



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.2.14.2024

Pan
Damian Obrusznik
p.o. Dyrektor
Gminny Zarząd Oświaty w Strzelcach Opolskich
ul. Marka Prawego 21
47-100 Strzelce Opolskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/002 - Bezpieczeństwo podopiecznych placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech prowadzonych na terenie województwa opolskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Zarząd Oświaty w Strzelcach Opolskich, ul. Marka Prawego 21, 47-100 Strzelce Opolskie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Damian Obrusznik, pełniący obowiązki Dyrektora Gminnego Zarządu Oświaty w Strzelcach Opolskich ² , od 1 września 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Marzenna Staroszczyk, Dyrektor Gminnego Zarządu Oświaty, od 2 września 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań w zakresie organizacji opieki nad dziećmi do lat trzech 2. Nadzór nad działalnością żłobków i klubów dziecięcych
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce) z uwzględnieniem okresu wcześniejszego, jeżeli ma związek z zakresem kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Piotr Mastalerz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/99/2024 z 17 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: GZO lub Gminny Zarząd Oświaty.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gminny Zarząd Oświaty realizował w imieniu Burmistrza Strzelc Opolskich⁵ nadzór nad żłobkami i klubem dziecięcym w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki oraz zgodności danych zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych⁶ ze stanem faktycznym, o których mowa w art. 54 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3⁷. Jednakże kontrole przeprowadzono bez zachowania wymaganej częstotliwości określonej w Planie nadzoru przyjętym przez Radę Miejską uchwałą nr XLIV/367/2018 z 28 lutego 2018 r.⁸ w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi.

W wyniku przeprowadzonych kontroli pracownicy GZO podejmowali czynności sprawdzające, o których mowa w art. 57 ust. 4 ustawy o żłobkach, mające na celu zbadanie, czy i w jakim zakresie nadzorowane podmioty realizowały zalecenia pokontrolne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań w zakresie organizacji opieki nad dziećmi do lat trzech

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska w Strzelcach Opolskich¹⁰ podjętymi uchwałami¹¹ powierzyła Gminnemu Zarządowi Oświaty realizację ustawowego obowiązku sprawowania, w imieniu Burmistrza, nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi, działającymi na terenie gminy Strzelce Opolskie¹², w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki oraz zgodności danych zawartych w Rejestrze ze stanem faktycznym.

W obowiązującym Statucie jednostki przewidziane zostały ponadto zadania obejmujące: a/ zapewnienie obsługi finansowej Żłobka, b/ organizowanie i obsługę konkursów na dyrektora Żłobka, c/ prowadzenie akt osobowych dyrektora Żłobka.

(akta kontroli str. 29-43, 68)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Burmistrz.

⁶ Dalej: Rejestr.

⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 338, ze zm. Dalej: ustawa o żłobkach.

⁸ Uchwała nr XLIV/367/2018 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi, dziennymi opiekunami, podmiotami zatrudniającymi dziennych opiekunów oraz osobami fizycznymi prowadzącymi na własny rachunek działalność dziennego opiekuna. Dalej: Plan nadzoru.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: Rada Miejska.

¹¹ Uchwała Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich: 1/ Nr XXV/197/2016 z dnia 28 września 2016 r. w sprawie likwidacji Gminnego Zarządu Oświaty i Wychowania w Strzelcach Opolskich i utworzenia Gminnego Zarządu Obsługi Jednostek, 2/ Nr XXXVI/292/2017 z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Zarządu Obsługi Jednostek, 3/ Nr XV/153/2019 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Zarządu Obsługi Jednostek, 4/ Nr XXV/233/2020 z dnia 29 lipca 2020 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Zarządu Obsługi Jednostek, 5/ Nr LXII/493/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany nazwy i statutu jednostki organizacyjnej gminy Strzelce Opolskie, 6/ Nr LXXII/577/2023 z dnia 27 września 2023 r. zmieniająca Uchwałę Nr LXII/493/2022 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany nazwy i statutu jednostki organizacyjnej gminy Strzelce Opolskie. Dalej: uchwała w sprawie GZO lub Statut.

¹² Dalej: Gmina.

W objętym kontrolą okresie w GZO obowiązywał regulamin organizacyjny¹³, zgodnie z którym do zadań Działu Oświatowo-Organizacyjnego należało m.in. dokonywanie analizy potrzeb i możliwości Gminy Strzelce Opolskie w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 oraz wykonywanie czynności nadzoru w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki przez żłobki i kluby dziecięce. Do zadań Działu Ekonomicznego należało natomiast m.in. wykonywanie czynności z zakresu rachunkowości w Żłobkach i kontrola dysponowania środkami finansowymi. Przedmiotowe zadania powierzono pracownikom GZO w formie pisemnych zakresów obowiązków.

(akta kontroli str. 8-28)

14 stycznia 2021 r. Burmistrz wydał pozytywną opinię¹⁴ w sprawie spełnienia wymagań sanitarno-lokalowych przez klub dziecięcy. W ramach prowadzonego postępowania, na podstawie zarządzenia Burmistrza w sprawie dokonania oceny spełnienia wymagań dla klubu dziecięcego¹⁵, upoważnieni pracownicy GZO dokonali w trakcie wizytacji w dniu 29 grudnia 2020 r. oceny spełnienia przez klub dziecięcy wymagań sanitarno-lokalowych, o których mowa w art. 25 ust. 2a pkt 2 ustawy o żłobkach. W ramach podjętych czynności stwierdzono, że podmiot ten spełniał warunki sanitarno-lokalowe, o których mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy¹⁶ m.in. w zakresie: wymaganej powierzchni i wysokości pomieszczeń przeznaczonych na zbiorowy pobyt dzieci. Ustalono także, że w pomieszczeniach przeznaczonych do sprawowania opieki nad dziećmi do lat trzech podłoga i ściany były wykonane tak, aby było możliwe łatwe utrzymanie czystości, możliwym było przypisanie pościeli i leżaka do konkretnego dziecka, a w pomieszczeniach zapewniono temperaturę co najmniej 20°C. Podopiecznym umożliwiono dostęp do miski ustępowej oraz urządzeń sanitarnych, liczba nocników odpowiadała liczbie dzieci, sprzęt i środki utrzymania czystości były zabezpieczone przed dostępem dzieci, meble dostosowane do wymagań ergonomii, a wyposażenie posiadało wymagane atesty.

(akta kontroli str. 287-333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W wewnętrznych uregulowaniach jednostki prawidłowo przypisano powierzone jej zadania w zakresie nadzoru nad żłobkami i klubem dziecięcym.

W GZO przeprowadzone zostało jedno postępowanie w zakresie oceny spełnienia wymagań sanitarno-lokalowych przez klub dziecięcy. Podjęte czynności umożliwiły wydanie przez Burmistrza pozytywnej opinii dotyczącej spełnienia ww. wymagań, o której mowa w ustawie o żłobkach.

¹³ Zarządzenie nr 5/10/2019 Dyrektora Gminnego Zarządu Obsługi Jednostek z dnia 31 października 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego z siedzibą w Strzelcach Opolskich ze zm.

¹⁴ Opinia Burmistrza Strzelec Opolskich nr 1/2021 dotycząca spełnienia wymagań sanitarno-lokalowych w klubie dziecięcym z dnia 14 stycznia 2021 r.

¹⁵ Zarządzenie Nr 220/2020 Burmistrza Strzelec Opolskich z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie upoważnienie do dokonania oceny spełnienia wymagań sanitarno-lokalowych niepublicznego Klubu Dziecięcego „Puchatek” w Strzelcach Opolskich.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 72.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Nadzór nad działalnością żłobków i klubów dziecięcych

W Planie nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi Rada Miejska w Strzelcach Opolskich wskazała, zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o żłobkach, m.in. zadania nadzoru w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki przez żłobki i kluby dziecięce oraz w zakresie zgodności danych zawartych w Rejestrze ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 68)

Plan ten nie obejmował jednak obszaru, o którym mowa w art. 54 ust. 2 pkt 3 ustawy o żłobkach, tj. nadzoru w zakresie wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku i klubie dziecięcym.

Dyrektor wyjaśnił, że *Gminny Zarząd Oświaty (...) nie ma i nie miał w zakresie swojej statutowej działalności kontroli wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym (...). Jednakże z racji sprawowania bezpośredniej kontroli finansowej nad bieżącą działalnością m.in. Żłobka gminnego oraz obsługi tejże jednostki w zakresie finansowo-księgowym, kontrola wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku jest sprawowana podczas wykonywania ww. czynności.*

(akta kontroli str. 68, 415)

Plan nadzoru zakładał kontrolę - raz na dwa lata - w zakresie sprawdzenia warunków i jakości sprawowanej opieki oraz - co roku - w zakresie zgodności danych w Rejestrze ze stanem faktycznym. Pracownicy GZO w okresie objętym kontrolą przeprowadzili ww. kontrole w czterech żłobkach niepublicznych, klubie dziecięcym i żłobku publicznym. Nie zachowano jednak wymaganej Planem nadzoru częstotliwości takich czynności, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z wymogiem art. 56 ust. 1 ustawy o żłobkach, czynności nadzorczych dokonali upoważnieni pracownicy GZO¹⁷. Kontrolowane podmioty nie zgłosiły zastrzeżeń do dokonanych ustaleń.

(akta kontroli str. 66-244)

W wyniku przeprowadzonych kontroli, w protokołach kontroli formułowane były zalecenia. W celu weryfikacji, czy i w jakim zakresie te zalecenia były realizowane, pracownicy GZO podejmowali czynności sprawdzające, o których mowa w art. 57 ust. 4 ustawy o żłobkach. Zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane przez podmioty objęte nadzorem.

(akta kontroli str. 89-92, 110, 128, 146)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Kontrole w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki przez żłobki i klub dziecięcy oraz w zakresie zgodności danych zawartych w Rejestrze ze stanem faktycznym, były przeprowadzane bez zachowania częstotliwości, określonej w Planie nadzoru.

Zgodnie z § 1 ust. 2 Planu nadzoru kontrola w żłobkach i klubie dziecięcym w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki winna się odbywać raz na dwa lata a kontrola w zakresie zgodności danych zawartych w Rejestrze ze stanem faktycznym raz w roku (§ 2 ust. 1 lit. b Planu nadzoru).

(akta kontroli str. 68)

¹⁷ Badaniem objęto dokumentację z przeprowadzonych kontroli z w latach 2021-2024 (do 15 września).

W badanym okresie kontrolę żłobka publicznego w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki przeprowadzono w 2023 r., a poprzednią w 2020 r. w związku z czym nie zachowano wymaganej częstotliwości kontroli, tj. co dwa lata.

Kontrolę trzech niepublicznych żłobków i klubu dziecięcego w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki przeprowadzono w 2021 r. i 2024 r., tj. raz na trzy lata, a nie jak wymagał Plan nadzoru, raz na dwa lata.

W latach 2021-2024 kontrole w żłobkach i klubie dziecięcym w zakresie zgodności danych zawartych w Rejestrze ze stanem faktycznym przeprowadzano każdego roku z wyjątkiem 2023 r., w związku z czym również nie zachowano wymaganej częstotliwości kontroli, tj. raz w roku.

(akta kontroli str. 57, 66-67)

Dyrektor wyjaśnił, że (...) sformułowanie „raz na dwa lata” oznacza (wg Poradni Językowej Uniwersytetu Łódzkiego), że jakieś wydarzenie ma miejsce raz w ciągu dwóch lat, a następnie powtarza się, również raz, w kolejnych okresach dwuletnich. Również w tym przypadku częstotliwość kontroli warunków jest zachowana licząc od dnia uchwały (...). Jeżeli chodzi o kontrolę w zakresie zgodności danych (...) jedynie kontrole w roku 2023 nie odbyły się zgodnie z planem. (...), jednak z powodu dużej liczby zadań związanych z pozyskiwaniem środków zewnętrznych, (...) zostały one odłożone na styczeń 2024 roku.

(akta kontroli str. 388-389, 422)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nie sposób przyjąć prezentowane w wyjaśnieniach stanowisko w zakresie rozumienia zwrotu *raz na dwa lata*. Według NIK, wyznacznikiem początku biegu nowego okresu dwuletniego jest data przeprowadzenia ostatniej kontroli, a nie data podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia Planu nadzoru. W przypadku, w którym kontrola została przeprowadzona w 2021 r. okres dwuletni wyznaczony na przeprowadzenie kolejnej kontroli upłynął z dniem 31 grudnia 2023 r. i w tym terminie GZO była zobowiązana do przeprowadzenia kolejnej kontroli.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą upoważnieni pracownicy GZO przeprowadzali kontrole żłobków i klubu dziecięcego w zakresie sprawowanego nadzoru warunków i jakości świadczonej opieki przez żłobki i kluby dziecięce oraz w zakresie zgodności danych zawartych w Rejestrze ze stanem faktycznym. Czynności nadzorcze nie zostały jednak przeprowadzone z częstotliwością określoną w Planie nadzoru.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie skutecznych działań w celu realizowania zadań nadzoru z częstotliwością wymaganą Planem nadzoru.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Opole, 12 grudnia 2024 r.

Kontroler
Piotr Mastalerz

Specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
p.o. Wicedyrektor
Janusz Madej

/ - /

.....
podpis