



**Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Nauki, Oświaty  
i Dziedzictwa Narodowego**

Warszawa, dnia 29 grudnia 2009 r.

**Pan  
Stanisław Józwik  
Wójt  
Gminy Wohyń**

KNO—41110-05-01/2009  
R/09/007

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego skontrolował w okresie od 23 listopada do 11 grudnia 2009 r. Urząd Gminy w Wohyniu w zakresie prowadzenia placówek wychowania przedszkolnego w latach szkolnych 2007/2008 - 2009/2010 (do 30 września).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 11 grudnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skontrolowaną działalność, mimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości.

Pozytywna ocena dotyczy działań podejmowanych na rzecz: objęcia wszystkich dzieci sześciolletnich obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego, a od 1 września 2009 r. umożliwienia wszystkim dzieciom 5-letnim prawa do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w zespołach szkół i szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę, upowszechnienia wychowania przedszkolnego m.in. poprzez tworzenie warunków do organizacji alternatywnych form wychowania przedszkolnego (tzw. *Klubów Przedszkolaka*) oraz przestrzeganie przy przyjmowaniu dzieci do tych placówek zasad rekrutacji.

Pozytywna ocena dotyczy również współdziałania Gminy z Kuratorium Oświaty w Lublinie Delegatura w Białej Podlaskiej w zakresie nadzoru pedagogicznego nad placówkami wychowania przedszkolnego. Gmina w kolejnych latach zwiększała środki finansowe na prowadzenie placówek wychowania przedszkolnego, w tym upowszechnienie, we współpracy z Fundacją Wspomagania Wsi w Warszawie, alternatywnych form wychowania przedszkolnego poprzez utworzenie w latach 2007/2008 i 2008/2009 czterech *Klubów Przedszkolaka*.

Upowszechnianiu wychowania przedszkolnego nie sprzyjał brak wystarczającej liczby miejsc w przedszkolach. Blisko 2/3 ogółu dzieci w wieku 3-5 lat zameldowanych na terenie Gminy pozostawała poza zasięgiem wychowania przedszkolnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nieustalenia sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, nieprawidłowego określania opłat za przedszkola, nieujęcia w statutach placówek wychowania przedszkolnego uregulowań związanych z określeniem zadań nauczycieli oraz innych pracowników tych placówek, zatwierdzania arkuszy organizacyjnych przedszkoli zawierających liczbę dzieci przekraczającą dopuszczalne normy przyjęte dla oddziałów przedszkolnych, niewywiązania się Gminy z niektórych zobowiązań zawartych w umowie z Fundacją Wspomagania Wsi w Warszawie na prowadzenie Projektu pn. *Klub Przedszkolaka na Wsi* oraz prowadzenia innych niż przedszkola i oddziały przedszkolne form wychowania przedszkolnego z pominięciem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt niepodjęcia przez Radę Gminy uchwały w sprawie sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych.

Obowiązek w tym zakresie wynika z art. 14a ust. 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

2. Z dniem 1 września 1999 r. Rada Gminy ustaliła miesięczną opłatę na częściowe pokrycie kosztów utrzymania przedszkoli w wysokości 15 zł za jedno dziecko uczęszczające do przedszkola, z wyjątkiem dzieci uczęszczających do klasy zerowej (§ 1 Uchwały nr IX/51/99 Rady Gminy z dnia 21 maja 1999 r.). Z dniem 1 kwietnia 2005 r. opłatę tą podwyższono do 50 zł zaznaczając, że jest to opłata za świadczenia wykraczające poza obowiązującą podstawę programową (§ 1 Uchwały nr XIX/160/2004 z dnia 28 grudnia 2004 r.).

Ustalono, że w skontrolowanym okresie żadne z dwóch prowadzonych przez Gminę przedszkoli nie realizowało zajęć wykraczających poza wspomnianą podstawę programową. Powyższe działanie stanowi naruszenie art. 14 ust. 5 ww. ustawy, ponieważ Rada Gminy nie może ustalać w uchwale opłat za pobyt dziecka w przedszkolu publicznym, jeżeli realizuje ono jedynie podstawy programowe tzn. organizuje zajęcia, które mieszczą się w ramach wyznaczonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. Nr 51, poz. 458, ze zm.).

Zaznaczyć należy, że mieszczące się w tym zakresie świadczenia (nauczanie i wychowanie) są bezpłatne. Jednak w sytuacji, gdy minimum programowe wychowania przedszkolnego zostaje przekroczone, za świadczenia to minimum przekraczające ustala się opłatę, wykazując szczegółowo za jakiego rodzaju świadczenia opłata jest żądana (kalkulacja ekonomiczna). W obydwu ww. uchwałach Rady Gminy nie zostały określone rodzaje świadczeń wykraczających poza podstawę programową oraz co się ma składać na opłatę za te świadczenia.

Ponadto, w § 3 Uchwały nr IX/51/99 Rady Gminy z dnia 21 maja 1999 r. m.in. podano, że w przypadku nieuczęszczania dziecka do przedszkola dłużej niż przez dwa tygodnie w danym miesiącu ze względu na stan zdrowia, po przedłożeniu stosownego zaświadczenia lekarskiego, stosuje się ulgę w wysokości 50%.

NIK uznaje jako bezzasadne pozbawianie rodziców (opiekunów) zwrotu opłaty w przypadku faktycznego niekorzystania przez dziecko z danego rodzaju świadczenia. Brak świadczenia ze strony Gminy, a jednocześnie pobieranie opłaty od rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola, lecz nieobecnych w danym czasie (niezależnie od przyczyny i czasu trwania tej nieobecności) narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń. Zgodnie z tą zasadą opłata powinna być wnoszona za konkretne świadczenia, przekraczające podstawę programową wychowania przedszkolnego i w relacji do konkretnych kosztów świadczenia usług, wykraczających poza tą podstawę.

3. Badanie statutów przedszkoli prowadzonych przez Gminę wykazało m.in., iż nie ujęto w nich uregulowań związanych z określeniem zadań nauczycieli oraz innych pracowników związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa dzieciom w czasie zajęć organizowanych przez przedszkole, a w przypadku dzieci niedookreślenia ich praw

i obowiązków, w tym warunków pobytu w przedszkolu zapewniających im bezpieczeństwo.

Obowiązek w ww. zakresie wynika z § 11 i § 16 ust. 3 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r. nr 61, poz. 624, ze zm.).

4. Wójt Gminy zatwierdzał – stosownie do przepisu § 8 ust. 1 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół - arkusze organizacji roku szkolnego, mimo że liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych przyjęta w tych dokumentach, nie odpowiadała normom zawartym w § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia (liczba dzieci w oddziałach przedszkolnych przekraczała dopuszczalną normę od 1 do 5 osób).

Podkreślić należy, że niezależnie od zatwierdzonej arkuszami organizacyjnymi liczby dzieci w poszczególnych placówkach, dyrektorzy przedszkoli przyjmowali kolejne dzieci. Nakładało to nieuzasadnione dodatkowe obowiązki na nauczycieli przedszkoli oraz nie sprzyjało prawidłowej organizacji pracy w tych oddziałach.

5. Gmina nie wywiązała się z niektórych zobowiązań określonych w umowie zawartej w dniu 27 lutego 2007 r. w sprawie realizacji Projektu – Klub Przedszkolaka na Wsi zawartej z Fundacją Wspomagania Wsi w Warszawie. Zgodnie z przedmiotową umową z nauczycielami powinny zostać zawarte umowy o pracę podczas gdy zawarte zostały umowy zlecenia.

Od dnia 1 września 2009 r. Gmina kontynuowała, na zasadach określonych w ww. umowie, prowadzenie *Klubów Przedszkolaka*. Uznając za zasadne starania Gminy na rzecz upowszechnienia różnych form wychowania przedszkolnego należy wskazać, że działalność *Klubów Przedszkolaka* była niezgodna z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 83, poz. 693). Prowadzone placówki nie zapewniały bowiem realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Ponadto Gmina nie zapewniła w prowadzonej wyodrębnionej ewidencji księgowej, dotyczącej realizacji ww. Projektu, zasady przejrzystości wynikającej z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, ze zm.),

tak aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji finansowych. Prawie 11% (tj. 22 z 204) dowodów księgowych nie zawierało kompletnego opisu i adnotacji potwierdzających autentyczność wymienionych w nich zdarzeń gospodarczych, np. brak adnotacji o ujęciu zakupionych przedmiotów w księgach inwentarzowych, w tym wskazania numeru pozycji w tej księdze, protokołów przerobu materiałów, adnotacji o numerze lub nazwie pomieszczenia, w którym znajdują się zakupione rzeczy. Zaznaczyć należy, że jeszcze w czasie trwania kontroli NIK na wszystkich fakturach uzupełniono brakujące adnotacje i oznaczenia.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości niekorzystnie wpływały na efekty prowadzenia placówek wychowania przedszkolnego w skontrolowanym okresie.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba Kontroli wnosi o realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Podjęcie uchwały w sprawie ustalenia sieci prowadzonych przez Gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych.
2. Zaniechanie ustalania i pobierania opłat za każde dziecko uczęszczające do publicznego przedszkola w sytuacji kiedy placówki te realizują jedynie podstawy programowe wychowania przedszkolnego oraz przestrzeganie zasady ekwiwalentności świadczeń.
3. Doprowadzenie do zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, zapisów treści statutów Zespołu Szkół w Wohyniu i Zespołu Szkół w Suchowoli.
4. Zatwierdzanie arkuszy organizacji przedszkola zgodnie z normą ustaloną w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół.
5. Przestrzegania zobowiązań wynikających z podpisanych przez Gminę umów z organizacjami pozarządowymi.
6. Doprowadzenie zasad działania *Klubów Przedszkolaka* do zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Wójta z prośbą o przesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadsyłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji Najwyższej Izby Kontroli.