



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, 26 lipca 2010 r.

**Pani
Jolanta Mariola Damasiewicz
Burmistrz Halinowa**

LWA-4101-08-01/2010
P/10/069

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „*ustawą o NIK*”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Halinowie kontrolę w zakresie zapewnienia warunków do realizacji wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2007/2008 – 2009/2010 (I semestr), zaś w odniesieniu do zagadnień finansowych w latach 2008 - 2010 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym 25 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 *ustawy o NIK*, przekazuje Pani Burmistrz niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skontrolowaną działalność, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. W roku szkolnym 2009/2010 wychowanie przedszkolne na terenie Gminy zorganizowane było w 2 przedszkolach niepublicznych, 2 przedszkolach samorządowych, w 8 oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i zespołach szkół oraz w 1 punkcie przedszkolnym. Placówki te zapewniały łącznie 385 miejsc dla dzieci w wieku przedszkolnym, tj. o 66 miejsc więcej w porównaniu do roku szkolnego 2008/2009. W badanym okresie zmieniała się liczba i rodzaj funkcjonujących w Gminie placówek

wychowania przedszkolnego, a mianowicie: w roku szkolnym 2007/2008 działało jedno przedszkole niepubliczne, 9 oddziałów przedszkolnych w szkołach, punkt przedszkolny (od 1 kwietnia 2008 r.) oraz 3 ośrodki przedszkolne jako alternatywne formy wychowania przedszkolnego, z których dwa funkcjonowały do 28 lutego 2008 r. i jeden do 31 marca 2008 r. W wyniku powyższych zmian liczba miejsc dla dzieci w tych placówkach zmniejszyła się z 310 do 280.

2. Liczba miejsc, jakimi dysponowały publiczne placówki wychowania przedszkolnego na terenie Gminy (publiczne przedszkola, oddziały przedszkolne i inne formy wychowania przedszkolnego) nie zapewniały wszystkim dzieciom w wieku 3 – 6 lat, zamieszkałym na terenie Gminy, możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego. Liczba dzieci uczęszczających do tych placówek w stosunku do liczby dzieci w wieku od 3 do 6 lat zameldowanych w Gminie (tzw. wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego) w latach szkolnych objętych kontrolą stanowiła odpowiednio: 51% (305:599), 45% (281:624) i 57% (367:644)

NIK ocenia pozytywnie wzrost w badanym okresie wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat, który zwiększył się z 24% do 48% wśród dzieci 3-letnich i z 40% do 44% w grupie dzieci 4-5-letnich. Natomiast w przypadku dzieci 6-letnich wskaźnik ten zmniejszył się z 98% w roku szkolnym 2007/2008 do 81% w roku 2008/2009 i wzrósł następnie w roku szkolnym 2009/2010 do 97%. Według Pani Burmistrz spadek upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci sześciolletnich w roku szkolnym 2008/2009 był spowodowany odejściem części dzieci do innych placówek poza terenem Gminy.

3. Pozytywna ocena dotyczy również działań podejmowanych na rzecz: objęcia wszystkich dzieci sześciolletnich obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego, a od 1 września 2009 r. umożliwienia wszystkim dzieciom 5-letnim odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w placówkach wychowania przedszkolnego zorganizowanych w zespołach szkół i szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę, upowszechnienie wychowania przedszkolnego m.in. poprzez tworzenie warunków do organizacji alternatywnych form wychowania przedszkolnego w Długiej Szlacheckiej i Cisiu przez Fundację Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz zatrudnienie nauczycieli o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych i zabezpieczenie dla nich środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

4. W 2009 r. na działalność placówek wychowania przedszkolnego wydatkowano 1 876 tys. zł, tj. 17% wszystkich wydatków w dziale 801- oświata i wychowanie (10 994 tys. zł). Kwota ta była wyższa o 630 tys. zł (tj. o 50%) w stosunku do wydatków w 2008 r. (1 246 tys. zł). W pierwszym kwartale 2010 r. wydatkowano na powyższy cel 402 tys. zł, co oznaczało wzrost w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego o 8,6% (370 tys. zł). Prawidłowo zostały naliczone stawki i dotacje dla przedszkoli niepublicznych w latach 2008 i 2009, tj. zgodnie z art. 90 ust. 2b *ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty*².

5. Rada Miasta nie ustaliła sieci prowadzonych publicznych przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Obowiązek w tym zakresie wynika z art. 14 a ust. 1 *ustawy o systemie oświaty*.

6. Uwagi NIK dotyczą prowadzenia w latach szkolnych 2008/2009 – 2009/2010 (od 1 marca 2008 r.) wychowania przedszkolnego w Domu Kultury w Halinowie poza systemem oświaty. Środki finansowe na ten cel Gmina przekazywała w ramach środków przeznaczonych na finansowanie kultury. Wychowaniem tym objęte zostały dzieci z Cisia (12 dzieci) oraz z Długiej Szlacheckiej (15), tj. z miejscowości, w których do 28 lutego 2008 r. prowadzone były alternatywne formy wychowania przedszkolnego finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach programu „Ośrodki przedszkolne – szansa na dobry start”. Po zakończeniu programu dotychczasowe alternatywne formy wychowania przedszkolnego nie zostały przekształcone w inne formy wychowania przedszkolnego na podstawie art. 14a ust. 5 *ustawy o systemie oświaty*. W ocenie NIK nie dawało to gwarancji realizacji zadań wychowawczych w świetle obowiązujących przepisów oświatowych.

Według złożonych wyjaśnień przez Panią Burmistrz, Gmina ze względów finansowych nie mogła sprostać wszystkim wymaganiom związanym z utworzeniem innych form wychowania przedszkolnego i kontynuowała realizację zajęć przedszkolnych w formie „tańszej”, tzn. zajęć dla dzieci przedszkolnych organizowanych przez Dom Kultury w Halinowie.

7. Ustalono, że uchwałą Nr XX/234/04 z dnia 25 czerwca 2004 r. Rada Miasta określiła wysokość miesięcznej opłaty tytułem częściowego pokrycia przez rodziców kosztów świadczeń opiekuńczo-wychowawczych w przedszkolach publicznych w wysokości 120 zł za pierwsze dziecko oraz 80 zł za drugie i kolejne. Rada Miasta podejmując powyższą uchwałę powołała się na §10 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 1 do *rozporządzenia Ministra Edukacji*

² Dz. .U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.

Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola i publicznych szkół³. Kontrola NIK wykazała, że w badanym okresie oddziały przedszkolne prowadzone przez Gminę nie realizowały zajęć wykraczających poza podstawę programową. Powyższe działania stanowią naruszenie art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, ponieważ Rada Miasta nie może ustalić w uchwale opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe, tzn. organizuje zajęcia, które mieszczą się w ramach wyznaczonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół⁴. Zaznaczyć należy, że mieszczące się w tym zakresie świadczenia (nauczanie i wychowanie) są bezpłatne. Jednak w sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia przekraczające to minimum ustala się opłatę, wykazując szczegółowo za jakiego rodzaju świadczenia opłata jest żądana (kalkulacja ekonomiczna). W powyższej uchwale nie zostały określone rodzaje świadczeń wykraczających poza podstawę programową, ich części składowe oraz ulgi w opłatach z tytułu nieuczęszczania dziecka do przedszkola z uwagi na stan zdrowia. Brak świadczenia ze strony Gminy, a jednocześnie pobieranie opłaty od rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola, lecz nieobecnych w danym czasie niezależnie od przyczyn i czasu trwania nieobecności narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń.⁵ Zgodnie z tą zasadą opłata powinna by wnoszona za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług, wykraczających poza tę podstawę. Z ustaleń kontroli wynika m.in., że w badanych latach szkolnych do dnia zakończenia kontroli nie zwracano rodzicom bądź opiekunom prawnym opłat w sytuacji nieobecności dziecka w przedszkolu krócej niż jeden miesiąc.

8. Burmistrz Miasta zatwierdził-stosownie do §8 ust. 1 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół - arkusze organizacyjne szkół na lata szkolne objęte kontrolą, mimo że liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych przyjęta w tych dokumentach przekraczała od 1 do 2 dzieci normy określone w §5 ust. 2 ww. rozporządzenia. Niezależnie od zatwierdzonej arkuszami organizacyjnymi liczby dzieci w poszczególnych placówkach, dyrektorzy przedszkoli

³ Dz. U Nr 61, poz. 624 z późn. zm.

⁴ Dz. U. Nr 51, poz. 458 ze zm.

⁵ NK.III-KN-0911-1-39/R/2009

przyjmowali do nich kolejne dzieci. Nakładało to dodatkowe obowiązki na nauczycieli przedszkoli oraz nie sprzyjało prawidłowej organizacji pracy w tych oddziałach.

9. Kontrola wykazała, że w roku szkolnym 2009/2010 dopuszczono do prowadzenia zajęć w Ośrodku przedszkolnym w Chobocie (powołanym 28 marca 2008 r. Uchwałą Rady Miasta Nr XIV/134//08), bez opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej. Było to niezgodne z warunkiem utworzenia Ośrodka określonym w §2 pkt 1 *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania*⁶.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Spowodowanie podjęcia przez Radę Miasta uchwały w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych.
2. Zaniechanie ustalania i pobierania opłat za każde dziecko uczęszczające do publicznego przedszkola w sytuacji, gdy placówki te realizują jedynie podstawy programowe wychowania przedszkolnego oraz przestrzeganie zasady ekwiwalentności świadczeń.
3. Zatwierdzanie arkuszy organizacji przedszkola zgodnie z §5 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół*.
4. Wystąpienie do PPIS oraz KPPSP o opinie dotyczące Ośrodka Przedszkolnego w Chobocie.
5. Doprowadzenie zasad działania wychowania przedszkolnego w Domu Kultury w Halinowie do zgodności z przepisami ww. *rozporządzenia w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania*.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Burmistrz, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag oraz wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

⁶ Dz. U. Nr 83, poz. 693

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Burmistrz prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.

Rozdzielnik:

1. Adresat
2. Dep. Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK
3. a/a