

Op. 1710, 2. 2016

7589.2016



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.004.01.2016

P/16/069

U. M. Debnicki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/069 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech w województwie świętokrzyskim.
Okres objęty kontrolą	Od 1 września 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Kontrola obejmowała również okres wcześniejszy w zakresie planowania środków oraz badania zapotrzebowania na instytucjonalną pomoc w zakresie opieki nad dzieckiem.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Marzena Baradziej, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99296 z dnia 10 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim, ul. Jana Głogowskiego 3/5, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Górczyński, Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	W gminie Ostrowiec Świętokrzyski (dalej: Gmina lub Miasto) diagnozowano i monitorowano potrzeby mieszkańców w zakresie zapewnienia miejsc w przedszkolach, a wyniki tych analiz znajdowały odzwierciedlenie w przygotowanych, dokumentach o charakterze strategicznym. W konsekwencji, w kontrolowanym okresie zapewniono opiekę w przedszkolach publicznych oraz oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych wszystkim dzieciom, których rodzice się o to ubiegali. Istniejąca sieć placówek publicznych prowadzonych przez Gminę, mimo iż formalnie nie została zaktualizowana, to zarówno poprzez rozkład przestrzenny jak i przyjętą organizację pracy odpowiadała potrzebom rodziców. Gmina dotowała również dwa niepubliczne żłobki, dzięki czemu zapewniono w badanym okresie opiekę od 91 do 109 dzieciom do lat 3. NIK pozytywnie ocenia także podjęcie działań związanych z adaptacją pomieszczeń w celu zwiększenia liczby dostępnych miejsc w przedszkolach publicznych. Postępowanie rekrutacyjne do przedszkoli publicznych przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zapewniono także opiekę nad dziećmi w okresie wakacyjnym, pokrywano koszty wychowania przedszkolnego dzieci, które korzystały z placówek na terenie innych gmin. Środki pochodzące z dotacji na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego rozliczono prawidłowo i terminowo. Prawidłowo sprawowano nadzór nad placówkami wychowania przedszkolnego w zakresie finansowym oraz bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, natomiast nie w pełni prawidłowo funkcjonował system nadzoru nad liczebnością oddziałów przedszkolnych oraz
--------------	--

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

rzetelnością danych dotyczących liczby miejsc w przedszkolach publicznych wprowadzanych przez dyrektorów placówek do Systemu Informacji Oświatowej (dalej: SIO).

Kontrole w ramach nadzoru nad placówkami opieki nad dziećmi do lat 3 realizowano zgodnie z przyjętym planem, co najmniej raz w roku. W kontrolowanym okresie, w protokołach z czynności kontrolnych w dwóch niepublicznych żłobkach, nie dokumentowano jednak przeprowadzenia weryfikacji dokumentów potwierdzających wykonanie obowiązkowych przeglądów i potwierdzających spełnianie podstawowych zasad bezpieczeństwa przez te placówki. Ponadto półroczne sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3² w latach 2013-2015 sporządzano niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie objaśnieniami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W konsekwencji, prezentowane w nich dane nie odzwierciedlały rzeczywistych przeciętnych kosztów związanych z pobytem dziecka w instytucjach dotowanych przez Gminę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do usług opieki nad dziećmi do lat trzech oraz opieki przedszkolnej oraz planowanie niezbędnych działań w zakresie ich zaspokojenia

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina posiadała wymagane przepisami prawa dokumenty o charakterze strategicznym, dotyczące rozwoju i rozwiązywania problemów społecznych. W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski*³ analizie poddano dotychczasowe trendy w zakresie liczby ludności, przyrostu naturalnego, salda migracji, stopy bezrobocia w powiecie i liczby bezrobotnych w mieście, wydatków na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na mieszkańca. W obszarze zarządzania Gminą, jako problem wskazano brak zmian organizacyjnych w oświacie zmierzających do jej dostosowania do aktualnych potrzeb i możliwości ich zaspokojenia oraz słabe efekty promocyjne i społeczne działalności placówek oświatowych. W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014-2021*⁴ (dalej: Strategia 2014-2021), w oparciu o przeprowadzone analizy danych oraz w trybie konsultacji społecznych zdiagnozowano istotne problemy społeczne, prognozowane trendy, przeprowadzono analizę SWOT i sformułowano szczegółowe cele. W ww. dokumencie powiązany z *Oceną zasobów opieki społecznej*⁵ dokonano analizy sytuacji życiowej i materialnej rodzin wychowujących dzieci. Jako jeden z istotniejszych zdiagnozowano problem bezrobocia wśród kobiet. Nie prowadzono jednak analiz w zakresie liczby kobiet, które nie podjęły pracy po urodzeniu dziecka. Jednym z zaprojektowanych w Strategii 2014-2021 zadań miało być systematyczne diagnozowanie problemów społecznych i planowanie ich rozwiązywania, poprzez monitoring zmian społeczno-demograficznych zachodzących w Gminie i opracowanie oceny zasobów pomocy społecznej. W 2014 r. nie prowadzono badań problemów społecznych. W *Ocenie zasobów społecznych na rok 2013 i 2014* przeprowadzono analizę zmian demograficznych, liczby żłobków, przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach oraz miejsc w tych placówkach i określono prognozowane liczby na dwa kolejne następujące po roku oceny lata. W *Ocenie zasobów społecznych na rok 2013*, na podstawie danych pozyskanych z Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych Urzędu (dalej: WEISS) prognozowano, że w 2014 r. dla 74 dzieci zabraknie miejsc w przedszkolach. Jan Malinowski, Naczelnik WEISS wyjaśnił, że liczba ta stanowiła różnicę pomiędzy sumą roczników dzieci cztero-

² O których mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 173, poz. 1035).

³ Przyjętej uchwałą nr LXIV/161/2014 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 6 listopada 2014 r.

⁴ Przyjętej uchwałą nr LVI/71/2014 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 29 maja 2014 r.

⁵ Dokument sporządzany na podstawie art. 16a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).

i pięcioletnich, dla których Gmina musiała zapewnić miejsca w przedszkolach, a faktyczną liczbą miejsc w publicznych przedszkolach. Jak wynika z *Oceny zasobów społecznych* na rok 2014, prognozy te nie potwierdziły się i nie wystąpiły przypadki nieprzyznania miejsc w przedszkolu. Prognozy na kolejne dwa lata dotyczące brakujących miejsc również wykazują wartości zerowe. (dowód: akta kontroli str. 52-85, 285-286)

Niezależnie od ww. dokumentów Naczelnik WEiSS sporządził w grudniu 2006 r. opracowanie *Sieć szkolna w Gminie Ostrowiec Świętokrzyski w aspekcie prognozowanej sytuacji demograficznej w latach 2006-2020 – kierunki zmian*. Analizą objęto sieć szkół podstawowych i gimnazjalnych, zestawiając je z danymi i prognozami demograficznymi, co doprowadziło do konkluzji, iż czynnik ekonomiczny wymusi w przyszłości racjonalizację sieci szkolnej i będzie powodem likwidacji niektórych placówek. (dowód: akta kontroli str. 84)

Projekt *Gminnego programu wspierania rodziny* został przedłożony Radzie Miasta i uchwalony w trakcie kontroli NIK⁶. Dokument ten zawierał analizę sytuacji życiowej i materialnej rodzin wychowujących dzieci, nie obejmował jednak kwestii zapewnienia dzieciom opieki przedszkolnej. (dowód: akta kontroli str. 573)

W żadnym z ww. dokumentów nie określono dla jakiej liczby dzieci Gmina będzie zobowiązana przygotować miejsca w różnych formach opieki przedszkolnej w poszczególnych latach ani ile dzieci do lat 3 może korzystać z form opieki. Sporządzono natomiast prognozy dotyczące ogólnej liczby miejsc w żłobkach i przedszkolach na obszarze Gminy. (dowód: akta kontroli str. 52-83)

1.2. Uchwałą Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego⁷ ustalono sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Stanowiło ją osiem przedszkoli publicznych oraz oddziały przedszkolne w siedmiu publicznych szkołach podstawowych, a także oddziały przedszkolne w dwóch zespołach szkół publicznych. W związku z reorganizacją sieci szkół podstawowych w 2015 r. (likwidacja Publicznych Szkół Podstawowych (dalej: PSP) nr 8, 11 i 12 oraz zmianą siedziby PSP nr 4), sieć ta uległa zmianie. W zlikwidowanych trzech szkołach podstawowych, w roku szkolnym 2014/2015 (na dzień 30 września) wychowaniem przedszkolnym obejmowano łącznie 108 dzieci. (dowód: akta kontroli str. 84, 95)

Jan Malinowski, Naczelnik WEiSS wyjaśnił, że rodzice otrzymali propozycję zapisania dzieci do wybranych przez siebie placówek prowadzonych przez Gminę. Ponadto Prezydent podjął decyzję o użyczeniu obiektów po zlikwidowanych szkołach organizacjom pozarządowym, które prowadzą w nich m.in. oddziały przedszkolne. Według stanu na 30 września 2015 r. w placówkach tych wychowaniem przedszkolnym objęto łącznie 66 dzieci. Sama dostępność wychowania przedszkolnego nie uległa zatem zmianie. W kontrolowanym okresie nie dokonano likwidacji przedszkoli publicznych. (dowód: akta kontroli str. 90, 95, 111, 113)

Na terenie Miasta w okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwa, wpisane do rejestru niepubliczne żłobki, dysponujące 110 miejscami dla dzieci do lat 3, nie funkcjonowały natomiast przedszkola z oddziałami żłobkowymi ani kluby dziecięce. Gmina nie zatrudniała także opiekunów dziennych. (dowód: akta kontroli str. 84, 85)

W latach 2013-2016 na terenie Miasta funkcjonowało dziewięć publicznych przedszkoli, w tym jedno, dla którego organem prowadzącym jest Zgromadzenie Sióstr Rodziny Maryi Prowincja Krakowska. W latach 2013-2014 funkcjonowały również oddziały przedszkolne przy dziewięciu publicznych szkołach podstawowych. Po dokonaniu reorganizacji sieci szkół podstawowych w 2015 r., liczba szkół podstawowych, przy których zorganizowano oddziały przedszkolne zmniejszyła się do pięciu. (dowód: akta kontroli str. 85)

Liczba miejsc w kontrolowanym okresie ulegała stopniowemu zmniejszeniu, stosownie do potrzeb wynikających z malejącej liczby dzieci (z 1735 miejsc w roku szkolnym 2013/2014 do 1658 w roku 2014/2015). W latach 2013/2014 i 2014/2015 liczba dzieci w wieku od 3 do

⁶ Uchwała nr XXXI/37/2016 z 4 kwietnia 2016 r.

⁷ Nr XXI/17/2012 z 28 marca 2012 r. w sprawie ustalenia sieci przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Ostrowiec Świętokrzyski.

5 lat zamieszkałych na terenie Gminy wynosiła odpowiednio 1946 i 1838, co przekraczało liczbę dostępnych miejsc wychowania przedszkolnego (wskaźnik⁸ liczby dzieci do liczby miejsc wynosił odpowiednio 1,13 oraz 1,12 i był niższy niż średni wskaźnik dla województwa świętokrzyskiego⁹). (dowód: akta kontroli str. 85, 86, 582)

Łączna liczba dostępnych miejsc w placówkach publicznych w roku szkolnym 2015/2016 wynosiła 1445¹⁰. Taka liczba miejsc umożliwiła spełnienie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego dzieciom pięcioletnim oraz sześciioletnim odroczonym, a także dała dzieciom czteroletnim możliwość realizowania wychowania przedszkolnego, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹¹. Przyjęte zostały także wszystkie dzieci trzyletnie, których rodzice o to wnioskowali. Dzięki znacznemu zwiększeniu liczby miejsc w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, na rok 2016/2017 przygotowano 1820 miejsc, w tym 500 miejsc w oddziałach przedszkolnych. Wskaźnik liczby dzieci do liczby miejsc z uwzględnieniem dzieci nierealizujących obowiązku szkolnego wynosi 1,25. (dowód: akta kontroli str. 85-87, 421)

Zadania placówek publicznych uzupełniały także trzy przedszkola niepubliczne, funkcjonujące w latach szkolnych 2013/2014 i 2014/2015. Wskutek reorganizacji sieci szkół podstawowych, w roku szkolnym 2015/2016 liczba niepublicznych przedszkoli zwiększyła się do czterech¹² i utworzono oddziały przedszkolne przy dwóch nieprowadzonych przez Gminę szkołach podstawowych¹³. Łączna liczba miejsc w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych zarówno publicznych, jak i niepublicznych w roku szkolnym 2015/2016 wynosiła zatem 1680 i zmniejszyła się o 250 miejsc w porównaniu do roku szkolnego 2013/2014. Zauważalna jest tendencja spadkowa liczby miejsc w placówkach publicznych, przy jednoczesnym wzroście liczby dzieci uczęszczających do placówek niepublicznych. W latach szkolnych od 2013/2014 do 2015/2016 do przedszkoli niepublicznych uczęszczało odpowiednio: 195, 215 i 235 dzieci. (dowód: akta kontroli str. 85-100)

W kontrolowanym okresie, na terenie Miasta nie funkcjonowały punkty przedszkolne ani zespoły wychowania przedszkolnego. Trzy osoby (jedna w roku szkolnym 2014/2015 i dwie w bieżącym roku szkolnym) odbywały indywidualne roczne przygotowanie przedszkolne. (dowód: akta kontroli str. 85)

Gmina nie prowadziła specjalnych działań promocyjnych mających na celu upowszechnienie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech oraz edukacji przedszkolnej, nie promowała także instytucji opiekuna dziennego. Placówki publiczne, w celu zainteresowania swoją ofertą, we własnym zakresie organizowały tzw. dni otwarte i prezentowały ofertę na stronach internetowych. (dowód: akta kontroli str. 574) Naczelnik WEiSS wyjaśnił, że zainteresowanie potencjalnych organizatorów/realizatorów opieki nad dziećmi do lat 3 ograniczało się do żłobków. Wielokrotnie natomiast, w okresie naboru do przedszkoli, udzielał lokalnym mediom informacji na temat rekrutacji. (dowód: akta kontroli str. 111-112)

1.3. W regulaminie organizacyjnym żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu nie przypisano zadania związanego z gromadzeniem informacji, prowadzeniem analiz i diagnoz dotyczących organizacji i funkcjonowania opieki nad dziećmi do lat trzech i opieki przedszkolnej. Działania takie prowadził jednak Naczelnik WEiSS, choć nie miały one charakteru formalnego i nie były dokumentowane w formie papierowej. Powyższe znajduje potwierdzenie w dokumentach sporządzanych w oparciu o dane z ewidencji ludności, SIO gromadzonych wyłącznie w formie elektronicznej. (dowód: akta kontroli str. 4-49, 84)

⁸ Z uwzględnieniem dzieci w wieku 6-7 lat, nierealizujących obowiązku szkolnego.

⁹ Wskaźnik ten dla województwa świętokrzyskiego wyniósł odpowiednio dla 2013 r. i 2014 r. – 1,43 i 1,36 (źródło Bank Danych Lokalnych – GUS).

¹⁰ W tym 1120 miejsc w przedszkolach prowadzonych przez gminę Ostrowiec Świętokrzyski.

¹¹ Dz.U. poz. 827, ze zm.

¹² Niepubliczne Przedszkole Smyk, Niepubliczne Przedszkole Pajacyk, Niepubliczne Przedszkole Zielony Krokodyl i Niepubliczne Przedszkole w Zespole Edukacyjno-Przedszkolnym Szkoła z Pasją.

¹³ Szkoła Podstawowa w Częstocicach, Zespół Edukacyjny „Dwunastka”.

Jan Malinowski, Naczelnik WEiSS wyjaśnił ponadto: z informacji, jakie napływały z organów prowadzących żłobki, wynikało, że liczba miejsc, którymi dysponowały te placówki, jest wystarczająca i zaspokaja potrzeby mieszkańców. Natomiast w odniesieniu do przedszkoli, naczelnik (...) w każdym roku bezpośrednio po zakończeniu rekrutacji odbywał spotkania z dyrektorami przedszkoli. W ich trakcie analizowano sytuację, uwzględniając nabór do oddziałów przedszkolnych prowadzony przez szkoły podstawowe i podejmowano stosowne decyzje. (dowód: akta kontroli str. 111-112)

Na podstawie analizy informacji o składanych wnioskach do poszczególnych placówek możliwe było określenie rejonu miasta, w którym mieszkało najwięcej rodzin z dziećmi i określenie tych, które cieszyły się największą popularnością. Jan Malinowski, Naczelnik WEiSS wyjaśnił również, że monitoring zapotrzebowania na miejsca w publicznych placówkach przedszkolnych (w tym dla dzieci niepełnosprawnych) wskazuje, iż w roku szkolnym 2016/2017 w Przedszkolu Publicznym nr 21 prawdopodobnie oba dotychczasowe oddziały integracyjne stracą ten status ze względu na brak zainteresowania (brak dzieci z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego). (dowód: akta kontroli str. 101-102, 111-113)

Liczba dzieci niepełnosprawnych, objętych opieką przedszkolną w bieżącym roku szkolnym wynosi 28 i zmniejszyła się o jedno w stosunku do ubiegłego roku szkolnego. (dowód: akta kontroli str. 85)

Urząd zaplanował i podjął działania w celu zapewnienia miejsc w publicznych formach wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom, które w roku szkolnym 2016/2017 oraz 2017/2018 będą miały prawo korzystać z tej formy opieki. Faktyczne możliwości techniczne i lokalowe publicznych placówek oświatowych umożliwiają w kolejnych latach zwiększenie liczby dostępnych miejsc. Analiza arkuszy organizacyjnych i liczby oddziałów przedszkolnych w latach poprzednich wykazała, że w roku szkolnym 2016/2017 możliwe jest stworzenie trzech dodatkowych oddziałów (tj. 75 miejsc) w Przedszkolach Publicznych nr 5, 15 i 19. Ponadto, w roku szkolnym 2016/2017 istnieje możliwość zapewnienia dodatkowych 300 miejsc w 12 oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych i w zespołach szkół. Łączna liczba dostępnych miejsc w placówkach publicznych prowadzonych wyłącznie przez Gminę w roku szkolnym 2016/2017 wynosi zatem 1695. Po wykonaniu prac adaptacyjnych pomieszczeń będących dotychczas mieszkaniami przynależnymi do przedszkoli, Gmina może również dodatkowo zapewnić 40 miejsc w Przedszkolach Publicznych nr 7 i 21. Na prace adaptacyjne w Przedszkolu Publicznym numer 19 środki zaplanowano już w bieżącym roku, co pozwoli uzyskać dodatkowo 25 miejsc. (dowód: akta kontroli str. 85, 87, 101-104, 336)

W roku szkolnym 2016/2017 prognozowana liczba dzieci uprawnionych z racji wieku i miejsca zamieszkania do korzystania z wychowania przedszkolnego w placówkach publicznych wynosi około 1860, a liczba miejsc w przedszkolach publicznych 1320 (w tym 125 miejsc w przedszkolu prowadzonym przez Zgromadzenie Sióstr Maryi Prowincja Krakowska). W roku szkolnym 2016/2017 w klasie pierwszej naukę rozpocznie tylko 40 sześciolatków. Do przedszkola pójdzie 263, a do oddziałów przedszkolnych 158 dzieci sześciolatków. Pomimo zniesienia obowiązku szkolnego dla sześciolatków, po zakończeniu rekrutacji do placówek publicznych na rok szkolny 2016/2017¹⁴, przedszkola i oddziały w szkołach podstawowych dysponują jeszcze wolnymi miejscami. (dowód: akta kontroli, str. 582-583, 421)

Rozwinięta sieć placówek publicznych i odpowiednia ich przestrzenna lokalizacja umożliwiają podjęcie adekwatnych działań do przewidywanego zapotrzebowania rodziców dzieci na opiekę przedszkolną. Powyższe wskazuje, że liczba dostępnych miejsc w publicznych placówkach będzie wystarczająca, co pozwoli na spełnienie ustawowych wymagań w tym zakresie. Od 1 września 2017 r., gdy wejdą w życie przepisy wprowadzające prawo dzieci trzyletnich do korzystania z wychowania przedszkolnego¹⁵,

¹⁴ Według stanu na 29 kwietnia 2016 r.

¹⁵ Zgodnie z art. 1 pkt 4 lit. d ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Gmina powinna zapewnić miejsca w przedszkolach także dzieciom trzyletnim. Sytuacja wymagać będzie zatem intensywnego monitorowania. Pierwszeństwo, jeżeli chodzi o zapewnienie miejsc w przedszkolach publicznych, mają dzieci kontynuujące odbywanie wychowania przedszkolnego w danej placówce, a nabór odbywa się na wolne miejsca. Przygotowana ogólna liczba miejsc (uwzględniając fakt, iż w 2015 r. średnio 50 dzieci z gminy Ostrowiec Świętokrzyski uczęszczało do placówek w innych gminach i średnio 74 dzieci z innych gmin uczęszczało do placówek publicznych na terenie Ostrowca Świętokrzyskiego, a 23% ogółu dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym uczęszczało do placówek nieprowadzonych przez Gminę) zabezpiecza zidentyfikowane potrzeby. Należy jednak mieć na uwadze, że nie dla wszystkich trzyletnich dzieci rozpoczynających w roku 2017/2018 wychowanie przedszkolne możliwe będzie zapewnienie miejsca w przedszkolu publicznym. Część dzieci trzyletnich będzie musiała zatem zostać umieszczona w oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej. (dowód: akta kontroli str. 85, 87, 106-110, 114, 122, 582)

Dotychczasową, obowiązującą w całym kontrolowanym okresie praktyką, było organizowanie wyłącznie pięciogodzinnego oddziału przedszkolnego w szkołach podstawowych, głównie dla starszych dzieci. (dowód: akta kontroli str. 101-104, 115)

Według stanu na 30 września 2015 r., spośród 163 dzieci umieszczonych w oddziałach przedszkolnych szkół, dla których Gmina jest organem prowadzącym, 72% stanowiły dzieci sześciolatek lub starsze. Wobec powyższego może zaistnieć potrzeba dostosowania oddziałów w szkołach podstawowych dla potrzeb dzieci trzyletnich oraz wydłużenia czasu opieki nad dziećmi w oddziale, stosownie do potrzeb rodziców. (dowód: akta kontroli str. 90, 115)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta nie przygotował projektu uchwały aktualizującej sieć przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych niezwłocznie po dokonanej reorganizacji (likwidacji z dniem 31 sierpnia 2015 r. szkół podstawowych). W konsekwencji, Rada Miasta nie przyjęła tej regulacji, mimo obowiązku wynikającego z art. 14a ust. 1 i 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁶ (dowód: akta kontroli str. 84)

Jan Malinowski, Naczelnik WEiSS wyjaśnił, że projekt ww. uchwały nie został przygotowany ponieważ *w trakcie dyskusji wewnątrzwydziałowej ustalono, że nie ma takiej potrzeby.* (dowód: akta kontroli str. 535) Z wyjaśnień udzielonych przez Marzenę Dębniak, Wiceprezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego nadzorującej kwestie związane z oświatą wynika, że projekt uchwały w tym zakresie został przygotowany w trakcie kontroli NIK i rozpoczęto procedurę związaną z jego przygotowaniem pod obrady. (dowód: akta kontroli str. 116-118)

2. Dane w SIO w zakresie liczby miejsc w przedszkolach publicznych zostały zaniżone i były niezgodne z rzeczywistymi możliwościami lokalowo-organizacyjnymi placówek i stanem faktycznym, potwierdzonym w zatwierdzonym przez organ prowadzący arkuszu organizacyjnym Przedszkoli Publicznych nr 7 i 21 w całym kontrolowanym okresie oraz Przedszkola nr 5 w roku szkolnym 2013/2014, w którym określono liczbę oddziałów w przedszkolu. (dowód: akta kontroli str. 84)

Odpowiedzialny za weryfikację danych w SIO Kamil Matyga, inspektor w WEiSS wyjaśnił: *Kierując się treścią instrukcji SIO uznałem, że dane są właściwe i nie wymagają korekty.* Z wyjaśnień wynika ponadto, że dane te skonsultował z placówkami, które potwierdziły, że przedstawiają liczbę miejsc, która wynika ze statutów placówek. Wyjaśnienia te potwierdził nadzorujący jego pracę Naczelnik WEiSS Jan Malinowski (dowód: akta kontroli, str. 48-49, 119-121, 536)

Wyjaśnienia powyższe nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z ww. instrukcją SIO, *liczbę miejsc w przedszkolu należy wykazać zgodnie ze statutem i/lub arkuszem organizacyjnym.*

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.

Brak aktualizacji zapisów w statucie nie zwalnia z obowiązku rzetelnego prezentowania danych w SIO, stanowią one bowiem materiał źródłowy do dalszych analiz na szczeblu centralnym. Ponadto, zatwierdzając arkusz organizacyjny określający liczbę oddziałów przedszkolnych, organ prowadzący zatwierdza również dostępną w placówce w roku szkolnym liczbę miejsc, bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami liczebność oddziału przedszkolnego nie może przekraczać 25 (lub 20 w przypadku oddziału integracyjnego).

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że ze względu na pierwszeństwo dzieci kontynuujących wychowanie przedszkolne w danej placówce i obowiązek zapewnienia od 1 września 2017 r. miejsca dzieciom trzyletnim, nie dla wszystkich trzylatków możliwe będzie zapewnienie miejsca w przedszkolu publicznym. Konieczne będzie zatem podjęcie działań monitorujących sytuację tych dzieci, dokonanie analizy potrzeb zgłaszanych przez ich rodziców oraz przeprowadzenie rzetelnej i intensywnej kampanii informacyjnej. Realizacja wychowania przedszkolnego w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej, wymagać może także dostosowania bazy szkoły, warunków i czasu realizacji do potrzeb najmłodszych dzieci.

Ocena częściowa

Gmina diagnozowała i monitorowała potrzeby mieszkańców w zakresie zapewnienia miejsc w przedszkolach, a wyniki tych analiz znajdowały odzwierciedlenie w przygotowanych, wymaganych przepisami prawa dokumentach o charakterze strategicznym. Chociaż sieć prowadzonych przez Gminę przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych po dokonanej reorganizacji nie została zaktualizowana, a dane w SIO w zakresie liczby miejsc w przedszkolach publicznych były niezgodne z rzeczywistymi możliwościami lokalowo-organizacyjnymi placówek i stanem faktycznym, to w kontrolowanym okresie zapewniono opiekę w przedszkolach publicznych oraz oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych wszystkim dzieciom, których rodzice się o to ubiegali. Na terenie Miasta funkcjonowały ponadto dotowane przez Gminę, dwa niepubliczne żłobki, dysponujące 110 miejscami dla dzieci do lat 3.

2. Środki na realizację opieki nad dziećmi do lat 3 i opieki przedszkolnej i ich wykorzystanie

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2013-2015 na wychowanie przedszkolne w rozdziałach 80103 *Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych* i 80104 *Przedszkola* zaplanowano środki w wysokości odpowiednio: 13.846.209 zł, 13.648.124 zł i 12.862.676,09 zł. Na 2016 r., zaplanowano środki w łącznej wysokości 14.048.943 zł, w tym w rozdziale 80103 889.809 zł, w 80104 – 11.684.647 zł, w 80149 *Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego* 1.027.587 zł oraz w rozdziale 85305 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w rozdziale 85305 *Żłobki* kwotę 446.900 zł. (dowód: akta kontroli str. 123-208)

Zaplanowana kwota, uwzględniając skalkulowaną na rok 2016 roczną kwotę dotacji na jednego wychowanka wynoszącą średnio 8.159,40 zł dla placówek publicznych i 6.119,55 zł dla niepublicznych umożliwi objęcie opieką przedszkolną wszystkie uprawnione dzieci. (dowód: akta kontroli str. 84, 123-128)

W latach 2013-2015 na finansowanie opieki nad dziećmi do lat 3 oraz na opiekę przedszkolną w Gminie, zgodnie ze sprawozdaniami Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego wydatkowano:

- w 2013 r. kwotę 12.932.651,94 zł, w tym.: w dziale 801 *Oświata i wychowanie* rozdziale 80103 1.117.924,61 zł, rozdziale 80104 *Przedszkola* 11.472.847,33 zł, a w dziale 853 341.880 zł;

- w 2014 r. kwotę 13.639.805,31 zł, w tym: w 80103 – 1.367.082,86 zł, w 80104 – 11.948.722,45 zł, w 85305 – 324.000 zł;

- w 2015 r. kwotę 14.026.921,27 zł, w tym: w 80103 – 1.150.290,35 zł, w 80104 – 11.361.872,92 zł, w 80149 – 1.140.758,00 zł, w 85305 – 374.000 zł. (dowód: akta kontroli str. 209-235)

Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w wysokości 712.908 zł, 2.240.784 i 2.276.124 zł stanowiła odpowiednio 6%, 17% i 18% poniesionych na ten cel w latach 2013-2015 wydatków. Dotacji udzielano i rozliczano zgodnie z określonym uchwałą¹⁷ Rady Miasta trybem. (dowód: akta kontroli str. 123-126, 128, 345-386)

Na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w latach 2013-2015 wydatkowano odpowiednio: 1.117.924,61 zł, 1.367.082,86 zł i 1.150.290,35 zł, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca Ostrowca Świętokrzyskiego wynosiło odpowiednio: 15,75 zł; 19,53 zł i 16,60 zł. W ww. okresie, na funkcjonowanie przedszkoli wydatkowano odpowiednio: 11.472.847,33 zł; 11.948.722,45 zł i 11.361.872,92 zł, tj. 161,61 zł; 170,67 zł oraz 164,05 zł na jednego mieszkańca. (dowód: akta kontroli str. 236-237)

Od 84 do 89% wydatków na oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi. W 2015 r. około 6% wydatków stanowiła dotacja dla niepublicznych jednostek (prowadzonych przez stowarzyszenia i fundację, po dokonanej reorganizacji sieci placówek). Struktura wydatków na funkcjonowanie przedszkoli przedstawiała się następująco: od 66-69% wszystkich wydatków stanowią wynagrodzenia wraz z pochodnymi; od 17-20% ogółu wydatków stanowiły dotacje dla placówek (publicznych, dla których Gmina nie jest organem prowadzącym i dla placówek niepublicznych); od 1-2% wydatkowano na finansowanie opieki przedszkolnej realizowanej dla mieszkańców Gminy w placówkach znajdujących się na obszarze innych gmin. (dowód: akta kontroli str. 236-237)

Uchwałą¹⁸ z dnia 30 czerwca 2011 r. Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego ustaliła wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę ponad czas realizacji bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki na 2,10 zł za godzinę. Wysokość miesięcznej opłaty podlegała obniżeniu o 25% za drugie dziecko uczęszczające do przedszkola oraz o 50% za trzecie i kolejne dzieci. Uchwałą¹⁹ z dnia 30 czerwca 2014 r. opłatę za świadczenia udzielane przez przedszkole w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć określono na 1 zł na każde dziecko, przy czym stawka ta obowiązywała od początku roku szkolnego 2013/2014. W przypadku uczęszczania do przedszkoli prowadzonych przez Gminę więcej niż jednego dziecka z rodziny, pozostałe dzieci, na podstawie tej uchwały podlegały zwolnieniu z opłaty. W całym kontrolowanym okresie Rada Miasta w ww. uchwałach określiła, iż bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka w zakresie podstawy programowej odbywać ma się w czasie 5 godzin dziennie od poniedziałku do piątku, w godzinach od 8.00 – 13.00. Zarządzeniem²⁰ Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 2 września 2014 roku określono wysokość stawki żywieniowej za śniadanie, obiad i podwieczorek na 5,50 zł (w 2013 r. obowiązywała stawka 5,00 zł). Zakładając zatem dziesięciogodzinny czas korzystania z opieki przedszkolnej, szacunkowy koszt opieki nad dzieckiem w przedszkolu w 2015 r. wynosił 210 zł. (dowód: akta kontroli str. 84, 585)

2.2. Urząd w latach 2013-2015 nie podejmował działań w celu uzyskania dodatkowych środków finansowych na zapewnienie funkcjonowania i rozwoju form opieki instytucjonalnej nad dziećmi. Naczelnik WEiSS wyjaśnił, że w przypadku przedszkoli, posiadana baza jest

¹⁷ Nr XXV/179/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrowiec Świętokrzyski przez organy inne niż Gmina Ostrowiec Świętokrzyski, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

¹⁸ Nr XI/105/2011.

¹⁹ Nr LVII/97/2014.

²⁰ Nr III/418/2014 w sprawie ustalenia szczegółowych warunków pobierania opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę Ostrowiec Świętokrzyski.

wystarczająca, zaś w przypadku żłobków, uznano, że dotowane dwie placówki niepubliczne zaspokajają potrzeby mieszkańców. (dowód: akta kontroli str. 175-208, 238)

2.3. Prezydent przekazywał do Kuratorium Oświaty w Kielcach roczne rozliczenie wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w terminie określonym w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego²¹. (dowód: akta kontroli str. 239-248, 417-418)

Terminowo przekazywano także sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²². (dowód: akta kontroli str. 340-342)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Półroczne sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w latach 2013-2015 sporządzano niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie objaśnieniami²³ Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Sprawozdania przedkładano do wypełnienia placówkom, a następnie pracownik WEiSS odpowiedzialny za ich sporządzenie sumował podane przez placówki dane. W konsekwencji, dane te nie odzwierciedlały rzeczywistych przeciętnych kosztów związanych z pobytem dziecka w instytucjach dotowanych przez Gminę. Jednocześnie w sprawozdaniu za II półrocze 2015 r. koszty te, przy zastosowaniu ww. metody sporządzania sprawozdania, zostały istotnie zawyżone, ponieważ w sprawozdaniu półrocznym dokonano kalkulacji dla 11 miesięcy. (dowód: akta kontroli str. 249-284, 300-335, 343-344)

Justyna Winiarska, inspektor WEiSS sporządzająca te sprawozdania wyjaśniła: *sposób w jaki sporządzałam dotychczas półroczne sprawozdania (...) był przyjęty i akceptowany przez odbierający je bezpośrednio z poziomu Gminy Wydział Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach. Dopiero sugestie pracownika Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, po przekazaniu sprawozdań za drugie półrocze 2015 roku z poziomu województwa spowodowały, że otrzymałam z Urzędu Wojewódzkiego zalecenia zmiany sposobu sporządzania powyższych sprawozdań. (...) Sprawozdanie za drugie półrocze 2015 roku zostało skorygowane w dniu 19 kwietnia 2016 roku.* (dowód: akta kontroli str. 44-45, 287-299, 337-339) Wyjaśnienia te podtrzymał nadzorujący pracę Naczelnik WEiSS (dowód: akta kontroli, str. 536)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W ocenie NIK, brak uwag co do sposobu sporządzania sprawozdań ze strony pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach nie zwalniał z obowiązku ich sporządzania zgodnie z przekazanymi w tym zakresie objaśnieniami. Sprawozdanie za II półrocze 2015 r. skorygowano w sposób zgodny z objaśnieniami dotyczący wyliczania kosztów i wypełniania sprawozdania, który, jak wyjaśniła sporządzająca je inspektor Justyna Winiarska, *będzie stosowany w Gminie Ostrowiec już stale.* (dowód: akta kontroli 538-549)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że określanie w uchwałach Rady Miasta „sztywnych” godzin, w których realizowane jest bezpłatne nauczanie, wychowanie i opieka w zakresie podstawy programowej nie jest uprawnione, co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach numer sygnatury akt II SA/Ke 3633/15²⁴.

²¹ Dz. U. poz. 956, ze zm.

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 157.

²³ Stanowiącymi załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz wskazówek szczegółowych do ww. objaśnień przekazywanych przez Wydział Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach.

²⁴ Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego z 20 sierpnia 2015 r., poz. 2439.

Urząd zapewnił finansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Środki przeznaczone na realizację tych zadań zostały wykorzystane w wysokościach zaplanowanych. Środki pochodzące z dotacji na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego rozliczono prawidłowo i terminowo. Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 przekazywano terminowo, choć nie sporządzano ich zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie objaśnieniami.

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie organizacji opieki przedszkolnej i opieki nad dziećmi do lat trzech

Opis stanu faktycznego

3.1. Określona uchwałą Rady Miasta²⁵ wysokość opłaty za wpis podmiotu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych nie przekraczała kwoty określonej w art. 33 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Rejestr zawierał następujące dane określone w art. 27 ust. 3 pkt 1-3 ww. ustawy: nazwę lub imię i nazwisko, siedzibę lub adres podmiotu prowadzącego żłobek, numer NIP i REGON podmiotu, miejsce prowadzenia żłobka. Rejestr nie zawierał natomiast informacji o liczbie miejsc w żłobku, do czego zobowiązywał art. 27 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy, obowiązujący od 13 lipca 2013 r. Rejestr zaktualizowano w trakcie kontroli NIK. (dowód: akta kontroli str. 84)

W roku szkolnym 2015/2016 r. w Gminie zapewniono warunki organizacyjne funkcjonowania placówek opieki nad dziećmi zgodnie z przepisami oraz w sposób uwzględniający potrzeby rodziców. Liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych nie przekraczała 25, przestrzenna dostępność tej opieki i współpraca z sąsiadującymi gminami umożliwiały dzieciom korzystanie z wychowania przedszkolnego w placówkach, z których odległość do miejsca zamieszkania nie przekraczała 3 km. Wszystkie przedszkola publiczne, dla których Gmina jest organem prowadzącym sprawowały opiekę w godzinach od 6.00 do 16.00, a przy szkołach podstawowych funkcjonowały pięciogodzinne oddziały przedszkolne, zapewniające bezpłatną opiekę od 8.00 do 13.00. W oddziałach przedszkolnych zorganizowanych przy szkołach podstawowych umożliwiono, stosownie do zgłaszanych przez rodziców potrzeb, pobyt dzieciom po obowiązkowych pięciogodzinnych zajęciach. W PSP nr 1 dzieci pozostawały w sali do momentu odbioru przez opiekunów. W PSP nr 4, 9, 10 i 14, opieka ta organizowana była w świetlicy szkolnej. (dowód: akta kontroli str. 101-104, 394-402, 535)

3.2. W wyniku badania regulaminów i harmonogramów rekrutacji do czterech publicznych przedszkoli cieszących się największą popularnością wśród lokalnej społeczności ustalono, że postępowanie rekrutacyjne przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁶. Regulaminy rekrutacji i informacje znajdujące się na stronach internetowych określały, iż pierwszeństwo przyjęcia do przedszkoli przysługuje dzieciom w wieku czterech, pięciu i sześciu lat, z terenu Gminy. Nabór był przejrzysty, z zastosowaniem kryteriów zgodnych z art. 20c ust. 2-6 ustawy o systemie oświaty w pierwszym etapie rekrutacji. Rada Miasta²⁷ określiła dodatkowe kryteria naboru, stosowane w drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli. Nie ograniczano prawa do kontynuacji wychowania przedszkolnego w wybranej placówce. Informacja o rekrutacji została zamieszczona na stronie internetowej Urzędu Miasta wraz z linkami do stron internetowych poszczególnych placówek. Opracowany i udostępniony na stronie internetowej Urzędu Miasta harmonogram pozwalał na pozyskanie informacji o potencjalnej liczbie dzieci i ustalenie listy przyjętych w terminie umożliwiającym podjęcie działań mających na celu wskazanie innych placówek,

²⁵ Nr X/72/2011 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za wpis podmiotu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych.

²⁶ Rozdziału 2a ustawy o systemie oświaty i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie sposobu przeliczania na punkty poszczególnych kryteriów uwzględnianych w postępowaniu rekrutacyjnym, składu i szczegółowych zadań komisji rekrutacyjnej, szczegółowego trybu i terminów przeprowadzania postępowania rekrutacyjnego oraz postępowania uzupełniającego (Dz.U. poz. 1942).

²⁷ Uchwałą nr XXV/180/2015 z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie ustalenia kryteriów wraz z liczbą punktów w postępowaniu rekrutacyjnym do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Ostrowiec Świętokrzyski.

w których dostępne są wolne miejsca. Na stronie internetowej Urzędu i poszczególnych placówek nie znalazły się natomiast informacje na temat procedury odwoławczej. Informacje te znajdowały się w regulaminach rekrutacji do poszczególnych placówek, jednak linki na stronach internetowych w trzech z czterech objętych badaniem przedszkoli odsyłały do dokumentów nieaktualnych, a w jednym przypadku nie zamieszczono regulaminu rekrutacji. Powyższe mogło wprowadzać rodziców w błąd co do obowiązujących zasad rekrutacji, terminów i możliwości odwoływania się od decyzji komisji rekrutacyjnej. (dowód: akta kontroli str. 84, 387-390)

3.3. Gmina w całym objętym kontrolą okresie dotowała dwa niepubliczne żłobki, z łączną liczbą dostępnych miejsc 110. W bieżącym roku budżetowym zabezpieczono dodatkowe środki, w związku ze zwiększeniem liczby dostępnych miejsc w jednym ze żłobków, począwszy od miesiąca lipca 2016 r. o 20. (dowód: akta kontroli str. 85, 403-416, 421, 579) W kontrolowanym okresie nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące niezaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie dostępności do tej formy opieki. Wobec powyższego, jak wynika z wyjaśnień Jana Malinowskiego, Naczelnika WEiSS, tworzenie placówki publicznej nie znajdowało uzasadnienia. (dowód: akta kontroli str. 238, 580)

Opieką w żłobku w całym kontrolowanym okresie objęto około 5% dzieci w wieku do lat trzech. (dowód: akta kontroli str. 89)

3.4. W Gminie zapewniono dostęp do wychowania przedszkolnego na poziomie umożliwiającym spełnienie potrzeb rodziców i realizację wymagań ustawowych. Jedynym zidentyfikowanym tym zakresie problemem był brak możliwości zapewnienia wszystkim aplikującym miejsca w preferowanej przez rodziców i popularnej placówce przedszkolnej. W takich przypadkach, wskazywano inną, dysponującą wolnymi miejscami placówkę, do której odległość od miejsca zamieszkania nie przekraczała ustawowych wymogów (tj. 3 km). Dla potrzeb dzieci mieszkających na obrzeżach miasta lub korzystających z wychowania przedszkolnego w innej gminie zawarto stosowe porozumienia i z tego tytułu przekazywano dotację. (dowód: akta kontroli str. 122, 420-421)

Wskaźnik upowszechnienia opieki w latach 2013-2015 dla dzieci czteroletnich wynosił odpowiednio: 69, 78 i 88%, zaś dla dzieci pięcioletnich odpowiednio: 85%, 94% i 88%. (dowód: akta kontroli str. 89)

W roku szkolnym 2015/2016 r. w Gminie zapewniono miejsca w przedszkolach dla wszystkich dzieci trzy i czteroletnich, których rodzice o to wnioskowali. Zapewniono także odbycie rocznego przygotowania przedszkolnego wszystkim dzieciom pięcioletnim oraz dzieciom, które uzyskały odroczenie obowiązku szkolnego na podstawie art. 14 ust. 1a lub art. 16 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Do placówek nie przyjęto dziewięcioro dzieci, w tym dwoje z nich przyjęto w innych placówkach, które rodzice wskazali w pierwszej kolejności. Pozostałym siedmiu (w tym trojgu niepełnosprawnym z innej gminy), wskazano inną placówkę, w której możliwe jest realizowanie wychowania przedszkolnego. W procesie rekrutacji na rok 2016/2017 nie przyjęto 35 dzieci, z tego 17 przyjęły inne placówki, wskazane przez rodziców w pierwszej kolejności. Pozostałym 17 wskazano inną placówkę, w której możliwe jest realizowanie wychowania przedszkolnego, zaś jedno dziecko, w dniu 1 września 2016 nie ukończy jeszcze 2,5 roku. (dowód: akta kontroli str. 421)

Gmina nie zwracała kosztów transportu opiekunom dzieci pięcioletnich, których droga do przedszkola przekracza 3 km. Naczelnik WEiSS oszacował, że 97-98% dzieci zamieszkuje w odległości od placówki nieprzekraczającej 3 km. Ponadto rodzice nie zwracali się z takimi wnioskami. (dowód: akta kontroli str. 113, 535, 586)

W 2015 r. Gmina zapewniła w przedszkolach możliwość opieki nad dziećmi w okresie wakacyjnym: dwutygodniowe dyżury pełniły cztery przedszkola (nr 5, 16, 19 i 21). Liczba dzieci zgłoszonych na dyżur wakacyjny wynosiła odpowiednio: 41, 106, 99 i 49. W przypadku trójki dzieci, odległość od miejsca zamieszkania do dyżurującego przedszkola wynosiła powyżej 3 km. Rodzice nie wnioskowali o zwrot kosztów dowozu dzieci. (dowód: akta kontroli str. 391, 535, 586)

Gmina pokrywała także koszty wychowania przedszkolnego dzieci, będących mieszkańcami Ostrowca Świętokrzyskiego, które korzystały z wychowania w innej gminie. W 2013 r. było

	to przeciętnie 34 dzieci, które uczęszczają do placówek na terenie gmin Bodzechów, Ćmielów i Kunów. W 2014 r. średnio 48 dzieci korzystało z tej możliwości na terenie gmin Bodzechów, Kunów, Bałtów, Sadowie i Sienno. W 2015 r. było to przeciętnie 50 dzieci uczęszczających do ww. placówek a także do przedszkoli na terenie gminy Ożarów. (dowód: akta kontroli str. 122)
Ustalone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Uwagi dotyczące badanej działalności	NIK zwraca uwagę, iż kształcenie i wychowanie w oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej wino być zorganizowane na zasadach odnoszących się do oddziałów przedszkola, tj. w okresie powyżej pięciu bezpłatnych godzin, stosownie do zgłaszanych potrzeb, opieka powinna być zapewniona w oddziale przedszkolnym, nie zaś w szkolnej świetlicy. Powinno się również zapewniać opiekę w okresie feryjnym, z zastrzeżeniem możliwości wyznaczenia placówek dyżurujących. O uprawnieniach tych rodzice powinni zostać rzetelnie poinformowani.
Ocena częstkowa	Postępowanie rekrutacyjne do przedszkoli publicznych przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zapewniono także opiekę nad dziećmi w okresie wakacyjnym, pokrywano koszty wychowania przedszkolnego dzieci, które korzystały z placówek na terenie innych gmin. W Gminie zapewniono dostęp do wychowania przedszkolnego na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodziców i realizację wymagań ustawowych. Jedynym zidentyfikowanym tym zakresie problemem był brak możliwości zapewnienia wszystkim aplikującym miejsca w preferowanej przez rodziców i popularnej placówce przedszkolnej.
	4. Nadzór nad placówkami wychowania przedszkolnego i formami opieki nad dziećmi do lat trzech
Opis stanu faktycznego	4.1. Kontrolę realizacji zadań wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, w zakresie czynności przypisano inspektorowi w WEISS. Czynności kontrolne odbywały się, zgodnie z planem nadzoru określonym uchwałą Nr XIII/133/2011²⁸ Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego co najmniej raz w roku. (dowód: akta kontroli str. 44-45, 84) Zadania audytowe w gminnych jednostkach organizacyjnych, w tym w przedszkolach publicznych i szkołach podstawowych z oddziałami przedszkolnymi, w kontrolowanym okresie (do 10 grudnia 2015 r.) realizował, zgodnie z zapisami § 24 regulaminu organizacyjnego Urzędu, Zespół Audytu Wewnętrznego. Od 1 stycznia 2016 r. zadania te realizuje jeden audytor wewnętrzny zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. Audytu Wewnętrznego. (dowód: akta kontroli str. 37-41) Szczegółowy zakres audytu wynikał z przeprowadzanej corocznie analizy ryzyka. Audytem w 2013 r. objęto środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, w tym dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, informację i komunikację oraz monitoring i ocenę, w tym skargi, wnioski oraz realizację zaleceń wynikających z kontroli wewnętrznych i zewnętrznych. W latach 2014-2015 r. audyt objął następujące obszary: zarządzanie, kontrolę zarządczą, bezpieczeństwo informacji i ochronę danych osobowych, finanse i gospodarowanie majątkiem. W 2014 r. audytem objęto m.in. procedury z zakresu kontroli zarządczej, prawidłowość sporządzania sprawozdań finansowych, koszty i dochody i prawidłowość ich ujmowania w księgach rachunkowych. W 2015 r. położono nacisk m.in. na cele działalności jednostki, skargi i wnioski, koszty, przychody i dochody, planowanie i wykonanie budżetu, zamówienia publiczne. W 2015 r. dodatkowo audytem objęto obszar informacja i komunikacja, a w ramach kontroli zarządczej badano cele działalności jednostki. (dowód: akta kontroli str. 84, 422-424) Zespół Audytu Wewnętrznego, w rocznym planie audytu określał obszary o najwyższym zidentyfikowanym poziomie ryzyka podlegające badaniu audytowemu, z uwzględnieniem wyników audytów z lat poprzednich oraz zmian obowiązujących przepisów, np. w zakresie ochrony danych osobowych. Analiza dziewięciu sprawozdań z realizacji zadań audytowych z lat 2013-2015 wykazała, że badaniem nie obejmowano prawidłowości procesu rekrutacji

²⁸ Z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami.

(tj. procedur i ich realizacji). Badaniem obejmowano natomiast realizację zaleceń wydanych w wyniku przeprowadzonych kontroli zewnętrznych, w każdym sprawozdaniu zawarto też dane dotyczące liczebności oddziałów przedszkolnych. Każdorazowo, jednym z obszarów zadania audytowego były finanse i dysponowanie środkami. Prawdliwość gospodarowania środkami budżetowymi badano, dokonując analizy wybranych kosztów i dochodów, planowania i wykonania budżetu oraz zamówień publicznych. W 2013 r. audytem objęto cztery przedszkola i osiem szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi, w 2014 r. – sześć przedszkoli i cztery szkoły podstawowe. W 2015 r. przeprowadzono audyt we wszystkich przedszkolach publicznych oraz w pięciu szkołach podstawowych z oddziałami przedszkolnymi. Zespół realizował także zadania pozaplanowe. (dowód: akta kontroli str. 44-45, 287-299, 337-339, 425-487)

Analiza kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w publicznych przedszkolach w latach 2013-2015 wykazała, że placówki te realizowały zalecenia powiatowego inspektora sanitarnego, systematycznie zlecały sprawdzenie drożności przewodów wentylacyjnych, kontrolę instalacji gazowej, pomiary elektryczne i przeglądy instalacji wodociągowej przeciwpożarowej. Obok audytów z Urzędu, obejmowane były także ewaluacją zewnętrzną przez wizytatorów Kuratorium Oświaty w Kielcach. Budynki i place zabaw poddawano corocznym przeglądom technicznym. (dowód: akta kontroli str. 560-572)

4.2. Prezydent Miasta sprawował nadzór nad funkcjonującymi na terenie Gminy niepublicznymi placówkami opieki nad dziećmi do lat 3, zgodnie z planem nadzoru. Upoważniony pracownik WEiSS, kontrolował obie placówki, co najmniej raz w roku. Przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości ani uchybień. W protokołach kontroli zamieszczono adnotacje o spełnianiu przez placówki wymogów higieniczno-sanitarnych w oparciu o pozytywne opinie powiatowego inspektora sanitarnego oraz Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Ostrowcu Świętokrzyskim z 2011 r. W protokołach tych nie odniesiono się do wyników innych kontroli prowadzonych przez ww. organy, a także przez powiatowego inspektora budowlanego lub okręgowego inspektora pracy. (dowód: akta kontroli str. 488-501, 581)

4.3. W okresie kontrolowanym do Urzędu nie wpłynęły skargi rodziców dotyczące warunków realizacji opieki na dziećmi lub nieprzyznania miejsca w przedszkolu lub żłobku. W roku szkolnym 2015/2016 rodzice nie składali także odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnych. (dowód: akta kontroli str. 580, 584)

4.4. Naczelnik WEiSS wyjaśnił, że nie prowadzono ewaluacji przyjętej organizacji i realizacji opieki instytucjonalnej nad dziećmi w zakresie jej wpływu na aktywizację zawodową mieszkańców, nie prowadzono też badania opinii społecznej w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 535)

Prezydent Miasta, zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty w latach 2013-2015 przedkładał Radzie Miasta informację o stanie realizacji zadań oświatowych za rok poprzedni. Do informacji radni nie zgłaszali uwag, propozycji ani wątpliwości. (dowód: akta kontroli str. 559)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nadzór nad organizacją i funkcjonowaniem oddziałów w przedszkolach publicznych w zakresie ich liczebności był niewystarczający i nieskuteczny. Z zapisów w trzech spośród dziewięciu (objętych badaniem NIK) sprawozdań z przeprowadzonego zadania audytowego w przedszkolach publicznych wynikało, że:

- w Przedszkolu Publicznym nr 7 w 2014 r. nastąpiło przekroczenie liczebności we wszystkich siedmiu oddziałach (197 dzieci na 175 miejsc),
- w Przedszkolu Publicznym nr 15 w 2013 r. w pięciu oddziałach umieszczono 137 dzieci (średnia 27,4),
- w Przedszkolu Publicznym nr 11 w 2013 r. w sześciu oddziałach umieszczono 161 dzieci (średnia 26,8). Ponadto, w pięciu placówkach nastąpiło przekroczenie tej liczebności także w poprzednich latach szkolnych.

Wskazana liczebność grup przekraczała określoną w § 5 załącznika nr 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół²⁹. Zgodnie z powołanym przepisem, *liczba dzieci w oddziale nie może przekraczać 25 (...)*. (dowód: akta kontroli str.425-487)

Ponadto analiza przedłożonych arkuszy organizacyjnych przedszkoli publicznych wykazała, że w aneksie nr 1 do arkusza organizacyjnego, w roku szkolnym 2013/2014 w Przedszkolu Publicznym nr 21 liczebność pięciu spośród siedmiu oddziałów również przekroczyła dopuszczalną liczebność, o której mowa w § 5 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej. (dowód: akta kontroli str.392-393)

Z udzielonych przez Agnieszkę Marzec-Wójcik, ówczesną Kierownik Zespołu Audytowego wyjaśnień wynika, że liczebność dzieci w oddziałach nie była przedmiotem analizy – dane te miały charakter informacji ogólnych, a intencją ich zamieszczania było przedstawienie informacji o jednostce, które mogłyby posłużyć Wydziałowi Edukacji i Spraw Społecznych Urzędu jako materiał do analizy. (dowód: akta kontroli str. 50-51, 502-532)

Jan Malinowski, Naczelnik WEiSS wyjaśnił: *nigdy w sposób formalny ani nieformalny nie wyrażałem zgody na tworzenie grup większych niż 25 uczniów. Wielokrotnie (...) zwracałem dyrektorom uwagę na ten problem. W arkuszach organizacyjnych liczebność oddziałów nie przekraczała dopuszczalnych wielkości. (...) Z wyjaśnień, jakie otrzymałem od dyrektorów PP 7, PP 11, PP 15 i PP 21 wynika, że takie postępowanie wynikało z interpretacji rozporządzenia o ramowych statutach i w trakcie szkoleń/spotkań prowadzonych przez specjalistów/przedstawicieli MEN, KO było akceptowane pod warunkiem, że pod opieką nauczyciela nie znajdzie się jednocześnie więcej niż 25 dzieci. (...) po przeprowadzeniu analizy i w kontekście przedstawionych powyżej wyjaśnień dyrektorów uznano, że informacja nie znajduje potwierdzenia (na zajęciach nie przebywało w grupie więcej niż 25 wychowanków). Obecnie kolejny raz zobowiązano dyrektorów i zwrócono im szczególną uwagę na ten problem w odniesieniu do organizacji nowego roku szkolnego. Będzie to również przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez WESS we wrześniu 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 533, 536-537) (...) W przypadku Przedszkola Publicznego nr 21 było to (...) przeoczenie i błąd pisarski (...). Nie miałem również wiedzy, że stan faktyczny był inny. (dowód: akta kontroli str. 550)*

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Planowane w 2014 r. uelastycznienie przepisów w zakresie liczebności oddziału i odnoszenie się do liczby dzieci pozostających pod opieką jednego nauczyciela³⁰ nie znalazło odzwierciedlenia w znowelizowanej ustawie o systemie oświaty.

2. W protokołach z czynności kontrolnych w dwóch niepublicznych żłobkach, nie udokumentowano przeprowadzenia weryfikacji dokumentów potwierdzających wykonanie obowiązkowych przeglądów i potwierdzających spełnianie podstawowych zasad bezpieczeństwa przez te placówki. W protokołach, na potwierdzenie faktu spełnienia warunków, pracownik przywołał wyłącznie opinię powiatowego inspektora sanitarnego oraz Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Ostrowcu Świętokrzyskim z 2011 r. (uzyskane przed otrzymaniem wpisu do rejestru żłobków). (dowód: akta kontroli str. 488-501)

Z wyjaśnień udzielonych przez Justynę Winiarską, inspektora WEiSS, która przeprowadzała kontrole wynika, że w trakcie czynności kontrolnych uzyskiwała ustne zapewnienia o spełnieniu wymogów w zakresie ochrony ppoż, czy obowiązkowych przeglądów, a dokumenty przedkładano jej do wglądu. (dowód: akta kontroli, str. 337-349) Jan Malinowski, Naczelnik WEiSS wyjaśnił: *nie praktykowano załączania do protokołu kopii okazywanych dokumentów, co już uległo zmianie (protokół z przeprowadzonej w dniu 20 kwietnia 2016 r. kontroli w jednym ze żłobków został sporządzony w sposób szczegółowy*

²⁹ Dz. U. Nr 61, poz. 624, ze zm.

³⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 27251 w sprawie dopuszczalnej liczby dzieci w oddziałach przedszkolnych. Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0CCDA91F>.

i dołączono do niego kopie aktualnych przeglądów oraz opinii). (dowód: akta kontroli, str. 535, 538-549)

**Ocena
częstkowa**

Prezydent Miasta prawidłowo sprawował nadzór nad placówkami wychowania przedszkolnego w zakresie finansowym oraz bezpiecznych i higienicznych warunków nauki. Nie w pełni prawidłowo funkcjonował natomiast system nadzoru nad liczebnością oddziałów przedszkolnych i rzetelnością danych dotyczących liczby miejsc w przedszkolach publicznych wprowadzanych przez dyrektorów placówek do SIO. Kontrole w ramach nadzoru nad funkcjonującymi w gminie placówkami opieki nad dziećmi do lat 3 (niepublicznymi żłobkami), realizowano systematycznie i zgodnie z przyjętym planem, choć w protokołach z czynności kontrolnych dokonywanych w tych placówkach, nie dokumentowano przeprowadzenia weryfikacji dokumentów potwierdzających wykonanie obowiązkowych przeglądów i potwierdzających spełnianie podstawowych zasad bezpieczeństwa przez te placówki. Ponadto półroczne sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 w latach 2013-2015 sporządzano niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie objaśnieniami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

IV. Wnioski

**Wnioski
pokontrolne**

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnioskuje o zapewnienie wprowadzania rzetelnych danych do SIO w zakresie liczby dostępnych w przedszkolach publicznych miejsc oraz o zapewnienie aktualizacji danych w tym zakresie w statutach nadzorowanych placówek publicznych.

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 Kielcach.

**Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków**

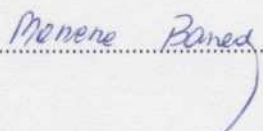
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Kielce, dnia 13 czerwca 2016 r.

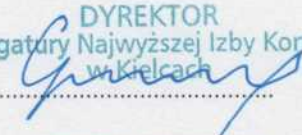
Kontroler:

Marzena Baradziej
starszy inspektor kp.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik


DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Grzegorz Walendzik

³¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.