



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.2.10.2024

Pani
Bernadeta Sznura
Dyrektor Żłobka
ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 14
47-100 Strzelce Opolskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Żłobek, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 14, 47-100 Strzelce Opolskie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bernadeta Sznura, Dyrektor Żłobka ² , od 1 stycznia 2013 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie warunków lokalowych spełniających wymogi określone dla żłobków 2. Zatrudnienie personelu spełniającego wymogi określone w obowiązujących przepisach
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
Kontrolerzy	1. Piotr Mastalerz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/89/2024 z 25 września 2024 r. 2. Paweł Toczek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/103/2024 z 28 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Żłobek.

² Dalej: Dyrektor lub Dyrektor Żłobka.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W objętym kontrolą okresie Żłobek spełniał warunki określone w § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych⁵ dotyczące powierzchni pomieszczeń przeznaczonych na zbiorowy pobyt dzieci oraz ich wyposażenia. Odstępstwem od tych wymagań był, jednakże brak zamontowania osłon ochraniających przed bezpośrednim kontaktem dzieci z grzejnikiem. W latach 2021-2024 Dyrektor Żłobka zapewniła przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, o których mowa w art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane⁶. Czynności te zostały jednak przeprowadzone przez osobę, która nie legitymowała się wymaganymi uprawnieniami w zakresie kontroli instalacji wodno-kanalizacyjnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁷ w Żłobku wykonywano przeglądy techniczne i konserwację urządzeń przeciwpożarowych oraz opracowano Instrukcję Bezpieczeństwa Pożarowego. Spełnienie wymagań przeciwpożarowych nie zostało, jednakże potwierdzone decyzją Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej⁸, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3⁹. Ponadto, wbrew wymogowi wynikającemu z § 236 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁰, drzwi ewakuacyjne prowadzące z czterech pomieszczeń przeznaczonych na pobyt dzieci otwierały się do środka zamiast na zewnątrz budynku.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o żłobkach Dyrektor Żłobka zapewniła odpowiednią liczbę opiekunów w stosunku do liczby uczęszczających dzieci. Dyrektor, opiekunowie i pielęgniarka posiadali wymagane kwalifikacje zawodowe, brali udział w szkoleniach z udzielania dziecku pierwszej pomocy oraz aktualizowali swoją wiedzę i umiejętności w zakresie opieki i wczesnej edukacji dzieci w wieku do lat trzech. W czterech przypadkach, dostarczone przez zatrudniane osoby zaświadczenia o niekaralności zostały wystawione wcześniej niż trzy miesiące przed rozpoczęciem pracy. Wystąpiły też przypadki braku zapewnienia opiekunom, co dwa lata, możliwości udziału w szkoleniu z udzielania dziecku pierwszej pomocy.

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

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 69, poz. 367. Dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych żłobków z 2011 r.

⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 725. Dalej: Prawo budowlane.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 275, ze zm. Dalej: ustawa o ochronie przeciwpożarowej.

⁸ Dalej: Komendant PPSP.

⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 338, ze zm. Dalej: ustawa o żłobkach.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225. Dalej: rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Zapewnienie warunków lokalowych spełniających wymogi określone dla żłobków
Opis stanu faktycznego	1.1. Na podstawie uchwały¹² Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich¹³ z dniem 1 stycznia 2013 r. utworzony został publiczny Żłobek, który został wpisany¹⁴ pod numerem 1/2012 do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez Burmistrza Strzelec Opolskich¹⁵. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z decyzją¹⁶ Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Strzelcach Opolskich z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stwierdzenia spełnienia warunków lokalowych i higienicznych, do Żłobka mogło uczęszczać 116 dzieci. (akta kontroli str. 3, 20, 24-25) Zgodnie z art. 11 ustawy o żłobkach Żłobek działał na podstawie statutu¹⁷, który zawierał wymagane elementy, w tym m.in. dotyczące zapewnienia dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych; prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, właściwych do wieku dziecka oraz uwzględniających jego rozwój psychomotoryczny; wyrabiania u dzieci umiejętności życia w grupie; kształtowania postaw społecznych i usamodzielniania dzieci zgodnie z wiekiem i poziomem rozwoju. Organizację wewnętrzną Żłobka, zgodnie z art. 21 ustawy o żłobkach, określał regulamin organizacyjny¹⁸, w którym wskazano m.in. zasady kierowania Żłobkiem, zasady współpracy opiekunów z rodzicami dzieci uczęszczającymi do Żłobka w szczególności prowadzenia konsultacji, udzielania porad i bieżących informacji o stanie dziecka lub jego zachowaniu. W Żłobku wprowadzono standardy dotyczące bezpieczeństwa dzieci, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 19 września 2023 r. w sprawie standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁹. Obejmowały one procedury w zakresie: udzielania pierwszej pomocy, postępowania w razie wypadku dziecka²⁰, zapewnienia bezpieczeństwa dzieci, przyprowadzania i odbierania dziecka ze Żłobka, zapewnienia

¹¹ 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.

¹² Uchwała Nr XXVII/187/2012 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 30 października 2012 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej – żłobka. Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1925.

¹³ Dalej: Rada Miejska.

¹⁴ Zaświadczenie nr 1/2012 z dnia 19 listopada 2012 r.

¹⁵ Dalej: Burmistrz.

¹⁶ Znak HDM.4048.4.1.2020.AP.

¹⁷ Uchwała Rady Miejskiej w Strzelcach w sprawie ustalenia statutu Żłobka w Strzelcach Opolskich a/ Nr XLIII/357/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 408, ze zm., b/ Nr XLIX/395/2022 z dnia 23 lutego 2022 r. Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 659.

¹⁸ Zarządzenie nr 3/2012 pełnomocnika Burmistrza Strzelec Opolskich z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Żłobka, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2121.

²⁰ Zarządzenie Nr 5/2013 Dyrektora Żłobka w Strzelcach Opolskich z dnia 2 kwietnia 2013 r. w sprawie wdrożenia Procedury postępowania w sytuacjach trudnych i kryzysowych.

bezpieczeństwa zabaw w ogrodzie i spacerów²¹, postępowania w przypadku wystąpienia wszawicy²² oraz ochrony małoletnich przed krzywdzeniem²³.

(akta kontroli str. 6-19, 138-166, 369-402)

W latach 2021-2024 ocena stanu sanitarnego Żłobka była dokonywana corocznie przez Państwową Inspekcję Sanitarną. W trakcie prowadzonych kontroli oceniano m.in. sale zajęć, miejsca przechowywania odzieży oraz pomieszczenia sanitarne²⁴. W latach 2022-2024 w Żłobku dokonywana była też kontrola żywności²⁵, w zakresie oceny warunków sanitarno-technicznych, higieny produkcji oraz zarządzania kontrolą wewnętrzną i systemów zarządzania bezpieczeństwem żywności wraz z oceną jadłospisu. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a w konsekwencji nie formułowano uwag i wniosków.

(akta kontroli str. 221-261)

Żłobek spełniał warunki sanitarno-lokalowe, o których mowa w § 2 rozporządzenia w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków z 2011 r. m.in. w zakresie: wymaganej powierzchni i wysokości pomieszczeń przeznaczonych na zbiorowy pobyt dzieci, wykonania podłogi i ścian w sposób umożliwiający łatwe utrzymanie czystości, przypisania pościeli i leżaków do konkretnego dziecka, zapewnienia w pomieszczeniach temperatury co najmniej 20°C, zapewnienia dostępu do miski ustępowej oraz urządzeń sanitarnych, zapewnienia nocników w liczbie odpowiadającej liczbie dzieci, zabezpieczenia sprzętu i środków utrzymania czystości przed dostępem dzieci, dostosowania mebli do wymagań ergonomii, zapewnienia wyposażenia posiadającego atesty oraz ogrodzenia placu zabaw, który usytuowany był bezpośrednio przy Żłobku. Spełnienie powyższych wymagań potwierdzone zostało w toku oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK²⁶, które wykazały jednak brak osłon ochraniających na grzejnikach w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt dzieci, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 44-79, 749-754)

1.2. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Żłobka nie występowała z wnioskiem o wydanie opinii/decyzji przez Komendanta PPSP, potwierdzającej spełnienie wymogów przeciwpożarowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 744)

Z dniem 1 stycznia 2013 r. Burmistrz przekazał w trwały zarząd Żłobkowi grunt, na którym znajdował się budynek tej placówki. W latach 2021-2024 ww. obiekt poddawany był kontrolom okresowym, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego, tj. m.in. raz w roku w zakresie elementów budynku, instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne, instalacji gazowych

²¹ Zarządzenie Nr 3/2013 Dyrektora Żłobka w Strzelcach Opolskich z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie wdrożenia Procedury Bezpieczeństwa Dzieci w palcówce.

²² Zarządzenie Nr 2/2017 Dyrektora Żłobka w Strzelcach Opolskich z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie wdrożenia Procedur postępowania w przypadku stwierdzenia wszawicy w Żłobku w Strzelcach Opolskich.

²³ Zarządzenie nr 1/07/2024 Dyrektora Żłobka w Strzelcach Opolskich z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie wdrożenia Standardów Ochrony Małoletnich w Żłobku w Strzelcach Opolskich.

²⁴ Protokół kontroli: a/ Nr HDM.9020.6.11.2021.AP z dnia 29 lipca 2021 r., b/ Nr HDM.9020.6.11.2022.AP z dnia 15 czerwca 2022 r., c/ Nr HDM.9020.6.7.2023.AP z dnia 21 sierpnia 2023 r., d/ Nr HDM.9020.6.8.2024.AP z dnia 11 lipca 2024 r.

²⁵ Protokół kontroli sanitarnej: a/ Nr HŻ.9020.600.1.2022.JŻ z dnia 11 maja 2022 r., b/ Nr HŻ.9020.40.8.135.1.2023.JŻ z dnia 4 października 2023 r.

²⁶ W dniu 6 listopada 2024 r.

i przewodów kominowych oraz raz na pięć lat w zakresie stanu technicznego i przydatności obiektu budowlanego, instalacji elektrycznej i piorunochronowej. Przeprowadzenie ww. kontroli zostało odnotowane w książce obiektu budowlanego. Kontrole przeprowadziła osoba, która nie legitymowała się jednak uprawnieniami budowlanymi w zakresie instalacji wodno-kanalizacyjnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej w Żłobku prowadzone były przeglądy techniczne i konserwacje urządzeń przeciwpożarowych, m.in. hydrantów wewnętrznych, urządzeń oddymiających, przeciwpożarowych wyłączników prądu i gaśnic. Czynności te były wykonywane w terminach wynikających z § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²⁷. Ponadto, zgodnie z wymogiem § 17 ust. 1 ww. rozporządzenia przeprowadzono próbne ewakuacje, o których powiadamiano Państwową Straż Pożarną w wymaganym terminie siedmiu dni.

(akta kontroli str. 21, 167-368, 803-827)

W trakcie oględzin ustalono m.in., że: a/ wydzielono dwie ewakuacyjne klatki schodowe obudowane i zamykane drzwiami dymoszczelnymi, b/ drogi ewakuacyjne zabezpieczono przed zadymieniem, c/ zapewniono oświetlenie awaryjne, d/ nie zastosowano sufitów podwieszanych, e/ na podłogach i ścianach brak było materiałów łatwo zapalnych, f/ drogi ewakuacyjne zostały oznaczone²⁸. Oględziny wykazały też, że drzwi ewakuacyjne z czterech pomieszczeń przeznaczonych na pobyt dzieci - na parterze budynku prowadzące bezpośrednio na zewnątrz budynku, tj. do miejsca zbiórki do ewakuacji - otwierały się do środka, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 44-60, 749-754)

W okresie objętym kontrolą w Żłobku wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków²⁹ nie dokonano sprawdzenia technicznego stanu ogrzewania, z uwzględnieniem efektywności energetycznej źródeł ciepła oraz dostosowania ich mocy do potrzeb użytkowych Żłobka, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 695-698)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogowi § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych żłobków z 2011 r. grzejniki centralnego ogrzewania w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt dzieci nie posiadały osłon ochraniających przed bezpośrednim kontaktem z elementem grzejnym, co ujawniono w toku oględzin przeprowadzonych 6 listopada 2024 r.

Zgodnie z treścią powołanego przepisu, w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt dzieci na grzejnikach centralnego ogrzewania umieszcza się osłony ochraniające przed bezpośrednim kontaktem z elementem grzejnym.

(akta kontroli str. 54)

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 822.

²⁸ Drogi ewakuacyjne wyznaczono zgodnie z Instrukcją Bezpieczeństwa Pożarowego Żłobka.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 101. Dalej: ustawa o charakterystyce energetycznej budynków.

Dyrektor Żłobka wyjaśniła, że (...) grzejniki zamontowane w Żłobku (...), w tym znajdujące się na salach opieki nad dziećmi, wyposażone są w głowice termostatyczne i poziom grzania jest regulowany przez pracowników opieki i obsługi. Jednocześnie, brak dodatkowych osłon nie został wskazany jako uchybienie przez kontrole sanitarne. (...). Dodatkowo, zabudowa mogłaby powodować utrudnienie w ogrzewaniu pomieszczenia do wymaganej temperatury, (...).

(akta kontroli str. 698)

Zdaniem NIK, § 3 pkt 6 przywołanego rozporządzenia jednoznacznie określa wymóg zabezpieczenia grzejników w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt dzieci za pomocą osłon. Celem tego przepisu jest zapewnienie odpowiedniej ochrony podopiecznym żłobka przed doznaniem obrażeń ciała, a wprowadzenie rozwiązań technicznych w zakresie regulacji temperatury - w ocenie NIK - nie może zastąpić zabezpieczenia, o którym mowa w tym przepisie. Dodatkowo należy podkreślić, że taki obowiązek wynikał zarówno z treści obowiązującego w dacie rozpoczęcia działalności Żłobka rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych³⁰, jak i zastępującego ten akt prawny rozporządzenia z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy³¹.

2. W związku z utworzeniem Żłobka, który rozpoczął działalność z dniem 1 stycznia 2013 r., zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci w żłobku nie zostało potwierdzone pozytywną opinią komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, o której mowa w § 1 rozporządzenia w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych żłobków z 2011 r. Spełnienie przez lokal, w którym prowadzony jest Żłobek wymogów wynikających z treści ww. przepisów wykonawczych, do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostało też potwierdzone opinią komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o żłobkach (w brzmieniu obowiązującym od 13 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2017 r.), jak też decyzją tego organu, o której mowa w ww. przepisie w aktualnym, tj. od 1 stycznia 2018 r. brzmieniu ustawy o żłobkach.

(akta kontroli str. 744)

Dyrektor Żłobka wyjaśniła, że (...) nie podjęto działań w celu potwierdzenia spełnienia przez Żłobek wymagań przeciwpożarowych wskazując, że w danym okresie nie zaistniały żadne zmiany w obrębie budynku, które by wymagały potwierdzenia spełnienia wymagań co do warunków lokalowych i sanitarnych. W placówce przeprowadzane są systematyczne, coroczne kontrole wymagań sanitarnych i przeciwpożarowych (...).

(akta kontroli str. 745)

W toku kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK uzyskano informację od Komendanta Powiatowego PSP, że Żłobek nie występował o wydanie decyzji, jak i opinii potwierdzającej spełnienie wymagań przeciwpożarowych dla budynku, w którym funkcjonuje.

(akta kontroli str. 403-404)

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora Żłobka, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przepisy prawa jednoznacznie wskazują na konieczność uzyskania decyzji Komendanta PPSP, a przed 1 stycznia 2018 r. opinii tego organu w zakresie spełnienia przez Żłobek wymagań przeciwpożarowych. Najwyższa Izba Kontroli

³⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 69, poz. 367 (§ 3 pkt 6).

³¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 925 (§ 2 pkt 6).

nie podważa realizowanych obowiązków w zakresie bieżących przeglądów urządzeń pożarowych, wskazuje jedynie na brak realizacji obowiązku uzyskania przedmiotowej opinii/decyzji, tj. dokumentu stanowiącego potwierdzenie spełnienia wymagań przeciwpożarowych przez budynek, w którym prowadzi się żłobek.

3. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2021-2024, okresowe kontrole stanu technicznego budynku Żłobka przeprowadzała osoba, która nie legitymowała się wymaganymi uprawnieniami w zakresie instalacji wodno-kanalizacyjnych. W każdym z lat okresu 2021-2023, każdego roku, zgodnie z wymogiem art. 62 ust 1 pkt 1 Prawa budowlanego osoba ta przeprowadzała roczne okresowe kontrole stanu technicznego budynku Żłobka, a w 2024 r. także pięcioletnią kontrolę, o której mowa w art. 62 ust 1 pkt 2 ww. ustawy. Do protokołów dołączana była decyzja potwierdzająca przysługujące osobie przeprowadzającej okresowe kontrole - uprawnienia budowlane o numerze OPL/0165/OWOK/05, do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Uprawnienia te nadane³² zostały 3 grudnia 2005 r., jednak nie upoważniały one do dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego instalacji wodno-kanalizacyjnych.

Stosownie do art. 62 ust. 4 w zw. z ust. 1 ustawy Prawo budowlane, kontrole okresowe obiektów budowlanych, przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności.

(akta kontroli str. 167-220, 622-628)

Dyrektor Żłobka wyjaśniła, że w mojej ocenie uprawnienie budowlane (...) nr OPL/0165/OWK/05 zgodnie z ich treścią uprawniają do sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych bez ograniczeń. Taki zapis znajduje się na przedmiotowym dokumencie, tj. decyzji Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej OOIB z dnia 3 grudnia 2005 r. nr OPL.OKK.7132/0209/05. Zapis jest jednoznaczny i nie budzący wątpliwości. (...).

(akta kontroli str. 629)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wyjaśnienia Dyrektor Żłobka nie zasługują na uwzględnienie, gdyż uprawnienia przysługujące osobie dokonującej okresowych kontroli stanu technicznego budynku Żłobka były wystarczające do przeprowadzania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych w odniesieniu do ich konstrukcji, a nie instalacji wodno-kanalizacyjnych. Powyższe znalazło potwierdzenie w treści informacji uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Opolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa³³.

4. Wbrew wymogowi § 236 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków, drzwi ewakuacyjne z czterech pomieszczeń przeznaczonych na pobyt dzieci na parterze, prowadzące bezpośrednio na zewnątrz budynku, tj. do miejsca zbiórki do ewakuacji, otwierały się do środka budynku.

Zgodnie z treścią powołanego przepisu drzwi stanowiące wyjście ewakuacyjne z budynku przeznaczonego dla więcej niż 50 osób powinny otwierać się na zewnątrz.

(akta kontroli str. 49)

³² Decyzja Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej Opolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa z dnia 3 grudnia 2005 r., sygn. akt. OPL.OKK.7132/0209/05.

³³ Pismo z 20 listopada 2024 r. znak pisma OPL.KK-0240-1171/24.

Dyrektor Żłobka wyjaśniła, że (...) *głównymi drogami ewakuacyjnymi są drzwi wyjściowe żłobka, znajdujące się w wiatrołapie oraz za pomieszczeniem konserwatora z boku budynku. Sale opieki znajdujące się na parterze posiadają bezpośrednie wyjścia na żłobkowy plac zabaw, który jest punktem zbiórki przy ewakuacji. W zależności od źródła zagrożenia, dają możliwość najszybszego opuszczenia budynku, co jest nadrzędne w kwestii bezpieczeństwa małych dzieci i pozostałych użytkowników budynku, (...).*

(akta kontroli str. 697-698)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wytyczne drogi ewakuacyjne obowiązują jednakowe normy prawa i każde drzwi stanowiące wyjście ewakuacyjne z budynku Żłobka powinny otwierać się na zewnątrz budynku.

5. Wbrew art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o charakterystyce energetycznej budynków nie dokonano sprawdzenia technicznego stanu ogrzewania, z uwzględnieniem efektywności energetycznej źródeł ciepła oraz dostosowania ich mocy do potrzeb użytkowych Żłobka.

Zgodnie z treścią powołanego przepisu zarządca budynku poddaje budynki w czasie ich użytkowania okresowej kontroli w zakresie systemu ogrzewania lub systemu klimatyzacji, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego systemu ogrzewania, z uwzględnieniem efektywności energetycznej źródeł ciepła oraz dostosowania ich mocy do potrzeb użytkowych co najmniej raz na 3 lata - dla źródeł ciepła niewymienionych w lit. a-c³⁴, dostępnych części systemu ogrzewania lub połączonego systemu ogrzewania i wentylacji, o sumarycznej nominalnej mocy cieplnej większej niż 70 kW.

(akta kontroli str. 695)

Dyrektor Żłobka wyjaśniła, że (...) *nie dokonano sprawdzenia technicznego stanu ogrzewania, z uwzględnieniem efektywności energetycznej źródeł ciepła oraz dostosowania ich mocy do potrzeb użytkowych Żłobka (...) informuję, że Żłobek nie jest właścicielem węzła cieplnego znajdującego się na terenie placówki, a jedynie udostępnia niezbędne pomieszczenia, (...). W związku z powyższym art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy (...) o charakterystyce energetycznej budynków nie znajduje w tym wypadku zastosowania.*

(akta kontroli str. 697)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przedmiotowe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zgodnie z definicją sformułowaną w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową oraz sposobu sporządzania i wzorów świadectw charakterystyki energetycznej³⁵ system grzewczy to system techniczny zapewniający dostawę energii użytkowej na potrzeby ogrzewania i wentylacji pomieszczeń w budynku, lokalu mieszkalnym lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową. Sam „system” to zespół wzajemnie sprzężonych elementów, spełniający określoną funkcję i traktowany jako wyodrębniony z otoczenia w określonym celu³⁶. Oznacza to, iż system grzewczy

³⁴ a) co najmniej raz na 5 lat - dla kotłów o nominalnej mocy cieplnej od 20 kW do 100 kW,

b) co najmniej raz na 2 lata - dla kotłów opalanych paliwem ciekłym lub stałym o nominalnej mocy cieplnej większej niż 100 kW,

c) co najmniej raz na 4 lata - dla kotłów opalanych gazem o nominalnej mocy cieplnej większej niż 100 kW.

³⁵ Dz. U. 2015 r. poz. 376.

³⁶ Encyklopedia PWN - <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/system;3982198.html> - dostęp 25 listopada 2024 r.

to zespół urządzeń i elementów składających się na instalację służącą do pozyskiwania i rozprowadzania ciepła w budynku obejmujący zarówno źródło ciepła (w tym wypadku węzeł cieplny) jak i instalację rozprowadzającą ciepło po obiekcie (rury, grzejniki itp.). Sam fakt posiadania węzła cieplnego niestanowiącego własność Żłobka, nie zwalnia zarządcy budynku z obowiązku przeprowadzenia okresowej kontroli. Ponadto art. 23 ust. 6 pkt 3 lit b ustawy o charakterystyce energetycznej budynków, zwalnia z obowiązku przeprowadzenia kontroli obiekty obsługiwane przez operatora urządzeń lub sieci, podlegające monitorowaniu wyników przez tego operatora, ale tylko i wyłącznie, wyposażone w systemy techniczne, o których mowa w pkt 2 lit. b ww. przepisu, tj. w systemy automatyki i sterowania umożliwiające analizę porównawczą efektywności energetycznej budynku, wykrywanie utraty efektywności systemów: ogrzewania, wentylacji, klimatyzacji, przygotowania ciepłej wody użytkowej, oświetlenia wbudowanego, automatyki i sterowania, wytwarzania energii elektrycznej w budynku, a także informowanie zarządcy budynku o możliwościach poprawy efektywności energetycznej.

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Żłobka zapewniła spełnienie większości wymogów sanitarno-lokalowych, z wyjątkiem dotyczącego osłonięcia grzejników centralnego ogrzewania. Kontrolowana jednostka wywiązała się także z obowiązków w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jednak w związku z utworzeniem Żłobka nie uzyskano wymaganej opinii ani decyzji Komendanta PPSP, jak też nie zapewniono właściwego kierunku otwierania drzwi ewakuacyjnych.

Stwierdzono ponadto, że okresowe kontrole stanu technicznego budynku przeznaczonego na działalność Żłobka, były przeprowadzane przez osobę nieposiadającą w pełni wymaganych uprawnień.

OBSZAR

2. Zatrudnienie personelu spełniającego wymogi określone w obowiązujących przepisach

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie pracą Żłobka kierowała Dyrektor posiadająca wykształcenie wyższe i wymagane trzyletnie doświadczenie w pracy z dziećmi zgodnie z wymogiem określonym art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o żłobkach. W latach 2021-2024 w Żłobku na stanowisku opiekuna zatrudniono 21 osób. Wszystkie ww. osoby posiadały kompetencje i doświadczenie wymagane art. 16 ust 1 i 2 ustawy o żłobkach.

(akta kontroli str. 875-885)

2.2. Zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o żłobkach, w Żłobku zapewniono zatrudnienie odpowiedniej liczby opiekunów, która była dostosowana do liczby dzieci uczęszczających do Żłobka. W kontrolowanym okresie w Żłobku utworzono sześć grup, tj.: a/ Słoneczka dla 25 dzieci z pięciorgiem opiekunów, b/ Skrzaty dla 18 dzieci z trojgiem opiekunów, c/ Żabki dla 15 dzieci z dwójgiem opiekunów, d/ Misie dla 20 dzieci z trojgiem opiekunów, e/ Liski dla 15 dzieci z dwójgiem opiekunów oraz f/ Tygryski dla 23 dzieci z trojgiem opiekunów.

(akta kontroli str. 856-872)

2.3. Wszyscy pracownicy Żłobka brali udział w szkoleniach z zakresu udzielania dziecku pierwszej pomocy. W przypadku dziewięciu opiekunów nie zapewniono jednak odbycia takiego szkolenia co dwa lata, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 18a ust. 1 ustawy o żłobkach, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Opiekunowie w Żłobku zgodnie z art. 16 ust. 4 ww. ustawy aktualizowali wiedzę i umiejętności w zakresie usług opieki i wczesnej edukacji dzieci. W tym zakresie

Żłobek zapewnił udział opiekunom udział w szkoleniach zewnętrznych jaki i organizowano również szkolenia wewnętrzne.

(akta kontroli str. 711-743, 830-835)

Dyrektor Żłobka wyjaśniła, że *podnoszenie jakości świadczonych usług opieki i wczesnej edukacji dzieci w wieku do lat 3 jest jednym z priorytetowych zadań w bieżącej działalności naszego Żłobka. Jest ono realizowane, między innymi, przez udział pracowników w dostępnych formach doskonalenia, na które składają się różne rodzaje szkolenia, warsztaty (...). Szkolenia oferowane przez pracodawcę dla opiekunów są nieodpłatne (...). Dotychczas zrealizowane szkolenia dotyczyły m.in. zakresu posługiwania się danymi osobowymi, ochronie wizerunku dziecka, zmian w uprawnieniach pracowniczych oraz poszerzania wiedzy z zakresu metodyki pracy z dziećmi. (...)*

(akta kontroli str. 710-743, 830-835)

2.4. W badanym okresie w Żłobku opieka nad dziećmi nie była sprawowana przez wolontariuszy.

(akta kontroli str. 855)

2.5. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 3 ustawy o żłobkach w Żłobku zatrudnione były trzy pielęgniarki, w tym jedna osoba na tym stanowisku w pełnym wymiarze czasu pracy, a dwie pozostałe w niepełnym³⁷ wymiarze czasu pracy. Zgodnie z powierzonym zakresem obowiązków do zadań pielęgniarki należało m.in.: a/ codzienna kontrola stanu zdrowia dzieci, b/ udzielanie pierwszej pomocy w nagłych przypadkach, c/ powiadamianie rodziców o zachorowaniu, d/ planowanie i realizacja oświaty zdrowotnej, e/ planowanie żywienia dzieci, f/ nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem kuchni, g/ kontrola stanu sanitarnego sal i pomieszczeń Żłobka, h/ prowadzenie apteczki, i/ wykonywanie przeglądu czystości, pomiaru wzrostu i wagi dzieci, j/ prowadzenie dokumentacji medycznej.

(akta kontroli str. 846-854)

2.6. W okresie objętym kontrolą w Żłobku zatrudniono jedenastu pracowników, każdy z nich posiadał ważne badanie sanitarno-epidemiologiczne. Spośród tych osób siedem przed podjęciem zatrudnienia przedstawiło zaświadczenie o niekaralności, wystawione nie wcześniej niż 3 miesiące przed rozpoczęciem pracy. W czterech przypadkach osoby zatrudnione przedstawiły zaświadczenie o niekaralności, wystawione wcześniej niż 3 miesiące przed rozpoczęciem pracy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 844-845)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom art. 15 ust. 5 ustawy o żłobkach w badanym okresie w Żłobku zatrudniono cztery osoby, które przed nawiązaniem stosunku pracy przedstawiły zaświadczenie o niekaralności, wystawione wcześniej niż 3 miesiące przed rozpoczęciem pracy.

Zgodnie z treścią powołanego przepisu, osoba zatrudniona do wykonywania pracy lub świadczenia usług w żłobku, w tym opiekun, pielęgniarka, położna lub wolontariusz przed podjęciem zatrudnienia przedstawia zaświadczenie o niekaralności, wystawione nie wcześniej niż trzy miesiące przed rozpoczęciem pracy.

³⁷ 0,75 etatu w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 sierpnia 2024 r.

Przedłożone przedmiotowe zaświadczenia były wystawione od 4 do 30 miesięcy wcześniej od wymaganych³⁸.

(akta kontroli str. 844-845)

Dyrektor Żłobka wyjaśniła, że:

- a) w przypadku (...) osób zatrudnionych 19 października 2021 r. i 12 stycznia 2021 r. *zatrudnienie w Żłobku poprzedzał odbyty staż pracowniczy. Osoby te przed przystąpieniem do stażu dostarczyły wymagane przepisami zaświadczenia, tj. pani (...) rozpoczęła staż 19 kwietnia 2021 r. i w tej dacie dostarczyła wymagane zaświadczenie o niekaralności, a pani (...) rozpoczęła staż 12 października 2020 r. i dostarczyła zaświadczenie o niekaralności z dnia 15 września 2020 r. Dokonując zatrudnienia (...) uznałam, że do ich zatrudnienia wystarczy już dostarczone zaświadczenia. W mojej ocenie odbyty staż był formą zatrudnienia w rozumieniu Kodeksu Pracy, a więc zawarcie kolejnej umowy o pracę nie wymagało powtórzenia procedury związanej z dostarczeniem nowego zaświadczenia o niekaralności. Wolą ustawodawcy jak sądzę była jednokrotna weryfikacja zatrudnionych.*
- b) w przypadku osoby zatrudnionej 1 września 2023 r. *nie wymagałam dostarczenia przedmiotowego zaświadczenia o niekaralności, ponieważ procedurę weryfikacji przeprowadzono u poprzedniego pracodawcy (...) w dniu zatrudnienia złożyła oświadczenie o tym, że stan już zweryfikowany nie uległ zmianie. Przejście pomiędzy żłobkami nastąpiło z zachowaniem ciągłości zatrudnienia.*
- c) w przypadku osoby zatrudnionej od 2 września 2019 r. *i wtedy przeszła weryfikację, tj. dostarczyła zaświadczenie o niekaralności z dnia 14 sierpnia 2019 r. Dnia 30 marca 2022 r. zawarto kolejną umowę, ponieważ pani (...) z dniem 29 marca 2022 r. przeszła na emeryturę a wymogi formalne ZUS wymagały rozwiązania stosunku pracy dnia 28 marca 2022 r. w celu nabycia prawa emerytalnego. I w tym przypadku weryfikacji dokonano w dniu zawarcia pierwszej umowy o pracę w 2019 r. W związku z powyższym wymuszona przerwa w zatrudnieniu w mojej ocenie nie wymagała ponownej weryfikacji.*

(akta kontroli str. 630-631)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli treść przywołanego przepisu w sposób jednoznaczny wskazuje, że przed podjęciem zatrudnienia – rozumianego w tym przypadku jako zawarcie umowy o pracę, przedstawia zaświadczenie o niekaralności, wystawione nie wcześniej niż trzy miesiące przed rozpoczęciem pracy. Tym samym ustawodawca nie dopuścił możliwości uznania tego wymogu za spełniony w oparciu o złożone przez osobę ubiegającą się o zatrudnienie oświadczenie lub zaświadczenie wydane w dacie wcześniejszej niż 3 miesiące przed nawiązaniem stosunku pracy i przedłożone pracodawcy np. na potrzeby odbywania stażu, czy zawarcia wcześniej obowiązującej umowy o pracę.

³⁸ W jednym przypadku zatrudniona osoba w dniu 19 października 2021 r. przedstawiła zaświadczenie o niekaralności z 19 kwietnia 2021 r.,
w drugim przypadku zatrudniona osoba w dniu 12 stycznia 2021 r. przedstawiła zaświadczenie o niekaralności z 15 września 2020 r.,
w trzecim zatrudniona osoba w dniu 1 września 2023 r. przedstawiła zaświadczenie o niekaralności z 24 stycznia 2020 r.
w czwartym przypadku zatrudniona osoba w dniu 30 marca 2020 r. przedstawiła zaświadczenie o niekaralności z 14 sierpnia 2019 r.

2. Wbrew wymogom art. 18a ust. 1 ustawy o żłobkach, Dyrektor Żłobka nie zapewniła dziewięciu opiekunom możliwości odbycia co dwa lata szkolenia z udzielania dziecku pierwszej pomocy.

Zgodnie z treścią powołanego przepisu opiekun zobowiązany jest do odbycia co dwa lata szkolenia z udzielania dziecku pierwszej pomocy.

W przypadku dziewięciu opiekunów przedmiotowe szkolenia odbyło się z przekroczeniem dwuletniego okresu. Wszyscy odbyli szkolenie w 2018 r. w wyniku czego następne winni odbyć w 2020 r. a odbyli je w 2021 r.

(akta kontroli str. 836-840)

Dyrektor Żłobka wyjaśniła, że w związku z ogłoszeniem stanu epidemii i zmieniającymi się przepisami oraz wytycznymi GIS uznałam, że przedmiotowe kursy zachowują ważność. Ze względu na to, iż program szkolenia obejmuje treści teoretyczne i praktyczne do organizacji szkoleń w wersji stacjonarnej powróciłam w 2021 r. (...)

(akta kontroli str. 631)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w przepisach powszechnie obowiązujących brak jest wyłączenia konieczności odbycia przez opiekuna szkolenia z udzielania dziecku pierwszej pomocy co dwa lata.

OCENA CZĄSTKOWA

W Żłobku zatrudniono odpowiednią liczbę opiekunów w stosunku do liczby uczęszczających dzieci. Wszyscy pracownicy brali udział w szkoleniach z udzielania dziecku pierwszej pomocy. Dyrektor, opiekunowie i pielęgniarka posiadali wymagane kwalifikacje zawodowe, jak też aktualizowali swoją wiedzę i umiejętności w zakresie opieki i wczesnej edukacji dzieci w wieku do lat trzech. Stwierdzono jednak, że w przypadku czterech opiekunów zaświadczenia o niekaralności tych osób zostały wystawione wcześniej niż trzy miesiące przed podjęciem zatrudnienia. Nie we wszystkich przypadkach zapewniono też opiekunom możliwość udziału - co dwa lata - w szkoleniu z udzielania dziecku pierwszej pomocy.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt dzieci osłonięcia grzejników centralnego ogrzewania, w celu ochrony dzieci przed bezpośrednim kontaktem z elementem grzejnym.
2. Złożenie wniosku o uzyskanie decyzji Komendanta Powiatowego PSP w zakresie spełnienia wymagań przeciwpożarowych dla budynku Żłobka.
3. Zapewnienie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynku Żłobka przez osobę legitymującą się wymaganymi uprawnieniami.
4. Podjęcie działań na rzecz spełnienia wymogu dotyczącego prawidłowego kierunku otwierania drzwi stanowiących wyjścia ewakuacyjne z budynku.
5. Sprawdzenie stanu technicznego systemu ogrzewania, z uwzględnieniem efektywności energetycznej źródeł ciepła oraz dostosowania ich mocy do potrzeb użytkowych.
6. Wzmocnienie nadzoru nad weryfikacją prawidłowości przedkładanych zaświadczeń o niekaralności.

7. Podjęcie działań w celu zapewnienia opiekunom, co dwa lata, szkolenia z udzielania dziecku pierwszej pomocy.

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 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.

Opole, 3 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy
Piotr Mastalerz

Specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....
podpis

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

/ - /

.....
podpis

Paweł Toczek
Specjalista kontroli państwowej

/ - /

.....
podpis