

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.027.03.2018

Ok
24.12.18
PA Borowski
2018.12.24

Pan Jarosław Borowski
Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski
Urząd Miasta Bielsk Podlaski
ul. Kopernika 1, 17 – 100 Bielsk Podlaski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/074 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Bielsk Podlaski, ul. Kopernika 1, 17 – 100 Bielsk Podlaski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Borowski – Burmistrz Miasta Bielsk Podlaski, od dnia 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy.2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej.3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej.4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 marca 2017 r. do 30 listopada 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/152/2018 z 22 października 2018 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Bielsk Podlaski (dalej „*Miasto*”) zapewniło dostępność opieki przedszkolnej w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, przy czym działania do tego prowadzące nie zawsze były prawidłowe.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 Miasto zapewniło adekwatną do zdiagnozowanych potrzeb sieć publicznych placówek przedszkolnych i liczbę miejsc w tych placówkach, uzyskując przy tym wyższy niż średni dla województwa poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Nieprzyjęcie odpowiednio 23 i 16 dzieci, tj. 9,5% i 7,4% dzieci, których rodzice złożyli wnioski do wybranych przez siebie placówek, może jednak wskazywać, iż rozlokowanie udostępnionych miejsc nie w pełni odpowiadało oczekiwaniom rodziców.

W Urzędzie ustalono zasady i warunki przyjmowania do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, jednak trzy z sześciu kryteriów naboru na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego w roku szkolnym 2017/2018 i jedno z sześciu takich kryteriów w kolejnym roku, nie służyły zapewnieniu jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny. Przy tym, w roku szkolnym 2017/2018 nastąpiło to z naruszeniem kompetencji Rady Miasta. Burmistrz terminowo ustalił harmonogram postępowania rekrutacyjnego i poinformował o nim mieszkańców. Przekazano im najbardziej istotne informacje o zasadach, terminach i kryteriach ubiegania się o miejsce w publicznych placówkach przedszkolnych. W Urzędzie nie podjęto jednak działań mających na celu upowszechnienie informacji o zapewnieniu opieki przedszkolnej i jej warunkach. Informacje takie były rozproszone i w części dostępne w poszczególnych placówkach.

Problematyka zapewnienia opieki przedszkolnej była przedmiotem – bieżących i prowadzonych w trzyletniej perspektywie czasowej – analiz, które pozwoliły na ustalenie popytu na miejsca w placówkach przedszkolnych w latach objętych kontrolą. W dokumentach strategicznych Miasta nie zawarto jednak analizy i nie określono kierunków rozwoju publicznych placówek opieki przedszkolnej.

Miasto zapewniło odpowiednie warunki realizacji opieki przedszkolnej. Placówki przedszkolne spełniały wymogi bezpieczeństwa sanitarnego i przeciwpożarowego. Jednak stwierdzone:

- jedno lub dwuosobowe przekroczenia liczebności oddziałów przedszkolnych w dwóch z pięciu placówek,
- nieprawidłowości w postępowaniu rekrutacyjnym, m.in.: niestosowanie ustawowej procedury pisemnego wskazywania – rodzicom dzieci nieprzyjętych do placówki – innej publicznej placówki wychowania przedszkolnego, zamieszczanie błędnych klauzul o odpowiedzialności karnej na drukach oświadczeń składanych w toku rekrutacji, niezamieszczanie najniższej liczby punktów uprawniających do przyjęcia do placówki na listach kandydatów,

wskazują na potrzebę pełniejszego i skuteczniejszego nadzoru organu prowadzącego nad realizacją zadań związanych z zapewnieniem 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 cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Ustalanie zasad i warunków przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz informowanie o nich mieszkańców gminy
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. W latach 2017 – 2018 Miasto Bielsk Podlaski (zwane dalej „Miastem”) prowadziło cztery przedszkola (w tym jedno z oddziałami integracyjnymi) i cztery oddziały przedszkolne w jednej ze szkół podstawowych⁴. W tym okresie, liczba funkcjonujących na terenie Miasta przedszkoli niepublicznych wzrosła z trzech do czterech⁵. W latach szkolnych 2016/2017, 2017/2018 i 2018/2019 (według stanu na 30 września) opieką przedszkolną objętych było odpowiednio 951, 980 i 979 dzieci, przy czym mała udział dzieci w przedszkolach publicznych (odpowiednio 73,3%, 71,4% i 68,4%). (akta kontroli str. 244-256, 262, 308)</p> <p>Stosownie do postanowień § 19 ust. 1 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Urzędu⁶, sprawowanie nadzoru nad działalnością statutową w zakresie spraw należących do organu prowadzącego przedszkoli należało do zadań Referatu Oświaty i Kultury. Sprawy związane z zapewnieniem opieki przedszkolnej były prowadzone przez jednego pracownika tego Referatu i jego kierownika. Bezpośredni nadzór nad działalnością kierownika Referatu sprawował Burmistrz. (akta kontroli str. 5, 9-15)</p> <p>Na rok szkolny 2018/2019 – zgodnie z art. 131 ust. 6 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁷ – w drodze uchwały Rady Miasta⁸ ustalone zostały zasady i warunki przyjmowania dzieci do publicznych placówek wychowania przedszkolnego. Określono w niej sześć kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego⁹ (nie określono kryterium dochodu na osobę w rodzinie kandydata), dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełnienia kryteriów oraz liczbę punktów za spełnienie każdego kryterium. (akta kontroli str. 22-23)</p>

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Przedszkole Nr 3 z Oddziałami Integracyjnymi, Przedszkole Nr 5 Krasnała Hałabały, Przedszkole Nr 7 Kubusia Puchatka i Przedszkole Nr 9 Leśna Polana oraz cztery oddziały przedszkolne w Szkole Podstawowej Nr 2 im. kpt. W. Wysockiego.

⁵ Niepubliczne Przedszkole Nr 1 im. św. Młodzieńca Gabriela, Katolickie Przedszkole Niepubliczne „Karmelki”, Niepubliczne Przedszkole „Promis”, a od 2017 roku dodatkowo Przedszkole „Na Hołowiesku”.

⁶ Regulamin organizacyjny Urzędu nadany zarządzeniem Burmistrza nr 354/13 z 25 lutego 2013 r., zmieniany zarządzeniami: nr 522/14 z 16 czerwca 2014 r., nr 39/15 z 19 lutego 2015 r., nr 96/15 z 16 czerwca 2015 r., nr 276/16 z 22 września 2016 r. i nr 424/17 z 12 września 2017 r.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 996 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem oświatowym”. Przepisy rozdziału 6 powołanej ustawy weszły w życie z dniem 26 stycznia 2017 r., stosownie do postanowień art. 1 pkt 1 przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe.

⁸ Uchwała Nr XL/327/18 z 30 stycznia 2018 r. w sprawie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej, prowadzonych przez Miasto Bielsk Podlaski, określenia dokumentów niezbędnych do potwierdzenia spełnienia kryteriów oraz przyznania liczby punktów każdemu kryterium.

⁹ Uchwałą Rady Miasta Nr XL/327/18 z 30 stycznia 2018 r. ustalono następujące kryteria: [1] objęcie kandydata obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym - 10 pkt.; [2] pozostawanie obojga rodziców lub odpowiednio rodzica samotnie wychowującego kandydata w zatrudnieniu (prowadzenie działalności gospodarczej, prowadzenie gospodarstwa rolnego) lub pobieranie nauki w systemie stacjonarnym - 6 pkt.; [3] pozostawanie jednego z rodziców w zatrudnieniu (prowadzenie działalności gospodarczej, prowadzenie gospodarstwa rolnego) lub pobieranie nauki w systemie stacjonarnym - 3 pkt.; [4] rozpoczynanie lub kontynuowanie w roku szkolnym, na który prowadzona jest rekrutacja edukacji w danym przedszkolu / szkole podstawowej przez rodzeństwo kandydata - 3 pkt.; [5] ze względu na specyfikę Przedszkola Nr 9, złożenie wniosku o objęcie dziecka nauką języka ukraińskiego - 2 pkt.; [6] w przypadku, gdy liczba kandydatów, którzy uzyskali taką samą liczbę punktów jest większa od liczby miejsc, komisja rekrutacyjna dokonuje kwalifikacji kandydatów w oparciu o ich wiek, rozpoczynając od kandydatów najstarszych uwzględniając kolejno rok, miesiąc i dzień urodzenia - 1 pkt.

Natomiast na rok szkolny 2017/2018 kwestie te zostały ustalone w drodze zarządzenia Burmistrza, w którym trzy z sześciu przyjętych kryteriów¹⁰ (żadne nie dotyczyło dochodu na osobę w rodzinie kandydata) mogły stanowić warunki ograniczające dostęp do placówek wychowania przedszkolnego, poprzez preferowanie niektórych grup dzieci (w uchwale Rady Miasta na rok szkolny pozostało jedno z tych trzech kryteriów). Kwestie te szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 21)

W obu latach szkolnych obowiązywało kryterium uwzględniające lokalne uwarunkowania – przewidziano dodatkowe punkty kandydatom zgłoszonym na naukę języka ukraińskiego w Przedszkolu Nr 9. W statucie tego Przedszkola zapisano, że prowadzona jest w nim „*nauka języka mniejszości narodowej – języka ukraińskiego w oparciu o rozporządzenie MEN w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych. [...] Nauka języka ukraińskiego organizowana jest w formie dodatkowej nauki języka mniejszości*”. Burmistrz wyjaśnił, że przyznawanie dodatkowych punktów kandydatom zgłoszonym na naukę języka ukraińskiego w Przedszkolu Nr 9 uzasadnione było postanowieniami art. 13 ustawy o systemie oświaty („*przedszkola umożliwiają uczniom podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej, językowej i religijnej, a w szczególności naukę języka oraz własnej historii i kultury*”). „*Na wniosek rodziców przedszkole jest zobowiązane zorganizować takie zajęcia. Ze względu na specyfikę narodowościową miasta [...] i zapotrzebowanie w tym zakresie, od ponad 20 lat w Przedszkolu Nr 9 [...] uczniom narodowości ukraińskiej realizowana jest nauka języka ukraińskiego. [...] przedszkole ma przygotowaną kadre, pomoce naukowe, program oraz posiada wieloletnie tradycje i sukcesy. Jest jedyną na Podlasiu, a drugą w Polsce placówką przedszkolną w kraju, w której prowadzona jest od 1996 roku nauka języka ukraińskiego dla mniejszości narodowej. Na te zajęcia uczęszcza 132 dzieci, począwszy od trzylatków. [...] Ze względów organizacyjnych, finansowych, kadrowych, a także korzyści edukacyjnych nieefektywne byłoby organizowanie ww. zajęć w każdym z publicznych przedszkoli na terenie miasta, do których uczęszczałyby rozproszone dzieci rodziców mniejszości ukraińskiej*”. Dyrektor Przedszkola Nr 9 wyjaśniła, że w rekrutacjach na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019, było odpowiednio 34 i 35 dzieci (63% i 71% ogółu przyjętych), których rodzice zadeklarowali naukę języka ukraińskiego. Wszystkie dzieci uczęszczały na te zajęcia. (akta kontroli str. 21-23, 391-397, 414-419)

Na oba objęte kontrolą lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 Burmistrz zarządzeniami ustalił terminy czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej, prowadzonych przez Miasto¹¹. Harmonogramy ustalono z zachowaniem terminów określonych odpowiednio w art. 204 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe¹² i w art. 154 ust.1 pkt 1 i ust. 3 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 2 Prawa

¹⁰ Zarządzeniem Burmistrza Nr 337/17 z 23 lutego 2017 r. ustalono następujące kryteria: [1] objęcie kandydata obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym - 6 pkt.; [2] zgłoszenie dziecka na naukę języka ukraińskiego w Przedszkolu Nr 9 - 6 pkt.; [3] uczęszczanie rodziców kandydata do tego przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkole - 4 pkt.; [4] uczęszczanie rodziców kandydata do Szkoły Podstawowej Nr 2 - 4 pkt.; [5] pozostawianie obojga rodziców w zatrudnieniu (prowadzenie działalności gospodarczej, prowadzenie gospodarstwa rolnego) lub pobieranie przez nich nauki w systemie dziennym - 4 pkt.; [6] pozostawianie jednego z rodziców w zatrudnieniu (prowadzenie działalności gospodarczej, prowadzenie gospodarstwa rolnego) lub pobieranie przez niego nauki w systemie dziennym - 2 pkt.

¹¹ Odpowiednio zarządzeniem Nr 335/17 z 13 lutego 2017 r. i Nr 492/18 z 31 stycznia 2018 r.

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 60 ze zm. Ustawa zwana dalej „Przepisami wprowadzającymi ustawę – Prawo oświatowe”.

oświatowego. Ustalone terminy na rok szkolny 2018/2019 w pełni zabezpieczały możliwość skorzystania z prawa do postępowania odwoławczego, przewidzianego art. 158 ust. 6 – 9 Prawa oświatowego. Natomiast harmonogram rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 mógł utrudniać możliwość realizacji tego uprawnienia, bowiem określony w nim termin złożenia wniosku w rekrutacji uzupełniającej upływał po 14 dniach (12 maja 2017 r.) od podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych (28 kwietnia 2017 r.). Tym samym, rekrutacja uzupełniająca rozpoczynała się gdy mogły jeszcze być nierozpatrzone odwołania od wyników I etapu rekrutacji¹³. Burmistrz wyjaśnił, że przedmiotowy harmonogram nie miał wpływu na realizację uprawnienia do postępowania odwoławczego, gdyż zainteresowany rodzic „mógł złożyć odwołanie w terminie określonym ustawą [...], ponadto niezależnie od odwołania złożyć w terminie 14 dni wniosek o przyjęcie do przedszkola w trybie postępowania uzupełniającego”.

(akta kontroli str. 24-27, 398-403)

Burmistrz nie skorzystał z przewidzianej art. 152 Prawa oświatowego możliwości określenia wzoru wniosku o przyjęcie do publicznego przedszkola lub oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej. Wzory takich wniosków zostały opracowane przez dyrektorów tych placówek. Rada Miasta ani Burmistrz nie określili również wzorów oświadczeń, które mogłyby składać rodzice kandydatów, w celu udokumentowania okoliczności potwierdzających spełnienie wybranych kryteriów. W konsekwencji, w trzech (z czterech poddanych analizie¹⁴) placówkach stosowano różne wzory wniosków o przyjęcie do placówki, a we wszystkich czterech – błędne pouczenie (w drukach oświadczeń rodziców) o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań zamiast fałszywego oświadczenia. Szerzej tę kwestię opisano w pkt. 3 wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Dokumenty i dane dotyczące dziecka i jego rodziny, wymagane od rodziców, którzy wnioskowali o przyjęcie dziecka do przedszkola były zgodne ze wskazanymi w art. 150 Prawa oświatowego i niezbędne do potwierdzenia kryteriów rekrutacyjnych. Nie wprowadzono nadmiernego sformalizowania dokumentowania sytuacji rodzinnej. W zakresie kryteriów ustawowych wymagano oryginałów lub potwierdzonych – przez rodzica – za zgodność z oryginałem kopii dokumentów (np. orzeczenia o niepełnosprawności, prawomocnego wyroku sądu rodzinnego orzekającego rozwód lub separację, aktu zgonu rodzica dziecka), natomiast w zakresie kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego – zaświadczenia z zakładów pracy, urzędu gminy lub szkoły (potwierdzające odpowiednio zatrudnienie, prowadzenie gospodarstwa rolnego lub naukę w trybie stacjonarnym), ksero dokumentu potwierdzającego prowadzenie działalności gospodarczej, pisemne zgłoszenie kandydata na naukę języka ukraińskiego w Przedszkolu Nr 9.

(akta kontroli str. 404-426, 442-447, 472-472-474, 481-485, 536-543, 593-599)

1.2. W ramach informowania mieszkańców o sprawach związanych z rekrutacją do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej prowadzonych przez Miasto (w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019) na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu (dalej „BIP”) opublikowano:

¹³ Według art. 158 ust. 6-9 Prawa oświatowego, terminy przewidziane dla czynności w postępowaniu odwoławczym wynoszą: [1] dla wystąpienia do komisji rekrutacyjnej o uzasadnienie nieprzyjęcia dziecka – siedem dni od dnia podania do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych, [2] dla sporządzenia ww. uzasadnienia – pięć dni, [3] dla wniesienia odwołania do dyrektora – siedem dni od otrzymania uzasadnienia, [4] dla rozpatrzenia odwołania przez dyrektora – siedem dni od jego otrzymania (łącznie może upłynąć 26 dni).

¹⁴ Analizą objęto dokumentację czterech placówek przedszkolnych, do których złożono najwięcej wniosków o przyjęcie na rok szkolny 2018/2019 (Przedszkola Nr: 3, 5 i 9 oraz oddziały przedszkolne przy Szkole Podstawowej Nr 2).

- uchwały Rady Miasta w sprawach: [1] określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego i dokumentów niezbędnych do potwierdzenia spełnienia kryteriów oraz przyznania liczby punktów każdemu kryterium, [2] ustalenia czasu bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego¹⁵;
- zarządzenia Burmistrza w sprawach: [1] określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego i dokumentów niezbędnych do potwierdzenia spełnienia kryteriów oraz przyznania liczby punktów każdemu kryterium, [2] harmonogramu czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i postępowaniu uzupełniającym.

Na stronie internetowej Urzędu, w zakładce „Edukacja” – „Placówki oświatowe”, zamieszczono wykaz wszystkich czterech przedszkoli samorządowych, a także niepublicznych przedszkoli funkcjonujących na terenie miasta (z ich danymi adresowymi, adresem e-mail i linkami do ich stron internetowych), bez informacji o funkcjonowaniu czterech oddziałów przedszkolnych w Szkole Podstawowej Nr 2.
(akta kontroli str. 117-124)

Nie udostępniono innych informacji z zakresu wychowania przedszkolnego, w szczególności informacji o:

- a) warunkach jego realizacji w poszczególnych placówkach, tj. przygotowanej ofercie w zakresie opieki przedszkolnej¹⁶,
- b) działaniach, które mogą być podejmowane jeśli dziecko nie zostanie przyjęte do przedszkola oraz o trybie postępowania w sytuacji braku miejsc w placówce, do której wnioskowali rodzice,
- c) możliwości weryfikacji danych przedstawionych we „Wniosku o przyjęcie” (tj. o możliwości zasięgania przez przewodniczących komisji rekrutacyjnych informacji o okolicznościach potwierdzających informacje podane przez rodziców w oświadczeniach, zgodnie z art. 150 ust. 7 Prawa oświatowego).

Burmistrz wyjaśnił, że przekazywanie przez organ prowadzący mieszkańcom miasta takich informacji „... nie wynika z przepisów prawa. Wyżej wymienione sprawy mieszczą się w kompetencjach promocyjnych przedszkoli i przedszkola je stosują prowadząc strony internetowe oraz zamieszczając informacje na tablicach ogłoszeń. Podobnie ma się sprawa weryfikacji przez burmistrza danych składanych przez rodziców [...]. Są to kompetencje przewodniczącego komisji [...] i może on z nich skorzystać, jeżeli uzna za stosowne lub nie. [...] akty prawa miejscowego, w tym również dotyczące przedszkoli są publikowane w dziennikach urzędowych oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Często ww. akty prawa, np. o rekrutacji lub odpłatności dyrektory zamieszczają również na tablicach ogłoszeń w swoich placówkach”.
(akta kontroli str. 117-124, 391-397)

W świetle informacji pozyskanych od dyrektorów placówek przedszkolnych oraz przeglądu stron internetowych tych placówek, informowały one o zasadach ubiegania się o miejsce w tych placówkach, kryteriach rekrutacji, terminach czynności w postępowaniu rekrutacyjnym i uzupełniającym. W placówkach

¹⁵ Uchwały Rady Miasta Nr XLVI/301/14 z 24 czerwca 2014 r., Nr XL/328/18 z 30 stycznia 2018 r. i Nr XLII/348/18 z 27 marca 2018 r.)

¹⁶ Tj. informacji zawierających: [1] liczbę miejsc w poszczególnych placówkach wychowania przedszkolnego, w tym również w rozbiciu na grupy wiekowe, tj. grupy młodsze dla dzieci trzyletnich i czteroletnich oraz grupy starsze lub możliwości tworzenia grup między wiekowych; [2] liczbę miejsc w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych; [3] liczbę miejsc w oddziałach integracyjnych; [4] godziny pracy placówki; [5] możliwości korzystania z żywienia, w tym dla dzieci cierpiących na alergię pokarmową, wymagających wyeliminowania części produktów spożywczych lub chorobe wymagającą stosowania indywidualnej diety zgodnie z zaleceniami lekarza; [6] oferowaną pomoc psychologiczno-pedagogiczną; [7] organizację dowozu dzieci (jeśli zachodzi taka potrzeba); [8] oferowane dodatkowe zajęcia.

udostępniano druki wniosków o przyjęcie, informowano o: dokumentach wymaganych do przedłożenia wraz z wnioskiem, warunkach realizacji wychowania przedszkolnego i odpłatności za opiekę (wymiarze bezpłatnej opieki i wysokości opłat za każdą godzinę powyżej tego wymiaru – nie stawiano warunku dodatkowych opłat), godzinach pracy, oferowanych dodatkowych zajęciach (kołach zainteresowań). Informowano również o działaniach, które mogą być podejmowane jeśli dziecko nie zostanie przyjęte do przedszkola i trybie postępowania w sytuacji braku miejsc w placówce, do której wnioskowali rodzice.

Informacje takie przekazywane były zainteresowanym w różnych formach, tj.: za pośrednictwem stron internetowych placówek przedszkolnych (przy czym na 23 października 2018 r. informacje o rekrutacji były dostępne tylko na stronie internetowej jednego z czterech przedszkoli i szkoły podstawowej z oddziałami przedszkolnymi), w trakcie zorganizowanych dni otwartych (rodzice mogli zapoznać się m.in. z bazą lokalową placówek, uzyskać informacje o funkcjonowaniu oddziałów integracyjnych), poprzez zamieszczenie na tablicach informacyjnych w tych placówkach (ogłoszeń i kopii stosownych uchwał Rady Miasta i zarządzeń Burmistrza), w formie bezpośrednich i telefonicznych rozmów z rodzicami w trakcie rekrutacji. W przypadku jednego przedszkola o terminach rekrutacji informowano w lokalnej telewizji kablowej i na banerze zamieszczonym na ogrodzeniu.

Brak natomiast potwierdzenia informowania przez placówki przedszkolne o: [1] możliwości weryfikacji danych przedstawionych we wniosku o przyjęcie, [2] liczbie miejsc w poszczególnych placówkach wychowania przedszkolnego, w tym w rozbiciu na grupy wiekowe, [4] możliwości tworzenia grup międzywiekowych, [5] możliwości korzystania z wyżywienia w przypadkach wymagających wyeliminowania części produktów spożywczych lub chorobę wymagającą stosowania indywidualnej diety zgodnie z zaleceniami lekarza (z wyjątkiem jednego przedszkola), [6] oferowanej pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

(akta kontroli str. 117-162, 404-433, 471, 524-530, 581-584)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz, pomimo braku kompetencji – z naruszeniem art. 131 ust. 6 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 1 Prawa oświatowego – zarządzeniem nr 337/17 z 23 lutego 2017 r. określił kryteria obowiązujące na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej, prowadzonych przez Miasto oraz dokumenty niezbędne do potwierdzenia spełnienia kryteriów i przyznania liczby punktów każdemu kryterium. Według powołanych przepisów, zadania i kompetencje w przedmiotowym zakresie wykonuje rada gminy. Burmistrz wyjaśnił, że „w latach poprzednich oraz w roku następnym, tj. 2018 ww. kryteria były uchwalane przez radę miasta. W powyższym przypadku doszło do pomyłki w interpretacji przepisów prawnych zmienianych w tym czasie w związku z reformą oświaty. W tym okresie różne dziedziny oświaty były normowane przez ustawy: Prawo oświatowe, ustawę wprowadzającą Prawo oświatowe oraz nadal obowiązującą w ograniczonym zakresie ustawę o systemie oświaty. Omyłkowo kompetencje określone w art. 154 ust. 3 w brzmieniu „Organ prowadzący [...] podaje do publicznej wiadomości kryteria [...]” zostały zastosowane w przedmiocie określenia kryteriów”.
(akta kontroli str. 21, 391-397)

2. Trzy z sześciu ustalonych w zarządzeniu Burmistrza (Nr 337/17 z 23 lutego 2017 r.) w roku szkolnym 2017/2018 i jedno z sześciu kryteriów ustalonych uchwałą Rady Miasta (Nr XL/327/18 z 30 stycznia 2018 r.) w roku szkolnym

2018/2019 – obowiązujących na drugim etapie – mogły stanowić warunki ograniczające dostęp do placówek wychowania przedszkolnego i nie zapewniać jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny. Dotyczyły one preferowania kandydatów:

- a) sześciolatek (objęcie kandydata obowiązkowym rocznym wychowaniem przedszkolnym), którym przyznawano 6 pkt. w roku szkolnym 2017/2018 i 10 pkt. w roku szkolnym 2018/2019,
- b) których rodzeństwo uczęszczało do jednej z czterech szkół podstawowych prowadzonych przez Miasto (tj. Szkoły Podstawowej nr 2) – 4 pkt. w roku szkolnym 2017/2018,
- c) których oboje rodzice pozostali w zatrudnieniu (prowadzeniu działalności gospodarczej, prowadzeniu gospodarstwa rolnego) lub pobierali naukę, bowiem w roku szkolnym 2017/2018 przyznawano im 4 pkt., podczas gdy kandydatowi rodzica samotnie go wychowującego – w takiej samej sytuacji – należne były 2 pkt.

Burmistrz wyjaśnił, że „preferowano kandydatów sześciolatek – ponieważ [...] tym dzieciom musimy bezwzględnie zapewnić miejsca w oddziałach przedszkolnych w związku z objęciem obowiązkowym rocznym wychowaniem przedszkolnym i to jest priorytet. Ustawa w części dotyczącej rekrutacji nie wyłącza sześciolatek z postępowań rekrutacyjnych”. Odnosząc się do wyjaśnienia podnieść należy, iż w świetle zapadłych orzeczeń sądowych¹⁷, żaden przepis obowiązującego prawa nie daje szczególnych preferencji sześciolatkom kandydatom lub kandydatom w innym, określonym wieku. Wszyscy uprawnieni kandydaci powinni być traktowani niezależnie od ich wieku. Według informacji z czterech objętych analizą placówek, w rekrutacji na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019, punkty z tytułu objęcia dziecka obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym przyznano odpowiednio 25 i 18 dzieciom. W przypadku odpowiednio 13 i 11 z tych dzieci zadecydowało to o przyjęciu do placówki (w konsekwencji nie przyjęto tylu młodszych dzieci). Odnosnie kolejnego kryterium Burmistrz wyjaśnił, że „w zamyśle tego rozwiązania było stworzenie i stosowanie tego kryterium wyłącznie w stosunku do dzieci zapisywanych do oddziałów przedszkolnych w Szkole Podstawowej Nr 2. Ustalone kryterium miało na celu eliminowanie „rozbijania” rodzeństw w wieku szkolnym i przedszkolnym zapisywanych do szkoły podstawowej i oddziałów przedszkolnych tej szkoły. Kryterium to nie było stosowane w procesie rekrutacji do przedszkoli. W związku z możliwością różnej interpretacji zapisu ww. kryterium, na rok szkolny 2018/2019 zmieniono jego

¹⁷ W nieprawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 17 września 2018 r. sygn. akt. IV SA/GI 582/18 (LEX nr 2563758). Sąd uznał, że treść art. 31 ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 8 ustawy z 2016 r. – Prawo oświatowe nie premiuje w żaden sposób dzieci, które są obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne. W związku z tym wprowadzenie do kryteriów rekrutacyjnych przesłanki wieku dziecka, wyrażającej się w odniesieniu do obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego lub odroczonego obowiązku szkolnego, nie znajduje umocowania w ustawowej przesłance „zapewnienia jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, zwłaszcza potrzeb rodziny, w której rodzice albo rodzic samotnie wychowujący kandydata muszą pogodzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi, oraz lokalnych potrzeb społecznych”. Żaden przepis obowiązującego prawa nie daje szczególnych preferencji sześciolatkom kandydatom, czy też kandydatom w innym, określonym wieku. Innymi słowy, wszyscy uprawnieni kandydaci powinni być traktowani niezależnie od ich wieku. Brzmienie art. 31 ust. 4 i 5 ustawy z 2016 r. – Prawo oświatowe nakładając na sześciolatek obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu nie daje podstaw do szczególnego traktowania omawianej grupy adresatów podczas rekrutacji do gminnych przedszkoli. Uzależnianie przyznania lub odmowy przyznania punktów w procesie rekrutacji do przedszkoli od spełnienia kwestionowanego kryterium wieku, jest naruszeniem zasady równości. Zagadnienie to zostało podjęte także w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 19 września 2017 r. IV SA/GI 597/17 oraz w rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów.

brzmienie na następujące: rozpoczynanie lub kontynuowanie w roku szkolnym, na który prowadzona jest rekrutacja edukacji w danym przedszkolu / szkole podstawowej przez rodzeństwo kandydata". Z uzyskanych, w toku kontroli NIK, informacji dyrektorów placówek wychowania przedszkolnego wynikało, iż na podstawie przedmiotowego kryterium punkty przyznano tylko kandydatom do oddziałów przedszkolnych w Szkole Podstawowej Nr 2. Odnosnie kryterium stawiającego w gorszej sytuacji rodziców samotnie wychowujących dziecko, Burmistrz wyjaśnił, że „być może wynikało z niefortunnego „matematycznego” przeliczenia: 1 rodzic – 2 pkt., 2 rodziców – 4 pkt. Nie było to zamierzenie celowe. Na rok szkolny 2018/2019 powyższy problem został wyeliminowany”. Według danych z czterech objętych analizą placówek, podczas rekrutacji na rok szkolny 2017/2018 przyjęto w nich 20 dzieci samotnych rodziców (w tym pozostających w zatrudnieniu lub pobierających naukę w systemie dziennym). Wszystkie te dzieci uzyskały niezbędną – do przyjęcia do placówki – liczbę punktów już na pierwszym etapie postępowania (w oparciu o kryteria ustawowe).
(akta kontroli str. 21-23, 391-397, 805-808)

OCENA CZĄSTKOWA

Na rok szkolny 2018/2019 prawidłowo ustalono zasady i warunki przyjęcia do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, w tym pięć z sześciu kryteriów ocenianych na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego. Natomiast w roku 2017/2018 kwestie te zostały określone przez Burmistrza, co stanowiło naruszenie kompetencji Rady Miasta. Przy tym, trzy z sześciu kryteriów określonych przez Burmistrza – m.in. preferujące kandydatów sześciolletnich i pomijające rodziców samotnie wychowujących dzieci – nie służyły zapewnieniu jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny, tj. nie były spójne ze wskazaniami art. 131 ust. 4 Prawa oświatowego.

Burmistrz terminowo ustalił harmonogram postępowania rekrutacyjnego i uzupełniającego na oba lata, w tym terminy składania dokumentów i podał do publicznej wiadomości kryteria rekrutacji. W Urzędzie – poza czynnościami, do których Burmistrz był zobligowany, tj. opublikowaniem aktów normatywnych z zasadami, warunkami i terminami rekrutacji – nie podjęto szerszych działań w celu upowszechnienia informacji o zapewnieniu opieki przedszkolnej, zasadach ubiegania się o miejsca i warunkach opieki w placówkach wychowania przedszkolnego. Informacje takie były rozproszone i dostępne poprzez przegląd stron internetowych poszczególnych placówek, a niektóre z nich możliwe do uzyskania tylko w drodze bezpośredniego kontaktu z placówką.

OBSZAR

2. Diagnozowanie potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej

Opis stanu faktycznego

2.1. Miasto posiadało – przyjęte przez Radę Miasta – dwa dokumenty strategiczne, tj. *Strategię Rozwoju Miasta Bielsk Podlaski na lata 2011-2020*¹⁸ i *Strategię Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Bielsk Podlaski na lata 2014 – 2022*¹⁹. W obu tych dokumentach – w kontekście zapewnienia wychowania przedszkolnego ograniczono się do opisu stanu faktycznego w czasie opracowania tych dokumentów. Np. w pierwszym z nich m.in. zapisano, że w roku szkolnym 2010/2011 „Wszystkie przedszkola publiczne (poza Przedszkolem Nr 3) miały w pełni wykorzystaną ilość miejsc, a przedszkole prywatne było wykorzystywane w 96%. W 2 oddziałach przedszkolnych w Szkole Podstawowej [...] było 8 wolnych miejsc (wykorzystanie w 84%)”. Natomiast w drugim, m.in., że [1] w roku szkolnym 2013/2014 do czterech samorządowych i dwóch niepublicznych przedszkoli uczęszczało 932 dzieci, a na przestrzeni czterech poprzednich lat nastąpił wzrost

¹⁸ Załącznik Nr 1 do uchwały Nr IV/20/11 Rady Miasta Bielsk Podlaski z 25 stycznia 2011 r.

¹⁹ Załącznik do uchwały nr XLVI/304/14 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 24 czerwca 2014 r.

liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, [2] niepełnosprawne dzieci w wieku przedszkolnym mają możliwość nauki razem z rówieśnikami w Przedszkolu Nr 3 z Oddziałami Integracyjnymi, [3] „*bielskie przedszkola są słabiej dofinansowane jeśli chodzi o kwestie remontowe samych budynków oraz sal, łazienek, szatni przedszkolnych. Place zabaw wymagają odnowienia i doposażenia*”.

W dokumentach tych nie zawarto analizy rozwoju i funkcjonowania placówek opieki przedszkolnej, obejmującej rozpoznanie problemów społecznych, prognozowane trendy rozwoju lokalnego i kierunki rozwoju tych placówek. Nie odwoływały się do danych ani prognoz i lokalnych wskaźników demograficznych (np. przyrostu naturalnego, salda migracji) w kontekście zapotrzebowania na opiekę przedszkolną. Nie określono w nich dla jakiej liczby dzieci gmina będzie zobowiązana przygotować miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego w kolejnych latach. Nie zidentyfikowano barier rozwoju opieki przedszkolnej, nie określono i nie założono wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Nie określono „strategii” zapewnienia opieki przedszkolnej w Mieście, która – przy uwzględnieniu uwarunkowań lokalnych – mogłaby określić rolę i znaczenie rozwoju placówek publicznych, zakres korzystania z placówek niepublicznych (mogących uzupełniać braki w sieci placówek gminnych) albo plany ograniczenia liczby miejsc w placówkach publicznych, na rzecz placówek niepublicznych.

(akta kontroli str. 166-189)

2.2. W Urzędzie corocznie dokonywano analiz potrzeb – bieżących i w trzyletniej perspektywie czasowej – w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-5 lat zamieszkałych na terenie Miasta i liczby dzieci zobowiązanych do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego. Analizy zapotrzebowania w tym zakresie w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 przeprowadzono z uwzględnieniem takich informacji, jak:

- liczba dzieci w poszczególnych grupach wiekowych zameldowanych na pobyt stały i czasowy na terenie Miasta (dane pozyskane z ewidencji ludności, bowiem nie dysponowano danymi o liczbie dzieci zamieszkałych na jego terenie),
- przewidywana liczba dzieci ogółem, które mogą starać się o miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego (w analizie z 2017 roku założono, że 10% dzieci nie będzie korzystało z opieki przedszkolnej),
- liczba istniejących miejsc w przedszkolach (na rok szkolny 2016/2017 z uwzględnieniem planowanych nowych miejsc) i możliwość funkcjonowania dodatkowego 20-miejscowego oddziału w Przedszkolu Nr 7²⁰,
- dane o miejscu funkcjonowania i liczbie miejsc w poszczególnych niepublicznych przedszkolach położonych na terenie Miasta.

Według analizy z marca 2017 roku – przy uwzględnieniu miejsc w przedszkolach niepublicznych – w latach szkolnych 2017/2018, 2018/2019 i 2019/2020 miał wystąpić brak odpowiednio 78, 77 i 34 miejsc. Jednak przy założeniu, że rodzice 10% dzieci nie będą zainteresowani korzystaniem z opieki przedszkolnej w każdym roku, wystąpiła nadwyżka liczby miejsc w stosunku do liczby dzieci. Analiza z kwietnia 2018 roku, uwzględniająca miejsca w przedszkolach niepublicznych, wykazała na lata szkolne 2018/2019, 2019/2020 i 2020/2021 nadwyżkę, odpowiednio 4, 21 i 8 miejsc przedszkolnych (przy 100% zainteresowaniu korzystaniem z opieki przedszkolnej).

(akta kontroli str. 190-198)

²⁰ Taki oddział funkcjonował przejściowo (ostatnio w roku szkolnym 2017/2018), aktualnie Przedszkole dysponuje pomieszczeniem do ewentualnego zagospodarowania.

Szerszej analizie zapewnienia opieki przedszkolnej przez Miasto dokonano w 2015 roku, w związku z przygotowaniem wniosku o dofinansowanie (z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020) projektu pn. „PRZEDSZKOLAK – wspomaganie rozwoju dzieci w wieku przedszkolnym z terenu miasta Bielsk Podlaski”. W jej ramach zdiagnozowano problemy z tym związane, m.in. w zakresie: niewystarczających nakładów finansowych na edukację przedszkolną i miejsc w przedszkolach, oferty edukacyjnej, nierównomiernego rozlokowania siedzib przedszkoli na terenie miasta.

W kontekście zapotrzebowania na korzystanie z opieki przedszkolnej w placówkach publicznych położonych w określonych rejonach miasta (dostępność przestrzenna²¹) podniesiono, że obszar miasta jest podzielony na dwie części („przed torami” i „za torami”). W pierwszej – najgęściej zamieszkałej części miasta (z zabudową wielorodzinną) – funkcjonowały cztery przedszkola publiczne, zlokalizowane w stosunkowo bliskiej odległości od siebie (nie większej niż 0,9 km). W drugiej (z zabudową jednorodzinną) funkcjonowały wówczas tylko dwa oddziały przedszkolne w Szkole Podstawowej nr 2. Szacowano, że w roku szkolnym 2016/2017 i kolejnych dwóch latach liczba dzieci 3-4 letnich zamieszkałych w tym obwodzie szkolnym będzie wynosiła odpowiednio: 109, 109 i 107. W związku z tym od roku szkolnego 2016/2017 zwiększono do czterech liczbę oddziałów przedszkolnych przy tej Szkole (przeprowadzając odpowiednie prace modernizacyjne i remontowe). Z kolei od roku szkolnego 2017/2018 w rejonie oddalonym od istniejących przedszkoli (Hołowiesk) rozpoczęło działalność czwarte przedszkole niepubliczne. (akta kontroli str. 190-230)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Problematyka zapewnienia opieki przedszkolnej dzieciom zamieszkałym na terenie Miasta była przedmiotem analiz bieżących i w trzyletniej perspektywie czasowej. W oparciu o ustaloną liczbę dzieci przewidzianych do objęcia opieką przedszkolną oraz miejsc w placówkach publicznych i niepublicznych w Mieście, ustalano popyt na miejsca przedszkolne. Przed okresem objętym kontrolą podjęto działania, skutkujące zwiększeniem liczby miejsc w publicznych placówkach przedszkolnych, z uwzględnieniem zapotrzebowania na nie w konkretnych lokalizacjach.

W opracowanych dokumentach strategicznych, nie zawarto jednak analizy i nie określono kierunków rozwoju placówek opieki przedszkolnej w Mieście.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

3. Realizacja przez gminę zadań w zakresie opieki przedszkolnej

3.1. Rada Miasta, stosownie do wymogów art. 14a ust. 1 i 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²² ustaliła – w drodze uchwały (opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym²³) – sieć prowadzonych przez Miasto przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych²⁴. Ustalona w 2004 roku sieć tych placówek była aktualna, obejmowała cztery przedszkola i oddziały przedszkolne w szkole Podstawowej Nr 2. Była też adekwatna do zdiagnozowanych potrzeb. W latach szkolnym 2017/2018 i 2018/2019 w jej ramach funkcjonowało:

- 25 i 24 oddziały w przedszkolach (w tym jedno przedszkole ogólnodostępne z czterema oddziałami integracyjnymi w obu latach), z odpowiednio 605 i 580 miejscami (w tym 80 miejsc w oddziałach integracyjnych),

²¹ Dostępność „przestrzenna” opieki przedszkolnej związana jest z zapewnieniem miejsc w placówkach leżących najbliżej miejsca zamieszkania rodziców (do 3 km).

²² Dz.U. z 2018 r. poz. 1457, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o systemie oświaty”.

²³ Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego Nr 99, poz. 1429.

²⁴ Uchwała Rady Miasta Bielsk Podlaski nr XXIV/125/04 z 29 czerwca 2004 r.

– po cztery oddziały w Szkole Podstawowej Nr 2, ze 100 miejscami w obu latach.

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, miejsca w placówkach publicznych mogły być zapewnione dla 67,9 % i 65,4% dzieci zameldowanych na pobyt stały bądź czasowy, a zarazem 98,8% i 97,0% dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym (po uwzględnieniu miejsc w przedszkolach niepublicznych, odpowiednio 322 i 328).

Roczne przygotowanie przedszkolne było realizowane w 11 i 12 oddziałach, umiejscowionych we wszystkich placówkach (przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkole podstawowej). Dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego (odpowiednio 13 i 19) znalazły opiekę w oddziałach integracyjnych w jednym z ogólnodostępnych przedszkoli.

(akta kontroli str. 16-17, 237-256, 340,-342, 367-378)

3.2. Rekrutację do placówek wychowania przedszkolnego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 prowadzono bez zastosowania systemu informatycznego. Rozpoczęcie naboru kandydatów poprzedzone zostało przekazaniem projektów unormowań dotyczących kryteriów rekrutacji i jej harmonogramu – do konsultacji – dyrektorom tych placówek oraz spotkaniami z nimi, w celu przekazania informacji dotyczących naboru. Na spotkaniach omawiano sprawy związane z możliwościami przyjęcia nowych dzieci do przedszkoli, problemy dzieci niepełnosprawnych, dyskutowano na temat interpretacji stosowanych przepisów prawa. Dyrektorom placówek przesłano również linki do przyjętych uchwał Rady Miasta w sprawie kryteriów rekrutacji i ustalenia czasu bezpłatnego nauczania.

(akta kontroli str. 391-397, 404-426, 681, 692-703)

Liczba złożonych wniosków w obu latach szkolnych była mniejsza od liczby przewidywanych wolnych miejsc w jednej z pięciu placówek przedszkolnych, tj. w Przedszkolu Nr 7 (odpowiednio 48 i 38 wniosków oraz 67 i 59 miejsc). W pozostałych czterech placówkach złożono łącznie, odpowiednio kolejnych 239 i 231 wniosków, przy 168 i 158 wolnych miejscach. W obu latach, najwyższych wskaźnik (191%) liczby wniosków o przyjęcie (65 i 63) do liczby wolnych miejsc (34 i 33) wystąpił w oddziałach przedszkolnych w Szkole Podstawowej Nr 2. Może to wskazywać na dalsze braki miejsc przedszkolnych w tej placówce (dwa nowe oddziały utworzono w roku szkolnym 2016/2017). Potwierdzają to stwierdzenia w uzasadnieniach odmów przyjęcia dzieci do tej placówki: *„nie jesteśmy w stanie przyjąć do naszej placówki wszystkich dzieci zamieszkałych w obwodzie naszej szkoły. Wynika to z faktu, że nie dysponujemy odpowiednią do potrzeb naszego środowiska lokalnego liczbą miejsc w oddziałach przedszkolnych”*.

(akta kontroli str. 343, 638-639, 640-641)

Podane liczby wniosków były jednak wyższe niż faktyczne liczby dzieci nimi objętych, bowiem wystąpiły przypadki składania – przez rodziców tych samych kandydatów – odrębnych wniosków o przyjęcie do kilku przedszkoli (we wniosku wskazywano jedno przedszkole). Jak wzmiankowano w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia, Burmistrz nie skorzystał z możliwości ustalenia wzoru wniosku o przyjęcie, a stosowane druki wniosków ustalili dyrektorzy placówek. Burmistrz wyjaśnił, że *„w związku ze składaniem wniosków do kilku przedszkoli, konieczne było organizowanie wspólnych posiedzeń wszystkich dyrektorów w celu wyeliminowania przyjęć tego samego dziecka na wolne miejsce w różnych przedszkolach*.

(akta kontroli str. 343-344, 396)

Według wyjaśnienia Burmistrza, monitoring Urzędu nad przebiegiem procesu rekrutacji polegał na kontaktach bezpośrednich i telefonicznych dotyczących liczby wpływających wniosków i postępów prac komisji rekrutacyjnych, a także spotkaniach z dyrektorami placówek w celu ustalenia dzieci, których wnioski były

złożone do kilku przedszkoli (w roku szkolnym 2018/2019 również z udziałem dyrektorów placówek niepublicznych). „Ponadto na bieżąco informowano dyrektorów, w których przedszkolach są wolne miejsca w celu skierowania tam rodziców dzieci nieprzyjętych. Na podstawie bieżącego monitoringu zdecydowano najpierw o utworzeniu i utrzymywaniu przez kilka lat dodatkowego oddziału w Przedszkolu Nr 7 [...] oraz rezygnacji z tego oddziału w roku szkolnym 2018/2019.” (akta kontroli str. 391-397)

W toku procesu rekrutacji nie przeprowadzano innych zmian organizacyjnych (dodatkowe oddziały utworzono wcześniej, w roku szkolnym 2016/2017, co szerzej opisano w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia). Natomiast po zakończeniu postępowania uzupełniającego na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 – w związku z dysponowaniem warunkami lokalowymi i wolnymi miejscami, na wniosek Dyrektor Przedszkola Nr 7 – Burmistrz wyraził zgodę na utworzenie 24-osobowej grupy żłobkowej dla dzieci dwuletnich. Grupa taka funkcjonowała w tej placówce w obu latach objętych kontrolą. Stosownie do art. 31 ust. 1 i 3 Prawa oświatowego, wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach wychowaniem przedszkolnym może także zostać objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku. (akta kontroli str. 379-383, 388-390)

Na podstawie analizy dokumentacji określającej zasady rekrutacji i wyników naboru do czterech placówek wychowania przedszkolnego²⁵ ustalono, że w obu latach szkolnych:

- rekrutację przeprowadzono w terminach wyznaczonych przez Burmistrza,
- postępowania rekrutacyjne zostały przeprowadzone przez – powołane przez dyrektorów placówek – komisje rekrutacyjne, których pracę udokumentowano stosownymi protokołami,
- sporządzono wymagane listy kandydatów, w tym zakwalifikowanych i przyjętych, przy czym na niektórych z nich nie zamieszczono najniższej liczby punktów uprawniających do przyjęcia;
- w przypadku nieprzyjęcia kandydata nie stosowano pisemnego wskazania rodzicom innej publicznej placówki przedszkolnej, tj. procedury określonej art. 31 ust. 10 i 11 Prawa oświatowego.

Komisje rekrutacyjne w trzech z pięciu placówek przedszkolnych, w roku szkolnym 2017/2018, zastosowały – odnotowane w protokołach prac komisji – dodatkowe „własne” kryteria rekrutacji przy rozstrzyganiu o przyjęciu kandydatów z taką samą liczbą punktów. W Przedszkolu Nr 5 przyjęto „dodatkowe kryteria według następującej kolejności”: 1/ dzieci, których rodzeństwo uczęszczało do przedszkola we wcześniejszym okresie, 2/ dzieci, których rodzice ubiegali się o przyjęcie do przedszkola w poprzednim roku i nie zostali przyjęci, 3/ dzieci, których adres zamieszkania znajduje się w okolicy przedszkola, 4/ dzieci, których miejsce pracy rodziców znajduje się w okolicy przedszkola (przynając po 1 pkt. za każde kryterium). W Przedszkolu Nr 9 przyjęto zasadę „iż w pierwszej kolejności zakwalifikowano kandydatów, których adres zamieszkania był w najbliższej odległości od przedszkola”, a w Szkole Podstawowej Nr 2 – w związku z tym, że ośmiu kandydatów otrzymało taką samą liczbę punktów przyjęto siedmiu dzieci, których rodzeństwo uczyło się w tej szkole i które mieszkaly w obwodzie szkoły. Burmistrz wyjaśnił, że problem przyjęcia kandydatów z taką samą liczbą

²⁵ Analizą objęto dokumentację rekrutacyjną do najbardziej obleganych placówek wychowania przedszkolnego w roku szkolnym 2018/2019, w tym trzech Przedszkoli Miejskich (nr 2, 4 i 6) i Szkoły Podstawowej nr 4.

punktów zasygnalizowali dyrektorzy placówek podczas uzgadniania projektu uchwały w sprawie kryteriów na rok szkolny 2018/2019. W związku z tym w kryteriach na ten rok wprowadzono nowe kryterium „w przypadku, gdy liczba kandydatów, którzy uzyskali taką samą liczbę punktów jest większa od liczby miejsc, komisja rekrutacyjna dokonuje kwalifikacji kandydatów w oparciu o ich wiek, rozpoczynając od kandydatów najstarszych uwzględniając kolejno rok, miesiąc i dzień urodzenia - 1 pkt”. Po wprowadzeniu tego kryterium „dyrektorzy nie zgłaszali już więcej problemów w tym temacie”.

(akta kontroli str. 398-426, 448-470, 486-517, 544-580, 600-633)

Proces rekrutacji nie był przedmiotem kontroli Podlaskiego Kuratora Oświaty. Sprawowany przez Burmistrza nadzór – nad organizacją i realizacją procesu rekrutacji przez placówki wychowania przedszkolnego – nie był wystarczający, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 657-680)

W latach 2017 – 2018, w ramach kontroli zarządczej nie zidentyfikowano żadnego ryzyka odnoszącego się do organizacji opieki przedszkolnej, w tym nieprawidłowego prowadzenia naboru przez placówki wychowania przedszkolnego. W okresie tym, nie odnotowano wpływu do Urzędu skarg lub wniosków dotyczących kwestii związanych z opieką przedszkolną.

(akta kontroli str. 70-87)

W trzech sprawach rodzice zakwestionowali natomiast nieprzyjęcie dzieci, tj. do Przedszkola Nr 5 (w roku szkolnym 2017/2018) i oddziału przedszkolnego przy Szkole Podstawowej Nr 2 (dwie sprawy z roku szkolnego 2018/2019). W dwóch z nich nastąpiło to już po ogłoszeniu list kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych zamiast po podaniu do publicznej wiadomości listy kandydatów przyjętych i nieprzyjętych. Zgodnie z art. 158 ust. 6-9 Prawa oświatowego, we wszystkich trzech sprawach dyrektorzy placówek sporządzili pisemne uzasadnienia nieprzyjęcia dziecka, a w dwóch – w związku z wniesieniem odwołań – podtrzymali decyzje komisji rekrutacyjnych (z zachowaniem ustawowych terminów).

(akta kontroli str. 391-397, 518-521, 634-643)

3.3. Miasto zapewniło odpowiednią do potrzeb liczbę miejsc w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego, jednak ich rozlokowanie nie w pełni odpowiadało oczekiwaniom rodziców. W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019, odpowiednio 23²⁶ i 16²⁷ dzieci (9,5% i 7,4% dzieci, których rodzice złożyli wnioski o przyjęcie) nie znalazło bowiem miejsca w wybranych przez siebie placówkach. Przy czym Miasto dysponowało w obu latach większą liczbą wolnych miejsc w Przedszkolu Nr 7, które zagospodarowano tworząc 24 osobowy oddział żłobkowy. Według stanu na 29 listopada 2018 r. Miasto dysponowało nadal 19 wolnymi miejscami (Przedszkole Nr 3 – jedno miejsce, Przedszkole Nr 7 – 14 miejsc, Przedszkole Nr 9 – cztery miejsca).

(akta kontroli str. 704-711)

W przypadku nieprzyjęcia kandydata do przedszkola wybranego przez rodziców, nie stosowano pisemnego wskazania rodzicom innej publicznej placówki przedszkolnej, tj. procedury określonej art. 31 ust. 10 i 11 Prawa oświatowego. Kwestię tę szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Burmistrz wyjaśnił, że „jeśli rodzic składał kilka wniosków o przyjęcie dziecka do różnych przedszkoli, to informację pozyskiwał z wywieszonych list odrębnie w każdym przedszkolu. Jednocześnie dyrektorzy przedszkoli informowali rodziców w rozmowach bezpośrednich oraz poprzez tablicę

²⁶ Spośród tych 23 dzieci: jedno znalazło się w przedszkolu publicznym sąsiedniej gminy, a 11 w placówkach niepublicznych. W Urzędzie nie dysponowano danymi o pozostałych 11 dzieciach.

²⁷ Spośród tych 16 dzieci: jedno znalazło się w przedszkolu sąsiedniej gminy, a ośmioro w placówkach niepublicznych na terenie Miasta. W Urzędzie nie dysponowano danymi o pozostałych siedmiorgu dzieciach.

ogłoszeń o wolnych miejscach w innych przedszkolach". W rekrutacjach na lata szkolne 2017/2018 i 2018/2019 „nie były na piśmie wskazywane inne placówki przedszkolne. W rezultacie powyższego i wspólnych działań dyrektorów przedszkoli udało się zapewnić miejsca w przedszkolach wszystkim zainteresowanym”.

(akta kontroli str. 391-426, 644-645)

Poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego (z uwzględnieniem placówek niepublicznych i dzieci dowożonych z innych gmin) w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 wynosił odpowiednio: dla dzieci trzyletnich – 81,4% i 84,5%, dla dzieci czteroletnich – 102,2% i 99,6%, dla dzieci pięcioletnich – 102,7% i 102,7%, dla dzieci sześcioletnich – 103,3% i 103,4%. Średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście wynosił 97,2% i 97,8%, natomiast w województwie podlaskim według danych z 2016 roku 79,5%.

Wskaźnik ten – z pominięciem dzieci z innych gmin (uczęszczających głównie do przedszkoli niepublicznych) i uwzględnieniem dzieci zameldowanych w Mieście a uczęszczających do przedszkoli w innych gminach) – wynosił odpowiednio: dla dzieci trzyletnich – 79,8% i 82%, dla dzieci czteroletnich – 96,4% i 96,1%, dla dzieci pięcioletnich – 99,6% i 98,7%, dla dzieci sześcioletnich²⁸ 99,6% i 100%. Średni poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Mieście wynosił 92,1% i 94,4%.

(akta kontroli str. 340, 647-650)

Wartości wskaźnika przekraczające 100% (np. przy uwzględnieniu dzieci sześcioletnich, które rozpoczęły naukę w pierwszej klasie szkoły podstawowej) mogły też wynikać z faktu, większej liczby dzieci zamieszkałych na terenie Miasta niż w nim zameldowanych. Przewodniczący komisji rekrutacyjnych nie wykorzystywali – przewidzianej w art. 150 ust. 7 Prawa oświatowego – możliwości weryfikowania miejsca zamieszkania lub innych okoliczności podanych w oświadczeniach składanych w trakcie procesu rekrutacji i nie występowali do Urzędu o ich potwierdzenie.

(akta kontroli str. 404-426)

3.4. Miasto zapewniło prawidłowe warunki organizacyjne i bezpieczeństwa realizacji opieki przedszkolnej (z wyjątkiem niewielkich przekroczeń liczebności w niektórych oddziałach). We wszystkich placówkach zapewniono:

- opiekę w grupach obejmujących dzieci w zbliżonym wieku (jednolite wiekowo bądź łączące np. trzylatki i czteroletki albo pięcioletki i sześciolatki), w których liczebność nie przekraczała 20 dzieci w oddziale integracyjnym albo 25 dzieci w oddziale ogólnodostępnym, zgodnie z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli²⁹, z wyjątkiem Przedszkoli Nr 3 i Nr 5, w których doszło do przekroczenia liczebności w niektórych oddziałach, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”),
- możliwość korzystania z opieki w szerokim zakresie czasowym, w przedszkolach od godziny 6.30 do 16.30, a w oddziałach przedszkolnych w szkole podstawowej od 7.00 do 17.00 oraz opiekę w dyżurujących placówkach w okresie wakacyjnym (w roku szkolnym 2017/2018 dyżur w lipcu pełniły Przedszkole Nr 3 i Szkoła Podstawowa Nr 2, a w sierpniu – Przedszkole nr 9, natomiast w pozostałych dwóch placówkach trwały roboty termomodernizacyjne),
- możliwość korzystania, z co najmniej pięciogodzinnej bezpłatnej opieki przedszkolnej, której ramy czasowe nie zostały „sztywno” określone

²⁸ Przy wyliczenia wskaźnika dla dzieci sześcioletnich nie uwzględniono odpowiednio trojga i czworga takich dzieci, które rozpoczęły naukę w I klasie szkoły podstawowej.

²⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 649 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie organizacji przedszkoli”.

(w przedszkolach zapewniano opiekę od dziewięciu do 10 godzin, zaś w oddziałach przedszkolnych – od ośmiu do dziesięciu godzin), przy czym tzw. „wyprawkę” (materiały papiernicze i plastyczne) zakupywali rodzice i dostarczali je do przedszkola,

- odpowiednie warunki lokalowe do realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego (bez konieczności ponoszenia przez rodziców dodatkowych opłat na ten cel) oraz dostęp do placów zabaw,
- możliwość korzystania z wyżywienia (trzech posiłków w placówkach przedszkolnych, dysponujących własnym zapleczem kuchennym), w tym z diety bezmlecznej.

W żadnym z czterech przedszkoli nie podawano dzieciom leków, przy czym w Przedszkolu Nr 3 z Oddziałami Integracyjnymi – zgodnie z jego statutem (§ 16 ust. 4 i 5) – „w szczególnie uzasadnionych przypadkach (choroby przewlekłe) na pisemny wniosek rodziców [...] mogą być dziecku podane leki. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji rodzice zobowiązani są do przedstawienia zaświadczenia lekarskiego określającego nazwę leku, dawkę, częstotliwość podawania oraz okres leczenia”. (akta kontroli str. 237-256, 346-349, 367-378, 657-680, 775-802)

Według danych Urzędu i informacji dyrektorów przedszkoli, w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 nie było przypadków, by droga dziecka pięcioletniego bądź sześciioletniego z domu do najbliższej placówki przedszkolnej przekraczała 3 km. Tym samym Miasto nie było zobowiązane do zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki nad tymi dziećmi w czasie przejazdu lub dokonywania zwrotu kosztów przejazdu dziecka i opiekuna, o którym mowa w art. 32 ust. 5 Prawa oświatowego. Miasto – zgodnie z art. 32 ust. 6 powołanej ustawy – na podstawie zawartych umów zwracało koszty przejazdu dzieci posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, których dowożenie zapewniali rodzice. W roku szkolnym 2017/2018 dotyczyło to sześciorga dzieci, a w roku szkolnym 2018/2019 – czworga dzieci (w tym odpowiednio jednego i dwojga dzieci z przedszkoli niepublicznych).

(akta kontroli str. 398-426, 653-656)

Na podstawie analizy dokumentacji wszystkich czterech przedszkoli ustalono, że:

- [1] We wszystkich tych placówkach przeprowadzano okresowe kontrole roczne, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego budynków (oraz okresowe kontrole, co najmniej raz na pięć lat, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu budowlanego do użytkowania (wymagane art. 62 ust 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁰). W rezultacie tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości bądź usterek skutkujących ograniczeniami w użytkowaniu obiektów. W trakcie ostatnich corocznych kontroli w Przedszkolach Nr 5 i Nr 7 odnotowano stan po zrealizowanych w latach 2017 – 2018 termomodernizacjach, w ramach których usunięto mankamenty odnotowane w trakcie ostatnich kontroli pięcioletnich (w 2016 roku)³¹. Zakres zrealizowanych prac objął także instalacje elektryczne (oświetleniowe, odgromowe) i sanitarne, zagospodarowanie terenu. W Przedszkolu Nr 3 podobny zakres robót wykonano w 2016 roku. Natomiast

³⁰ Dz. U. z 2018 poz. 1202 ze zm.

³¹ W pierwszym z nich wskazano, że elementy budynku były w stanie technicznym pozwalającym na jego dalsze bezpieczne użytkowanie, jednakże zapewnienie jego pełnej sprawności technicznej wymagało wykonywania bieżącej konserwacji i – w miarę posiadania środków finansowych – wykonania nowej elewacji wraz z dociepleniem, remontem tarasów i schodów. W drugim – elementy budynku wymagały robót remontowych obejmujących: opaskę budynku, schody, warstwę fakturówą budynku – tynk na ścianach zewnętrznych, strop nad loggią i robót konserwacyjnych (uchwyty instalacji odgromowej, wentylatory dachowe), a także – w miarę posiadanych środków finansowych – wykonania nowego pokrycia dachowego stropodachu budynku.

w Przedszkolu Nr 9 aktualne pozostawały zalecenia ostatniej kontroli rocznej (z 5 maja 2018 r.) dotyczące wymiany drewnianej stolarki okiennej na nową (drewnianą bądź z PCV), „w miarę posiadanych środków finansowych”.

- [2] Corocznym – odrębnym lub mieszczącym się w ramach kontroli opisanych w pkt [1] – kontrolom poddawano place zabaw. Usunięcie usterek stwierdzonych w 2017 roku potwierdzano w kolejnych kontrolach. W Przedszkolu Nr 5 aktualne pozostawały zalecenia – z ostatniej kontroli (22 września 2018 r.) – wykonania robót konserwacyjnych (czyszczenie, malowanie) urządzeń o konstrukcji stalowej (przeplotnie i wieże), w miarę posiadanych środków finansowych (ich wykonanie przewidziano w okresie wiosennym). W następstwie tej kontroli wyłączono z użytkowania niektóre urządzenia – do czasu wymiany uszkodzonych elementów drewnianych dużej konstrukcji ze ślizgawką (drabiny, kratownicy i pomostu).
- [3] Dyrektorzy wszystkich przedszkoli zapewnili przeprowadzenie kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów, obejmujące również place zabaw (§ 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach³²), które nie wykazały nieprawidłowości.
- [4] Nieprawidłowości nie wykazały również przeprowadzone kontrole: ochrony przeciwpożarowej instalacji elektrycznej, przewodów kominowych, wentylacyjnych oraz urządzeń pomocniczo-kominowych, a także kontrole stanu sanitarnego. Jedynie w protokole kontroli sanitarnej Przedszkola Nr 3 (ostatni z 17 września 2018 r.) odnotowano „zniszczone parkiet (stary lakier)” w holu głównym – szatni na parterze i dwu salach dydaktycznych (bez zaleceń pokontrolnych), w związku z czym Dyrektor Przedszkola wystąpiła (2 listopada 2018 r.) o zabezpieczenie środków finansowych na ten cel w projekcie planu finansowego na 2019 rok. (akta kontroli str. 712-804)

W ramach nadzoru Burmistrza nad podległymi placówkami przedszkolnymi w latach 2017-2018 pracownicy Urzędu przeprowadzili:

- kontrole kompletności i poprawności danych przekazywanych w zakresie sprawozdawczości Systemu Informacji Oświatowej (w trzech przedszkolach, w roku szkolnym 2017/2018),
- przeglądy placówek pod kątem przygotowania do rozpoczęcia nowego roku przedszkolnego,
- dokonywali analizy przedłożonych przez placówki wychowania przedszkolnego corocznych informacji o stanie realizacji zadań oświatowych (zawierających m.in. dane o realizowanych zajęciach, osiągnięciach, doskonaleniu zawodowym nauczycieli oraz o potrzebach tych placówek),

a Burmistrz 8 maja 2017 r. – w związku z interpelacją miejskiego radnego – zażądał od dyrektorów placówek przedszkolnych przedłożenia protokołów kontroli placów zabaw, a „w przypadku niedokonania kontroli [...] pilne ich przeprowadzenie i poinformowanie Urzędu [...] o jej wynikach”.

(akta kontroli str. 391-397, 682-691, 722-729)

Ponadto, według wyjaśnienia Burmistrza, nadzór taki był wykonywany w formie wymiany korespondencji dotyczącej bieżących spraw, sprawozdawczości, kontaktów telefonicznych i bezpośrednich z dyrektorami placówek, pomocy prawnej lub merytorycznej w rozwiązywaniu problemów bieżących (np. w opracowaniu

³² Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

regulaminów wynagradzania), zatwierdzania arkuszy organizacyjnych, budżetu jednostek i współpracy przy realizacji projektów. (akta kontroli str. 391-397)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Sprawowany przez Burmistrza Miasta nadzór nad organizacją i przebiegiem procesu rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego oraz realizacją wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 był niewystarczający. Na podstawie analizy dokumentacji rekrutacyjnej i arkuszy organizacji czterech takich placówek, stwierdzono bowiem, że:

[A] Nie reagowano na zaistniałe w dwóch przedszkolach, przekroczenia liczebności dzieci w oddziałach przedszkolnych w stosunku do liczby wynikającej z arkusza organizacji przedszkola lub przepisów § 5 ust. 1 rozporządzeniem w sprawie organizacji przedszkoli. Dotyczyło to:

- przekroczenia liczby dzieci w Przedszkolu Nr 3, w którym według arkusza organizacyjnego powinno być 105 dzieci, a faktycznie było 106 dzieci na 30 września 2017 r. (funkcjonowało 5 oddziałów, w tym jeden oddział ogólnodostępny – 25 miejsc i cztery integracyjne – 20 miejscowe),
- przekroczenia liczby dzieci w Przedszkolu Nr 5, w którym według arkusza organizacyjnego powinno być 125 dzieci, a faktycznie było 126 dzieci na 30 września 2017 r., zaś na 30 września 2018 r. – 125 dzieci według arkusza, a faktycznie było 130 dzieci (w obu latach funkcjonowało 5 oddziałów ogólnodostępnych – 25 miejscowych).

Burmistrz wyjaśnił, że „zarówno dyrektorzy jak i organ prowadzący starają się o to, aby liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych nie przekraczała limitów określonych przepisami prawa. Czasami to się nie udaje, zwłaszcza wtedy, gdy sytuacje życiowe dyktują inne rozwiązania, które ze względów społecznych, a także dobra dziecka są uzasadnione. Takie sytuacje zdarzyły się w Przedszkolu Nr 3 i Nr 5”. W przypadku Przedszkola Nr 3 z Oddziałami Integracyjnymi w trakcie roku szkolnego rodzice zgłosili dziecko z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego. „Ponieważ inne przedszkola nie posiadają kadry pedagogicznej przygotowanej do pracy z takim dzieckiem, należało objąć je opieką specjalistyczną w wyżej wymienionym przedszkolu. Aby nie przekroczyć limitów dzieci w oddziałach integracyjnych, jedynym wyjściem było przyjęcie do oddziału ogólnodostępnego na zasadzie edukacji włączającej”. W Przedszkolu Nr 5, w roku szkolnym 2017/2018, rodzice dziecka uczęszczającego do przedszkola nie złożyli deklaracji o kontynuowaniu pobytu dziecka w przedszkolu, a po rekrutacji zwrócili się z prośbą o pozostawienie dziecka w przedszkolu. „Prośba wynikała ze szczególnej sytuacji rodzinnej tego dziecka.” Natomiast w roku szkolnym 2018/2019 pobyt w przedszkolu kontynuowało czworo dzieci sześciolletnich, które w poprzednim roku były w grupie mieszanej z dziećmi starszymi (dzieci te odeszły do szkoły). „Po zakończonym naborze na wolne miejsca okazało się, że jest problem z podziałem dzieci na grupy zbliżone wiekowo. [...] Dwoje dzieci musiało trafić do grupy 6 latków oraz dwoje do grupy 5-6 latków. Ponadto w związku z tym, że przy naborze na wolne miejsca przepisy prawa nie rozróżniają dzieci wg wieku, zostało przyjętych 2 dzieci w wieku 5 lat, a miejsca wolne były tylko w 3 latkach.” Rodzice dzieci pięcioletnich sprzeciwili się ich przeniesieniu do innych przedszkoli, w związku z czym zostały one dodane do grupy czterolatków, „a ponieważ z tej grupy 1 dziecko zostało przeniesione do innego przedszkola – oddział liczy 26 dzieci”.

(akta kontroli str. 237-239, 247-249, 367-378, 398-403)

- [B] Nie stosowano procedury określonej art. 31 ust. 10 i 11 Prawa oświatowego, według której dyrektorzy placówek powinni poinformować Burmistrza o nieprzyjęciu dziecka do placówki wychowania przedszkolnego, a Burmistrz – pisemnie wskazać rodzicom inne publiczne przedszkole lub oddział przedszkolny w publicznej szkole podstawowej. Według wyjaśnień dyrektorów placówek, mieli oni przekazywać telefonicznie organowi prowadzącemu informacje o kandydatach nieprzyjętych. Pisemną taką informację w roku szkolnym 2017/2018 przedłożył tylko dyrektor Szkoły Podstawowej Nr 2, jednak i w tym przypadku Burmistrz nie dokonał pisemnego wskazania innych placówek przedszkolnych. Burmistrz wyjaśnił: „po wprowadzeniu objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym okazało się, że powstanie nadwyżka miejsc w przedszkolach. [...] zbędne więc były procedury pisemnego informowania się nawzajem: przedszkole – organ prowadzący – rodzice – przedszkole, o wolnych miejscach [...]. Rodzice składali wnioski do kilku przedszkoli, a następnie wybierali do którego chcą posłać dziecko. Informację o przyjętych dzieciach oraz o wolnych miejscach w innych placówkach dyrektorzy zamieszczali na tablicach informacyjnych. To się sprawdzało jako dobre rozwiązanie, a przy okazji eliminowało biurokrację. Sytuacja nieco zmieniła się, gdy został zniesiony obowiązek nauki w szkole dzieciom sześciolletnim. [...] W pierwszym roku tych zmian było trudno – należało zwiększyć ilość miejsc dla dzieci. Powstały nowe oddziały przedszkolne w szkole podstawowej oraz [...] w jednym z przedszkoli. Sytuacja została opanowana, z tym że już rodzice mieli mniejszą dowolność wyboru przedszkola. Forma powiadamiania o przyjęciu dzieci do przedszkola oraz o możliwości zapisania dzieci nieprzyjętych na wolne miejsca do innych przedszkoli pozostała. Zaletą było to, że w tym samym dniu, tj. w momencie ogłoszenia listy dzieci przyjętych i nieprzyjętych rodzice bez zbędnej zwłoki wiedzieli gdzie mogą złożyć wniosek w trybie naboru uzupełniającego”. Odnosząc się do wyjaśnienia zauważyć należy, iż nie dokonując wskazania placówki rodzicom, których dzieci nie zostały przyjęte do przedszkola, Burmistrz nie miał pewności, czy wszystkie dzieci uzyskały miejsca w przedszkolu. (akta kontroli str. 391-403, 404-426)
- [C] Organ prowadzący nie skorzystał z możliwości wprowadzenia wzorów wniosków o przyjęcie do placówki i oświadczeń do nich załączanych, a placówki wychowania przedszkolnego dopuściły się do nieuprawnionego działania, polegającego na wymaganiu od rodziców / opiekunów prawnych składania oświadczeń potwierdzających spełnienie niektórych kryteriów rekrutacji (o samotnym wychowywaniu dziecka, o wielodzietności rodziny) na drukach z zamieszczoną klauzulą „uprzedzony/a o odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego” za składanie fałszywych zeznań (i przytoczeniem treści tego przepisu) zamiast o – przewidzianej art. 150 ust. 6 Prawa oświatowego – takiej odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia³³. Na drukach tych zawarto zarazem niespójną klauzulę „Niniejsze oświadczenie składam pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Jestem świadoma/y odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Burmistrz wyjaśnił, że „zostało to przeoczone przez dyrektorów, jak również nie zauważone przez organ prowadzący”. (akta kontroli str. 398-426, 442-447, 472-472-474, 481-485, 536-543, 593-599)

³³ Wojewoda Podlaski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze (NR NK-II.4131.32.2017.AKR) w sprawie umieszczania takich klauzul na wzorach oświadczeń, stanowiących załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Choroszczy unieważniając uchwałę w części dotyczącej opisywanej sprawy.

[D] W zakresie żadnego z czterech objętych analizą przedszkoli nie weryfikowano sporządzanych i podanych do publicznej wiadomości list kandydatów, a na niektórych listach kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych lub listach kandydatów przyjętych i nieprzyjętych do placówki nie zamieszczono najniższej liczby punktów, która uprawniała do przyjęcia (wymaganej art. 158 ust. 4 Prawa oświatowego). Było tak w: Przedszkolu Nr 3 (dotyczy list kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych w latach 2017/2018 i 2018/2019), Przedszkolu Nr 5 (dotyczy list kandydatów przyjętych i nieprzyjętych w latach 2017/2018 i 2018/2019), Przedszkolu Nr 9 (dotyczy list kandydatów przyjętych i nieprzyjętych w latach 2017/2018 i 2018/2019), oddziałów przedszkolnych w Szkole Podstawowej Nr 2 (dotyczy listy kandydatów zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych w roku 2017/2018). Burmistrz wyjaśnił, że o powyższym fakcie *„organ prowadzący dowiedział się w trakcie niniejszej kontroli, ww. błąd zostanie wyeliminowany przy sporządzaniu list w procesie rekrutacyjnym w następnych latach”*.

(akta kontroli str. 398-403, 454-455, 460-462, 503-507, 556-557, 560, 568-569, 572, 600-601)

[E] W Urzędzie nie reagowano na wykazywanie w Systemie Informacji Oświatowej (tabela BM8) innej liczby miejsc w niektórych przedszkolach niż wynikająca z zatwierdzonych arkuszy ich organizacji, tj. w przypadku: Przedszkola Nr 3 – na dzień 30 września 2017 r. – 106 miejsc (według arkusza było 105 miejsc), a Przedszkola Nr 9 – na dzień 30 września 2017 r. i 2018 r. – odpowiednio po 180 miejsc (według arkusza było 175 miejsc). Burmistrz wyjaśnił, że w pierwszym przypadku dyrektor placówki omyłkowo wpisała liczbę dzieci przyjętych jako liczbę miejsc w przedszkolu, a w drugim – dyrektor podawała liczbę, wynikającą z aktu założycielskiego przedszkola. *„Poinformowano dyrektora, aby w przyszłości wykazywała liczbę miejsc zgodną ze stanem faktycznym”*.

(akta kontroli str. 237-238, 241, 251, 367-378)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 Miasto zapewniło adekwatną do zdiagnozowanych potrzeb sieć publicznych placówek wychowania przedszkolnego i liczbę miejsc w tych placówkach. Uzyskało przy tym wyższy niż średni dla województwa poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Rozlokowanie miejsc przedszkolnych mogło nie w pełni odpowiadać oczekiwaniom rodziców, bowiem nie przyjęto odpowiednio 23 i 16 dzieci, tj. 9,5% i 7,4% dzieci, których rodzice złożyli wnioski o przyjęcie do wybranych przez siebie placówek.

Nadzór organu prowadzącego nad organizacją i realizacją procesu rekrutacji do placówek przedszkolnych był niewystarczający, gdyż nie zapewnił w pełni prawidłowego jego przebiegu. Stwierdzono nieprawidłowości polegające na: niestosowaniu procedury pisemnego wskazywania rodzicom dzieci nieprzyjętych do wybranej placówki – przez Burmistrza – innej publicznej placówki wychowania przedszkolnego, zamieszczaniu na drukach oświadczeń – składanych w toku rekrutacji – błędnych klauzul o odpowiedzialności karnej, braku najniższej liczby punktów uprawniających do przyjęcia do placówki na niektórych listach kandydatów.

Miasto zapewniło odpowiednie warunki realizacji opieki przedszkolnej, z wyjątkiem jedno lub dwuosobowego przekroczenia liczebności oddziałów w dwóch z pięciu placówek przedszkolnych. Placówki te były właściwie wyposażone oraz spełniały wymogi bezpieczeństwa sanitarnego i przeciwpożarowego. We wszystkich oddziałach (w tym czterech integracyjnych) zapewniono dzieciom opiekę w wymiarze powyżej pięciu godzin, a opiekę wakacyjną – w trzech z pięciu placówek.

OBSZAR

4. Dokonywanie wyboru przez gminy dodatkowych placówek przedszkolnych

Opis stanu faktycznego

W latach 2017 – 2018 Miasto nie dokonywało wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych. (akta kontroli str. 119)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny w tym obszarze, gdyż Miasto nie dokonywało wyboru dodatkowych placówek przedszkolnych.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zachowanie kompetencji Rady Miasta w zakresie określenia kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do publicznych placówek wychowania przedszkolnego, dokumentów potwierdzających spełnienie kryteriów i przyznania liczby punktów każdemu kryterium.
2. Określanie kryteriów obowiązujących na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do placówek przedszkolnych w sposób zapewniający jak najpełniejsze zrealizowanie potrzeb dzieci i ich rodzin.
3. Zapewnienie prawidłowego i skutecznego nadzoru nad organizacją i przeprowadzaniem rekrutacji oraz realizacją opieki w podległych placówkach przedszkolnych.

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 Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

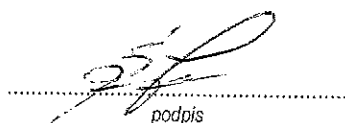
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, 20 grudnia 2018 r.

Kontroler:

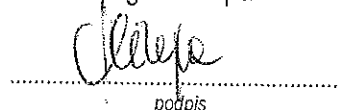
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej



podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa



podpis