



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W OPOLU

LOP.411.2.6.2024

Pani
Sabina Nowosielska
Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle
Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle
ul. Piramowicza 32
47-200 Kędzierzyn-Koźle

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/24/002/LOP - Bezpieczeństwo podopiecznych placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 prowadzonych na terenie województwa opolskiego

II. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle, ul. Piramowicza 32, 47-200 Kędzierzyn-Koźle ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sabina Nowosielska, Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle od 22 listopada 2018 r. ²
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	Agnieszka Broszczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/95/2024 z 3 października 2024 r. (akta kontroli str. 1, 331-334)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent miasta.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent miasta prawidłowo prowadziła i publikowała rejestr żłobków i klubów dziecięcych⁵. Rejestr ten prowadzony był przy użyciu systemu teleinformatycznego, a wymaganego wpisu dokonano w terminie siedmiu dni od daty wpływu wniosku, zgodnie z art. 30a ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁶. Podmiotowi wpisanemu do rejestru wydano stosowne zaświadczenie.

W latach 2021-2024 Gmina Kędzierzyn-Koźle⁷ udzieliła dotacji celowych na dzieci objęte opieką podmiotom prowadzącym trzy żłobki i jeden klub dziecięcy, w łącznej kwocie 3 493 tys. zł⁸.

Kontrolowana jednostka prawidłowo realizowała obowiązki sprawozdawcze wynikające z art. 64 ust. 2 ustawy o żłobkach.

Czynności nadzorcze prowadzone były zgodnie z przyjętym uchwałą Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle⁹ z 31 sierpnia 2011 r. planem nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi, na podstawie upoważnień udzielonych pracownikom Urzędu przez Prezydent miasta. Brak przeprowadzenia kontroli w 2022 r. w jednym z podmiotów ujętych w planie związany był z remontem tej placówki i przeniesieniem żłobka do siedziby tymczasowej.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość w zakresie braku sporządzenia stosownego projektu uchwały Rady Miasta dotyczącego planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi, uwzględniającego zmiany przepisów ustawy o żłobkach, polegające na doprecyzowaniu szczegółowego zakresu tego nadzoru, celem przedłożenia Radzie Miasta. Projekt uchwały uwzględniający zmiany przepisów został przekazany do Przewodniczącego Rady Miasta pismem z 20 listopada 2024 r., w celu wprowadzenia go do porządku obrad właściwych komisji stałych oraz sesji Rady Miasta w grudniu 2024 r.

Prezydent miasta nie skorzystała też z możliwości zastosowania środków nadzorczych, mimo stwierdzenia w wyniku przeprowadzanych corocznie kontroli w publicznym Żłobku nr 3 w Kędzierzynie-Koźlu okoliczności wskazujących na brak pełnego spełnienia standardów dotyczących sprawowanej opieki.

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

⁵ Dalej: Rejestr.

⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 338, ze zm. Dalej: ustawa o żłobkach.

⁷ Dalej: Gmina.

⁸ Dotacje przekazane do września 2024 r.

⁹ Dalej: Rada Miasta.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu¹¹ zadania Gminy wynikające z ustawy o żłobkach realizowane były przez Wydział Oświaty i Wychowania.

Zadania te zostały uwzględnione w zakresach zadań, obowiązków uprawnień i odpowiedzialności pięciu pracowników ww. wydziału, którzy pisemnie potwierdzili ich przyjęcie. Do obowiązków Kierownika Wydziału należało planowanie i organizacja pracy kierowanej komórki organizacyjnej Urzędu oraz nadzór nad terminowym i prawidłowym pod względem merytorycznym oraz formalno-prawnym załatwianiem spraw. Pracownicy realizujący powyższe zadania legitymowali się dyplomami ukończenia studiów wyższych.

Ww. pracownikom Wydziału zapewniono udział w specjalistycznych szkoleniach, m.in.:

- w zakresie prawa oświatowego i edukacji,
- dotyczących zakładania, prowadzenia, finansowania, nadzoru i kontroli, a także funkcjonowania żłobków i klubów dziecięcych,
- obejmujących tematykę związaną z rodzinnym kapitałem opiekuńczym w żłobkach, wdrożeniem w gminach i podmiotach prywatnych mechanizmów obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna,
- w zakresie zmian w żłobkach, w klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów wprowadzonych ustawą z 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka „Aktywny rodzic”.

(akta kontroli str. 13-31, 260-273)

1.2. W okresie objętym kontrolą Prezydent miasta, zgodnie z art. 27 ustawy o żłobkach, prowadziła i publikowała rejestr żłobków i klubów dziecięcych przy użyciu systemu teleinformatycznego¹². W rejestrze tym ujęto siedem żłobków oraz jeden klub dziecięcy¹³, a zamieszczone w nim informacje były zgodne ze stanem faktycznym. Dane te udostępniono również na stronie podmiotowej Urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej.

(akta kontroli str. 13-17, 513-515, 539-541)

W badanym okresie do Urzędu wpłynął jeden wniosek o wpis do rejestru niepublicznego żłobka „Kraina Malucha”. Wniosek ten zawierał wymagane elementy wyszczególnione w art. 28 ust. 1 ustawy o żłobkach. Zgodnie z art. 30 ww. ustawy Prezydent miasta wydała zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru, które zawierało wszystkie wymagane elementy. Wpis do rejestru został

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Wprowadzonego zarządzeniem Nr 393/Or/2019 Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 2 października 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle (wraz z późniejszymi zmianami) oraz Zarządzeniem Nr 78/Or/2024 Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 2 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle.

¹² Portalu Informacyjno-Usługowego Emp@tia.

¹³ Stan na 23 października 2024 r.

dokonany w terminie określonym w art. 30a ust. 2 ustawy. Podmiotowi prowadzącemu ww. żłobek umożliwiono dostęp do systemu teleinformatycznego w zakresie dotyczącym dokonywania zmian danych i informacji, o których mowa w art. 27 ust. 4 pkt 5, 6, 8 i 10-14 ustawy o żłobkach oraz sporządzania i przekazywania sprawozdań z zakresu opieki nad dziećmi.

(akta kontroli str. 13-17, 32-114, 513-515)

1.3. Stosownie do art. 60 ustawy o żłobkach, Gmina udzieliła dotacji celowych dla żłobków i klubów dziecięcych w łącznej kwocie: a/ w 2021 r. – 834 195,00 zł¹⁴, b/ w 2022 r. – 1 000 960,00 zł¹⁵, c/ w 2023 r. – 977 190,00 zł¹⁶ oraz d/ w 2024 r. (do września) – 680 705,00 zł¹⁷.

Zasady przyznawania takich dotacji zostały określone w Uchwale Nr LXIII/614/18 Rady Miasta z dnia 30 października 2018 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy. Zgodnie z ww. uchwałą ustalona wysokość dotacji celowej udzielanej przez Gminę podmiotom wymienionym w art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o żłobkach, prowadzącym żłobek lub klub dziecięcy, wynosiła za okres miesiąca:

a/ 450 zł na każde dziecko objęte opieką w czasie co najmniej 5 godzin,

b/ 470 zł – w czasie co najmniej 6 godzin,

c/ 490 zł – w czasie co najmniej 7 godzin,

d/ 510 zł – w czasie co najmniej 8 godzin,

e/ 530 zł – w czasie co najmniej 9 godzin,

f/ 550 zł – w czasie co najmniej 10 godzin.

Dotacja ulegała zwiększeniu o 30% na każde dziecko niepełnosprawne lub poniżej jednego roku życia.

Zgodnie z §3 uchwały podmioty ubiegające się o przyznanie dotacji celowej na dany rok budżetowy, składają Prezydentowi miasta, nie później niż do 31 sierpnia roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, wnioszek według wzoru stanowiącego załącznik do uchwały. Przekazywanie dotacji następuje w transzach miesięcznych w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą a podmiotami ubiegającymi się o przyznanie dotacji. Ostateczne rozliczenie dotacji następuje w terminie do 15 stycznia roku następnego po udzieleniu dotacji. Dotacja może być również przyznana na dzieci zamieszkałe na terenie innej gminy niż Gmina na zasadach określonych w porozumieniu zawartym pomiędzy tymi gminami (§5 uchwały).

(akta kontroli str. 2-10)

¹⁴ W tym dla: a/ Żłobka Centrum Medyczno-Opiekuńcze Inparco – 302 990,00 zł, b/ Centrum Wczesnej Edukacji i Rozwoju Niepubliczny Żłobek „Wesoła Gromadka” – 350 990,00 zł, c/ Niepublicznego Żłobka „Kraina Malucha” – 106 865,00 zł, d/ Fundacji Wychowanie dla Pokoju – Klub Dziecięcy „Dziupla Wiewiórki” – 73 350,00 zł.

¹⁵ W tym dla: a/ Żłobka Centrum Medyczno-Opiekuńcze Inparco – 454 575,00 zł, b/ Centrum Wczesnej Edukacji i Rozwoju Niepubliczny Żłobek „Wesoła Gromadka” – 343 710,00 zł, c/ Niepublicznego Żłobka „Kraina Malucha” – 132 495,00 zł, d/ Fundacji Wychowanie dla Pokoju – Klub Dziecięcy „Dziupla Wiewiórki” – 70 180,00 zł.

¹⁶ W tym dla: a/ Żłobka Centrum Medyczno-Opiekuńcze Inparco – 450 945,00 zł, b/ Centrum Wczesnej Edukacji i Rozwoju Niepubliczny Żłobek „Wesoła Gromadka” – 338 085,00 zł, c/ Niepublicznego Żłobka „Kraina Malucha” – 130 570,00 zł, d/ Fundacji Wychowanie dla Pokoju – Klub Dziecięcy „Dziupla Wiewiórki” – 57 590,00 zł.

¹⁷ W tym dla: a/ Żłobka Centrum Medyczno-Opiekuńcze Inparco – 353 320,00 zł, b/ Centrum Wczesnej Edukacji i Rozwoju Niepubliczny Żłobek „Wesoła Gromadka” – 255 265,00 zł, c/ Niepublicznego Żłobka „Kraina Malucha” – 37 950,00 zł, d/ Fundacji Wychowanie dla Pokoju – Klub Dziecięcy „Dziupla Wiewiórki” – 34 170,00 zł.

1.4. W latach objętych kontrolą Prezydent miasta nie wydała żadnej opinii w sprawie spełnienia przez klub dziecięcy wymogów sanitarno-lokalowych, tj. o której mowa w art. 25 ust. 2a pkt 2 ustawy o żłobkach.

(akta kontroli str. 2-5)

1.5. W kontrolowanym okresie w Urzędzie podejmowano działania w celu uzyskania dodatkowych środków finansowych z przeznaczeniem na zapewnienie opieki lub poprawę stanu bezpieczeństwa w placówkach sprawujących opiekę nad dziećmi do lat trzech. I tak Gmina:

a/ pozyskała dotację celową z budżetu państwa, przeznaczoną na wsparcie kadr zatrudnionych w żłobkach (dofinansowanie wynagrodzeń w postaci dodatku motywacyjnego oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w samorządowych instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na lata 2024-2027) - kwota wnioskowana wyniosła 554 811,00 zł¹⁸, a udzielone wsparcie 251 296,78 zł (45,29% realizacji)¹⁹;

b/ uzyskała środki z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu na zadanie „Żłobek dla malucha szansą na powrót rodzica do pracy” w ramach umowy z 8 kwietnia 2019 r. – kwota wnioskowana wyniosła 1 013 326,80 zł, a udzielone wsparcie 827 314,76 zł (100% realizacji umowy)²⁰; projekt zakładał utworzenie 50 nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 w Publicznym Żłobku nr 3 w Kędzierzynie-Koźlu oraz zatrudnienie czterech opiekunów i pomocy kuchennej, a także zakup wyposażenia, pomocy i zabawek; w ramach tych środków wsparciem objęto 66 osób opiekujących się dziećmi do lat 3, utworzono 50 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, a liczba osób, które powróciły na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem/wychowaniem dziecka lub utrzymały zatrudnienie po opuszczeniu programu, wyniosła 66;

c/ pozyskała dofinansowania w ramach programu Maluch Plus na utworzenie 41 nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 w Żłobku nr 10 przy ul. Kazimierza Wielkiego 6 w Kędzierzynie-Koźlu (okres realizacji od 1 kwietnia 2024 r. do 31 grudnia 2025 r.) w kwocie 1 668 720,54 zł²¹ (kwota wnioskowana 1 808 520,66 zł); w okresie prowadzenia kontroli przez NIK trwało opracowywanie dokumentacji technicznej przedsięwzięcia, a do 15 października 2024 r. Gmina dokonała zapłaty dwóch faktur na łączną kwotę 23 493,00 zł, z której 21 676,93 zł zostało objęte refundacją;

d/ zgodnie z zasadami naboru ciągłego oraz zmianą ww. programu na Aktywny Maluch, złożyła wniosek o zwiększenie dofinansowania o kwotę 888 306,00 zł z Krajowego Planu Odbudowy i 344 110,50 zł dofinansowania z budżetu²²; do czasu zakończenia kontroli umowa o dofinansowanie nie została zawarta.

(akta kontroli str. 2-5, 11-12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie wprowadzono podział zadań Gminy w zakresie opieki na dziećmi do lat trzech, jak też przypisano je - w formie pisemnej - pracownikom tej jednostki. W okresie objętym kontrolą prawidłowo prowadzono i publikowano rejestr żłobków i klubów dziecięcych, a także terminowo wydano stosowne zaświadczenie.

¹⁸ Wnioskowana kwota na 2024 rok według wytycznych Wojewody Opolskiego. Program obowiązuje w latach 2024-2027.

¹⁹ Stan na 15 października 2024 r.

²⁰ Umowa realizowana w okresie do 30 kwietnia 2021 r.

²¹ W tym: 1 470 342,00 zł w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz 198 378,54 zł ze środków budżetu państwa (współfinansowanie podatku VAT).

²² Na podatek VAT.

2. Nadzór nad działalnością żłobków i klubów dziecięcych

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie Prezydent miasta sprawowała nadzór nad żłobkami i klubami dziecięcymi w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki, o którym mowa w art. 54 ustawy o żłobkach. Czynności nadzorcze prowadzone były na podstawie planu przyjętego przez Radę Miasta w drodze uchwały Nr XII/149/11 z 31 sierpnia 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad Żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami (art. 55 ust. 1 ww. ustawy).

W uchwale określono, że kontrola warunków i jakości sprawowanej opieki w żłobkach (prowadzonych przez Gminę i inne niż Gmina podmioty), w klubach dziecięcych (którym Gmina zleciła organizację opieki nad dzieckiem do lat 3 oraz prowadzących działalność w Kędzierzynie-Koźlu, na podstawie umów z innymi niż Gmina podmiotami), a także przez opiekunów dziennych (którym Gmina zleciła organizację opieki nad dzieckiem do lat 3 oraz na podstawie umów zawartych z innymi niż Gmina podmiotami), prowadzona jest w każdym z ww. przypadków raz w roku.

Ponadto w uchwale ustalono, że niezależnie od przyjętego planu nadzoru, pierwszą kontrolę przeprowadza się w okresie pierwszego miesiąca od rozpoczęcia działalności przez ww. podmioty, z wyłączeniem żłobków prowadzonych przez Gminę.

(akta kontroli str. 130-134)

W kontrolowanym okresie²³ nie sporządzono stosownego projektu aktu prawnego uwzględniającego obowiązujące w latach 2021-2024 postanowienia art. 54 ust. 2 ustawy o żłobkach w zakresie sprawowanego przez Prezydent miasta nadzoru nad żłobkami i klubem dziecięcym, celem przedłożenia Radzie Miasta do przyjęcia w drodze uchwały. Powyższe zaniechanie stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 510-511)

Prezydent miasta wyjaśniła, że (...) *W objętych kontrolą latach 2021-2024 czynności nadzorcze określone w art. 54 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 55 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zwanej dalej „Ustawą”, prowadzone były we wszystkich podmiotach sprawujących na terenie gminy Kędzierzyn-Koźle opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3. Czynności nadzorcze wykonywane również za pośrednictwem Portalu Informacyjno-Usługowego Emp@tia oraz systemu CAS, pozwalają weryfikować: 1) zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym; 2) wywiązywanie się z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań, o których mowa w art. 64 ustawy; 3) wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym w związku z otrzymaniem świadczenia „aktywnie w żłobku”, o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”.*

(akta kontroli str. 512)

2.2. Zgodnie z przyjętym planem nadzoru w latach 2021-2023 pracownicy Urzędu przeprowadzili coroczne czynności kontrolne w zakresie warunków i jakości sprawowanej opieki we wszystkich podmiotach (czterech podmiotach niepublicznych - trzech żłobkach i jednym klubie dziecięcym oraz czterech

²³ Stan na 8 listopada 2024 r.

publicznych żłobkach)²⁴, oprócz 2022 r., w którym nie przeprowadzono czynności kontrolnych w publicznym Żłobku nr 6 przy ulicy 1 maja 7 w Kędzierzynie-Koźlu.

Pismem z 30 czerwca 2022 r. Zastępca Prezydent miasta przełożył na 2023 r. planowane w 2022 r. czynności kontrolne, w związku z przeniesieniem na okres II półrocza 2022 r. Żłobka nr 6 do tymczasowej siedziby w budynku przy ul. Pawła Stalmacha 20.

Prezydent miasta wyjaśniła, że (...) *Kontrola Żłobka nr 6 przewidziana uchwałą nr XII/149/11 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi i dziennymi opiekunami, została – w ramach uprawnień organu sprawującego nadzór określonych w art. 54-56 Ustawy, wobec okresowego korzystania przez Żłobek nr 6 z siedziby zastępczej przy ul. Pawła Stalmach 20 w czasie remontu jego siedziby przy ul. 1 Maja 7 – przeniesiona na 2023 rok i przeprowadzona w przedmiotowym zakresie.*

W okresie od czerwca do lipca 2024 r. czynności nadzorcze przeprowadzono we wszystkich podmiotach publicznych. Odnośnie prowadzenia w 2024 r. kontroli w podmiotach niepublicznych Prezydent miasta wyjaśniła, że (...) *planowane w 2024 roku czynności nadzorcze w podmiotach niepublicznych odbędą się w listopadzie i w grudniu 2024 r.*

(akta kontroli str. 130-339, 512, 535-537, 545-546)

Prezydent miasta w sprawie prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych wyjaśniła, że (...) *W kontrolowanym okresie nie obowiązywały przepisy wewnętrzne inne niż uchwała nr XII/149/11 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z 31 sierpnia 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad Żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami.*

(akta kontroli str. 130-133, 545-546)

Czynności nadzorczych w ww. podmiotach dokonywali pracownicy Urzędu upoważnieni przez Prezydent miasta, co było zgodne z art. 56 ust. 1 ustawy o żłobkach²⁵. Do ustaleń organu sprawującego nadzór podmioty prowadzące żłobki i klub dziecięcy nie zgłosiły zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 130-339, 545-546)

W jednym przypadku czynności nadzorcze zostały przeprowadzone poza planem, na podstawie art. 55 ust. 2 ustawy o żłobkach. Dotyczyło to kontroli doraźnej w niepublicznym Żłobku Centrum Medyczno-Opiekuńcze „INPARCO” (przy ul. Powstańców 68b w Kędzierzynie-Koźlu) przeprowadzonej związku z pismem Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Kędzierzynie-Koźlu z 22 grudnia 2022 r.²⁶, w którym poinformowano, że do Powiatowego Urzędu Pracy w Kędzierzynie-Koźlu²⁷ wpłynęły dwa pisma ze skargą na pracodawcę, w tym w przedmiocie złego traktowania podopiecznych ww. placówki. Pismem Kierownika Wydziału Oświaty i Wychowania Urzędu z 5 stycznia 2023 r. poproszono właściciela placówki o złożenie w trybie pilnym stosownych wyjaśnień w formie pisemnej, które zostały udzielone w piśmie z 17 stycznia 2023 r.²⁸ Kontrola w placówce została przeprowadzona w dniu 11 stycznia 2023 r. w trybie kontroli doraźnej, bez wcześniejszego powiadomienia przedsiębiorcy o terminie kontroli. Ustalenia zawarto w protokole kontroli z 17 stycznia 2023 r. zgodnie z którym, osoby kontrolujące

²⁴ Nr 1 (w tym filii żłobka przy ul. Jordanowskiej 14), Nr 3, Nr 6 i Nr 10.

²⁵ Badaniem objęto dokumentację z przeprowadzonych kontroli z w latach 2021-2024 (do 15 września).

²⁶ Wpływ do Urzędu 27 grudnia 2022 r.

²⁷ Dalej: PUP.

²⁸ Wpływ do Urzędu 18 stycznia 2023 r.

w czasie wizytacji nie zauważyły żadnych niepokojących zachowań skierowanych w stosunku do dzieci (dzieci były uśmiechnięte i żywiołowo reagowały na komunikaty wychodzące od opiekunek). W wyniku tej kontroli sformułowane zostało jedno zalecenie pokontrolne, zgodnie z którym w salach, gdzie przebywają dzieci należało wprowadzić monitoring z dłuższym okresem przechowywania danych.

W sprawie weryfikacji realizacji ww. zalecenia Prezydent miasta wyjaśniła, że (...) *Czynności sprawdzające w zakresie realizacji przez Żłobek Centrum Medyczno-Opiekuńcze „Inparco” zawartego w protokole kontroli z dnia 11 stycznia 2023 r. zalecenia pokontrolnego prowadzenia monitoringu z dłuższym okresem przechowywania danych w salach, gdzie przebywają dzieci, wykonano podczas kolejnej kontroli, przeprowadzonej 15 września 2023 roku. W ich wyniku ustalono, że podmiot zakupił kartę pamięci umożliwiającą dłuższy okres przechowywania danych. Z uwagi na materialno-techniczny zakres ich realizacji w ramach bieżącej działalności żłobka, objętej ogólnymi ustaleniami kontrolnymi z 15 września 2023 r., nie zostały odrębnie odnotowane w protokole kontroli.*

Również w tym przypadku czynności nadzorczych w ww. podmiocie dokonali pracownicy Urzędu upoważnieni przez Prezydent miasta, co było zgodne z art. 56 ust. 1 ustawy o żłobkach.

O ww. działaniach podjętych w Urzędzie poinformowano PUP pismem z 18 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 130-133, 224-243, 513-516, 538)

2.3. W związku z prowadzonymi w latach 2021-2024 czynnościami nadzorczymi w podmiotach publicznych i niepublicznych, wykonanie sformułowanych w ich wyniku zaleceń pokontrolnych było na bieżąco weryfikowane przez pracowników Urzędu, m.in. poprzez zobowiązanie w protokole kontroli podmiotu do przekazania do Urzędu skanów brakujących zaświadczeń. W przypadku jednego podmiotu, tj. Żłobka Nr 3 przy ul. Piotra Skargi 25 w Kędzierzynie-Koźlu, corocznie w czterech protokołach z kontroli przeprowadzonych w ww. latach²⁹ sformułowano taki sam wniosek pokontrolny. Dotyczył on zatrudnienia w możliwie najkrótszym terminie pielęgniarki lub położnej, zgodnie z wymogami art. 15 ust. 3 ustawy o żłobkach. Wystąpienie długotrwałego niedoboru kadrowego powinno skutkować podjęciem czynności w ramach sprawowanego nadzoru, mających na celu spełnienie przez żłobek wymagań ujętych w ww. ustawie. Stwierdzoną w tym zakresie nieprawidłowość opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 316-327, 512-513)

2.4. W latach objętych kontrolą Urząd prawidłowo realizował obowiązki sprawozdawcze wynikające z art. 64 ust. 2 ustawy o żłobkach.

W celu sporządzenia zbiorczych sprawozdań Urząd pozyskiwał dane od innych podmiotów prowadzących żłobki i klub dziecięcy na terenie gminy. Sprawozdania za lata 2021-2023 zostały przekazane do Urzędu w wymaganym terminie, określonym w art. 64 ust. 5 ustawy o żłobkach³⁰.

W kontrolowanym okresie Urząd każdorazowo dotrzymywał terminów przekazania sprawozdań rocznych właściwemu wojewodzie, zgodnie z art. 64 ust. 5 ustawy o żłobkach, tj. za lata 2021-2023 w terminie do 14 lutego każdego roku. W sprawozdaniach tych Urząd podawał dane zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 340-474, 548-663)

²⁹ Protokoły z: 9 sierpnia 2021 r., 27 lipca 2022 r., 18 sierpnia 2023 r. i 31 lipca 2024 r.

³⁰ Za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia – do 31 stycznia roku następnego.

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

1. W latach 2021-2024³¹ w Urzędzie nie sporządzono stosownego projektu aktu prawnego uwzględniającego obowiązujące w tych latach postanowienia art. 54 ust. 2 ustawy o żłobkach określające zakres sprawowanego przez Prezydenta miasta nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi, celem przedłożenia Radzie Miasta do przyjęcia w drodze uchwały.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ww. ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki. Stosownie do ust. 2 tego przepisu, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego sprawuje nadzór nad żłobkiem i klubem dziecięcym również w zakresie:

1) zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym;

2) wywiązywania się z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań, o których mowa w art. 64 ustawy;

3) wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym w związku z otrzymaniem dofinansowania, o którym mowa w art. 64c ust. 1 ustawy³².

Zgodnie z art. 55 ust. 1 ww. ustawy, nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały.

(akta kontroli str. 130, 134, 510-511)

Zgodnie z zakresem zadań, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Kierownika Wydziału Oświaty i Wychowania Urzędu, do jego zadań należało w szczególności przygotowanie projektów aktów prawnych Rady Miasta oraz Prezydenta Miasta, a także innych materiałów przedkładanych organom Gminy zgodnie z posiadanym zakresem kompetencji.

Kierownik Wydziału Oświaty i Wychowania Urzędu wyjaśniła, że (...) *W objętych kontrolą latach 2021-2024 czynności nadzorcze określone w art. 54 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 55 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zwanej dalej „Ustawą”, prowadzone były we wszystkich podmiotach sprawujących na terenie gminy Kędzierzyn-Koźle opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3. Czynności nadzorcze wykonywane również za pośrednictwem Portalu Informacyjno-Usługowego Emp@tia oraz systemu CAS, pozwalają weryfikować: 1) zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym; 2) wywiązywanie się z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań, o których mowa w art. 64 ustawy; 3) wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym w związku z otrzymaniem świadczenia „aktywnie w żłobku”, o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”.*

Uchwała nr XII/149/11 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi i dziennymi opiekunami nie należy do systemu źródeł prawa, lecz jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, w ramach którego Prezydent Miasta realizuje uprawnienia nadzorcze przewidziane w cytowanych wyżej przepisach Ustawy.

³¹ Stan na 8 listopada 2024 r.

³² W brzmieniu obowiązującym od 1 kwietnia 2022 r. do 30 września 2024 r. Od 1 października 2024 r.: wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w związku z otrzymaniem świadczenia „aktywnie w żłobku”, o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - „Aktywny rodzic”.

W związku z obowiązującą od 1 października 2024 r. nowelizacją przepisów rozdziału 7 Ustawy, określających zasady nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami, aktualnie jest opracowywany – celem skierowania w listopadzie bieżącego roku do Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle – projekt uchwały zmieniającej uchwałę nr XII/149/11 z 31 sierpnia 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi i dziennymi opiekunami.

(akta kontroli str. 23-25, 328, 510-511)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że w art. 55 ust. 1 ustawy o żłobkach ustawodawca wyraźnie wskazał, że nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały, dlatego też należało podjąć działania w celu dostosowania treści uchwały Rady Miasta do obowiązujących przepisów prawa. Przyjęty w drodze ww. uchwały z 31 sierpnia 2011 r. plan nadzoru, nie regulował części elementów nadzoru sprawowanego przez Prezydenta miasta, o których mowa w art. 54 obowiązujących w latach 2021-2024 przepisów ustawy o żłobkach. Postanowienia uchwały odnosiły się wyłącznie do nadzoru sprawowanego na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o żłobkach, tj. w zakresie warunków i jakości sprawowanej opieki.

Projekt uchwały uwzględniający zmiany przepisów został przekazany do Przewodniczącego Rady Miasta pismem z 20 listopada 2024 r., w celu wprowadzenia go do porządku obrad właściwych komisji stałych oraz sesji Rady Miasta w grudniu 2024 r.

(akta kontroli str. 664-666)

2. W kontrolowanym okresie Prezydent miasta nie podjęła skutecznych działań w ramach sprawowanego nadzoru nad publicznym Żłobkiem nr 3 w Kędzierzynie-Koźlu, pomimo corocznie sformułowanego w czterech protokołach z kontroli przeprowadzonych w latach 2021-2024³³ wniosku pokontrolnego, dotyczącego zatrudnienia w możliwie najkrótszym terminie pielęgniarki lub położnej, zgodnie z wymogami art. 15 ust. 3 ustawy o żłobkach.

(akta kontroli str. 316-327)

Prezydent miasta wyjaśniła, że (...) Zgodnie z art. 15 ust. 3 Ustawy, w latach 2021-2024 objętych kontrolą, w Żłobku nr 3 była i jest zatrudniona pielęgniarka lub położna, w drodze powierzenia przez Prezydenta Miasta - w okresach rocznych, w trybie przewidzianym w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych oraz przepisach Kodeksu pracy, za wynagrodzeniem w formie dodatku specjalnego – dodatkowych zadań w ramach stosunku pracy zawartego z dyrektorem Żłobka nr 3, posiadającym kwalifikacje położnej określone w odrębnych przepisach prawa. Działania powyższe stanowiły realizację uprzednich zaleceń pokontrolnych wydanych w ramach czynności nadzorczych, przeprowadzanych z upoważnienia Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle.

(akta kontroli str. 512-513)

Ww. powierzeń obowiązków Prezydent miasta dokonała pismami na podstawie art. 7 pkt 1 oraz art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³⁴:

a/ z 5 stycznia 2021 r. – powierzenie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r. obowiązków pielęgniarki, o których mowa w ustawie o żłobkach;

b/ z 5 lipca 2021 r. – powierzenie w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. obowiązków pielęgniarki, o których mowa w ustawie o żłobkach;

³³ Protokoły z: 9 sierpnia 2021 r., 27 lipca 2022 r., 18 sierpnia 2023 r. i 31 lipca 2024 r.

³⁴ Dz. U. z Dalej: Ustawa o pracownikach samorządowych.

c/ z 4 stycznia 2022 r. – powierzenie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. obowiązków położnej, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o żłobkach;

d/ z 29 czerwca 2022 r. – powierzenie w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2022 r. obowiązków położnej, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o żłobkach;

e/ z 4 stycznia 2023 r. – powierzenie w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. obowiązków położnej, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o żłobkach.

W każdym przypadku w zawiązku z powierzeniem dodatkowych zadań przyznano za ww. okresy czasu dodatek specjalny w wysokości 1 500 zł brutto miesięcznie (okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.)

f/ z 8 stycznia 2024 r. – powierzenie w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. obowiązków położnej, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o żłobkach. W związku z powierzeniem dodatkowych zadań przyznano za ww. okres czasu dodatek specjalny w wysokości 2 000,00 zł brutto miesięcznie.

(akta kontroli str. 529-534)

Zdaniem NIK coroczne powierzenie w okresie czterech kolejnych lat Dyrektorowi Żłobka nr 3 w Kędzierzynie-Koźlu przez Prezydenta miasta dodatkowych zadań polegających na wykonywaniu obowiązków pielęgniarki lub położnej, o których mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o żłobkach, w ramach dodatku specjalnego na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych, nie spełnia wynikającego z ww. przepisu wymogu zatrudnienia pielęgniarki lub położnej. Zgodnie z art. 15 ust. 3 w żłobku, do którego uczęszcza więcej niż dwadzieścioro dzieci, zatrudnia się przynajmniej jedną pielęgniarkę lub położną. Przepis ten, z uwagi na jego usytuowanie w ramach art. 15 stanowi jeden z elementów zapewnienia właściwych standardów opieki, stosownie bowiem do ust. 1 ww. artykułu, skład personelu zatrudnionego w żłobku lub klubie dziecięcym jest dostosowany do liczby dzieci uczęszczających do żłobka lub klubu dziecięcego. Z art. 15 ust. 3 ustawy o żłobkach jednoznacznie wynika wymóg zatrudnienia pielęgniarki i położnej w odniesieniu do tych podmiotów, które zapewniają możliwość objęcia opieką więcej niż 20 dzieci. Podkreślenia wymaga także, że do zadań dyrektora żłobka należy kierowanie jego pracą, co stoi w oczywistej sprzeczności z jednoczesnym wykonywaniem obowiązków pielęgniarki lub położnej.

NIK wskazuje także, że dodatek, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych ma charakter okresowy, a co za tym idzie, nie może być wypłacany z tytułu stałego powierzenia realizacji danego rodzaju obowiązków. Ponadto stosownie do art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o żłobkach w przypadku stwierdzenia, że podmiot prowadzący żłobek nie spełnia standardów dotyczących sprawowanej opieki, organ sprawujący nadzór zobowiązuje go do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w wyznaczonym terminie, a przypadku ich nieusunięcia prezydent wykreśla z rejestru żłobek (art. 57 ust. 5 ustawy).

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo realizowano zadania w zakresie nadzoru nad działalnością żłobków i klubów dziecięcych, zgodnie z przyjętym przez Radę Miejską planem nadzoru. Pracownicy tej jednostki corocznie przeprowadzali kontrole ww. działalności, na podstawie upoważnień wydanych przez Prezydenta miasta. Zapewniono również terminowe przedkładanie zbiorczych sprawozdań z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech Wojewodzie Opolskiemu.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku sporządzenia stosownego projektu uchwały Rady Miasta dotyczącego planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi, uwzględniającego zmiany przepisów ustawy o żłobkach, polegające na doprecyzowaniu szczegółowego

zakresu tego nadzoru, celem przedłożenia Radzie Miasta. Pismem z 20 listopada 2024 r. projekt uchwały uwzględniający zmiany przepisów został przekazany do Przewodniczącego Rady Miasta. Prezydent miasta nie skorzystała również z możliwości zastosowania środków nadzorczych, mimo stwierdzenia w wyniku przeprowadzanych corocznie kontroli w publicznym Żłobku nr 3 w Kędzierzynie-Koźlu okoliczności wskazujących na niespełnienie standardów dotyczących sprawowanej opieki.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie skutecznych działań w ramach sprawowanego nadzoru w celu zatrudnienia pielęgniarki lub położnej w Żłobku nr 3 w Kędzierzynie-Koźlu.

VI. 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 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
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, 5 grudzień 2024 r.

Kontroler
Agnieszka Broszczak
główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
p.o. Dyrektor
Iwona Zyman

/-/

.....
podpis