

Poznań, 19 lipca 2019 r.

**Szanowni Państwo**  
**Prezydenci, Burmistrzowie, Wójtowie**  
**- przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego**  
**w województwie wielkopolskim**

Mając na uwadze zapewnianie na terenie województwa wielkopolskiego dzieciom i ich rodzicom wysokiej jakości i dostępności edukacji przedszkolnej oraz realizację polityki państwa w tym zakresie przesyłam Państwu, w ramach współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego (art. 51 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo oświatowe z dnia 14 grudnia 2016 r.; t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1148) informację o wynikach kontroli *Zapewnianie przez gminy opieki przedszkolnej*, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, w sześciu województwach (także w województwie wielkopolskim). Proszę o zapoznanie się z tym materiałem i uwzględnianie wniosków w procesie organizacji naboru dzieci do prowadzonych przez Państwa przedszkoli oraz w decyzjach związanych z tworzeniem sieci publicznych przedszkoli w mieście lub gminie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje między innymi na następujące naruszenia prawa oświatowego:

**1. Rodzicom dzieci, które nie zostały przyjęte do placówki wychowania przedszkolnego „pierwszego wyboru” nie wskazywano w zamian, innych miejsc lub wskazywano takie placówki, które nie spełniały wymogów zawartych w przepisach ustawy Prawo oświatowe.** Oferowano bowiem miejsca w przedszkolach niepublicznych (pełnopłatnych), w placówkach położonych w innych gminach lub w których czas pracy znacząco różnił się od czasu pracy placówki wybranej przez rodziców. Dodatkowo miejsca te często były znacznie oddalone od przedszkola „pierwszego wyboru”. Wystąpiły też przypadki niezapewnienia odpowiedniego wymiaru czasowego opieki lub w pełni bezpiecznych warunków jej realizacji. Utrudnienia te także miały wpływ na rezygnację rodziców dzieci trzy- i czteroletnich z opieki przedszkolnej. **Stanowi to naruszenie przepisów art. 31 ust 9 i 10 ustawy - Prawo oświatowe.**

**2. Nieprawidłowe przygotowanie procesu naboru do placówek wychowania przedszkolnego: Nie wywiązywano się z obowiązków ustalenia i podania do publicznej wiadomości warunków naboru i zasad korzystania z placówek wychowania przedszkolnego, nieprawidłowo określono tzw. kryteria samorządowe, obowiązujące na drugim etapie rekrutacji.** Przyjmowano bowiem kryteria, które nie uwzględniały jak najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny lub lokalnych potrzeb społecznych jak również takie, które naruszały zasadę równego dostępu do wychowania przedszkolnego. Ich zastosowanie stawiało w gorszej sytuacji dzieci trzy- i czteroletnie, ubiegające się o miejsce w przedszkolach (w pierwszej kolejności przyjmowano dzieci starsze), dzieci wychowywane przez samotnych rodziców oraz te, których rodzice nie deklarowali woli korzystania z pełnej oferty przedszkola. Zastosowanie zakwestionowanych przez NIK kryteriów nie służyło realizacji potrzeb dziecka i jego rodziny oraz naruszało zasadę równego dostępu do wychowania przedszkolnego. Polegało to na przyjęciu kryterium wieku dzieci (zgodnie z którym w pierwszej kolejności były przyjmowane do przedszkoli dzieci pięcioletnie i sześciolatki), kryterium deklarowanej długości czasu przebywania w przedszkolu (stawiające w gorszej sytuacji dzieci, których rodzice nie planowali korzystania z całodziennej opieki) oraz kryteriów, które nie uwzględniały sytuacji dzieci wychowywanych przez samotnych rodziców. Prawidłowo ustalone kryteria wprowadzały preferencje dla dzieci, których rodzeństwo uczęszczało do wybranej placówki wychowania przedszkolnego

oraz dla dzieci pracujących lub uczących się rodziców. Niekiedy stosowano również nieprawidłowe rozwiązania, polegające na ustaleniu ostatecznego wyniku rekrutacji w drodze losowania lub określeniu większej od dopuszczalnej liczby sześciu kryteriów samorządowych. **Stanowi to naruszenie przepisu art. 154 ust. 1 i 3 oraz art. 131 ust. 4 i 6 ww. ustawy.**

**3. Niewłaściwie zorganizowany proces rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego lub niezapewnienie właściwego nadzoru nad jego przebiegiem, skutkowało stosowaniem w przedszkolach innych kryteriów rekrutacji niż ustalone w uchwałach rady gminy lub nieprawidłowego sporządzania list zakwalifikowanych i przyjętych dzieci, brakiem zapewnienia dzieciom, uczęszczającym w poprzednich latach do placówki wychowania przedszkolnego, prawa do dalszego korzystania z opieki przedszkolnej w tej placówce, lub by uzyskać dodatkowe miejsca w przedszkolach dla dzieci składających nowe wnioski, np. doprowadzono do przeniesienia przez rodziców dzieci sześciolletnich do oddziału przedszkolnego w szkole lub „usunięto” z przedszkoli dzieci zamieszkałe w innych gminach. W ten sposób wiele dzieci zostało administracyjnie przeniesionych do innych placówek wychowania przedszkolnego, co stanowi naruszenie *Praw dziecka*, a także przepisów art. 131 ust. 4 art. 153 ust. 2 oraz art. 158 ust. 1 i 3 ww. ustawy.**

**4. W gminach, w których rekrutacja była prowadzona tradycyjnie, tj. bez wykorzystania systemów informatycznych, najczęściej nie funkcjonowały prawidłowo mechanizmy nadzoru oraz nie było sprawnego przepływu informacji między urzędem gminy i placówkami wychowania przedszkolnego.** Nieprawidłowości polegały m.in. ograniczania prawa dzieci do kontynuacji wychowania przedszkolnego w wybranej placówce, stosowania w przedszkolach innych kryteriów rekrutacji niż przyjęte uchwałą rady gminy (np. preferujące dzieci osób zatrudnionych w placówce, do której został złożony wniosek), nieprawidłowego sporządzania list zakwalifikowanych i przyjętych dzieci. **Stanowi to naruszenie przepisów art. 153 ust. 2, art. 131 ust. 4 i art. 158 ww. ustawy.**

**5. W niektórych gminach niewłaściwie określono zasady odpłatności za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć.** Wymagano od rodziców zawierania umów cywilno-prawnych z dyrektorami placówek lub przewidywano odpłatność za zadeklarowaną, a nie za zrealizowaną liczbę godzin opieki. **Stanowi to naruszenie przepisów art. 52 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych<sup>1</sup>.**

**6. Sieć placówek wychowania przedszkolnego funkcjonujących w niektórych gminach nie była w pełni adekwatna do potrzeb.** W większości gmin funkcjonująca sieć placówek wychowania przedszkolnego nie była poddana (wymaganej od 2016 r.) kontroli kuratorów oświaty, którzy powinni opiniować ją w zakresie zapewnienia opieki dla wszystkich uprawnionych dzieci z terenu gminy. Wynikała to z tego, że w wielu gminach rady gmin nie ustaliły prawidłowo sieci tych placówek lub nie zwrócono się o opinię do kuratora oświaty. **Stanowi to naruszenie przepisów art. 32 ust. 1 i 4 ustawy – Prawo oświatowe.** W nielicznych województwach, kuratorzy oświaty udostępnili na stronach internetowych zakres informacji potrzebnych im do wyrażenia opinii o zgodności sieci placówek wychowania przedszkolnego z warunkami opisanymi w art 32 ust. 3 ustawy - *Prawo oświatowe*, w tym oczekiwano:

- przedstawienia prognozy demograficznej wraz z liczbą dzieci w wieku przedszkolnym, zamieszkałych/zameldowanych w gminie;

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych – Dz. U. z 2017 r., poz. 2203 ze zm.

- określenia liczby miejsc w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego z wyszczególnieniem placówek prowadzonych przez inną osobę prawną lub osobę fizyczną;
- projektu organizacji dowożenia dzieci spełniających obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego lub pięcioletnich, korzystających z prawa do wychowania przedszkolnego, w przypadku, gdy droga z domu do placówki wychowania przedszkolnego przekracza 3 km.

**7. W gminach, w których wystąpił deficyt miejsc przedszkolnych, nie zapewniono odpowiednich warunków organizacyjnych realizacji tej opieki, gdyż wystąpiły przypadki przekraczania dopuszczalnej liczebności oddziałów i/lub niezapewnienia odpowiedniego wymiaru czasowego opieki przedszkolnej.** Wprowadzone limity czasowe pracy oddziałów przedszkolnych w szkołach powodowały, że dzieci, po zakończeniu zajęć, musiały oczekiwać na rodziców w świetlicy szkolnej. W niektórych gminach nie stworzono rodzicom możliwości korzystania z opieki przedszkolnej dla ich dzieci w czasie wakacji. **Stanowi to naruszenie przepisów art. 31 ust. 1, 4, 6 i 8 ww. ustawy oraz przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli.<sup>2</sup>**

**8. Placówki wychowania przedszkolnego na ogół dysponowały niezbędnymi pomieszczeniami, jednak tylko w nielicznych gminach zapewniono salki gimnastyczne do realizacji zajęć rozwijających sprawność fizyczną dzieci.** Niekiedy stwierdzano przypadki niezachowania w pełni bezpiecznych warunków realizacji opieki przedszkolnej, gdyż m.in. nie realizowano zaleceń Państwowej Inspekcji Sanitarnej lub organu nadzoru budowlanego. **Stanowi to naruszenie przepisów m. in. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach<sup>3</sup>.**

**9. W placówkach wychowania przedszkolnego umożliwiano dzieciom korzystanie z posiłków, ale tylko w niektórych z nich dostosowywano żywienie do indywidualnych potrzeb, przygotowując np. posiłki bezglutenowe.** Problemem okazało się także zapewnienie opieki dzieciom z alergiami i chorującym na przewlekłe schorzenia, wymagające ciągłej kontroli i podawania leków. **Stanowi to naruszenie przepisów art. 108 pkt 4 ustawy – Prawo oświatowe.**

**10. W gminach niejednokrotnie odnotowano trudności w diagnozowaniu zapotrzebowania na miejsca przedszkolne – relatywnie rzadko prowadzono w gminach zarówno bieżące jak i perspektywiczne analizy zapotrzebowania na miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego.** Podstawą planowania liczby dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym w latach szkolnych 2017/2018 i 2018/2019 były dane o dzieciach zameldowanych na stałe i czasowo na terenie gminy (uzyskane z wydziałów ewidencji ludności) oraz informacje o wynikach rekrutacji w poprzednim roku szkolnym, w tym do placówek niepublicznych. W nielicznych gminach dokonano dodatkowo analizy przestrzennej rozkładu tych potrzeb, tj. z uwzględnieniem miejsca zamieszkania rodzin z małymi dziećmi. Problemem dla gmin było także ustalenie liczby dzieci faktycznie zamieszkałych na ich terenie. Sporadycznie listy dzieci zameldowanych poddawano weryfikacji w celu ustalenia także liczby dzieci zamieszkałych. Z pewnością na określenie liczby dzieci uprawnionych do korzystania z wychowania przedszkolnego negatywny wpływ miały ruchy migracyjne mieszkańców gmin i czasowe meldowanie przez rodziców dzieci np. u dalszej rodziny (na czas rekrutacji). Jednak

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli – Dz. U. z 2017 r., poz. 649 ze zm.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach – Dz. U. z 2003 r., Nr. 6, poz. 69, z późn. zm.

niekiedy w prowadzonych w urzędach gmin analizach dotyczących ustalenia liczby dzieci przewidywanych do objęcia wychowaniem przedszkolnym nie uwzględniano perspektywy podwyższenia poziomu upowszechnienia wychowania przedszkolnego w stosunku do poprzednich lat, możliwości korzystania z tej opieki także przez dzieci w wieku do trzech lat lub objęcia opieką dzieci z innych gmin (np. z uwagi na miejsce pracy ich rodziców). W niektórych gminach z przyczyn oszczędnościowych szacunki te opierano na minimalnej liczbie miejsc, którą należy zapewnić, uznając, że dopiero w sytuacji braku miejsc w placówkach zostaną podjęte odpowiednie działania (np. uruchomienie nowych oddziałów w przedszkolach). **Stanowi to naruszenie przepisów art. 31 ust. 4, 6, 8 – 10 ustawy - Prawo oświatowe.**

**Wnioski Najwyższej Izby Kontroli kierowane do organów prowadzących publiczne placówki wychowania przedszkolnego:**

**Zdaniem NIK, dla zapewnienia pełnej dostępności wychowania przedszkolnego konieczne jest:**

- 1) podjęcie działań w celu rzetelnego diagnozowania zapotrzebowania na miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego, z uwzględnieniem rozkładu przestrzennego tych potrzeb, w szczególności poprzez lepszą koordynację działań poszczególnych jednostek organizacyjnych gmin oraz wymianę informacji z podmiotami zewnętrznymi, których działalność wpływa na określenie takich potrzeb (np. z deweloperami budującymi nowe osiedla);
- 2) upowszechnienie wychowania przedszkolnego, szczególnie na obszarach wiejskich, poprzez rozwój placówek wychowania przedszkolnego przygotowanych do opieki nad dziećmi trzy- i czteroletnimi;
- 3) zweryfikowanie przyjętych w gminach kryteriów samorządowych, pod względem oceny ich wpływu na poprawę dostępności do wychowania przedszkolnego dla najmłodszych dzieci, w tym rozważenia uwzględnienia preferencji z uwagi na odległość placówki wychowania przedszkolnego od miejsca pracy lub zamieszkania rodziców dziecka;
- 4) korzystanie, w razie potrzeby, z oferty placówek niepublicznych w celu realizacji przez gminę zadań z zakresu edukacji przedszkolnej poprzez organizację otwartych konkursów ofert na dodatkowe miejsca w przedszkolach;
- 5) podjęcie zintegrowanych działań mających na celu przygotowanie placówek wychowania przedszkolnego do objęcia opieką dzieci z alergiami i chorujących na przewlekłe choroby oraz stworzenia lokalnego systemu pomocy rodzinom wymagającym takiego wsparcia (np. poprzez zobowiązanie dyrektorów przedszkoli do opracowania wewnętrznych procedur, organizacji odpowiednich szkoleń oraz nawiązanie współpracy z jednostkami ochrony zdrowia);
- 6) podjęcie działań na rzecz upowszechnienia wykorzystania informatycznych systemów naboru do placówek wychowania przedszkolnego, co przyczyni się do zapewnienia jego przejrzystości oraz zwiększenia skuteczności nadzoru nad realizacją procesu rekrutacji, który w znacznie mierze nie był wykonywany prawidłowo.

Z poważaniem

Elżbieta Leszczyńska  
Wielkopolski Kurator Oświaty