



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.022.02.2018

Prezydent Miasta Mielca
Jacek Wiśniewski
Urząd Miejski w Mielcu;
39-300 Mielec, ul. Żeromskiego 26

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Mielcu Ul. Żeromskiego 26, 39-300 MIELEC
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Wiśniewski, Prezydent Miasta Mielca, od dnia 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: - Daniel Kozdęba, Prezydent Miasta od dnia 9 grudnia 2014 r. do dnia 28 lutego 2018 r., - Jan Myśliwiec, Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta wykonywał zadania Prezydenta Miasta od dnia 5 lipca 2017 r. do dnia 28 lutego 2018 r. ¹ , - Fryderyk Kapinos, pełnił funkcję Prezydenta Miasta od dnia 8 marca 2018 r. do dnia 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	• Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy. • Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej. • Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej. • Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 marca 2017 r. do dnia 14 grudnia 2018 r. (nabór na lata 2017/2018 i 2018/2019) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Kazimierz Ramocki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/141/2018 z dnia 25 października 2018 r. (akta kontroli str. 1-2, 3-5)

¹ W związku długotrwałą chorobą i śmiercią Prezydenta Miasta,

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Mielcu w latach 2017/2018 i 2018/2019 funkcjonowało 12 publicznych przedszkoli z liczbą oddziałów przedszkolnych odpowiednio 69 i 70, co w pełni zaspokajało potrzeby mieszkańców związane z zapotrzebowaniem na opiekę przedszkolną.

Liczba miejsc w przedszkolach, po uwzględnieniu również miejsc oferowanych przez przedszkola niepubliczne była adekwatna do potrzeb. Odsetek dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym wynosił 88%. Zapewniono warunki do realizacji prawa dzieci w wieku 3-7 lat do korzystania z wychowania przedszkolnego, w tym dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (przedszkola integracyjne).

Ustalono zasady i warunki przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, zapewniono prawidłową organizację rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego, a proces rekrutacji monitorowano elektronicznie w celu zapewnienia miejsc w przedszkolach, odpowiednio do potrzeb. Prowadzono bieżącą, analizę potrzeb w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku od 3-5 lat zamieszkałych/zameldowanych na terenie Gminy Miejskiej Mielec (w dalszej treści Gmina lub Miasto) oraz liczby dzieci zobowiązanych do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w oparciu o dane z ewidencji ludności.

Zagwarantowano prawidłowe warunki organizacyjne do realizacji wychowania przedszkolnego w zakresie: czasu opieki, możliwości korzystania z wyżywienia, warunków do realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, możliwości korzystania z placu zabaw.

Zapewniono bezpłatny transport do placówek wychowania przedszkolnego uprawnionym dzieciom, jak również opiekę przedszkolną w miesiącu wakacyjnym roku szkolnego 2017/2018. W przypadku nieprzyjęcia dziecka do przedszkola Prezydent w porozumieniu z dyrektorami przedszkoli wskazywał rodzicom inne placówki wychowania przedszkolnego, których czas pracy był zbliżony i które zlokalizowane były na terenie Miasta, a odległość między nimi nie przekraczała 3 km.

Prezydent Mielca sprawował nadzór nad przestrzeganiem przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w przedszkolach poprzez egzekwowanie wymaganych kontroli wewnętrznych dokonywanych przez placówki. We wszystkich 12 publicznych przedszkolach zapewniono prawidłowe warunki bezpieczeństwa realizacji opieki przedszkolnej.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- braku ustalonej sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto,

- braku skutecznego nadzoru Urzędu nad działalnością przedszkoli publicznych, co doprowadzało do przypadków przekraczania liczby 25 dzieci w poszczególnych oddziałach przedszkolnych,

- zastosowaniu przez Miasto w drugim etapie rekrutacji do przedszkoli publicznych kryterium wieku dzieci, co nie znajdowało uzasadnienia w obowiązujących przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe*⁴. Przyznając zwiększoną ilość punktów wyłącznie dzieciom w wieku sześciu lat nie przewidziano podobnego przywileju dla innych dzieci zobowiązanych do odbycia wychowania przedszkolnego zgodnie z art. 31 ust. 2 i ust. 5 *Prawa oświatowego*.

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

⁴ Dz. U.2018.996 j.t.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Zasady i warunki przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego

Opis stanu faktycznego

W dniu 29 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Mielcu (w dalszej treści Rada) podjęła uchwałę⁶ o zmianie uchwały w sprawie określenia kryteriów naboru do przedszkoli miejskich na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, przyznania im punktów oraz dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów⁷.

W załączniku do uchwały podano kryteria naboru do przedszkoli miejskich w roku szkolnym 2017/2018, punkty przyznane dla każdego z sześciu kryteriów oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia poszczególnych kryteriów.

Rada powołując się na art. 20c ust. 4 i ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁸ przyjęła, że na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego⁹ do przedszkoli miejskich, komisja rekrutacyjna powinna uwzględniać:

- dziecko sześciolatek zameldowane na terenie Miasta - 150 punktów,
- dziecko pięcioletnie, dziecko czteroletnie oraz dziecko trzyletnie zameldowane na terenie Miasta – 40 punktów,
- pracę lub realizowane studia rodziców (lub prawnych opiekunów dziecka) – po 20 punktów za każdego pracującego lub studiującego rodzica,
- zadeklarowaną w oświadczeniu liczbę godzin pobytu dziecka w przedszkolu – 1 pkt za każdą godzinę, nie więcej niż 10 punktów,
- kontynuowanie edukacji przedszkolnej w przedszkolu przez rodzeństwo dziecka – 45 punktów,
- zamieszkiwanie na terenie Miasta i rozliczanie podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz Miasta – 19 punktów.

Dokumentem wystarczającym dla potwierdzenia każdego z ww. kryteriów było oświadczenie obojga rodziców lub oświadczenia każdego z rodziców odrębnie (kryteria dotyczące wykonywania pracy/studiowania oraz zamieszkania i placenia podatków w Mieście).

W dniu 25 stycznia 2018 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie określenia kryterium naboru do przedszkoli miejskich na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego, przyznania im punktów oraz dokumentów niezbędnych do potwierdzenia tych kryteriów¹⁰, na rok szkolny 2018/2019.

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

⁶ Nr XXIX/290/2016

⁷ Pierwotną uchwałę w tej sprawie Rada Miejska podjęła w dni 4 lutego 2016 r.

⁸ Dz.U.2018.1457 j.t. ze zm. Przepis, na który powołała się Rada przestał obowiązywać z dniem 26 stycznia 2017 r.

⁹ Tj. po uwzględnieniu w pierwszej kolejności wszystkich kryteriów podanych w art. 131 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1998 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2018.996 j.t.). Kryteria tej samej treści były również podane w przywołanym, nieobowiązującym przepisie 20 c ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

¹⁰ Nr XLII/425/2018

Rada uchwałała te same kryteria, co w roku poprzednim, tj. tę samą treść, identyczną wysokość punktów oraz identyczny sposób potwierdzania spełniania kryterium.

Projekty obydwu uchwał przygotował pracownik samorządowy Urzędu – koordynator do spraw przedszkoli.

Projekty uchwał akceptowali m. in. prezydent miasta, zastępca prezydenta merytorycznie nadzorujący zakres spraw, radca prawny.

W uzasadnieniu do uchwał podano, że przyjęte kryteria, powinny uwzględniać zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i rodziny oraz lokalnych potrzeb społecznych. Podano, że kryteria będą miały zastosowanie do przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego dla dzieci ubiegających się o przyjęcie do przedszkola w przypadku równorzędnych wyników uzyskanych na pierwszym etapie postępowania rekrutacyjnego lub jeżeli po zakończeniu tego etapu publiczne przedszkole nadal dysponuje wolnymi miejscami.

Zarówno w uchwale w sprawie określenia kryterium naboru do przedszkoli miejskich na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego przyjętej na rok szkolny 2017/2018, jak i na rok szkolny 2018/2018 Rada uchwałała, że w przypadku, gdy liczba wniosków, które uzyskały taką samą ilość punktów, przekracza ilość wolnych miejsc w przedszkolu, komisja rekrutacyjna ustala kolejność przyjęcia dokonując publicznego losowania.

W wyjaśnieniach Prezydent Miasta podał, że: przygotowując ww. uchwały, ustawodawca oddzielnie wskazał wiek dziecka, któremu Gmina ma obowiązek zapewnienia wychowania przedszkolnego oraz *wiek dzieci, które mają tylko prawo do uczestniczenia w wychowaniu przedszkolnym*. Gmina „zawsze” przyjmowała takie kryterium, jak wiek kandydatów, a *nadzór wojewody nie uchylił, ani nie zakwestionował zapisów powyższych uchwał*.

Prezydent Miasta wyjaśnił również, że ustawodawca zobowiązując organ prowadzący przedszkola publiczne do podania kryteriów przyjęcia kandydatów do tych przedszkoli, jednocześnie zawęził zbiór kryteriów do sześciu pozycji, pozostawiając Radzie swobodę w ustalaniu kryteriów i przyznawania punktów w określonej wysokości. W sytuacji równorzędności uzyskanych punktów przez kandydatów na drugim etapie rekrutacji, organ prowadzący przedszkola tylko poprzez publiczne i transparentne losowanie mógł ustalić listę osób przyjętych do przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 22, 23 - 25)

W dniu 9 marca 2015 r. Prezydent Miasta Mielca, wydał zarządzenie¹¹ w sprawie określenia wzoru wniosku o przyjęcie dziecka do prowadzonego przez Gminę (...) przedszkola miejskiego. We wniosku podano kryteria stosowane w całym postępowaniu rekrutacyjnym. W pierwszej kolejności podano kryteria ustawowe (wielodzietność, niepełnosprawność¹², samotne wychowywanie dziecka, pieczę zastępczą). Następnie podano kryteria określone przez organ prowadzący, tj. kryteria przywołane powyżej w wystąpieniu. Doprecyzowano, że:

- przez pracę rodziców należy rozumieć również prowadzenie gospodarstwa rolnego oraz pozarolniczą działalność rodziców,
- pod hasłem kontynuowanie edukacji przedszkolnej w przedszkolu przez rodzeństwo, mieściło się oświadczenie o rodzeństwie uczęszczającym do przedszkola, najbliższej szkoły, żłobka.

Wniosek wymagał podania szczegółowych danych dotyczących dziecka (w tym numeru PESEL), adresów zamieszkania i zameldowania dziecka oraz rodziców/opiekunów. Wymagano potwierdzenia pozostałych czterech kryteriów

¹¹ Nr 75/2015

¹² kryterium niepełnosprawności dotyczyło również rodziców i rodzeństwa kandydata. Podano zatem 7 kryteriów ustawowych.

ustanowionych przez Miasto poprzez złożenie pisemnych poświadczeń rodziców. Również poświadczenie kryterium ustawowego dotyczącego wielodzietności ograniczało się do złożenia oświadczenia rodziców. Spełnianie pozostałych trzech kryteriów ustawowych, należało uwiarygodnić przez przedłożenie dokumentu potwierdzającego, tj. oryginału lub kopii poświadczonej notarialnie, urzędowo poświadzonego odpisu lub wyciągu z dokumentu, lub też kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez rodzica kandydata.

W ogłoszonych przez Miasto zasadach rekrutacji do przedszkoli na rok szkolny 2018/2019 (strona internetowa Miasta) podano, że:

- oświadczenie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Składający oświadczenie jest zobowiązany do zawarcia w nim klauzuli o treści „*Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (art. 150 ust. 6 ustawy Prawo oświatowe)*”,
- przewodniczący komisji rekrutacyjnej mógł żądać od rodziców – w określonym terminie – dokumentów potwierdzających okoliczności podane w oświadczeniu lub zwrócić się do Prezydenta Miasta o potwierdzenie okoliczności zawartych w oświadczeniu.

Wniosek o przyjęcie dziecka mógł być jednocześnie złożony nie więcej niż do trzech przedszkoli publicznych. W tego typu przypadkach, wnioskodawca zobowiązany był do podania listy tych przedszkoli – w kolejności od najbardziej do najmniej preferowanych.

W statutach przedszkoli publicznych (próba badawcza - przedszkola nr: 6, 9, 16, 20), w rozdziałach odnoszących się do przyjmowania dzieci do przedszkola podano, że:

- rekrutację prowadzi się w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- zasady i kryteria rekrutacji określa podstawa prawna: *Prawo oświatowe*,
- przepisy prawa miejscowego,
- dzieci 6-letnie są zobowiązane do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego,
- dzieci 3-5 lat mają prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego (akta kontroli str. 26 – 30, 31 – 38, 39 - 137)

1.2 i 1.3 Informowanie mieszkańców o dostępnych miejscach w placówkach wychowania przedszkolnego, warunkach realizacji oraz odpłatności za opiekę oraz o zasadach ubiegania się o miejsce. Sposoby informowania mieszkańców o zasadach rekrutacji i warunkach zapewnienia wychowania przedszkolnego.

Prezydent Miasta w dniu 7 lutego 2017 r. wydał zarządzenie w sprawie określenia, terminów przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego, w tym terminów składania dokumentów do publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę na rok szkolny 2017/2018¹³. Zarządzenie wydano powołując się na art. 204 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe*¹⁴. Zgodnie z przywołanym przepisem organ prowadzący przedszkola publiczne miał obowiązek do dnia 15 kwietnia 2017 r. ogłosić o ww. terminach.

¹³ Nr 757/2017

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 60

Podano terminy (daty) dla pięciu kolejnych czynności stanowiących o całym procesie przyjmowania dzieci do przedszkoli publicznych, oddzielnie dla postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego, tj.:

- składania wniosków o przyjęcie wraz z niezbędnymi dokumentami,
- weryfikacji przez komisję ww. wniosków,
- podania do publicznej wiadomości listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych,
- potwierdzenia przez rodzica woli przyjęcia dziecka do przedszkola (pisemne oświadczenie),
- podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych.

Rekrutacja zasadnicza rozpoczynała się w dniu 13 lutego, kończyła w dniu 20 marca 2017 r.. Rekrutacja uzupełniająca rozpoczynała się w dniu 10 kwietnia, kończyła w dniu 5 maja 2017 r..

Zgodnie z art. 154. ust. 1, pkt. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe* organ prowadzący przedszkola publiczne zobowiązany był do ogłoszenia terminów przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego do przedszkoli, na rok szkolny 2018/2019 do końca stycznia 2018 r. Prezydent Miasta w myśl delegacji określonej w art. 29 ust. 2 pkt. 2 cyt. powyżej ustawy wydał zarządzenie w tej sprawie w dniu 30 stycznia 2018 r.¹⁵, po czym w dniu 23 lutego 2018 r. wydał zarządzenie zmieniające wydane zarządzenie¹⁶. W obydwu tych zarządzeniach podano daty kolejnych czynności rekrutacyjnych, takich jak w cyt. powyżej zarządzeniu na rok szkolny 2017/2018.

Prezydent Miasta zmieniając wydane w terminie ustawowym zarządzenie, przesunął/opóźnił proces przyjmowania do przedszkoli o ponad 1 tydzień. Pierwotnie cały proces powinien zaczynać się w dniu 5 marca i kończyć w dniu 27 kwietnia 2018 r. W zmienionym (obowiązującym) zarządzeniu, przyjmowanie do przedszkoli publicznych zaplanowano rozpocząć w dniu 13 marca i zakończyć w dniu 7 maja 2018 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia w wydaniu zarządzenia sprawie określenia terminów przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli na rok 2018/2019, była potrzeba dostosowania zarządzenia do terminu wejścia w życie uchwały Rady w sprawie określenia kryteriów naboru do przedszkoli gminnych. Z przyczyn niezależnych od Miasta nastąpiło opóźnienie w ogłoszeniu tej uchwały w dzienniku urzędowym województwa podkarpackiego i w związku z tym, Gmina czekała na wejście w życie tych przepisów, tj. na dzień 12 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 22, 23 - 25)

Urząd na stronie internetowej¹⁷ publikował zasady rekrutacji do publicznych przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina.

Podano, że przedstawione kryteria i podane terminy dotyczą wyłącznie rodziców, którzy chcą po raz pierwszy zapisać swoje dziecko do przedszkola w Mielcu lub zmienić dziecku dotychczasowe przedszkole. Kontynuacja edukacji przedszkolnej w dotychczasowym przedszkolu odbywa się na podstawie deklaracji rodziców o zamiarze dalszego uczęszczania dziecka do danej jednostki – w terminie 7 dni poprzedzających termin rozpoczęcia postępowania rekrutacyjnego¹⁸.

W informacjach dotyczących roku szkolnego 2017/2018 podano kryteria stosowane przy postępowaniach rekrutacyjnych, tj. w pierwszej kolejności ustawowe wynikające z *Prawa oświatowego*, następnie kryteria stosowane w drugim etapie

¹⁵ Nr 1119/2018

¹⁶ Nr 1157/2018

¹⁷ www.mielec.pl///

¹⁸ Zgodnie z art. 153 ust. 2 ustawy *Prawo oświatowe*.

rekrutacji – ustalone przez Radę Miejską. Podano również terminy poszczególnych etapów postępowania rekrutacyjnego ustalone przez Prezydenta Miasta.

W informacjach dotyczących roku 2018/2019 podano, że rekrutacja po raz pierwszy zostanie przeprowadzona z wykorzystaniem systemu informatycznego. Przekazano ogólne zasady prowadzenia tej rekrutacji, podano adresy internetowe do aktualnych postanowień prawa miejscowego regulujących zasady prowadzenia rekrutacji (cyt. już w wystąpieniu kryteria i terminy rekrutacji) oraz do szczegółowego instruktażu dla rodziców dotyczącego korzystania i obsługi systemu komputerowego, w tym pozyskiwania wymaganych przez system dokumentów¹⁹. W informacjach podano również (oddzielny plik) szczegółowe dane dotyczące rekrutacji uzupełniającej do przedszkoli na rok 2018/2019. Podano zasady i terminy tej rekrutacji oraz ilości wolnych miejsc oddzielnie dla każdego z przedszkoli, z zaznaczeniem czy dotyczą one oddziałów 5-cio, czy 10-cio godzinnych.

Poprzez przedmiotową stronę internetową użytkownik mógł mieć dostęp do informacji dotyczącej każdego z 12 publicznych przedszkoli funkcjonujących w Mieście. Dla każdego z 12 przedszkoli podano:

- nazwę, numer i adres przedszkola,
- numery telefonów, adres poczty elektronicznej i stronę internetową,
- godziny otwarcia placówki²⁰,
- dane dyrektor przedszkola.

Dane w ww. zakresie były podane również dla przedszkoli niepublicznych funkcjonujących w Mieście.

Stwierdzono, że poprzez dostęp do stron internetowych przedszkoli uzyskiwano dostęp do szczegółowych informacji dotyczących funkcjonowania poszczególnych placówek, w tym przykładowo: godzin funkcjonowania placówki.

W Mielcu zadania z zakresu wychowania przedszkolnego realizowały wyłącznie przedszkola. Szkoły podstawowe w Mielcu nie prowadziły oddziałów przedszkolnych.

W informacjach internetowych - zasadach rekrutacji do publicznych przedszkoli, nie podawano informacji dotyczących odpłatności za wychowanie przedszkolne. Ustalono, że Rada Miejska uchwaliła zasady²¹ w sprawie czasu prowadzenia bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach prowadzonych przez Gminę (...) oraz określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego:

- na rok szkolny 2017/2018 – bezpłatnie przez dzieci w wieku do pięciu lat, w wymiarze pięć godzin dziennie (od godz. 7³⁰ do godz. 12³⁰) w oddziałach 10 godzinnych. Płatność w wysokości 1 zł, za każdą rozpoczętą godzinę powyżej ww. określonego czasu,
- na rok szkolny 2018/2019 – bezpłatnie przez uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą sześć lat, w wymiarze pięć godzin dziennie – w godzinach określonych przez statuty poszczególnych przedszkoli. Po przekroczeniu ww. czasu opłata wynosiła 1 zł za każdą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego.

Ustalono, że dostęp do informacji o wysokości opłat ustalonych przez Radę Miejską, można było uzyskać poprzez strony internetowe poszczególnych miejskich przedszkoli.

¹⁹ Np. formularzy wniosku o przyjęcie, oświadczeń rodziców, czy deklaracji kontynuacji edukacji przedszkolnej

²⁰ Przedszkola publiczne w Mielcu pracowały od godz. 6 (11 przedszkoli, jedno od 6³⁰), do godz. 16 (pięć przedszkoli) i do 16³⁰ (sześć przedszkoli) oraz jedno do godz. 17 (to, które rozpoczynało pracę o 6³⁰),

²¹ Odpowiednio: Nr XXIX/289/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. i Nr XLII/426/2018 z dnia 25 stycznia 2018 r.

W informacjach internetowych podano, o wynikających z przepisów art. 158 ust. 6 – 9 *Prawa oświatowego*, możliwościach odwoływania się od rozstrzygnięć komisji rekrutacyjnej. Przedstawiono ustawowy tryb odwołania (podano adresatów i terminy składania odwołań).

Nie stwierdzono w Urzędzie innych udokumentowanych form informowania mieszkańców Miasta o zasadach rekrutacji, ww. terminach, czy opłatach za wychowanie przedszkolne.

(akta kontroli str. 31 – 38, 138 – 141, 142 - 168)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zastosowanie przez Miasto w drugim etapie rekrutacji do przedszkoli publicznych kryterium wieku dzieci nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach *Prawa oświatowego*. Treść art. 31 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 8 *Prawa oświatowego* nie premiuje w żaden sposób dzieci, które są obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne. W związku z tym żaden przepis obowiązującego prawa nie daje szczególnych preferencji sześciolatkom kandydatom, czy też kandydatom w innym, określonym wieku. Wszyscy uprawnieni kandydaci powinni być traktowani niezależnie od ich wieku. Brzmienie art. 31 ust. 4 i 5 ustawy – *Prawo oświatowe* nakładając na sześciolatków obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu nie daje podstaw do szczególnego traktowania omawianej grupy adresatów podczas rekrutacji do gminnych przedszkoli.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie ustalono zasady i warunki przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego i rzetelnie informowano o nich mieszkańców Gminy. Rada ustaliła dodatkowe kryteria naboru, wykorzystane na drugim etapie rekrutacji, zapewniając jak najpełniejszą realizację potrzeb dziecka i jego rodziny oraz uwzględniając lokalne potrzeby społeczne. Jako stan nieprawidłowy należy uznać przyznanie dodatkowych przywilejów wyłącznie dzieciom sześciolatkom.

Na lata szkolne 2017/2018 prawidłowo ustalono terminarz działań rekrutacyjnych i opracowano jednolite dokumenty stosowane w procesie rekrutacyjnym.

Prezydent Miasta ogłaszając terminy przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego i postępowania uzupełniającego do przedszkoli, na rok szkolny 2018/2019, nie dotrzymał ustawowego terminu wydając ostateczne zarządzenie w tej sprawie po upływie trzech tygodni od przywołanego powyżej terminu.

Rada uchwalając zasady odpłatności z pobyt dzieci w przedszkolach na rok szkolny 2017/2018 ustaliła, że odpłatność obowiązywała za każdą rozpoczętą godzinę powyżej wymiaru 5 godz., co w ocenie NIK stanowiło nieprawidłową interpretację zasady przyjętej w *Prawie oświatowym* stanowiącej wyłącznie o czasie przekraczającym ustawowy wymiar bezpłatnych zajęć.

Podobnie nie znajdowała uzasadnienia w *Prawie oświatowym* przyjęta przez Radę Miejską w cyt. powyżej uchwale zasada, według której bezpłatny był udział w pięciu pierwszych – określonych czasowo – godzinach pobytu dziecka w przedszkolu.

Rada podejmując uchwałę w ww. sprawach na rok 2018/2019 zmieniła zasady obowiązujące w roku 2017/2018 przyjmując, że odpłatność za pobyt w przedszkolu dotyczy każdej godziny korzystania z wychowania przedszkolnego, a niepłatne godziny wychowania przedszkolnego określają statuty poszczególnych przedszkoli.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że proces losowania stosowany przez komisje rekrutacyjne na drugim etapie rekrutacji do przedszkoli nie stanowił „nowego – dodatkowego” kryterium ustanowionego przez Gminę. Losowanie było narzędziem stosowanym przez komisje rekrutacyjne w trakcie przeprowadzania procesu rekrutacji. Wprawdzie losowanie kandydatów do przedszkoli nie znajduje żadnego uzasadnienia w obowiązujących przepisach *Prawa oświatowego*, to jednocześnie należy zauważyć, że ustawodawca nie przewidział działań/narzędzi w przypadkach

gdy kandydaci do przedszkoli otrzymali identyczną liczbę punktów, a liczba miejsc jest ograniczona.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej.

Opis stanu faktycznego

2.1 Strategie i plany rozwoju Gminy z uwzględnieniem funkcjonowania i rozwoju publicznych placówek wychowania przedszkolnego.

Rada Miasta powołując się na przepisy zawarte art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*²² podejmowała uchwały w sprawie wieloletnich planów i strategii rozwoju Miasta. W kolejności chronologicznej podejmowano uchwały ww. sprawach, w których uwzględniano również zadania z zakresu opieki przedszkolnej:

- Uchwała z dnia 26 września 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Mielca na lata 2014 - 2021²³. Analizę w zakresie problemów, trendów i perspektyw demograficznych Miasta przeprowadzono na podstawie danych demograficznych z lat 2010 - 2012. W rozdziale poświęconym zasobom umożliwiającym rozwiązywanie problemów społecznych, wyodrębniono podrozdział poświęcony przedszkolom miejskim. Podano listę przedszkoli publicznych i listę przedszkoli niepublicznych, z uwzględnieniem liczby dzieci uczęszczających do każdego z przedszkoli. W części Strategii odnoszącej się do przyjętych celów strategicznych, operacyjnych i kierunków działań – służących rozwiązywaniu problemów społecznych Mielca – nie stwierdzono odniesień do zadań związanych funkcjonowaniem i perspektywami rozwoju wychowania przedszkolnego.

- Uchwała z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Mielca na lata 2015 – 2020 z prognozą do roku 2025. Jednym z celów strategicznych Miasta przyjętym w Strategii była – *Poprawa warunków prowadzenia edukacji i opieki nad małym dzieckiem w Mieście*. Działania, które miały pomóc w realizacji cyt. celu to m. in.: poprawa stanu materialnego infrastruktury szkolnej (na wszystkich poziomach kształcenia) i budowa i rozbudowa i doposażenie bazy przedszkolnej i żłobkowej. W wykazie przedsięwzięć inwestycyjnych – realizowanych w ramach projektu *Rewitalizacja* – przewidziano nakłady wysokości 1 mln zł w 2017 i 1 mln zł w 2018 r. z przeznaczeniem na „rozwój edukacji przedszkolnej”.

Poza podaniem listy funkcjonujących przedszkoli na terenie Miasta w Strategii nie odniesiono się do spraw związanych z wychowaniem przedszkolnym. W dokumencie zawarto rozdział - *ocena stanu Miasta i potrzeby mieszkańców* – sporządzony na podstawie analizy badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców²⁴. Mieszkańcy oceniając warunki życia w Mieście, stworzyli listę elementów deficytowych z zakresu usług społecznych. Mieszkańcy w przedmiotowym zestawie liczącym 15 elementów nie umieścili problemów związanych z wychowaniem przedszkolnym dzieci. Oceniając *dostęp do przedszkoli i żłobków*, 28,5% ankietowanych stwierdziło, że są one bardzo dobre i dobre, 26,1% - że są średnie, a 22,5% że są słabe lub bardzo słabe.

- Uchwała z dnia 22 czerwca 2018 r. o zmianie uchwały sprawie uchwalenia Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Mielca na lata 2016 – 2023²⁵.

²² Dz. U. 2018.994 j.t. ze zm.

²³ Nr XLIII/379/2014,

²⁴ 855 ankiet,

²⁵ Nr XLIX/482/2018,

Dokonując diagnozy zjawisk społecznych oparto się o dane demograficzne z lat 2010 – 2015. Z analizy demograficznej wynikało, że na przestrzeni ww. lat ludność Mielca zmniejszyła się o 2 %, tj. z 61.341 do 60.122. Odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym w Mielcu (dzieci i młodzież) zmniejszył się z 17,5% w 2010 r. do 17,0% w 2015 r. W 2014 r. wskaźnik przyrostu naturalnego w Mieście (na 1000 ludności) wynosił 0,3.

W rozdziale – *Infrastruktura edukacyjna* podano listę przedszkoli publicznych (12), listę przedszkoli niepublicznych (9) i przedszkola dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (2 – niepubliczne). W 2014 r. odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym wynosił 88,2%, podczas gdy w kraju – 79,4%, w całym województwie podkarpackim – 73,6%, ale w samych miastach województwa – 95,2%. Na jedno miejsce w placówkach wychowania przedszkolnego w Mielcu przypadało 0,81 dzieci w wieku 3-5 lat, co oznaczało, że było więcej miejsc w przedszkolach, niż dzieci.

W diagnozie Programu Rewitalizacji podano *listę stanów kryzysowych występujących na obszarze Miasta*²⁶. Wśród 18 obszarów uznanych za znajdujące się w stanie kryzysowym, nie było spraw związanych z wychowaniem przedszkolnym.

Wśród wyznaczonych konkretnych celów rewitalizacyjnych przyjętych do realizacji przez Miasto znalazł się projekt – *rozbudowa, przebudowa i remont budynku (...) wraz z ogrodem w celu dostosowania do potrzeb przedszkola z oddziałami żłobkowymi*. Prognozowane rezultaty przedsięwzięcia to m. in.: zwiększenie liczby miejsc dla dzieci w wieku przedszkolnym. Termin realizacji projektu, lata 2018 – 2019. Szacowana wartość – 7 mln zł, finansowane z ze środków EFRR²⁷ i Gminy.

Poza zaprezentowanymi powyżej kwestiami ze sfery wychowania przedszkolnego, w przywołanych dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju Miasta nie stwierdzono innych odniesień dotyczących problemów, perspektyw, planów związanych realizowaniem przez Miasto przedmiotowej usługi społecznej.

(akta kontroli str.169 – 196)

Ustalono, że w 2017 r. Miasto na rozwój bazy przedszkolnej wydatkowało 1.454,5 tys. zł w ramach wydatków inwestycyjnych oraz 14,3 tys. zł na zakupy inwestycyjne.

W 2018 r. podpisano umowy z wykonawcami (robót i dokumentacji) na kwotę 661,0 tys. zł. Prowadzono (w trakcie trwania kontroli) przetarg na budowę przedszkola nr 20²⁸. W projekcie wieloletniej prognozy finansowej na przedmiotową budowę, zaplanowano kwotę w wysokości 14.687,3 tys. zł.

W 2017 r. Mielec na oświatę wydatkował 88.881,8 tys. zł, w tym na przedszkola – 25.992,7 tys. zł (29,2%).

W 2018 r. Mielec zaplanował wydatki oświatowe w wysokości łącznej – 90.479,2 tys. zł, w tym na przedszkola – 29.040,1 (31,2%).

(akta kontroli str. 197 - 199)

2.2 Liczba dzieci przewidzianych do objęcia opieką przedszkolną.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli²⁹, Rada nie ustaliła sieci przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto. Sporządzenie sieci przedszkoli było wymagane przepisami zawartymi w art. 32 ustawy *Prawo oświatowe*³⁰. W związku

²⁶ Sformułowaną również na podstawie badań ankietowych mieszkańców – 244 osoby,

²⁷ Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

²⁸ Nowej siedziby przedszkola nr 20, funkcjonującego w okresie objęty kontrolą w strukturze oświatowej Miasta.

²⁹ 14 grudnia 2018 r.

³⁰ Szerzej o sprawie, w tym wyjaśnienia w obszarze nr III wystąpienia pokontrolnego.

z tym nie przeprowadzono analiz, w tym demograficznych, niezbędnych do sporządzenia dokumentu – sieci przedszkoli publicznych.

Ustalono, że Urząd – koordynator ds. przedszkoli – prowadził analizę/prognozę demograficzną we własnym zakresie, w celu ustalenia liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w latach 2017/2018 i 2018/2019 oraz liczby niezbędnych miejsc w przedszkolach publicznych i niepublicznych, pozwalających na prawidłową realizację zadania własnego Gminy, wynikającego z art. 31 ust. 8 *Prawa oświatowego*.

Prognozy sporządzano na następny rok szkolny na podstawie danych pozyskanych z ewidencji ludności prowadzonej przez Urząd i dotyczących dzieci zameldowanych na terenie Mielca w rocznikach uprawnionych i rocznikach zobowiązanych do korzystania z opieki przedszkolnej. Dane te konfrontowano z ilością dostępnych miejsc w przedszkolach publicznych i w przedszkolach niepublicznych³¹.

Ustalono, że liczba miejsc w przedszkolach publicznych w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wynosiła odpowiednio 1685 i 1700.

Prognoza na rok szkolny 2017/2018 stanowiła o 2.238 miejscach przedszkolnych łącznie (553 – przedszkola niepubliczne), przy liczbie dzieci zameldowanych – 2.265 (w tym 563 dzieci 6-letnich). Według prognozy deficyt miejsc przedszkolnych wynosił – 27. Ustalono, że w 2017 r. zakończono zadanie inwestycyjne *rozbudowa i przebudowa przedszkola nr 2*, co skutkowało zwiększeniem od dnia 1 września 2017 r. ilości miejsc w przedszkolu o 25, tj. z 125 do 150.

Według prognozy na rok szkolny 2018/2019 Miasto dysponowało 1.700 miejscami w 12 przedszkolach publicznych³² i 679 miejscami w przedszkolach niepublicznych – łącznie 2.379 miejsca. Zgodnie z ewidencją ludności na terenie Mielca zameldowanych było 2.284 dzieci, które były zobowiązane lub uprawnione do korzystania z wychowania przedszkolnego (565 – 6-letnie). Według tej prognozy, w Mieście było o 95 miejsc przedszkolnych więcej od zapotrzebowania (w tym 30 miejsc w przedszkolach publicznych). Ponad to ustalono, że od stycznia 2018 r. w Mielcu zaczęły funkcjonować dwa nowe przedszkola niepubliczne, które nie zostały uwzględnione w prognozie na rok szkolny 2018/2019 (łącznie 100 nowych miejsc), tj. przedszkole niepubliczne na 75 miejsc, do którego w 2018 r. zapisano 41 dzieci i przedszkole niepubliczne na 25 miejsc, do którego zapisano 14 dzieci.

Ustalono również, że poprzez działania organizacyjne w roku szkolnym 2018/2019 zwiększono liczbę miejsc w przedszkolu publicznym nr 6 z 125 do 150³³.

(dowód: akta kontroli str. 200- 208)

Dla oświatowych potrzeb prognostycznych, prowadzono analizę w zakresie struktury terytorialnej dzieci zamieszkałych w określonych dzielnicach w Mielcu. Analizę prowadzono dla poszczególnych roczników, z uwzględnieniem przypisania do obwodów szkolnych³⁴. Analiza w przedmiotowym zakresie pozwalała również na określenie przewidywanego zapotrzebowania (skali potrzeb) na wychowanie przedszkolne w określonych rejonach Miasta. Przedmiotowe informacje o dzieciach - w tym adresowe - udostępniane dyrektorom przedszkoli przez Urząd, pozwalały na weryfikację danych przedstawianych przez rodziców w trakcie prowadzenie rekrutacji do przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 209 – 219)

³¹ W przedszkolach publicznych na podstawie danych dostępnych Systemie Informacji Oświatowej (z poprzedniego roku szkolnego), a w przedszkolach niepublicznych na podstawie wniosków o dotację.

³² Na podstawie danych z dnia 30.09.2017 r.

³³ Jedno z najbardziej popularnych/obleganych przedszkoli w Mielcu. Przejęto i przystosowano dla potrzeb przedszkola niewykorzystywane sale dydaktyczne w sąsiednim budynku szkoły podstawowej. Stąd w sprawozdaniu o liczbie miejsc w przedszkolach miejskich za rok szkolny 2018/2019 jest 1.700 miejsc, tj. jest zwiększenie w stosunku do roku poprzedniego o 25.

³⁴ Np. w 2018 r. roczniki od 2012 do 2015 r.

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

W strategicznych/perspektywicznych planach rozwoju Miasta uwzględniano diagnozy demograficzne i diagnozy z zakresu rozwoju materialnej bazy pozwalającej realizację zadań dotyczących wychowania przedszkolnego.

Prowadzone w związku z cyt. powyżej strategiami badania społeczne (ankietowe), wykazywały, że mieszkańcy pozytywnie oceniali usługi społeczne realizowane przez Miasto w zakresie wychowania przedszkolnego.

W Urzędzie dokonywano bieżącej analizy potrzeb w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku od 3-5 lat oraz dzieci zobowiązanych do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego - z terenu Miasta. Stabilne dane w przedmiotowym zakresie, od 2012 r., były podstawą do planowania liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego. Specyfika położenia przedszkoli publicznych na terenie Miasta, tj. niewielkie, odległości pomiędzy placówkami, powodowała, że w praktyce nie prowadzono analiz z zakresu dostępności przestrzennej przedszkoli. Sporządzone w Gminie analizy bazowały na danych z ewidencji ludności oraz danych oświatowych (obwody szkolne). Nie uwzględniano innych czynników mogących wpływać na popyt na miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego.

OBSZAR

3. Realizacja przez Gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej.

3.1 Sieć publicznych placówek opieki przedszkolnej.

Gmina do czasu zakończenia niniejszej kontroli³⁵ nie ustaliła sieci publicznych placówek opieki przedszkolnej. Gmina zobligowana była do ustalenia ww. sieci na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy *Prawo oświatowe*. W wyjaśnieniach w tej sprawie Prezydent Miasta – Jacek Wiśniewski podał, że ze względu na usytuowanie przestrzenne Miasta, a w nim przedszkoli publicznych – 6 przedszkoli (50%) położonych w niewielkiej odległości od siebie – Urząd miał problemy ze zbudowaniem racjonalnej, dobrze służącej mieszkańcom Miasta sieci przedszkoli. Dodał, że Gmina w najbliższym czasie podejmie działania zmierzające do przygotowania projektu uchwały w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 23 - 25)

W Mieście w latach 2017 – 2018 funkcjonowało 12 przedszkoli publicznych i nie było oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

W 2017 r. (na dzień 30 września) w Gminie było zameldowanych 563 dzieci, które były zobowiązane do uczestniczenia w wychowaniu przedszkolnym i 1.702 dzieci, które nabyły prawo do uczestniczenia w wychowaniu przedszkolnym – razem 2.265 dzieci (urodzone w latach 2011-2014). Gmina dla tych dzieci przygotowała 1.675 miejsc w 12 przedszkolach publicznych (tj. dla 74,0% dzieci zobowiązanych i uprawnionych łącznie). Z usługi społecznej – wychowawczej opieki przedszkolnej w przedszkolach gminnych - korzystało 1.613 dzieci, tj. 71,2% w stosunku do ww. liczby dzieci zameldowanych w Gminie i 96,3% w stosunku do ilości miejsc w przedszkolach publicznych oferowanych przez Gminę. Nie uwzględniając dzieci z sąsiednich gmin uczęszczających do przedszkoli publicznych w Mielcu (52 dzieci), stwierdzono, że 1.561 dzieci zameldowanych w Mielcu (68,9% wszystkich z ww. roczników) korzystało z miejsc w przedszkolach publicznych.

W roku szkolnym 2017/2018 na terenie Mielca funkcjonowało 9 przedszkoli niepublicznych. Według stanu na dzień 30 września 2017 r. do tych przedszkoli zapisano 522 dzieci (dzieci od 3 lat do 6 lat), w tym 89 dzieci zamieszkałych

³⁵ 7 grudnia 2018 r.

w sąsiednich gminach. Do przedszkoli niepublicznych w Mielcu, zapisano 433 dzieci zameldowanych w Mielcu.

Do przedszkoli na terenie Mielca w roku szkolnym 2017/2018 uczęszczało 2.135 dzieci urodzonych w latach 2011 – 2014, w tym 1.613 do przedszkoli publicznych i 522 do przedszkoli niepublicznych. Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, wyłącznie zameldowanych na terenie Gminy wyniosła 1.994. Procent dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w Gminie wyniósł 88,04%.

W tym dzieci: sześciolatnie – 94,5%, pięcioletnie – 89,6%, czteroletnie – 83,6% i trzyletnie – 84,6%.

(akta kontroli str. 220 - 235)

W 2018 r. (na dzień 30 września) w Gminie zameldowano 554 dzieci zobowiązanych do uczestniczenia w wychowaniu przedszkolnym i 1.738 dzieci, które nabyły prawo do uczestniczenia w wychowaniu przedszkolnym – razem 2.292 dzieci (urodzone w latach 2012 - 2015). Gmina dla wszystkich tych dzieci przygotowała 1.700 miejsc w 12 przedszkolach publicznych (tj. dla 74,2% dzieci). Z usługi społecznej – wychowawczej opieki przedszkolnej w przedszkolach gminnych - korzystało 1.626 dzieci, tj. 71,0% w stosunku do ww. liczby dzieci zameldowanych w Gminie i 95,6% w stosunku do ilości miejsc oferowanych przez Gminę w przedszkolach publicznych. Nie uwzględniając dzieci z sąsiednich gmin uczęszczających do przedszkoli publicznych w Mielcu (76 dzieci), stwierdzono, że 1.550 dzieci zameldowanych w Mielcu (67,6% wszystkich z ww. roczników) korzystało z przedszkoli publicznych.

W roku szkolnym 2018/2019 na terenie Mielca funkcjonowało dziewięć przedszkoli niepublicznych i dwa przedszkola niepubliczne dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Według stanu na dzień 30 września 2018 r. do przedszkoli tych uczęszczało 573 dzieci (dzieci od 3 lat do 6 lat), w tym 115 dzieci zamieszkałych w sąsiednich gminach. Do przedszkoli niepublicznych w Mielcu uczęszczało, zatem 458 dzieci zameldowanych w Mielcu.

Do przedszkoli na terenie Mielca w roku szkolnym 2018/2019 uczęszczało 2.199 dzieci urodzonych w latach 2012 – 2015, w tym 1.626 do przedszkoli publicznych i 573 do przedszkoli niepublicznych. Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, wyłącznie z terenu Gminy wyniosła 2.018. Procent dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w Gminie wyniósł 88,05%³⁶. W tym dzieci: sześciolatnie – 92,1%, pięcioletnie – 90,4%, czteroletnie – 87,3% i trzyletnie – 82,8%.

(akta kontroli str. 220 – 235, 320 - 326)

3.2 Proces rekrutacji do przedszkoli publicznych.

3.3 Zapewnienie miejsca w przedszkolach publicznych

Podano w wystąpieniu, że rekrutacja do przedszkoli publicznych w Gminie na rok szkolny 2018/2019 był prowadzona na podstawie systemu informatycznego. Korzystano z systemu FORMICO – *Elektroniczna rekrutacja do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych*, opracowanego w 2017 r.

(akta kontroli str. 236 - 313)

Stwierdzono, analizując dokumentację rekrutacyjną – wynikającą z warunków, trybu, rezultatu stosowania cyt. systemu informatycznego – dla czterech przedszkoli miejskich³⁷, że:

³⁶ Przywołane procenty i metodyka ich ustalania były zbieżne z procentami dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w Gminie, podawanymi w cyt. w niniejszym wystąpieniu strategicznych dokumentach ws. rozwoju Gminy (str. 9) i porównywalnymi danymi w tej sprawie podawanymi dla kraju i dla województwa podkarpackiego.

³⁷ Przedszkola nr 6, nr 9, nr 16 i nr 20

- proces rekrutacji prowadzono według warunków i w trybie wymaganym przez moduł informatyczny, w terminach ustalonych w Zarządzeniu Prezydenta Miasta z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie *określenia terminów składania dokumentów na rok szkolny 2018/2019 do publicznych przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Miejska Mielec*,
- do modułu wprowadzono dane wynikające z warunków rekrutacji, tj. dane dotyczące dzieci kontynuujące wychowanie przedszkolne, kryteria rekrutacyjne: ustawowe i kryteria przyjęte przez Gminę,
- po zakończeniu procesu rekrutacji otrzymywano w formie wydruków listy dzieci zakwalifikowanych, niezakwalifikowanych, listy dzieci przyjętych i nieprzyjętych do danego przedszkola,
- integralnym elementem II etapu rekrutacji (uwzględniającym kryteria gminne) w przypadkach wygenerowania przez system informatyczny konfliktów³⁸ było losowe ustalanie kolejności na listach kandydatów. Poszczególne komisje rekrutacyjne w przedszkolach, w przypadku wykazania przez system informatyczny listy kandydatów z identyczną ilością punktów rekrutacyjnych, szeregowały listy kandydatów poprzez publiczne losowanie,
- służby samorządowe podległe Prezydentowi Miasta miały możliwość monitorowania przebiegu rekrutacji (bez możliwości ingerowania).

(akta kontroli str. 236 – 313, 327 – 496, 546 - 547)

Stwierdzono, że:

- w roku szkolnym 2017/2017 - rodzice złożyli 1.185 wniosków o kontynuację wychowania przedszkolnego w 12 przedszkolach publicznych (najwięcej do przedszkola nr 9 i nr 20 – po 129, najmniej do przedszkola nr 2 – 72). Przedszkola dysponowały łącznie 490 wolnymi miejscami (najwięcej przedszkole nr 20 – 66, najmniej nr 6 – 17). Mieszkańcy złożyli ogółem 724 nowych wniosków o przyjęcie na ww. wolne miejsca, z tym że zgodnie z uprawnieniami nadanymi przez art. 156 *Prawa oświatowego*, było to wnioskowanie do trzech różnych przedszkoli jednocześnie. Wniosków do przedszkola pierwszego wyboru było 491, pozostałe 223 były wnioskami „zapasowymi”³⁹. W postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkoli publicznych przyjęto 417 dzieci, w postępowaniu uzupełniającym – 30, łącznie 447 dzieci.
- w roku szkolnym 2018/2019 - rodzice złożyli 1.157 wniosków o kontynuację wychowania przedszkolnego w 12 przedszkolach publicznych (najwięcej do przedszkola nr 20 – po 136, najmniej do przedszkola nr 12 – 69). Przedszkola dysponowały łącznie 518 wolnymi miejscami (najwięcej przedszkole nr 2 – 70, najmniej nr 6 – 13). Mieszkańcy złożyli ogółem 975 nowych wniosków o przyjęcie na ww. wolne miejsca – była to suma wniosków do trzech różnych przedszkoli jednocześnie. Wniosków do przedszkola pierwszego wyboru było 515, pozostałe 460 były wnioskami „zapasowymi”. W postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkoli publicznych przyjęto 430 dzieci, w postępowaniu uzupełniającym – 26, łącznie 456 dzieci.

³⁸ Podręcznik do obsługi systemu: System pokazuje grupy kandydatów, z taką samą liczą punktów oznaczone kolorem czerwonym i pyta: Jeżeli konflikt wystąpi w grupie, to w jakiej kolejności mam przyjąć kandydatów. W obrębie takiej grupy tylko użytkownik systemu (w tym przypadku – komisja rekrutacyjna) może dokonać zmian pozycji kandydata.

³⁹ „Gdy się nie dostanę do tego pierwszego”

Stwierdzono, że Prezydent Miasta podejmował działania inwestycyjne i organizacyjne w celu zwiększenia liczby miejsc lub dostosowania do potrzeb wynikających ze struktury wiekowej w przedszkolach publicznych:

- w 2017 r. utworzono 25 nowych miejsc w przedszkolu nr 2,
- w 2018 r.: w przedszkolu nr 1 oddział 5-godzinny dla dzieci 5-6 letnich, przekształcono na oddział 10-godzinny dla dzieci 3-4 letnich, w przedszkolu nr 16 oddział 5-godzinny dla dzieci 5-6 letnich przekształcono na oddział 10-godzinny dla dzieci 5-6 letnich, w przedszkolu nr 6 utworzono dodatkowy oddział dla dzieci nr 3-4 na 25 miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 320 - 326)

W roku szkolnym 2017/2018 - 287 kandydatów łącznie nie zostało zakwalifikowanych przez komisje rekrutacyjne do przedszkoli publicznych (najwięcej do przedszkola nr 16 – 56, natomiast przedszkole nr 3 przyjęło wszystkich kandydatów). W postępowaniu rekrutacyjnym nie przyjęto natomiast 262 kandydatów. Ustalono, że przyczyną różnicy pomiędzy liczą kandydatów niezakwalifikowanych, a liczbą kandydatów nieprzyjętych było nieprawidłowe umieszczenie na liście kandydatów niezakwalifikowanych, dzieci z sąsiednich gmin oraz dzieci 2,5-letnich. W postępowaniu uzupełniającym nie przyjęto pięcioro dzieci. Zatem 244 kandydatów nie znalazło miejsca w wybranych przedszkolach publicznych. Urząd w porozumieniu z dyrektorami poszczególnych przedszkoli składając kandydom określone propozycje doprowadził do umieszczenia w przedszkolach publicznych 217 kandydatów. W grupie kandydatów nigdzie nieprzyjętych znalazło się 27 kandydatów. Stwierdzono, że 17 z nich zrezygnowało z ubiegania się o miejsce w przedszkolu, ośmiu kandydatów trafiło do przedszkoli niepublicznych. W pojedynczych przypadkach rodzice nie złożyli oświadczenia woli oraz dziecko okazało się być zamieszkałe na terenie innej gminy.

W wyjaśnieniach złożonych w sprawie trybu umieszczania nieprzyjętych dzieci w przedszkolach podano, że Prezydent Miasta w trakcie procesu rekrutacji spotykał się regularnie z dyrektorami przedszkoli w celu wypracowania i podejmowania działań mających na celu umożliwienie korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom biorącym udział w rekrutacji. Po drugim etapie rekrutacji, gdzie znano już liczbę dzieci nieprzyjętych i liczbę wolnych miejsc w przedszkolach Prezydent Miasta informował kandydatów o wolnych miejscach w przedszkolach publicznych. W rezultacie tych postępowań umieszczono w przedszkolach publicznych na terenie Miasta 217 dzieci, które wcześniej nie dostały się do przedszkola w procesie rekrutacji.

(dowód: akta kontroli str. 320 – 326, 497 - 505)

W roku szkolnym 2018/2019 - 455 kandydatów łącznie nie zostało zakwalifikowanych przez komisje rekrutacyjne do przedszkoli publicznych (najwięcej do przedszkola nr 16 – 85, natomiast przedszkola nr 2 przyjęło wszystkich kandydatów)⁴⁰. W postępowaniu rekrutacyjnym nie przyjęto natomiast 463 kandydatów. Ustalono, że przyczyną różnicy pomiędzy liczą kandydatów niezakwalifikowanych, a liczbą kandydatów nieprzyjętych (więcej) był brak deklaracji/oświadczenia ze strony rodziców, że ich dziecko będzie uczęszczało do danego przedszkola⁴¹.

⁴⁰ Łącznie do trzech wybranych przez kandydata przedszkoli.

⁴¹ Rodzice wybrali inne przedszkole (do którego dziecko też się dostało w ramach trzech możliwości).

Ustalono na podstawie dokumentacji z rekrutacji na rok szkolny 2018/2019 czterech wybranych do analizy przedszkoli, że rodzice kandydatów do tych przedszkoli składali skargi i odwołania od ustaleń komisji rekrutacyjnej:

- przedszkole nr 16 – piątka dzieci przyjętych po odwołaniu,
- przedszkole nr 20 – rejestr pięciu odwołań – komisja pisemnie poinformowała odwołujących się o przyczynach nieprzyjęcia dziecka do przedszkola (za mało punktów), jednocześnie podawała listę przedszkoli, do których dzieci mogły zostać jeszcze przyjęte,
- przedszkole nr 9 – cztery odwołania uwzględnione przez komisję rekrutacyjną.

Ustalono, że dzieci przyjęte do przedszkoli nr 16 i nr 9 w wyniku odwołania, na drugim etapie rekrutacji nie uzyskały wystarczającej/wymaganej liczby punktów. Na końcowym etapie rekrutacji – po złożeniu przez rodziców oświadczeń o woli uczęszczania dziecka do wybranego przedszkola – ujawniły się wolne miejsca w przedszkolach, co pozwoliło na przyjęcie dzieci rodziców odwołujących się od pierwotnych postanowień komisji rekrutacyjnych. W jednym przypadku stwierdzono, że dziecko przyjęto po ujawnieniu choroby ojca⁴²

(dowód: akta kontroli str. 320 – 326, 327 – 496)

Po zakończeniu rekrutacji pozostało 53 dzieci, które nie zostały przyjęte do żadnego z przedszkoli publicznych w Mielcu. Prezydent Miasta działając w trybie art. 31 ust. 10 i ust. 11 *Prawa oświatowego* wskazał miejsce w innym przedszkolu miejskim dla 48 z nich⁴³.

Ustalono, że dwoje dzieci z ww. listy skorzystało ze wskazania. Kolejne 10 dzieci znalazło miejsce w przedszkolach publicznych po zakończeniu terminu rekrutacji, a 25 dzieci znalazło miejsce w przedszkolach niepublicznych. Koordynator do spraw przedszkoli w Urzędzie – Pani Barbara Grzech podała w wyjaśnieniach, że Urząd został poinformowany o dalszych losach dzieci, które nie znalazły miejsca w przedszkolach. *Rodzice świadomie zrezygnowali z ubiegania się o miejsce w innych przedszkolach licząc na pozytywny efekt rekrutacji w roku 2019/2020.* Dodała, że wszystkie dzieci miały możliwość korzystania z miejsc w innych przedszkolach prowadzonych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 320 – 326, 497 – 505)

Analiza usytuowania przedszkoli publicznych na mapie Mielca wykazała, że odległości przedszkoli wskazanych przez Prezydenta Miasta od przedszkoli, które zostały wybrane przez kandydatów, jako przedszkola pierwszego wyboru, w skrajnych przypadkach (największe odległości) nieznacznie przekraczały 4 km. Ustalono, że poza przedszkolem nr 1⁴⁴, wszystkie pozostałe przedszkola publiczne w Mielcu były otwierane w tej samej godzinie tj. o 6⁰⁰.

Ustalono analizując strony BM8 z zbioru danych gromadzonych w Systemie Informacji Oświatowej, że ilość dzieci w przedszkolach była mniejsza od ilości zarezerwowanych miejsc:

- w roku szkolnym 2017/2018 (na dzień 30 września 2017 r.) tylko przedszkole nr 6 wykazało liczbę uczęszczających dzieci przewyższającą liczbę zarezerwowanych miejsc, tj. było 132 dzieci na 125 miejsc⁴⁵. Żadne z pozostałych 11-stu przedszkoli publicznych w Mielcu nie wykazało większej ilości dzieci uczęszczających do przedszkolach, od ilości zarezerwowanych miejsc w przedszkolu. Przykładowo: przedszkole nr 1 – miejsc 125, dzieci – 113, najbardziej

⁴² Choroba nowotworowa.

⁴³ Ustalono, że już po postępowaniu uzupełniającym dla 5 dzieci znalazły się wolne miejsca w przedszkolach miejskich.

⁴⁴ Rozpoczęła pracę od 6³⁰,

⁴⁵ Przedstawiony stan spowodował kontrolę Kuratorium Oświaty w Rzeszowie w przedszkolu nr 6. Ustalenia z tej kontroli w dalszej treści wystąpienia.

oblegane przedszkola nr 16 i nr 20 – odpowiednio: 190 – 187, 195 – 192,

- w roku szkolnym 2018/2019 (na dzień 30 września 2018 r.) żadne z 12 przedszkoli publicznych w Mielcu nie wykazało większej ilości dzieci w przedszkolach od ilości zarezerwowanych miejsc. Przykładowo: przedszkole nr 1 – miejsc 125, dzieci – 119, przedszkola nr 6 i nr 20 – odpowiednio: 150 – 139, 195 – 189,

(dowód: akta kontroli str. 506 - 538)

3.4 Warunki organizacyjne i zapewnienie bezpieczeństwa w realizacji opieki przedszkolnej przez Miasto.

Gmina w roku szkolnym 2017/2018 ustaliła „sztywny wymiar godzin” bezpłatnej opieki przedszkolnej tj. realizowanej od godz. 7³⁰ do godz. 12³⁰. W następnym roku szkolnym - 2018/2019, Gmina zrezygnowała tych ustaleń, dając prawo poszczególnym przedszkolom do określania tych godzin w statutach (tj. w uzgodnieniu również z radami rodziców). Stwierdzono, że przedszkola (analiza statutowych czterech przedszkoli) utrzymały wymiar bezpłatnej opieki przedszkolnej z poprzedniego roku szkolnego.

W roku szkolnym 2017/2018 w Mieście funkcjonowało 12 przedszkoli publicznych, prowadzących 69 oddziałów przedszkolnych, w tym:

- 59 oddziałów 10-cio godzinnych,
- pięć oddziałów pięcio-godzinnych,
- pięć oddziałów integracyjnych,
- w siedmiu oddziałach liczba dzieci w oddziałach przekroczyła 25 (przedszkole nr 6 – pięć oddziałów i przedszkole nr 16 – dwa oddziały)
- do 48 oddziałów uczęszczały dzieci w różnym wieku⁴⁶ (69,6%),
- tylko przedszkole nr 2 nie miało placu zabaw, wszystkie 11 pozostałe dysponowały placem zabaw⁴⁷,
- w żadnym z 12 przedszkoli nie było sali gimnastycznej,
- dwa przedszkola dysponowały jednocześnie jadalnią i kuchnią, w pozostałych 10 placówkach była wyłącznie kuchnia,
- wszystkie przedszkola pełniły dyżury wakacyjne⁴⁸,
- w dwóch przedszkolach integracyjnych (nr 16 i nr 20) niepełnosprawne dzieci korzystały z bezpłatnych przejazdów/transportu wraz z opiekunami⁴⁹.

W roku szkolnym 2018/2019 w Mieście funkcjonowało 12 przedszkoli publicznych, prowadzących 70 oddziałów przedszkolnych, w tym:

- 62 oddziały 10-cio godzinne,
- trzy oddziały pięcio-godzinne,
- pięć oddziałów integracyjnych,
- w dwóch oddziałach liczba dzieci przekroczyła 25 (po jednym w przedszkolu nr 12 i przedszkolu nr 16)
- do 47 oddziałów uczęszczały dzieci w różnym wieku (67,1%),
- wszystkie 12 przedszkoli dysponowało placem zabaw

⁴⁶ Oddziały „wymieszane” wiekowo.

⁴⁷ Podano wcześniej w wystąpieniu, że obiekty przedszkola nr 2 były modernizowane w ramach programu Rewitalizacja. W następnym roku szkolnym przedszkole już dysponowało placem zabaw.

⁴⁸ Terminy dyżurów i sposób organizacji dyżurów uregulowano w arkuszach organizacyjnych i statutach przedszkoli. Przykładowo według statutu przedszkola nr 16 (integracyjne), dyżury wakacyjne były realizowane naprzemiennie z przedszkolem nr 20 (integracyjnym).

⁴⁹ Dzieci z orzeczeniami – zgodnie z Zarządzeniami Prezydenta Miasta z dnia 9 października 2017 r i z dnia 12 września 2018 r.

- w żadnym z 12 przedszkoli nie było sali gimnastycznej,
- dwa przedszkola dysponowały jednocześnie jadalnią i kuchnią, w pozostałych 10 placówkach była wyłącznie kuchnia,
- wszystkie przedszkola pełniły dyżury wakacyjne,
- w dwóch przedszkolach integracyjnych (nr 16 i nr 20) zapewniono przejazdy/transport dzieciom niepełnosprawnym.

Sprawy związane z bezpłatnym transportem dzieci do przedszkoli regulowały zarządzenia Prezydenta Miasta. Zgodnie z zarządzeniem z dnia 12 września 2018 r.⁵⁰ bezpłatny dojazd dzieci do szkół i przedszkoli zapewniano w ramach komunikacji miejskiej, na liniach komunikacyjnych w regularnym przewozie i w godzinach oznaczonych w rozkładach jazdy – na podstawie elektronicznej karty miejskiej.

Bezpłatny przejazd przysługiwał m. in. dzieciom 5 i 6 letnim korzystającym z każdej ustawowej formy wychowania przedszkolnego⁵¹, o ile droga do przedszkola przekraczała 3 km. W uzasadnionych przypadkach za zgodą Prezydenta Miasta, Gmina mogła wydać ww. kartę elektroniczną dzieciom, dla których odległość miejsca zamieszkania od przedszkola była mniejsza niż 3 km. Żadne z uprawnionych dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego w Mielcu nie korzystało z bezpłatnych przejazdów.

W wyjaśnieniach - koordynator ds. przedszkoli Pani Barbara Grzech podała, że Rada Miejska w 2016 r. uchwaliła regulację, według której wprowadzono bilet miesięczny w ramach komunikacji miejskiej, m. in. dla dzieci przedszkolnych w wieku 4 – 6 lat i ich opiekunów – w cenie jednego biletu normalnego. W roku 2017/2018 z przedmiotowych uprawnień skorzystało 428 osób, w tym 67 dzieci, a w roku szkolnym 2018/2019 – wydano 175 kart, w tym 35 dla dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 538 - 545)

Przedszkola publiczne funkcjonujące na terenie Miasta w ramach nadzoru organu prowadzącego, były monitorowane i kontrolowane przez stosowne komórki organizacyjne Urzędu oraz przez uprawnione inne jednostki prowadzące kontrolę specjalistyczne (ukierunkowane na określone aspekty funkcjonowania przedszkoli). W Gminie w latach 2017 – 2018 działał system kontroli zarządczej wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta z dnia 17 stycznia 2013 r. W praktyce głównym elementem systemu były coroczne samooceny kontroli zarządczej kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych, składane w formie oświadczeń. Dyrektorzy przedszkoli publicznych w oświadczeniach składanych za rok 2017 nie dostrzegali zagrożeń, czy nieprawidłowości w funkcjonowaniu podległych im jednostek.

We wrześniu 2018 r. wprowadzono nowy (wdrażany w trakcie niniejszej kontroli) system kontroli zarządczej w Mieście⁵².

Elementem systemu kontroli zarządczej były również kontrole przedszkoli prowadzone przez komórkę organizacyjną Urzędu – Biuro Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego.

Ww. Biuro w 2017 r. przeprowadziło kontrolę w sześciu przedszkolach miejskich, a w 2018 r. (do końca niniejszej kontroli⁵³) w pięciu przedszkolach. Z 11 ww. kontroli, dziewięć kontroli dotyczyło gospodarki finansowej, dwie dotyczyły realizacji

⁵⁰ Nr 1383/2018

⁵¹ Prawo Oświatowe art. 31. ust. 9.

⁵² Z dniem 21 września 2018 r. zarządzeniem Prezydenta Miasta wprowadzono nowe standardy i cele w realizacji kontroli zarządczej w Mieście. Zadania i metody działania kontroli zarządczej zostały rozbudowane. Wprowadzono system ustalania celów i zadań dla jednostek organizacyjnych, metodykę sprawozdania z ich wykonania, identyfikację i analizę ryzyka, odpowiedzialność i obowiązki kierowników jednostek organizacyjnych.

⁵³ 14 grudnia 2018 r.

zaleceń pokontrolnych Prezydenta Miasta. W wyniku ośmiu z ww. kontroli Prezydent Miasta wydał zalecenia pokontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 548 – 597)

W 2018 r. Prezydent Miasta działając w trybie art. 68 ust. 1 pkt 5 i ust. ustawy *Prawo oświatowe* oraz art.7 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela*⁵⁴ dokonywało oceny pracy dyrektorów. Równolegle Podkarpacki Kurator Oświaty w Rzeszowie⁵⁵ oceniał pracę dyrektorów przedszkoli. Stwierdzono analizując przedmiotowe oceny dyrektorów przedszkoli wchodzących w skład próby badawczej⁵⁶, że stanowiły one *de facto* oceny pracy przedszkoli. Wszystkie przywołane powyżej oceny były ocenami pozytywnymi.

Ustalono, że Prezydent Miasta w roku szkolnym 2017/2018 oceniał dotychczasową pracę 11 dyrektorów przedszkoli publicznych. Oceny stanowiły jeden z elementów procesu aplikacyjnego/konkursu na stanowiska dyrektorów w przedszkolach miejskich. Nie stwierdzono negatywnych ocen.

(dowód: akta kontroli str. 598 - 636)

Analiza protokołów z kontroli prowadzonych w 2017 r. i w 2018 r. przez zewnętrzne, uprawnione podmioty oraz przez komisje sprawdzające warunki pracy w przedszkolach nr, nr: 6, 9, 16, 20 wykazała, że:

- przedszkole nr 16 – łącznie w ośmiu kontrolach, w tym Kurator Oświaty w Rzeszowie (kontrola doraźna – wykonywanie zadań z nadzoru pedagogicznego), nie stwierdzono nieprawidłowości,
- przedszkole nr 20 – łącznie w 10 kontrolach, nie stwierdzono nieprawidłowości,
- przedszkole nr 6 - łącznie w 11 kontrolach, w tym Kuratora Oświaty w Rzeszowie (kontrola doraźna – wykonywanie zadań z nadzoru pedagogicznego), stwierdzono dwie nieprawidłowości: 1) – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Mielcu stwierdziła w dniu 20 lutego 2018 r. – *brak osłon lub zabezpieczeń grzejników centralnego ogrzewania w niektórych pomieszczeniach przedszkola – łazienkach dla dzieci*, 2) - Kurator Oświaty stwierdził w dniu 2 lutego 2018 r., że w każdym z pięciu oddziałów liczba dzieci przekracza 25 (było 26 i 27 dzieci) i zalecił przeorganizowanie pracy przedszkola, w celu dostosowania liczby dzieci w oddziałach do stanu wynikającego z dyspozycji § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie *szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli*⁵⁷. W dniu 20 listopada 2018 r. dyrektor przedszkola nr 6 poinformowała PPIS⁵⁸ w Mielcu o założeniu osłon na grzejniki centralnego ogrzewania. W dniu 1 września 2018 r. Kurator Oświaty zatwierdził aneks arkusza organizacyjnego przedszkola nr 6, według którego wszystkich w sześciu grupach przedszkolnych było 25 uczniów.
- przedszkole nr 9 – łącznie w 17 kontrolach, nie stwierdzono nieprawidłowości,

(dowód: akta kontroli str. 637 - 796)

Ustalono, że roku w 2017 nie wpłynęły skargi dotyczące działalności przedszkoli miejskich. W 2018 r. do Prezydenta Miasta wpłynęła jedna skarga dotycząca działalności przedszkola nr 3 i pracowników tej jednostki. Skarga była rozpatrywana

⁵⁴ Dz. U.2018.967- j.t.

⁵⁵ Powoływał się w ocenach na art. 6a, ust. 4 *Karty Nauczyciela*.

⁵⁶ Nr, nr: 6, 9, 16, 20

⁵⁷ Dz. U. poz. 649,

⁵⁸ PPIS - Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny

przez Radę, która uznała, że skarga matki dziecka na działalność dyrektora przedszkola nr 3 w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dziecka jest bezzasadna.

(dowód: akta kontroli str. 797- 817).

Gmina nie ogłaszała konkursu ofert dla niepublicznych przedszkoli, na realizację zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, w trybie art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 27 października o finansowaniu zadań oświatowych⁵⁹.

Prezydent Miasta podał w wyjaśnieniach, że w ostatnich trzech latach po zakończeniu rekrutacji Gmina dysponowała wolnymi miejscami w przedszkolach miejskich (2016 – 11, 2017 – 30, 2018 – 56). Liczba dzieci, które w wyniku rekrutacji na rok szkolny 2018/2019 nie zostały przyjęte, a którym Prezydent wskazał miejsce wyniosła 48. Uznano, że byłoby ekonomicznie nieuzasadnione ogłaszanie konkursu w sytuacji, gdy Gmina dysponowała wolnymi miejscami, w całości finansowanymi z budżetu Gminy.

(dowód: akt kontroli str. 23 – 25)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- Prezydent Miasta nie przedstawił projektu uchwały, a Rada nie podjęła uchwały w sprawie sieci przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy *Prawo oświatowe* sieć prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych ustala rada gminy. Ustalenie powyższej sieci, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty (art. 32 ust. 4 ustawy – *Prawo oświatowe*). Prezydent Miasta – Jacek Wiśniewski wyjaśnił, że ze względu na usytuowanie przestrzenne Miasta, a w nim przedszkoli publicznych – 6 przedszkoli (50%) usytuowanych w niewielkiej odległości od siebie – Urząd miał problemy ze zbudowaniem racjonalnej, dobrze służącej mieszkańcom Miasta sieci przedszkoli. Gmina w najbliższym czasie podejmie działania zmierzające do przygotowania projektu uchwały w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 23 - 25)

- w przedszkolach publicznych na terenie Miasta występowały przypadki przekroczenia liczby 25 uczniów w poszczególnych oddziałach przedszkoli. Według § 5 ust.1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli liczba dzieci w oddziale przedszkola nie powinna wynosić więcej niż 25.

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo braku strategicznego dokumentu regulującego zadania z zakresu wychowania przedszkolnego w Gminie tj. sieci przedszkoli publicznych, organizacja procesu rekrutacji do przedszkoli w roku szkolnym 2018/2019⁶⁰ była prawidłowa, a wszystkim dzieciom, które nie uzyskały w procesie rekrutacji miejsca w przedszkolu Prezydent wskazał inne placówki. We wszystkich placówkach zapewniono zarówno odpowiedni wymiar czasowy, jak również właściwe warunki realizacji opieki przedszkolnej.

Stwierdzono przypadki przekraczania liczebność w oddziałach przedszkolnych, tj. powyżej 25 dzieci w roku szkolnego. Zatwierdzone przez Urząd oraz przez Kuratorium Oświaty arkusze organizacyjne w tych przedszkolach na początku roku szkolnego zawsze wykazywały liczbę nie większą od 25 osób.

Przedszkola zapewniały opiekę wakacyjną, bezpłatną opiekę dzieciom w wymiarze pięciu godzin, nie tworzone oddziałów dla dzieci o dużym zróżnicowaniu wiekowym. W miarę potrzeb dzieci niepełnosprawne i ich opiekunowie korzystali z bezpłatnych

⁵⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2203.

⁶⁰ Rok szkolny, gdzie proces rekrutacji był poddany szczegółowym badaniom – zgodnie z programem kontroli.

dojazdów do przedszkoli. Dzieci dojeżdżające do przedszkoli mogły korzystać z komunikacji miejskiej – za symboliczną opłatą.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Ustalenie sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 1 ustawy *Prawo oświatowe*.
2. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie kryterium wieku w procesie rekrutacji dzieci do przedszkoli publicznych.
3. Przestrzeganie zasady nieprzekraczania liczby 25 dzieci w oddziałach przedszkolnych.
4. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją opieki przedszkolnej.

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

Rzeszów, 28/12/2018

Kontroler

Kazimierz Ramocki

Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

p.o. Dyrektora
Wiesław Motyka

/.../

/.../