



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-30-01/2012

P/12/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/106 – System opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Zbigniew Czerepak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83970 z dnia 18 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź ¹ ,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska Prezydent Miasta Łodzi (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności



Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie rozwoju form opieki nad dziećmi, wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech³,
- właściwa realizacja resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech „Maluch”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. Stosownie do postanowień art. 17 ust. 1 pkt 13 ustawy o pomocy społecznej⁴, uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2011r. przyjęto „Strategię rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011-2015”. Dokument obejmuje okres pięcioletni i przedstawia diagnozę sytuacji społecznej Miasta Łodzi z punktu widzenia występujących problemów społecznych, analizę możliwości rozwojowych Łodzi oraz cele, których osiągnięcie powinno przyczynić się do zmniejszenia skali występujących problemów społecznych takich jak: istnienie enklaw biedy, starzenie się społeczności lokalnej, bezrobocie, grupy wykluczonych społecznie, problemy uzależnień, przemoc

¹ dalej „Urząd” lub „UMŁ”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3 – stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ ustawa z dnia 4 lutego 2011r. (Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.),

⁴ ustawa z dnia 12 marca 2004r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).

domowej, dezorganizacji życia rodzin czy bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

[dowód: akta kontroli str. 4]

- 1.2. W strategii zostały sformułowane kluczowe cele i wskazane obszary interwencji, do których wytyczono zadania operacyjne. Określono również podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań oraz instytucje i podmioty współpracujące i wspierające miasto Łódź w ich wykonywaniu. Wskazane zostały ponadto źródła finansowania, a także ramy finansowania poszczególnych celów operacyjnych w sześciu głównych obszarach interwencji oraz wskaźniki realizacji działań. Kluczowe założenia finansowe celów zostały powiązane z wieloletnią prognozą finansową Miasta Łodzi, przyjętą uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 26 stycznia 2011r.

W powyższym dokumencie przedstawiono także sposób monitorowania działań określonych w celach operacyjnych, poprzez analizę skuteczności i efektywności w ramach przyjętych wskaźników ich realizacji przez odpowiedzialne jednostki organizacyjne UMŁ oraz powołany Zespół ds. Monitorowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w mieście Łodzi na lata 2011-2015.

W opracowanej strategii nie uwzględniono sytuacji rodzin wymagających wsparcia w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech, a po wejściu w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech nie ujęto kwestii dotyczących zasad organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi w tej grupie wiekowej oraz warunków świadczonych usług, w odniesieniu do żłobków, klubów dziecięcych i opiekunów dziennych.

Osoby zainteresowane dokumentem strategii mają zapewniony do niego dostęp na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu oraz stronie internetowej BIP Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.

[dowód: akta kontroli str. 5-32]

Powołany zarządzeniami Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 września 2010r. i z dnia 10 lutego 2011r. – Zespół ds. opracowania gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną na lata 2011-2015 nie dokończył podjętych prac, ponieważ przyjęta przez Sejm RP w dniu 28 kwietnia 2011r. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, obowiązująca od dnia 1 stycznia 2012r., uchyliła art. 17 ust. 1 pkt 13 ustawy o pomocy społecznej, stanowiący podstawę prawną do stworzenia gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną, wprowadzając przy tym obowiązek opracowania 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny. Stosownie do dyspozycji art. 176 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵ został opracowany w UMŁ w październiku 2012r. „Program wspierania rodziny w mieście Łodzi na lata 2012-2014”, który w listopadzie przedstawiono Radzie Miejskiej w Łodzi do uchwalenia.

Adresatem tego programu są rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, bez względu na wiek dzieci pozostających na wychowaniu, natomiast jego głównym celem jest stworzenie warunków optymalnego funkcjonowania rodziny oraz uruchomienia mechanizmów wyrównywania dysfunkcji.

Przewidziany w programie obowiązek sporządzania rocznych sprawozdań służących do oceny stopnia realizacji działań wynikających z przyjętego harmonogramu, będzie wykonywany od roku 2013, ponieważ rok 2012 jest rokiem inicjującym.

⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. (Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.).

W budżecie Miasta Łodzi zostały zabezpieczone środki finansowe umożliwiające wykonanie w 2012r. zadań przyjętych w programie do realizacji, w tym skierowanych do rodzin z dzieckiem do lat trzech:

- zatrudnienia asystentów rodziny (zgodnie za założeniami programu w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łodzi zatrudnionych jest 15 asystentów rodziny),
- zatrudnienie psychologów i pedagogów (zgodnie z programem specjaliści tacy zatrudniani są w wymiarze 6 etatów),
- organizowanie poradnictwa specjalistycznego terapii rodzinnej i mediacji (tą formą wsparcia objęto 2453 osoby),
- realizacja programu wspierającego rodziców przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (w programie tym wzięło udział 49 rodzin),
- wdrożenie programu wczesnego wspomaganie rozwoju (na terenie Łodzi działają 4 Zespoły Wczesnego Wspomaganie Rozwoju, a opieką obejmowane są dzieci od momentu wykrycia niepełnosprawności do rozpoczęcia przez nie edukacji szkolnej).

[dowód: akta kontroli str. 33-46]

1.3. UMŁ dysponuje aktualnymi danymi o liczbie mieszkańców zameldowanych na pobyt stały w mieście Łodzi, w tym liczbie dzieci do lat trzech oraz liczbie dzieci objętych opieką w żłobkach publicznych i niepublicznych.

Dane w powyższym zakresie dotyczące lat 2009-2012 (I półrocze) zawarto w zestawieniu stanowiącym akta kontroli str. 47.

W okresie objętym kontrolą w Łodzi funkcjonowało 30 żłobków publicznych dysponujących liczbą miejsc od 1950 do 2025, w których liczba dzieci objętych opieką wynosiła od 2090 do 2385.

Pierwsze niepubliczne żłobki świadczące usługi z zakresu opieki nad dziećmi do lat trzech zarejestrowane w UMŁ rozpoczęły działalność na terenie Miasta Łodzi w 2011r. Na koniec grudnia 2011r. były to 2 placówki posiadające 45 miejsc i obejmujące opieką 38 dzieci, a na koniec czerwca 2012r. funkcjonowały już 3 placówki dysponujące 71 miejscami i obejmujące opieką 53 dzieci.

Natomiast w całym okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały w Łodzi takie formy opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, jak kluby dziecięce i opiekunowie dzienni.

[dowód: akta kontroli str. 47-48]

1.4. Zapotrzebowanie na miejsca w placówkach opieki nad małymi dziećmi do lat trzech, tj. w żłobkach publicznych w Łodzi określano na podstawie zainteresowania rodziców poprzez zgłoszenia do poszczególnych placówek.

Liczba dzieci oczekujących na przyjęcie do żłobków na wolne miejsca wynosiła wg stanu na dzień 31 grudnia 2011r. ogółem 98 dzieci, a na dzień 30 czerwca 2012r. ogółem 92 dzieci.

Dane zawarte w zestawieniu informującym o liczbie dzieci do lat trzech w mieście Łodzi oraz liczbie miejsc w placówkach publicznych i niepublicznych, a także liczbie dzieci objętych opieką w tych placówkach wskazują, że w okresie od 30 czerwca 2011r. do 30 czerwca 2012r. zwiększyła się liczba miejsc w placówkach publicznych i niepublicznych razem z 1950 do 2096, tj. 7,5%. Wzrosła także liczba dzieci objętych opieką w tych placówkach z 2407 do 2438, tj. o 1,3%.

Udział liczby dzieci objętych opieką w placówkach publicznych i niepublicznych razem w relacji do liczby dzieci do lat trzech zwiększył się w Łodzi z 12,58% w czerwcu 2011r. do 13,05% w czerwcu 2012r.

[dowód: akta kontroli str. 49]

1.5. Miasto Łódź prowadzi aktualnie (stan na 30 października 2012r.) ogółem 30 żłobków publicznych i 5 żłobków niepublicznych, zarejestrowanych w Urzędzie. Dotychczas nie funkcjonują w Łodzi kluby dziecięce.

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian w organizacji prowadzonych publicznych placówek, w tym nie tworzone nowych i nie likwidowano funkcjonujących.

Personel zatrudniony w w/w placówkach na stanowisku opiekuna posiadał wg stanu na dzień 31 października 2012r. wymagane w art. 16 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech następujące kwalifikacje:

a) w 30 żłobkach publicznych zatrudnionych było ogółem 417 osób, z tego:

- 24 osoby z kwalifikacjami pielęgniarki,
- 6 osób z kwalifikacjami położnej,
- 105 osób z kwalifikacjami opiekunki dziecięcej,
- 14 osób z kwalifikacjami nauczyciela wychowania przedszkolnego,
- 3 osoby z kwalifikacjami nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej,
- 71 osób z kwalifikacjami pedagoga opiekuńczo-wychowawczego,

a ponadto:

- 64 osoby z kwalifikacjami pedagogika wieku dziecięcego, psychopedagogika, pedagogika rewalidacyjna oraz oligofrenopedagogika,
- 130 osób na stanowisku salowe z wykształceniem średnim, zasadniczym zawodowym i podstawowym.

b) w 5 żłobkach niepublicznych zatrudnionych było 18 osób na stanowisku opiekuna w żłobku, z tego:

- 2 osoby z kwalifikacjami pielęgniarki,
- 1 osoba z kwalifikacjami opiekunki dziecięcej,
- 2 osoby z kwalifikacjami nauczyciela wychowania przedszkolnego,
- 1 osoba z kwalifikacjami nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej,
- 12 osób z kwalifikacjami pedagoga opiekuńczo-wychowawczego.

[dowód: akta kontroli str. 50-51]

1.6. Według stanu na dzień 31 października 2012r. w Łodzi funkcjonowało 5 zarejestrowanych w rejestrze UMŁ żłobków niepublicznych, z których 2 zarejestrowano w 2011r. i 3 w 2012r.

We wszystkich pięciu w/w placówkach zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki do sprawowania opieki nad dziećmi, co zostało potwierdzone w uzyskanych pozytywnych opiniach Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Łodzi oraz komendanta miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi, stwierdzających spełnienie wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych⁶.

[dowód: akta kontroli str. 52-66]

1.7. W okresie objętym kontrolą Urząd nie podejmował działań w celu promocji opiekunów dziennych i nie były ogłaszane otwarte konkursy ofert w celu ich wyboru, stosownie do postanowień art. 45 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi do lat trzech.

W wyjaśnieniu złożonym w tej sprawie przez Dyrektora Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych w Departamencie Spraw Społecznych UMŁ podano, że zgodnie z ustawą z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, powyższe zadanie nie jest dla gminy obligatoryjne, a z uwagi na dotychczasowy brak zainteresowania ze strony mieszkańców Łodzi oraz potencjalnych świadczeniodawców tego rodzaju usług, uznano za niecelowe

⁶ Dz. U. Nr 69, poz. 367.

podejmowanie działań w zakresie promocji opiekunów dziennych i ogłaszanie konkursów ofert.

[dowód: akta kontroli str. 67-68]

1.8. W latach 2011-2012 (3 kwartały) w Łodzi nie funkcjonowała opieka nad dziećmi w wieku do lat trzech w formie opiekuna dziennego.

W związku z powyższym nie były zawierane przez UML umowy zatrudnienia z opiekunami dziennymi o świadczenie przez nich usług.

1.9. Urząd nie podejmował działań w celu promowania opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w formie niani oraz nie posiada rozeznania odnośnie kształtowania się liczby zawartych umów uaktywniających i liczby dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie. Stosowne umowy są tylko w posiadaniu stron zawierających je, tzn. rodziców dziecka i niani.

Z informacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddział i II Oddział w Łodzi wynika, że w okresie od 1 października 2011r. do 17 października 2012r. liczba zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia zdrowotnego nian sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat trzech wynosiła 440 nian w całym I Oddziale ZUS w Łodzi i 223 nian w całym II Oddziale ZUS w Łodzi. Obydwa oddziały ZUS poinformowały przy tym, że nie dysponują danymi o liczbie dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie.

W okresie od października 2011r. do czerwca 2012r. w Łodzi zgłoszono do ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia zdrowotnego ogółem 162 nianie w obu oddziałach ZUS.

[dowód: akta kontroli str. 69-73]

1.10. W okresie objętym kontrolą Miasto Łódź poniosło nakłady na wydatki budżetowe bieżące, związane z funkcjonowaniem 30 żłobków publicznych, nie ponosząc przy tym wydatków na inne formy organizacyjne sprawowania opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, takie jak żłobki niepubliczne, kluby dziecięce i opiekunowie dzienni.

Poniesione wydatki wynosiły 13.151 tys. zł w I półroczu 2011r., 25.633 tys. zł w 2011r. i 14.569 tys. zł w I półroczu 2012r., co stanowiło 110,8% w porównaniu do I półrocza 2011r. i 56,8% w stosunku do 2011r.

[dowód: akta kontroli str. 74-77]

1.11. UML podejmował w okresie objętym kontrolą działania w celu uzyskania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. W 2012r. w piśmie znak: PS-II.3111.10.2012.AB Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2012r. adresowanym m.in. do Prezydenta Miasta Łodzi, poinformowano o ujęciu w rezerwie celowej cz. 83 poz. 58 środków na dofinansowanie wydatków bieżących gmin przeznaczonych na zadania z zakresu organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.

Określone zostały przy tym następujące warunki uzyskania dotacji celowej:

- dotacja obejmuje wydatki bieżące poniesione od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2012r. w dziale 853 w rozdziałach 85305 Żłobki, 85306 Kluby dziecięce i 85307 Dzienni opiekunowie,
- dotacja celowa nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania w 2012r.,
- z kosztów zadania będącego przedmiotem dotacji należy wyłączyć koszty ponoszone w 2012r. na zadania dofinansowane w ramach realizacji resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch”.

[dowód: akta kontroli str. 78-79]

W złożonym przez Urząd zapotrzebowaniu na dotację celową na dofinansowanie kosztów organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w 2012r. określono wydatki bieżące na realizację powyższego zadania w wysokości ogółem 27.657.053 zł wnioskowaną kwotą dotacji w wysokości 13.828.526 zł (50%), z tego 341.445 zł dla instytucji na utrzymanie miejsc powstałych wcześniej w wyniku realizacji programu „Maluch” i 13.487.081 zł na dofinansowanie wydatków bieżących przedmiotowego zadania.

[dowód: akta kontroli str. 80-82]

W toku niniejszej kontroli w dniu 15 listopada 2012r. została zawarta przez Wojewodę Łódzkiego umowa na udzielenie Miastu Łodzi dotacji celowej w § 2030 w łącznej wysokości 4.601.811 zł przeznaczonej na dofinansowanie zadań własnych gminy wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, realizowanych w okresie od stycznia 2012r. do 31 grudnia 2012r.

W umowie określono, że dotacja zostanie udzielona Miastu Łodzi na podstawie wydatków bieżących poniesionych i planowanych do poniesienia, a podstawą uznania tych wydatków jest ujęcie ich w sprawozdawczości budżetowej w rozdziale 85305 Żłobki, na dzień 31 grudnia 2012r.

[dowód: akta kontroli str. 83-86]

1.12. W placówkach utworzonych i prowadzonych przez Miasto Łódź (żłobki publiczne) zostały ustalone uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2011r. następujące opłaty za pobyt dziecka w żłobkach obejmujące:

- miesięczną opłatę stałą w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w danym roku kalendarzowym z możliwością obniżenia jej o połowę w przypadku korzystania jednocześnie z usług żłobka przez drugie i kolejne dziecko. Opłata nie podlega odpisom,
- opłatę za każdą rozpoczętą godzinę pobytu dziecka w żłobku powyżej 10 godzin, w wysokości 10% miesięcznej opłaty stałej,
- opłatę za wyżywienie ustaloną w oparciu o wysokość dziennej stawki żywieniowej, określonej przez kierownika żłobka w porozumieniu z radą rodziców, której maksymalna wysokość za 4 posiłki dziennie (śniadanie, drugie śniadanie, obiad i podwieczorek) nie może przekroczyć 10 zł.

Odpis za tę opłatę przysługuje w miesiącu kalendarzowym z tytułu nieobecności dziecka w żłobku trwającej 4 dni i więcej w wysokości dziennej stawki żywieniowej obowiązującej w dniach absencji dziecka.

W powyższej uchwale określono także, iż za zgodą rady rodziców, w ramach prowadzonych przez żłobek usług mogą być prowadzone zajęcia wykraczające poza zakres podstawowych zadań statutowych, finansowane z funduszu rady rodziców danego żłobka.

[dowód: akta kontroli str. 87-88]

Z kolei, uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 stycznia 2012r., obowiązującą od dnia 1 marca 2012r. postanowiono zwolnić z obowiązku uiszczania opłaty stałej w całym okresie uczęszczania dzieci do żłobka utworzonego przez Miasto Łódź, rodziców lub opiekunów dzieci pochodzących z ciąży mnogiej, począwszy od trójczeków.

[dowód: akta kontroli str. 89]

W okresie objętym kontrolą przeciętna miesięczna wysokość wnoszonej przez rodziców opłaty za pobyt dziecka w publicznym żłobku łącznie z opłatą za wyżywienie posiadała tendencje wzrostową i wynosiła 116,58 zł w 2010r., 119,91 zł w I półroczu 2011r., 153,94 zł w 2011r. i 204,94 zł w I półroczu 2012r. Główną przyczyną zwiększenia wysokości opłat był w tym okresie wzrost cen artykułów spożywczych oraz wzrost cen mediów (ogrzewania, wody, gazu i energii elektrycznej).

[dowód: akta kontroli str. 90]

Średniomiesięczne koszty pobytu dziecka w publicznych żłobkach utworzonych i prowadzonych przez Miasto Łódź, kształtowały się w badanym okresie następująco: 930,63 zł w 2010r., 772,67 zł w I półroczu 2011r., 964,15 zł w 2011r. i 873,35 zł w I półroczu 2012r.

[dowód: akta kontroli str. 91]

Udział procentowy przeciętnej miesięcznej opłaty wnoszonej przez rodziców za pobyt dziecka w żłobku w stosunku do przeciętnego miesięcznego kosztu pobytu dziecka w żłobku wynosił 12,5% w 2012r., 15,5% w I półroczu 2011r., 16% w 2011r. i 23,5% w I półroczu 2012r.

1.13. W 2011r. nie został przyjęty w formie uchwały Rady Miejskiej w Łodzi plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami działającymi w Łodzi, w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki. Powyższy plan nadzoru został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2012r. i zawierał wszystkie postanowienia określone w art. 54, 55, 56 i 57 ustawy z dnia 4 lutego o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, a ponadto następujące zapisy:

- kontrola warunków i jakości sprawowanej opieki w każdym żłobku i klubie dziecięcym wpisanym do *Rejestru żłobków i klubów dziecięcych działających na terenie Miasta Łodzi*, prowadzonym przez Prezydenta Miasta Łodzi jest dokonywana nie rzadziej niż raz w roku,
- pierwszej czynności nadzorczej dokonuje się w okresie 6 miesięcy od dokonania wpisu żłobka lub klubu dziecięcego do ww. rejestru,
- organ sprawujący nadzór może prowadzić czynności sprawdzające w zakresie realizacji zadań pokontrolnych,
- w przypadku nieusunięcia w wyznaczonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości Prezydent Miasta Łodzi wykreśla daną placówkę z rejestru, co następuje w drodze decyzji administracyjnej.

W uchwale określono ponadto, iż w przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w organizacji i funkcjonowaniu żłobka lub klubu dziecięcego w Łodzi, Prezydent Miasta Łodzi może prowadzić czynności nadzorcze poza planem nadzoru.

Uchwała zobowiązywała Prezydenta Miasta Łodzi do przedstawiania Radzie Miejskiej w Łodzi rocznych sprawozdań z realizacji planu nadzoru.

[dowód: akta kontroli str. 92-93]

W rejestrze skarg prowadzonym w Wydziale Zdrowia i Spraw Społecznych w Departamencie Spraw Społecznych UMŁ w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi o nieprawidłowościach w organizacji i funkcjonowaniu żłobków prowadzonych przez Miasto Łódź.

Czynności nadzorcze nad żłobkami wpisanymi do rejestru prowadzonego przez Prezydenta Miasta Łodzi, w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki zostały podjęte w toku kontroli NIK w trzech niepublicznych placówkach w dniach 7-8 i 14-15 listopada 2012r., tj. ponad 6 miesięcy od obowiązywania uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie planu nadzoru nad żłobkami.

Powyższe kontrole, w zakresie warunków lokalowych i jakości świadczonej opieki nad dziećmi, zostały przeprowadzone przez Oddział Nadzoru i Kontroli w Wydziale Zdrowia i Spraw Społecznych w Departamencie Spraw Społecznych UMŁ, którego plany kontroli na rok 2011 i 2012 nie zawierały wykonania kontroli w żłobkach w zakresie nadzoru nad tymi placówkami.

Kontrole przeprowadzone w trzech żłobkach niepublicznych nie stwierdziły nieprawidłowości i uchybień w przedmiotowym zakresie kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 195-203]

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

2.14. W ramach zainteresowania realizacją programu „Maluch” Miasto Łódź złożyło do Wojewody Łódzkiego dwie oferty dotyczące partycypacji w tym projekcie, realizowanym w 2011r.

Oferty te zostały złożone w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi w dniu 19 kwietnia 2011r., a korekty tych ofert w dniu 24 kwietnia 2011r.

Złożone oferty dotyczyły realizacji w budynkach dwóch funkcjonujących żłobków w Łodzi nr 27 i nr 28 prac wykończeniowych i wyposażenia, w wyniku, których została zwiększona liczba nowych miejsc opieki nad dziećmi o 20 miejsc w Żłobku Nr 28, po uzyskaniu dotacji z budżetu państwa w kwocie 32 tys. zł i o 30 miejsc w Żłobku Nr 27 po uzyskaniu dotacji z budżetu państwa w wysokości 48 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 94-117]

W piśmie z dnia 25 maja 2011r. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi poinformował, że obie oferty Miasta Łodzi na wyposażenie oraz prace wykończeniowe w żłobkach nr 27 i nr 28 w Łodzi zostały zakwalifikowane do dofinansowania w kwotach odpowiednio 48 tys. zł i 32 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str.118]

2.15. W dniu 19 lipca 2011r. pomiędzy Wojewodą Łódzkim, a Miastem Łódź, zostało zawarte porozumienie nr 4 Maluch/2011 dotyczące przekazania z budżetu państwa Miastu Łódź środków finansowych w formie dotacji celowej w wysokości 48 tys. zł na realizację zadania z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 pod nazwą „wyposażenie oraz prace wykończeniowe w Żłobku Nr 27 przy ul. Franciszkańskiej 167/171 w Łodzi – zwiększenie liczby miejsc o 30”.

W tym samym dniu zawarto również porozumienie nr 3 Maluch/2011 dotyczące przekazania z budżetu państwa Miastu Łódź środków finansowych w formie dotacji celowej w kwocie 32 tys. zł pod nazwą „wyposażenie oraz prace wykończeniowe w Żłobku Nr 28 przy al. Wyszyńskiego 102 w Łodzi – zwiększenie liczby miejsc o 20”.

[dowód: akta kontroli str.119-128]

W aneksach do tych porozumień, zawartych w dniu 31 sierpnia 2011r. między innymi zmieniono termin zakończenia wykonania zadań do 30 września 2011r. oraz termin gotowości do przyjęcia dzieci do dnia 1 października 2011r., a także przyjęto zobowiązanie Miasta Łódź do utrzymania działalności obydwu żłobków i miejsc opieki nad dziećmi, powstałych w wyniku realizacji porozumień, do dnia 30 września 2016r.

[dowód: akta kontroli str.129-132]

Realizowane dwa zadania odpowiadały opisowi w złożonych ofertach i w zawartych porozumieniach.

Wszystkie przedsięwzięcia zapisane w dwóch ofertach i dwóch porozumieniach zostały wykonane w terminach określonych, tj. do dnia 30 września 2011r.

Roboty podstawowe i uzupełniające w Żłobku Nr 28 w Łodzi zostały odebrane bez uwag protokołem komisijnego odbioru robót w dniu 28 września 2011r., natomiast prace wykończeniowe w Żłobku Nr 27 w Łodzi zostały odebrane z wadami i brakami w dniu 29 września 2011r. z zapisem w protokole odbioru robót, iż zostaną one usunięte przez wykonawcę do dnia 4 października 2011r., co zostało zrealizowane.

[dowód: akta kontroli str.133-137]

Zgodnie z warunkami porozumień dotrzymano terminów uruchomienia placówek objętych zadaniem, tj. w dniu 1 października 2011r. istniała gotowość do przyjęcia zwiększonej liczby dzieci do obydwu żłobków, a ponieważ 1 i 2 października były dniami wolnymi od pracy, dzieci faktycznie zaczęły uczęszczać do placówek 3 października 2011r.

Liczba nowych miejsc uzyskanych w wyniku realizacji zadań w obydwu żłobkach wyniosła 50 i była zgodna z liczbą miejsc określoną w porozumieniach.

Całkowity koszt realizacji obydwu zadań wyniósł ogółem 264.054,52 zł, z tego kwota dotacji z budżetu państwa wyniosła 78.900 zł i stanowiła 29,9% całości wydatków, a środki własne Miasta Łodzi wyniosły 185.154,52 zł i stanowiły 70,1% wszystkich wydatków.

[dowód: akta kontroli str.138]

W zadaniu zrealizowanym w Żłobku Nr 27 w Łodzi uzyskano 30 nowych miejsc, a całkowity koszt przedsięwzięcia wyniósł 198.514,88 zł z tego kwota dotacji wyniosła 48.000 zł i stanowiła 24,18% całości wydatków, a środki własne Miasta Łodzi wyniosły 150.514,88 zł i stanowiły 75,82% wszystkich poniesionych wydatków.

Z kolei w zadaniu zrealizowanym w Żłobku Nr 28 w Łodzi uzyskano 20 nowych miejsc, a całkowity koszt przedsięwzięcia wyniósł 65.539,64 zł z tego kwota dotacji wyniosła 30.900 zł i stanowiła 47,15% całości wydatków, a środki własne Miasta Łodzi wyniosły 34.639,64 zł i stanowiły 52,85% wszystkich poniesionych wydatków.

[dowód: akta kontroli str.139-142]

2.16. Obydwie dotacje zostały wykorzystane w całości zgodnie z celem, na jaki zostały udzielone przez Wojewodę Łódzkiego, co zostało potwierdzone w wyniku podjęcia przez organ zlecający ostatecznych wersji sprawozdań z realizacji obydwu zadań.

Na wykonanie usług remontowych w dwóch zrealizowanych przedsięwzięciach sfinansowanych ze środków dotacji celowych i środków własnych Miasta Łodzi stosowano obowiązujące przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych⁷, w tym m.in.:

- powołano 3 osobową Komisję Przetargową w celu przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie prac remontowych w Żłobku Nr 27 i w Żłobku Nr 28 w Łodzi o wartości szacunkowej poniżej 193 tys. euro,
- opracowano Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia dla obydwu zadań zawierającą wszystkie elementy wymienione w ustawie – Prawo zamówień publicznych, wraz ze specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych,
- sporządzono protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie prac wykończeniowych w budynkach dwóch żłobków,
- z czterech oferentów biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego wyłoniono wykonawcę oferującego najniższe ceny wykonania obydwu zadań,
- z wybranym wykonawcą zawarto umowę na wykonanie zleconych prac remontowych ujętych w SIWZ o wartości ogółem 211.539 zł brutto dla obydwu żłobków, zawierającą udzieloną przez wykonawcę 36 miesięczną

⁷ Dz. U. z 2010r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

gwarancję na wykonane roboty budowlane, zabezpieczenie interesów zamawiającego oraz informacje o wniesieniu przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 10% wynagrodzenia za prace budowlane.

[dowód: akta kontroli str.143-161]

W toku realizacji robót budowlanych w obydwu żłobkach udzielono wykonawcy zamówienia publicznego uzupełniającego w trybie z wolnej ręki na dodatkowe prace wykończeniowe w tych placówkach.

Wartość zamówienia została ustalona na kwotę 50.318,30 zł, co stanowiło równowartość 13.107 euro i wynosiła 23,8% wartości zamówienia podstawowego.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki były przestrzegane przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych, w tym m.in.:

- powołana została Komisja Przetargowa w składzie 3 osób,
- do wykonawcy robót wysłano zaproszenie do negocjacji w trybie z wolnej ręki,
- sporządzono protokół z negocjacji oraz protokół postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki,
- z wykonawcą wyłonionym w trybie zamówienia z wolnej ręki zawarto w dniu 4 sierpnia 2011r. umowę na wykonanie zleconych prac wykończeniowych w obydwu placówkach.

[dowód: akta kontroli str.162-172]

2.17. W toku realizacji zadania i po jego zakończeniu nie została przeprowadzona kontrola przez organ zlecający, tj. Wojewodę Łódzkiego, a także przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

2.18. W ciągu 30 dni od dnia zakończenia zadania (w dniu 1 października 2011r.) UMŁ przekazał organowi zlecającemu (w dniu 31 października 2011r.) do zaakceptowania dwa sprawozdania z realizacji zadania, dotyczącego wyposażenia oraz prac wykończeniowych w Żłobku Nr 28 w Łodzi w celu zwiększenia liczby miejsc o 20 oraz w Żłobku Nr 27 w Łodzi w celu zwiększenia liczby miejsc o 30.

Sprawozdania te zawierały część merytoryczną i część finansową.

[dowód: akta kontroli str.139-142]

W piśmie z dnia 15 listopada 2011r. Łódzki Urząd Wojewódzki przesłał uwagi do sprawozdania UMŁ z realizacji zadania wykonanego w Żłobku Nr 28 w Łodzi. Uwagi te dotyczyły zapisów na kopiach faktur wskazujących o wykonaniu w placówce robót budowlanych-inwestycyjnych, zamiast prac wykończeniowych-remontowych, co było niezgodne z warunkami porozumienia o dofinansowaniu zadania ze środków rezerwy celowej budżetu państwa.

W sprawozdaniu wskazano ponadto dzień 3 października 2011r. (poniedziałek), jako faktyczny termin uruchomienia placówki, podczas gdy w porozumieniu, jako termin uruchomienia placówki wskazano dzień 1 października 2011r. (sobota).

W zgłoszonych uwagach wskazano, iż zgodnie z treścią porozumienia za termin uruchomienia uznaje się gotowość do przyjęcia dzieci, po wpisaniu placówki do odpowiedniego rejestru.

W związku z uwagami poinformowano, że nie jest możliwe zaakceptowanie przedłożonego sprawozdania, wyznaczając termin dokonania poprawienia sprawozdania do dnia 25 listopada 2011r.

[dowód: akta kontroli str.173]

Poprawione sprawozdania (korekty) z realizacji zadań z zakresu Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech „Maluch” UMŁ przekazał organowi zlecającemu przy piśmie z dnia 25 listopada 2011r., które wpłynęły do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 28 listopada 2011r.

[dowód: akta kontroli str.174-190]

Zgodnie z postanowieniami porozumienia UMŁ złożył w wyznaczonym terminie organowi zlecającemu (Wojewodzie Łódzkiemu) dwa sprawozdania za okres sprawozdawczy od 1 października 2011r. do 31 grudnia 2011r. z funkcjonowania instytucji powstałych z udziałem Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch” realizowanego przez Miasto Łódź, w 2011r. w dwóch żłobkach, rezultatem, czego było zwiększenie liczby miejsc łącznie o 50.

Sprawozdania te zawierały część merytoryczną dotyczącą zwiększenia miejsc w placówkach oraz część dotyczącą oświadczenia o dostępności dla dzieci wszystkich zwiększonych miejsc utworzonych w placówkach.

[dowód: akta kontroli str.191-194]

2.19. W wyniku realizacji programu „Maluch” na terenie Miasta Łodzi uzyskano planowaną liczbę zwiększonych miejsc w 2 żłobkach razem, o 50, co było zgodne z zawartymi porozumieniami. Wykonane w toku kontroli oględziny w tych placówkach potwierdziły prawidłowe wykonanie i dobrą, jakość prac remontowych w obydwu żłobkach.

Oględziny powyższe zostały udokumentowane w sporządzonych protokołach oględzin, a ponadto dokonano utrwalenia przedmiotu oględzin w formie fotografii.

[dowód: akta kontroli str. 204-219]

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁸, wnosi o:

- 1) uwzględnienie zagadnień określonych w ustawie z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech w opracowanym dokumencie pn. „Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Łodzi na lata 2011-2015”, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 grudnia 2011r.
- 2) przeprowadzanie kontroli w żłobkach publicznych i niepublicznych zarejestrowanych w Rejestrze żłobków i klubów dziecięcych działających na terenie Miasta Łodzi w ramach nadzoru Prezydenta Miasta Łodzi w zakresie, jakości świadczonych usług i stanu wyposażenia, w terminach określonych w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2012r.

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

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, zwana dalej ustawą o NIK

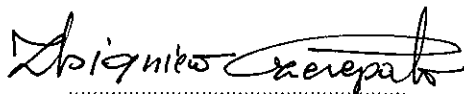
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Łódź, dnia 12 grudnia 2012 r.

Kontroler
Zbigniew Czerepak
główny specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Edward Lis

