



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO– 4101-35-03/2012

P/12/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/106 – System opieki nad dziećmi do lat trzech ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Agata Nowak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83471 z dnia 12 listopada 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Obornikach, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 76, 64-600 Oborniki.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Szrama, Burmistrz Obornik

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina Oborniki (dalej: „Gmina”) sprawowała opiekę nad dziećmi do lat trzech, prowadząc jeden żłobek publiczny. Kwalifikacje opiekunów zatrudnionych w tym żłobku odpowiadały wymogom ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³. W 2011 r. Gmina włączyła się do udziału w resortowym programie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch”. W wyniku prawidłowej realizacji tego programu w 2011 r. liczba miejsc opieki nad dzieckiem w żłobku komunalnym została zwiększona o 20 (50%), co wyczerpywało zapotrzebowanie na miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.

Stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości polegały na nierzetelnym przeprowadzeniu w żłobku i klubie dziecięcym działań o charakterze nadzorczym oraz braku planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami w zakresie warunków i jakości świadczonych usług. Ponadto, żaden z zarejestrowanych podmiotów (żłobek komunalny oraz niepubliczny klub dziecięcy), nie posiadał wszystkich wymaganych opinii, potwierdzających zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci. W zakresie działań podejmowanych w odniesieniu do rozwoju form opieki nad dziećmi, stwierdzono, że nie został opracowany dokument opisujący system profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną.

¹ Okres objęty kontrolą – lata 2011-2012 (do dnia zakończenia kontroli NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. Nr 45, poz. 235, ze zm.

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 trzech.

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

Opis stanu
faktycznego

Rada Miejska w Obornikach, uchwałą nr XXXV/301/08 r., przyjęła dokument pn. Strategia integracji i rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Oborniki na lata 2008-2013. W dokumencie tym nie uwzględniono kwestii odnoszących się do sytuacji rodzin wymagających wsparcia w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. Do czasu kontroli, został opracowany na podstawie art. 176 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴ projekt programu wspierania rodziny w Gminie Oborniki na lata 2012-2014. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, gminny program wspierania rodziny na lata 2012-2014 zostanie przedłożony Radzie Miejskiej w Obornikach, w miarę możliwości, na najbliższej sesji.

(dowód: akta kontroli str. 27, 48-59, 194-197)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 13 ustawy o pomocy społecznej⁵, do dnia 31 grudnia 2011 r. należało tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną. Opracowanie takiego systemu zostało wymienione również, jako element *Strategii integracji i rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Oborniki na lata 2008-2013*. W dokumencie wskazano, że realizację Strategii koordynować miał Ośrodek Pomocy Społecznej w Obornikach, a osobą bezpośrednio odpowiedzialną za zarządzanie bieżącymi sprawami gminy był Burmistrz. W okresie objętym kontrolą, w Gminie nie został opracowany system profilaktyki i opieki nad rodziną i dzieckiem w wieku do lat trzech.

Zdaniem NIK, wskazana przez Burmistrza w wyjaśnieniach, konieczność bieżącego rozpatrywania dużej liczby spraw, nie może skutkować zaniechaniem realizacji obowiązków w zakresie opracowania systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną.

(dowód: akta kontroli str. 27, 194-197)

1.2. Zapewnienie opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.

Opis stanu
faktycznego

W Gminie, dzieci w wieku do lat trzech objęte były opieką w formie żłobka i klubu dziecięcego, realizowaną przez placówkę publiczną - Żłobek Miejski w Obornikach (dalej: „Żłobek”) oraz placówkę niepubliczną - Centrum Edukacji i Zabawy „Tęczowy Raj” (dalej: „Klub Dziecięcy”).

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 66-82)

Według obowiązującego w Urzędzie regulaminu organizacyjnego, wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza nr 285/2006 z dnia 31 marca 2006 r., a następnie,

⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 149, poz. 887, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.

regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza nr 369/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r., do zadań Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu należała m.in. realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem żłobka. Prowadzenie rejestru żłobków i klubów dziecięcych należało do zadań Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego. Po zmianie regulaminu, wprowadzonej zarządzeniem Burmistrza nr 405/2012 z dnia 3 września 2012 r., zarówno prowadzenie rejestru żłobków i klubów dziecięcych jak i realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, od dnia 1 września br. należały do zadań Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego. Wydział ten podlegał Sekretarzowi Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 5-26, 186-193)

W *Rejestrze żłobków i klubów dziecięcych* (dalej: „Rejestr”), w którym zaewidencjonowano: Żłobek (data wpisu 18 kwietnia 2011 r.) oraz Klub Dziecięcy, (data wpisu 31 sierpnia 2012 r.) zostały zawarte dane wymagane dyspozycją art. 27 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Do dnia 22 listopada 2012 r., Rejestr nie był natomiast publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej.

Na wniosek osoby zamierzającej prowadzić Klub Dziecięcy, placówka ta została (w dniu 31 sierpnia 2012 r.) wpisana do Rejestru, po przeprowadzeniu w niej wizytacji, o której mowa w art. 29 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Wizytacja, wskazana w przywołanej powyżej normie, nie została natomiast przeprowadzona w Żłobku.

(dowód: akta kontroli str. 74-77, 85, 90-94, 200-205)

Pozytywna opinia Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Obornikach dotycząca pomieszczeń w istniejącym budynku przeznaczonych na Klub Dziecięcy została wydana w dniu 6 listopada 2012 r. Wcześniej (w październiku 2011 r.) z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, odmówiono wydania pozytywnej opinii w powyższym zakresie. Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Obornikach wydał, w dniu 7 lipca 2010 r., stanowisko w zakresie ochrony przeciwpożarowej dotyczące zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. W przedmiotowym dokumencie wskazano, że stanowisko dotyczy odbioru budynku z centrum fitness, pomieszczeniami biurowymi i mieszkalnymi oraz budynku magazynowego, z centrum odnowy biologicznej. Osoba prowadząca Klub Dziecięcy dokonała zmiany sposobu użytkowania pomieszczeń fitness na klub dziecięcy, co zostało zgłoszone Staroście Obornickiemu.

(dowód: akta kontroli str. 90-99)

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Obornikach wydał, w dniu 11 stycznia 2011 r., postanowienie, w którym stwierdził, że pomieszczenia i urządzenia Żłobka Miejskiego w Obornikach odpowiadają wymaganiom określonym w § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej⁶. Ostatnie kontrole Żłobka Miejskiego w zakresie ochrony przeciwpożarowej zostały z kolei przeprowadzone przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Obornikach w dniach: 12 września i 13 listopada 2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 83-89)

⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 213, poz. 1568, ze zm. (akt uchylony z dniem 26 lutego 2011 r.).

Z informacji udzielonej przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Obornikach wynika, że żadna z placówek zaewidencjonowanych w Rejestrze nie wystąpiła z wnioskiem o wydanie opinii, o której mowa w § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych⁷ (dalej: „rozporządzenie z dnia 25 marca 2011 r.”).

(dowód: akta kontroli str. 206-207)

Liczba dzieci w wieku do lat trzech objętych opieką w placówce publicznej - Żłobku wyniosła w 2011 r. – 42 (30 czerwca), 52 (31 grudnia), w 2012 r. (30 czerwca) – 57. W jednostce tej liczba miejsc wynosiła 40 (30 czerwca 2011 r.) i 60 (31 grudnia 2011 r. oraz 30 czerwca 2012 r.). Urząd nie posiadał danych o liczbie dzieci objętych opieką przez Klub Dziecięcy.

W 2011 r. liczba dzieci oczekujących, według list rezerwowych, wyniosła 21 (sprawozdanie za okres 4 kwietnia - 30 września). W kolejnych okresach objętych sprawozdaniami z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, tj. 1 października – 31 grudnia 2011 r. i 1 stycznia – 30 czerwca 2012 r., nie wykazywano niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca w instytucjach opieki nad dzieckiem.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 66-72, 205)

W Żłobku zatrudnionych było 9 opiekunów, w tym osoby posiadające kwalifikacje, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (6 osób), w art. 16 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy (2 osoby) oraz jedna osoba, zatrudniona do opieki w żłobku od 2007 r., nieposiadająca średniego wykształcenia, która była w trakcie jego uzupełniania.

(dowód: akta kontroli str. 100-102)

W związku z faktem, iż dzieci w wieku do lat trzech były na terenie Gminy objęte opieką świadczoną przez Żłobek oraz Klub Dziecięcy i nie istniało zapotrzebowanie na zwiększenie zakresu świadczeń, Burmistrz nie podejmował działań w celu promocji opiekunów dziennych oraz sprawowania opieki nad dziećmi przez nianie.

(dowód: akta kontroli str. 60-61, 66-72, 183-185, 194-197)

Zarówno Urząd, jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Inspektorat w Obornikach nie posiadały danych o liczbie umów uaktywniających, zawartych na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 127-129, 183-185)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wpisany do Rejestru, w dniu 18 kwietnia 2011 r., Żłobek, nie posiadał pozytywnej opinii komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej oraz opinii sanitarnej, wydanej na podstawie rozporządzenia z dnia 25 marca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 74-77, 83-84, 86-89, 206-207)

W wyjaśnieniach Sekretarz Gminy, wskazała, że w art. 28 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie wskazano ww. opinii jako dokumentów wymaganych do wpisania jednostki do Rejestru. Ponadto, Żłobek do dnia 31 sierpnia 2012 r. był gminną jednostką budżetową, nad którą nadzór, w sposób

⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 69, poz. 367.

nieudokumentowany, sprawowano poprzez kontrolę realizacji planów finansowych oraz wizyty kierownika Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu oraz Sekretarza Gminy.

NIK wskazuje jednak, że zgodnie z dyspozycją § 1 rozporządzenia z dnia 25 marca 2011 r., potwierdzeniem, iż w lokalu, w którym prowadzony będzie żłobek lub klub dziecięcy, zapewnia się bezpieczne i higieniczne warunki pobytu dzieci, są pozytywne opinie komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej oraz właściwego państwowego inspektora sanitarnego.

(dowód: akta kontroli str. 204-205, 208- 209)

2. W dniu 31 sierpnia 2012 r., do Rejestru, wpisany został Klub Dziecięcy. Według stanu na dzień dokonania wpisu osoba zamierzająca prowadzić powyższą placówkę nie posiadała pozytywnej opinii właściwego państwowego inspektora sanitarnego. Opinię taką uzyskano dopiero w dniu 6 listopada 2012 r. Osoba prowadząca Klub Dziecięcy, do czasu zakończenia kontroli, nie posiadała natomiast opinii Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Obornikach.

(dowód: akta kontroli str. 74-76, 93, 95-99, 206-207)

NIK wskazuje, że przeprowadzenie wizytacji w placówce, która ma zostać wpisana do Rejestru ma na celu ustalenie, czy zapewnione zostały bezpieczne i higieniczne warunki pobytu dzieci. Okoliczności te powinny być potwierdzone pozytywną opinią właściwego państwowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej (§ 1 przywołanego wyżej rozporządzenia).

Burmistrz wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie uznano za wystarczające złożenie przez wnioskodawcę oświadczenia o spełnianiu warunków lokalowych.

Osoby wizytujące (w dniu 31 sierpnia 2012 r.) stwierdziły, że lokal Klubu Dziecięcego był świeżo wyremontowany, posiadał udogodnienia dla dzieci (wyposażenie w mebelki), w związku z czym nie zaistniały okoliczności mogące budzić jakiegokolwiek wątpliwości.

NIK zwraca jednak uwagę na to, że właśnie ze względu na wyposażenie Klubu Dziecięcego w mebelki nieposiadające certyfikatów, o których mowa w § 3 pkt 12 rozporządzenia z dnia 25 marca 2011 r., Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Obornikach, w październiku 2012 r., nie wydał pozytywnej opinii. Ponadto, powyższy organ, w trakcie kontroli przeprowadzonej we wrześniu 2012 r., stwierdził brak oznakowania pościeli i leżaków z przypisaniem do konkretnego dziecka, brak apteczki, brak osłon ochraniających grzejniki w salach zabaw, brak stanowiska przewijania dzieci, brak certyfikatów na wykładziny oraz meble edukacyjne. Dopiero po usunięciu wskazanych nieprawidłowości, wydana została przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Obornikach, w listopadzie 2012 r., pozytywna opinia dotycząca warunków przebywania dzieci w Klubie Dziecięcym. Zdaniem NIK, powyższe wskazuje na to, że wizytacja poprzedzająca wpisanie do rejestru Klubu Dziecięcego przeprowadzona była w sposób niezapewniający rzetelnej oceny spełniania przez podmiot prowadzący, wymogów w zakresie pobytu dzieci (nie stwierdzono żadnej z nieprawidłowości odnotowanych przez służby Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Obornikach).

(dowód: akta kontroli str. 94-97, 200-203)

3. W Urzędzie nie został dochowany obowiązek publikowania Rejestru w Biuletynie Informacji Publicznej, nałożony dyspozycją art. 27 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Nieprawidłowość ta została usunięta przez Burmistrza w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 76, 194-197)

Wpisanie Żłobka do Rejestru w dniu 18 kwietnia 2011 r. nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem wizytacji. Obowiązek taki wynika z dyspozycji art. 29 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Pani Ewa Thiem - Sekretarz Gminy, odpowiadająca za pracę Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego, do którego należało prowadzenie Rejestru, wyjaśniła, że Żłobek (funkcjonujący od 1990 r. jako jednostka komunalna), do dnia 31 sierpnia 2012 r., był gminną jednostką budżetową. NIK zwraca jednak uwagę na to, że ustawodawca nie wskazał w przywołanym przepisie możliwości odstąpienia od wizytacji żłobka, w przypadku kontynuowania działalności, przez wpisywaną do rejestru, istniejącą placówkę komunalną.

(dowód: akta kontroli str. 74-77, 85, 186-188, 204-205)

W Urzędzie nie zostały również formalnie ustalone zasady przeprowadzania wizytacji lokali żłobków i klubów dziecięcych przed dokonaniem wpisu do Rejestru podmiotów prowadzących te placówki.

Według wyjaśnień Burmistrza, niewprowadzenie procedury w powyższym zakresie wynikało z faktu, iż ustawodawca nie nałożył takiego obowiązku. Osoby wizytujące dokonywały wizualnej oceny pomieszczeń pod kątem istniejących warunków i wyposażenia lokalu.

Zdaniem NIK, określenie w procedurach wewnętrznych sposobu i zakresu przeprowadzania wizytacji mogłoby mieć pozytywny wpływ na efektywność wywiązywania się, przez przeprowadzających wizytacje pracowników Urzędu, z obowiązków w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 209-211)

1.3. Koszty opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.

Wydatki Gminy na zadania związane w realizacją ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 przez Żłobek wyniosły w I półroczu 2011 r. 354,4 tys. zł, w II półroczu 2011 r. 548 tys. zł, a w I półroczu 2012 r. 392 tys. zł.

Przeciętny koszt pobytu dziecka w Żłobku wynosił:

- w 2010 r. 953 zł,
- w I półroczu 2011 r. 896 zł,
- w 2011 r. 1 152 zł,
- w I półroczu 2012 r. 915 zł.

(dowód: akta kontroli str. 62-63)

Przeciętna miesięczna wysokość opłat wnoszonych przez rodziców dzieci uczęszczających do Żłobka, wynosiła:

- w 2010 r. 268 zł bez wyżywienia i 349 zł z wyżywieniem,
- w I półroczu 2011 r. 266 zł i 338 zł,
- w 2011 r. 265 zł i 343 zł,
- w I półroczu 2012 r. 208 zł i 293 zł.

W latach 2011-2012 (I półrocze) nie wystąpiły zaległości w opłatach za pobyt dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 64, 110-125, 183-185)

Wysokość opłaty za pobyt dziecka w Żłobku została określona w uchwale Rady Miejskiej w Obornikach nr XXXVI z dnia 30 grudnia 2008 r. i wynosiła 230 zł miesięcznie za każde dziecko z rodziny, z której uczęszcza do żłobka przynajmniej dwoje dzieci i 270 zł za każde dziecko z rodziny, z której uczęszcza do żłobka tylko jedno dziecko. Uchwałą nr XII/104/11 z dnia 29 sierpnia 2011 r., Rada Miejska ustaliła odpłatność w kwocie 270 zł za każde dziecko z rodziny, z której uczęszcza do żłobka tylko dziecko, odpłatność za drugie i kolejne dziecko, z danej rodziny, uczęszczające do żłobka, była niższa o 50% (135 zł). Uchwałą nr XIV/147/11 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 24 października 2011 r., zmieniona została wysokość opłat za pobyt dziecka w Żłobku. Opłata wynosiła 1,60 zł za godzinę pobytu w Żłobku, zaś odpłatność za pobyt drugiego i każdego następnego dziecka z danej rodziny była niższa o 50%. Miesięczna odpłatność za pobyt w Żłobku została skalkulowana na kwotę 256 zł (pobyt 8 godzin.), 289 zł (pobyt 9 godzin) i 320 zł (pobyt 10 godzin).

(dowód: akta kontroli str. 103-109)

W październiku 2012 r. Urząd przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu wniosek o przyznanie dotacji przeznaczonej na realizację zadań z zakresu organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w zakresie: dofinansowania 50% kosztów przeznaczonych na dofinansowanie do miejsc opieki nad dziećmi powstałych w wyniku realizacji w 2011 r. zadań programu „Maluch”. Umowa, w ramach której Wojewoda Wielkopolski przekazał środki finansowe w formie dotacji celowej w rozdziale 85305 Żłobki, § 2030, w wysokości 159 600 zł została zawarta z Gminą w dniu 20 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 177)

Według sprawozdań Rb27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (za 2011 r. i trzy kwartały 2012 r.) w rozdziale 85305, paragraf 0690, wpływy z tytułu opłat za świadczenia opieki nad dziećmi, zrealizowane przez Żłobek, wyniosły 162 tys. zł w 2011 r. i 131,42 tys. zł w 2012 r. (do dnia 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 110-125)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W sprawozdaniach Rb27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w rozdziale 85305 ujmowano wpływy z tytułu opłat za świadczenia opieki nad dziećmi, realizowane przez Żłobek Miejski w Obornikach (162 tys. zł w 2011 r. i 131,42 tys. zł do dnia 30 września 2012 r.) w paragrafie 0690 *Wpływy z różnych opłat* klasyfikacji budżetowej. Według rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸, *Wpływy z usług* powinny być ujmowane w paragrafie 083.

(dowód: akta kontroli str. 110-125)

W wyjaśnieniu, Skarbnik Gminy podała, że w przywołanym rozporządzeniu nie jest jednoznacznie wskazany sposób klasyfikowania wpływów z tytułu opłat za świadczenia opieki nad dziećmi realizowane przez żłobek, zaś budżet Gminy został pozytywnie zaopiniowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu, która nie wskazała błędów klasyfikacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 198-199)

⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 207, ze zm.

1.4. Nadzór nad działalnością Żłobka i Klubu Dziecięcego.

Opis stanu
faktycznego

W Gminie Oborniki do dnia zakończenia kontroli nie został opracowany i uchwalony plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami w zakresie warunków i jakości świadczonych usług. W toku kontroli przedstawiono projekt tego planu.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 183-185, 194-197)

Gmina nie przeprowadzała udokumentowanych kontroli w Żłobku oraz Klubie Dziecięcym. Pracownicy Urzędu nie prowadzili udokumentowanych działań w zakresie nadzoru nad Żłobkiem i Klubem Dziecięcym, za wyjątkiem wizytacji w Żłobku (w dniu 3 grudnia 2011 r.) oraz w Klubie Dziecięcym (31 sierpnia 2012 r.). Realizacja ww. zadań była udokumentowana w postaci dwóch notatek służbowych, które zostały sporządzone dopiero w trakcie kontroli NIK. Wizytacja przeprowadzona w Żłobku dotyczyła realizacji resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch”, wyposażenia oraz warunków lokalowych. Natomiast wizytacja w Klubie Dziecięcym była przeprowadzona przed wpisaniem powyższej placówki do Rejestru, w trybie, o którym mowa w art. 29 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 85, 94, 183-185)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Według art. 54 i art. 55 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, Burmistrz zobowiązany jest do sprawowania nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi w zakresie warunków i jakości świadczonych usług, na podstawie planu nadzoru, przyjętego przez Radę Gminy w drodze uchwały. W Gminie nie został uchwalony plan nadzoru, o którym mowa wyżej.

Burmistrz wskazał, że do 31 sierpnia 2012 r. Żłobek działał jako gminna jednostka budżetowa, nad którą nadzór sprawowano poprzez kontrolę realizacji planów finansowych, bieżące wizyty kierownika Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu oraz Sekretarza Gminy, w celu podejmowania wspólnych ustaleń związanych z bieżącą działalnością. W działającym od września 2012 r. Klubie Dziecięcym nie przeprowadzono jeszcze kontroli.

Komisja dokonująca wizytacji Żłobka (w składzie: Przewodniczący Rady Miejskiej w Obornikach, Sekretarz Gminy oraz Kierownik Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu), w dniu 3 grudnia 2011 r., uznała, iż „nie wnosi zastrzeżeń do organizacji pracy, stanu sanitarnego i wyposażenia żłobka”. W trakcie wizytacji nie analizowano dokumentacji Żłobka, w zakresie posiadanych opinii, o których mowa w rozporządzeniu z dnia 25 marca 2011 r. W ocenie NIK, świadczyło to o braku należytej staranności przy prowadzeniu czynności nadzorczych ze strony Gminy.

W wyjaśnieniach Burmistrz podał, że wskazana wizytacja wynikała z zakończenia realizacji I etapu programu „Maluch” i utworzenia oraz wyposażenia nowej sali Żłobka. Ponieważ projekt ten był realizowany przy współudziale środków Gminy i pod jej nadzorem, dokonana została ocena po realizacji zadania.

NIK zwraca jednak uwagę na to, że podstawę czynności nadzorczych stanowić powinien przyjęty przez radę miejską plan nadzoru, o którym mowa w art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

(dowód: akta kontroli str. 85, 194-197, 204-205, 210-211)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

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

W dniu 20 kwietnia 2011 r., Gmina przekazała Wojewodzie Wielkopolskiemu ofertę udziału w ogłoszonym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, otwartym konkursie w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch” (dalej: Program „Maluch”), realizowanym w 2011 r.

Porozumienie w sprawie udzielenia wsparcia finansowego na realizację zadania Gminy w obszarze tworzenia gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem, w zakresie określonym w Programie Maluch, realizowanym w 2011 r., zostało zawarte pomiędzy Gminą a Wojewodą Wielkopolskim w dniu 25 lipca 2011 r. Zmienione ono zostało aneksem nr 1 z dnia 26 października 2011 r. i aneksem nr 2 z dnia 30 listopada 2011 r.

Gmina otrzymała środki finansowe w formie dotacji celowej w wysokości 32 987 zł na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (§ 6320) z przeznaczeniem na realizację zadania: „Adaptacja dodatkowych pomieszczeń w celu zwiększenia liczby miejsc opieki nad dziećmi – Żłobek Miejski w Obornikach”. Wysokość środków własnych przeznaczonych na realizację w 2011 r. Programu „Maluch” z budżetu Gminy wyniosła 32 986 zł (50%). Otrzymane przez Gminę środki zostały wykorzystane w pełnej wysokości, na realizację zadania wskazanego w porozumieniu.

(dowód: akta kontroli str. 130-150, 165-166)

W wyniku realizacji, w 2011 r., ww. zadania, liczba miejsc opieki nad dziećmi w Żłobku, w okresie od 31 grudnia 2011 r., zwiększyła się o 19. Uzyskane efekty były zgodne z założonymi w ofercie konkursowej.

(dowód: akta kontroli str. 66-73, 130-139, 167-174)

Oferta dotycząca dofinansowania realizacji zadania: „Adaptacja dodatkowych pomieszczeń w celu zwiększenia liczby miejsc opieki nad dziećmi – Żłobek Miejski w Obornikach” zawierała m.in. szczegółowe opisy zadań oraz terminy ich realizacji, a także dane o zakładanych rezultatach.

(dowód: akta kontroli str. 137-141)

Gmina przekazała Wojewodzie Wielkopolskiemu, w dniu 18 stycznia 2012 r., sprawozdanie z realizacji, w 2011 r., zadań w ramach programu „Maluch”. Sprawozdanie to zawierało m.in. opis zrealizowanych zadań, kosztorys oraz źródła finansowania, a także zestawienie faktur, uwzględniające m.in. nazwy i kwoty jednostkowych wydatków oraz wysokość dofinansowania ze środków pochodzących z ww. dotacji. Z treści sprawozdania wynika, że otrzymana dotacja została wykorzystana na zakup wyposażenia przeznaczonego do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem nowych miejsc opieki nad dziećmi oraz na adaptację pomieszczeń, w terminach wynikających z zawartego porozumienia. Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do ogłoszenia konkursowego. Wojewoda Wielkopolski nie zgłosił zastrzeżeń do treści przedmiotowych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 167, 174, 210-211)

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 Kontroli⁹, wnosi o:

1. Przedłożenie celem uchwalenia, Radzie Miejskiej w Obornikach, trzyletniego gminnego programu wspierania rodziny oraz planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi i dziennymi opiekunami.
2. Prowadzenie nadzoru nad placówkami świadczącymi opiekę nad dziećmi w wieku do lat trzech w sposób zapewniający spełnianie przez nie wymogów w zakresie bezpieczeństwa i higieny.

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 Poznaniu.

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 30 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.

Poznań, dnia 12 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Agata Nowak
specjalista k.p.

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.