówka-Jakubowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/175/2018 z 7 listopada 2018 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Mieście i Gminie Kórnik (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. W konsekwencji uwzględniania zidentyfikowanych w tym zakresie problemów społecznych dostosowano ofertę przedszkolną do potrzeb ujawnionych w trakcie procesu rekrutacji. Wszystkim uprawnionym dzieciom zapewniono opiekę w placówkach wychowania przedszkolnego, realizowaną w prawidłowych i bezpiecznych warunkach (z zastrzeżeniem, że w Urzędzie nie zweryfikowano zasadności sygnalizowanej potrzeby umieszczenia w okolicy jednego z przedszkoli dodatkowych, ostrzegawczych i ograniczających prędkość znaków drogowych).

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

³ Poprzednio, od 19 listopada 2002 r. do 21 listopada 2018 r. Burmistrzem był Jerzy Lechnerowski.

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

W Gminie udostępniano rzetelną informację o zasadach i warunkach przyjmowania dzieci do tych placówek. W harmonogramie działań rekrutacyjnych zawarto jednak regulacje mogące skutkować zgłaszaniem do postępowania uzupełniającego dzieci, co do których postępowanie odwoławcze było jeszcze w toku. Gmina ustaliła dodatkowe kryteria wykorzystywane na drugim etapie rekrutacji, jednak nie uwzględniono w nich potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Ponadto część z tych kryteriów odnosiła się do zdarzeń przyszłych i niepewnych. Określono opłatę za nauczanie, wychowanie i opiekę nad dzieckiem w przedszkolu, modyfikując jednak przy tym w niedopuszczalny sposób określoną przez ustawę regulację tych spraw.

Nabór do placówek wychowania przedszkolnego został prawidłowo przygotowany i przeprowadzony. Wobec konieczności zapewnienia opieki przedszkolnej dzieciom nieprzyjętym do placówek publicznych, przeprowadzono otwarty konkurs ofert dla niepublicznych przedszkoli. Informacja o konkursie, zarówno w 2017 r. jak i 2018 r., nie zawierała jednak wszystkich wymaganych elementów. Komisja konkursowa dokonała natomiast wyboru zgodnie z przyjętym regulaminem, uwzględniając obowiązujące kryteria.

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

1.1. Sprawowanie nadzoru w zakresie spraw należących do organu prowadzącego publiczne placówki wychowania przedszkolnego należało do zadań Wydziału Oświaty i Polityki Społecznej⁶ (dalej: Wydział). Bezpośredni nadzór nad działalnością Wydziału sprawował Burmistrz.

(dowód: akta kontroli str. 302-344)

W toku kontroli NIK w skład sieci publicznych placówek wychowania przedszkolnego wchodziły: cztery przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę, jedno przedszkole publiczne prowadzone przez osobę fizyczną, oddziały przedszkolne w sześciu szkołach podstawowych i jeden punkt przedszkolny. W Gminie funkcjonowały także niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego, w skład których wchodziło sześć przedszkoli i dwa punkty przedszkolne. Nie było natomiast oddziałów zamiejscowych przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 51-54, 290-301, 385-386)

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 Według § 1 załącznika nr 1 do regulaminu organizacyjnego Urzędu, wprowadzonego w życie zarządzeniem Burmistrza nr 27/2017 z 16 marca 2017 r. (ze zmianami).

W załączniku do zarządzenia Burmistrza nr 18/2017 z dnia 24 lutego 2017 r. ustalono harmonogram czynności w postępowaniu rekrutacyjnym oraz postępowaniu uzupełniającym na rok szkolny 2017/2018 do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina. Było to zgodne z art. 204 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe⁷, w myśl którego terminy postępowania rekrutacyjnego oraz uzupełniającego, należało określić do 15 kwietnia 2017 r.

Natomiast harmonogram czynności w postępowaniu rekrutacyjnym oraz postępowaniu uzupełniającym na rok szkolny 2018/2019 określony został w załączniku do zarządzenia Burmistrza nr 11/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r., w terminie o którym mowa w art. 154 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego.

We wskazanych harmonogramach podano terminy na:

- złożenie deklaracji o kontynuacji wychowania przedszkolnego albo wniosku o przyjęcie do przedszkola i jego weryfikacji,
- podanie do publicznej wiadomości listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych,
- potwierdzenie przez rodziców kandydata woli przyjęcia do przedszkola,
- podanie do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych,
- złożenie wniosku o przyjęcie w postępowaniu uzupełniającym i jego weryfikacji,
- podanie do publicznej wiadomości listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych w postępowaniu uzupełniającym,
- potwierdzenie przez rodziców kandydata woli przyjęcia go do przedszkola,
- podanie do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych w postępowaniu uzupełniającym.

(dowód: akta kontroli str. 12-19)

NIK wskazuje, że w świetle tych harmonogramów rekrutacja uzupełniająca rozpoczynać się miała trzy 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. 12-27)

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 60, ze zm.

Uchwałą Rady Miasta i Gminy Kórnik (dalej: Rada Gminy) nr XXXI/380/2017 z 22 lutego 2017 r. na podstawie art. 131 ust. 6 Prawa oświatowego określono kryteria brane pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych dla których Gmina jest organem prowadzącym, na rok szkolny 2017/2018.

W uchwale tej określono pięć niżej wymienionych kryteriów, którym przyznano następujące liczby punktów: [1] dziecko będzie korzystało z pełnej dziesięciogodzinnej oferty – 10 pkt, [2] dziecko będzie korzystało z rozszerzonej oferty, trzy godziny i więcej ponad podstawę programową – 8 pkt⁸, [3] oboje rodzice pracują lub prowadzą działalność gospodarczą lub rolniczą lub studiują w systemie dziennym – 6 pkt, [4] rodzice dziecka odprowadzają podatek dochodowy w Gminie – 4 pkt, [5] dziecko którego rodzeństwo w roku szkolnym, na który prowadzona jest rekrutacja, będzie uczęszczało do tego samego, wybranego przez rodzica przedszkola (dotyczy przedszkola pierwszej preferencji) – 2 pkt.

Wymaganymi dokumentami potwierdzającymi spełnienie przez kandydata kryteriów były oświadczenia rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

Uchwałą Rady Gminy nr XLIII/575/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. określono przedmiotowe kryteria na rok szkolny 2018/2019 – tj. sześć⁹ niżej wymienionych kryteriów, którym przyznano następujące liczby punktów: [1] dziecko będzie korzystało z rozszerzonej oferty, trzy godziny i więcej ponad podstawę programową¹⁰ – 8 pkt, [2] oboje rodzice pracują lub prowadzą działalność gospodarczą lub rolniczą lub studiują w systemie dziennym – 15 pkt, [3] droga dziecka z domu do przedszkola wskazanego we wniosku rekrutacyjnym jest najbliżej miejsca zamieszkania – 15 pkt, [4] dziecko uczestniczyło w ubiegłorocznym postępowaniu rekrutacyjnym i nie zostało przyjęte do tego przedszkola – 10 pkt, [5] dziecko którego rodzeństwo w roku szkolnym, na który prowadzona jest rekrutacja, będzie uczęszczało do tego samego, wybranego przez rodzica przedszkola lub oddziału przedszkolnego (dotyczy przedszkola pierwszej preferencji) – 6 pkt, [6] dziecko uczęszcza w bieżącym roku szkolnym do żłobka lub innej placówki opieki do lat 3 zarejestrowanej w Gminie – 8 pkt.

Wymaganymi dokumentami potwierdzającymi spełnienie przez kandydata pierwszych pięciu kryteriów były oświadczenia rodziców, a dla ostatniego – zaświadczenie wydane przez żłobek.

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

W kryteriach rekrutacji przewidzianych w obu ww. uchwałach nie uwzględniono potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi (co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 20-27)

⁸ Kryteria wymienione w punktach 1 i 2 szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁹ W celu polepszenia dostępności do opieki przedszkolnej, wprowadzono trzy nowe kryteria.

¹⁰ To kryterium szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Na podstawie art. 152 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 2 Prawa oświatowego Gmina opracowała druki wniosków o przyjęcie kandydata do przedszkola¹¹ od 1 września 2017 r. (na rok szkolny 2017/2018) i od 1 września 2018 r. (na rok szkolny 2018/2019). We wnioskach tych należało podać: dane identyfikacyjne i adresowe kandydata oraz dane rodziców, wybrane przedszkola i grupy według kolejności preferencji, kryteria ustawowe przyjęcia do przedszkola (siedem), kryteria dodatkowe przyjęcia do przedszkola (gminne) – pięć (2017/2018) oraz sześć (2018/2019), oświadczenie dotyczące treści – „oświadczam, że wszystkie podane w niniejszym wniosku dane są zgodne ze stanem faktycznym. Jestem świadomy(a) odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Oświadczam, że zapoznałem(am) się z przepisami ustawy Prawo oświatowe (rozdział 6) obejmującymi zasady rekrutacji do przedszkoli oraz przepisami wykonawczymi. W szczególności mam świadomość przysługujących komisji rekrutacyjnej rozpatrującej niniejszy wniosek, uprawnień do potwierdzania okoliczności wskazanych w powyższych oświadczeniach”, a także oświadczenie dotyczące danych osobowych.

Do druków wniosków załączono wymagane deklaracje i oświadczenia.

Wypełnione w wersji elektronicznej, wydrukowane i podpisane wnioski należało złożyć w przedszkolu pierwszego wyboru lub szkole podstawowej. W sytuacji braku możliwości dostępu do portalu dla rodziców, przedszkola powinny stworzyć możliwość wypełnienia wniosków w ich siedzibie.

(dowód: akta kontroli str. 46-88)

1.2. Gmina na swej stronie internetowej www.kornik.pl¹² udostępniała kompletną informację o przygotowanej na rok szkolny 2017/2018 oraz 2018/2019 ofercie w zakresie opieki przedszkolnej. Informacja ta zawierała m.in.: zasady rekrutacji, tj. kryteria naboru w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym (ustawowe i gminne), opis ogólny poszczególnych placówek wychowania przedszkolnego, liczbę miejsc w tych placówkach w rozbiciu na grupy wiekowe¹³, godziny pracy placówki, możliwość korzystania z wyżywienia, w tym dla dzieci cierpiących na alergię pokarmową lub chorobę wymagającą stosowania indywidualnej diety zgodnie z zaleceniami lekarza, oferowaną pomoc psychologiczno-pedagogiczną, oferowane dodatkowe zajęcia.

(dowód: akta kontroli str. 82-111)

Uchwałą Rady Gminy nr XXX/362/2016 z 25 stycznia 2017 r. ustalono zasady odpłatności za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne prowadzone przez Gminę. Zapewniono bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w wymiarze pięciu godzin dziennie, przez pięć dni w tygodniu, od poniedziałku do piątku w godzinach określonych w statucie przedszkoli¹⁴ (§ 2). Opłacie podlegało natomiast nauczanie, wychowanie i opieka w wymiarze przekraczającym pięć godzin dziennie,

¹¹ Do pobrania i wypełnienia w BIP Gminy (www.kornik.pl – strefa nauki/rekrutacja przedszkolna/nabór do przedszkoli).

¹² Strefa nauki/rekrutacja przedszkolna/nabór do przedszkoli.

¹³ Tj. grupy młodsze dla dzieci trzyletnich i czteroletnich oraz grupy starsze.

¹⁴ Dla dzieci w wieku do pięciu lat.

za każdą rozpoczętą godzinę zajęć. Do wyliczeń tej opłaty należało przyjąć godziny zadeklarowane (kwestie te opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Za jedną godzinę ustalono opłatę w wysokości 1 zł. (§ 3). W uchwale określono ulgi (50%) jak i zwolnienia z opłat (gdy z usług przedszkoli korzysta troje i więcej dzieci z tej samej rodziny - § 4).

(dowód: akta kontroli str. 28-31)

Uchwałą Rady Gminy nr XLV/595/2018 z 28 marca 2018 r. ustalono wysokość przedmiotowych opłat obowiązujących od dnia 28 maja 2018 r.¹⁵ Z treści uchwały usunięto regulacje dotyczące: wyliczania miesięcznej wysokości opłat na podstawie rozpoczętych oraz zadeklarowanych godzin zajęć. Podano w niej również, że czas pracy na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę określa dla każdej placówki ramowy rozkład dnia ustalony przez dyrektora przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 32-33)

1.3. Wykorzystywane w Gminie sposoby informowania o zasadach rekrutacji i warunkach zapewnienia wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 zapewniały rodzicom dzieci (w wieku od trzech do siedmiu lat) dostęp do tych informacji. W Gminie informacje te udostępniano wyłącznie w formie elektronicznej.

Na oficjalnej stronie internetowej Urzędu (a także w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy), w zakładce strefa nauki/rekrutacja szkolna/przedszkolna 2018/2019 zamieszczono link „rekrutacja do przedszkoli na rok szkolny 2018/2019”. Umożliwiono w ten sposób dostęp do ww. zarządzenia Burmistrza nr 11/2018 oraz uchwały Rady Gminy nr XLIII/ 575/2018. Na portalu dla rodziców¹⁶ znajdował się wniosek o przyjęcie kandydata do przedszkola na rok szkolny 2017/2018 oraz 2018/2019. System umożliwiał elektroniczne złożenie wniosku o przyjęcie i uzyskanie informacji zwrotnej w tym zakresie. Link „nabór do przedszkoli” przekierowywał rodziców do systemu naboru elektronicznego¹⁷, w którym ujęto: opis ogólny poszczególnych placówek wychowania przedszkolnego¹⁸, oferty poszczególnych placówek¹⁹. W trakcie trwania kontroli NIK w linku tym znajdowała się informacja o treści *„Rekrutacja elektroniczna do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych na rok szkolny 2018/2019 została zakończona”*. Zgodnie z § 14 ust. 2 umowy z podmiotem udostępniającym ten system komputerowy, kopie zapasowe zostały usunięte do końca października 2018 r. (brak możliwości wejścia do systemu).

(dowód: akta kontroli str. 82-111)

¹⁵ Utraciła moc uchwała nr XXX/362/2016.

¹⁶ www.gminakornik.przedszkola.vnabor.pl

¹⁷ „V...” (vEdukacja Nabór do Przedszkoli).

¹⁸ W tym: godziny pracy, możliwość wyżywienia, opiekę psychologa, przystosowanie do osób niepełnosprawnych, monitoring.

¹⁹ W tym wskazanie oddziałów i ich liczebności.

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

1. Uchwały Rady Gminy Nr XXXI/380/2017 i XLIII/575/2018 w sprawie określenia kryteriów branych pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli w kryteriach rekrutacji nie uwzględniały potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Pominięto w ten sposób wymóg określony w art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego.

Projekty tych obu uchwał, przygotowane zostały w Wydziale, przy współpracy z dyrektorami placówek oświatowych oraz radnymi. Ze złożonych wyjaśnień Kierownik Wydziału wynika m.in., że wobec ujęcia rodziców samotnie wychowujących dzieci w kryteriach ustawowych (art. 131 ust. 2 pkt 6 Prawa oświatowego) nie wskazywano ich w kryteriach gminnych.

(dowód: akta kontroli str. 20-27, 713-714)

NIK podkreśla, że ww. kryterium w świetle treści art. 131 ust. 2 pkt 6 oraz art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego, dotyczy zarówno pierwszego jak i drugiego etapu rekrutacji. W tym kontekście, w uchwale Rady Gminy odnoszącej się do drugiego etapu naboru, w celu spełnienia wymogów ustawowych, musi być ujęte kryterium uwzględniające potrzebę pogodzenia przez rodzica samotnie wychowującego kandydata obowiązków zawodowych z obowiązkami rodzinnymi.

2. W § 2 pkt 1 i 2 ww. uchwały Rady Gminy Nr XXXI/380/2017 wprowadzono kryteria, według których kandydat otrzyma dodatkowe punkty za korzystanie z pełnej dziesięciogodzinnej oferty (10 pkt) oraz korzystanie z rozszerzonej oferty, trzy godziny i więcej ponad podstawę programową (8 pkt.). Drugie z tych kryteriów ujęto również w § 2 pkt 4 ww. uchwały Nr XLIII/575/2018. Kryteria te nie są możliwe do zweryfikowania na dzień przeprowadzenia rekrutacji, gdyż wskazują zdarzenia przyszłe i niepewne. Regulacja ta nie spełniając wymogu jasności i transparentności legislacji podważa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁰ 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 poczucia pewności innym uczestnikom rekrutacji²¹.

Ze złożonych wyjaśnień Kierownik Wydziału wynika m.in., że takie rozwiązanie ułatwiało organizację pracy przedszkola i realizację podstawy programowej.

(dowód: akta kontroli str. 713-714)

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

²⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

²¹ 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.

3. W § 3 ust. 1 i 3 uchwały Rady Gminy Nr XXX/362/2016 z 25 stycznia 2017 r. - której projekt powstał w Wydziale, pod nadzorem radcy prawnego Urzędu i był konsultowany z dyrektorami placówek oświatowych oraz omawiany z radnymi Rady Gminy - określono, że opłacie podlega nauczanie, wychowanie i opieka za każdą rozpoczętą godzinę zajęć, a miesięczną wysokość opłaty ustala się m.in. na podstawie zadeklarowanej przez rodziców liczby godzin pobytu dziecka w przedszkolu.

Kierownik Wydziału opisała okoliczności przyjęcia ww. uchwały wskazując jednocześnie, że nie była ona przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody wielkopolskiego, a opłaty pobierano za godziny faktycznie odbyte.

(dowód: akta kontroli str. 28-31, 713-714, 723)

NIK wskazuje, że przyjęte rozwiązanie naruszało art. 14 ust. 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²² oraz art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych²³. Zgodnie z tymi przepisami, wysokość opłaty określana jest za godzinę zajęć. Niedopuszczalne jest zatem modyfikowanie tej ustawowej regulacji w sposób wykraczający poza przepis stanowiący oparcie prawne dla tej uchwały²⁴.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina terminowo podała do publicznej wiadomości zasady i harmonogram działań rekrutacyjnych do publicznych placówek wychowania przedszkolnego. W harmonogramie tym zawarto jednak regulacje mogące skutkować zgłaszaniem do postępowania uzupełniającego dzieci, co do których postępowanie odwoławcze było jeszcze w toku. W Gminie udostępniono rzetelną informację o zasadach i warunkach przyjmowania dzieci do tych placówek. Ustalono dodatkowe kryteria, wykorzystywane na drugim etapie rekrutacji, jednak nie uwzględniono w nich potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi. Nadto, część z nich odnosiła się do zdarzeń przyszłych i niepewnych. Określono opłatę za nauczanie, wychowanie i opiekę nad dzieckiem w przedszkolu, jednocześnie w sposób niedopuszczalny modyfikując ustawową regulację w tym zakresie. Opracowano jednolite dokumenty stosowane w procesie rekrutacji.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu faktycznego

2.1. Rada Gminy uchwałą nr XXXIII/434/2017 z 26 kwietnia 2016 r. przyjęła Strategię Rozwoju Gminy na lata 2017-2025. W dokumencie tym dokonano m.in. rozpoznania problemów społecznych, prognozowanych trendów rozwoju i planowanych kierunków rozwoju placówek opieki przedszkolnej oraz wskazano

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty. Art. 14 ust. 5a utracił moc z dniem 1 stycznia 2018 r.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2203. Weszła w życie 1 stycznia 2018 r.

²⁴ Por. uzasadnienia wyroków WSA we Wrocławiu z 16 lutego 2016 r. w sprawie IV SA/Wr 388/15 oraz WSA w Olsztynie z 17 lipca 2017 r. w sprawie II SA/OI 385/18 i z 25 października 2018 r. w sprawie II SA/OI 646/18.

mało miejsc w przedszkolach jako słabą stronę rozwoju Gminy. W ujętym w niej programie „Baza lokalowa i organizacja oświaty” jednym z projektów była „Rozbudowa i remonty bazy lokalowej i sportowej oświaty”, a jego celem była poprawa warunków nauki i pracy w szkołach i przedszkolach. W opisie podano, że system oświaty jest dobrze rozwinięty, a wydatki na oświatę i wychowanie są największą pozycją budżetową. Placówki przedszkolne są nowoczesne, kształcą na wysokim poziomie a przeprowadzone badania wykazały wysokie zadowolenie lokalnej społeczności z tej dziedziny życia. Zauważono jednak szybki wzrost demograficzny Gminy, który powoduje, że przedszkola są zbyt małe aby pomieścić wszystkich chętnych²⁵. W zadaniach powyższego projektu położono nacisk na rozwój placówek publicznych prowadzonych przez Gminę, poprzez m.in. budowę kompleksu edukacyjnego w Kamionkach (szkoła, przedszkole, żłobek), rozbudowę przedszkola w Szczodrzykowie oraz budowę przedszkola w Kórniku-Bninie. Natomiast w projekcie „Organizacja oświaty i wychowania, zajęcia pozalekcyjne” ujęto m.in. zadania dotyczące indywidualizacji procesu nauczania oraz stworzenia warunków do powstania nowych miejsc w przedszkolach i zapewnienia wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom.

Realizacja zadań inwestycyjnych, wynikających z opisanej Strategii, przedstawiała się następująco:

- przedszkole wraz ze żłobkiem w Kamionkach – przekazano do użytkowania w 2017 r.²⁶ uzyskując dodatkowe miejsca dla 150 dzieci (sześć oddziałów).
- rozbudowa przedszkola w Szczodrzykowie – rozpoczęcie budowy nastąpiło w 2018 r. a zakończenie przewidywane jest w 2019 r.²⁷, w wyniku której mają powstać dodatkowe trzy oddziały dla 75 dzieci.
- kompleks edukacyjny w Kórniku-Bninie – zaplanowany do budowy w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 121-301, 387)

2.2. Z analiz zapotrzebowania na usługi wychowania przedszkolnego (opracowanych w latach 2016-2017) oraz informacji o stanie realizacji zadań oświatowych Gminy wynika, że prognozy demograficzne bazujące na aktualnych danych z Urzędu Stanu Cywilnego oraz Wydziału Planowania Przestrzennego wskazywały, iż w najbliższych latach (czteroletnia perspektywa czasowa) na terenie Gminy będzie rodziło się około 360-410 dzieci rocznie. Analizy te dotyczyły wyłącznie osób zameldowanych. Wskazano w nich, że wiele osób nie melduje się w Gminie, pomimo zamieszkiwania na jej terenie. Powyższe analizy określały liczby dzieci w poszczególnych grupach wiekowych zamieszkałych na terenie Gminy, przewidywane liczby dzieci w poszczególnych grupach wiekowych, których rodzice mogli starać się o miejsca w przedszkolach (z założeniem 100% poziomu upowszechnienia wychowania przedszkolnego, za wyjątkiem dzieci w wieku od 2,5 do 3 lat których nie planowano do objęcia opieką przedszkolną). Analizy te

²⁵ Z przedłożonych analiz wynika, że liczba ludności zwiększyła się z 17.000 osób w 2005 r. do 25.000 osób w 2016 r.

²⁶ Całkowity koszt budowy przedszkola z wyposażeniem wynosił 6.428,7 tys. zł, w tym 699,9 tys. zł dofinansowania ze środków Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020.

²⁷ Planowany koszt przedsięwzięcia wynosił 3.773,8 tys. zł, w tym 999,9 tys. zł dofinansowania z WRPO.

sporządzano także w zakresie dostępności przestrzennej (dotyczących głównych miejscowości/wsi Gminy). Wskazano w nich również na liczbę dzieci z Gminy korzystających z przedszkoli w innych gminach (156 dzieci w roku szkolnym 2017/2018) a także liczbę dzieci z innych gmin uczęszczających do przedszkoli niepublicznych Gminy (28 dzieci w roku szkolnym 2017/2018).

W trakcie kontroli NIK na terenie Gminy zamieszkiwało²⁸ łącznie 1.766 dzieci w wieku od 2,5 roku do 6 lat (rok szkolny 2017/2018) oraz 1.803 dzieci w wieku od 2,5 roku do 6 lat (rok szkolny 2018/2019). Do objęcia opieką przedszkolną przewidywano wszystkie dzieci w wieku od trzech do sześciu lat. Na rok szkolny 2017/2018 oszacowano²⁹ 1.541 takich dzieci, a na rok szkolny 2018/2019 – 1.641.

W wyniku tych analiz uznano, że Gmina nie będzie w stanie zapewnić miejsca wszystkim ww. dzieciom w publicznych przedszkolach i punktach przedszkolnych, co znalazło swoje odzwierciedlenie w podjętych działaniach dotyczących uzupełnienia bazy o miejsca w niepublicznych placówkach wychowania przedszkolnego (co opisano w obszarze 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 115-349, 436)

**Stwierdzone
nieprawidłowości**

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

OCENA CZĄSTKOWA

W dokumentach odnoszących się do strategicznych kierunków rozwoju Gminy zawarto analizę funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego. W Urzędzie uwzględniano problemy społeczne w tym zakresie i prognozowane trendy rozwoju lokalnego. Rzetelnie określano liczbę dzieci przewidywanych do objęcia opieką przedszkolną na terenie Gminy, a dane te były podstawą do planowania liczby miejsc w poszczególnych placówkach wychowania przedszkolnego.

OBSZAR

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

**Opis stanu
faktycznego**

3.1. Rada Gminy uchwałą nr XXXVI/467/2017 z 26 lipca 2017 r., na podstawie art. 14a ustawy o systemie oświaty³⁰ ustaliła sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego.

(dowód: akta kontroli str. 51-54)

W skład sieci placówek wychowania przedszkolnego Gminy w roku szkolnym 2017/2018 wchodziły: cztery przedszkola (ogólnodostępne), sześć oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i jeden punkt przedszkolny. Wyżej wskazaną sieć od 1 września 2018 r. uzupełniało przedszkole publiczne prowadzone przez osobę fizyczną („Owocowy Zaulek”).

(dowód: akta kontroli str. 386, 438)

²⁸ Dane na dzień sporządzenia zestawień tabelarycznych (zmienne w czasie, ze względu na migrację ludności),

²⁹ Dane sporządzone w okresie grudzień-luty przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego

³⁰ Utracił moc z dniem 1 września 2017 r.

Postępowanie rekrutacyjne w badanym okresie prowadzone było do wskazanych 12 placówek wychowania przedszkolnego. Na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej³¹ (dalej: SIO) wynika, że liczba miejsc w placówkach publicznych wynosiła 940 (rok szkolny 2017/2018) i 1.141 (rok szkolny 2018/2019). Zwiększenie liczby miejsc wynikało z uruchomienia w 2018 r. przedszkola „Owocowy Zaulek” (150 miejsc) oraz wygospodarowania dodatkowych pomieszczeń i uruchomienia dodatkowych oddziałów w istniejących przedszkolach lub oddziałach przedszkolnych.

Natomiast liczba dzieci zameldowanych w Gminie przewidywanych do objęcia opieką przedszkolną (w wieku od trzech do sześciu lat) wynosiła odpowiednio 1.541 i 1.641 (szacowany niedobór miejsc wynosił odpowiednio około 600 i 500).

Sieć zapewniała wychowanie przedszkolne odpowiednio dla około 61,0% i 69,5%³² dzieci zameldowanych na terenie Gminy. Gmina nie dysponowała szacunkami dotyczącymi faktycznej liczby osób zamieszkałych na jej terenie, w tym liczby dzieci. Ze względu na znaczną migrację ludności³³, dane dotyczące liczby dzieci z roczników przedszkolnych zameldowanych w Gminie ulegały zmianie w okresie objętym kontrolą. Na przykład, według danych ewidencyjnych z 2016 r., dzieci urodzonych w 2014 r. (aktualnie dzieci czteroletnie) było 363, według danych z 2017 r. - 389 a w czasie prowadzenia kontroli NIK w ewidencji zarejestrowano 416 dzieci z tego rocznika. Wynika z tego, że na przestrzeni dwóch lat w Gminie zameldowano dodatkowo 53 dzieci, urodzonych w samym tylko 2014 r.

Sieć placówek publicznych prowadzonych przez Gminę uzupełniana była przez sieć niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego. W roku szkolnym 2017/2018 w Gminie było siedem niepublicznych przedszkoli i dwa punkty przedszkolne, które zapewniały łącznie 700 miejsc. Natomiast w roku szkolnym 2018/2019 w Gminie było sześć niepublicznych przedszkoli i dwa punkty przedszkolne, które zapewniały 582 miejsca.

Łącznie w publicznych i niepublicznych placówkach wychowania przedszkolnego w badanych latach szkolnych zapewniało opiekę przedszkolną wszystkim dzieciom zameldowanym na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 51-54, 350-386, 437)

3.2. Gmina prowadziła rekrutację do placówek wychowania przedszkolnego w systemie elektronicznym. Wykorzystanie tego systemu umożliwiło prowadzenie jednoczesnej rekrutacji do wszystkich placówek i pozwalało na uzyskiwanie przez organ prowadzący aktualnej i dokładnej informacji o procesie naboru, w szczególności o liczbie chętnych i wolnych miejsc. Zastosowanie tego rozwiązania dawało możliwość wprowadzenia jednolitych kryteriów naboru (które były automatycznie przeliczane przez system) i zapobiegało przyjmowaniu dzieci do kilku

³¹ O którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1900, ze zm.)

³² Wskaźniki odniesione do liczby urodzonych dzieci w rocznikach przedszkolnych, bez uwzględnienia liczby dzieci z Gminy uczęszczających do przedszkoli w innych gminach

³³ Kórnik jest jedną z gmin graniczących z Miastem Poznań.

przedszkoli jednocześnie. Nabór elektroniczny prowadzony był z wykorzystaniem zakupionego programu komputerowego. Narzędzie to umożliwiała:

- wprowadzanie i przeglądanie oferty wszystkich placówek,
- rejestrowanie przez rodziców wniosków o kontynuację wychowania przedszkolnego,
- rejestrację i weryfikację zgłoszeń,
- szeregowanie listy chętnych, a także generowanie list dzieci zakwalifikowanych i przyjętych oraz nieprzyjętych.

W trakcie trwania naboru na rok szkolny 2017/2018 Gmina dysponowała 914 miejscami w placówkach wychowania przedszkolnego. Deklaracji o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego w rozumieniu art. 153 ust. 2 Prawa oświatowego było 414 a wolnych miejsc³⁴ - 500. Nowych wniosków (art. 153 ust. 1 ww. ustawy) było 716. Tym samym zapewniono miejsca dla 70% dzieci, które zgłoszono do objęcia opieką przedszkolną. W wyniku podjętych działań, w nowopowstałym Przedszkolu w Kamionkach, uruchomiono dodatkowy oddział na 16 miejsc.

W trakcie trwania naboru na rok szkolny 2018/2019 Gmina dysponowała 1.123 miejscami w placówkach wychowania przedszkolnego. Deklaracji o kontynuacji było 543 a wolnych miejsc 580. Nowych wniosków było 675. Tym samym zapewniono możliwość przyjęcia 86% zgłoszonych dzieci. W wyniku podjętych działań, w Przedszkolu w Kamionkach, uruchomiono dodatkowy oddział na 24 miejsca (łącznie 190). Ponadto w Oddziale Szkoły Podstawowej w Robakowie (na 25 miejsc) utworzono dodatkowy oddział na 21 miejsc (łącznie 46).

W wyniku rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 niezakwalifikowanych, w rozumieniu art. 158 ust. 1 Prawa oświatowego, było 252 dzieci. Również nieprzyjętych w postępowaniu rekrutacyjnym (art. 158 ust. 3 i 4 Prawa oświatowego) było 252 dzieci. Po uruchomieniu dodatkowych miejsc (Przedszkole w Kamionkach, Oddział w szkole podstawowej w Kamionkach i Punkt Przedszkolny w Radzewie) liczba dzieci nieprzyjętych zmniejszyła się do 246. Dla tych dzieci wskazano miejsca w innych przedszkolach (art. 31 ust. 11 Prawa oświatowego).

W wyniku rekrutacji na rok szkolny 2018/2019 niezakwalifikowanych było 179 dzieci, a nieprzyjętych - 168. Dla tych dzieci wskazano miejsca w innych przedszkolach (patrz obszar 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

W analizowanych rekrutacjach nie było postępowań uzupełniających. Informacja o nieprowadzeniu postępowania uzupełniającego do przedszkoli została podana na stronie internetowej Urzędu (z uzasadnieniem „brak miejsc”) wraz z zapewnieniem, że do końca sierpnia dzieciom tym wskazane zostanie pisemnie miejsce w innym przedszkolu.

Na podstawie analizy danych dotyczących z czterech przedszkoli³⁵ stwierdzono, że:

- zadania dotyczące naboru w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 realizowane były zgodnie z terminarzami określonymi przez Gminę,
- z systemu naboru sporządzane były m.in. następujące wydruki: listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych w postępowaniu rekrutacyjnym, listy

³⁴ Tj. różnica liczby wszystkich miejsc i liczby deklaracji o ww. kontynuacji.

³⁵ Dobór próby (próba nr 1) – przedszkola do których złożono najwięcej wniosków o przyjęcie w roku szkolnym 2018/2019

kandydatów niezakwalifikowanych, dla których przedszkole było jednostką pierwszego wyboru, listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych,

- protokoły komisji rekrutacyjnych dotyczyły m.in. następujących spraw: analizy złożonych wniosków pod względem formalnym i prawnym, wyników naboru pierwszego i drugiego etapu postępowania rekrutacyjnego, przypadków niepotwierdzenia woli korzystania z usług placówki przez część rodziców i przyjęcia na te miejsca kolejnych kandydatów z listy, złożonych wniosków o uzasadnienie decyzji o nieprzyjęciu dziecka (i ponownej analizy przyznanych punktów).

W trakcie naborów na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 część rodziców dzieci nieprzyjętych składała zarówno wnioski o sporządzenie uzasadnienia odmowy przyjęcia kandydata do przedszkola jak i odwołania od decyzji komisji rekrutacyjnych, skierowane do dyrektorów przedszkoli. W ich uzasadnieniu wskazywano m.in. na: sytuację rodzinną i materialną, problemy logistyczne, brak możliwości zapewnienia opieki nad dzieckiem, błędnie przyznane punkty za odległość. Wyżej wymienione wnioski jak i odwołania zostały załatwione prawidłowo³⁶. W analizowanych czterech przedszkolach sposób ich rozpatrzenia był następujący:

- „Miś Uszatek” w Kórniku - sześć odwołań (tylko 2018/2019), żadnego nie uznano z powodu braku wolnych miejsc,
- „Kolorowy Świat” w Szczodrzykowie – w badanych okresach odpowiednio: 11 i 15 odwołań - żadnego nie uznano z powodu braku wolnych miejsc,
- „Cztery Pory Roku” w Kórniku – w badanych okresach odpowiednio: 15 i pięć odwołań, spośród których 17 nie uznano z powodu braku miejsc, a trzy rozpatrzono pozytywnie, uwzględniając że rodzeństwo uczęszcza do przedszkola oraz że błędnie przyznano punkty za odległość,
- placówka w Kamionkach – w badanych okresach odpowiednio pięć i 20 odwołań - żadnego nie uznano, z powodu braku wolnych miejsc.

W jednym przypadku dyrektor przedszkola zwróciła się do Burmistrza o potwierdzenie danych zawartych w oświadczeniach rodziców pięciorga dzieci przyjętych do przedszkola (rodzice dzieci nieprzyjętych wskazywali na nieprawdziwe oświadczenia tych rodziców). Weryfikacja danych potwierdziła nierzetelność oświadczeń, co skutkowało skreśleniem dzieci z listy przyjętych.

W ramach kontroli zarządczej Gminy nie zidentyfikowano ryzyka nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego. Ze złożonych wyjaśnień Sekretarza Gminy wynika, że powyższe ryzyko nie zostało uznane za istotne. W roku 2017 do Urzędu wpłynęły cztery skargi a w 2018 r. (do czasu kontroli) – sześć skarg. Żadna z nich nie dotyczyła spraw z zakresu opieki przedszkolnej.

(dowód: akta kontroli str. 82-111, 368-384, 388-392, 438-439, 704-705)

3.3. Wszystkim dzieciom zameldowanym na terenie Gminy w okresie objętym kontrolą zapewniono miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego.

³⁶ W oparciu o przedłożoną dokumentację pochodzącą z przedszkoli.

Na dzień 30 września 2017 r. w placówkach publicznych zapewniono opiekę dla 888 dzieci (przedszkola te dysponowały w tym czasie 914 wolnymi miejscami³⁷). Natomiast w placówkach niepublicznych zapewniono opiekę dla 400 dzieci (przedszkola te dysponowały w tym czasie 700 wolnymi miejscami).

Na dzień 30 września 2018 r. w placówkach publicznych zapewniono opiekę dla 1.082 dzieci (przedszkola te dysponowały w tym czasie 1.123 wolnymi miejscami³⁸). Natomiast w placówkach niepublicznych zapewniono opiekę dla 342 dzieci (przedszkola te dysponowały w tym czasie 582 wolnymi miejscami).

(dowód: akta kontroli str. 385-386)

Dyrektorzy przedszkoli przekazali Burmistrzowi w okresie od 15 do 23 maja 2017 r.³⁹ informacje zawierające listy dzieci, którym Gmina ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego, nieprzyjętych do danej placówki, w roku szkolnym 2017/2018. Listy te obejmowały 246 dzieci.

Natomiast w roku szkolnym 2018/2019 listy 168 nieprzyjętych dzieci przekazano Burmistrzowi w okresie od 11 do 14 maja 2018 r. Burmistrz odpowiednio: w lipcu 2017 r. oraz lipcu i sierpniu 2018 r., realizując obowiązek określony w art. 31 ust. 10 Prawa oświatowego, pisemnie wskazał rodzicom dzieci nieprzyjętych miejsca w placówkach niepublicznych, wyłonionych w otwartym konkursie ofert na dodatkowe placówki wychowania przedszkolnego. W 2017 r. z propozycji Burmistrza skorzystało 96 rodziców, a 150 nie. W 2018 r. z propozycji Burmistrza skorzystało 68 rodziców, a 100 nie.

Z powodu braku wolnych miejsc w placówkach publicznych wychowania przedszkolnego, do placówek tych nie przyjmowano dzieci zamieszkałych w innych gminach (dzieci takie przyjmowały przedszkola niepubliczne).

(dowód: akta kontroli str. 712)

Na podstawie analizy postępowań dotyczących 30 dzieci nieprzyjętych w postępowaniu rekrutacyjnym⁴⁰ stwierdzono, że:

- godziny sprawowania opieki przedszkola wskazanego w rekrutacji pokrywały się z godzinami sprawowania opieki w przedszkolu wskazanym przez Burmistrza,
- w przypadku 10 dzieci (których rodzice skorzystali z propozycji) odległości od domu do przedszkola wynosiły od jednego do 10 kilometrów,
- w przypadku 20 dzieci (których rodzice nie skorzystali z propozycji) odległości od domu do przedszkola wynosiły od dwóch do 15 kilometrów.

(dowód: akta kontroli str. 444-446)

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego⁴¹ w roku szkolnym 2017/2018 wynosił 76%⁴² (w tym w poszczególnych rocznikach⁴³ odpowiednio:

³⁷ Część dzieci pomimo przyjęcia do przedszkoli, nie skorzystało z opieki przedszkolnej lub utworzono dodatkowe oddziały, które nie zostały w pełni wykorzystane.

³⁸ Uwaga jak w poprzednim przypisie.

³⁹ Tj. część z nich po terminie określonym na 15 maja w § 3 ust 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 875).

⁴⁰ Dobór próby (próba nr 2) – z listy dzieci dla których wskazano miejsca w innej placówce wychowania przedszkolnego, w tym 20 dzieci których rodzice nie skorzystali z przedstawionej propozycji (10 skorzystało).

⁴¹ Wskaźnik procentowy dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym: iloraz dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (wiek 3-6 lat) w placówkach publicznych i niepublicznych do liczby dzieci zameldowanych.

70%, 76%, 77% i 82%), a w roku szkolnym 2018/2019 wskaźnik ten zwiększył się do 83% (w tym w poszczególnych rocznikach wynosił odpowiednio: 76%, 86%, 84% i 86%). Znaczny odsetek dzieci zameldowanych na terenie Gminy korzystał z wychowania przedszkolnego na terenie innych gmin (w badanych latach odpowiednio 158 i 178 dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 440-443)

3.4. Gmina zapewniła prawidłowe warunki organizacyjne i bezpieczeństwa realizacji opieki przedszkolnej. We wszystkich placówkach zapewniono:

- opiekę w grupach obejmujących dzieci w zbliżonym wieku⁴⁴, w których liczebność nie przekraczała 25 dzieci, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli⁴⁵,
- 1) możliwość korzystania z opieki w szerokim zakresie czasowym, w przedszkolach od godziny 6.30 do 16.30, a w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych od 7.00 do 17.00 oraz ustalono opiekę w dyżurujących placówkach w okresie wakacyjnym (dwa przedszkola w lipcu 2018 r., dwa w sierpniu 2018 r. oraz szkoła podstawowa w Kamionkach w lipcu i sierpniu 2018 r.)⁴⁶,
- 2) możliwość korzystania, z co najmniej pięciogodzinnej bezpłatnej opieki przedszkolnej: w przedszkolach zapewniano opiekę do 10 godzin, w oddziałach przedszkolnych – od ośmiu do dziesięciu godzin, a w punkcie przedszkolnym – pięć godzin,
- dostęp do placów zabaw, sali gimnastycznej oraz zaplecza kuchennego,
- 3) odpowiednie warunki lokalowe do realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, bez konieczności ponoszenia przez rodziców dodatkowych opłat na ten cel,
- 4) możliwość korzystania z wyżywienia (trzech posiłków w placówkach przedszkolnych, dysponujących własnym zapleczem kuchennym), w tym z diety bezmlecznej.

W żadnym z czterech przedszkoli nie podawano dzieciom leków.

Dla dzieci, których droga z domu do przedszkola przekraczała trzy kilometry, Gmina zapewniła bezpłatny transport i opiekę w czasie przejazdu. Gmina – zgodnie z art. 32 ust. 6 Prawa oświatowego – na podstawie zawartej umowy zwracała koszty przejazdu dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, których dowożenie zapewniali rodzice⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 695, 706-709, 711)

Na podstawie analizy dokumentacji wszystkich czterech przedszkoli ustalono, że:

[1] We wszystkich tych placówkach 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

⁴² W gminach wiejskich województwa wielkopolskiego średni wskaźnik wynosił 65%.

⁴³ Dzieci: trzyletnich, czteroletnich, pięcioletnich, sześcioletnich.

⁴⁴ Jednolite wiekowo albo łączące np. trzylatki i czterolatki albo pięcioletki i sześciolatki.

⁴⁵ Dz.U. poz. 649 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji przedszkoli.

⁴⁶ W przedszkolach niepublicznych również była prowadzona opieka przedszkolna w okresie wakacyjnym.

⁴⁷ Jeden przypadek wniosku o zwrot ww. kosztów.

przydatności obiektu budowlanego do użytkowania, wymagane art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁸. W rezultacie tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości lub usterek skutkujących ograniczeniami w użytkowaniu obiektów.

[2] We wszystkich tych przedszkolach przeprowadzano kontrole zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów, zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁴⁹. Obejmowały one również place zabaw. Stwierdzane usterki były usuwane (w tym ze środków Gminy, na podstawie zgłaszanych zapotrzebowań). W jednym przypadku (przedszkole „Misia Uszatka”) stwierdzono zagrożenie bezpieczeństwa i zwrócono się do Urzędu o: ustawienie znaku ograniczenia prędkości do 40 km/h i znaku „uwaga dzieci” oraz zainstalowanie progów ograniczających. Komisja Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przy Burmistrzu 21 września 2016 r. negatywnie zaopiniowała montaż ww. progów wskazując, że w rejonie tego przedszkola zachowany jest odpowiednie bezpieczeństwo ruchu pieszego. Nie odniesiono się jednak wprost do kwestii ustawienia ww. znaków.

[3] Nieprawidłowości nie wykazały przeprowadzone kontrole: ochrony przeciwpożarowej instalacji elektrycznej, przewodów kominowych, wentylacyjnych oraz urządzeń pomocniczo-kominowych, a także kontrole stanu sanitarnego.

(dowód: akta kontroli str. 418-435, 447-498, 692-703, 706-709, 750-751)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie zareagowano na pisma Dyrektor Przedszkola nr 1 im. Misia Uszatka w Kórniku z 2 czerwca 2016 r. i 10 lipca 2017 r. w których wskazywała ona na ponawiane zalecenia pokontrolne specjalisty do spraw BHP zawarte m.in. w protokole nr 01/2017 z 6 lipca 2017 r., dotyczące potrzeby umieszczenia w okolicy ww. przedszkola znaków drogowych ograniczenia prędkości do 40 km/h i „uwaga dzieci”, po obu stronach ulicy prof. Z. Steckiego.

Prowadzący sprawę pracownik Wydziału Eksploatacji Ruchu Urzędu przyznał, że przedmiotowa sprawa nie była dotąd omawiana na posiedzeniu Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przy Burmistrzu i zostanie skierowana na kolejne jej posiedzenie.

(dowód: akta kontroli str. 430-434, 749-751)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie zapewniono warunki do spełniania obowiązku i realizacji prawa do wychowania przedszkolnego. W 2017 r. uzyskano wyższy niż średni dla województwa poziom upowszechnienia tego wychowania, a w 2018 r. odnotowano dodatkowo poprawę ww. wskaźnika. Prawidłowo przygotowano i przeprowadzono nabór do placówek wychowania przedszkolnego, wykorzystując system

⁴⁸ Dz. U. z 2018 poz. 1202 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

elektroniczny. Podejmowano skuteczne działania, zmierzające do dostosowania oferty przedszkolnej do potrzeb ujawnionych w trakcie procesu rekrutacji. W efekcie wszystkim uprawnionym dzieciom zapewniono opiekę w placówkach wychowania przedszkolnego, realizowaną w prawidłowych i bezpiecznych warunkach, z tym że w przypadku jednego z przedszkoli w Urzędzie nie zweryfikowano sygnalizowanej zasadności umieszczenia w jego okolicy dodatkowych znaków drogowych, mających poprawić bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych

4.1. Uchwałą nr XVII/203/2016 z dnia 27 stycznia 2016 r. Rada Gminy przyjęła regulamin otwartego konkursu ofert dla niepublicznych przedszkoli na zapewnienie miejsc dla dzieci oraz określiła kryteria wyboru ofert⁵⁰. W regulaminie tym określono: zawartość ogłoszenia, miejsce zamieszczenia, zasady powołania komisji konkursowej, zasady składania ofert, zawartość ofert, wybór najkorzystniejszych ofert, termin ich składania (nie krótszy niż 21 dni od ogłoszenia), zawartość protokołu z posiedzenia komisji, ogłoszenia o wyniku konkursu. W załączniku nr 2 do uchwały ustalono osiem kryteriów dodatkowych⁵¹, a w § 6 ust. 2 załącznika nr 1 podano, że każdy członek komisji konkursowej może przyznać od 0 do 5 punktów za każde z kryteriów.

Zarządzeniem nr 54/2017 z 1 czerwca 2017 r. Burmistrz, na podstawie art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁵² oraz art. 90 ust. 1d ustawy o systemie oświaty ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania publicznego na rok szkolny 2017/2018, a zarządzeniem nr 60/2017 z 28 czerwca 2017 r. powołał pięcioosobową komisję konkursową (posiedzenie 29 czerwca 2017 r.). W ogłoszeniu o konkursie podano m.in. tryb i kryteria wyboru ofert, w tym kryteria ustawowe (art. 90 ust. 1b ww. ustawy) oraz dodatkowe (ujęte w załączniku nr 2 do uchwały Rady z 27 stycznia 2016 r.).

Zarządzeniem nr 47/2018 z 24 maja 2018 r. Burmistrz, na podstawie: art. 13 ustawy o wolontariacie, art. 22 ust. 1 i 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz przywołanej uchwały Rady ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania publicznego na rok szkolny 2018/2019, a zarządzeniem nr 62/2018 z 29 czerwca 2018 r. powołał pięcioosobową komisję konkursową (posiedzenie 2 lipca 2018 r.). W ogłoszeniu o konkursie podano m.in. tryb i kryteria wyboru ofert, analogiczne do przyjętych w 2017 r.

Z uzasadnień tych zarządzeń wynika, że przyczyną ogłoszenia konkursów był brak miejsc w przedszkolach publicznych (zdiagnozowany zarówno na etapie planowania naboru jak i po przeprowadzonych rekrutacjach).

⁵⁰ Uchwała obowiązywała zarówno w konkursie przeprowadzonym w 2017 r. i 2018 r.

⁵¹ Tj. [1] powierzchnia, jaka została przeznaczona na zbiorowy pobyt dzieci, [2] dotychczasowe doświadczenie oferenta w prowadzeniu przedszkola, [3] wyposażenie przedszkola w pomoce dydaktyczne, [4] wyposażenie placu zabaw przeznaczonego do dyspozycji dzieci, [5] wykształcenie i doświadczenie zawodowe osób zatrudnionych w przedszkolu, [6] zatrudnienie przez przedszkole dodatkowych specjalistów (...), [7] zapewnienie przez przedszkole oferty edukacyjnej dla dzieci z dysfunkcjami rozwojowymi, [8] zapewnienie przez przedszkole dodatkowych zajęć, realizowanych poza podstawą programową wychowania przedszkolnego.

⁵² Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm., dalej: ustawa o wolontariacie.

W załącznikach do tych zarządzeń zawarto elementy wymagane w art. 13 ust. 2 pkt 1-5 oraz częściowo 6 ustawy o wolontariacie, tj. informacje o: rodzaju zadania; wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania; zasadach przyznawania dotacji; terminach i warunkach realizacji zadania; trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert; terminie składania ofert. Nie zawarto w nich natomiast informacji o terminach dokonania wyboru ofert i 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 (art. 13 ust. 2 pkt 6 in fine i 7 ww. ustawy, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 638-691)

4.2. Komisje konkursowe, powołane ww. zarządzeniami Burmistrza, na podstawie złożonych ofert oraz analizy spełnienia wymogów określonych w ogłoszeniach o konkursie i ocenionych kryteriów, dokonały wyboru placówek niepublicznych wychowania przedszkolnego. Nie stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu prac tych komisji. Protokoły zawierały wszystkie elementy określone w § 7 ust. 1 załącznika nr 1 do ww. uchwały Rady Gminy.

Z protokołu z 29 czerwca 2017 r. wynika, że do konkursu przystąpiły trzy przedszkola niepubliczne (spełniające wymogi formalne⁵³ i merytoryczne) - komisja zaproponowała zawarcie umów z osobami prowadzącymi te przedszkola. Zarządzeniem Burmistrza nr 62/2017 z 29 czerwca 2017 r. zatwierdzono wyniki konkursu (ogłoszone w BIP Urzędu i na stronie internetowej Urzędu, a także wywieszone na tablicy ogłoszeń) a umowy zawarto 28 września 2017 r.

Z protokołu z 2 lipca 2018 r. wynika, że do konkursu przystąpiły cztery przedszkola niepubliczne (spełniające wymogi formalne i merytoryczne) - komisja zaproponowała zawarcie umów z osobami prowadzącymi te przedszkola. Zarządzeniem Burmistrza 97/2018 z 30 sierpnia 2018 r. zatwierdzono wyniki konkursu (ogłoszone w BIP Urzędu i na stronie internetowej Urzędu, a także wywieszone na tablicy ogłoszeń), a umowy zawarto 31 sierpnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 638-691, 710)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W załącznikach do dwóch zarządzeń nr 54/2017 i 47/2018 w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego z zakresu wychowania przedszkolnego nie zawarto elementów określonych w art. 13 ust. 2 pkt 6 in fine i 7 ustawy o wolontariacie, tj. informacji o: terminach dokonania wyboru ofert i 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.

⁵³ Za wyjątkiem jednego z nich, którego oferta została przyjęta warunkowo.

Ze złożonych wyjaśnień Kierownik Wydziału wynika, że nastąpiło to przez przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 638-691, 717)

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie opracowano regulamin otwartego konkursu ofert dla niepublicznych przedszkoli, na zapewnienie miejsc dla dzieci oraz określono kryteria wyboru ofert. Kryteria te były adekwatne do zidentyfikowanych potrzeb dzieci. Informacja o konkursie została ogłoszona ale nie zawierała wszystkich wymaganych elementów. Komisja konkursowa dokonała wyboru niepublicznych przedszkoli zgodnie z przyjętym regulaminem, uwzględniając obowiązujące kryteria.

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 uwzględnienia w gminnych kryteriach naboru do placówek wychowania przedszkolnego potrzeb rodziny, w której rodzic samotnie wychowujący kandydata musi pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi oraz wyeliminowania z ww. kryteriów deklarowanego przez rodziców czasu pobytu dziecka w tych placówkach,
- 2) 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,
- 3) zweryfikowanie zasadności umieszczenia w okolicy przedszkola nr 1 im. Misia Uszatka w Kórniku znaków drogowych: ograniczenie prędkości do 40 km/h oraz „uwaga dzieci”.

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, 31 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Wojciech Borówka
główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor
z up. Wicedyrektor
Tomasz Nowiński

.....
podpis

.....
podpis