



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.01.2015  
P/15/064

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
[lbi@nik.gov.pl](mailto:lbi@nik.gov.pl)



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli              | P/15/064 – Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej <sup>1</sup> w województwie podlaskim  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku   |
| Kontroler                           | Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93354 z dnia 15 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miejski w Wasilkowie zwany dalej „Urzędem”, ul. Białostocka 7, 16-010 Wasilków   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Mirosław Bielawski – Burmistrz Wasilkowa <sup>2</sup> , zwany dalej „Burmistrzem”  |

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

W Gminie Wasilków (dalej „Gmina”) dłożono starań w celu zdiagnozowania potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc dla dzieci w wieku od trzech do sześciu lat w przedszkolach publicznych, z uwzględnieniem uregulowań ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>, poszerzających krąg uprawnionych do objęcia wychowaniem przedszkolnym. W związku z tym:

- zapewniono miejsca wszystkim pięcioletkom, a od 1 września 2015 r. – także czterolatkom, m.in. w przedszkolu niepublicznym wyłonionym w drodze otwartego konkursu,
- planuje się rozbudowę przedszkola publicznego, gdyż istniejąca baza oświatowa pozwoli na zaspokojenie w około 70% potrzeb na miejsca przedszkolne od 1 września 2017 r.

Mimo podejmowanych działań w celu zapewnienia miejsca w przedszkolach wszystkim dzieciom cztero i pięcioletnim, Gmina w oparciu o posiadane obiekty oświatowe nie była w stanie zagwarantować miejsc 26 dzieciom trzyletnim i 20 czteroletnim w 2014 roku i 33 trzyletnim w 2015 roku<sup>5</sup>.

Prawidłowo realizowano inne obowiązki określone powołaną ustawą, w szczególności pokrywano koszty wychowania przedszkolnego dzieci korzystających z niego poza terenem Gminy oraz zapewniono transport dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne. Środki dotacji budżetowej na dofinansowanie w 2014 roku zadań w zakresie wychowania przedszkolnego wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono.

Nadzór nad Przedszkolem „Słonecznym” w Wasilkowie (jedynym przedszkolem samorządowym) w zakresie spraw finansowych, przygotowania do przyjęcia pięcioletków oraz zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu był sprawowany rzetelnie.

<sup>1</sup> Przez opiekę przedszkolną należy rozumieć zapewnienie (w latach 2014-2015) przez gminę miejsca w przedszkolu publicznym dziecku w wieku 3 – 6 lat. Przedmiotem kontroli nie objęto zagadnień dotyczących kształcenia i wychowania dzieci w wieku przedszkolnym.

<sup>2</sup> Od dnia 4 grudnia 2014 r. Wcześniej – w okresie objętym kontrolą – stanowisko to zajmował Antoni Pełkowski.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 827 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą nowelizującą z dnia 13 czerwca 2013 r.”

<sup>5</sup> Według stanu na 30 czerwca 2015 r.

Natomiast nadzór nad przestrzeganiem przyjętych zasad rekrutacji był niewystarczający. Według ustaleń równoległe prowadzonej kontroli NIK w tym Przedszkolu, wystąpiły nieprawidłowości w procesie rekrutacji kandydatów na lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016, a także stwierdzono przyjmowanie do Przedszkola dzieci w wieku poniżej 2,5 roku oraz zawarcie w jego statucie zapisów dopuszczających takie sytuacje, co było niezgodne m.in. z art. 14 ust. 1 i 1b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>6</sup>.

Stwierdzona nieprawidłowość, która nie miała istotnego wpływu na przedstawioną ocenę, polegała na nieujęciu w sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych<sup>7</sup> funkcjonującego oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Studziankach.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Monitorowanie poziomu zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W Gminie zadbano o zdiagnozowanie potrzeb dotyczących zapewnienia miejsc w przedszkolach dzieciom w wieku od trzech do sześciu lat, w latach 2014-2017. W związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą nowelizującą z dnia 13 czerwca 2013 r., w 2013 roku opracowano „Symulację zmian wykorzystania bazy oświatowej Gminy Wasilków”, która 16 grudnia 2013 r. była przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Komisji Oświaty, Kultury i Spraw Społecznych Rady Miejskiej. (dowód: akta kontroli str. 5-24)

W przedmiotowym opracowaniu wzięto m.in. pod uwagę następujące okoliczności: [1] od 1 września 2014 r. sześciolatki muszą pójść do pierwszej klasy szkoły podstawowej, [2] pięciolatki muszą odbyć roczne przygotowanie przedszkolne, [3] od 1 września 2017 r. wszystkie trzy i czterolatki mają prawo do miejsca w przedszkolach<sup>8</sup>. Analizy przeprowadzono w oparciu o dane o liczbie urodzeń i miejsc przedszkolnych w roku szkolnym 2013/2014 (nie pozyskiwano danych demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego). W kontekście zapewnienia wszystkim dzieciom czteroletnim (od 1 września 2015 r.) i trzyletnim (od 1 września 2017 r.) rozważono trzy warianty, z których w każdym wystąpiły braki miejsc przedszkolnych. I tak przy założeniu, że:

- a) od 1 września 2015 r. wszystkie pięciolatki realizują roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu samorządowym – miałyby zabraknąć 127 miejsc dla czterolatek w 2015 roku i 176 miejsc dla trzylatek w 2017 roku, a w sytuacji zachowania istniejących uwarunkowań, tj., że około: 21% pięciolatek, 21% czterolatek i 17% trzylatek pójdzie do przedszkoli w Białymstoku lub przedszkoli niepublicznych w Wasilkowie – odpowiednio 51 i 146 miejsc;
- b) od 1 września 2015 r. wszystkie pięciolatki trafią do oddziałów przedszkolnych w szkołach – miałyby zabraknąć 141 miejsc dla trzylatek w 2017 roku, a w sytuacji zachowania istniejących tendencji w zakresie uczęszczania dzieci do przedszkoli w Białymstoku lub przedszkoli niepublicznych w Wasilkowie – 69 takich miejsc;
- c) punkty przedszkolne zostaną przekształcone w przedszkola (przy czym należałoby rozważyć adaptację dodatkowych pomieszczeń na potrzeby przedszkola, z uwzględnieniem pięciolatek objętych obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego) – miałyby zabraknąć 55 miejsc dla czterolatek w 2015 roku i 134 miejsc dla trzylatek w 2017 roku. (dowód: akta kontroli str. 5-26)

1.2. Problematykę wychowania przedszkolnego uwzględniono w „Strategii rozwoju Gminy Wasilków na lata 2012-2020” (zatwierdzonej uchwałą nr XXI/168/12 Rady Miejskiej z 29 marca 2012 r.). Według danych zawartych w tym dokumencie, do placówek publicznych (przedszkola i trzech punktów przedszkolnych) w roku szkolnym 2009/2010 uczęszczało 296 dzieci w wieku 2-5 lat (dzieci sześciolatki – do oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych), a do przedszkola niepublicznego (działającego od 1 września 2010 r.) – 30 dzieci. Oszacowano, że stopień zaspokojenia potrzeb mieszkańców

<sup>6</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr. 256, poz. 2572 ze zm. Ustawa dalej zwana „ustawą o systemie oświaty”.

<sup>7</sup> Ustalanej uchwałą Rady Miejskiej w Wasilkowie Nr XXV/216/12 z 6 września 2012 r.

<sup>8</sup> Art. 14 ust. 3b, 3c, 4 i 4a ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 lit. d, e oraz f w związku z art. 18 pkt 6 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r.

związanych z opieką przedszkolną sięga 70%, „uwzględniając fakt, że liczba dzieci urodzonych w Gminie Wasilków w latach 2006-2008 wynosi 567, a liczba miejsc w przedszkolach 404 (łącznie w publicznym i niepublicznym)”. W związku z tym w „Liście zadań inwestycyjnych” ujęto rozbudowę budynku Filii Przedszkola „Słonecznego” (przy ul. Polnej w Wasilkowie). Realizację tego zadania przewidziano na lata 2016-2017, a jego koszt oszacowano na łącznie 3.750 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 27-34)

**1.3.** Sieć przedszkoli publicznych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz punktów przedszkolnych została ustalona uchwałą Rady Miejskiej (Nr XXV/216/12 z 6 września 2012 r.), stosownie do postanowień art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty. W uchwale ujęto: Przedszkole „Słoneczne” w Wasilkowie wraz z Filią (dalej „Przedszkole Samorządowe”, Oddział Przedszkolny przy Szkole Podstawowej w Wasilkowie (w roku szkolnym 2014/2015 funkcjonowało w nim łącznie sześć grup) oraz trzy punkty przedszkolne (dwa w strukturze organizacyjnej szkół podstawowych i jeden – Przedszkola Samorządowego). W uchwale nie ujęto natomiast oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Studziankach oraz dwóch oddziałów przedszkolnych (łączonych z klasą I) w Filii Szkoły Podstawowej w Wasilkowie zlokalizowanych w Jurowcach i Sochoniach (co szerzej opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). Sieć tę uzupełniało pięć przedszkoli niepublicznych (jedno z nich rozpoczęło działalność od 1 grudnia 2014 r., a kolejne – od 1 kwietnia 2015 r.). (dowód: akta kontroli str. 35-37)

Na lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016 w placówkach publicznych i niepublicznych przygotowano odpowiednio 588 i 592 miejsc przedszkolnych<sup>9</sup>, przy czym w placówkach publicznych ich liczba zmalała o 24,6% (z 499 do 376, za sprawą zmniejszenia liczby miejsc w oddziałach przedszkolnych)<sup>10</sup>, a w niepublicznych wzrosła o 242,7% (z 89 do 216). W placówkach publicznych w roku szkolnym 2014/2015 było 12 wolnych miejsc (po sześć – w punktach i oddziałach przedszkolnych), a – według stanu na 30 czerwca 2015 r. – takich miejsc w roku szkolnym 2015/2016 ma być 13 (pięć w punktach przedszkolnych i osiem w oddziałach przedszkolnych). Natomiast w przedszkolach niepublicznych, odpowiednio: osiem i 65<sup>11</sup> wolnych miejsc. (dowód: akta kontroli str. 38)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy nie funkcjonowały zespoły wychowania przedszkolnego ani nie odnotowano przypadków indywidualnego rocznego przygotowania przedszkolnego. (dowód: akta kontroli str. 38)

**1.4.** Na koniec 2014 roku na terenie Gminy było zameldowanych 694 dzieci (202 dzieci trzyletnich, 172 – czteroletnich, 213 – pięcioletnich oraz 107 – sześciioletnich urodzonych w II półroczu 2008 roku<sup>12</sup>), które – zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty<sup>13</sup> – mogły być objęte wychowaniem przedszkolnym. Na koniec 2015 roku (według stanu na 30 czerwca) ma być 552 takich dzieci (177 dzieci, które ukończą trzy lata, 201 – cztery lata, 174 – pięć lat)<sup>14</sup>. (dowód: akta kontroli str. 39)

W roku szkolnym 2014/2015 z wychowania przedszkolnego w Gminie korzystało 568 dzieci<sup>15</sup> (30 w wieku poniżej trzech lat, 141 – trzyletnich, 128 – czteroletnich, 179 –

<sup>9</sup> Dane te obejmują 22 miejsca w Przedszkolu Samorządowym w tzw. oddziale żłobkowym (dla dzieci dwuletnich).

<sup>10</sup> Ilość miejsc w poszczególnych formach wychowania przedszkolnego w placówkach publicznych przedstawiała się następująco: przedszkole publiczne – 248 i 246, oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych – 176 i 53, punkty przedszkolne – 53 i 52.

<sup>11</sup> Po uwzględnieniu 33 dzieci skierowanych do przedszkola niepublicznego wyłonionego w drodze otwartego konkursu ofert, szerzej opisanego w pkt. 2.3 – 2.6 niniejszego wystąpienia.

<sup>12</sup> Dotyczy dzieci sześcioletnich, które mogły kontynuować wychowanie przedszkolne, zgodnie z postanowieniami art. 13d ust. 3 ustawy z dnia 9 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458 ze zm.).

<sup>13</sup> W myśl tego przepisu, 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 6 lat.

<sup>14</sup> W 2015 roku dzieci sześciolatnie objęte są obowiązkiem szkolnym (art. 15 ust.2 ustawy o systemie oświaty).

<sup>15</sup> W tym 12 dzieci spoza terenu Gminy.

pięcioletnich, 66 – sześcioletnich i 24 – sześcioletnich z odroczonym obowiązkiem szkolnym), z tego:

- w placówkach publicznych (85,7% z tych dzieci): 270 w Przedszkolu Samorządowym, 170 w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych, 47 w punktach przedszkolnych,
- w przedszkolach niepublicznych – 81 dzieci (pozostałe 14,3%).

Wychowaniem przedszkolnym w publicznych i niepublicznych placówkach na terenie Gminy objętych zostało 72,5 % zameldowanych w Gminie dzieci w wieku od trzech do sześciu lat, tj. urodzonych w latach 2008 (II półrocze) – 2011. Wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego<sup>16</sup> w poszczególnych grupach wiekowych wynosił: trzylatków – 66,8%, czterolatków – 71,5%, pięciolatków – 84,0%. Przy uwzględnieniu dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na terenie innych gmin (20 dzieci w placówkach publicznych i 47 dzieci w placówkach niepublicznych), którego koszty ponosiła Gmina, wychowaniem przedszkolnym objętych było 81,5% dzieci zameldowanych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 38-41)

W roku szkolnym 2015/2016 – według danych na 30 czerwca 2015 r. – z wychowania przedszkolnego w Gminie ma korzystać 514 dzieci<sup>17</sup> (46 w wieku poniżej trzech lat, 98 – trzyletnich, 194 – czteroletnich, 139 – pięcioletnich, 37 – sześcioletnich z odroczonym obowiązkiem szkolnym), z tego:

- w placówkach publicznych (70,6% z tych dzieci): 268 dzieci w Przedszkolu Samorządowym, 47 w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych, 48 w punktach przedszkolnych,
- w przedszkolach niepublicznych – 151 dzieci (pozostałe 29,4%), w tym 33 dzieci skierowanych do przedszkola niepublicznego wyłonionego w drodze otwartego konkursu ofert, szerzej opisanego w pkt. 2.3 – 2.6 niniejszego wystąpienia.

Wychowaniem przedszkolnym w placówkach (publicznych i niepublicznych) na terenie Gminy objętych zostanie 75,9% ogółu dzieci w wieku od trzech do pięciu lat zameldowanych w Gminie, przy czym wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego w poszczególnych grupach wiekowych wynosił: trzylatków – 54,8%, czterolatków – 93,5%, pięciolatków – 77,0%. Dane te nie obejmują jednak przypadków realizacji wychowania przedszkolnego dzieci z terenu Gminy w innych gminach (co miało miejsce w latach wcześniejszych).

(dowód: akta kontroli str. 38-41)

W roku szkolnym 2015/2016 zwiększy się liczba dzieci sześcioletnich z odroczonym obowiązkiem szkolnym, już na 30 czerwca 2015 r. (dwa miesiące przed rozpoczęciem roku szkolnego) odnotowano wzrost ich liczby o 54% (z 24 do 37) w stosunku do roku poprzedniego. Dzieciom tym zapewniono 26 miejsc w placówkach publicznych i 11 – w niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 41)

W roku szkolnym 2014/2015 do przedszkoli publicznych nie przyjęto 46 dzieci (w tym 26 trzylatków i 20 czterolatków), a na kolejny rok szkolny – 33 dzieci trzyletnich<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 42)

**1.5.** W okresie wakacyjnym, opiekę dzieciom w wieku przedszkolnym organizowali Dyrektorzy Przedszkola Samorządowego i Szkół Podstawowych (z oddziałami lub punktami przedszkolnymi). W placówkach tych sporządzono listy dzieci, których rodzice zgłosili stosowne zapotrzebowanie i zorganizowano grupy funkcjonujące w okresie wakacyjnym. W latach 2014-2015 opieką taką objęto, odpowiednio 114 i 161 dzieci (20% i 31% uczęszczających). W lipcu 2015 roku taką opiekę zorganizowano w Przedszkolu Samorządowym i Szkole Podstawowej w Wasilkowie<sup>19</sup> (w godzinach 6<sup>30</sup> - 17<sup>00</sup>).

<sup>16</sup> Liczba dzieci z terenu Gminy przyjętych do przedszkoli w porównaniu do liczby dzieci ogółem w roku szkolnym, tj. urodzonych w latach 2008 (II półrocze) – 2011 w zakresie roku szkolnego 2014-2015 oraz urodzonych w latach 2010-2012 w zakresie roku szkolnego 2015-2016.

<sup>17</sup> W tym 19 dzieci spoza terenu Gminy.

<sup>18</sup> Według stanu na 30 czerwca 2015 r.

<sup>19</sup> W drugiej szkole publicznej, przy której funkcjonował punkt przedszkolny i oddział przedszkolny, rodzice nie zgłosili zapotrzebowania w tym zakresie.

W Przedszkolu – objętym równolegle prowadzoną kontrolą NIK – w pełnym zakresie funkcjonowało pięć (z 11) oddziałów w tym tzw. oddział żłobkowy. Przedszkole, zgodnie ze statutem i zatwierdzonym przez organ prowadzący arkuszem organizacyjnym, nie pracuje w sierpniu. W gminnych placówkach przedszkolnych nie zorganizowano takiej opieki na sierpień, co Burmistrz Wasilkowa wyjaśnił, takimi okolicznościami, jak: konieczność udzielenia kadrze urlopów, potrzeba przeprowadzenia niezbędnych remontów i napraw, niezgłaszanie zapotrzebowania na opiekę w sierpniu, całoroczne funkcjonowanie w Gminie pięciu przedszkoli niepublicznych. Zadeklarował zapewnienie – w kolejnym roku – opieki przedszkolnej przez cały okres wakacyjny (w przypadku zgłoszenia takiego zapotrzebowania), a także rozważenie podjęcia współpracy w tym zakresie z przedszkolami niepublicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 43-47, 256, 258-259)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuwjęciu w uchwale Rady Miejskiej Nr XXV/216/12 z dnia 6 września 2012 r. – dotyczącej m.in. ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych – faktycznie funkcjonującego oddziału przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Studziankach. Zgodnie z art. 14a. ust. 1, ustawy o systemie oświaty, rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

(dowód: akta kontroli str. 35-37)

Burmistrz Wasilkowa nie wystąpił do Rady Miejskiej Wasilkowa o zmianę ww. uchwały w celu dostosowania tej sieci do stanu faktycznego. Burmistrz wyjaśnił, że przedmiotowy oddział przedszkolny funkcjonował od ponad 15 lat i nie był ujęty w obowiązującej uchwale ani w poprzedniej uchwale regulującej przedmiotowe kwestie (z 2009 roku), przypuszczalnie może to mieć związek z niską jego liczebnością. „W związku ze zmianami ustawy o systemie oświaty, z dniem 1 września 2016 r. nastąpią znaczące zmiany w sieci publicznych oddziałów przedszkolnych [...], a tym samym zostanie przygotowana nowa uchwała w zakresie sieci szkół i przedszkoli”.

(dowód: akta kontroli str. 255, 258)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie zdiagnozowano potrzeby w zakresie zapewnienia miejsc w przedszkolach, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą z dnia 13 czerwca 2013 r., w tym konieczności zapewnienia takich miejsc dla dzieci czteroletnich i trzyletnich (od 1 września 2017 r.). Wskaźnik upowszechniania wychowania przedszkolnego wzrósł z 72,5% w roku szkolnym 2014/2015 do 75,9% w roku szkolnym 2015/2016, a liczba dzieci w wieku przedszkolnym nieprzyjętych do publicznych placówek przedszkolnych zmniejszyła się z 46 do 33. Wpływ na taki stan rzeczy miało m.in. objęcie w 2015 roku obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolletnich oraz zapewnienie części dzieci czteroletnich miejsc w przedszkolu niepublicznym wyłonionym w drodze otwartego konkursu ofert.

## **2. Realizacja obowiązków gminy z ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r.**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** Według opracowanej w 2013 roku diagnozy potrzeb (opisanej w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), w zależności od przyjętego wariantu, od 1 września 2015 r. w Gminie miałyby zabraknąć od 51 do 127 miejsc dla czterolatków, którzy z tym dniem uzyskali prawo do korzystania z opieki przedszkolnej, zgodnie z art. 7 ust. 1-4 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r. Do Przedszkola Samorządowego w ramach rekrutacji na rok szkolny 2015/2016 złożono 32 wnioski o przyjęcie czterolatków. Rodziców tych dzieci poinformowano, że wszystkie dzieci urodzone w 2011 roku i biorące udział w rekrutacji zostały zakwalifikowane do korzystania z wychowania przedszkolnego i będą miały zapewnione miejsce w przedszkolu niepublicznym wyłonionym w drodze konkursu (szerzej opisanego w pkt. 2.3 - 2.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Stosownie do postanowień art. 14 ust. 4 b ustawy o systemie oświaty Burmistrz pisemnie wskazał rodzicom przedszkole niepubliczne, które może przyjąć dziecko.

(dowód: akta kontroli str. 14-16, 82, 103, 105-107)

W rezultacie rozstrzygnięcia tego konkursu do przedszkola niepublicznego skierowano dzieci czteroletnie ubiegające się o przyjęcie do Przedszkola Samorządowego. Łącznie – tj. wraz z kontynuującymi wychowanie przedszkolne w placówkach publicznych oraz

w przedszkolach niepublicznych – w roku szkolnym 2015/2016 wychowaniem przedszkolnym na terenie Gminy ma być objętych 194 dzieci czteroletnich, w tym 188 (93,5%) dzieci w tym wieku zameldowanych na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

**2.2.** W latach 2014-2015 (I półrocze) wydatki Gminy na wychowanie przedszkolne (rozdział 80103 – Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, rozdział 80104 – Przedszkola i rozdział 80106 – Inne formy wychowania przedszkolnego) wyniosły odpowiednio 4.932,2 tys. zł i 2.857,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 188-189)

W kwotach tych mieściły się m.in. pokrywane przez Gminę koszty wychowania przedszkolnego dzieci będących jej mieszkańcami, a korzystających z tego wychowania poza jej terenem. Np. w roku szkolnym 2014/2015<sup>20</sup> dotyczyło to od 64 do 71 dzieci, co stanowiło 9,2% – 10,2% dzieci urodzonych w latach 2008 (II półrocze) – 2011 zameldowanych na terenie Gminy. W tym:

- 20 dzieci w placówkach publicznych (15 w Gminie Białystok i pięć w Gminie Supraśl),
- od 44 do 51 dzieci w placówkach niepublicznych (43-50 dzieci w Gminie Białystok i jedno dziecko w Gminie Supraśl).

Wydatki Gminy z tego tytułu w 2014 roku wyniosły łącznie 528,5 tys. zł (w tym 205,3 tys. zł w zakresie przedszkoli publicznych), a w I półroczu 2015 roku – 262,9 tys. zł (w tym 86,0 tys. zł w zakresie przedszkoli publicznych). Rozliczenia między gminami następowały na podstawie not księgowych (Gmina Białystok) lub pism (Gmina Supraśl), do których dołączono imienne wykazy dzieci z ich danymi adresowymi, datą urodzenia, nazwą placówki przedszkolnej i kwotą zwrotu. (dowód: akta kontroli str. 54-63,67-70, 175-178)

Kwoty zwrotu miesięcznych kosztów za dziecko korzystające w roku szkolnym 2014/2015 z wychowania przedszkolnego w publicznych placówkach przedszkolnych poza Gminą zostały ustalone w porozumieniach w sprawie przyjęcia do prowadzenia zadań publicznych w zakresie oświaty i wychowania powierzonych przez Gminę Wasilków. W przypadku Gminy Białystok były to porozumienia Nr 11/2014 i Nr 12/2014 z 9 czerwca 2014 r., a Gminy Supraśl – porozumienie Nr 1/2014 z 3 lipca 2014 r. Kwoty do rozliczeń z Gminą Białystok to: 347 zł miesięcznie za dziecko korzystające ze świadczeń tylko w czasie przeznaczonym na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę oraz 644 zł miesięcznie za dziecko korzystające ze świadczeń realizowanych w czasie wykraczającym poza czas przeznaczony na bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę (w placówkach integracyjnych odpowiednio 509 zł oraz 969 zł). Według porozumienia z Gminą Supraśl, kwotę do rozliczeń (769,95 zł<sup>21</sup>) wyliczono zgodnie z art. 79a ustawy o systemie oświaty. W porozumieniu z Gminą Białystok nie wskazano sposobu jej wyliczenia, a według wyjaśnienia Skarbnik Gminy Wasilków kwoty przyjęte do rozliczeń zostały ustalone zgodnie z powołanym przepisem. (dowód: akta kontroli str. 48-53, 54-55, 64-66, 69-70, 262)

Natomiast koszty związane z uczęszczaniem dzieci do przedszkoli niepublicznych zostały ustalone w urzędach gmin, na terenie których były zlokalizowane te przedszkola, zgodnie z art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty. Miesięczna kwota zwrotu kosztów dotacji na jedno dziecko w przypadku Gminy Białystok wynosiła 546,38 zł (od kwietnia 2015 roku – 601,55 zł), zaś w przypadku Gminy Supraśl – 567,33 zł (od stycznia 2015 roku – 700,94 zł).

(dowód: akta kontroli str. 57-62, 68, 175-178)

**2.3.** W związku z brakiem miejsc w publicznych placówkach przedszkolnych dla części dzieci (którym Gmina ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego), w 2015 roku w Urzędzie ogłoszono i przeprowadzono otwarty konkurs

<sup>20</sup> Na koniec roku szkolnego 2013/2014 z opieki przedszkolnej w innych gminach korzystało 86 dzieci zamieszkałych na terenie Gminy, w tym: w Gminie Białystok – 77 dzieci (25 w przedszkolach publicznych i 52 w przedszkolach niepublicznych) i w Gminie Supraśl – 9 dzieci (8 w przedszkolach publicznych i jedno w przedszkolu niepublicznym).

<sup>21</sup> W styczniu 2015 roku Urząd Miejski w Supraślu poinformował, że kwota poniesionych kosztów wychowania przedszkolnego w przedszkolach samorządowych Gminy Supraśl w okresie wrzesień – grudzień 2014 roku w przeliczeniu na jedno dziecko wyniosła 675,97 zł, w związku z czym dokonano stosownej korekty w rozliczeniach.

ofert dla niepublicznych przedszkoli, o którym mowa w art. 90 ust. 1g ustawy o systemie oświaty, dalej zwany „konkursem ofert”<sup>22</sup>. (dowód: akta kontroli str. 84-90)

**2.4.** Regulamin konkursu ofert i kryteria ich wyboru – zgodnie z art. 90 ust. 1f ustawy o systemie oświaty – zostały ustalone w formie uchwały Rady Miejskiej (Nr VII/41/15 z dnia 26 marca 2015 r.). Projekt uchwały pozytywnie zaopiniowała Komisja, Oświaty, Kultury i Spraw Społecznych. (dowód: akta kontroli str. 71-81)

**2.5.** Ogłoszenie konkursu ofert (o którym mowa w pkt. 2.3 i 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nastąpiło z zachowaniem wymogów określonych w art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>23</sup> w związku z art. 90 ust. 1d ustawy o systemie oświaty. W szczególności:

- treść ogłoszenia o konkursie zawierała elementy ustalone w art. 13 ust. 2 tej ustawy,
- ogłoszenie zostało upublicznione: na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, na stronach internetowych Urzędu i Biuletynu Informacji Publicznej, stosownie do wymogów art. 13 ust. 3 powołanej ustawy (ogłoszenia wyników konkursu dokonano w taki sam sposób).

(dowód: akta kontroli str. 83-87, 171-174)

**2.6.** Wybrany – w drodze konkursu ofert – podmiot prowadzący Niepubliczne Przedszkole Językowe złożył zobowiązanie do przestrzegania warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty (wymagane postanowieniami art. 90 ust. 1e tej ustawy). Złożył też dokumenty potwierdzające spełnienie – podlegających ocenie – kryteriów określonych w uchwale Rady Miejskiej, a także zapewnienie zachowania standardów wychowania przedszkolnego, obowiązujących w przedszkolu prowadzonym przez Gminę (możliwość korzystania z usług przedszkola w godz. 6<sup>30</sup> - 17<sup>00</sup>, realizowanie podstawy programowej wychowania przedszkolnego w godz. 7<sup>30</sup> - 12<sup>30</sup>, prowadzenie – w czasie poza realizacją podstawy programowej – zajęć dodatkowych o rodzaju i tygodniowym wymiarze tożsamych jak w przedszkolu publicznym, uzgodnienie stawki żywieniowej z Burmistrzem).

Wyboru – spośród 2 ofert – dokonała trzyosobowa Komisja Konkursowa (powołana przez Burmistrza). Osoby wchodzące w jej skład złożyły oświadczenia o niepozostawaniu w stosunku prawnym lub faktycznym z podmiotami biorącymi udział w konkursie. Komisja, zgodnie z regulaminem konkursu, dokonała oceny formalnej i merytorycznej ofert oraz ustaliła ilość punktów za spełnienie poszczególnych kryteriów, a następnie – każdej z ofert średnią ilość przyznanych punktów (odpowiednio 7,7 pkt. i 8,2 pkt.). Wybrano ofertę z wyższą ilością punktów, a decyzję o zleceniu zadania wybranemu przedszkolu niepublicznemu podjął Burmistrz. (dowód: akta kontroli str. 89-102, 171-174)

Na dzień zakończenia kontroli NIK, Gmina nie zawarła umowy z przedszkolem niepublicznym wyłonionym w drodze konkursu ofert. Burmistrz wyjaśnił, że powodem tego były wątpliwości dotyczące wysokości dotowania takiego przedszkola – czy gmina ma przekazywać dotację wysokości 100 % na każde dziecko w przedszkolu niepublicznym, czy tylko na dzieci skierowane w wyniku konkursu ofert. W związku z tym wystąpiono o stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w tej sprawie, a w związku z jego uzyskaniem umowa zostanie podpisana w najbliższym czasie. Według otrzymanej opinii, jeżeli przystępująca do konkursu ofert placówka spełnia warunki przewidziane w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, dotacja w wysokości 100 % przysługuje na każde dziecko przyjęte do takiej placówki. (dowód: akta kontroli str. 108-112, 256, 259)

Niezależnie od powyższego były podpisywane umowy pomiędzy rodzicami dzieci skierowanych do przedszkola niepublicznego a tym przedszkolem. Zakładano, że do wyłonionego w tym trybie przedszkola niepublicznego będzie przyjętych 30 czterolatków, zgłoszonych do rekrutacji na rok szkolny 2014/2015 i trzech pięcioletków objętych obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym. Do połowy lipca 2015 roku, umowy podpisali rodzice 20 z 33 skierowanych dzieci. Rodzice trojga dzieci

<sup>22</sup> Przepisy art. 90 ust. 1d – 1h dotyczące otwartego konkursu ofert będą obowiązywały od 1 września 2015 r., przy czym stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r., otwarty konkurs ofert może być przeprowadzany od 1 września 2013 r.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.

deklarowali podpisanie umów po powrocie z urlopów, w przypadku dwu dzieci – nie wyrazili swojej decyzji w tym zakresie, a pozostałych ośmiu – zrezygnowali z podpisania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 179)

**2.7.** Zgodnie z wymogami § 8 ust. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół<sup>24</sup>, Burmistrz zatwierdził arkusze organizacyjne Przedszkola Samorządowego na lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016. W arkuszu organizacyjnym na rok 2015/2016 liczba dzieci w poszczególnych oddziałach przedszkolnych nie przekraczała 25, co było zgodne z § 5 ust. 2 ww. załącznika. Natomiast w takim arkuszu na rok 2014/2015 wystąpiły przekroczenia w sześciu z 12 grup przedszkolnych (w trzech – o jedno dziecko, w kolejnych trzech – o dwoje dzieci). W trakcie roku szkolnego doszło do przekroczeń liczby dzieci ustalonej w arkuszu organizacyjnym w czterech grupach (po jednym dziecku). Przyczyny tych przekroczeń były przedmiotem wyjaśnień Dyrektora Przedszkola Samorządowego, złożonych w ramach równoległe prowadzonej kontroli NIK w tym Przedszkolu.

(dowód: akta kontroli str. 113-145)

**2.8.** Gmina zapewniła możliwość odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego wszystkim dzieciom pięcioletnim. W roku szkolnym 2014/2015 realizację obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego (wynikającego z art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty) rozpoczęło 204 dzieci, w tym: 179 dzieci w placówkach zlokalizowanych na obszarze Gminy i 25 dzieci – w innych gminach. Stanowiło to 98,5% dzieci pięcioletnich zameldowanych na terenie Gminy na dzień 1 września 2014 r. Według informacji Dyrektorów Szkół Podstawowych w Wasilkowie i Studziankach – do których zadań, zgodnie z art. 14b ust. 2 ustawy o systemie oświaty, należało kontrolowanie spełniania przedmiotowego obowiązku – wszystkie dzieci zameldowane i zarazem zamieszkałe na terenie Gminy realizowały obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego. W przypadku, gdy na otrzymanych z Urzędu listach dzieci zameldowanych, znajdują się dzieci nierealizujące tego obowiązku w ich placówkach (a brak danych o jego realizacji w innych placówkach), wysyłane są stosowne pisma do rodziców, przeprowadzane rozmowy wyjaśniające lub wywiady w miejscu zamieszkania. Zdarzają się przypadki, że dziecko jest zameldowane na terenie Gminy, jednak nie przebywa pod adresem zameldowania, gdyż zamieszkuje z rodzicami po granicami kraju. W takich sytuacjach nie zawsze udaje się ustalić, gdzie dziecko realizuje przedmiotowy obowiązek.

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 173, 180-181)

Na koniec I półrocza 2015 roku na terenie Gminy zameldowanych było 174 dzieci, które w tymże roku skończą pięć lat, zaś roczne przygotowanie przedszkolne w roku szkolnym 2015/2016 w placówkach na terenie Gminy ma odbywać 134 dzieci zamieszkałych na jej terenie i pięćoro spoza Gminy (w trakcie kontroli nie było danych o liczbie dzieci, które będą realizować przedmiotowy obowiązek poza Gminą).

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

**2.9.** W roku szkolnym 2014/2015 było 29 dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne, których droga do przedszkoli publicznych przekraczała 3 km (stanowiło to 16,2% ogółu dzieci realizujących ten obowiązek). Zapotrzebowanie w zakresie zapewnienia ich dowożenia zgłosili rodzice siedmiorga z tych dzieci i Gmina zapewniła im bezpłatny transport autobusem szkolnym. Faktycznie regularnie korzystało z niego dwoje dzieci, a pozostałe – sporadycznie. W roku szkolnym 2015/2016 do przedszkoli publicznych przyjęto 19 dzieci, których droga do placówek publicznych, w których będą realizowały roczne przygotowanie przedszkolne, przekracza 3 km. Do Urzędu nie wpłynęły żadne wnioski o zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, w przypadku gdy dowożenie zapewniają rodzice.

(dowód: akta kontroli str. 146-150)

**2.10.** Zgodnie z wymogami art. 20c ust. 4 i 6 w zw. z art. 20zf pkt 1 ustawy o systemie oświaty, kryteria uzupełniające i liczbę punktów przyznawanych za poszczególne kryteria

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ramowego statutu przedszkola publicznego”.

zostały określone w uchwale Rady Miejskiej Wasikowa (Nr VI/25/15 z 26 lutego 2015 r.)<sup>25</sup>. Tak jak w roku poprzednim, nie wprowadzono kryterium dochodowego. W uchwale określono także okoliczności i dokumenty uznawane za potwierdzenie spełnienia poszczególnych kryteriów. (dowód: akta kontroli str. 153-156)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Gminie prawidłowo realizowano obowiązki określone w ustawie nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r., w szczególności: zapewniono miejsca do korzystania z wychowania przedszkolnego wszystkim dzieciom czteroletnim i pięcioletnim, m.in. w przedszkolu niepublicznym wyłonionym w drodze otwartego konkursu ofert, pokrywano koszty wychowania przedszkolnego dzieci korzystających z niego poza terenem Gminy oraz zapewniono transport dzieci realizujących roczne przygotowanie przedszkolne (wszystkim zainteresowanym).

### 3. Nadzór Burmistrza nad przedszkolami publicznymi

Opis stanu  
faktycznego

Sprawy z zakresu – określonego w art. 34a ustawy o systemie oświaty – nadzoru organu prowadzącego nad działalnością placówek przedszkolnych, w Urzędzie były prowadzone przez pracownika Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich. Do zadań tego referatu przypisano wykonywanie czynności lub prowadzenie spraw dotyczących m.in.:

- powierzenia stanowisk kierowniczych w oświacie i awansu zawodowego nauczycieli,
- zakładania, likwidacji, przekształcania szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę,
- zatwierdzenia arkuszy organizacyjnych jednostek oświatowych,
- kontrolowania realizacji obowiązku szkolnego,
- prowadzenia rejestrów: szkół i placówek niepublicznych, żłobków i klubów dziecięcych,
- weryfikacji liczby uczniów wykazywanych w informacjach składanych przez osoby prowadzące przedszkola,
- koordynowania realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej. (dowód: akta kontroli str. 158-162, 171)

W latach 2014-2015 przedstawiciele Urzędu nie przeprowadzali kontroli w placówkach przedszkolnych, przy czym:

- zapewniono nadzór administracyjny nad procesem rekrutacji na lata szkolne 2014/2015 i 2015/2016 w formie udziału pracownika Urzędu w pracach komisji rekrutacyjnych,
- nadzór w zakresie spraw finansowych był realizowany w formie analizy sprawozdań budżetowych,
- kontrolę Przedszkola przeprowadziła Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Wasilkowie (12 maja 2014 r.), odnotowując w protokole kontroli, że:
  - „nasiliły się problemy związane z rekrutacją ... spowodowane nowymi zasadami i obostrzeniami nałożonymi przez ustawę”,
  - należy zatrudnić dodatkowo dwóch nauczycieli i pracownika obsługi administracyjnej,

<sup>25</sup> Kryteria uzupełniające rekrutacji do przedszkoli: [1] kandydat zobowiązany do odbycia rocznego obowiązkowego wychowania przedszkolnego, ma odroczone obowiązki szkolne lub prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego a Gmina ma obowiązek mu to zapewnić – 20 pkt., [2] oboje rodziców lub rodzic samotnie wychowujący kandydata pracują – 8 pkt., [3] kandydat wychowuje się w rodzinie objętej nadzorem kuratorskim lub wsparciem asystenta rodziny – 5 pkt., [4] rodzeństwo kandydata w roku szkolnym, na który prowadzona jest rekrutacja, będzie uczęszczało do tego samego, wybranego przez rodziców przedszkola – 2 pkt., [5] deklaracja opieki w czasie przekraczającym 8 godzin dziennie i korzystania z trzech posiłków dziennie – 2 pkt. Odrębne kryteria (cztery) ustalono dla rekrutacji do oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych tj. [1] tak jak w przypadku przedszkola – 10 pkt., [2] zamieszkiwanie kandydata w obwodzie szkoły, w której zorganizowany jest oddział przedszkolny – 5 pkt., [3] tak jak w przypadku przedszkola – 5 pkt., [4] uczęszczania rodzeństwa kandydata do tej samej szkoły – 5 pkt.

- konieczne jest dokonanie napraw (wymiany wykładziny na terakotę, wymiany drzwi i kaloryferów) wskazanych w zaleceniach pokontrolnych Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku (dalej „PPIS”),

a ponadto zachodzi potrzeba rozbudowy budynku Filii Przedszkola.

W świetle przeprowadzonej przez Komisję wizji lokalnej stwierdzono „ład i porządek, zadbane sale do zabaw i miejsc przebywania dzieci”. (dowód: akta kontroli str. 163-164)

Przedszkole było kilkakrotnie w roku kontrolowane przez przedstawicieli PPIS (kontrole kompleksowe i kontrole w zakresie przestrzegania reżimu sanitarnego), którzy nie stwierdzili naruszenia wymagań higieniczno-sanitarnych zawartych w obowiązujących przepisach. Zastrzeżenia dotyczyły stanu technicznego niektórych elementów wyposażenia i urządzeń budynku Przedszkola (m.in. odnotowanych w protokole kontroli Komisji Rewizyjnej). W Przedszkolu dokonano stosownych napraw. (dowód: akta kontroli str. 169-170)

Dyrektor Przedszkola zapewniła przeprowadzenie: 1/ okresowych przeglądów stanu technicznego budynków, wymaganych przepisami art. stosownie do art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>26</sup>, 2/ kontroli w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do Przedszkola, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, tj. kontroli, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 169-170, 262)

W ewidencji skarg wpływających w latach 2010-2015 do Urzędu nie odnotowano skarg dotyczących realizacji zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, a w szczególności z zakresu zapewnienia dzieciom miejsc w publicznych placówkach przedszkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 165)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w ramach kontroli NIK w Przedszkolu Samorządowym – mimo sprawowania nadzoru organu prowadzącego – stwierdzono nieprawidłowości w procesie rekrutacji. W szczególności, za wiedzą organu prowadzącego, do Przedszkola rekrutowano i obejmowano wychowaniem przedszkolnym dzieci, które ukończyły lub dopiero ukończą 2 lata, a więc nie kwalifikujące się do objęcia wychowaniem przedszkolnym. Takie postępowanie było niezgodne z art. 14 ust. 1 i ust. 1b ustawy o systemie oświaty, w myśl których 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 6 lat, a w szczególności uzasadnionych przypadkach – także dziecko, które ukończyło 2,5 roku oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>28</sup>, w świetle którego formami organizowania opieki przewidzianymi dla tej grupy wiekowej są żłobek lub klub dziecięcy, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię. Natomiast postanowienia statutu Przedszkola, dotyczące prowadzenia jednej grupy dla dzieci, które w roku rekrutacji ukończą 2 lata, poza powołanymi przepisami ustawy o systemie oświaty naruszały także – zbieżne z nimi – przepisy § 16 ust. 1 i ust. 2a załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sprawie ramowego statutu przedszkola publicznego. Odnosząc się do tych spraw, Burmistrz wyjaśnił, że przedmiotowy oddział funkcjonował w Przedszkolu w formie opieki żłobkowej od ponad 20 lat. „Ówczesne władze gminy zdecydowały o likwidacji żłobka ze względu na spadającą liczebność i o powstaniu grupy żłobkowej, która weszła w strukturę organizacyjną Przedszkola [...]”. W związku z tym grupa ta corocznie planowana była w arkuszu organizacyjnym. Uwag w tym zakresie nie zgłaszało Kuratorium Oświaty w Białymstoku. „Niemniej jednak, aby zachować zgodność z art. 14 ust. 1 i art. 14 ust. 1b ustawy o systemie oświaty podejmiemy wszelkie kroki, aby naprawić zaistniałą sytuację. Rozważany możliwość utworzenia żłobka z „grupy żłobkowej” lub przeznaczenia

<sup>26</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm. Ustawa zwana dalej „prawem budowlanym”.

<sup>27</sup> Dz.U. Nr z 2003 r. Nr 6, poz. 69 ze zm.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1457.

tych miejsc dla dzieci tylko objętych wychowaniem przedszkolnym”. Burmistrz dodał: „Jako nowe władze samorządowe obecnie jesteśmy na etapie gruntownej analizy sytuacji funkcjonowania systemu edukacji w gminie. W obliczu nowych zmian i stanu faktycznego, podejmowanie decyzji wymaga czasu i rozważań w tak długofalowym i złożonym problemie jakim niewątpliwie jest oświata”. (dowód: akta kontroli str. 256, 260-261)

W Gminie zapewniono warunki organizacyjne dla sprawowania przez organ prowadzący nadzoru nad działalnością placówek przedszkolnych, stosownie do art. 34a ustawy o systemie oświaty. Prawidłowo realizowano nadzór w zakresie spraw finansowych, zapewnienia miejsc pięcioletkom oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega jednak potrzebę poprawienia realizacji nadzoru nad przebiegiem procesu rekrutacji.

#### **4. Działania w celu zapewnienia od 1 września 2017 r. opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku 3-5 lat**

Opis stanu faktycznego

Według będących w dyspozycji Urzędu danych, na koniec I półrocza 2015 roku na terenie Gminy zameldowanych było 540 dzieci, które od roku szkolnego 2017/2018 będą miały prawo do korzystania z opieki przedszkolnej, w tym 177 urodzonych w 2012 roku, 170 – w 2013 roku i 193 – w 2014 roku. Na rok szkolny 2015/2016 w przedszkolach publicznych dysponowano 376 miejscami (w tym 55 miejsc w oddziałach przedszkolnych), co pokrywało w ok. 70% przewidywane zapotrzebowanie na miejsca w przedszkolach publicznych (bez przypadków ewentualnego odroczenia realizacji obowiązku szkolnego). Kolejne 216 miejsc było w przedszkolach niepublicznych funkcjonujących na terenie Gminy, a część dzieci corocznie korzystała z wychowania przedszkolnego w innych gminach (w roku szkolnym 2014/2015 było to 12% ogółu dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na terenie Gminy). (dowód: akta kontroli str. 38, 173)

W Gminie – co najmniej w ostatnich pięciu latach – nie likwidowano publicznych placówek przedszkolnych. W „Strategii rozwoju Gminy Wasilków na lata 2012-2020” przewidziano rozbudowę budynku Filii Przedszkola Samorządowego (w latach 2016-2017).

(dowód: akta kontroli str. 19-21, 27-34)

Według wyjaśnienia Burmistrza, planowane działania mające zapewnić wszystkim uprawnionym miejsca w przedszkolach publicznych, będą polegały na wykorzystaniu i powiększeniu bazy lokalowej własnych placówek przedszkolnych, w szczególności przez:

- wzmiankowaną rozbudowę Budynku Filii Przedszkola Samorządowego (od 2016 roku),
- zwiększenie liczby grup (do dwu) w punkcie przedszkolnym przy Szkole Podstawowej w Studziankach (na bazie dotychczas funkcjonującego oddziału i punktu przedszkolnego) oraz w punktach przedszkolnych przy Szkołach Podstawowych w Jurówcach i Sochoniach (z oddziałami przedszkolnymi łączonymi z klasą I).

(dowód: akta kontroli str. 255, 257-258)

Istniejąca liczba miejsc w publicznych placówkach przedszkolnych (376) może ulec zmniejszeniu, bowiem z dniem 1 września 2016 r. – stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z dnia 13 czerwca 2013 r. – oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych staną się przedszkolami, a w świetle ustaleń kontroli przeprowadzonej w kwietniu 2015 roku przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku, oddziały przedszkolne w Szkole Podstawowej w Wasilkowie (jednej z dwu szkół z takim oddziałami) nie spełniały wymagań ochrony przeciwpożarowej, ustalonych rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2014 r.<sup>29</sup> (dowód: akta kontroli str. 166-168)

Ogłędziny pomieszczeń wykorzystywanych przez dzieci z oddziałów przedszkolnych w Szkołach Podstawowych w Wasilkowie i Studziankach wykazały, że zostały one umiejscowione w wyodrębnionych częściach budynków szkół, co utrudniało – ale nie eliminowało całkowicie – możliwości kontaktu dzieci w wieku przedszkolnych z uczniami

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie w sprawie wymagań ochrony przeciwpożarowej, jakie musi spełniać lokal, w którym jest prowadzone przedszkole utworzone w wyniku przekształcenia oddziału przedszkolnego lub oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkole podstawowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 20).

szkoły podstawowej. Wyposażenie meblowe i urządzenia toalet oddziału przedszkolnego w Wasilkowie nie były dostosowane do możliwości dzieci trzy i czteroletnich, a w oddziale przedszkolnym w Studziankach – częściowo dostosowane. W obu oddziałach brak możliwości wydzielenia miejsc do leżakowania dla najmłodszych dzieci, toalety zlokalizowano poza salą zajęć. Poza tymi salami znajdowały się też stołówki, przy czym wydawanie posiłków dzieciom z oddziałów przedszkolnych zorganizowano w czasie zajęć dzieci szkolnych. Zakres usług przedszkolnych świadczonych w oddziałach przedszkolnych był węższy niż w Przedszkolu Samorządowym, m.in.:

- w oddziale przedszkolnym w Wasilkowie opiekę zapewniano w godzinach 6<sup>30</sup>-17<sup>00</sup>, tj. tak jak w Przedszkolu Samorządowym, a w oddziale w Studziankach – przez pięć godzin zajęć (po których była możliwość przebywania w świetlicy),
- w oddziałach przedszkolnych wydawano jeden posiłek (w Studziankach) albo dwa posiłki (w Wasilkowie), zaś w Przedszkolu Samorządowym – trzy posiłki,
- w oddziałach przedszkolnych dzieci miały możliwość korzystania z dwóch rodzajów zajęć dodatkowych (w Wasilkowie – mażoretki i płatne zajęcia taneczne, w Studziankach – język angielski i religia), zaś w Przedszkolu Samorządowym – trzy rodzaje zajęć dodatkowych (język angielski, zajęcia logopedyczne i religia), spotkania z psychologiem oraz koła tematyczne (siedem rodzajów).

(dowód: akta kontroli str. 220-254)

W związku z mającym nastąpić z mocy prawa zmianami w zakresie oddziałów przedszkolnych, Gmina - według wyjaśnienia Burmistrza – zamierza zlikwidować:

- oddziały przedszkolne (aktualnie łączone z klasą I) w Jurowcach i Sochoniach, a na ich bazie zwiększyć do dwu ilość grup w funkcjonujących tam punktach przedszkolnych (w taki sposób, że w jednej grupie znalazłyby się dzieci pięcioletnie, a w drugiej – trzy i czteroletnie),
- oddział przedszkolny w Wasilkowie, w związku z czym dzieci pięcioletnie zostałyby ulokowane w Przedszkolu Samorządowym,
- oddział przedszkolny w Studziankach, w związku z czym opieka przedszkolna byłaby zapewniona w powstałym przedszkolu lub w powiększonym – do dwu grup – punkcie przedszkolnym (decyzja, który z wariantów zostanie wybrany, zapadnie po oszacowaniu zakresu zmian i ich kosztów).

(dowód: akta kontroli str. 255, 257-258)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Gmina nie jest przygotowana do mającego nastąpić, z dniem 1 września 2016 r., przekształcenia (z mocy ustawy o systemie oświaty) oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych w przedszkola. Oględziny pomieszczeń takich oddziałów w Szkołach Podstawowych w Wasilkowie i Studziankach wykazały, że ich wyposażenie (meblowe) i urządzenia toalet (w szczególności w Wasilkowie) nie są dostosowane do możliwości korzystania z nich przez dzieci trzy i czteroletnie. Natomiast według ustaleń kontroli Państwowej Straży Pożarnej w pierwszej z tych szkół – nie były również spełnione wymagania ochrony przeciwpożarowej, jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzone przedszkole utworzone w wyniku przekształcenia oddziału przedszkolnego.

Ocena cząstkowa

Gmina w oparciu o istniejącą bazę oświatową (przedszkole, oddziały i punkty przedszkolne) nie będzie w stanie zapewnić od roku szkolnego 2017/2018 wszystkim dzieciom w wieku trzech – pięciu lat zameldowanym na jej terenie miejsc w przedszkolach publicznych. Liczba tych dzieci na koniec czerwca 2015 r. wynosiła 540 przy 376 miejscach w przedszkolach publicznych na terenie Gminy. Konieczne zatem staje się podjęcie działań w celu zapewnienia od dnia 1 września 2017 r. opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku trzech-pięciu lat.

## 5. Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego

Opis stanu faktycznego

W latach 2014-2015 wydatki Gminy na wychowanie przedszkolne w rozdziałach 80103 (Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych), 80104 (Przedszkola) i 80106 (Inne formy wychowania przedszkolnego) zaplanowano w wysokości 5.367,3 tys. zł i 7.191,8 tys. zł. Dotacja celowa z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego w wysokości odpowiednio 662,0 tys. zł i 695,1 tys. zł, stanowiła 12,3% i 9,7% zaplanowanych wydatków.

Wydatki Gminy w tych rozdziałach w latach 2014-2015 (I półrocze) wyniosły odpowiednio 4.932,2 tys. zł (w tym 6,6 tys. zł wydatków majątkowych) i 2.857,1 tys. zł (wyłącznie wydatki bieżące). Najwyższe kwoty wydatków stanowiły:

- wynagrodzenia z pochodnymi – 3.246,2 tys. zł (65,8% ogółu wydatków) i 1.765,4 tys. zł (61,8%),
- koszty wychowania przedszkolnego mieszkańców Gminy, realizowanego w innych gminach – 528,5 tys. zł (10,7% ogółu wydatków) i 262,9 tys. zł (9,2%),
- dotacje podmiotowe dla przedszkoli niepublicznych – 569,8 tys. zł (11,6% ogółu wydatków) i 510,2 tys. zł (17,9%),

W przeliczeniu na osobę zameldowaną w Gminie wydatki na wychowanie przedszkolne wyniosły 327 zł i 190 zł. (dowód: akta kontroli str. 188-190)

W latach 2014-2015 (I półrocze), dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego – zgodnie z art. 14d ust. 1 ustawy o systemie oświaty – przeznaczono na wydatki bieżące związane z realizacją wychowania przedszkolnego. Roczne rozliczenie wykorzystania dotacji za 2014 rok przekazano do Kuratorium Oświaty w Białymstoku 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 przedszkolnego<sup>30</sup>, tj. do dnia 31 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 183-190)

Kwota przyznanej w 2014 roku dotacji zrekompensowała utracone od 1 września 2013 r. dochody Gminy wynikające z ustawowego ograniczenia wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym z 1,60 zł do 1,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z tej usługi w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć. Uwzględniając dochody Gminy z tytułu tych opłat oraz średnioroczną liczbę dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego w 2012 roku i w 2014 roku utracone w 2014 r. dochody wyniosły 129,5 tys. zł<sup>31</sup>. Natomiast otrzymana w 2014 r. dotacja wyniosła 662,0 tys. zł<sup>32</sup>, co stanowiło pięciokrotność (511%) utraconych w 2014 roku dochodów Gminy. (dowód: akta kontroli str. 182, 191-196)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W Gminie prawidłowo wykorzystano i rozliczono dotację na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Wysokość dotacji była wyższa o 532,5 tys. zł od utraconych w 2014 roku dochodów Gminy wynikających z ustawowego ograniczenia wysokości opłat za świadczenia wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 956 ze zm.

<sup>31</sup> W przeliczeniu na jedno dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego suma opłat za każdą rozpoczętą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć w 2012 roku wyniosła 629 zł, a w 2014 roku – 356 zł, tj. o 273 zł mniej.

<sup>32</sup> Otrzymana w 2014 roku dotacja w przeliczeniu na jedno dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego wyniosła 1.396 zł.

## 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 Kontroli<sup>33</sup>, wnosi o:

1. Opracowanie i przedstawienie Radzie Gminy Wasilków projektu uchwały dostosowującej sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych do faktycznie funkcjonujących .
2. Kontynuowanie działań na rzecz zapewnienia – od 1 września 2017 r. – opieki przedszkolnej wszystkim dzieciom w wieku trzech-pięciu lat.
3. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad Przedszkolem Samorządowym w zakresie rekrutacji, w tym naboru do Przedszkola kandydatów w wieku określonym przepisami art. 14 ust. 1 i 1b ustawy o systemie oświaty.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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.

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 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, dnia 31 lipca 2015 r.

Kontroler  
Stanisław Żukowski  
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Agata Ciupa

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>33</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.