



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.022.03.2018

Piotr Przytocki – Prezydent Miasta Krosna
ul. Lwowska 28a, 38-400 Krosno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Krosna, ul. Lwowska 28a, 38-400 Krosno, zwany dalej Urzędem.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Przytocki, od dnia 19 listopada 2002 r. Prezydent Miasta Krosna (V kadencja), zwany dalej Prezydentem.
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	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.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 marca 2017 r. do dnia 12 grudnia 2018 r. (nabór na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Rzeszowie.
<i>Kontroler</i>	Magdalena Gierlak, straszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/152/2018 z dnia 31 października 2018 r.

(akta kontroli str.1-12)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej Gmina Miasto Krosno (dalej Gmina/Miasto) posiadała adekwatną do potrzeb mieszkańców sieć placówek wychowania przedszkolnego. Sieć ta została ustalona z uwzględnieniem perspektywicznej analizy zapotrzebowania na opiekę przedszkolną, w tym rozkładu przestrzennego tych potrzeb, a także możliwości i planów rozwojowych Miasta.

Prawidłowo 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.

Wszystkim dzieciom zamieszkałym na terenie gminy, których rodzice o to wnioskowali, umożliwiono korzystanie z opieki przedszkolnej.

Podejmowano szeroko zakrojone działania w celu poinformowania wszystkich mieszkańców o zasadach ubiegania się o miejsce w placówkach wychowania przedszkolnego oraz warunkach realizacji tej opieki. Przekazywana informacja była rzetelna i umożliwiała rodzicom wybór placówki odpowiadającej potrzebom dziecka i jego rodziny.

We wszystkich przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach zapewniono prawidłowe warunki organizacyjne i bezpieczeństwa opieki przedszkolnej, tj. właściwą liczebność oddziałów, które utworzono dla jednolitych wiekowo grup dzieci oraz szeroki zakres czasowy opieki. Placówki dysponowały placami zabaw, salami gimnastycznymi i oferowały możliwość korzystania z wyżywienia, zapewniono także bezpieczeństwo sanitarne i przeciwpożarowe tych placówek. W roku szkolnym 2017/2018 we wszystkich przedszkolach, podczas miesięcznych dyżurów, zapewniono opiekę wakacyjną.

Wprowadzono szereg zachęt zmierzających do poprawy upowszechnienia wychowania przedszkolnego, m.in.: obniżono opłatę za kolejne dziecko uczęszczające do przedszkola, zapewniono bezpłatną opiekę dla dzieci niepełnosprawnych. Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Gminie w latach 2017/2018 i 2018/2019 wynosił odpowiednio 92,3% i 94,7%.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia rekrutacji do dwóch oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych nie ujętych w sieci placówek wychowania przedszkolnego. W roku szkolnym 2017/2018 funkcjonował jeden oddział przedszkolny nie ujęty w sieci placówek wychowania przedszkolnego. W ww. roku szkolnym obowiązywało kryterium długości pobytu dziecka w przedszkolu, które mogło ograniczyć dostęp do wybranej placówki dzieciom niewymagającym ośmiogodzinnej opieki przedszkolnej.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe 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. W latach 2017/2018³ i 2018/2019⁴ Prezydent, w formie zarządzeń, ustalił terminy postępowań rekrutacyjnych i uzupełniających oraz terminy składania dokumentów do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, a także podał do publicznej wiadomości określone w uchwałach Rady Miasta Krosna kryteria brane pod uwagę w ww. postępowaniach, dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełnienia tych kryteriów oraz liczbę punktów możliwych do uzyskania za spełnienie poszczególnych kryteriów. Działania te były zgodne z wymogami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe*⁵ (art. 154 ust.1 pkt 1 i ust. 3 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 2) oraz z ustawą z dnia 14 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (art. 204 ust. 1).

(akta kontroli str. 29-36)

Postępowanie rekrutacyjne do publicznych przedszkoli przeprowadzono na kolejny rok szkolny na wolne miejsca pozostałe po złożeniu przez rodziców dzieci deklaracji o kontynuowaniu wychowania przedszkolnego w danym przedszkolu. W pierwszym etapie rekrutacji nabór prowadzony był z zastosowaniem kryteriów zgodnych z art. 131 ust. 4-6 ustawy *Prawo oświatowe*. Rada Miasta Krosna odpowiednio na rok szkolny 2017/2018⁶ i 2018/2019⁷ określiła sześć i pięć dodatkowych kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (tzw. kryteria samorządowe), liczbę punktów przyznawanych za spełnienie tych kryteriów oraz dokumenty niezbędne do ich potwierdzenia.

Kryteria obowiązujące na drugim etapie postępowań rekrutacyjnych do przedszkoli były następujące:

- 1) obydwoje rodzice dziecka pracują - 15 punktów, przy czym przynajmniej jeden rodzic wykonuje pracę na terenie miasta Krosna - 30 punktów. Kandydatowi wychowywanemu przez samotnego rodzica, z tytułu spełnienia ww. kryterium, punkty przyznawane były jak przy obojgu rodziców;

³ Zarządzenie Prezydenta Miasta Krosna nr 799/2017 z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie ustalenia harmonogramu czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym na rok szkolny 2017/2018 do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz do klas pierwszych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Miasto Krosno.

⁴ Zarządzenie Prezydenta Miasta Krosna nr 1179/2018 z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia harmonogramu czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym na rok szkolny 2018/2019 do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz do klas pierwszych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Miasto Krosno.

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 996 ze zm., dalej zwana ustawą *Prawo oświatowe*.

⁶ Uchwała Rady Miasta Krosna nr XL/836/17 z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie określenia kryteriów w postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miasto Krosno, ustalenia liczby punktów za kryteria oraz dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia.

⁷ Uchwała Rady Miasta Krosna nr LV/1236/18 z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie określenia kryteriów w postępowaniu rekrutacyjnym do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Miasto Krosno, ustalenia liczby punktów za kryteria oraz dokumentów niezbędnych do ich potwierdzenia.

- 2) przynajmniej jeden rodzic dziecka posiada aktualną Krośnieńską Kartę Mieszkańca - 20 punktów (takie kryterium obowiązywało w roku szkolnym 2018/2019), natomiast w roku szkolnym 2017/2018 obowiązywało kryterium dotyczące rozliczenia ostatniego podatku przez rodziców dziecka w Urzędzie Skarbowym w Krośnie ze wskazaniem miejsca zamieszkania teren Miasta Krosna (jeden rodzic - 20 punktów, oboje - 40 punktów);
- 3) rodzeństwo kandydata będzie kontynuować edukację w wybranym przedszkolu/oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w szkole podstawowej w tym samym zespole szkół - 10 punktów;
- 4) wybrane przedszkole/oddział przedszkolny są zlokalizowane w odległości do 3 km od miejsca zamieszkania przez dziecko pięcioletnie oraz dziecko objęte obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym - 10 punktów;
- 5) wszystkie dzieci z rodziny kandydata realizujące obowiązek szkolny lub obowiązek nauki uczęszczają do szkół prowadzonych przez Gminę w poprzednim roku szkolnym – 5 punktów i w 2018/2019 -10 punktów;

Ponadto w roku szkolnym 2017/2018 obowiązywało dodatkowo kryterium dotyczące długości pobytu dziecka w przedszkolu (z wagą 5 punktów). Punkty przyznawano za deklarację rodzica o potrzebie pobytu dziecka w przedszkolu co najmniej 8 godzin dziennie (niezależnie od deklarowanej liczby godzin, punkty przyznawało się kandydatowi do oddziału przedszkolnego).

Stosowanie ww. kryterium służyło tylko lepszej organizacji pracy placówek wychowania przedszkolnego, poza tym na etapie rekrutacji kryterium to nie było możliwe do zweryfikowania, gdyż rodzice określali jedynie przewidywany czas pobytu dziecka w przedszkolu. Mogło to powodować, że dzieci znajdujące się w podobnej sytuacji były traktowane odmiennie, a także ograniczało dostęp do przedszkoli dzieciom, które nie wymagały ośmiogodzinnej opieki przedszkolnej.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta Krosna Pan Bronisław Baran (dalej Z-ca Prezydenta), kryterium długości pobytu dziecka w przedszkolu zostało zaopiniowane przez rodziców, jako bardzo ważne (tak stwierdziło 81% ankietowanych rodziców w 2014 r.) i na ich prośby kierowane do dyrektorów placówek. Kryterium to zastosowano na drugim etapie rekrutacji do przedszkoli. Po roku funkcjonowania odstąpiono od niego, z uwagi na fakt, iż część rodziców już przed rozpoczęciem roku szkolnego zmniejszyła ilość deklarowanych godzin pobytu dziecka w przedszkolu, tłumacząc to zmianą sytuacji zawodowej.

W uchwałach określono także kryterium decydujące o kolejności kwalifikacji w przypadku większej liczby kandydatów, którzy uzyskali równorzędną liczbę punktów tj. pierwszeństwo ma kandydat, którego rodzice pracują, a w przypadku braku rozstrzygnięć, najstarsi kandydaci.

(akta kontroli str. 37-42, 526-529)

Wzór wniosku o przyjęcie do przedszkola (dalej *Wniosek o przyjęcie*) na rok szkolny 2018/2019 oraz wzory oświadczeń stanowiących załączniki do ww. wniosku zostały opracowane przez organ prowadzący i były jednakowe dla wszystkich przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto.

Wzory ww. dokumentów dostępne były na stronie internetowej⁸, przez którą prowadzono elektroniczny nabór (dalej strona internetowa *Nabór*). Wzór wniosku był zgodny z art. 150 ust. 1 ustawy *Prawo oświatowe*, a dokumenty potwierdzające spełnienie przez kandydata kryteriów dopuszczane w formie oświadczeń, zawierały klauzulę, o której mowa w art. 150 ust. 6 ww. ustawy. Rodzice dzieci 5-letnich oraz starszych zobowiązanych do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, we wniosku o przyjęcie do przedszkola, jak i we wniosku o kontynuacji wychowania przedszkolnego deklarowali, w którym roku i w której szkole podstawowej dziecko będzie realizowało obowiązek szkolny.

(akta kontroli str. 43-63)

1.2. Zarówno Miasto⁹, jak i poszczególne przedszkola publiczne, udostępniały na stronach internetowych informacje o warunkach realizacji wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019. Ponadto na stronie internetowej *Nabór* zamieszczono kompletną informację o ofercie każdej placówki (osobne zakładki) ze wskazaniem ich danych kontaktowych oraz linków do stron internetowych. W przejrzysty sposób w układzie tabelarycznym zestawiono informacje o lokalizacji placówek wychowania przedszkolnego i ofercie zajęć dodatkowych, podano liczbę planowanych miejsc (bez rozbicia na grupy wiekowe), godziny pracy, działające kółka zainteresowań i osiągnięcia placówek. Również placówki wychowania przedszkolnego we własnym zakresie prezentowały ofertę na stronach internetowych, podając szczegółowe dane dotyczące organizacji dnia pracy. Pracownicy Miasta opracowali przewodnik/informator (dalej *Przewodnik*) dla rodziców, prezentujący w przystępny, zrozumiały sposób informacje dotyczące warunków realizacji wychowania przedszkolnego oraz przebiegu rekrutacji, a także m.in. przypominały o możliwości podjęcia przez 6-latków nauki w szkole podstawowej, korzystania jeszcze przez rok z wychowania przedszkolnego lub uczęszczania do szkolnej zerówki.

(akta kontroli str. 85-99)

Rada Miasta Krosna w uchwałach¹⁰ określiła wysokość opłat za opiekę przedszkolną. Uchwały te publikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, a podjęte uchwały w 2018 roku podano do wiadomości również na tablicach ogłoszeń w przedszkolach. Ponadto dyrektorzy placówek wychowania przedszkolnego zostali zobowiązani do informowania rodziców o wysokości opłat za wyżywienie i pobyt na spotkaniach, w ramach dni otwartych oraz podczas zajęć adaptacyjnych dla przyszłych przedszkolaków.

Uchwała z dnia 27 lutego 2018 r.¹¹ w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Krosno, podjęta w związku ze zmianą przepisów¹², nie weszła

⁸ <https://nabor.pcss.pl/krosno/przedszkole>.

⁹ http://www.krosno.pl/pl/kontakt/Oficjalna_strona_Miasta_Krosna_; <http://www.bip.umkrosno.pl>.

¹⁰ Uchwały Rady Miasta Krosna nr VIII/114/11 z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Krosno, Uchwały Rady Miasta Krosna nr LV/1292/18 z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Krosno.

¹¹ Uchwały Rady Miasta Krosna nr LVI/1260/18 z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określenia wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, których organem prowadzącym jest Gmina Miasto Krosno.

¹² Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203.) dalej zwana ustawą o finansowaniu zadań oświatowych.

w życie, gdyż jeden z jej zapisów naruszał art. 52 ust. 1-3 ustawy o *finansowaniu zadań oświatowych*. Rada Miasta Krosna podjęła kolejną uchwałę w tej sprawie dnia 27 marca 2018 r., która określała minimalny czas opieki przedszkolnej i nie stanowiła warunku realizacji tej opieki w określonych godzinach, ustalała odpłatność w wysokości 1 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w przedszkolu poza godzinami, w których realizowana jest podstawa programowa. Zgodnie z art. 52 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, opłatę pobiera się za godzinę pobytu dziecka w przedszkolu. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji Grażyna Gregorczyk (dalej zwana Naczelnik Wydziału Edukacji) opłatę za pobyt dziecka w przedszkolu oblicza się na podstawie ewidencji wejść i wyjść rejestrowanych za pomocą karty tj. realnie odbytych godzin, natomiast uchwała z dnia 28 marca 2018 r. została uzgodniona z Wydziałem Prawnym i Nadzoru Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego, opublikowana w dniu 19 kwietnia 2018 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, zatem jest aktem obowiązującym.

(akta kontroli str. 64-84, 536-539)

W dniu 29 stycznia 2018 r. został ustalony i udostępniony na stronie internetowej Urzędu¹³ harmonogram rekrutacji na rok szkolny 2018/2019. Harmonogram rekrutacji był przejrzysty i w sposób jednoznaczny określał terminy (daty i godziny) poszczególnych czynności w postępowaniu rekrutacyjnym, w tym wniesienie odwołania od rozstrzygnięcia komisji rekrutacyjnej. Nie wskazano w nim natomiast daty rozpoczęcia procedury odwoławczej po postępowaniu uzupełniającym, a procedura odwoławcza po rekrutacji podstawowej była prowadzona równolegle do postępowania uzupełniającego.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że termin rozpoczęcia procedury odwoławczej po postępowaniu uzupełniającym wynika wprost z ustawy *Prawo oświatowe*, a prowadzenie procedury odwoławczej przez rodzica dziecka, które nie dostało się do przedszkola pierwszego wyboru oznacza, że rodzic może brać udział w procedurze uzupełniającej do innych przedszkoli (jeśli nie wskazano przedszkola drugiego i trzeciego wyboru), albo dziecko zostało przyjęte do przedszkola drugiego lub trzeciego wyboru. Zatem nie było potrzeby „rezerwowania miejsca” dla dziecka, co do którego toczy się procedura odwoławcza, gdyż po zakończeniu rekrutacji w badanym okresie, w krośnieńskich przedszkolach pozostały wolne miejsca.

W Przewodniku szczegółowo omówiono przebieg procesu rekrutacji, wskazano obowiązek podjęcia przez rodziców określonych czynności oraz skutki braku tych działań, jak i ich podjęcia po wskazanych terminach.

(akta kontroli str. 85-99, 526-529)

1.3. Gmina prowadziła działania promocyjne mające na celu upowszechnienie edukacji przedszkolnej, głównie poprzez strony internetowe Urzędu. Również przedszkola, w celu zainteresowania swoją ofertą, we własnym zakresie organizowały tzw. dni otwarte i zajęcia adaptacyjne dla przyszłych przedszkolaków, a także, jak wynika z wyjaśnień Z-cy Prezydenta, zwracały się one do innych instytucji np. parafii o przekazanie informacji o rekrutacji.

Rekrutacja na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019 odbywała się za pomocą systemu elektronicznego, a niezbędne dokumenty, w tym wzory wniosków i oświadczeń, można było pobrać ze strony internetowej *Nabór*.

Wydział Edukacji Urzędu Miasta zorganizował w lutym 2018 r. dwa spotkania z dyrektorami przedszkoli, na których przekazano im dokumenty związane

¹³ <https://nabor.pcass.pl/krosno/przedszkole>, <http://www.bip.umkrosno.pl>.

z naborem oraz inne informacje i instrukcje potrzebne do przeprowadzenia procesu rekrutacji oraz przeprowadzono szkolenia z funkcjonalności elektronicznego naboru. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Gmina każdego roku przeprowadza spotkania z dyrektorami przedszkoli oraz przewodniczącymi komisji rekrutacyjnych planowanego naboru.

(akta kontroli str. 95-104, 250-255)

W dniu 31 stycznia 2018 r. podano do publicznej wiadomości kryteria samorządowe, podjęte uchwałą Rady Miasta Krosna w dniu 26 stycznia 2018 r., poprzez udostępnienie na stronie internetowej Miasta oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Z wyjaśnień Z-cy Prezydenta wynika, że również dyrektorzy na drzwiach wejściowych, na tablicach ogłoszeń oraz w innych widocznych miejscach w swoich placówkach wywieszali informacje odnośnie rekrutacji, kryteriów i warunków odpłatności za pobyt i wyżywienie w placówkach wychowania przedszkolnego.

Rekrutacja na rok szkolny 2017/2018 i 2018/2019 odbywała się za pomocą systemu elektronicznego. Rodzice otrzymywali hasło dostępu do tego systemu i mogli sprawdzić poprawność wprowadzonych przez nich danych, a w późniejszym okresie wynik rekrutacji. Warunkiem wzięcia udziału w rekrutacji było dostarczenie do przedszkola pierwszego wyboru, papierowej wersji *Wniosku o przyjęcie* wypełnionego w wersji elektronicznej. Rodzice niemający dostępu do internetu mogli wypełnić wnioski odręcznie (wnioski znajdowały się w każdym przedszkolu/oddziale przedszkolnym i w Gminie), które do systemu wprowadzali pracownicy przedszkola lub Gminy. W Przewodniku objaśniono zasady elektronicznego naboru, również dyrektorzy przedszkoli, jak i pracownicy Wydziału Edukacji udzielali takich informacji.

(akta kontroli str. 85-99, 250-255)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

Obowiązywanie w rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 r. kryterium samorządowego dotyczącego długości pobytu dziecka w przedszkolu.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. W Gminie prawidłowo ustalono zasady i warunki przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego i rzetelnie informowano o nich mieszkańców gminy. Ustalono dodatkowe kryteria, wykorzystane na drugim etapie rekrutacji uwzględniały zapewnienie jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny.

W roku szkolnym 2017/2018 r. kryterium długości pobytu dziecka w przedszkolu obowiązujące na drugim etapie rekrutacji, w uprzywilejowanej pozycji stawiało dzieci deklarujące potrzebę zapewnienia opieki przedszkolnej co najmniej 8 godzin dziennie. Na lata szkolne 2018/2019 prawidłowo ustalono terminarz działań rekrutacyjnych i opracowano jednolite dokumenty stosowane w tym procesie. Podejmowano różne działania wykorzystując w tym celu zarówno zwyczajowo przyjęte sposoby przekazywania informacji na terenie miasta Krosna, jak również media elektroniczne, by informacja ta była powszechnie dostępna.

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu
faktycznego

2.1 Gmina opracowała dokumenty o charakterze strategicznym dotyczące rozwoju i rozwiązywania problemów społecznych. Rada Miasta Krosna uchwaliła Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Mieście Krośnie na lata 2017-2022, Strategię Rozwoju Miasta Krosna na lata 2014-2022 oraz Strategię Oświatową miasta Krosna na lata 2011-2016. Dokumenty te zostały opracowane na podstawie aktualnych analiz demograficznych i społecznych, zawierały wyznaczone cele, a część z nich także mierniki realizacji ww. celów. Priorytetem Miasta było upowszechnienie edukacji przedszkolnej polegające na zapewnieniu każdemu dziecku miejsca w przedszkolu. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w mieście Krośnie na lata 2017-2022 zidentyfikowano trendy demograficzne do 2040 r. oraz dokonano analizy problemu depopulacji Gminy. Prognozy wskazywały na spadek liczby mieszkańców, w szczególności spowodowany ujemnym przyrostem naturalnym. Również w Strategii Rozwoju Miasta Krosna na lata 2014-2022 wskazano, że w wyniku niekorzystnych warunków demograficznych i społecznych sukcesywnie zmniejszy się liczba dzieci uczęszczających do krośnieńskich przedszkoli.

(akta kontroli str. 128-146)

Problematykę opieki przedszkolnej potraktowano najszerzej, na tle procesów społecznych zachodzących w Gminie oraz zamierzeń Ministra Edukacji Narodowej (od roku szkolnego 2010/2011 – obowiązek odbycia przez 5-latków edukacji przedszkolnej oraz od 2011/2012 obniżenie wieku szkolnego) w Strategii Oświatowej Miasta Krosna na lata 2011-2016 (dalej Strategia), której obowiązywanie przedłużono do 2018 r.¹⁴. W Strategii przedstawiono analizę wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego na przestrzeni lat 2004-2011 na tle województwa i kraju. Pomimo niekorzystnych wskaźników demograficznych, liczba dzieci w przedszkolach prowadzonych przez Miasto nieznacznie rosła. Jak wskazano w Strategii, było to wynikiem reformy obniżającej wiek odbywania rocznego przygotowania przedszkolnego z 6 do 5 roku życia, jak i rosnąca świadomość rodziców o znaczeniu edukacji przedszkolnej. Analiza SWOT¹⁵ wykazała wysoki odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli w porównaniu z wynikami województwa i kraju. Mimo rosnącego zapotrzebowania na opiekę przedszkolną nie brakowało miejsc w placówkach publicznych. Oceniono, że Miasto Krosno posiada dobrze rozwiniętą sieć przedszkoli, zabezpieczającą potrzeby w zakresie edukacji dzieci w wieku 3-6 lat. Prognozowano, że od 2012 r., kiedy to opieką przedszkolną zostaną objęte tylko dzieci w wieku od 3 do 5 lat, zmniejszy się zapotrzebowanie na ten rodzaj edukacji, a co za tym idzie ilość oddziałów w publicznych przedszkolach. W celu zapewnienia wszystkim dzieciom w wieku od 3 - 5 lat opieki w przedszkolu lub innej formy edukacji, postawiono sobie zadania polegające na: tworzeniu warunków podmiotom niepublicznym do prowadzenia opieki przedszkolnej lub innej formy opieki, zapewnieniu w części przedszkoli elastycznego czasu pracy dostosowanego do potrzeb rodziców, ułatwieniu korzystania z przedszkoli dzieciom niepełnosprawnym, promocji wśród rodzin, w tym rodzin niewydolnych wychowawczo, wychowania przedszkolnego,

¹⁴ Uchwała Rady Miasta Krosna XXXVII/728/16 z dnia 25 listopada 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Strategii Oświatowej miasta Krosna na lata 2011-2016.

¹⁵ Metod analizy strategicznej. Nazwa metody jest akronimem angielskich słów strengths (mocne strony), weaknesses (słabe strony), opportunities (szanse potencjalne lub zaistniałe w otoczeniu), threats (zagrożenia prawdopodobne lub istniejące w otoczeniu).

organizowaniu zajęć adaptacyjnych oraz zwiększeniu udziału dzieci w wieku od 2,5 do 3 w edukacji przedszkolnej.

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji zapewnienie opieki przedszkolnej dla wszystkich chętnych dzieci od 3 roku życia do rozpoczęcia edukacji w szkole podstawowej już w 2004 roku zostało zapisane, jako jeden z celów strategii oświatowej Miasta Krosna, dlatego potrzeby w tym zakresie są od wielu lat zaspokajane.

(akta kontroli str. 147-178, 511-514)

Urząd posiadał dokumenty strategiczne odnoszące się do problematyki upowszechnienia wychowania przedszkolnego i zapewnienia dzieciom miejsc w przedszkolach. W Strategii określono, jaka liczba dzieci będzie korzystać z opieki miejskich przedszkoli w poszczególnych latach począwszy od 2012 r. do 2016 r.

W żadnym z ww. dokumentów nie określono dla jakiej liczby dzieci Gmina będzie zobowiązana przygotować miejsca w różnych formach opieki przedszkolnej w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, ani ile dzieci może korzystać z tej formy opieki. Nie sporządzono również prognoz dotyczących ogólnej liczby miejsc w przedszkolach na obszarze Gminy.

2.2. Zadania związane z corocznym opracowywaniem założeń do organizacji przedszkoli zostały przypisane Wydziałowi Edukacji. W Urzędzie prowadzono monitoring potrzeb w zakresie miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego na terenie Miasta, jednakże te działania nie miały charakteru formalnego i nie były dokumentowane.

Naczelnik Wydziału Edukacji wyjaśniła, że na etapie konstruowania budżetu szacuje się ilość dzieci uprawnionych oraz przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym, a co za tym idzie, dokonuje się zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na ten cel.

Głównym źródłem informacji o ilości dzieci objętych opieką przedszkolną były dane Głównego Urzędu Statystycznego (ilość urodzeń) oraz Ewidencji Ludności (ilość dzieci zameldowanych na terenie Miasta). Planując ogólną liczbę miejsc w przedszkolach brano pod uwagę ilość dzieci, jak wyżej wskazano, przy uwzględnieniu w pierwszej kolejności, struktury wiekowej, szczególnie ilości sześciolatków kończących edukację w przedszkolach, wielkości procentowej dzieci z danego rocznika, które w roku poprzedzającym nabór uczęszczają do przedszkoli miejskich oraz liczby dzieci, które uczęszczają do przedszkoli niepublicznych. Ponadto brano pod uwagę liczbę dzieci pięcioletnich, których rodzice dokonali wstępnego zapisu do pierwszej klasy, a także dzieci, które mogą kontynuować edukację przedszkolną w innych gminach. Zapisanie dziecka do przedszkola w niedużej odległości od miejsca zamieszkania nie stanowi problemu ze względu na wielkość Miasta i dość równomierne rozmieszczenie przedszkoli, w tym usytuowanie największych przedszkoli w dzielnicach i osiedlach o największej gęstości zaludnienia. Jak wynika z analiz prowadzonych przez Urząd, czynnikiem decydującym o wyborze przedszkola nie jest jego odległość od miejsca zamieszkania dziecka.

Naczelnik Wydziału Edukacji wyjaśniła, że rodzice wybierając przedszkole często decydują się na takie, które zlokalizowane jest w pobliżu miejsca pracy, miejsca nauki rodzeństwa, czy miejsca zamieszkania innych członków rodziny. Istotną rolę odgrywają także godziny pracy danego przedszkola, a także inne indywidualne uwarunkowania ważne dla danego rodzica.

(akta kontroli str. 511-514)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie dokonywano zarówno bieżącą jak i perspektywiczną analizę rozwoju i funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego. Badania te oparto na aktualnych i rzetelnych danych, które uwzględniały różnorodne aspekty zapotrzebowania na miejsca w przedszkolu. Diagnoza potrzeb w zakresie wychowania przedszkolnego zakładała zapewnienie wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali, miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego leżących blisko ich miejsca zamieszkania/pracy oraz poprawę upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Gminie.

OBSZAR

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

Opis stanu
faktycznego

3.1 Uchwałą Rady Miasta Krosna z dnia 29 stycznia 2016 r.¹⁶ ustalono sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (dalej *Sieć*), która uzyskała pozytywną opinię Podkarpackiego Kuratora Oświaty¹⁷. Uchwała ta nie została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Sieć stanowiły dwa przedszkola publiczne¹⁸ oraz oddział przedszkolny w szkole podstawowej¹⁹, a także przedszkola w sześciu zespołach szkół publicznych²⁰. Ustalenie ww. sieci spowodowane było reorganizacją sieci przedszkoli w 2015 r. (likwidacja oddziałów przedszkolnych przy trzech szkołach podstawowych).

(akta kontroli str. 180-187)

Na rok szkolny 2017/2018 prowadzono nabór do jedenastu placówek przedszkolnych, w tym do dwóch oddziałów przedszkolnych nie ujętych w Sieci, które zostały zlikwidowane w 2015 r. Wychowanie przedszkolne było realizowane w dziesięciu placówkach, przy czym w jednym nie ujętym w Sieci.

Na rok szkolny 2018/2019 prowadzono nabór do dziesięciu placówek, w tym do jednego oddziału przedszkolnego nie ujętego w *Sieci*, które zostały zlikwidowane w 2015 r. Wychowanie przedszkolne w roku szkolnym 2018/2019 realizowane jest tylko w placówkach ujętych w *Sieci*.

Jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta, tempo wprowadzanych w oświacie zmian (cofnięcie sześciolatek do przedszkoli) wymusiło zastosowania działań doraźnych, w tym wygospodarowania jak największej ilości pomieszczeń dla przedszkolaków. Z uwagi na braki lokalne w funkcjonujących przedszkolach miejskich, zwiększenie ilości miejsc dla przedszkolaków było możliwe poprzez utworzenie tzw. zerówki przy szkole podstawowej.

Miasto prowadzi również nieujęte w *Sieci* przedszkole przy Specjalnym Ośrodku Szkolno – Wychowawczym (dalej zwany SOSW), które zajmuje się edukacją dzieci z niepełnosprawnością intelektualną.

¹⁶ Uchwała Rady Miasta Krosna nr XXI/429/16 z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Miasto Krosno.

¹⁷ Decyzja Podkarpackiego Kuratora Oświaty nr ORE.540.2.2016 z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Miasto Krosno.

¹⁸ Przedszkole Miejskie nr 5 i Przedszkole Miejskie nr 8.

¹⁹ Szkoła Podstawowa nr 5.

²⁰ Przedszkole Miejskie nr 2 w Miejskim Zespole Szkół nr 1, Przedszkole Miejskie nr 10 w Miejskim Zespole Szkół nr 3, Przedszkole Miejskie nr 4 w Miejskim Zespole Szkół nr 6, Przedszkole Miejskie nr 1 w Miejskim Zespole Szkół nr 7, Przedszkole Miejskie nr 3 w Miejskim Zespole Szkół nr 8, Przedszkole Miejskie nr 11 w Miejskim Zespole Szkół nr 2.

Monitoring zapotrzebowania na miejsca w publicznych placówkach przedszkolnych (w tym dla dzieci niepełnosprawnych) wskazuje, iż w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 w integracyjnych przedszkolu publicznym ze względu na brak zainteresowania nie utworzono oddziału integracyjnego.

(akta kontroli str. 188-209, 520-525)

W 2017 roku na terenie Miasta zameldowanych na pobyt stały i tymczasowy było 1.805 dzieci urodzonych w latach 2011– 2015 (I półrocze) (112 dzieci w wieku 2,5 – 3 lat, 417 dzieci w wieku 3 lat, 409 w wieku 4 lat, 425 w wieku 5 lat oraz 442 w wieku 6 lat), a w 2018 roku – 1.749 dzieci urodzonych w latach 2012– 2016 (I półrocze) (95 dzieci w wieku 2,5 – 3 lat, 403 dzieci w wieku 3 lat, 417 w wieku 4 lat, 409 w wieku 5 lat oraz 425 w wieku 6 lat).

(dowód: akta kontroli str. 210)

Zgodnie z analizami prowadzonymi w Urzędzie, w roku szkolnym 2017/2018 przewidywana liczba dzieci do objęcia opieką przedszkolną wynosiła 1.450 (85,7% zameldowanych na terenie Gminy dzieci w wieku 3 do 6 lat) z czego 290 dzieci w wieku od 3 lat i 410 w wieku 6 lat. Natomiast w roku szkolnym 2018/2019 przewidywana liczba dzieci do objęcia opieką przedszkolną wynosiła 1.375 (83,1% zameldowanych na terenie Gminy dzieci w wieku od 3 do 6 lat) z czego 275 dzieci w wieku 3 lat i 425 w wieku 6 lat

(dowód: akta kontroli str. 211)

W latach 2017/2018 i 2018/2019 publiczne przedszkola dysponowały odpowiednio 1.455 i 1.380 miejscami, przy czym w największym przedszkolu planowano utworzenie jednego oddziału 20 osobowego, a ponadto przedszkole przy SOSW dysponowało dodatkowymi 10 miejscami. W latach 2017/2018 i 2018/2019 liczba dzieci w wieku od 3 do 6 lat planowanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym na terenie Gminy wynosiła odpowiednio 1.450 i 1.375, co oznacza, że dla wszystkich dzieci planowanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym zapewniono miejsca w publicznych przedszkolach. Taka liczba miejsc dawała dzieciom możliwość spełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego oraz dzieciom trzyletnim możliwość realizowania wychowania przedszkolnego. Dzieci w wieku od 2,5 do 3 lat nie były brane pod uwagę przy planowaniu miejsc w przedszkolach, ale dzieci te uczęszczają do publicznych przedszkoli i stanowiły odpowiednio 0,2% i 0,5% wszystkich dzieci w przedszkolach publicznych.

(akta kontroli str. 212, 292-373)

3.2 Nabór do publicznych przedszkoli odbywał się za pomocą systemu elektronicznego. Na stronach internetowych Urzędu zamieszczano niezbędne informacje i dokumenty zgodnie z ustalonymi harmonogramami. Postępowanie rekrutacyjne z wykorzystaniem systemów informatycznych umożliwiło prowadzenie jednoczesnej rekrutacji do wszystkich placówek i pozwoliło na uzyskiwanie przez Urząd aktualnych i dokładnych informacji o procesie naboru, w szczególności liczbie chętnych dzieci oraz liczbie wolnych miejsc w poszczególnych placówkach. W ramach kontroli zarządczej nie identyfikowano ryzyka nieprawidłowego prowadzenia nadzoru. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji, prowadzenie rekrutacji w systemie elektronicznym minimalizuje ryzyko nieprawidłowego naboru.

(akta kontroli str. 105-127, 533-535)

Na podstawie monitoringu ilości składanych wniosków do poszczególnych placówek możliwe było określenie tych przedszkoli, które cieszyły się największą popularnością i podjęcie przez Urząd działań w celu zapewnienia jak największej liczbie chętnych dzieci miejsc w placówkach pierwszego wyboru. W latach

szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, po deklaracji przez rodziców chęci kontynuacji wychowania przedszkolnego, w placówkach pozostało odpowiednio 408 wolnych miejsc, o które zawnioskowało 418 dzieci oraz 326 wolnych miejsc, o które zawnioskowało 379 dzieci.

W toku procesu rekrutacji Z-ca Prezydenta podjął działania w celu lepszego dostosowania liczby miejsc placówkach wychowania przedszkolnego do potrzeb rodziców. Przeprowadzono zmiany organizacyjne w placówkach, które nie mogły przyjąć wszystkich chętnych dzieci poprzez utworzenie nowych oddziałów. W okresie objętym kontrolą utworzono po 4 nowe oddziały przedszkolne, przy czym nie utworzono planowanego oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej. Takie działania spowodowały wzrost wolnych miejsc na etapie kwalifikacji odpowiednio z 408 do 481 (2017 r.) i z 326 do 401 (2018 r.). Zatem Urząd zabezpieczył wszystkim wnioskującym dzieciom w postępowaniu rekrutacyjnym miejsca w publicznych placówkach.

(akta kontroli str. 213-221)

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji, planując organizację poszczególnych przedszkoli uwzględnia się także liczbę pomieszczeń i możliwości lokalowe danej placówki, przy czym na ograniczenie liczby miejsc w niektórych przedszkolach funkcjonujących w zespołach szkolno-przedszkolnych wpłynęła zmiana ustroju szkolnego (konieczność zapewnienia warunków do nauki dla klas siódmych i ósmych).

(akta kontroli str. 511-514)

W Urzędzie zarejestrowano 24 skargi i wnioski (14 w 2017 r. i 10 do dnia 3 grudnia 2018 r.), wśród nich nie odnotowano skarg dotyczących realizacji zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, prowadzonej rekrutacji, a w szczególności z zakresu zapewnienia dzieciom miejsc w publicznych placówkach. W postępowaniach rekrutacyjnych zarejestrowano łącznie 3 odwołania, jednakże nie miały one formalnego charakteru zażalenia na działanie komisji rekrutacyjnej. Były to pisemne prośby o przyjęcie dziecka do danego przedszkola. Każda sprawa została rozpatrzona przez komisję rekrutacyjną. W dwóch przypadkach oddalono odwołanie, a w jednym rodzic wycofał odwołanie w związku z przyjęciem dziecka do przedszkola pierwszej preferencji.

(akta kontroli str. 222-227, 278-290)

Na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 Urząd nie przeprowadzał konkursu ofert dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, ponieważ w placówkach publicznych zapewniono miejsca do korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom, których rodzice o to wnioskowali.

(akta kontroli str. 228-267)

3.3. Zarówno w roku szkolnym 2017/2018, jak i 2018/2019 do publicznych placówek wychowania przedszkolnego po rekrutacji podstawowej nie przyjęto 10 dzieci, zaś po rekrutacji uzupełniającej nie przyjęto odpowiednio 1 i 14 dzieci.

Z uwagi na możliwość określenia we *Wniosku o przyjęcie* trzech preferowanych przedszkoli, rodzice wskazujący tylko jedno przedszkole, w przypadku nie zakwalifikowania się do niego, w efekcie nie zostali przyjęci do żadnego przedszkola publicznego prowadzonego przez Gminę. Taka sytuacja miała miejsce w Gminie w okresie objętym kontrolą, gdyż wolnych miejsc w przedszkolach po zakończeniu postępowania uzupełniającego zostało odpowiednio 46 w 6 placówkach i 19 w 5 placówkach.

W roku szkolnym 2017/2018 po rekrutacji podstawowej do pięciu placówek przedszkolnych nie zostało przyjętych łącznie 10 dzieci. Dyrektorzy ww. placówek nie przekazali Prezydentowi tych informacji, do czego byli zobowiązani przepisem art. 31 ust. 10 i 11 ustawy *Prawo oświatowe*. W rekrutacji uzupełniającej, rodzice jednego dziecka, które nie znalazło miejsca we wskazanym przedszkolu, zostali poinformowani o wolnym miejscu w innej publicznej placówce lecz nie skorzystali z tej propozycji.

Natomiast w roku 2018/2019 z pism dyrektorów placówek przedszkolnych skierowanych do Prezydenta wynikało, że po zakończeniu pierwszego etapu rekrutacji do przedszkoli w Gminie nie zostało przyjętych 10 dzieci. Dyrektorzy ww. przedszkoli skontaktowali się z rodzicami nieprzyjętych dzieci w celu ustalenia, czy są oni zainteresowani edukacją ich dzieci w innych placówkach. Rodzice siedmiorga dzieci nie byli zainteresowani realizacją wychowania przedszkolnego w innej placówce, niż w przedszkolu pierwszej preferencji. Do pozostałej trójki dzieci Z-ca Prezydenta skierował pisma, w których zaproponował przyjęcie w innych placówkach wychowania przedszkolnego na terenie Gminy, oferujących opiekę w takich samych godzinach oraz podobnej odległości, jak te do, których wnioskowali²¹. Jak wynika z wyjaśnień Z-cy Prezydenta rodzice wstępnie potwierdzili zamiar skorzystania z miejsca we wskazanych placówkach, jednakże po zakończeniu procesu rekrutacji, zwolniły się miejsca w placówkach, o które ubiegali się w rekrutacji podstawowej i tam zapisali swoje dzieci. Ponadto jednemu sześciolletniemu dziecku, które nie brało udziału w rekrutacji podstawowej, Naczelnik Wydziału Edukacji działająca z upoważnienia Prezydenta, wskazała miejsce odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, jego rodzice skorzystali z tej propozycji. Pozostałym dzieciom, które nie zamieszkiwały na terenie Gminy, a które ubiegały się o przyjęcie do placówek wychowania przedszkolnego na terenie miasta Krosna, Prezydent nie wskazał pisemnie przedszkoli dysponujących wolnymi miejscami w myśl uregulowania zawartego w art. 31 ust. 10 ustawy *Prawo oświatowe*.

Po zakończeniu każdego etapu postępowania rekrutacyjnego na stronie internetowej *Naboru* zamieszczana była informacja o liczbie wolnych miejsc w poszczególnych placówkach skąd też rodzice czerpali informację gdzie mogą ubiegać się o przyjęcie dziecka do przedszkola.

(akta kontroli str. 268-277)

W okresie objętym kontrolą dzieci zamieszkałe w innych gminach korzystały z edukacji w krosnieńskich przedszkolach, było ich odpowiednio 52 i 51 w latach objętych kontrolą.

Prezydent nie prowadził weryfikacji deklarowanych przez rodziców w postępowaniu rekrutacyjnym danych dotyczących spełniania kryteriów, gdyż nie wnioskowali o to przewodniczący komisji rekrutacyjnych. Jak wyjaśnił Z-ca Prezydenta komisje rekrutacyjne nie weryfikowały adresu zamieszkania podanego w oświadczeniach rodziców składanych w procesie rekrutacji ze względu na brak podejrzeń o oświadczenie nieprawdy.

(akta kontroli str. 515-519)

W roku szkolnym 2017/2018 z wychowania przedszkolnego w publicznych i niepublicznych placówkach na terenie Miasta skorzystało 1.850 dzieci²² (1.781 w przedszkolach i 69 w oddziałach przedszkolnych prowadzonych przy szkołach

²¹ W jednym przypadku odległość była większa (z 1,2 km do 2,4 km), w drugim taka sama (około 1 km), w trzecim odległość była mniejsza (z 5,3 na 4,7 km).

²² System Informacji Oświatowej.

podstawowych), w tym 1.398 w placówkach publicznych (w tym 1.346 zameldowanych w Gminie) i 452 w placówkach niepublicznych (w tym 310 zameldowanych w Gminie). Ogółem z wychowania przedszkolnego zapewnionego przez Gminę skorzystało 1740 (91,4%) dzieci zameldowanych na terenie Miasta i urodzonych w latach 2011– 2015 (I półrocze) oraz 8 dzieci urodzonych przed 2011 r. Ponadto 16 dzieci zameldowanych w Gminie uczęszczało do przedszkoli prowadzone przez inne jednostki samorządu terytorialnego, jedno dziecko do przedszkola przy SOSW oraz 11 dzieci urodzonych w 2011 r. w roku szkolnym 2017/2018 rozpoczęło naukę w klasie pierwszej szkoły podstawowej.

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego wynosił 20,5% wśród dzieci w wieku od 2,5 do 3 lat, 85,1% wśród dzieci trzyletnich, 100% wśród dzieci 4 letnich, 104,5% wśród dzieci pięcioletnich 98,6% wśród dzieci sześcioletnich.

Natomiast w roku szkolnym 2018/2019 do publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego na terenie Miasta uczęszczało 1.844 dzieci (1.285 do przedszkoli i 68 do oddziału przedszkolnego prowadzonego przy szkole podstawowej), w tym 1.353 w placówkach publicznych i 491 w placówkach niepublicznych. Ogółem z wychowania przedszkolnego zapewnionego przez Gminę skorzystało 93,3% dzieci zameldowanych na terenie Miasta i urodzonych w latach 2011– 2016 (I półrocze). Ponadto 23 dzieci zameldowanych w Gminie uczęszczało do przedszkoli prowadzone przez inne jednostki samorządu terytorialnego, jedno dziecko do przedszkola przy SOSW.

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego wynosił 6,3 % wśród dzieci w wieku od 2,5 do 3 lat, 88,6% wśród dzieci trzyletnich, 100% wśród dzieci 4 letnich, 101,98% wśród dzieci pięcioletnich 107,67% wśród dzieci sześcioletnich. Odsetek dzieci w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w Gminie w latach 2017/2018 i 2018/2019 kształtował się na poziomie odpowiednio 92,3% i 94,7% i był znacznie wyższy od wskaźnika dla województwa podkarpackiego.

W roku szkolnym 2017/2018 wykorzystanie miejsc kształtowało się na poziomie 97%, przy czym szkoła podstawowa, gdzie funkcjonował jeden pięciogodzinny oddział, dysponowało 9 miejscami wolnymi, co stanowiło 36% wszystkich miejsc. W roku późniejszym maksymalne niewykorzystanie miejsc w placówce wynosiło 9% i zidentyfikowano je w oddziale przy szkole podstawowej, natomiast średnie wykorzystanie wolnych miejsc w publicznych placówkach kształtowało się na poziomie 99%. W latach objętych kontrolą odpowiednio 4 z 10 i 4 z 9 placówek przedszkolnych w 100% wykorzystano ilość możliwych miejsc. Największą popularnością cieszyły się samodzielne przedszkola miejskie, a najmniejszą oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych, w których pozostawało najwięcej wolnych miejsc po rekrutacji uzupełniającej.

(dowód: akta kontroli str. 291-412)

Z wyjaśnień Naczelnika Edukacji wynika, że po zakończonej rekrutacji, szczególnie w miesiącu wrześniu, następowały przeniesienia i przyjęcia do przedszkoli na wolne miejsca pozostałe po naborze. Dyrektorzy starali się przyjmować w pierwszej kolejności dzieci, które w procesie rekrutacji nie dostały się do najbardziej preferowanych przedszkoli, przy czym system elektroniczny (moduł pracy bieżącej) uniemożliwiał przyjęcie dziecka uczęszczającego w danej chwili do innego przedszkola.

Rodzice zainteresowani przeniesieniem dziecka do innej placówki podejmowali starania u dyrektora przedszkola, do którego chcieli się dostać. W przypadku otrzymania miejsca w innym przedszkolu rodzic dziecka rezygnował z miejsca dotychczasowego i zapisywał się do wnioskowanej placówki. Decyzje w tym

zakresie oraz termin zmiany przedszkola uzgadniane były pomiędzy dyrektorami tych placówek.

(dowód: akta kontroli str. 515-519)

3.4. Z arkuszy organizacyjnych i aneksów do tych arkuszy z lat objętych kontrolą wynika, że oddziały przedszkolne liczyły po 25 dzieci. Analiza danych zawartych w informacji o stanie realizacji zadań oświatowych w Gminie Miasto Krosna oraz danych w SIO wykazała, że w roku szkolnym 2017/2018 liczba dzieci w dwóch oddziałach wynosiła 26, mimo uzgodnień w arkuszu organizacyjnym oraz zapisu w statucie jednostki, że liczba dzieci w oddziale nie może przekroczyć 25. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji, organ prowadzący nie wyraził zgody na przekroczenie limitu dzieci w oddziale. Nadzór nad realizacją wychowania przedszkolnego w ww. roku szkolnym był niewystarczający i nie w pełni skuteczny. Organ prowadzący nie zareagował na zaistniałe w jednym przedszkolu, przekroczenia liczebności dzieci w dwóch oddziałach przedszkolnych w stosunku do liczby wynikającej z arkusza organizacji i statutu przedszkola oraz przepisów § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli*²³. W roku szkolnym 2017/2018 średnia liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych wynosił 24,1 a w 2018/2019 - 24,5.

(dowód: akta kontroli str. 413-451, 530-532)

Oddziały przedszkolne obejmowały dzieci w zbliżonym wieku, w ramach oddziałów uczęszczały dzieci z tego samego lub dwóch sąsiednich roczników. W okresie objętym kontrolą utworzono tylko jeden oddział, który obejmował dzieci z trzech sąsiednich roczników²⁴, jednakże nie funkcjonowały oddziały łączące dzieci 3 i 4 letnie z dziećmi 6 – letnimi.

Dostępność czasową przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto ustalono w godzinach 6.30 a 17.00, sześć przedszkoli działających w ramach zespołów szkół rozpoczynało pracę od 7.00, a oddział przedszkolny przy szkole podstawowej był czynny od 7:30 do 15:30. Oddział przedszkolny przy szkole podstawowej funkcjonujący w 2017/2018 roku szkolnym sprawował opiekę w godzinach od 8.00 do 13.30. Trzy przedszkola kończyły pracę o 15.30, dwa o 16 i jedno o 16.30.

Miasto nie stanowiło warunku realizacji bezpłatnej pięciogodzinnej opieki przedszkolnej w określonych godzinach, jednakże wskazywało, że darmowe są godziny, w których realizowana jest podstawa programowa²⁵. Statuty wszystkich placówek przedszkolnych stanowiły, że podstawa programowa realizowana jest w godzinach 8.00 - 13.00.

W okresie objętym kontrolą z opieki pięciogodzinnej korzystało odpowiednio 129 dzieci (9,2% wszystkich objętych wychowaniem przedszkolnym) w roku 2017/2018 i 104 (7,7% wszystkich objętych wychowaniem przedszkolnym) w roku 2018/2019.

Dzieciom objętym wychowaniem przedszkolnym zapewniono możliwość spożywania posiłków w szkolnych stołówkach. W okresie objętym kontrolą 9 z 10 i 6 z 9 przedszkoli dysponowały własną kuchnią, a w pozostałych wyżywienie zapewnione było za pomocą cateringu. Rodzice mieli wybór, w jakim zakresie ich dzieci będą

²³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. poz. 649, ze zm.).

²⁴ W Przedszkolu Miejskim nr 5 w roku 2018/2019.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. 2017 poz. 356)

korzystać z wyżywienia i w zależności od długości pobytu dziecka w placówce mogli dowolnie zestawiać posiłki.

(dowód: akta kontroli str. 413-451)

Przedszkola nie dysponowały oddzielnymi pomieszczeniami przeznaczonymi wyłącznie do spożywania posiłków, a jedynie wydzielonymi miejscami w salach zajęciowych. Nie dysponowały również własnymi salami gimnastycznymi, aczkolwiek przedszkola działające w ramach zespołu szkół i oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych miały do nich bezpośredni dostęp. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji przedszkola korzystały z obiektów MOSIR, sal w Regionalnym Centrum Kultur Pogranicza, z Sali Widowiskowo-Sportowej oraz z sal przy osiedlowych domach kultury. Natomiast wszystkie przedszkola prowadzone przez Gminę posiadały własne place zabaw dostosowane do potrzeb i możliwości dzieci w wieku przedszkolnym.

Nie stanowiło problemu zapisanie dziecka do przedszkola w niedużej odległości od miejsca zamieszkania, wynikało to z rozmiarów miasta Krosna i dość równomiernego rozmieszczenie przedszkoli. Pomimo to w Gminie dla dzieci objętych obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym i ich opiekunów zabezpieczono bezpłatny transport środkami komunikacji publicznej, jeżeli odległość od domu do najbliższego przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej przekraczała 3 km.

(dowód: akta kontroli str. 454-464, 511-514)

Miasto zapewniło możliwość korzystania z opieki przedszkolnej w lipcu i sierpniu 2018 r. poprzez organizację miesięcznych dyżurów, w każdym miesiącu wakacyjnym pracowały po cztery publiczne przedszkola. Oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych nie zapewniały opieki wakacyjnej, jednakże dzieci uczęszczające do tych placówek, podczas wakacji mogły korzystać z opieki w innych przedszkolach na terenie Miasta. Z opieki wakacyjnej skorzystało 625 dzieci (366 w miesiącu lipcu i 259 w miesiącu sierpniu) czyli 44,7% wszystkich objętych opieką przedszkolną w Gminie 2017/2018.

(dowód: akta kontroli str. 465-467)

Organ prowadzący w *Wniosku o przyjęcie* umożliwił rodzicom podanie informacji o dziecku m.in. o potrzebie podawania leków z uwagi na chorobę przewlekłą. Ponadto w statutach przedszkoli doprecyzowano, że leki podaje się na prośbę rodzica, według wskazań lekarza, zgodnie z opracowaną przez przedszkola procedurą, natomiast zastrzeżono, że nauczyciele nie podają dzieciom leków w przypadku leczenia infekcji.

Prezydent Miasta sprawował nadzór nad funkcjonującymi na terenie Gminy publicznymi placówkami opieki przedszkolnej poprzez kontrolę przygotowania pomieszczeń przedszkolnych przed rozpoczęciem roku szkolnego oraz analizę protokołów z przeglądów obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 520-525, 530-532)

W toku kontroli NIK analizie poddano protokoły kontroli z trzech przedszkoli i jednego oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej, która wykazała, że w przedszkolach tych zapewniono przeprowadzenie okresowych przeglądów stanu technicznego budynków, wymaganych przepisami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*²⁶ oraz kontroli w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do przedszkoli, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, tj. kontroli,

²⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 ze zm.).

o których mowa w § 3 rozporządzenia z dnia 31 grudnia 2002 r. Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach²⁷ (dalej rozporządzenie MEN). W protokołach z kontroli przeprowadzonych w myśl rozporządzenia MEN zamieszczano adnotacje o spełnianiu przez placówki wymogów higieniczno-sanitarnych w oparciu o dokonany przegląd obiektów należących do przedszkoli. W trzech z czterech badanych placówkach, w protokołach zawarto informację o wykonanych przeglądach technicznych budynku, instalacji elektrycznej i piorunochronnej, instalacji gazowej, instalacji grzewczej i wentylacji oraz zabezpieczeń przeciwpożarowych, ponadto wskazywały terminy ich ważności. W protokołach tych nie odniesiono się do wyników innych kontroli prowadzonych przez Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej.

Przeprowadzone kontrole przez dyrektorów placówek, jak i inne jednostki kontrole nie wykazały nieprawidłowości ani uchybień. Jedynie w przypadku SP 5 w protokole z kontroli okresowej obiektu budowlanego z 22 sierpnia 2017 r. zalecono m.in. remont pęknięć ścian i stropodachu łącznika. Zalecenia te zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 472-510)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2017/2018 i 2018/2019 prowadzono nabór do dwóch oddziałów przedszkolnych nie ujętych w *Sieci*.
2. W roku 2017/2018 funkcjonował oddział przedszkolny, który nie został ujęty w *Sieci*.
3. W roku 2017/2018 w dwóch oddziałach funkcjonujących w ramach jednego przedszkola, została przekroczona o jedno dziecko liczebność dzieci w oddziale i wynosiła 26.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na proces rekrutacji, a podjęte przez Prezydenta działania pozwoliły zapewnić wszystkim dzieciom miejsca w publicznych placówkach. W Gminie ustalono w 2016 r. *Sieć* publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, która była w pełni adekwatna do potrzeb. W roku 2017/2018 utworzono tzw. zerówkę przy szkole podstawowej nie ujętą w *Sieci*. Zapewniono prawidłową organizację rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego z wykorzystaniem systemu informatycznego.

Proces rekrutacji był monitorowany i podejmowano działania mające na celu zapewnienie miejsc w przedszkolach, odpowiednio do zgłaszanych w jego toku potrzeb. Urząd zaplanował i podjął działania w celu zapewnienia miejsc w publicznych formach wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom, które w roku szkolnym 2017/2018 oraz 2018/2019 miały prawo korzystać z tej formy opieki. Prezydent wskazał wszystkim nieprzyjętym dzieciom inne placówki wychowania przedszkolnego, które spełniały warunki opisane w art. 31 ust. 10 i 11 ustawy *Prawo oświatowe*. Dzieciom zapewniono prawidłowe warunki organizacyjne realizacji wychowania przedszkolnego, a także opiekę przedszkolną w czasie

²⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (Dz.U. 2003 nr 6 poz. 69).

wakacji. W Gminie prawidłowo realizowano nadzór w zakresie procesu rekrutacji oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu.

IV. Uwagi i wnioski

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

Prowadzenie rekrutacji do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych ujętych w uchwale Rady Miasta Krosna w sprawie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, dnia 27 grudnia 2018 r.

Kontroler
Magdalena Gierlak
Starszy inspektor kontroli państwowej

/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

p.o. Dyrektora
Wiesław Motyka

/.../