



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-21-03/2012
P/12/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych
uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 19 lutego 2013 r.)

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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 Lublinie
Kontrolerzy	1. Janusz Gosik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83692 z dnia 6 listopada 2012 r. 2. Przemysław Fidecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83693 z dnia 6 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Biłgoraj (dalej „UM Biłgoraj”) Plac Wolności 16, 23-400 Biłgoraj
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Roslan, Burmistrz Miasta Biłgoraj od 19 listopada 2002 r. (dowód: akta kontroli str. 11-14)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność skontrolowanej jednostki w latach 2011-2012 (do 23 listopada) w zakresie wykonywania zadań wynikających z ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła, że Miasto Biłgoraj zapewniało opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 w żłobku posiadającym w badanym okresie 25, a po przejściu go przez spółkę samorządową - 26 miejsc, a także zawarło we wrześniu 2012 r. umowę na wykonanie adaptacji i wyposażenie pomieszczeń budynku żłobka na organizację nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi. W ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 „Maluch”³ złożono do Wojewody Lubelskiego dwie oferty realizacji zadań w zakresie zwiększenia liczby dostępnych miejsc w żłobku, jednak do 23 listopada 2012 r. Miasto Biłgoraj nie zawarło żadnego porozumienia z Wojewodą Lubelskim i nie otrzymało środków dotacji celowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- 1) nieprzygotowaniu projektów uchwał, wskutek czego Rada Miasta Biłgoraj nie podjęła uchwał, do których wydania została zobowiązana na mocy ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, dotyczących:
 - nadania statutu Samorządowemu Żłobkowi Nr 1 w Biłgoraju na podstawie art. 11 ustawy,
 - ustalenia wysokości opłat za pobyt dziecka oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie w ww. żłobku na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy,

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 zwana dalej *ustawą o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*.

³ Zwany dalej *Programem „Maluch”*.

- przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy,
- 2) złożeniu sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 z naruszeniem wymaganych terminów oraz nierzetelnym ich przygotowaniu, tj.:
- niewykazaniu w sprawozdaniach, że na terenie miasta istnieje niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach, mimo że takie zapotrzebowanie w ofertach na dwa konkursy w ramach Programu „Maluch” zostało oszacowane na 50 miejsc,
 - zaniżeniu o kwotę 6.290 zł przeciętnych kosztów związanych z pobytem dziecka w żłobku w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym za okres od 4 kwietnia do 30 września 2011 r.
- 3) wydaniu zaświadczenia o wpisie do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, które zawierało dane niezgodne z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań w zakresie rozwoju form opieki nad dziećmi wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3

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

Opis stanu
faktycznego

Rada Miasta Biłgoraj, na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴, Uchwałą Nr XLIX/417/09 z dnia 27 listopada 2009 r. przyjęła Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Biłgoraj na lata 2009-2015. Uchwałą Nr VIII/45/11 z dnia 27 maja 2011 r., na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 13 ustawy o pomocy społecznej, Rada Miasta przyjęła Miejski Program Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną na lata 2011-2015. Treść obu ww. dokumentów nie obejmowała zagadnień wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 192-309)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Aktywność gminy we wspieraniu opieki nad rodziną i dzieckiem

Opis stanu
faktycznego

UM Biłgoraj dysponował danymi o liczbie rodzin z dziećmi do lat 3 oraz liczbie dzieci objętych różnymi formami opieki. Według danych na 30 czerwca 2012 r. liczba mieszkańców miasta Biłgoraj wynosiła 27.053 osoby, w tym dzieci do lat 3 - 881. Na koniec grudnia 2009, 2010, 2011 r. liczba mieszkańców miasta wynosiła odpowiednio 27.266, 27.265 i 27.226 osób, w tym dzieci do lat 3 odpowiednio 1.186, 1.195 i 1.206.

Do 31 sierpnia 2012 r. opiekę nad dziećmi do lat 3 zapewniał Samorządowy Żłobek Nr 1 w Biłgoraju, a od 1 września 2012 r. żłobek niepubliczny prowadzony przez

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm. Zwana dalej *ustawą o pomocy społecznej*.

spółkę miejską pod firmą „Junior” Spółka z o.o. Samorządowy Żłobek Nr 1 posiadał 25 miejsc. Liczba dzieci objętych opieką w żłobku wynosiła na dzień 30 czerwca 2011 r. – 23, 31 grudnia 2011 r. i 30 czerwca 2012 r. – 21. Od 1 września 2012 r. do żłobka prowadzonego przez „Junior” Sp. z o.o. uczęszczało 26 dzieci (w miesiącu wrześniu i październiku 2012 r.).

Wskaźnik objęcia dzieci do lat 3 opieką przez żłobek w stosunku do liczby dzieci w mieście wieku do lat 3 wynosił na dzień 30 czerwca 2011 r. – 2,52%, na 31 grudnia 2011 r. – 1,74% oraz na dzień 30 czerwca 2012 r. – 2,38%. Fluktuacja wskaźnika wynikała ze zmiennej liczby dzieci w wieku do lat 3 w wymienionych okresach. Wskaźnik liczby dzieci uczęszczających do żłobka w stosunku do liczby oferowanych w nim miejsc kształtował się w sposób następujący: na dzień 30 czerwca 2011 r. – 92%, na 31 grudnia 2011 r. i 30 czerwca 2012 r. – 84%.

(dowód: akta kontroli str. 172, 389, 392, 447, 450)

Uchwałą nr XX/112/12 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 24 lutego 2012 roku Miasto Biłgoraj powołało spółkę „Junior” Spółka z o.o.⁵. W § 1 Uchwały określono, że przedmiotem jej działalności będzie edukacja, wychowanie i opieka. W uzasadnieniu do uchwały zapisano m.in., że przedmiotem działalności Spółki będzie w szczególności prowadzenie żłobka oraz przedszkola w budynku, w którym mieścił się Samorządowy Żłobek Nr 1 w Biłgoraju oraz Filia Samorządowego Przedszkola Nr 2 w Biłgoraju.

Akt założycielski „Junior” Spółka z o.o. sporządzono 19 marca 2012 r. Wszystkie udziały w Spółce objęło Miasto Biłgoraj jako jedyny wspólnik spółki „Junior”. Spółka została wpisana do Krajowego Rejestru Przedsiębiorców 9 maja 2012 r.

W dniu 28 sierpnia 2012 r., na podstawie art. 27 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Burmistrz Miasta wydał zaświadczenie o wpisie żłobka prowadzonego przez „Junior” Spółka z o.o. do rejestru żłobków i klubów dziecięcych.

Miasto Biłgoraj (reprezentowane przez Burmistrza) zawarło ze spółką „Junior” 5 września 2012 r. umowę użyczenia nieruchomości zabudowanej przy ulicy Przemysłowej 50, zgodnie z którą Miasto oddało Spółce nieruchomość do bezpłatnego użytkowania w okresie od 1 września 2012 r. do 31 sierpnia 2015 r. W § 2 ust. 1 umowy ustalono, że Spółka będzie używać nieruchomości na działalność związaną z edukacją, wychowaniem i opieką.

Uchwałą Nr XXII/134/12 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 25 maja 2012 r. zlikwidowano z dniem 31 sierpnia 2012 r. Żłobek Samorządowy Nr 1 w Biłgoraju, przy ulicy Przemysłowej 50. Według uzasadnienia do uchwały likwidacja Żłobka podyktowana była względami organizacyjnymi i ekonomicznymi, a żłobek od 1 września 2012 r. miał być prowadzony w tym samym miejscu przez spółkę ze 100% udziałem Gminy Miasta Biłgoraj – „Junior” Spółka z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 55-78, 154-178, 335-405, 456-484, 518-524)

Uchwała nr XX/112/12 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 24 lutego 2012 roku w sprawie powołania spółki „Junior” Spółka z o.o. oraz Uchwała Nr XXII/134/12 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie likwidacji żłobka zostały przesłane do UW w Lublinie Delegatury w Zamościu w załączeniu do pism odpowiednio z dnia 28 lutego 2012 r. i 30 maja 2012 r.

⁵ Podstawą prawną do założenia spółki był art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

Udzielając informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK Jacek Grabek - Kierownik Delegatury w Zamościu UW w Lublinie wyjaśnił m.in., że: „Organ nadzoru uznał, że uchwały Rady Miasta Biłgoraj: Nr XX/112/12 [...] oraz Nr XXII/134/12 [...], nie budzą zastrzeżeń w kontekście zgodności z prawem.”

(dowód: akta kontroli str. 456-484, 555, 586-590)

W myśl art. 61 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wójt, burmistrz lub prezydent miasta może zlecić organizację opieki sprawowanej w formie żłobka, a do wyłaniania podmiotów mających organizować opiekę stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Miasto Biłgoraj nie zleciło organizacji opieki sprawowanej w formie żłobka innym podmiotom na podstawie art. 61 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 154-178, 335-405, 518-524)

W okresie objętym kontrolą na terenie miasta Biłgoraj nie powstały i nie zostały zarejestrowane kluby dziecięce.

Burmistrz Miasta Biłgoraj nie ogłosił otwartego konkursu ofert na wybór dziennych opiekunów oraz nie zawarł z dziennymi opiekunami umów o świadczenie usług. Rada Miasta nie podjęła uchwały w sprawie maksymalnej wysokości wynagrodzenia dziennego opiekuna oraz zasad jego ustalania.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że projektu uchwały nie przygotowano z powodu braku umów z dziennymi opiekunami, a przyczyną niezawarcia umów był brak osób zainteresowanych sprawowaniem funkcji dziennego opiekuna.

(dowód: akta kontroli str. 330, 333, 447, 451, 454, 498, 518-520)

UM Biłgoraj nie wykazywał w badanym okresie niezaspokojonych potrzeb na miejsca w instytucjach opieki w sprawozdaniach z wykonania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Niezaspokojone zapotrzebowanie na 50 miejsc opieki, ustalone szacunkowo na podstawie danych uzyskanych z przedszkoli⁶, zostało podane w dwóch ofertach złożonych do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie⁷ w ramach Programu „Maluch”.

(dowód: akta kontroli str. 17-53, 179-185)

Do czasu likwidacji tj. do 31 sierpnia 2012 r. w Samorządowym Żłobku Nr 1 w Biłgoraju zatrudnione były trzy osoby sprawujące opiekę nad dziećmi, w tym kierownik żłobka. Kwalifikacje personelu były zgodne z wymogami art. 16 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Liczba opiekunów żłobka była zgodna z wymogami art. 15 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w zakresie dostosowania do liczby dzieci uczęszczających do żłobka w okresach sprawozdawczych (20-23).

(dowód: akta kontroli str. 179-184, 313-314)

W badanym okresie lat 2011-2012 (do 23 listopada) Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Biłgoraju nie przeprowadził czynności kontrolno-rozpoznawczych w budynku żłobka w Biłgoraju. Ostatnie czynności zostały przeprowadzone w 2010 r., wydane zalecenia zostały zrealizowane.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Biłgoraju w badanym okresie przeprowadził w Samorządowym Żłobku Nr 1 w Biłgoraju pięć kontroli (trzy w 2011 r. i dwie w 2012 r.). W wyniku jednej kontroli stwierdzono nieprawidłowości

⁶ Opisano w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia.

⁷ Zwany dalej UW w Lublinie.

w postaci śladów zapleśnienia sufitu w pomieszczeniu kuchennym, w wyniku pozostałych kontroli (w zakresie warunków higienicznych i zdrowotnych, żywności, pełnienia dyżuru wakacyjnego) nieprawidłowości nie stwierdzono.

Na wniosek „Junior” Spółki z o.o. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Biłgoraju przeprowadził 7 listopada 2012 r. kontrolę, a 9 listopada 2012 r. wydał decyzję, w której warunkowo zatwierdził do 8 lutego 2013 r. blok żywieniowy Spółki w zakresie żywienia zbiorowego zamkniętego. Wizytacja Spółki wykazała, że blok żywieniowy spełnia obowiązujące wymagania dotyczące wyposażenia i infrastruktury, jednak stwierdzono uchybienia w zakresie opracowania i wdrożenia zasad dobrej praktyki higienicznej i produkcyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 357-362, 406-445)

Rada Miasta Biłgoraj nie podjęła uchwały w sprawie wysokości i zasad ustalania dotacji celowej z budżetu gminy dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce. Z wyjaśnienia Burmistrza wynika, że Miasto nie planowało przekazywania takiej dotacji, w związku z czym przyjęcie uchwały było zbędne.

(dowód: akta kontroli str. 333, 499)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 podmiot, który utworzył żłobek, ustala statut żłobka, określając w szczególności: nazwę i miejsce prowadzenia żłobka, cele i zadania oraz sposób ich realizacji, warunki przyjmowania dzieci, zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka. Artykuł 75 ust. 1 powołanej ustawy stanowi, że żłobki działające na podstawie przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej stały się żłobkami w rozumieniu ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 z dniem wejścia w życie ww. ustawy, tj. z dniem 4 kwietnia 2011 r.

Rada Miasta Biłgoraj Uchwałą Nr LXIV/533/10 z dnia 29 października 2010 r. wydaną na podstawie art. 11 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁸ nadała statut Samorządowemu Żłobkowi Nr 1 w Biłgoraju, jednak w okresie od 4 kwietnia 2011 r. do 31 sierpnia 2012 r. (tj. do likwidacji żłobka) Rada Miasta nie nadała żłobkowi statutu na podstawie art. 11 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁹ do zadań wójta (burmistrza) należy m.in. przygotowanie projektów uchwał rady gminy (miasta). Burmistrz Miasta wyjaśnił, że przyczyną nieprzygotowania projektu uchwały była planowana likwidacja żłobka.

(dowód: akta kontroli str. 329-333, 486-492, 499)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwaga NIK dotyczy podjęcia przez Radę Miasta uchwały w sprawie wysokości opłaty za wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych po okresie dziewięciu miesięcy od wejścia w życie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zgodnie z wymogiem art. 33 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wysokość opłaty za wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych mających siedzibę na terenie Miasta Biłgoraj ustalono na kwotę 300 zł na mocy uchwały Rady Miasta Nr XIX/107/12 z dnia 27 stycznia 2012 r. Przyczyną podjęcia uchwały po

⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm. Uchylona z dniem 1 lipca 2011 r. Zwana dalej *ustawą o zakładach opieki zdrowotnej*.

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. Ustawa zwana dalej *ustawą o samorządzie gminnym*.

okresie dziewięciu miesięcy od wejścia w życie ustawy było przekazanie projektu uchwały Radzie Miasta przez Burmistrza w dniu 17 stycznia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 333, 493, 498)

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie UM Biłgoraj nie podejmował działań w celu promocji opiekunów dziennych.

(dowód: akta kontroli str. 315, 333, 447, 451, 454, 518-520)

Z informacji udzielonej kontrolerom przez Dyrektora Oddziału ZUS w Biłgoraju w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ wynika, że do ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego w badanym okresie w mieście Biłgoraju zgłoszono: jedną nianię (październik 2011 r.), dwie - od listopada 2011 r., trzy - od maja 2012 r.

Miasto poniosło wydatki na zadania związane z realizacją ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w dziale 853 – *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej* w rozdziale 85305 – *Żłobki* w 2011 r. w wysokości 417 tys. zł, a w I półroczu 2012 r. - 230 tys. zł. (odpowiednio w I połowie 2011 r. - 223 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 186-190, 448, 553-554)

Miasto w 2011 i 2012 r. (do 23 listopada) nie uzyskało dotacji celowych z budżetu państwa na podstawie art. 63 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 500-503)

Ustalone nieprawidłowości

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

1.4. Ustalanie opłat za pobyt dziecka w żłobkach i klubach dziecięcych oraz wynagrodzenia dziennych opiekunów

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Nr LXIV/534/10 z dnia 29 października 2010 r. Rada Miasta ustaliła opłaty za pobyt dzieci w Samorządowym Żłobku nr 1 w wysokości 10% i 15% najniższego wynagrodzenia za pracę, ustalonego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zróżnicowanie procentowe wynikało odpowiednio z pobierania lub niepobierania zasiłku rodzinnego na dziecko.

Opłata w tej części nie podlegała zwrotowi w sytuacji nieobecności dziecka w żłobku. Ponadto uchwała ustalała opłatę dzienną za wyżywienie dziecka w wysokości 4 zł. Opłata za wyżywienie, stanowiąca iloczyn stawki dziennej i liczby dni żywienia w miesiącu, była wnoszona za cały miesiąc razem z opłatą za pobyt, do 10-go dnia każdego miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 485)

Rada Nadzorcza Spółki „Junior” Spółka z o.o. w dniu 27 sierpnia 2012 r. ustaliła opłaty miesięczne za świadczenie usług prowadzonych przez Spółkę: za przedszkole niepubliczne – 150 zł, za żłobek niepubliczny – 200 zł.

(dowód: akta kontroli str. 70)

W latach 2011-2012 (I półrocze) rodzice (prawni opiekunowie) nie zalegali z wnoszeniem opłat za pobyt dzieci w Samorządowym Żłobku nr 1 w Biłgoraju.

(dowód: akta kontroli str. 504-507)

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

Przeciętny miesięczny koszt pobytu jednego dziecka w żłobku prowadzonym przez Miasto Biłgoraj kształtował się w minionym okresie na następującym poziomie: 1.290 zł w 2010 roku, 1.488 zł w I półroczu 2011 r., 1.390 zł w całym 2011 r. i 1.531 zł w I półroczu 2012 r. Przeciętna miesięczna wysokość wnoszonej przez rodziców opłaty za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Miasto wynosiła: w 2010 roku – 124 zł, w I półroczu 2011 r. – 170 zł, w całym 2011 r. – 147 zł oraz w I półroczu 2012 r. – 171 zł.

(dowód: akta kontroli str. 448)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie od 4 kwietnia 2011 r. do 31 sierpnia 2012 r. (tj. do likwidacji żłobka) Rada Miasta Biłgoraj nie podjęła, na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłaty oraz opłaty dodatkowej¹¹ za pobyt dziecka w Samorządowym Żłobku nr 1 w Biłgoraju oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

Uchwała Rady Miasta Nr LXIV/534/10 z dnia 29 października 2010 r. została podjęta na podstawie art. 34b ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, który został uchylony z dniem 4 kwietnia 2011 r. przez art. 66 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że przyczyną nieprzygotowania projektu uchwały na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 była planowana likwidacja żłobka.

(dowód: akta kontroli str. 485, 498)

1.5. Sprawowanie nadzoru nad działalnością żłobków i klubów dziecięcych w zakresie spraw administracyjnych i finansowych

Opis stanu
faktycznego

Burmistrz Miasta, na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, prowadził i publikował w Biuletynie Informacji Publicznej rejestr żłobków i klubów dziecięcych mających siedzibę na terenie miasta Biłgoraj. Rejestr zawierał informacje zgodne z wymogami art. 27 ust. 3 powołanej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 451-455)

UM Biłgoraj nie dokumentował czynności nadzoru nad Samorządowym Żłobkiem Nr 1 w Biłgoraju w latach 2011-2012 (do 23 listopada). Według wyjaśnień Burmistrza Żłobek był kontrolowany doraźnie, raz lub dwa razy w tygodniu przez pracowników Urzędu Miasta, jednak wizyty te nie były zapowiadane ani protokolowane, a ich celem było sprawdzenie bieżącego funkcjonowania żłobka.

(dowód: akta kontroli str. 315, 525)

W ramach procedury rejestracyjnej żłobka tworzonego przez spółkę „Junior” Sp. z o.o., w związku z art. 29 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, przed dokonaniem wpisu, przeprowadzono wizytację pomieszczeń przeznaczonych na działalność żłobka, w wyniku której stwierdzono, że w pomieszczeniach zapewnione są bezpieczne i higieniczne warunki wychowania i opieki nad dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 394)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

¹¹ O której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

1. W okresie od 4 kwietnia 2011 r. do 23 listopada 2012 r. (tj. do zakończenia kontroli) Rada Miasta Biłgoraj nie podjęła uchwały w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami, co stanowiło naruszenie art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Plan nadzoru jest podstawą do sprawowania nadzoru przez wójta, burmistrza lub prezydenta nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki.

Przewodniczący Rady Miasta wyjaśnił, że nie podjęto uchwały, ponieważ Burmistrz nie przedłożył projektu takiej uchwały Radzie. Burmistrz zobowiązał się do jak najszybszego przedstawienia Radzie projektu uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 333, 498-499)

2. W wydanym w dniu 28 sierpnia 2012 r. zaświadczeniu o dokonaniu wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych niezgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 podano formę organizacyjną opieki oraz jej nazwę.

W zaświadczeniu o wpisie w rubryce dotyczącej formy organizacyjnej opieki oraz jej nazwy podano firmę i siedzibę spółki, która była podmiotem prowadzącym żłobek. Nie podano formy organizacyjnej opieki (tj. żłobka) zgodnie z art. 2 ust. 1 powołanej ustawy oraz nie podano jej nazwy, która w § 1 ust. 1 statutu żłobka¹² brzmiała następująco *Niepubliczny Żłobek w Biłgoraju*.

(dowód: akta kontroli str. 392, 572-574)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwaga NIK dotyczy nadzoru nad działalnością Niepublicznego Żłobka w Biłgoraju.

Po dokonaniu wpisu do rejestru spółki „Junior” jako podmiotu prowadzącego żłobek, pracownik UM Biłgoraj dwukrotnie w dniach 4 i 24 października 2012 r. skontrolował żłobek w Biłgoraju nie stwierdzając uchybień.

Stwierdzono, że w dokumentach uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, tj. regulaminie organizacyjnym i statucie Żłobka, które weszły w życie z dniem 1 września 2012 r., znajdują się uregulowania niezgodne z wpisem do rejestru oraz ustawą o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3:

- niezgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w statucie określono, że Żłobkiem kieruje Zarząd, a nie dyrektor¹³,

- niezgodnie z wpisem do rejestru w § 4 regulaminu organizacyjnego określono, że organem, który utworzył żłobek jest Gmina Biłgoraj, a żłobek jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną Gminy Miejskiej Biłgoraj.

(dowód: akta kontroli str. 387-389, 392, 572-584)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność UM Biłgoraj w badanym obszarze.

¹² W art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 określono, że podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, ustala statut żłobka lub klubu dziecięcego, określając w szczególności nazwę i miejsce jego prowadzenia.

¹³ W § 13 regulaminu organizacyjnego prawidłowo określono, że Żłobkiem kieruje dyrektor.

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

2.1. Zainteresowanie programem „Maluch” w kontekście potrzeb gminy w zakresie instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz zgodnie z wymogami 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 3¹⁴ w okresie od kwietnia 2011 r. do czerwca 2012 r. UM Biłgoraj złożył do Wojewody Lubelskiego trzy sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Według sprawozdań w okresie od 4 kwietnia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. na terenie Miasta Biłgoraj funkcjonował jeden żłobek publiczny prowadzony przez gminę, posiadający 25 miejsc, w którym zatrudniano 10 osób, w tym jedną na stanowisku opiekuna i jedną na stanowisku pielęgniarki. Do żłobka przeciętnie uczęszczało od 20 do 23 dzieci¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 179-185)

W latach 2011-2012 (do 23 listopada) Burmistrz Miasta Biłgoraj złożył dwie oferty do Wojewody Lubelskiego w ramach konkursu ogłoszonego w trakcie realizacji Programu „Maluch”. Obydwie oferty zostały złożone w wyznaczonych terminach oraz zakwalifikowane do dofinansowania z budżetu państwa na kwoty kolejno 44.732 zł i 104.000 zł.

Pierwsza oferta została złożona 19 kwietnia 2011 r. Dotyczyła zmiany sposobu użytkowania pomieszczeń pralni z przeznaczeniem na pomieszczenia sali zajęć dla dzieci w Żłobku nr 1 w Biłgoraju, przy ul. Przemysłowej 50. Zakres rzeczowy zadania obejmował wygospodarowanie i urządzenie oraz wyposażenie w niezbędny sprzęt nowej sali dla dzieci. Całościowy koszt zaplanowano na 96.717,64 zł, wnioskowano o dofinansowanie w formie dotacji celowej w kwocie 44.732 zł, (pozostałą część w kwocie 51.985,64 zł miały stanowić środki własne gminy). Okres realizacji zadania określono od 4 lipca do 26 sierpnia 2011 r. W nowej sali przewidziano uruchomienie z dniem 1 września 2011 r. 10 miejsc opieki nad dziećmi. Zaplanowano także zatrudnienie dwóch opiekunów.

Drugą ofertę złożono 15 czerwca 2012 r., a następnie po uzupełnieniu¹⁶ – 6 lipca 2012 r. Dotyczyła ona adaptacji i wyposażenia pomieszczeń na organizację nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi w tym samym Żłobku nr 1 w Biłgoraju, przy ul. Przemysłowej 50. W stosunku do poprzedniej oferty rozszerzono zakres rzeczowy zadania, który obejmował wygospodarowanie i urządzenie oraz wyposażenie w niezbędny sprzęt dwóch sal dla 20 dzieci w wieku do 3 lat. Całościowy koszt zaplanowano na 272.000 zł, wnioskowano o dofinansowanie w formie dotacji celowej w kwocie 104.000 zł. Pozostała kwota zadania miała być finansowana ze środków własnych gminy - 158.000 zł oraz innych źródeł, tj. środków partnera zewnętrznego (według umowy partnerskiej) – spółki prawa handlowego „Junior” sp. z o.o., której jedynym udziałowcem było Miasto Biłgoraj - 10.000 zł. Okres realizacji zadania przyjęto od 1 sierpnia do 30 listopada 2012 r.

¹⁴ Dz. U. Nr 173, poz. 1035

¹⁵ W okresie od 4/04 do 30/09/2011 – 23, od 1/10 do 31/12/2011 – 20, od 1/01 do 30/06/2012 – 21.

¹⁶ Zmiany dotyczyły m.in.: dołączenia upoważnienia dla Skarbnika, zmiany nazwy zadania, zakwalifikowania wydatków na nowe wyposażenie jako wydatków bieżących.

Uruchomienie dwóch nowych sal dla 20 dzieci zaplanowano z dniem 17 grudnia 2012 r. Przewidziano także zatrudnienie czterech osób.

Zgodnie z warunkami konkursów¹⁷, Gmina Biłgoraj złożyła po zakwalifikowaniu dwóch ofert, w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia wyników, oświadczenia o przyjęciu dotacji oraz inne dokumenty potrzebne do zawarcia porozumienia w sprawie dotacji (uaktualnione kosztorysy realizacji zadania).

(dowód: akta kontroli str. 17-153)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych dotyczących okresu od 4 kwietnia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. Gmina Biłgoraj nie wykazywała niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca w żłobkach na terenie Gminy, mimo że takie zapotrzebowanie zostało przez Gminę oszacowane na 50 miejsc.

W trzech jednostkowych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych dotyczących okresu od 4 kwietnia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., sporządzonych przez UM Biłgoraj i przekazanych do UW w Lublinie w listopadzie 2011 r., styczniu, lutym i lipcu 2012 r. wykazano, że nie istnieje na terenie gminy Biłgoraj niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w instytucjach opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 na 30 września i 31 grudnia 2011 r. oraz 30 czerwca 2012 r. Jednak w dwóch ofertach na konkurs złożonych przez Burmistrza Miasta Biłgoraj 19 kwietnia 2011 r. i 15 czerwca 2012 r. określono szacowane niezaspokojone zapotrzebowanie na liczbę miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 we wszystkich formach na 50 miejsc, a liczbę dzieci oczekujących na miejsce w żłobku na 10.

Z wyjaśnień Burmistrza Miasta wynikało, że dyrektor żłobka nie wykazywała zapotrzebowania na dodatkowe miejsca, gdyż w żłobku wszystkie zgłaszane dzieci były przyjmowane na bieżąco. Jednocześnie UM Biłgoraj był w posiadaniu informacji uzyskanych od dyrektorów przedszkoli, że co roku nie przyjmowano do przedszkoli dzieci w wieku 2,5 – 3 lat ze względu na brak miejsc i takich dzieci oczekujących na miejsce w przedszkolach corocznie było około 50. W związku z tym powstał pomysł, aby w budynku żłobka utworzyć dodatkowy oddział dla dzieci starszych w wieku od 2,5 do 3 lat.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 179-185, 334)

2. W sprawozdaniu rzeczowo-finansowym za okres od 4 kwietnia do 30 września 2011 r. nieprawidłowo podano przeciętne koszty związane z pobytem dziecka w żłobku (obliczane jako iloraz sumy poniesionych w okresie sprawozdawczym kosztów bieżących i przeciętnej liczby miejsc).

Przeciętne koszty związane z pobytem dziecka w żłobku w powyżej wskazanym okresie zaniżone zostały o kwotę 6.290 zł, tj. zamiast kwoty 7.548 zł, podano 1.258 zł. Wynikało to z podania kwoty w ujęciu miesięcznym, a nie za cały okres sprawozdawczy (6 miesięcy).

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 179-185, 316-321)

3. Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 złożono z naruszeniem terminów określonych w § 3 ust. 1 oraz § 4 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 3.

¹⁷ Określonymi w 2011 r. w ogłoszeniu (pkt VII. Termin i warunki dofinansowania realizacji zadania) i w 2012 r. w Regulaminie konkursu stanowiącym załącznik do ogłoszenia o konkursie (punkt 7.3.3.).

Ostateczne sprawozdanie za okres od 4 kwietnia do 30 września 2011 r. złożono 9 listopada 2011 r., tj. 20 dni po wymaganym terminie, sprawozdanie za okres od 1 października do 31 grudnia 2011 r. - 21 lutego 2012 r., tj. 32 dni po wymaganym terminie, a sprawozdanie za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. - 24 lipca 2012 r., tj. dziewięć dni po wymaganym terminie. Naruszenie terminów wynikało z poprawiania w sprawozdaniach błędów, wykazywanych przez UW w Lublinie.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 179-185, 316-321)

2.2. Udział w Programie „Maluch”

Opis stanu
faktycznego

Do dnia 23 listopada 2012 r. Miasto Biłgoraj nie zawarło żadnego porozumienia z Wojewodą Lubelskim w sprawie wsparcia finansowego na realizację zadań w ramach Programu „Maluch”. Powodem niezawarcia porozumienia w 2011 r. (po ogłoszeniu listy zakwalifikowanych ofert na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej¹⁸ w dniu 18 maja 2011 r.) była rezygnacja z ubiegania się o dotację złożona przez Burmistrza Miasta w piśmie z dnia 11 lipca 2011 r.

Przyczyną niezawarcia drugiego porozumienia do dnia 23 listopada 2012 r. (po ogłoszeniu listy zakwalifikowanych ofert na stronie internetowej MPiPS w dniu 3 sierpnia 2012 r.) były wątpliwości UW w Lublinie dotyczące przyznania dotacji wynikające stąd, że Miasto Biłgoraj z dniem 31 sierpnia 2012 r. zlikwidowało prowadzony żłobek samorządowy, a opiekę nad dziećmi przejął żłobek prowadzony przez Spółkę Junior” Spółka z o.o. (której właścicielem było Miasto Biłgoraj).

Według informacji Tomasza Włodka, dyrektora Wydziału Polityki Społecznej UW w Lublinie, udzielonych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK, termin podpisania porozumienia z Miastem Biłgoraj uzależniony był od wydania decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2012 r. oraz stanowiska MPiPS w sprawie wątpliwości, które pojawiły się po likwidacji przez Gminę Biłgoraj Samorządowego Żłobka Nr 1 i powołania Spółki „Junior”. Dyrektor stwierdził m.in., że:

- decyzja Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na 2012 r. została wydana 12 października 2012 r., a decyzja Wojewody Lubelskiego w sprawie zmian w budżecie (część 85/06) na 2012 rok w dniu 9 listopada 2012 r.;
- w związku ze zmianą podmiotu prowadzącego żłobek, wystąpiono do MPiPS z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości zawarcia porozumienia z Miastem Biłgoraj w sytuacji, gdy zmienił się podmiot prowadzący żłobek (pismo z dnia 30 października 2012 r.);
- MPiPS wydało opinię¹⁹, że nie jest możliwe udzielenie dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 spółce komunalnej, np. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej przez gminę,
- mając na uwadze stan faktyczny i prawny oraz kierując się opinią MPiPS Wojewoda Lubelski odstąpił od zawarcia porozumienia z Gminą Miastem Biłgoraj.

W związku z niezawarciem porozumień Miasto Biłgoraj do dnia 23 listopada 2012 r. nie otrzymało od UW w Lublinie środków dotacji celowej na realizację Programu „Maluch”.

¹⁸ Zwanym dalej MPiPS.

¹⁹ Pismo z dnia 15 listopada 2012 r., znak: DSR-III-074-2-40-MK/140/12.

(dowód: akta kontroli str. 17-153, 191, 526-529)

Zadanie pn. „Adaptacja i wyposażenie pomieszczeń żłobka w Biłgoraju przy ulicy Przemysłowej 50 na organizację nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi” było w trakcie kontroli w listopadzie 2012 r. realizowane przez Miasto Biłgoraj. W dniu 25 września 2012 r. zawarto umowę z wykonawcą. Zgodnie z umową termin wykonania przedmiotu zamówienia ustalono na dzień 7 grudnia 2012 r., a wynagrodzenie wykonawcy na kwotę 198.824,06 zł. W stosunku do złożonej oferty realizacja zadania została wydłużona o 7 dni (planowano do 30/11/2012), jednak termin wykonania nie wykroczył poza planowany termin uruchomienia dwóch nowych sal dla 20 dzieci (17/12/2012). Umowna kwota wynagrodzenia była o 73.175,94 zł niższa niż zaplanowana w ofercie.

(dowód: akta kontroli str. 17-153, 329-333, 508-524)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2012 r. oferta w ramach Programu „Maluch”, dotycząca adaptacji pomieszczeń na sale zajęć dla dzieci w żłobku, została złożona (15 czerwca 2012 r.) 20 dni po podjęciu przez Radę Miasta Biłgoraj (25 maja 2012 r.) uchwały o likwidacji Żłobka Samorządowego Nr 1 w Biłgoraju z dniem 31 sierpnia 2012 r. Zaplanowany w ofercie okres realizacji zadania (sierpień- listopad 2012 r.) obejmował tylko ostatni miesiąc funkcjonowania żłobka prowadzonego przez gminę (sierpień 2012 r.), a do dnia złożenia oferty założona przez Miasto Biłgoraj spółka Junior” Spółka z o.o. nie zarejestrowała żłobka (żłobek zarejestrowany został 28 sierpnia 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 32-78, 329-333, 530-532, 556-569)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność UM Biłgoraj w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. przedłożenie Radzie Miasta Biłgoraj projektu uchwały w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami,
2. rzetelne sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz przekazywanie ich do Wojewody Lubelskiego w obowiązujących terminach,
3. uwzględnianie danych określonych w art. 30 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 przy wydawaniu zaświadczeń o wpisie do rejestru żłobków i klubów dziecięcych.

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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia 18 marca 2013 r.

Kontrolerzy
Janusz Gosik
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Adam Pęziół

Przemysław Fidecki
główny specjalista kontroli państwowej