



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-32-03/2012

P/12/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/106 – System opieki nad dziećmi do lat trzech.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontroler	Piotr Dziwisz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83521 z dnia 11 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bielsku-Białej, pl. Ratuszowy 1, 43-300 Bielsko-Biała, REGON: 000515661, zwany dalej Urzędem lub Gminą. (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Krywult, Prezydent Miasta Bielska-Białej. (dowód: akta kontroli str. 4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywnie oceniono realizację obowiązkowych zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat trzech wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3², a także realizację w ramach resortowego programu „Maluch” projektu pn. „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej”. W efekcie realizacji programu „Maluch” uzyskano na terenie miasta 93 nowe miejsca żłobkowe, co w odniesieniu do stanu z 2011 r. stanowiło niemalże podwojenie dotychczasowej ilości miejsc przewidzianych w żłobku i było istotnym zwiększeniem dostępności opieki nad małym dzieckiem.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niepoinformowania Rady Miejskiej w Bielsku-Białej (w sprawozdaniu z dnia 3 sierpnia 2012 r. za I-sze półrocze 2012 r. z realizacji uchwał Rady Miejskiej podjętych w latach 1997–2012) o sposobie realizacji zadania zawartego w Miejskim Programie Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną na lata 2010–2013 pt.: „zwiększenie ilości miejsc w żłobku w celu większej dostępności opieki nad małym dzieckiem, zapewniającym ich bezpieczny rozwój”³, i nie miała istotnego wpływu na ocenę ogólną.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm. – ustawa weszła w życie z dniem 4 kwietnia 2011 r., zwana dalej ustawą o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3..

³ Dot. sprawozdania za I-sze półrocze 2012 r. z realizacji uchwał podjętych w latach 1997 – 2012.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań z zakresu rozwoju form opieki nad dziećmi, wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech.

Opis stanu
faktycznego

1.1-2 Uchwałą Rady Miejskiej w Bielsku-Białej nr XXXIV/831/2008 z dnia 9 grudnia 2008 r. przyjęto „strategię rozwiązywania problemów społecznych w Bielsku-Białej na lata 2009 – 2013”.

W ramach powyższej strategii wyznaczono sześć priorytetów, w tym m.in. Priorytet II - Profilaktyka i opieka nad dzieckiem i rodziną, w którym przyjęto cztery cele strategiczne: a) profilaktyka i wspieranie rodzin w ich funkcjach opiekuńczo-wychowawczych, b) zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodzicielskiej, c) zapewnienie rodzinom bezpieczeństwa socjalnego, d) rozwijanie systemu współpracy i komunikacji pomiędzy instytucjami i organizacjami świadczącymi pomoc dziecku i rodzinie. W dokumencie tym nie uwzględniono sytuacji rodzin wymagających wsparcia w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech, w szczególności kwestii dot. zasad organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi w tej grupie wiekowej oraz warunków świadczonych usług w odniesieniu do żłobków, klubów dziecięcych, opiekunów dziennych, wynikającej z ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. W zakresie sposobu realizacji strategii wskazano, iż będzie ona realizowana poprzez programy i projekty właściwe dla każdego rodzaju priorytetu, w tym m.in. przez Gminny Program Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną. W przyjętej i obowiązującej strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2009–2013 nie określono terminów realizacji poszczególnych celów, kosztów ich realizacji oraz wskaźników realizacji działań⁴. Zaznaczono, że środki na realizację programów mogą pochodzić z budżetu miasta, budżetu państwa, budżetu samorządu wojewódzkiego, państwowych funduszy celowych, funduszy unijnych oraz innych zagranicznych mechanizmów finansowych, a także z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 7-11, 70-91)

Uchwałą Rady Miejskiej w Bielsku-Białej nr LIII/1212/2010 z dnia 2 marca 2010 r. przyjęto „Miejski Program Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną na lata 2010–2013”⁵. Zgodnie z jego założeniami program miał stanowić kompleksowy system wspierania rodzin w Mieście Bielsko-Biała. W ramach powyższego programu wyznaczono cztery cele strategiczne, w tym m.in. cel strategiczny nr 2 - Profilaktyka i wsparcie rodzin w ich funkcjach opiekuńczo-wychowawczych. W ramach ww. celu przyjęto pięć celów szczegółowych tj.: a) wsparcie rodzin poprzez umożliwienie korzystania z instytucjonalnych form opieki nad dziećmi; b) możliwość zaspokojenia potrzeb rekreacyjnych, sportowych i kulturalnych dzieci, młodzieży i ich rodzin oraz zaspokojenie potrzeb opieki nad uczniami w czasie wolnym od zajęć szkolnych; c) wspieranie rodzin wielodzietnych i rodzin zastępczych oraz kształtowanie pozytywnego wizerunku tych rodzin; d) szeroko rozumiana profilaktyka problemów opiekuńczo-wychowawczych; e) wsparcie rodziny, rozumiane jako oddziaływanie psychologiczne, pedagogiczne i socjologiczne, mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań. W zakresie celu szczegółowego, dot.

⁴ Art. 16b ustawy o pomocy społecznej dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 440) zmieniającej nin. ustawę z dniem 3 maja 2011 r.

⁵ Uchylony uchwałą Nr XIX/474/2012 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie przyjęcia „Programu Rodzina Plus na lata 2012-2018”.

wsparcia rodzin poprzez umożliwienie korzystania z instytucjonalnych form opieki nad dziećmi⁶ wskazano, iż realizowany on będzie w szczególności poprzez zadania:

- zwiększenie ilości miejsc w żłobku w celu większej dostępności opieki nad małym dzieckiem, zapewniającej ich bezpieczny rozwój,
- stosowanie preferencyjnych form odpłatności za pobyt dzieci w żłobkach i przedszkolach oraz ulg i zwolnień w opłatach dla osób o niskim statusie społecznym,
- rozwijanie bazy placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego, poprzez modernizację istniejących oraz tworzenie nowych, w ilości odpowiedniej do potrzeb środowiska, w tym utworzenie placówki w rejonie ulic Kochanowskiego – Batorego.

(dowód: akta kontroli str. 7-53)

Miejski Program Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną na lata 2010–2013 nie obejmował kwestii dot. zasad organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi, wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 oraz warunków świadczonych usług, w odniesieniu do żłobków, klubów dziecięcych, opiekunów dziennych.

(dowód: akta kontroli str. 7-53)

Program powyższy przyjęto przed wejściem w życie ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech i nie zaktualizowano go w związku z wejściem w życie ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Prezydent Miasta Jacek Krywult wyjaśnił że: „(...) *ustawa ta nie nakłada na gminę obowiązku uchwalania i realizacji programów w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech*”. Ponadto, wyjaśnił, że: „(...) *ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech i akty wykonawcze do niej wydane, szczegółowo precyzują zasady organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi w tej grupie wiekowej oraz warunki świadczonych usług, w odniesieniu do żłobków, klubów dziecięcych i opiekunów dziennych. (...) uchwałą Nr VII/125/2011 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 maja 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami Prezydent Miasta został zobowiązany do sprawowania nadzoru nad istniejącymi w Mieście formami opieki nad dziećmi, w tym kontrolowania jakości świadczonej opieki. Nie istnieje więc konieczność dookreślania ich w programach*”. Ponadto, jako przyczynę braku określenia w strategii rozwiązywania problemów społecznych terminów realizacji poszczególnych celów, kosztów ich realizacji oraz wskaźników realizacji działań, Prezydent wyjaśnił, że zmiana art. 16b ustawy o pomocy społecznej, jak i żaden inny przepis nie nakazywał dostosowania już istniejących strategii do wymogów zawartych w ww. artykule.

(dowód: akta kontroli str. 92-104)

Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Bielsku-Białej na lata 2009-2013 oraz Miejski Program Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną na lata 2010–2013 zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej. Ponadto, ww. Program zamieszczono na stronie internetowej pod adresem: http://www.rodzinaplus.pl/?page_id=70. Sprawozdania półroczne z realizacji uchwał Rady Miejskiej, obejmujących m.in. strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata 2009–2013 oraz Miejski Program Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną na lata 2010–2013 zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej.

(dowód: akta kontroli str. 7-11, 12-53, 70-91, 354-355, 269-348)

⁶ Cel strategiczny nr 2 (profilaktyka i wspieranie rodzin w ich funkcjach opiekuńczo-wychowawczych), cel szczegółowy nr 2.1 (wsparcie rodzin poprzez umożliwienie korzystania z instytucjonalnych form opieki nad dziećmi).

1.3 W Bielsku-Białej, wg. stanu na dzień 31 grudnia 2009 r., zameldowanych na pobyt stały lub czasowy było 175 153 osób, z czego 5 465 dzieci do lat trzech (3,12% ogółu mieszkańców). Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. liczba dzieci do lat trzech wynosiła 5 521 (3,16% ogółu mieszkańców). Całkowita liczba osób zameldowanych na pobyt stały lub czasowy na dzień 31 grudnia 2010 r. wynosiła 174.612. Z kolei wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. spośród 174.641 osób było 5.524 dzieci do lat trzech (3,16% ogółu mieszkańców). Na dzień 30 czerwca 2012 r. zameldowanych na pobyt stały lub czasowy było 172.711 osób, w tym 4 482 dzieci do lat trzech (2,60% ogółu mieszkańców).

(dowód: akta kontroli str. 105-108)

Urząd Miejski w Bielsku-Białej nie ma danych o liczbie podmiotów – żłobków, klubów dziecięcych funkcjonujących na terenie miasta, sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3 w oparciu o ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, w tym o liczbie dzieci korzystających z tych form opieki, jak i o liczbie miejsc w tego rodzaju placówkach, a także nie ma danych w zakresie liczby dzieci objętych opieką przez nianię, jak i liczby funkcjonujących na terenie miasta niań. Urząd Miejski w Bielsko-Białej nie ma danych dot. niepublicznych placówek świadczących usługi z zakresu opieki nad dziećmi w tej grupie wiekowej. Ponadto, na terenie Miasta Bielsko-Biała nie utworzono formy opieki nad dziećmi do lat trzech, jakim jest instytucja dziennego opiekuna.

(dowód: akta kontroli str. 105)

Waldemar Jędrusiński, Z-ca Prezydenta oświadczył, że: (...) *gmina aktualnie nie posiada narzędzi do zdobywania informacji o liczbie żłobków i klubów dziecięcych funkcjonujących na terenie miasta, (...) jak i liczbie dzieci korzystających z tych form opieki. (...) Urząd prowadzi Rejestr Żłobków i Klubów Dziecięcych, w którym aktualnie zarejestrowany jest tylko Żłobek Miejski prowadzony przez Gminę Bielsko-Biała. (...) Natomiast (...) podmioty, które prowadziły działalność gospodarczą polegającą na sprawowaniu opieki nad dziećmi jeszcze przed wejściem w życie ww. ustawy, mogą prowadzić tą działalność na podstawie dotychczasowych przepisów przez trzy lata od wejścia w życie ustawy. Po upływie tego okresu ww. podmioty zobowiązane będą do zarejestrowania działalności w Rejestrze (...), co da formalną podstawę Gminie do uruchomienia czynności nadzorczych wobec tych podmiotów (...).*

Urząd Miejski w Bielsko-Białej wystąpił w dniu 17 stycznia 2012r. do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o wydanie opinii prawnej w zakresie sprawowania nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami w świetle ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z uzyskaną informacją: (...) *nadzorowi podlegają te żłobki i kluby dziecięce, które zostały wpisane do rejestru żłobków i klubów dziecięcych oraz dzienny opiekun, który jest wpisany do wykazu dziennych opiekunów (...).*

(dowód: akta kontroli str. 188-222)

1.4-5 Na podstawie decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 30 czerwca 2005 r. znak: PS.IV.8011/1340/05 Żłobek Miejski w Bielsku-Białej⁷, z siedzibą przy ul. Pod Grodziskiem 4, uzyskał wpis do rejestru zakładów opieki zdrowotnej. Do dnia 4 kwietnia 2011 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, żłobek działał jako zakład opieki zdrowotnej w strukturze Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bielsko-Białej. Po wejściu w życie ww. ustawy żłobek z mocy prawa przekształcił się w jednostkę budżetową Gminy Bielsko-Biała. Żłobek Miejski w Bielsku-Białej figuruje w rejestrze działalności regulowanej żłobków

⁷ Zwany dalej żłobkiem.

i klubów dziecięcych prowadzonym przez Prezydenta Miasta Bielska-Białej pod numerem 1. W 2011 r. działalność żłobka prowadzono w dwóch placówkach, tj. przy ul. Pod Grodziskiem 4 (siedziba żłobka - 70 miejsc) oraz przy ul. Legionów 21 (30 miejsc). Od dnia 01.03.2012 r. działalność prowadzono przy ul. Brodzińskiego 22 (siedziba żłobka – 103 miejsca) oraz przy ul. Pod Grodziskiem 4 (90 miejsc).

(dowód: akta kontroli str. 223-226, 762-763, 817-820)

Wg. stanu na dzień 30 czerwca 2011 r. na miejsce w żłobku, oczekiwało 55 dzieci, jednocześnie na 100 miejsc w żłobku przyjęto 113 dzieci do żłobka. Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. oczekiwało na miejsce w placówce 57 dzieci (wzrost o 3,70% w stosunku do roku poprzedniego), przy jednoczesnym wzroście do 118 liczby dzieci objętych opieką (o 4,40%). Z kolei wg. stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. na miejsce w żłobku oczekiwało 62 dzieci (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 8,80%), przy jednoczesnym zwiększeniu do 193 ilości miejsc w placówce. Średnia ilość dzieci objętych opieką, po zwiększeniu ilości miejsc w placówce, wynosiła 191.

(dowód: akta kontroli str. 105, 775-776)

Prezydent Miasta Bielska-Białej - Jacek Krywult, wyjaśnił, że: (...) *Gmina w aktualnym stanie nie posiada narzędzi do zdobywania informacji o liczbie podmiotów, żłobków, klubów dziecięcych funkcjonujących na terenie miasta, sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3, jak i o liczbie dzieci korzystających z tych form opieki. Stąd też zapotrzebowanie na miejsca w placówkach opieki nad dziećmi do lat trzech określano na podstawie list oczekujących na miejsce w Żłobku Miejskim prowadzonym przez tut. Gminę (...).*

(dowód: akta kontroli str. 591-593)

Po wejściu w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, do Urzędu zwróciły się trzy osoby zainteresowane prowadzeniem takiej formy działalności, w sprawie możliwości uzyskania dofinansowania działalności niepublicznych żłobków i klubów dziecięcych przez Urząd Miejski w Bielsku-Białej. We wszystkich wypadkach podmioty poinformowano o obowiązku uzyskania wpisu do rejestru w przypadku prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego. Osoby te poinformowano, że nie przewiduje się obecnie udzielania dofinansowania do działalności niepublicznych podmiotów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 790-796)

Wg stanu na dzień 19 października 2012 r. w żłobku zatrudniano 57 osób, z czego m.in. dwie osoby na stanowisku kierowniczym (dyrektor, z-ca dyrektora), trzy osoby na stanowisku starszej pielęgniarki oraz 34 osoby na stanowisku opiekuna (w tym 18 osób na stanowisku młodszy opiekun, 15 osób na stanowisku starszy opiekun oraz jedna osoba na stanowisku opiekun). Wszystkie osoby zatrudnione do sprawowania opieki nad dziećmi do lat trzech miały wymagane kwalifikacje wynikające z ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 223-226)

Skład personelu zatrudnionego w żłobku dostosowano do liczby dzieci uczęszczających do żłobka, zgodnie z art. 15 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. I tak, według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., na 16 opiekunów zatrudnionych w żłobku przypadało 118 dzieci, tzn. że na jednego opiekuna przypadało 7,38 dzieci. Z kolei wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r., na 33 zatrudnionych opiekunów przypadało 191 dzieci, tj. na jednego opiekuna przypadało 5,79 dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 647-660)

1.6-8 Żłobek z siedzibą przy ul. Brodzińskiego 22 uzyskał pozytywną opinię Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej w zakresie spełniania wymogów przepisów przeciwpożarowych, a także pozytywną opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bielsku-Białej w zakresie odpowiednich warunków stanu sanitarno-higienicznego pomieszczeń, uwzględniające warunki określone w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dot. żłobków i klubów dziecięcych⁸.

Żłobek położony przy ul. Pod Grodziskiem 4 uzyskał pozytywną opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bielsku-Białej w zakresie odpowiednich warunków stanu sanitarno-higienicznego pomieszczeń, uwzględniające warunki określone w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dot. żłobków i klubów dziecięcych, a także pozytywną opinię Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej w zakresie spełniania wymogów przepisów przeciwpożarowych. Przy czym pierwotnie, w związku ze stwierdzeniem uchybień naruszających przepisy przeciwpożarowe, decyzją nr 90/11 z dnia 10 czerwca 2011 r. nakazano zamontowanie dodatkowych lamp oświetlenia ewakuacyjnego w klatce schodowej „Grupy T”, służącej celom ewakuacji, wyposażenia kotłowni gazowej w system detekcji gazu z funkcją automatycznego odcięcia dopływu gazu na przyłączy gazowym, a także wyposażenia budynku w instalację wodociągową przeciwpożarową z hydrantami wewnętrznymi 25. W dniu 25 listopada 2011 r. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej przeprowadziła kontrolę sprawdzającą w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, podczas której stwierdzono usunięcie ww. nieprawidłowości.

W żłobku przy ul. Legionów 21 w wyniku przeprowadzonej w dniu 8 kwietnia 2011 r. kontroli sanitarnej stwierdzono niezapewnienie odpowiednich warunków higieniczno-zdrowotnych, mogących stwarzać zagrożenie dla zdrowia dzieci. Decyzją z dnia 28 kwietnia 2011 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Bielsku-Białej nakazał doprowadzenie do odpowiedniego stanu sanitarno-technicznego podłogi w jadalni, bawialni i sypialni grupy 1 i 2 w terminie do dnia 31 sierpnia 2012 r. Natomiast w wyniku stwierdzonych uchybień, naruszających przepisy przeciwpożarowe, decyzją Nr 94/11 z dnia 16 czerwca 2011 r. Komendant Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej nakazał wyposażić budynek w przeciwpożarowy wyłącznik oraz w instalację wodociągową przeciwpożarową z hydrantami wewnętrznymi 25. Ponadto, w wyniku stwierdzonych uchybień naruszających przepisy przeciwpożarowe oraz mogących powodować zagrożenie życia ludzi, decyzją Nr 95/11 z dnia 16 czerwca 2011 r. Komendant Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej nakazał wydzielić klatkę schodową w poziomie wszystkich kondygnacji nadziemnych, od korytarzy komunikacyjnych tych kondygnacji drzwiami oraz wyposażić tę klatkę w grawitacyjny system usuwania dymu. Dodatkowo nakazał wydzielić pożarowo powierzchnie nieużytkowe strychu budynku od pozostałej części poddasza użytkowego, poprzez zamontowanie w wejściach prowadzących na strych drzwi przeciwpożarowych klasy EI15. W terminie do 30 czerwca 2012 r. nakazano usunięcie ww. uchybień, tj. wykonanie decyzji nr 94/2011 oraz 95/2011. Pismem z dnia 6 marca 2012 r. Dyrektor Żłobka Miejskiego w Bielsku-Białej poinformował Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bielsku-Białej o zamknięciu z dniem 1 marca 2012 r. żłobka przy ul. Legionów 21.

(dowód: akta kontroli str. 398-414, 764-765)

⁸ Dz. U. Nr 69 poz. 367.

Z-ca Prezydenta Miasta, Waldemar Jędrusiński, oświadczył, m.in. że w związku z uruchomieniem z dniem 1 marca 2012 r. nowej placówki, Żłobka Miejskiego przy ul. Brodzińskiego 22, rodzicom dzieci uczęszczających do placówki zlokalizowanej przy ul. Legionów 21 zaproponowano przeniesienie dzieci do nowoczesnej placówki. Z dniem 1 marca 2012 r. wszystkie dzieci z placówki przy ul. Legionów 21 przyjęto do placówki przy ul. Brodzińskiego 22, a obiekt przy ul. Legionów wyłączono z użytkowania. W wyniku realizacji wielomilionowej inwestycji uzyskano nowoczesny obiekt. W żłobku przybyło ogółem 93 miejsc, co pozwoliło na zlikwidowanie kolejki oczekujących na przyjęcie. Stąd też zdecydowano o zamknięciu placówki przy ul. Legionów, która wymagała kolejnych nakładów inwestycyjnych, a obiektu w części i tak nie można było wykorzystywać. Piętro budynku było wyłączone z powodu negatywnej opinii Sanepidu.

(dowód: akta kontroli str. 594)

Z-ca Prezydenta, Waldemar Jędrusiński, oświadczył, że: Gmina jeszcze przed wejściem w życie ustawy tzw. żłobkowej podjęła działania w celu zwiększenia liczby miejsc w prowadzonym Żłobku Miejskim. Zrealizowana została inwestycja na kwotę ok. 7 mln zł (...) w wyniku czego uzyskano 93 nowe miejsca (...). Wobec tak znacznego zaangażowania finansowego Gminy, nie podejmowano na razie działań dla uruchomienia kolejnej formy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, jakim jest zatrudnienie przez Gminę opiekunów dziennych. Ustawa wprawdzie przewiduje różne formy opieki nad dziećmi do lat 3, jednak ich uruchomienie nie jest obligatoryjne dla gmin, co zostało jednoznacznie określone w uzasadnieniu do ustawy (...). Ponadto oświadczył, że: niania to kolejna forma opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (...), z tą różnicą, że jej uruchomienie nie jest związane z Gminą, a jedynie z ZUS-em, gdzie zgłaszane są umowy zawierane pomiędzy rodzicami/opiekunami dziecka a nianią. Stąd też nie posiadamy informacji o liczbie zawartych takich umów, ani też o liczbie dzieci objętych tą formą opieki.

(dowód: akta kontroli str. 188-189, 591-593)

1.9 Zakład Ubezpieczeń Zdrowotnych Oddział w Bielsku-Białej poinformował, że w Mieście, wg stanu na koniec grudnia 2011 r., było 41 ubezpieczonych podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi⁹ (nianie), a 66 na koniec czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 416-421)

Na stronie internetowej Urzędu Miasta Bielsko-Biała zamieszczono informację o uruchomieniu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej strony internetowej www.zlobki.mpips.gov.pl na temat form opieki nad dziećmi do lat trzech. Ponadto, formę legalnego zatrudnienia do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w postaci niani, promowała również Gmina za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy <http://www.pup-bielsko.pl/kat/id/136>.

(dowód: akta kontroli str. 222, 188-189, 764)

1.10 W okresie objętym kontrolą Gmina na zadania związane z realizacją ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech wydatkowała 10.298.887,32 zł. Wydatki poniesione w 2011 r. obejmowały koszty inwestycji związanej z uruchomieniem 93 nowych miejsc żłobkowych.

I tak, w roku 2011 Gmina wydatkowała 8.191.032,45 zł, z czego 1.979.627,17 zł stanowiły wydatki bieżące, a 6.211.405,28 zł wydatki inwestycyjne. Z kolei, w I półroczu 2012 r. Gmina wydatkowała 2.107.854,87 zł, z czego 1.370.571,94 zł to wydatki bieżące, a 737.282,93 zł wydatki inwestycyjne.

⁹ W rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 2011 o opiece nad dziećmi do lat 3

Gmina ponosiła wydatki związane wyłącznie z prowadzeniem żłobka, natomiast nie prowadziła innych form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, jaką jest dzienny opiekun czy klub dziecięcy.

(dowód: akta kontroli str. 422-447)

1.11 Gmina podejmowała działania w celu uzyskania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad dziećmi do lat trzech. W odpowiedzi na pismo z dnia 8 sierpnia 2012 r., informujące o przeznaczeniu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej środków na dofinansowanie wydatków bieżących gmin przeznaczonych na zadania z zakresu organizacji opieki nad dziećmi do lat trzech, Z-ca Prezydenta Miasta, Waldemar Jędrusiński, zwrócił się o dofinansowanie kosztów organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2012 r. w ramach wydatków bieżących. W przedmiotowym piśmie z dnia 13 sierpnia 2012 r. wnioskowaną kwotę dotacji określono na poziomie 1.470.543 zł, tj. 50% przewidywanego kosztu realizacji zadania opieki nad dziećmi do lat 3 w 2012 r – wydatki bieżące.

Zgodnie z informacją przekazaną w dniu 31 sierpnia 2012 r. przez Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach dotację przeznaczono na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad dziećmi do lat 3 dla gmin tworzących w latach 2011-2012 nowe miejsca opieki z udziałem programu *Maluch* oraz dla gmin organizujących opiekę nad dziećmi w formie dziennych opiekunów.

W odpowiedzi na ww. pismo Gmina przesłała zapotrzebowanie na dofinansowanie kosztów z zakresu organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2012 r., w którym wnioskowano o dotację w kwocie 651.000 zł, tj. 22,13% przewidywanego kosztu realizacji zadania (wydatki bieżące). Wojewoda Śląski, decyzją z dnia 26 października 2012 r., zwiększył plan dotacji celowych dla Gminy o kwotę 492.526 zł na dofinansowanie zadań własnych wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Do dnia 9 listopada br. ww. kwota nie wpłynęła na konto Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 595-608)

1.12 W okresie od 1 listopada 2006 r. do 31 sierpnia 2011 r. wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku regulowała uchwała Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr LXIV/2088/2006 z dnia 24 października 2006 r., zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku – publicznym zakładzie opieki zdrowotnej w Bielsku-Białej. Po wejściu w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 Rada Miejska w Bielsku-Białej, w dniu 12 kwietnia 2011 r., podjęła uchwałę Nr VI/96/2011 w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Bielsku-Białej oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, w której ustalono, że opłaty za pobyt dziecka oraz maksymalna wysokość opłaty za wyżywienie, a także zasady ich ponoszenia obowiązywać będą od nowego roku szkolnego, tj. od września 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 609-614)

Zgodnie z ww. uchwałą Rady Miejskiej Nr VI/96/2011 wysokość opłaty za pobyt dziecka składała się z opłaty za pobyt, opłaty za wyżywienie oraz dodatkowej opłaty za godziny opieki wykraczające poza 10 godzin dziennego pobytu dziecka w żłobku¹⁰. Opłatę za pobyt ustalono w wysokości 15% obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę¹¹, a maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalono w formie dziennej stawki żywieniowej w kwocie 6 zł¹². W uchwale tej zaznaczono, że od stycznia 2012 r. wysokość stawki żywieniowej

¹⁰ Uchwała Rady Miejskiej Nr VI/96/2011 z dnia 12 kwietnia 2011 r. - §1

¹¹ Uchwała Rady Miejskiej Nr VI/96/2011 z dnia 12 kwietnia 2011 r. - §2 ust.1

¹² Uchwała Rady Miejskiej Nr VI/96/2011 z dnia 12 kwietnia 2011 r. - §3 ust.1

ulega waloryzacji w oparciu o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszony w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Z kolei dodatkową opłatę za godziny opieki, wykraczającą poza 10 godzin dziennego pobytu dziecka w żłobku, określono w wysokości 2,5% obowiązującego minimalnego wynagrodzenia za pracę, za każdą dodatkową godzinę opieki wykraczającą poza 10 godzin dziennego pobytu dziecka w żłobku¹³.

Rodzice i opiekunowie prawni dzieci przebywających w żłobku mogli ubiegać się o: a) zwolnienie z opłat, w przypadku gdy dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium uprawniającego rodzinę do świadczeń z pomocy społecznej; b) obniżenie o 50% opłaty za pobyt, w przypadku posiadania uprawnienia do pobierania zasiłku rodzinnego. Natomiast, jeżeli w żłobku przebywało równocześnie dwoje lub więcej dzieci tego samego rodzica lub opiekuna prawnego ustalono, że wysokość opłaty za drugie i kolejne dziecko wynosi 50% kwoty za pobyt w żłobku. Ponadto przyjęto, że niezależnie od warunków udzielenia ulgi lub zwolnienia, w indywidualnych sytuacjach losowych, Prezydent Miasta, na wniosek rodzica, opiekuna prawnego lub Dyrektora Żłobka, może zdecydować o przyznaniu ulgi lub zwolnienia z opłat¹⁴. Dodatkowo Rada Miejska uchwałą Nr LIV/1244/2010 z dnia 27 kwietnia 2010 r¹⁵, postanowiła podwyższyć kryterium dochodowe uprawniające do przyznania nieodpłatnej pomocy w formie dożywiania dzieci przebywających w żłobkach, przedszkolach oraz uczniów uczęszczających do szkoły podstawowej, gimnazjum lub szkoły ponadgimnazjalnejiennej do wysokości 200% kryterium dochodowego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 609-615)

Opłata miesięczna za pobyt dziecka w żłobku w okresie styczeń–sierpień 2011 r. wynosiła 197,55 zł, a od września do grudnia 2011 r. - 207,90 zł. W roku następnym (I półrocze 2012 r.) ww. opłata wynosiła 225 zł. Dzienna stawka wyżywienia na przestrzeni roku 2011 wynosiła 5,26 zł za dobę, zaś w I półroczu 2012 r. - 5,49 zł.

(dowód: akta kontroli str. 187, 373)

Przeciętny miesięczny koszt pobytu dziecka w żłobku w roku 2010 wynosił 1.370,95 zł. Powyższy koszt w roku 2011 wynosił 1.472,94 zł, zaś w I półroczu 2012 r. - 1.367,84 zł.

Przeciętna miesięczna wysokość wniesionej przez rodziców opłaty za pobyt dzieci w żłobku w roku 2010 wynosiła łącznie 25.235,26 zł, a w roku następnym 27.368,54 zł. Natomiast w I półroczu 2012 r. łączna wysokość tej opłaty za pobyt dziecka w żłobku wyniosła 48.155,04 zł.

(dowód: akta kontroli str. 415)

Zarówno w roku 2011, jak i 2012 (I półrocze) dwie osoby zalegały z wnoszeniem opłaty za pobyt dziecka w żłobku. W każdym z tych przypadków skierowano do ww. osób wezwanie do zapłaty. Łączna kwota należności w roku 2011, wg stanu na dzień wezwania do zapłaty, wynosiła 651,66 zł, zaś w roku 2012 (I półrocze) - 471,09 zł. Powyższe należności uregulowano wraz z odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 364-372)

1.13 Uchwałą Nr VII/125/2011 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 maja 2011 r. przyjęto plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. Zgodnie z ww. planem kontrola warunków i jakości świadczonej opieki w żłobkach i klubach dziecięcych, prowadzonych na terenie Miasta, odbywać się miała raz w roku kalendarzowym, przy czym pierwsza kontrola miała być

¹³ Uchwała Rady Miejskiej Nr VI/96/2011 z dnia 12 kwietnia 2011 r. - §4

¹⁴ Uchwała Rady Miejskiej Nr VI/96/2011 z dnia 12 kwietnia 2011 r. - §6

¹⁵ Uchwała Rady Miejskiej Nr LIV/1244/2010 z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania dzieci w żłobkach, przedszkolach oraz uczniów w okresie nauki w szkole.

przeprowadzana w terminie do dwóch miesięcy od dnia wpisu podmiotu do rejestru. Natomiast kontrola warunków i jakości opieki sprawowanej przez dziennych opiekunów miała być przeprowadzana raz w roku, przy czym pierwsza kontrola w terminie do dwóch miesięcy od dnia zawarcia umowy o świadczenie usług. Dodatkowo ustalono, że w przypadku wydania zaleceń pokontrolnych mogą być prowadzone czynności sprawdzające ich realizację. W przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w organizacji i funkcjonowaniu żłobka, klubu dziecięcego lub sprawowanej opieki przez dziennego opiekuna ustalono, że czynności nadzorcze mogą być prowadzone także poza planem nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 616)

W okresie 2011–2012 (I półrocze) przeprowadzono jedną kontrolę w żłobku, w ramach czynności nadzorczych wynikających z art. 54 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W wyniku tej kontroli, przeprowadzonej przez Wydział Polityki Społecznej Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej w zakresie nieprawidłowości, stwierdzono m.in., że obiekt przy Legionów 21 nie miał pozytywnych opinii Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego¹⁶. Ponadto stwierdzono, że w grupach dzieci w wieku 2-3 lat przekroczono liczbę dzieci będących pod opieką 1 opiekuna. I tak, w przypadku obiektu przy ul. Pod Grodziskiem 4, pod opieką 1 opiekuna było statystycznie 8,50 dzieci, natomiast w przypadku obiektu przy ul. Legionów 21 - 8,33. Stan ten wyjaśnił Dyrektor Żłobka pismem z dnia 30 grudnia 2011 r., w którym wskazał, że pomimo dokonanych przyjęć dzieci ponad ustalony limit, obecność dzieci w żłobku charakteryzowała się dużą absencją, najczęściej spowodowaną chorobą. Dyrektor Żłobka wyjaśnił, że liczba dzieci pozostających pod opieką jednego opiekuna była zgodna z wymogami ustawowymi, a zatrudnione w żłobku pielęgniarki pełniły również funkcje opiekuńcze wobec dzieci, co znajdowało odzwierciedlenie w zakresach czynności. Ponadto, Dyrektor Żłobka oświadczył, że po uruchomieniu nowych miejsc żłobkowych w obiekcie przy ul. Brodzińskiego 22, żłobek nie będzie już przyjmował dzieci ponad limit posiadanych miejsc. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 617-622, 661)

W ramach kontroli wewnętrznej zaplanowano w roku 2012 r. przeprowadzenie w żłobku kontroli kompleksowej przez Wydział Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej. Przedmiotem tej kontroli była gospodarka finansowa w okresie od 4 kwietnia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. oraz dokumentacja organizacyjna i kadrowo-osobowa. W jej wyniku stwierdzono uchybienia w regulaminach: pracy, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz naboru na wolne stanowiska urzędnicze. Ponadto stwierdzono uchybienia: w ewidencji aktywów trwałych oraz w zakresie wysokości ustalonego odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w 2011 r. Z kolei w dokumentacji akt osobowych stwierdzono nieprawidłowość, gdyż w kartach osobowych dwóch pracowników znajdowały się nieaktualne warunki zatrudnienia. Ustalono również, że akta osobowe magazynierów nie zawierały dokumentów o powierzeniu mienia i odpowiedzialności materialnej za prowadzenie magazynu. Powyższe uchybienia oraz nieprawidłowość usunięto w trakcie trwania czynności kontrolnych. Ponadto, z końcem roku 2011 dokonano korekty kwoty Funduszu i ustalono prawidłową wysokość odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 623-646)

¹⁶ Patrz str. 6-7 wystąpienia pokontrolnego.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej wnioski, skargi lub interwencje w sprawach z zakresu opieki nad dziećmi do lat trzech.

(dowód: akta kontroli str. 662)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniu z dnia 3 sierpnia 2012 r. za I półrocze 2012 r. z realizacji uchwał Rady Miejskiej podjętych w latach 1997–2012 nie przedstawiono sposobu realizacji przyjętego zadania nr.11¹⁷ w Miejskim Programie Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną na lata 2010–2013 pt. „zwiększenie ilości miejsc w żłobku w celu większej dostępności opieki nad małym dzieckiem, zapewnijającym ich bezpieczny rozwój”¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 326-348)

Zgodnie z §35 Zarządzenia Prezydenta Miasta Bielska Białej w sprawie „zasad tworzenia, nadzorowania i wykonywania aktów prawnych Rady Miejskiej w Bielsku-Białej i Prezydenta Miasta Bielska-Białej oraz sprawozdań z ich realizacji”¹⁹, sprawozdanie z realizacji uchwał Rady obejmuje wszystkie podjęte przez Radę uchwały poczynając od 1990 r., które w okresie sprawozdawczym podlegały realizacji i winno zawierać numer uchwały, datę podjęcia, tytuł uchwały i sposób realizacji. Jeżeli uchwałę zrealizowano, informacja winna zawierać sposób jej realizacji, skutki finansowe oraz datę zrealizowania. Jeżeli uchwała jest w trakcie realizacji, oprócz ww. informacji należy podać w jakim zakresie ją wykonano i co pozostało do realizacji. Natomiast jeżeli uchwały nie zrealizowano lub nie podjęto jej realizacji, należy podać tego przyczyny.

(dowód: akta kontroli str. 227-248)

Prezydent Miasta Jacek Krywult wyjaśnił, że: *podczas pracy nad sprawozdaniem z wykonania Uchwał Rady Miejskiej podjętych w latach 1997-2012, za I półrocze 2012 r. opis realizacji zadania dot. zwiększenia ilości miejsc w żłobku został pominięty omyłkowo. Zostanie on ujęty w rocznym sprawozdaniu z realizacji Uchwał Rady Miejskiej za 2012 rok. Zadanie zostało wykonane po ukończeniu modernizacji obiektu, kiedy został uruchomiony nowy obiekt żłobkowy, na ul. Brodzińskiego 22, co skutkowało zwiększeniem ilości miejsc żłobkowych o 93 (...).*

(dowód: akta kontroli str. 92-104)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech.

Opis stanu
faktycznego

2.1-2 Gmina złożyła w dniu 20 kwietnia 2011 r. ofertę na ogłoszony w dniu 4 marca 2011 r. otwarty konkurs resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech „Maluch 2011”. W przedłożonej ofercie, jako cel zadania, wskazano przeprowadzenie przebudowy, rozbudowy i termomodernizacji

¹⁷ Dot. celu strategicznego nr 2 - cel szczegółowy: wsparcia rodzin poprzez umożliwienie korzystania z instytucjonalnych form opieki nad dziećmi.

¹⁸ Zgodnie z harmonogramem realizacji zadania – od 2012 r. określono termin realizacji zadania dot. zwiększenia ilości miejsc w żłobku w celu większej dostępności opieki nad małym dzieckiem zapewniającej ich bezpieczny rozwój.

¹⁹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Bielska Białej Nr ON-0151/3803/10/ON z dnia 31 maja 2010 r., zmienione Zarządzeniem Prezydenta Miasta Bielska Białej Nr ON.0050.1629.2012.ON.RM z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie zasad tworzenia, nadzorowania i wykonywania aktów prawnych Rady Miejskiej w Bielsku-Białej i Prezydenta Miasta Bielska-Białej oraz sprawozdań z ich realizacji.

istniejącego obiektu umożliwiające jego dostosowanie dla potrzeb żłobka. Zakres zadania miał obejmować wyposażenie i prace wykończeniowe w budynkach (lokalach), w których powstaną nowe miejsca dla małych dzieci, a także budowę lub zakup nowych budynków (lokalii) z przeznaczeniem na organizację i funkcjonowanie nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi. W nowopowstałym żłobku zaplanowano 93 miejsca dla dzieci, w tym max. 21 miejsc dla dzieci w wieku 6–12 miesięcy, max. 24 miejsca dla dzieci od 1-2 lat, max. 48 miejsc dla dzieci w wieku od 2-3 lat. W ramach zadania planowano również zakupić wyposażenie na potrzeby żłobka. Całkowity koszt zadania określono na kwotę 4.704.629,61 zł²⁰. Wnioskowano o dotację w wysokości 1.125.300,00 zł, w tym na wyposażenie i prace wykończeniowe 148.800 zł, a na budowę nowego obiektu 976.500 zł. Ofertę zakwalifikowano do dalszego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 448-496, 768)

Umowę o dofinansowanie z budżetu państwa projektu pn. „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej”²¹ podpisano w dniu 25 lipca 2011 r. Zgodnie z umową, dotacji na dofinansowanie ww. projektu udzielono w łącznej kwocie 1.125.300 zł. Wykorzystanie dotacji miało nastąpić do 31 grudnia 2011 r., natomiast zakończenie rzeczowe projektu nie później niż 29 lutego 2012 r.²². Beneficjenta zobowiązano do uruchomienia żłobka w terminie do 1 marca 2012 r., przy czym za termin uruchomienia uznano gotowość do przyjęcia dzieci, po wpisaniu placówki do odpowiedniego rejestru²³, o którym mowa w art. 26 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 448-451, 518-536, 766-774)

W wyniku realizacji projektu przeprowadzono przebudowę, rozbudowę i termomodernizację istniejącego budynku, który przystosowano dla potrzeb żłobka. Protokołem z dnia 17 lutego 2012 r. potwierdzono wykonanie całego zakresu robót budowlanych, protokołem odbioru technicznego z dnia 14 grudnia 2011 r. potwierdzono dostawę mebli i wyposażenia, protokołem odbioru i przekazania do eksploatacji z dnia 22 grudnia 2011 r. potwierdzono dostawę sprzętu komputerowego, a protokołem zdawczo-odbiorczym dostawy z dnia 22 grudnia 2011 r. potwierdzono wyposażenie zaplecza gastronomicznego. Zakończenie rzeczowe projektu nastąpiło w dniu 29 lutego 2012 r.²⁴, tj. w dniu zapłaty ostatniej faktury, co było zgodne z zawartym aneksem Nr 1 do umowy²⁵ z dnia 30 grudnia 2011 r. Placówkę uruchomiono zgodnie z terminem, tj. w dniu 1 marca 2012 r. Zgodnie z przedłożonym Wojewodzie w dniu 27 stycznia 2012 r. sprawozdaniem z realizacji projektu w ramach Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”, realizowanego w roku 2011 pn. „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej”, zrealizowany projekt odpowiadał planowanym działaniom określonym w ofercie złożonej na konkurs Maluch.

(dowód: akta kontroli str. 448-451, 548-589)

²⁰ Wniosek pn. „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej” złożony w dniu 20.04.2011 r., został poprawiony w ramach możliwości składania uzupełnień i wyjaśnień przez oferentów.

²¹ Umowa o Nr 701202/5/17/11/ZK z dnia 25 lipca 2011 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 30 grudnia 2011 r.

²² §7 ww. umowy.

²³ jw.

²⁴ Zapłata faktury nr 2012/01/009 z dn. 2 lutego 2012 r.

²⁵ Dot. umowy Nr 701202/5/17/11/ZK z dnia 30 grudnia 2011 r. o dofinansowanie z budżetu państwa pn. „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej”.

Całkowity koszt zadania pn. „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej” wyniósł 5.915.791,67 zł, z czego 4.790.491,67 zł stanowiły środki własne, a 1.125.300,00 zł sfinansowano z dotacji. Natomiast koszt ww. zadania, obejmujący wydatki kwalifikowalne w ramach resortowego programu rozwoju instytucji i opieki nad dziećmi do lat trzech „Maluch”, wyniósł 5.275.569,32 zł, z czego 79% wydatków pokryto ze środków własnych (4.150.269,32 zł), a 21% wydatków sfinansowano z dotacji (1.125.300,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 679-685, 664-672)

W ramach realizacji ww. programu „Maluch” w II kwartale 2011 r. przy budowie budynku (adaptacja budynku ze zmianami konstrukcji budynku wraz z zagospodarowaniem terenu)²⁶ przekroczono wydatki o 37.565,98 zł, w stosunku do zaplanowanych 670.000 zł w harmonogramie rzeczowo-finansowym. W IV kwartale, w ramach ww. kategorii, wydatkowano o 37.565,98 zł mniej w stosunku do zaplanowanych 306.500 zł w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Ponadto, w ramach kategorii 2, dot. kanalizacji deszczowej, ze środków własnych w I kwartale 2012 r. wydatkowano 1.937,77 zł, nieprzewidziane w harmonogramie rzeczowo-finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 548-556, 664-672, 448-451)

Z-ca Prezydenta Miasta Lubomir Zawierucha wyjaśnił, że: (...) wydatki kwalifikowane planowane w harmonogramie rzeczowo-finansowym przewidziane były już od II kwartału 2011 r. Przesunięcia wynikają z tego, że umowa o dofinansowanie zadania podpisana została dopiero 25 lipca 2011 r. Różnica pomiędzy wydatkami kwalifikowanymi, a harmonogramem rzeczowo-finansowym pojawiła się po rozliczeniu faktury za I kwartał 2012 r., gdzie nie byliśmy w stanie przewidzieć ostatecznych wydatków. Śląski Urząd Wojewódzki, po sprawdzeniu złożonego sprawozdania, telefonicznie przekazał informacje o tym, iż przedstawione sprawozdanie jest poprawne, przyznana dotacja została wykorzystana zgodnie z jej przeznaczeniem i w wymaganym terminie do 31 grudnia 2011 r. oraz, że nie jest wymagane sporządzenie tzw. aneksu czyszczącego. Śląski Urząd Wojewódzki, sprawdzając sprawozdanie, nie brał pod uwagę poszczególnych kwartałów harmonogramu rzeczowo-finansowego, a jedynie całość przyznanej dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 673-675)

2.3 Dotację z budżetu państwa w wysokości 1.125.300 zł w całości wykorzystano w terminie, tj. do 31 grudnia 2011 r. na projekt pn. „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej”.

(dowód: akta kontroli str. 448-451, 676-678)

W ramach resortowego programu „Maluch”, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷, przeprowadzono trzy postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, których przedmiotem zamówienia były: 1) rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka, 2) dostawa urządzeń, mebli oraz sprzętu gastronomicznego, a także naczyń, garnków i akcesoriów kuchennych dla żłobka, 3) dostawa mebli, pościeli i bielizny pościelowej, materacy, sprzętu podręcznego dla żłobka. Ponadto, przeprowadzono jedno postępowanie, którego przedmiotem zamówienia była dostawa sprzętu komputerowego dla żłobka, do którego, ze względu na wartość, nie miały zastosowania przepisy ustawy pzp. W wyniku przeprowadzonych postępowań

²⁶ Harmonogram rzeczowo-finansowy projektu „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej” – kategoria 1.

²⁷ Tj. z 2010 r. Dz.U. Nr 113, poz.759 ze zm., zwanej dalej ustawą „pzp”

dla realizacji pierwszego zamówienia wybrano ofertę Konsorcjum Firm, które zaoferowało najniższą cenę, tj. 5 596 647,33 zł brutto. Dla realizacji drugiego zamówienia wybrano ofertę spółki z o.o. z najniższą ceną spośród ofert podlegających ocenie. Wykonawca zaoferował wykonanie przedmiotu zamówienia w pełnym rzeczowym zakresie określonym w specyfikacji za 236.656,40 zł brutto. Z kolei w trzecim prowadzonym postępowaniu wybrano ofertę przedsiębiorcy, który zaoferował wykonanie przedmiotu zamówienia w pełnym rzeczowym zakresie za 184.327,80 zł brutto. W powyższym postępowaniu wpłynęły dwie oferty, z czego jedną ofertę odrzucono z powodu wystąpienia okoliczności określonych w art. 89 pzp. Jednocześnie wykonawcę wykluczono z powodów określonych w art. 24 ust. 2 pzp. Natomiast w przypadku postępowania dot. dostawy sprzętu komputerowego, do którego nie miały zastosowania przepisy pzp, przeprowadzono negocjacje z jednym wykonawcą w wyniku, którego zawarto umowę na kwotę 29.805,35 zł.

(dowód: akta kontroli str. 687-756)

2.4 Zarówno w toku realizacji, jak i po jej zakończeniu do dnia 5 listopada 2012 r. Wojewoda ani Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie przeprowadzili żadnej kontroli dla zadania pn. „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej”, realizowanego w roku 2011 ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”.

(dowód: akta kontroli str. 590)

2.5 Sprawozdanie z realizacji projektu, w ramach programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”, terminowo wysłano Wojewodzie do zaakceptowania, tj. zgodnie z § 7 ust. 6 umowy o dofinansowanie z budżetu państwa projektu pn. „Rozbudowa i termomodernizacja budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku-Białej”. Powyższe sprawozdanie, z uwagi na ujęcie w części finansowej wszystkich wydatków w ramach projektu (a nie jedynie kwalifikowanych), po uwagach²⁸ skorygowano oraz uzupełniono w części B sprawozdania dot. zestawienia faktur o fakturę za instalację gazu²⁹. Poprawione sprawozdanie z realizacji ww. projektu wysłane w dniu 14 marca 2012 r.³⁰. Zgodnie z § 10 umowy o dofinansowanie projektu³¹ roczne sprawozdanie z funkcjonowania instytucji dofinansowanej pierwszy raz wymagane będzie w roku 2013.

(dowód: akta kontroli str. 557-587, 663)

2.6 W wyniku realizacji resortowego programu *Maluch* na terenie Miasta Bielsko-Biała przeprowadzono przebudowę, rozbudowę i termomodernizację istniejącego obiektu, umożliwiając jego dostosowanie dla potrzeb żłobka. Jak wskazano w sprawozdaniu z realizacji projektu, w efekcie realizacji zadania powstał obiekt o powierzchni użytkowej wynoszącej 1207,05 m² oraz uzyskano planowaną, zgodnie z umową, liczbę (93) nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi. W ramach projektu wykonano prace w zakresie: robót rozbiórkowych i demontażowych, robót konstrukcyjno-budowlanych, instalacji wewnętrznych, wykończenia wnętrz, wykończeń zewnętrznych, a także wyposażenia, uzbrojenia terenu i zieleni. W każdym zespole przeznaczonym dla dzieci powstały: sala zabaw, jadalnia, sypialnia, zespół sanitarny, zespół kuchenny. Dodatkowo w dwóch segmentach

²⁸ Uwagi w powyższym zakresie zawarto w piśmie z dnia 28 lutego 2012 r. znak: FE/III/701202/5/17/11.

²⁹ Dot. faktury 2012/01/09 z dnia 17.02.2012 r. – roboty budowlano-montażowe (kategoria 1.6 wydatków określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym).

³⁰ 14.03.2012 r. - data wysłania pocztex-em.

³¹ Umowa o Nr 701202/5/17/11/ZK z dnia 25 lipca 2011 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 30 grudnia 2011 r.

wybudowano separatki dla dzieci, przeznaczone do krótkotrwałej izolacji dzieci z objawami chorobowymi do czasu odebrania ich przez rodziców. Dobudowano m.in. windę towarową, korytarz z pochylniami łączącymi zespoły oraz strefę wejściową do budynku dla rodziców. Dla budynku żłobka również zakupiono wyposażenie niezbędne do jego funkcjonowania. Planowane w ramach złożonej oferty zatrudnienie uległo zmianie, m.in. liczba personelu opiekuńczego zmniejszyła się z 22 do 20 opiekunek, przy czym zgodnie ze sprawozdaniem liczba przewidzianych do zatrudnienia opiekunek była zgodna z ustawą oraz wystarczająca do opieki nad przyjętą liczbą dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 557-587)

Różnica pomiędzy wykazaną w sprawozdaniu z realizacji programu „Maluch” liczbą 93 miejsc w żłobku, a funkcjonującą obecnie liczbą 103 miejsc wynika z faktu, iż realizacja tej inwestycji przypadła w okresie wejścia w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, która złagodziła wymogi m.in. powierzchniowe. W rezultacie pozwoliło to na utworzenie w tym obiekcie większej ilości miejsc, niż zakładał to projekt, który powstał w okresie kiedy żłobki zaliczano do zakładów opieki zdrowotnej.

(dowód: akta kontroli str. 686)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na nierzetelne dokumentowanie postępowania o zamówienie publiczne nr IN-III.271.2.511.2011.KS, dot. wyposażenia placu zabaw dla dzieci dla Żłobka Miejskiego przy ul. Brodzińskiego 22³². Umowę na to zamówienie zawarto w dniu 5 grudnia 2011 r., podczas gdy zgoda Zastępcy Prezydenta Miasta, w postaci zatwierdzenia protokołu z oceny i wyboru ofert, wyrażono w dniu 7 grudnia 2011 r. Z-ca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w Urzędzie przyjęto praktykę, że Wydział Finansowo-Księgowy w dniu, w którym udziela kontrasygnaty, wpisuje tę samą datę na pierwszej stronie, co nie oznacza, że w dacie tej umowę podpisały wszystkie strony. Zdaniem NIK, treść umowy w postaci „umowa zawarta w dniu.....pomiędzy” przy jednoczesnym braku innych zapisów wskazujących na termin złożenia oświadczeń woli przez obie strony umowy, jak i braku daty przy podpisach stron akceptujących jej treść, jednoznacznie wskazuje na moment jej zawarcia. A to ma istotne znaczenie zarówno z pkt. widzenia zapisu 3.6 regulaminu³³, stanowiącego, że zlecenie może być udzielone po uzyskaniu zgody Zastępcy Prezydenta Miasta, jak i w szczególności z pkt. widzenia dochodzenia ewentualnych kar umownych, w tym liczenia ich wysokości w odniesieniu do początkowego terminu obowiązywania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 801-816)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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

³² Dostawa wyposażenia placów zabaw dla dzieci została wyłączona z zakresu zamówienia określonego w umowie dot. rozbudowy i termomodernizacji budynku przy ul. Brodzińskiego 22 na potrzeby żłobka miejskiego w Bielsku – Białej - przetarg nieograniczony nr: IN-III/341-49/2222-292/10/AL.

³³ Zarządzeniem nr ON-0152/82/07/IN Prezydenta Miasta Bielska-Białej z dnia 20 sierpnia 2007 r. wprowadzono w Wydziale Inwestycji Urzędu Miejskiego Regulamin udzielania zleceń na roboty budowlane, dostawy i usługi, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Katowice, dnia 13 grudnia 2012 r.

**Kontroler
Piotr Dziwisz
starszy inspektor k.p.**

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

**Wicedyrektor
Gabriela Tutak**