



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-27-02/2012

P/12/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/106 – System opieki nad dziećmi do lat trzech.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Jarosław Tarasewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 833635 z dnia 30.10.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-1a)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Karlinie ¹ , 78-230 Karlino, Plac Jana Pawła II 6.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Miško, Burmistrz Karlina. (dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność Gminy Karlino w zakresie wykonywania zadań wynikających z ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³ oraz realizacji resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 „Maluch” (Programu Maluch) w latach 2011-2012 (do 30.11.).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Gmina Karlino zapewniła opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 w żłobku uruchomionym 3.07.2012 r., posiadającym 22 miejsca, zatrudniła w nim wykwalifikowaną kadrę opiekunów. W ramach Programu „Maluch” złożono ofertę dotyczącą wykonywania zadań w zakresie utworzenia pierwszego w Gminie żłobka, którą Wojewoda Zachodniopomorski zakwalifikował do dofinansowania. W wyniku zakończenia realizacji zadania w 2011 r. utworzono 22 miejsca opieki nad małym dzieckiem w żłobku na terenie Gminy Karlino.

¹ Zwany dalej Urzędem.

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

Opis stanu
faktycznego

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

W latach 2011-2012 w Gminie Karlino obowiązywały następujące programy i zasady działania stanowiące gminny system profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną oraz strategię rozwiązywania problemów społecznych określone:

1) uchwałą Rady Miejskiej w Karlinie (Rady Miejskiej) z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Karlino na lata 2008-2014 (Strategia). Uchwałę zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu umożliwiając osobom zainteresowanym dostęp do tego dokumentu. Głównym celem uchwalonej Strategii było wspieranie osób i rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie mogą pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. W Strategii wskazano m.in. że, w Gminie Karlino (Gminie) występujące problemy społeczne to obszary dotyczące: bezrobocia, ludzi w podeszłym wieku, ubóstwa, alkoholizmu, narkomanii, osób niepełnosprawnych, przemocy w rodzinie. W tym dokumencie nie uwzględniono sytuacji rodzin wymagających wsparcia w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3;

2) uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 stycznia 2012 r. - wyznaczono Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Karlinie do realizacji zadań gminy w zakresie pracy z rodziną, określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴;

3) uchwałą Rady Miejskiej z dnia 29 czerwca 2012 r. - przyjęto „Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Karlino na lata 2012-2014”⁵. W programie wskazano m.in.: zasoby instytucjonalne działające w obszarze wspierania rodziny na terenie Gminy, realizatora programu SOS Wioski Dziecięce w Polsce, Region Karlino oraz partnerów tego programu, zadania w zakresie wspierania rodziny przez wskazanych partnerów, sposób kontroli i monitoringu realizacji programu przez Burmistrza Karlina.

[dowód: akta kontroli str. 62-103, 258-263]

Według stanu na 30.06.2012 r. liczba mieszkańców Gminy wynosiła 9.262 osoby, w tym dzieci do lat trzech – 442 (na 30.06.2011 r. liczba dzieci w tej grupie wiekowej wynosiła 464). Na koniec grudnia 2009, 2010 i 2011 r. liczba mieszkańców Gminy wynosiła odpowiednio 9.373, 9.331 i 9.265 osób, w tym dzieci do lat trzech – 449, 460 i 449. W latach 2009-2012 (do 30.06.) na terenie Gminy nie były prowadzone publiczne lub niepubliczne placówki świadczące usługi z zakresu opieki nad małymi dziećmi (tj.: żłobki, kluby dziecięce, dzienni opiekunowie). Żłobek Miejski w Karlinie rozpoczął działalność z dniem 3.07.2012 r. Liczba miejsc w żłobku wynosi 22. Liczba dzieci przyjętych do żłobka wg stanu na dzień 3.07.2012 r. wynosiła 21.

[dowód: akta kontroli str. 104-107, 254]

Uchwałą Rady Miejskiej z 28 lutego 2012 r. utworzono z dniem 20.04.2012 r. jednostkę budżetową o nazwie „Żłobek Miejski w Karlinie” i nadano jej statut. W dniu 3.07.2012 r. dokonano wpisu Żłobka Miejskiego w Karlinie (Żłobka) do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, prowadzących działalność na terenie Gminy (pod nr 1/2012)

[dowód: akta kontroli str. 254, 264-271]

⁴ Dz.U. Nr 149 poz. 887.

⁵ Zwany dalej : Programem Wspierania Rodziny.

Na podstawie statutu Żłobka określono zasady rekrutacji dzieci na pierwszy rok żłobkowy trwający od 1.07.2012 r. do 31.08.2013 r. Zarządzeniem Dyrektora Żłobka Miejskiego w Karlinie z 2.07.2012 r. wprowadzono regulamin organizacyjny jednostki.

[dowód: akta kontroli str. 272-277]

W Żłobku zatrudnionych było 5 osób, w tym 4 opiekunki i pielęgniarka. Posiadały one kwalifikacje zgodne z art. 16 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Pielęgniarka legitymowała się zaświadczeniem o prawie wykonywania zawodu pielęgniarki, 2 opiekunki posiadały wykształcenie wyższe pedagogiczne, a 2 - średnie medyczne (ukończone Liceum Medyczne w zawodzie opiekunka dziecięca).

[dowód: akta kontroli str. 111-124]

Tworząc Żłobek Gmina zapewniła bezpieczne i higieniczne warunki do sprawowania opieki nad dziećmi. Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Białogardzie wydał opinię 3.07.2012 r. (po przeprowadzeniu czynności kontrolno-rozpoznawczych), że pomieszczenia przeznaczone na żłobek, znajdujące się na pierwszej kondygnacji budynku Przedszkola Miejskiego, zlokalizowanego w Karlinie przy ul. Moniuszki 8, spełniają wymagania przepisów przeciwpożarowych. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Białogardzie w dniu 3.07.2012 r. wydał opinię, w której nie wniósł sprzeciwu do wydania pozwolenia na użytkowanie pomieszczeń przeznaczonych na żłobek (przy ul. Moniuszki 8 w Karlinie).

[dowód: akta kontroli str. 255-259]

W kontrolowanym okresie Urząd nie podejmował działań w celu promocji opiekunów dziennych i „legalnych” nian. Burmistrz Karlina nie ogłaszał w tym okresie konkursów ofert w celu wyboru dziennych opiekunów i nie zawierał umów o świadczenie takich usług. Urząd nie posiadał informacji odnośnie kształtowania się liczby zawartych umów uaktywniających i liczbie dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że z uwagi na utworzenie żłobka w Karlinie oraz prowadzenie 3 małych przedszkoli na terenie Gminy mieszkańcy nie są zainteresowani innymi formami opieki nad dziećmi do lat 3. W ocenie Sekretarza Gmina Karolino w wystarczającym stopniu zabezpiecza warunki opieki nad dziećmi do lat 3 i ze względu na brak zainteresowania mieszkańców innymi formami opieki nad dziećmi w tej grupie wiekowej, nie podejmowano innych działań w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 296]

Wydatki Gminy Karolino poniesione w badanym okresie na zadania związane z realizacją ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 dotyczyły 1 żłobka i wynosiły: w I półroczu 2011 r. – 1 tys. zł, wg stanu na koniec 2011 r. – 304,9 tys. zł (w tym 104,9 tys. zł z dotacji) oraz w I półroczu 2012 r. – 18 tys. zł.

W latach 2011-2012 Gmina nie podejmowała działań w celu uzyskania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad dziećmi do lat 3, poza ofertą złożoną Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w ramach Programu Maluch 2011.

[dowód: akta kontroli str. 125, 279-291]

Na podstawie sprawozdania Rb-27S Żłobka Miejskiego (samorządowej jednostki budżetowej z wykonania planu dochodów budżetowych) wg stanu na 31.10.2012 r. ustalono, że dochody wykonane z tytułu opłat za żłobek (od VII do X 2012 r.) wyniosły 9.414 zł. Przypis opłat na dzień 31.10.2012 r. wynosił 12.852,10 zł. Należności pozostałe do zapłaty wynosiły 3.438,10 zł.

[dowód: akta kontroli str. 308-309]

Uchwałą Rady Miejskiej z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie ustalenia opłat i częściowych zwolnień z opłat za pobyt dziecka w żłobku ustalono następujące miesięczne opłaty za pobyt dziecka w tej placówce:

- 1) za pobyt dziecka w żłobku w systemie 10 godzinnej opieki żłobkowej w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę,
- 2) za pobyt dziecka w żłobku przekraczający 10 godzin dziennie w wysokości 10 zł za każdą rozpoczętą godzinę opieki,
- 3) za pobyt dziecka przebywającego w żłobku do 5 godzin dziennie w wysokości połowy stawki ustalonej za pobyt dziecka w żłobku w systemie 10 godzinnej opieki żłobkowej.

W ww. uchwale przewidziano możliwość różnicowania wysokości opłat w ten sposób, że w przypadku gdy ze żłobka korzysta dwoje lub więcej dzieci z jednej rodziny obniżenie opłaty - w wysokości 30% stawki określonej w uchwale za pobyt dziecka w żłobku w systemie 10 godzinnej opieki żłobkowej - przysługuje drugiemu i każdemu kolejnemu dziecku.

Ustalono również maksymalną dzienną wysokość opłaty za wyżywienie dziecka w żłobku w wysokości 0,45% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

[dowód: akta kontroli str. 108]

Stosownie do art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 Rada Miejska podjęła uchwałę 31 maja 2012 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami, w której określono, że kontrola warunków i jakości sprawowanej opieki w poszczególnych formach opieki na dziećmi w wieku do lat 3 sprawowana będzie raz w roku. Niezależnie od planu nadzoru, ustalono, że pierwszą kontrolę przeprowadza się w okresie 1 miesiąca od rozpoczęcia działalności przez poszczególne placówki

Do zakończenia kontroli Burmistrz Karlina nie skorzystał z prawa przeprowadzenia czynności nadzorczych w Żłobku funkcjonującym od 3.07.2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 109]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Gminę zadań w zakresie rozwoju form opieki nad dziećmi, wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3.

2. Realizacja resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 „Maluch”.

Opis stanu faktycznego

Gmina Karlino złożyła 20.04.2011 r. Wojewodzie Zachodniopomorskiemu (Wojewodzie) ofertę w otwartym konkursie w ramach Programu Maluch. Gmina wnioskowała o dotację w kwocie 104.940 zł (na inwestycje i zakupy inwestycyjne z § 6330) z przeznaczeniem na adaptację i wyposażenie pomieszczeń w budynku przedszkola przy ul. Moniuszki 8 w Karlinie w celu utworzenia oddziału żłobkowego na 22 miejsca.

Zakres rzeczowy zadania finansowanego z udziałem dotacji obejmował remont i przebudowę budynku oraz zakup wyposażenia na potrzeby żłobka.

[dowód: akta kontroli str. 279-291]

Pismem⁶ z 24.05.2011 r. Burmistrz Karlina został powiadomiony, że oferta złożona przez Gminę w otwartym konkursie ofert ogłoszonym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na finansowe wspieranie gminnych projektów w ramach Programu Maluch została zakwalifikowana do dofinansowania. Na mocy porozumienia z 1.07.2011 r. (Porozumienia) Wojewoda zobowiązał się do przekazania Gminie środków finansowych w formie dotacji celowej z budżetu państwa w wysokości 104.940 zł z przeznaczeniem na realizację zadania pod nazwą „Adaptacja i wyposażenie pomieszczeń na oddział żłobkowy w budynku przedszkola w Karlinie”. Przyznane środki finansowe Wojewoda zobowiązał się przekazać na konto Gminy niezwłocznie po ich otrzymaniu z Ministerstwa Finansów. Gmina została zawiadomiona pismem z 15.07.2011 r. o ujęciu w budżecie Wojewody dotacji celowej dla Gminy w wysokości 104.940 zł z przeznaczeniem na realizację ww. zadania.

Termin realizacji zadania ustalono od dnia zawarcia Porozumienia do 30.11.2011 r. Gmina zobowiązała się do uruchomienia żłobka w terminie do 29.02.2012 r. Za termin uruchomienia ustalono gotowość do przyjęcia dzieci, po wpisaniu placówki do odpowiedniego rejestru. Ponadto Gmina zobowiązała się m.in. do:

- wykorzystania przekazanych środków finansowych zgodnie z celem na jaki je uzyskała i na warunkach określonych w Porozumieniu,
- dostarczenia Wojewodzie sprawozdania z realizacji zadania w terminie 30 dni od dnia zakończenia zadania,
- utrzymania działalności instytucji i miejsc opieki na dziećmi w wieku do lat 3 powstałej w wyniku realizacji zadania w ramach Programu Maluch do dnia 31.12.2017 r.,
- sporządzania rocznych sprawozdań z funkcjonowania instytucji dofinansowanej z dotacji i dostarczania Wojewodzie do zaakceptowania do dnia 31 stycznia każdego roku za rok ubiegły, za lata 2012 – 2017.

[dowód: akta kontroli str. 234-239]

Na wnioski Burmistrza Karlina przesuwano terminy realizacji zadania do 31.12.2011 r. i uruchomienia żłobka do 31.05.2012 r. (aneksem nr 1 z 30.11.2011 r. do Porozumienia) oraz powtórnie - termin uruchomienia żłobka do 30.06.2012 r. (aneksem nr 2 z 27.05.2012 r.) z powodu stwierdzenia przez wykonawcę zadania wad i usterek budynku, których projektant nie był w stanie przewidzieć na etapie prac projektowych i konieczności wykonania prac dodatkowych (rozbiórkowych i odtworzeniowych), które spowodowały wydłużenie okresu realizacji przebudowy budynku, w tym wykonania prac termomodernizacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 241-242, 292-294, 307]

Realizacja zadania została zakończona 31.12.2011 r. Uzyskano 22 miejsca żłobkowe, zgodnie z liczbą miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, określoną w Porozumieniu.

Całkowity koszt zadania wyniósł 304.940 zł, w tym wydatki sfinansowane z dotacji 104.940 zł, pozostałą kwotę 200.000 zł stanowiły środki własne Gminy.

Ze względu na typ kosztów w ramach zadania sfinansowano m.in.

- roboty rozbiórkowe, remont pomieszczeń budynku (tj. przebudowa sanitariatów, przebudowa i budowa wewnętrznej instalacji wodno-kanalizacyjnej) – koszt całkowity

⁶ Wydziału Spraw Społecznych Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

246.650,30 zł, z tego z dotacji 81.090,22 zł (faktura VAT nr FSRB 14/12/2011 z dn. 27.12.2011 r.),

- wyposażenie żłobka – zakupiono m.in.: stoliki, krzesła, łóżeczka, leżaki, pościel, koce, kojce, chodziki – koszt całkowity 58.289,70 zł, z tego z dotacji 23.849,78 zł (faktury VAT nr: 424/KN/11 z dn. 26.05.2011 r., FS/9/2011 z dn. 14.08.2011 r., FVS/12/59/2011 z dn. 16.12.2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 4-22, 132-148, 306, 323]

Gmina wykorzystwała dotację z budżetu państwa w terminie do 31.12.2011 r. oraz zgodnie z celem, na jaki została przekazana. Do zamówień na roboty budowlane wykonywanie usług i dostawy, opłacanych ze środków dotacji, Gmina stosowała przepisy ustawy o zamówieniach publicznych⁷.

[dowód: akta kontroli str. 24-61, 311-321]

Żłobek został wpisany do rejestru prowadzonego przez Burmistrza Karlina 3.07.2012 r. zamiast do 30.06.2012 r. (stosownie do terminu jego uruchomienia określonego aneksem nr 2 do Porozumienia). Dyrektor Zakładu Oświaty w Karlinie w swojej informacji wyjaśnił, że przyczyną przesunięcia terminu uruchomienia i wpisania placówki do właściwego rejestru było uzyskanie dopiero 3.07.2012 r. opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego i protokołu Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej z ustaleń czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie kontroli przeciwpożarowej. Wobec powyższego wniosek o rejestrację Żłobka i jego rejestracja nastąpiła w trybie natychmiastowym (tj. 3.07.2012 r.).

[dowód: akta kontroli str. 254, 310]

W dniu 6.09.2012 r. Wojewoda przeprowadził w Urzędzie oraz w Żłobku kontrolę realizacji zadania i wykorzystania dotacji przekazanej Gminie z budżetu państwa. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji Porozumienia.

[dowód: akta kontroli str. 322-325]

Burmistrz Karlina zrealizował wynikający z Porozumienia obowiązek przedłożenia Wojewodzie sprawozdania w ujęciu merytorycznym i finansowym w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do ogłoszenia konkursowego (rozliczenie finansowe skorygowano 4.03.2012 r.).

[dowód: akta kontroli str. 14, 20, 297-306]

W wyniku realizacji zadania w ramach Programu Maluch na terenie Gminy Karlino została wykonana – zgodnie z Porozumieniem - adaptacja pomieszczeń budynku przedszkola z przeznaczeniem na część żłobkową. Utworzono Żłobek Miejski (odrębną jednostkę organizacyjną Gminy) dla 22 dzieci w wieku do lat 3, mający na celu:

- zapewnienie dzieciom opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych,
- zagwarantowanie dzieciom właściwej opieki pielęgnacyjnej i edukacyjnej oraz prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 297-302, 323]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wywiązywanie się Gminy z obowiązków określonych w porozumieniu podpisanym w dniu 1.07.2011 r. z Wojewodą Zachodniopomorskim. Zrealizowane zadanie w ramach Programu Maluch odpowiadało opisowi w ofercie stanowiącej integralną część porozumienia.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do działalności Gminy Karlino w objętych kontrolą obszarach i nie formułuje wniosków w tym zakresie, o jakich mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia grudnia 2012 r.

Kontroler
Jarosław Tarasewicz
St. inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor
Andrzej Donigiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 j.t.