



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-30-03/2012

P/12/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/190 – System opieki nad dziećmi do lat 3.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi

Kontroler

Dariusz Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83991 z dnia 7 listopada 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta Piotrków Trybunalski („Urząd”), 97-300 Piotrków Trybunalski, Pasaż Karola Rudowskiego 10

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

[Dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia, zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i uregulowaniami stanowionymi przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego realizacja zadań, polegających na:

- wspieraniu opieki nad rodziną i dzieckiem,
- ustaleniu opłat za pobyt dziecka w żłobku,
- sprawowaniu nadzoru nad działalnością żłobków,
- przystąpieniu do programu Maluch, w celu zwiększenia ilości miejsc w Miejskim Żłobku Dziennym
- prawidłowej realizacji zadań w programie Maluch i osiągnięciu założonych efektów.

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresach:

- opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz programu wsparcia rodziny,
- nieprowadzenia rejestru żłobków i klubów dziecięcych,
- sprawowania w ograniczonym zakresie – w stosunku do planu uchwalonego przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego – nadzoru nad niepublicznym żłobkiem.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opracowanie i realizacja systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych

1. Stosownie do postanowień art. 17 ust. 1 pkt 13 ustawy o pomocy społecznej² (zwanej dalej ustawą o pomocy społecznej), uchwałą Nr VIII/124/07 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 25 kwietnia 2007 r. uchwalono „Strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata 2007-2013 dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego” (zwaną dalej Strategią).

W przyjętym dokumencie przedstawiono diagnozę sytuacji społecznej miasta (ze wskazaniem głównych problemów wynikających z diagnozy) oraz strategię rozwiązywania tych problemów. W diagnozie nie wyodrębniono problemów dotyczących sytuacji rodzin wymagających wsparcia w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech.

W ramach Strategii założono realizację celów głównych, dla których wskazano adresata, termin oraz organizację odpowiedzialną za jego realizację. W celach szczegółowych ustalających zadania do realizacji celów głównych nie występowały działania dotyczące zasad organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi do lat trzech, a także warunków świadczonych usług w żłobkach, klubach dziecięcych i przez opiekunów dziennych.

Aktualizacji Strategii – związanej z wejściem w życie w kwietniu 2011 roku, ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3³ - dokonano dopiero w listopadzie 2012 r. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego uchwałą Nr XXVII/502/2012 z dnia 28 listopada 2012 r., zmieniła zapisy dotyczące systemu działań wspomagających funkcjonowanie rodzin z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Nowelizacją ustalono na lata 2012-2013 zakres działań dotyczący istniejącego systemu pomocy dziecku i rodzinie. Wprowadzony katalog form opieki nad dzieckiem do lat 3 obejmował:

- poprawę standardów funkcjonowania instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3,
- objęcie dzieci uczęszczających do żłobka, klubu dziecięcego lub pozostających pod opieką dziennego opiekuna właściwą opieką pielęgnacyjną oraz edukacyjną,
- przeprowadzanie konkursów na dziennych opiekunów,
- organizowanie szkoleń dla opiekunów w żłobkach, klubach dziecięcych, oraz dla opiekunów dziennych,
- prowadzenie przez żłobek, klub dziecięcy, dziennego opiekuna konsultacji i udzielanie porad rodzicom w zakresie pracy z dzieckiem

[Dowód: akta kontroli str. 5-52, 228-232]

Wskazana przez Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia i Pomocy Społecznej, Pana Marka Krawczyńskiego przyczyna dokonania zmian Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2007-2013 dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, w zakresie opieki nad dzieckiem do lat trzech, dopiero w listopadzie 2012 r. (uchybiecie, wynikające z przeoczenia obowiązku dokonania aktualizacji Strategii), zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie mogła stanowić uzasadnienia do pominięcia w obowiązującej Strategii, zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3,

[Dowód: akta kontroli str. 235]

² Dz. U. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

³ Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.

2. Realizując obowiązek wynikający z art. 176 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴ Urząd opracowuje program wspierania rodziny.

Przyjmując do wiadomości wyjaśnienia Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia i Pomocy Społecznej Pan Marka Krawczyńskiego, o stanie prac nad dokumentem (ustalenie spójnych i możliwych do wykonania zadań w obszarach: profilaktyki i przeciwdziałania marginalizacji i degradacji społecznej rodziny, zwiększenia kompetencji rodziców biologicznych, promocji i rozwoju pieczy zastępczej, wsparcia zawodowego kadry świadczącej pomoc), Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązek opracowania i realizacji 3 – letnich programów wspierania rodziny jest zadaniem własnym gminy od 1 stycznia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości deklarację opracowania i uchwalenia programu wspierania rodziny w I kwartale 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 237]

Ustalono
nieprawidłowości

Dokonana w listopadzie 2012 r. nowelizacja Strategii, nie określała ram finansowych realizacji założonych zadań oraz wskaźników realizacji działań, tj. elementów wymaganych art. 16b, ust. 2 ustawy o pomocy społecznej

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Strategia w zmienianym zakresie, winna określać ramy finansowe realizacji założonych zadań oraz wskaźniki oceniające stan realizacji tych zadań – stosownie do art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie istniała konieczność opracowania ponownej diagnozy społecznej dla wszystkich obszarów objętych Strategią.

[Dowód: akta kontroli str. 236]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w zakresie opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych i programu wsparcia rodziny.

Aktywność we wspieraniu opieki nad rodziną i dzieckiem

Opis stanu
faktycznego

3. Urząd dysponuje aktualnymi danymi o liczbie mieszkańców zameldowanych na pobyt stały w Piotrkowie Trybunalskim, w tym o liczbie dzieci do lat trzech oraz liczbie dzieci objętych opieką, wyłącznie w żłobkach. Urząd nie posiadał wiedzy o Liczbie rodzin z dziećmi do lat trzech zamieszkujących w Piotrkowie Trybunalskim, a także pełnej wiedzy o liczbie dzieci objętych różnymi formami opieki (np. sprawowanej przez nianie na podstawie umów uaktywniających).

[Dowód: akta kontroli str. 53]

W kontrolowanym okresie na terenie Miasta Piotrków Trybunalski opiekę nad dziećmi do lat trzech zapewniały 2 żłobki, (ilość miejsc według stanu na 30 czerwca 2012 r. wynosiła 132). Opiekę taką wykonywało również - w ramach umów uaktywniających - 15 nian (stan na 30 czerwca 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 54-61]

4. Zapotrzebowanie na miejsca w placówkach opieki nad małymi dziećmi, Urząd ustalał wyłącznie w odniesieniu do żłobka. Nie były prowadzone analizy potrzeb zabezpieczenia miejsc w innych formach opieki (kluby dziecięce, opiekun dzienny). Określenie potrzeb mieszkańców Miasta Piotrków Trybunalski na miejsca w żłobkach, dokonywane było na podstawie wyników rekrutacji do Miejskiego Żłobka Dziennego.

Według danych dotyczących lat szkolnych: 2010/2011, 2011/2012 i 2012/2013, liczba dostępnych miejsc w Miejskim Żłobku Dziennym nie zabezpieczała wszystkich potrzeb zgłaszanych przez rodziców w czasie rekrutacji. W kolejnych latach liczba dzieci nieprzyjętych z powodu braku miejsc ulegała zmniejszeniu i wynosiła odpowiednio: 51, 23 i 11. Zmniejszeniu ulegał również wskaźnik liczby wniosków odrzuconych w ogólnej liczbie wniosków złożonych o przyjęcie (odpowiednio: 57%, 32% i 19%).

⁴ Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.

W analizowanym okresie ogólna liczba miejsc w żłobkach działających na terenie Miasta Piotrków Trybunalski zwiększyła się o 57 tj. o 76%. Liczba miejsc wzrosła z 75 na koniec czerwca 2011 r., do 107 na koniec 2011 r. (w tym 32 miejsca w żłobku niepublicznym) oraz 132 na koniec czerwca 2012 r.

Ilość dzieci do lat trzech objętych opieką w żłobkach wzrosła w latach 2011 – 2012 I półrocze o 50, tj. o 67%. W poszczególnych okresach ilość dzieci korzystających z opieki w żłobkach zwiększała się: od 75 na koniec czerwca 2011 r. do 101 na koniec 2011 r. i do 125 na koniec czerwca 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 62-67, 238]

5. Miasto Piotrków Trybunalski w kontrolowanym okresie prowadziło Miejski Żłobek Dzienny oraz nadzorowało jeden żłobek niepubliczny.

Opiekę w żłobkach sprawował personel w liczbie dostosowanej do liczby dzieci uczęszczających do placówek.

W jednostce organizacyjnej Miasta opiekę nad dziećmi w czterech grupach wiekowych sprawowała kadra posiadająca kwalifikacje wymagane przepisem art. 16 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech. Opiekę nad dziećmi (według stanu na koniec I półrocza 2012 r.) sprawowało 15 opiekunów, 1 pielęgniarka oraz woźne (2 etaty). Pracownicy na stanowiskach starszego opiekuna i opiekuna (9 osób) legitymowali się wykształceniem wyższym pedagogicznym, 2 opiekunów posiadało wykształcenie średnie i ukończyło 280 godzinny kurs pedagogiczny, 2 opiekunów legitymowało się wykształceniem średnim medycznym o kierunku opiekunka dziecięca, 2 młodszych opiekunów posiadało wykształcenie średnie i wymagany staż pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 68]

6. W latach 2011 – 2012 Prezydent Miasta Piotrków Trybunalski wydał dwa zaświadczenia o wpisie do rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Zaświadczenia te wydane zostały na wniosek podmiotów prowadzących żłobek, na podstawie dokumentów wymaganych art. 28 i po dokonaniu wizytacji, o której mowa w art. 29 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

Zaświadczenia zawierające wszystkie informacje wymagane art. 30 ustawy o opiece nad dzieckiem do lat 3, wydane zostały niżej wymienionym podmiotom:

- Miejski Żłobek Dzienny prowadzony przez Miasto Piotrków Trybunalski w formie jednostki budżetowej i wpisany do rejestru z dniem 23 września 2011 roku pod nr 1/2011
- Żłobek Villa Bambini Bis prowadzony przez Panią Kamilę Okulińską – Bąkiewicz, wykonującą działalność gospodarczą na podstawie zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej nr 15678, pn. „Centrum Nauki i Biznesu” – wpisany do rejestru z dniem 11 października 2011 r. pod nr 2/2011

[Dowód: akta kontroli str. 69-83]

W dokumentacji stanowiącej podstawę wydania zaświadczenia o wpisie do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, znajdowały się oświadczenia wnioskodawców o spełnianiu warunków lokalowych.

W dokumentacji dotyczącej Miejskiego Żłobka Dziennego zawarte były protokoły z kontroli prowadzonych przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Piotrkowie Trybunalskim oraz kontroli sanitarnych realizowanych przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Piotrkowie Trybunalskim. Opinie, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych⁵, na wniosek dyrektora Miejskiego Żłobka Dziennego wydane zostały w trakcie kontroli, w dniu 21 listopada 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 84-106]

⁵ Dz. U. Nr 69, poz. 367

Najwyższa Izba Kontroli uznając wyjaśnienia dyrektora Miejskiego Żłobka Dziennego dotyczące braku we wniosku o wpis do rejestru opinii w sprawie spełniania wymagań lokalowych i sanitarnych, nie wnosi uwag do stanu placówki, potwierdzanego bieżącymi przeglądami i kontrolami. NIK zwraca jednak uwagę na formalny brak opinii, o których mowa w § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych

[Dowód: akta kontroli str. 100]

Spełnianie bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci w niepublicznej placówce Żłobek Villa Bambini Bis, ustalone zostało przez pracowników Urzędu w trakcie wizytacji przeprowadzonej w dniu 11 października 2011 r. Podstawą stwierdzenia takiego stanu były – według zapisu w Karcie z wizytacji – opinie Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego a także oględziny dokonane w trakcie wizytacji.

[Dowód: akta kontroli str. 79-83]

Ustalone
nieprawidłowości

Nie prowadzono rejestru żłobków i klubów dziecięcych, do czego Prezydent Miasta zobowiązany był przepisem art. 27 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3. Wydane zaświadczenia zarejestrowane były wyłącznie w wykazie akt zgromadzonych w teczce zawierającej dokumentację wymaganą do wydania zaświadczenia o wpisie do rejestru. Zapisy w wykazie nie wyczerpywały katalogu informacji wymaganych w rejestrze, a ustalonych art. 27 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

Wobec braku rejestru nie był realizowany obowiązek jego jawności (art. 27 ust. 2).

[Dowód: akta kontroli str. 69]

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wskazane – przez Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia i Pomocy Społecznej, Pana Marka Krawczyńskiego – przyczyny braku rejestru żłobków i klubów dziecięcych (potraktowanie jako rejestr wykazu akt zgromadzonych w teczce pn. „Rejestr żłobków i klubów dziecięcych”), nie mogą stanowić uzasadnienia dla braku realizacji dyspozycji wynikających z art. 27 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości deklarację sporządzenia w terminie do 30 listopada 2012 r., rejestru zgodnie z wymogami ustawy i opublikowanie go w BIP Urzędu Miasta

[Dowód: akta kontroli str. 239]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w zbadanym zakresie. Braki formalne w dokumentacji Urzędu – w ocenie NIK – nie miały istotnego wpływu w okresie objętym kontrolą, na bezpieczeństwo i jakość opieki nad dziećmi w placówkach.

Działania w zakresie tworzenia nowych instytucjonalnych form opieki nad dziećmi do lat trzech

Opis stanu
faktycznego

7. Urząd nie podejmował działań na rzecz promocji instytucji opiekunów dziennych. Nie były ogłaszane otwarte konkursy ofert, mające na celu wybór opiekunów dziennych.

8. W kontrolowanym okresie nie funkcjonowała na terenie Miasta Piotrków Trybunalski opieka nad dziećmi w wieku do lat trzech sprawowana przez opiekuna dziennego.

Urząd nie zawierał umów zatrudnienia z opiekunami dziennymi o świadczenie przez nich usług.

[Dowód: akta kontroli str. 53, 240]

9. Urząd nie podejmował działań w celu promowania opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w formie niani oraz nie posiadał rozeznania odnośnie kształtowania się liczby zawartych umów uaktywniających i liczby dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie.

Według informacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Inspektorat w Piotrkowie Trybunalskim na terenie Miasta Piotrków Trybunalski umowy uaktywniające zawarte zostały według stanu na koniec 2011 r. z 10 osobami, na koniec czerwca 2012 r. z 15 osobami i na koniec października 2012 r. z 16 osobami. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie dysponuje danymi dotyczącymi ilości dzieci pozostających pod opieką niani, świadczących usługi na podstawie umów uaktywniających.

[Dowód: akta kontroli str. 60-61, 240]

Działania w zakresie promowania i rozwijania opieki nad dziećmi do lat trzech, sprawowanej przez opiekunów dziennych i nianie, usankcjonowane zostały postanowieniami ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech.

Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia – przedstawione przez Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia i Pomocy Społecznej, Pana Marka Krawczyńskiego - argumenty braku aktywności Urzędu w rozwijaniu wymienionych form opieki nad dzieckiem do lat trzech. Brak szerokiego zainteresowania rodziców takimi formami, brak lokali możliwych do zaadoptowania na kluby dziecięce, a także możliwości finansowe Miasta, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli uzasadniają nie podejmowanie działań promujących inne formy opieki instytucjonalnej nad dziećmi do lat trzech.

[Dowód: akta kontroli str. 240]

10 W kontrolowanym okresie Miasto Piotrków Trybunalski w ramach zadań związanych z realizacją ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, ponosiło nakłady na bieżące wydatki budżetowe, związane wyłącznie z funkcjonowaniem Miejskiego Żłobka Dziennego. Nie były ponoszone wydatki na inne formy organizacyjne sprawowania opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.

Wydatki związane z funkcjonowaniem Miejskiego Żłobka Dziennego wynosiły 464.054 zł w I półroczu 2011 r., 1.091.102 zł w 2011 r. i 509.894 zł w I półroczu 2012 r. W I półroczu 2012 r. wzrost wydatków w stosunku do analogicznego okresu 2011 r. wyniósł 9,9%. Wzrost kosztów w I półroczu 2012 r. był głównie wynikiem zatrudnienia 3 dodatkowych opiekunów dzieci, po realizacji projektu Maluch (koszty wynagrodzeń z pochodnymi wzrost o 25,4 tys. zł) Zwiększona liczba miejsc generowała dodatkowe koszty m.in. związane np. z dodatkowym wyposażeniem tych miejsc – o 3,7 tys. zł oraz wzrostem kosztów wyżywienia – o 2,1 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 107-108]

11. W kontrolowanym okresie Urząd występował o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

W związku z pismem Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 3 sierpnia 2012 r. informującym 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, Urząd wystąpił z zapotrzebowaniem na dotację celową.

W złożonym zapotrzebowaniu wykazano koszty realizacji zadania w 2012 roku – będące podstawą ubiegania się o dofinansowanie – w kwocie 1.061.624 zł oraz wnioskowaną dotację w wysokości 530.812 zł,

[Dowód: akta kontroli str. 109-111]

W umowie zawartej w dniu 14 listopada 2012 r. Wojewoda Łódzki zobowiązał się do udzielenia Miastu Piotrków Trybunalski dotacji celowej w wysokości 220.393 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań własnych gminy, wynikających z ustawy

o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, realizowanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.

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

Umowa zawierała również postanowienia dotyczące obowiązków sprawozdawczych oraz postanowienia wynikające z ustawy o finansach publicznych⁶, dotyczące zwrotu dotacji niewykorzystanej, lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

W dniu 15 listopada 2012 r. Urząd wystąpił z wnioskiem o wypłatę dotacji w kwocie zgodnej z umową. We wniosku wykazano całkowity koszt realizacji zadania wynoszący – 1.072.274 zł (zgodnie z warunkami umowy udokumentowany dowodami potwierdzającymi termin i wysokość poniesionych wydatków). Jako źródła sfinansowania wydatków wykazano środki własne 851.881 zł oraz dotację w kwocie 220.393 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 112-119]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym zakresie. Pozytywną ocenę tej działalności uzasadnia – mimo nie podejmowania działań na rzecz rozwoju innych instytucjonalnych form opieki nad dziećmi do lat 3 – aktywne wspieranie działalności Miejskiego Żłobka Dziennego.

Opis stanu faktycznego

Oplaty za pobyt dziecka w żłobku

12. W kontrolowanym okresie – stosownie do art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 – Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego określiła w uchwałach wysokość opłat za pobyt dziecka w Miejskim Żłobku Dziennym.

Obowiązujące stawki określone zostały uchwałą Nr VIII/147/11 z dnia 27 kwietnia 2011 r. (zmienioną uchwałą Nr XIV/269/11 z dnia 30 listopada 2011 r.) w sprawie opłaty, opłaty dodatkowej, maksymalnej opłaty za wyżywienie oraz warunków częściowego zwolnienia od ponoszonych opłat za pobyt dziecka w Miejskim Żłobku Dziennym w Piotrkowie Trybunalskim (wcześniej obowiązywały stawki ustalone uchwałą Nr XXIX/501/108 z dnia 29 października 2008 r.). Uchwałą określono:

- miesięczną opłatę za pobyt dziecka w żłobku w wysokości 220 zł,
- opłatę dodatkową za wydłużony (ponad 10 godzin) pobyt dziecka w żłobku w wysokości 20 zł za każdą rozpoczętą godzinę,
- maksymalną miesięczną wysokość opłaty za wyżywienie wynoszącą 140 zł.

Przewidziano możliwość – na wniosek rodziców/opiekunów prawnych –częściowego zwolnienia z opłaty za pobyt dziecka, w przypadku, gdy dwoje lub więcej dzieci korzysta równocześnie z opieki w żłobku. W takiej sytuacji opłata za pobyt ustalona została w wysokości 110 zł za drugie i każde następne dziecko.

[Dowód: akta kontroli str. 120-124]

Wpłaty dokonywane za pobyt dziecka w żłobku oraz wpłaty za wyżywienie, dokonywane były w terminach i wysokościach ustalonych uchwałami Rady Miasta.

Należne opłaty za pobyt w żłobku w 2011 r. wynoszące 169.256 zł oraz należne opłaty za wyżywienie w łącznej kwocie 58.008 zł zostały w całości uregulowane.

W I półroczu 2012 roku z tytułu opłat za pobyt, dokonane zostały wpłaty w wysokości 112.090 zł, a z tytułu opłat na pokrycie kosztów wyżywienia wpłaty w wysokości 35.280 zł. Zrealizowane wpłaty stanowiły 100% opłat należnych, wynikających z obowiązujących zasad ich ustalania.

Przeciętne miesięczne opłaty wnoszone przez rodziców w 2011 roku były wyższe od wnoszonych w 2010 roku o 9,6%, natomiast przeciętny miesięczny koszt pobytu

⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

dziecka w żłobku wzrósł w tym okresie o 4,6%. W efekcie wskaźnik udziału opłat w koszcie wzrósł z 30,81% w 2010 r. do 32,29% w roku 2011.

Tendencję wzrostu udziału opłat w koszcie pobytu dziecka w żłobku wykazują dane dotyczące okresów I półrocza 2011 i 2012 roku. Powyższy wskaźnik wynosił 39,78% w I półroczu 2011 roku oraz 43,29% w I półroczu 2012 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 125-127]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Prezydenta w zbadanym zakresie.

Sprawowanie nadzoru nad działalnością żłobków w zakresie spraw administracyjnych i finansowych

Opis stanu faktycznego

13. Stosownie do postanowień art. 55 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego uchwaliła plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi.

Przyjętym planem ustalono obowiązek kontroli warunków i jakości sprawowanej opieki w żłobkach prowadzonych przez Miasto Piotrków Trybunalski – minimum raz w roku, a w żłobkach prowadzonych przez podmioty inne niż Miasto Piotrków Trybunalski, w klubach dziecięcych i u opiekunów dziennych, którym Miasto Piotrków Trybunalski zleciło organizację opieki nad dzieckiem do lat 3 – minimum raz na kwartał.

Obowiązkową kontrolę warunków i jakości sprawowania opieki przewidziano w terminie 1 miesiąca w podmiotach rozpoczynających działalność.

[Dowód: akta kontroli str. 128]

Spełnianie warunków i właściwą jakość opieki nad dziećmi w żłobkach, potwierdzały wyniki wizytacji przeprowadzonych w placówkach przez upoważnionych pracowników Pełnomocnika Prezydenta Miasta Piotrków Trybunalski ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia i Pomocy Społecznej. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości. Nie były wnoszone uwagi w zakresie funkcjonowania żłobków.

Nie wystąpiły w kontrolowanym okresie zaewidencjonowane skargi dotyczące działalności żłobków oraz jakości świadczonych w nich usług.

[Dowód: akta kontroli str. 129-149]

Ustalone nieprawidłowości

Nadzór nad żłobkiem prowadzonym przez inny podmiot niż Miasto Piotrków Trybunalski, był sprawowany niezgodnie z przyjętym planem. Wizytacje w tej placówce przeprowadzone zostały przez służby Pana Prezydenta: 11 października 2011 r. (tj. przed wydaniem zaświadczenia o wpisie do rejestru żłobków), a następna dopiero 29 października 2012 r. Nie została zatem zachowana częstotliwość kontroli określona w uchwalonym przez Radę Miasta „Planie nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz opiekunami dziennymi”.

[Dowód: akta kontroli str. 79-83, 139-143]

Wyjaśniając przyczyny nie wykonywania obowiązku nadzoru nad żłobkiem niepublicznym w sposób określony przez Radę Miasta Piotrków Trybunalski, Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia i Pomocy Społecznej Pan Marek Krawczyński, podał, że w sytuacji gdy brak było negatywnych sygnałów o jakości świadczonych usług, przy ograniczonych możliwościach kadrowych, podjął decyzję o zmniejszeniu częstotliwości kontroli w żłobku prywatnym w okresie grudzień 2011 – październik 2012.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w świetle obowiązującej uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego brak było podstaw do ograniczenia ilości wizytacji w niepublicznym żłobku. Również brak negatywnych sygnałów o jakości opieki nad dziećmi, nie może stanowić uzasadnienia dla sprawowania nadzoru w ograniczonym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Prezydenta w zbadanym zakresie.

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

14 W lipcu 2011 r. Miasto Piotrków Trybunalski złożyło u Wojewody Łódzkiego ofertę udziału w Resortowym programie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch 2011 – edycja 2”.

Projekt wskazany w ofercie obejmował adaptację pomieszczenia dotychczasowej pralni w budynku Miejskiego Żłobka Dziennego w Piotrkowie Trybunalskim na salę zajęć dla 25 osobowej grupy niemowlęcej w wieku od 20 tygodnia do 1 roku życia.

Wykazaną w ofercie wnioskowaną kwotę dotacji 52.135,64 zł, przewidziano w całości na sfinansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych.

Porozumieniem zawartym w dniu 7 października 2011 r. Wojewoda Łódzki zobowiązał się przekazać Miastu Piotrków Trybunalski dotację celową w wysokości 52.136 zł (w § 6330) na realizację zadania pod nazwą „Utworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Piotrkowie Trybunalskim poprzez remont budynku Miejskiego Żłobka Dziennego w Piotrkowie Trybunalskim”, którego celem jest utworzenie 25 nowych miejsc opieki dla dzieci do lat 3

[Dowód: akta kontroli str. 150-173]

15. Realizacja zadania ustalonego Porozumieniem sfinansowana została otrzymanymi z budżetu państwa środkami dotacji celowej (48,8% kwalifikowalnych kosztów ogółem) oraz środkami własnymi (51,2%) zabezpieczonymi w budżecie na rok 2011 Miasta Piotrków Trybunalski.

Wydatkowane środki w łącznej kwocie 94.0841,11 zł, wykorzystane zostały na sfinansowanie prac wykazanych w ofercie i ujętych w Porozumieniu, w sposób następujący:

- prace adaptacyjne obejmujące: roboty rozbiórkowe, instalację elektryczną, instalację sanitarną, roboty wykończeniowe – koszt całkowity 78.000,01 zł, w tym dotacja 45.914,80 zł
- wyposażenie w sprzęt – koszt całkowity 13.829,60 zł, sfinansowany w całości środkami własnymi,
- zabudowa grzejników – koszt całkowity 2.250 zł, sfinansowany w całości środkami własnymi,
- dziennik budowy – opłata za wydanie 4,50 zł sfinansowana ze środków własnych.

[Dowód: akta kontroli str. 174-213]

Wyboru wykonawcy prac adaptacyjnych finansowanych dotacją z budżetu państwa dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. Postępowanie zostało przygotowane, ogłoszone i rozstrzygnięte zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych⁷.

Z wybranym wykonawcą zawarta została w dniu 18 listopada 2011 r. umowa, w której m.in. ustalono – zgodnie z ofertą – zakres prac oraz termin realizacji zadania.

Prawidłowość, zakres i terminowość wykonania prac (15 grudnia 2011 r.) objętych umową, potwierdzono protokołem odbioru sporządzonym 23 grudnia 2011 r.

Pozostałe zadania – z uwagi na wartość zamówienia nieprzekraczającą równowartość kwoty 14 tys. euro – realizowane były przez wykonawców wybranych w wyniku dokonanej rozpoznania cenowego.

[Dowód: akta kontroli str. 197-198, 214-215]

⁷ Dz. U. Nr 113, poz. 759 ze zm.

16. Otrzymałą w dniu 12 grudnia 2011 r. dotację celową w wysokości 52.136 zł na realizację zadania pod nazwą „Utworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Piotrkowie Trybunalskim poprzez remont budynku Miejskiego Żłobka Dziennego w Piotrkowie Trybunalskim” wykorzystano do wysokości 45.914,80. zł, na zapłatę w dniu 29 grudnia 2011 r. faktury za wykonane prace adaptacyjne.

Niewykorzystana kwotę dotacji 6.221,20 zł – stosownie do art.168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁸ – zwrócono w dniu 4 stycznia 2012 r. na rachunek bankowy dysponenta części budżetowej 85/10 województwo łódzkie.

[Dowód: akta kontroli str. 177, 216-217]

17. Realizacja zadania pod nazwą „Utworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Piotrkowie Trybunalskim poprzez remont budynku Miejskiego Żłobka Dziennego w Piotrkowie Trybunalskim”, nie podlegała kontroli w trybie ustalonym § 7 Porozumienia z Wojewodą Łódzkim.

[Dowód: akta kontroli str. 218]

18. W obowiązującym terminie i w zakresie określonym § 3 Porozumienia, Urząd złożył sprawozdanie z realizacji zadania.

W dniu 10 stycznia 2012 r. do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego przekazane zostało „Sprawozdanie z realizacji zadania z zakresu Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch realizowanego w 2011 r.” za okres 7 października 31 grudnia 2011 roku.

Sprawozdanie sporządzone zostało według wzoru określonego załącznikiem nr 4 do Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert na finansowe wspieranie gminnych projektów rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – „Maluch 2011 edycja 2”. Wykazane prace w części merytorycznej sprawozdania, były zgodne z przedstawionymi w ofercie i ustalonymi w Porozumieniu. W odniesieniu do rezultatów realizacji zadania wskazano ilość utworzonych miejsc zgodną z ofertą i Porozumieniem (25 miejsc) oraz podano, że informacja o terminie uruchomienia tych miejsc zostanie przekazana niezwłocznie po rozpoczęciu działalności. Poniesione wydatki na realizację zadania potwierdzone zostały kserokopiami wymaganych dokumentów (m.in.: faktury, protokoły odbioru, dokumenty zapłaty).

Łódzki Urząd Wojewódzki nie zgłosił uwag do sprawozdania.

Obowiązek poinformowania Wojewody Łódzkiego o terminie uruchomienia dodatkowych miejsc utworzonych w wyniku realizacji projektu w ramach programu Maluch – wynikający z § 3 ust. 2 Porozumienia – Urząd zrealizował dopiero 30 sierpnia 2012 r. Drogą elektroniczną przekazana została informacja o uruchomieniu z dniem 1 marca 2012 r. 25 dodatkowych miejsc w żłobku.

[Dowód: akta kontroli str. 183-212, 219]

Wyjaśniając przyczyny wypełnienia obowiązku sprawozdawczego dopiero po upływie 6 miesięcy od zrealizowania zadania Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia i Pomocy Społecznej Pan Marek Krawczyński, wskazał przeoczenie. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niedopełnienie obowiązków przez pracownika nie może stanowić uzasadnienia dla wykonywania zadań sprawozdawczych z opóźnieniem

[Dowód: akta kontroli str. 242]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Urząd nie zrealizował w wymaganym terminie obowiązku ustalonego § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3⁹.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 173, poz. 1035

Zatwierdzenia sprawozdania z wykonania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. – po modyfikacjach dokonywanych w okresie od 23 lipca do 4 września 2012 r. – Wojewoda Łódzki dokonał w dniu 4 września 2012 r. W pismach kierowanych do Wojewody Łódzkiego Urząd wyjaśniał, że niedotrzymanie terminu złożenia sprawozdania było wynikiem wcześniej zgłaszanych problemów technicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 220-224]

Najwyższa Izba Kontroli uznaje – wskazane przez Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia i Pomocy Społecznej, Pana Marka Krawczyńskiego – przyczyny niedotrzymania terminu złożenia sprawozdania (występowanie problemów technicznych w przekazaniu sprawozdania do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, oraz problemy wynikające z okresowej nieobecności pracownika sporządzającego sprawozdawczość).

[Dowód: akta kontroli str. 241]

W zatwierdzonej wersji sprawozdania Urząd wykazał według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. posiadanie 95 miejsc w żłobku. W sprawozdaniu z realizacji zadania określonego w Porozumieniu wykazano 100 miejsc opieki nad dziećmi do lat 3.

[Dowód: akta kontroli str. 220-222]

Według wyjaśnienia Dyrektora Miejskiego Żłobka Dziennego (podającego dane źródłowe do wypełnienia sprawozdania), dane zawarte w sprawozdaniu dotyczące ilości miejsc w żłobku zostały podane nieprawidłowo w wyniku błędu popełnionego przez pracownika sporządzającego sprawozdanie. Miejski Żłobek Dzienny po realizacji projektu w ramach programu Maluch posiada 100 miejsc dla dzieci w wieku do lat 3.

[Dowód: akta kontroli str. 225-227]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację programu Maluch, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących obowiązującej sprawozdawczości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. opracowanie i uchwalenie strategii rozwiązywania problemów społecznych, w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3, zawierającej elementy wymagane ustawą o opiece społecznej,
2. uchwalenie programu wspierania rodziny, o którym mowa w art. 176 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
3. prowadzenie rejestru żłobków i klubów dziecięcych, w sposób ustalony przepisem art. 27 ust. ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3,
4. sprawowanie nadzoru nad żłobkami, zgodnie z planem nadzoru uchwalonym przez Radę Miasta,
5. terminowe sporządzanie sprawozdań z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82, zwanej dalej ustawą o NIK

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
Poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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.

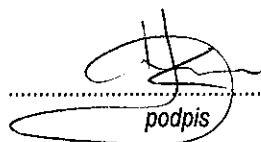
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Dariusz Krawczyk
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora
Edward Lis



.....
Podpis

