



KPS-4101-05-00/2012
Nr ewid. 154/2013/P/12/106/KPS

Informacja o wynikach kontroli

System opieki nad dziećmi do lat trzech

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
Jacek Szcherbiński

Akceptuję:
Wojciech Misiąg

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE.....	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza ustaleń kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	11
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	12
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	13
3.2.1. Rozwój instytucjonalnych form opieki.....	13
3.2.1.1. Zadania ministra właściwego ds. rodziny	13
3.2.1.2. Inspirowanie badań oraz wykonywanie ekspertyz i analiz	13
3.2.1.3. Wprowadzanie korekt systemowych.....	14
3.2.1.4. Wykonanie zaleceń Rady Unii Europejskiej.....	14
3.2.1.5. Efekty wdrażanie przepisów ustawowych.....	15
3.2.1.6. Niezaspokojone potrzeby na miejsca w instytucjonalnych formach opieki	16
3.2.1.7. Zarejestrowane nianie.....	17
3.2.1.8. Opiekunowie dzienni.....	18
3.2.1.9. Organizacja opieki w żłobkach i klubach dziecięcych.....	20
3.2.1.10. Koszty pobytu w żłobku i wysokość opłat	21
3.2.1.11. Wykonywanie nadzoru nad działalnością instytucjonalnych form opieki	22
3.2.1.12. Warunki pobytu w żłobkach i klubach dziecięcych.....	23
3.2.1.13. Strategie rozwiązywania problemów społecznych.....	23
3.2.2. Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech Maluch	24
3.2.2.1. Wykonywanie zadań przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.....	24
3.2.2.2. Wykonywanie zadań przez wojewodów.....	27
3.2.2.3. Realizacja programu w gminach (miastach).....	28
3.2.3. Konkurs pn. Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego	29
3.2.3.1. Przygotowanie konkursu oraz jego propagowanie.....	29
3.2.3.2. Wyniki oceny wniosków pod względem formalnym i merytorycznym	30
3.2.3.3. Weryfikacja wniosków pod względem formalnym i merytorycznym.....	31
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	32
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	33
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	34
5. ZAŁĄCZNIKI.....	35
Nr 1 Charakterystyka stanu prawnego w obszarze objętym kontrolą.....	35
Nr 2 Zestawienia tabelaryczne	39
Nr 3 Wykaz jednostek objętych kontrolą i ocen ich działalności	45
Nr 4 Wykaz podstawowych aktów prawnych.....	46
Nr 5 Wykaz organów, którym przekazano informację	47

Słowniczek pojęć i skrótów

Dzienny opiekun	Osoba fizyczna zatrudniana przez gminę na podstawie umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Dzienny opiekun sprawuje opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia.
EFS	Europejski Fundusz Społeczny.
Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych	Zawiera m.in. diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, a także określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych oraz wskaźników realizacji zadań.
Konkurs	Konkurs pn. Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego.
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
Plan nadzoru	Żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie podlegają, w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki, nadzorowi wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sprawowanego za pośrednictwem upoważnionych osób. Podstawą do jego wykonywania jest plan nadzoru przyjmowany przez radę gminy.
Płatnik składek	Płatnikiem składek jest jeden z rodziców dziecka (rodzic samotnie wychowujący dziecko). Za rodzica uważa się też opiekuna prawnego i inne osoby, którym sąd powierzył sprawowanie opieki nad dzieckiem.
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki.
Program Maluch	Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech Maluch.
Rejestr żłobków i klubów dziecięcych	Prowadzenie żłobka (klubu dziecięcego) to działalność regulowana w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i wymaga wpisu do rejestru. Rejestr prowadzony jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ma charakter jawny i podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej gminy.
Ubezpieczona niania	Osoba fizyczna sprawująca opiekę nad dziećmi na podstawie umowy uaktywniającej. Nie może nią być jeden z rodziców, także w wypadku rodzica samotnie wychowującego dziecko.
Umowa uaktywniająca	Umowa o świadczenie usług, na podstawie której niania sprawuje opiekę nad dziećmi. Do umowy stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Jest ona zawierana w formie pisemnej między nianią a rodzicami albo rodzicem samotnie wychowującym dziecko.
Żłobek, klub dziecięcy	Sprawuje opiekę nad dziećmi do lat trzech, realizuje funkcje opiekuńcze, wychowawcze, edukacyjne i jest wpisany do rejestru prowadzonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

WPROWADZENIE

Kontrola organizacji systemu opieki nad dziećmi do lat trzech, ujęta w uchwalonym przez Kolegium NIK *Planie pracy NIK na 2012 r.*, została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli¹.

Konstytucja RP stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny². Tworzenie przez władze publiczne rozwiązań prawnych i organizacyjnych umożliwiających godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych sprzyja temu dobru, przez objęcie instytucjonalną opieką małych dzieci w czasie, kiedy matka (rodzice) wykonują obowiązki zawodowe.

W stanie prawnym obowiązującym do kwietnia 2011 r. opiekę nad dziećmi do lat trzech sprawowały żłobki, posiadające status publicznego (niepublicznego) zakładu opieki zdrowotnej³ oraz opiekunki, wykonujące tę działalność jako zarejestrowaną działalność gospodarczą lub bez zarejestrowania⁴. W kwietniu 2011 r. weszły w życie rozwiązania prawne⁵ tworzące warunki dla rozwoju różnicowanych form opieki nad dziećmi do lat trzech i wspierające rodziców w wychowywaniu dzieci oraz podjęciu aktywności zawodowej lub jej kontynuowaniu. Instytucjonalnymi formami opieki nad dziećmi w tym wieku, zgodnie z tymi rozwiązaniami, są: żłobek, klub dziecięcy i opiekun dzienny. Może nim być również przedszkole (oddział przedszkolny)⁶. Opiekę tę może też sprawować niania na podstawie umowy uaktywniającej. Proces realizacji ustawy monitoruje minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego⁷.

Rada Unii Europejskiej zwróciła Polsce uwagę na niski udział kobiet w rynku pracy. Jedną z przyczyn tego stanu jest niedostępność placówek opieki nad małymi dziećmi⁸. Rada zaleciła *zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy, przez podjęcie działań w celu zapewnienia stabilnego finansowania placówek opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym oraz w celu zwiększenia wskaźnika przyjmowania do tych placówek dzieci poniżej trzech lat*. Docelowy wskaźnik zinstytucjonalizowanej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech określono na 33%⁹. Według danych GUS¹⁰, dzieci objęte opieką w żłobkach i oddziałach żłobkowych (56,9 tys. i 61,6 tys.) stanowiły, według stanu na 31 grudnia lat 2010-2011, odpowiednio 2,7% i 3%. Z opublikowanych w sierpniu 2012 r. badań GUS, w których uwzględniono również inne formy opieki, wynika, że w 2011 r. opieką instytucjonalną było objętych 68 tys. dzieci, co podnosi przywołany wcześniej wskaźnik do 3,3%.

Niepokojące wskaźniki demograficzne w zakresie liczby urodzeń, a także wyrażane dość często opinie, według których istnieje związek między malejącym przyrostem naturalnym a niezaspokojonymi potrzebami na miejsca w instytucjonalnych formach opieki nad dziećmi do lat trzech sprawiają, że temat ten budzi duże zainteresowanie społeczne.

¹ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

² Art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.). Ustawa została uchylona z dniem 1 lipca 2011 r.

⁴ Istniały też inne formy rejestrowania tej działalności (gospodarczej), w wypadku świadczenia opieki dla większej grupy dzieci.

⁵ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.).

⁶ Art. 14 ust. 1b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, dyrektor przedszkola może, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przyjąć do przedszkola dziecko, które ukończyło 2,5 roku. Objęcie wychowaniem przedszkolnym dzieci od 2,5 roku do ukończenia trzeciego roku życia nie były przedmiotem niniejszej kontroli.

⁷ Art. 5 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech. Zgodnie z art. 6 ustawy, Rada Ministrów jest zobowiązana, począwszy od 1 stycznia 2013 r., do przedkładania sprawozdań z realizacji ustawy Sejmowi i Senatowi – w terminie do 30 września.

⁸ Por. zalecenia Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz opinię Rady o przedstawionym przez Polskę zaktualizowanym programie konwergencji na lata 2011-2014 (Dz. U. C 217 z 23 lipca 2011 r., str. 5).

⁹ W założeniach Europejskiej Strategii Zatrudnienia zapisano, że do 2010 r. instytucjonalną opieką pozarodzinną powinno być objętych 33% dzieci w wieku 0-3 lata.

¹⁰ Za 2011 r. dane tymczasowe, Mały rocznik statystyczny Polski 2012, str. 272.

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

System opieki nad dziećmi do lat trzech (P/12/106)

Cel główny kontroli

Dokonanie oceny systemu sprawowania opieki nad dziećmi do lat trzech, ułatwiającego osobom aktywnym na rynku pracy godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi.

Cele cząstkowe

- ocena wykonywania przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz gminy zadań w zakresie rozwoju form opieki nad dziećmi, wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech;
- ocena realizacji przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, wojewodów oraz gminy *resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech Maluch*;
- ocena realizacji przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej konkursu pn. *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*.

Zakres podmiotowy kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono w 24 jednostkach:

- Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej;
- 7 urzędach wojewódzkich;
- 16 urzędach miast¹¹.

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto zagadnienia zgodności wykonywanej działalności z przepisami prawa i ustalonymi wewnętrznymi procedurami oraz gospodarowania środkami budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa przeznaczonymi na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad dziećmi do lat trzech oraz przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań w ramach programu *Maluch* oraz konkursu pn. *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*. W informacji wykorzystano także wyniki kontroli pn. *Realizacja zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014*, przeprowadzonej w II półroczu 2012 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Okres objęty kontrolą

Lata 2011-2012 (I półrocze)¹².

¹¹ Badania kontrolne w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz urzędach wojewódzkich przeprowadzono pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast w urzędach miast pod względem: legalności, gospodarności i rzetelności (art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o NIK). Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera zał. nr 3.

¹² Kontrolę przeprowadzono w okresie od 3 września 2012 r. do 2 stycznia 2013 r.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie¹³ ocenia system opieki nad dziećmi do lat trzech. Zmiany ustawowe, które weszły w życie w kwietniu 2011 r., sprzyjają rozwojowi form opieki nad dziećmi w tej grupie wiekowej i ułatwiają osobom aktywnym na rynku pracy godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi. Relatywnie niski udział kobiet w rynku pracy, na co Polsce uwagę zwróciła Rada Unii Europejskiej, wskazując m.in. na niezadowalającą dostępność placówek opieki nad najmłodszymi dziećmi sprawia, że osiągnięcie zalecanego państwom członkowskim wskaźnika objęcia instytucjonalną opieką dzieci do lat trzech na poziomie 33%, wymagać będzie dalszych, aktywnych działań.

NIK ocenia pozytywnie działalność ministra właściwego ds. rodziny w zakresie przygotowania założeń systemowych i rozwiązań prawnych umożliwiających tworzenie zróżnicowanych organizacyjnie form opieki¹⁴, a także inicjowanie dodatkowych przedsięwzięć w formie programu i konkursu, umożliwiających aktywnym podmiotom uzyskanie dofinansowania zadań realizowanych w systemie. Ocenę tę uzasadnia także doskonalenie przyjętych rozwiązań, przez przygotowanie projektu nowelizacji ustawy i zmodyfikowanie zasad ustalonych dla programu *Maluch*. Dzięki aktywności ministra, w 2012 r. zwiększono z 51 mln zł do 101 mln zł pulę środków na dofinansowanie tworzenia nowych miejsc opieki oraz utrzymanie miejsc już istniejących.

Ustalenia kontroli, wskazujące na niekorzystanie lub korzystanie w niewielkim stopniu z rozwiązań ułatwiających tworzenie instytucji opieki przez samorządy mniejszych miast, potwierdziły potrzebę korekt w systemie finansowania zadań ustawowych. Samorządy największych miast chętnie podejmowały inicjatywy zwiększające liczbę miejsc opieki. Władze mniejszych miast nie wykazywały większej aktywności ze względu na bariery finansowe. Minister właściwy ds. rodziny, dostrzegając ten problem, doprowadził do zliberalizowania wymogu posiadania przez gminę wkładu własnego na dofinansowanie utworzenia lub funkcjonowanie instytucji opieki z 50% do 20%. Uwzględniając wymogi, jakie przed zmianą zasad musiała spełnić gmina ubiegająca się o wsparcie, NIK ogólnie pozytywnie ocenia działalność skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki staraniom władz samorządowych wzrosła liczba miejsc w instytucjonalnych formach opieki oraz zmniejszyły się niezaspokojone potrzeby. Ocenę tę umniejsza jednak nieskuteczne promowanie instytucji dziennego opiekuna. Również usługi opiekuńcze świadczone przez nianie, w warunkach wzrostu liczby osób wykonujących legalnie tę funkcję, powinny być uwzględniane w bilansowaniu potrzeb na miejsca opieki w ramach lokalnych strategii (programów) rozwiązywania problemów społecznych.

Ujawnione podczas kontroli nieprawidłowości, odnoszące się do poprawności i terminowości przedkładania przez beneficjentów (gminy) rozliczeń dotacji przyznanych ze środków na realizację programu *Maluch*, ze względu na niewielki ich zakres nie miały większego wpływu na ogólną ocenę. Obniżały ją jednak stwierdzone przypadki niezapewnienia w żłobkach (klubach dziecięcych) bezpiecznych i higienicznych warunków do sprawowania opieki lub zbyt długi okres usuwania zagrożeń. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w odniesieniu do niektórych placówek prowadzonych przez połowę skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Wojewodowie generalnie prawidłowo wykonywali należące do nich obowiązki określone w programie *Maluch*. Stwierdzone, jednostkowe przypadki przekazania nierzetelnych sprawozdań z realizacji programu do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz niewielka skala nieprawidłowości, wpłynęły na obniżenie pozytywnej oceny ich działalności w odniesieniu do czterech spośród siedmiu skontrolowanych urzędów wojewódzkich.

¹³ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

¹⁴ Ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r.: w sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym, wolontariusza i dziennego opiekuna (Dz. U. Nr 69, poz. 368), w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych (Dz. U. Nr 69, poz. 367) oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 173, poz. 1035).

2.2. Synteza ustaleń kontroli

1) Nowe rozwiązania prawne stworzyły sprzyjające warunki dla rozwoju zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi. Minister właściwy ds. rodziny zapewnił monitorowanie procesu wdrażania nowych przepisów, publikując oprócz bieżących danych ilustrujących rozwój form opieki, także informacje przeznaczone dla rodziców, gmin i podmiotów (osób) planujących podjęcie działalności w tym obszarze. Współpracował też z organizacjami pozarządowymi, czego efektem jest m.in. katalog standardów wczesnej edukacji. Katalog określa dla poszczególnych form opieki obszary niesprecyzowane w aktach prawnych, rekomenduje poziom wybranych wskaźników oraz warunki optymalne dla rozwoju dzieci, a także opisuje kompetencje wymagane od osób sprawujących opiekę nad najmłodszymi dziećmi. Minister właściwy ds. rodziny inspirował też badania, analizy i ekspertyzy, oceniające funkcjonowanie systemu. Ich wyniki i bieżący monitoring posłużyły przygotowaniu projektu nowelizacji ustawy. Działania ministra na rzecz wzrostu nakładów dla instytucji zapewniających opiekę nad najmłodszymi dziećmi skutkowały zwiększeniem w 2012 r. środków na ten cel do 101 mln zł. Z kwoty tej 23,9 mln zł przeznaczono na rozwój instytucji w ramach programu *Maluch*; 27,1 mln zł – na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z utrzymaniem miejsc w ramach programu oraz kosztów utrzymania i tworzenia innych miejsc opieki (zwłaszcza tworzonych w ramach instytucji dziennego opiekuna) oraz 50 mln zł – na dofinansowanie kosztów utrzymania i tworzenia miejsc opieki, w formie dotacji celowych na realizację zadań bieżących gmin (*str. 8, 14-15*).

2) W 2012 r. Komisja Europejska oceniła wykonanie zaleceń Rady Unii Europejskiej w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014. Przedmiotem zaleceń było m.in. zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy, przez zapewnienie stabilnego finansowania placówek opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym i zwiększenie wskaźnika przyjmowania do tych placówek dzieci poniżej trzech lat. Docelowy wskaźnik zinstytucjonalizowanej opieki określono na 33%. Jako przyczynę jedynie częściowego wdrożenia zaleceń Komisja Europejska wskazała m.in. utworzenie niewystarczającej liczby dodatkowych miejsc w placówkach opieki nad dziećmi, aby istotnie zwiększyć udział kobiet w rynku pracy. W 2011 r. opieką instytucjonalną było objętych 68 tys. dzieci, co oznacza, że wskaźnik ten wynosił 3,3%. W systemie sprawozdawczości, opracowanym na potrzeby monitorowania realizacji celów ustawy, nie uwzględniono jednak możliwości bieżącego i bezpośredniego wiązania efektów uzyskiwanych w zakresie liczby miejsc w instytucjonalnych formach opieki, z powrotem rodziców na rynek pracy, co umożliwiłoby pełniejszą analizę efektów uzyskiwanych dzięki nowym rozwiązaniom (*str. 16*).

3) W okresie od 30 września 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. odnotowano wzrost liczby miejsc w formach instytucjonalnych i zmniejszenie się niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca. Według danych Ministerstwa, liczba miejsc i dzieci w żłobkach wzrosła w tym okresie do około 35,7 tys. (o 14%), a liczba miejsc i dzieci w klubach wzrosła odpowiednio do 377 i 316. Zdecydowanie mniejsze było zapotrzebowanie na usługi dziennych opiekunów. W dniu 30 czerwca 2012 r. takie umowy zawarto z 18 osobami do opieki nad 40 dziećmi. Na koniec czerwca 2012 r. w Ministerstwie szacowano liczbę dzieci korzystających z form opieki instytucjonalnej na 64,9 tys., z tego 40,5 tys. w instytucjach objętych rejestrem, 16 tys. w innych placówkach i 8,4 tys. dzieci pod opieką zarejestrowanych niani. W latach 2009-2012 (I półrocze) w skontrolowanych miastach odsetek dzieci objętych opieką instytucjonalną wzrósł z 6% do 7,4%, tj. o 1,4 punktu procentowego. W dniu 30 czerwca 2012 r. najwyższe wskaźniki osiągnięto w Łodzi – 13,1%, Zielonej Górze – 12,4% i Lublinie – 7,5%. Dodać należy, że w badanym okresie trzech kwartałów zmniejszyły się, według danych Ministerstwa, niezaspokojone potrzeby na miejsca: w żłobkach – o 4,5 tys. (do 24,1 tys.); klubach dziecięcych – o 324 (do 140) oraz u opiekunów dziennych – o 83 (do 113) (*str. 16-17*).

4) Instytucja zarejestrowanej niani, mimo wzrostu liczby osób wykonujących tę funkcję, nie jest wykorzystywana w systemie opieki nad dziećmi do lat trzech w stopniu adekwatnym do możliwości. Przeszkodą są zbyt skomplikowane – dla osób mających zamiar skorzystać z usług niani – formalności, co znajdowało swój wyraz w publikacjach prasowych, szczególnie w okresie wchodzenia w życie nowych przepisów. Według danych Ministerstwa, liczba zare-

jestrowanych niań od października 2011 r. do czerwca 2012 r. wzrosła z 2,8 tys. do 8,4 tys. Zauważyć ponadto należy, że tylko urzędy dwóch spośród skontrolowanych miast dysponowały danymi o liczbie umów uaktywniających zawartych między nianiami a rodzicami dzieci oraz liczbie dzieci będących pod opieką niań. Zdaniem NIK, dla ogólnego bilansowania potrzeb na miejsca w formach instytucjonalnych przydatne byłoby bieżące pozyskiwanie przez urzędy miast z ZUS informacji o liczbie tych umów i liczbie dzieci. Nie jest to działanie ustawowo wymagane i zazwyczaj nie było podejmowane, jakkolwiek może stanowić przykład dobrej praktyki w funkcjonowaniu urzędów jednostek samorządu terytorialnego w pełniejszym diagnozowaniu potrzeb lokalnych społeczności na miejsca opieki dla najmłodszych dzieci (*str. 18-19*).

5) W 2011 r. nie zawarto ani jednej umowy z dziennym opiekunem, natomiast do 30 czerwca 2012 r. takie umowy zawarto zaledwie z 18 osobami. W połowie skontrolowanych urzędów miast, z uwagi na brak zainteresowania ze strony mieszkańców usługami dziennego opiekuna, a także brak większego zainteresowania ze strony potencjalnych świadczeniodawców, uznano za niecelowe podejmowanie działań promujących opiekunów. Nie ogłaszano też konkursów ofert w celu ich wyboru. W pozostałych skontrolowanych miastach, konkursy były ogłaszane, jednak nie zawsze prowadziły do oczekiwanych wyników (*str. 19-21*).

6) Przepisy ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech ustaliły normy w zakresie maksymalnej liczby dzieci, jakie mogą pozostawać pod opieką jednego opiekuna w żłobku i klubie dziecięcym, a także określiły wymagane kwalifikacje dla osób wykonujących tę funkcję. Były one generalnie przestrzegane. Nieposiadanie przez część opiekunów wymaganych kwalifikacji lub przekroczenie wskaźnika liczby dzieci przypadających na jednego opiekuna stwierdzono w pięciu skontrolowanych miastach (*str. 21-22*).

7) Według danych Ministerstwa, przeciętny koszt pobytu dziecka w żłobku w I półroczu 2012 r. wyniósł 1.033 zł miesięcznie (od 763 zł w województwie podlaskim do 1.333 zł – w mazowieckim). Spośród 16 skontrolowanych urzędów miast najwyższy przeciętny koszt pobytu dziecka w żłobku odnotowano w Biłgoraju (1.531 zł) i Bielsku-Białej (1.368 zł), najniższy zaś w Mławie (559 zł) oraz w Piotrkowie Trybunalskim (660 zł). W tym samym okresie najwyższa przeciętna miesięczna wysokość opłaty kształtowała się od 110 zł i 122 zł (w Płocku i Mławie) do 353 zł i 366 zł (w Warszawie i Poznaniu). Udział wpłat rodziców kształtował się w granicach od 11% w Biłgoraju do 43% – Piotrkowie Trybunalskim. Dane te wskazują, że mimo wzrostu wysokości miesięcznej opłaty wnoszonej przez rodziców w odniesieniu do żłobków prowadzonych przez zdecydowaną większość skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, regułą pozostaje dotowanie ze środków publicznych kosztów ponoszonych na utrzymanie miejsc w tych placówkach w granicach od 57% do 89% (*str. 22-23*).

8) Żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie, w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki, podlegają nadzorowi wójta (burmistrza, prezydenta). Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie nadzoru NIK stwierdziła w 5 urzędach miast spośród 16 skontrolowanych. Dotyczyły one głównie nieopracowania projektu uchwały w sprawie planu nadzoru i nieprzedłożenia jej radzie miasta, bądź nierealizowania tego planu. NIK skontrolowała też, czy tworząc żłobek (klub dziecięcy) zapewnione zostały bezpieczne i higieniczne warunki do sprawowania opieki nad dziećmi. Ponadto sprawdzono, czy organ powołujący te placówki uzyskał pozytywne opinie właściwych organów Państwowej Straży Pożarnej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie spełniania wymagań lokalowych i sanitarnych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w połowie skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (*str. 23-24*).

9) Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, do 31 grudnia 2011 r. należało tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną. Ponadto gmina jest zobowiązana do opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych. Badając, w jaki sposób ujęto w nich kwestie dotyczące zasad organizowania i funkcjonowania opieki na najmłodszych dziećmi oraz warunków świadczonych usług stwierdzono, iż cztery miasta, mimo iż w strategiach nie uwzględniły powyższej problematyki, nie opracowały gminnych programów obejmujących te za-

gadnienia (Biłgoraj, Mława, Oborniki, Otwock i Skwierzyna). W kolejnych czterech miastach, jakkolwiek w strategiach nie uwzględniono zagadnień z zakresu wspierania rodzin z małymi dziećmi, ujęto je w programach wspierania rodziny (Bielsko-Biała, Karlino, Lublin i Mikołów). W przyjętych strategiach stwierdzono uchybienia; dotyczyły one najczęściej nieokreślenia wysokości kosztów przyjętych do wykonania zadań, źródeł ich finansowania oraz wartości mierników realizacji zadań (str. 25).

10) Dofinansowaniem w ramach programu *Maluch*, którego celem jest wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu instytucji opiekuńczo-edukacyjnych dla najmłodszych dzieci, objęto tworzenie nowych miejsc: zakup wyposażenia, prace wykończeniowe w budynkach (lokalach) oraz budowę i zakup nowych budynków (lokali). Przygotowane w Ministerstwie wzory ofert, zaleceń do porozumień zawieranych między wojewodą i gminą oraz sprawozdań zawierały elementy niezbędne na etapie wnioskowania, realizacji i rozliczenia. Upubliczniono je na stronach internetowych wraz z ogłoszeniami konkursowymi. W serwisie zamieszczono też informacje i wyjaśnienia dotyczące zasad i warunków konkursu, a także interpretacje przepisów, m.in. w zakresie udzielania i rozliczania dotacji. Zakwalifikowane przez wojewodów oferty zostały w Ministerstwie przeanalizowane, a listy beneficjentów zostały upublicznione. W latach 2011-2012 zaakceptowano 263 oferty na kwotę 47,1 mln zł. Liczba nowych miejsc opieki w ofertach zatwierdzonych do przyznania dotacji w tych latach wyniosła: w żłobkach – ponad 7,8 tys., w klubach dziecięcych – 519 i u opiekunów dziennych – 45. Badanie wyboru ofert na próbie obejmującej 27 zaakceptowanych wniosków na kwotę 11,8 mln zł wykazały, że ostateczny ich wybór był zgodny z kryteriami kwalifikowania wniosków (str. 25-26, 30).

11) W okresie objętym badaniem osiągnięto wprawdzie przyrost nowych miejsc opieki, jednak w skali mniejszej, niż planowano. W latach 2011-2012 na te zadania zaplanowano środki w kwocie po 40 mln zł. W 2011 r. wykorzystano 15,3 mln zł (38%). W 2011 r. zakładano powstanie 40 żłobków i klubów; dofinansowano natomiast powstanie 17 żłobków i czterech klubów. Z przewidzianych prac adaptacyjnych, zwiększających liczbę miejsc w 400 żłobkach, klubach i lokalach dla opiekunów, działania te podjęto w 71 żłobkach i 6 klubach. Ponadto zakładano dofinansowanie wyposażenia i prac wykończeniowych w 650 żłobkach, klubach i lokalach dla opiekunów; faktycznie dofinansowano wyposażenie dla 110 żłobków, 10 klubów i w lokalach dwóch opiekunów. Przewidywano powstanie 10 tys. nowych miejsc, natomiast uzyskano 3,3 tys. miejsc. Według opinii gmin, niskie wykorzystanie środków miało głównie związek z dniem wejścia w życie ustawy (4 kwietnia 2011 r.), po terminie uchwalenia budżetów przez gminy, co uniemożliwiło im zaplanowanie środków na wkład własny (50%) przy ubieganiu się o dotację, oraz niewystarczające środki na sfinansowanie kosztów bieżących ponoszonych w związku z funkcjonowaniem nowych miejsc opieki. W 12 skontrolowanych miastach, w których realizowany był program *Maluch*, efektem było powstanie około 1,2 tys. miejsc opieki w żłobkach i 25 w klubach. Najwięcej przybyło ich w Warszawie (501), Poznaniu (247) i Szczecinie (80). W trzech urzędach miast realizujących program ujawniono m.in. nieprawidłowości w rozliczeniu dotacji (str. 26-28).

12) Stwierdzono, że Ministerstwo nie przeprowadziło ani jednej kontroli zadań finansowanych z programu *Maluch*. Podnoszono, że zagadnienia związane z kontrolą w administracji rządowej regulują przepisy odrębnej ustawy, a do kontroli podmiotów uczestniczących w programie upoważnieni są wojewodowie, którzy powinni kontrolować organy samorządu terytorialnego i jednostki otrzymujące dotacje z części pozostających w ich dyspozycji. Zdaniem NIK, nie ma jednak kolizji między przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej, a treścią programu *Maluch* i zawartych porozumień, w zakresie dotyczącym kontroli realizacji programu przez wojewodów. Uprawnienia wojewodów nie zwalniają ministra właściwego ds. rodziny z przeprowadzania kontroli w jednostkach uczestniczących w programie. Jest on finansowany ze środków rezerwy celowej będącej w dyspozycji ministra właściwego ds. rodziny, odpowiedzialnego m.in. za jej prawidłowe planowanie i rozliczenie. Minister, zdaniem NIK, posiada uprawnienia kontrolne wobec podmiotów, w tym samorządowych, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której jest dysponentem. Zapisy o uprawnieniach kontrolnych mają wprawdzie charakter fakultatywny, jednak minister powinien z nich korzystać w uzasadnionych przypadkach (str. 28).

13) Badaniami objęto również wykonywanie zadań w ramach programu *Maluch* przez wojewodów. W siedmiu urzędach wojewódzkich zbadano prawidłowość kwalifikowania ofert gmin, przekazywania ofert zakwalifikowanych do Ministerstwa, a także podpisanych porozumień z gminami. Zbadano też prawidłowość przekazywania środków gminom, a także wykonywanie obowiązków z zakresu analizy sprawozdań z realizacji programu, rozliczenia dotacji, przekazywania do Ministerstwa sprawozdań z realizacji programu, a także wykonywanie kontroli realizacji programu. Działalność urzędów wojewódzkich w Gorzowie Wielkopolskim i Łodzi oceniono pozytywnie. W pozostałych stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia. Kontrole przeprowadziły cztery urzędy wojewódzkie, stwierdzając m.in. naruszenie ustawy – Prawo zamówień publicznych, nierzetelność danych w sprawozdaniach dotyczących nowych miejsc opieki, nieterminowy zwrot niewykorzystanej części dotacji, a także przekroczenie dopuszczalnego poziomu sfinansowania z dotacji zadania związanego z zakupem wyposażenia (str. 29).

14) Istotnym elementem wspomagającym rozwój instytucjonalnych form opieki nad dziećmi do lat trzech jest ogłoszenie 20 lutego 2012 r. i upublicznienie zasad konkursu pn. *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*. Na dofinansowanie projektów przeznaczono 150 mln zł, z tego 127,5 mln zł z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz 22,5 mln zł z budżetu państwa. Minimalną wartość projektu ustalono na 50 tys. zł, a wkład własny w wysokości 15% wartości projektu. W okresie prowadzonego naboru (od 20 lutego do 17 kwietnia 2012 r.) wpłynęły 373 wnioski na kwotę 426,8 mln zł. Jednostki samorządu terytorialnego złożyły 43 wnioski na kwotę 40,4 mln zł, zaś 321 wniosków na kwotę 374,4 mln zł pochodziło od podmiotów niepublicznych (stowarzyszeń, fundacji, spółek prawa handlowego). Podczas kontroli NIK sprawdzono przestrzeganie ustalonych zasad na etapie oceny formalnej wniosków, a także stosowanie przyjętych procedur na etapie weryfikacji wniosków pod względem formalnym i merytorycznym. Nieprawidłowości nie stwierdzono. W dniu zakończenia kontroli, Ministerstwo prowadziło negocjacje ze 130 wnioskodawcami, których projekty uzyskały najwyższą liczbę punktów; z 34 nie podjęto negocjacji z powodu wyczerpania alokacji. Do dofinansowania przyjęto 9 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 9,6 mln zł. Do 23 października 2012 r. podpisano jedną umowę (z gminą Staszów). Dla pozostałych projektów, przyjętych do realizacji, przygotowywane były umowy lub trwałe uzgodnienia dotyczące ich budżetów oraz zmian zapisów w poszczególnych punktach wniosków o dofinansowanie (str. 30-33).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Rozwiązania legislacyjne, które weszły w życie 4 kwietnia 2011 r., zainicjowały pozytywne zmiany w systemie opieki nad najmłodszymi dziećmi, stwarzając sprzyjające warunki do stopniowego zmniejszenia niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca w tym systemie. W 2012 r. przygotowano propozycje modyfikujące system. Dotyczą one zorganizowania przez gminy wspólnej ze szkołami i placówkami oświatowymi obsługi instytucji opieki nad najmłodszymi dziećmi, ujęcia w jednym akcie prawnym wymagań sanitarnych dla podmiotów świadczących usługi opiekuńcze, poszerzenia katalogu podmiotów posiadających prawo zatrudniania dziennych opiekunów oraz zwiększenia do 80% dotacji celowej z budżetu państwa i umożliwienia uzyskania jej również przez inne niż gminy podmioty.

W dniu zakończenia kontroli w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w końcowej fazie znajdowały się prace legislacyjne, dzięki którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające takiej osobowości będą mogły starać się o dofinansowanie na prowadzone przez nich miejsca opieki. Obecnie dotacje na prowadzenie lub funkcjonowanie żłobków, klubów dziecięcych (w ramach programu *Maluch*) mogą ubiegać się wyłącznie gminy. Prawo do zatrudniania opiekunów dziennych uzyskają oprócz gmin osoby prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Nie przewiduje się jednak skrócenia okresu przejściowego, w którym podmioty prowadzące dotychczas działalność polegającą na opiece nad dziećmi do lat trzech, są zobowiązane dostosować się do nowych standardów lokalowych i sanitarnych – w terminie do 4 kwietnia 2014 r.

Opisane wyżej działania zwiększyły dostęp do instytucjonalnych form opieki nad małymi dziećmi, ułatwiając rodzicom lub opiekunom powrót do pracy. Należy jednak zauważyć, że określony przez Komisję Europejską docelowy wskaźnik instytucjonalnej opieki jest prawie dziesięciokrotnie wyższy. W tej sytuacji oraz w kontekście niekorzystnych prognoz demograficznych, niezbędne jest zintensyfikowanie działań na rzecz rozwoju instytucjonalnych form opieki.

Zdaniem NIK, uwzględnienie w systemie sprawozdawczości, opracowanym na potrzeby monitorowania realizacji celów ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech, możliwości bieżącego i bezpośredniego wiązania efektów uzyskiwanych w zakresie liczby miejsc w instytucjonalnych formach opieki, z powrotem rodziców na rynek pracy, umożliwiłoby pełniejszą analizę efektów uzyskiwanych dzięki nowym rozwiązaniom wprowadzanym w tym systemie.

Sprawozdawczość z realizacji programu *Maluch* obejmuje okresy roczne. Ministerstwo nie dysponowało więc danymi o efektach realizacji programu w I półroczu 2012 r. oraz o wykorzystaniu przez beneficjentów dotacji celowych przyznanych w tym okresie¹⁵. Roczny okres realizacji przedsięwzięć finansowanych z dotacji celowych, uprawnia więc do uwagi wskazującej na potrzebę przyjęcia rozwiązań, umożliwiających reagowanie z wyprzedzeniem na występowanie możliwości niewykorzystania środków lub sygnały uzasadniające dokonanie ich realokacji¹⁶.

Minister właściwy ds. rodziny posiada uprawnienia kontrolne wobec podmiotów, w tym samorządowych, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, będącej w jego dyspozycji. Zawarte w dokumentach programu *Maluch* zapisy dotyczące uprawnień kontrolnych mają wprawdzie charakter fakultatywny, jednak minister powinien z nich korzystać w ramach nadzoru nad realizacją programu.

3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Wczesne doświadczenia dzieci mają, według badań naukowych, długofalowy i formujący wpływ na ich rozwój. Okresem krytycznym jest czas między urodzeniem a 5-6 rokiem życia. Tworzą się wówczas zręby rozwoju poznawczego, umiejętności społecznych, emocjonalnych, językowych. Wczesne dzieciństwo jest pierwszym, zasadniczym etapem tworzenia się nierówności edukacyjnych. W tym okresie możliwości rozwojowe dzieci są największe i najsilniejszy jest wpływ środowiska, w którym są wychowywane. Dostęp do wysokiej jakości opieki i edukacji jest więc szczególnie ważny dla dzieci wychowujących się w środowiskach zaniedbanych kulturowo i ekonomicznie¹⁷.

Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem¹⁸ jest fundamentem umożliwiającym pomyślny przebieg uczenia się przez całe życie, integracji społecznej i rozwoju osobistego, a na dalszym etapie – czynnikiem zwiększającym szanse na zatrudnienie. Uzupełniając podstawową rolę pełnioną przez rodzinę, ma ona głęboki i długotrwały wpływ, którego nie można osiągnąć środkami podejmowanymi na późniejszych etapach. Najwcześniejsze doświadczenia dzieci tworzą podstawy dla wszystkich kolejnych etapów uczenia się. Jeżeli w pierwszych latach położy się solidne fundamenty, to dalsze uczenie się jest skuteczniejsze i istnieje większe prawdopodobieństwo, że będzie kontynuowane przez całe życie. Przyczynia się to do zmniejszania ryzyka przedwczesnego zakończenia nauki, wyrównywania efektów nauczania, zmniejszania społecznych kosztów niewykorzystania talentów oraz do obniżania publicznych nakładów na systemy zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, a nawet na wymiar sprawiedliwości¹⁹.

¹⁵ Kontrolę w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przeprowadzono we wrześniu i październiku 2012 r.

¹⁶ W edycji programu na 2012 r. wprowadzono zapis, iż gminy które uzyskają dotacje w konkursie na utworzenie nowych miejsc w 2012 r. i będą kontynuowały projekt w roku następnym, mogą ubiegać się w 2013 r. o dotację uzupełniającą (o ile harmonogram zadania taką kontynuację przewiduje).

¹⁷ M. Rościszewska-Woźniak Standardy jakości opieki i edukacji dzieci do lat trzech w: *Dzieci w Europie*, nr 20 (8) 2011, *Rzecznik Praw Dziecka i Fundacja Rozwoju Dzieci* im. J. A. Komeńskiego, str. 22.

¹⁸ Ang. *Early Childhood Education and Care*, ECEC.

¹⁹ Komunikat Komisji Europejskiej: Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem, zagwarantujemy wszystkim dzieciom w Unii Europejskiej dobry start w przyszłość, Bruksela 17 lutego 2011 r. KOM(2011) 66 wersja ostateczna.

Dobrej jakości wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem umożliwia rodzicom lepsze godzenie obowiązków rodzinnych i związanych z pracą, zwiększając ich zdolność do zatrudnienia. Korzystnie wpływa na dzieci, nie tylko pod względem ich przyszłego wykształcenia, ale także integracji społecznej – m.in. zwiększa ich szanse zatrudnienia, kiedy osiągną dorosłość. Przynosi dużo korzyści osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza ze środowisk o niskich dochodach. Może pomóc przezwyciężyć biedę i dysfunkcje w rodzinach dzieci.

Podczas posiedzenia Rady Europy w Barcelonie w 2002 r., państwa członkowskie uzgodniły, że do 2010 r. zagwarantują całodniową opiekę dla co najmniej 33% dzieci w wieku poniżej trzech lat. Zwiększenie liczby miejsc w żłobkach i przedszkolach ma umożliwić większej liczbie rodziców, zwłaszcza matek, wejście na rynek pracy. Pięć państw przekroczyło ten wskaźnik, pięć kolejnych niemal go zrealizowało. Większość jest jednak daleko od jego osiągnięcia, a osiem osiągnęło poziom 10% lub niższy²⁰.

W systemie wczesnej edukacji i opieki, jej jednostkowe koszty mogą być co najmniej tak wysokie, jak koszty nauki w szkole, zwłaszcza gdy są to usługi wysokiej jakości. Z badań naukowych wynika jednak, że system wczesnej edukacji i opieki wysokiej jakości może przyczynić się do poprawy stosunku kosztów do korzyści. Zainwestowanie większych środków na etapie wczesnego dzieciństwa umożliwia więc oszczędności na późniejszych etapach. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej publiczne nakłady na edukację w przeliczeniu na dziecko we wczesnej fazie dzieciństwa są niższe, niż na jakimkolwiek dalszym etapie²¹.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Rozwój instytucjonalnych form opieki

3.2.1.1. Zadania ministra właściwego ds. rodziny

Celem strategicznym uchwalenia ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech było tworzenie warunków dla rozwoju zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi, w tym zniesienie wymagań, jakie były przed wejściem w życie ustawy stawiane żłobkom, jako ówczesnym zakładom opieki zdrowotnej. Do zadań ministra właściwego ds. rodziny należy monitorowanie procesu realizacji ustawy. Zadanie to oraz inne zadania związane z realizacją ustawy, pozostają w zakresie właściwości Departamentu Polityki Rodzinnej. Jest on m.in. zobowiązany do analizy i weryfikacji sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania tych zadań, przedkładanych przez wojewodów.

W serwisie internetowym Ministerstwa publikowane są m.in. dane o liczbie instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech, liczbie miejsc i dzieci objętych opieką w tych instytucjach, a także o niezaspokojonym zapotrzebowaniu na miejsca. Prezentowane są też informacje o usługach opiekuńczych dla najmłodszych dzieci, z uwzględnieniem informacji dla rodziców, gmin, jak również podmiotów planujących rozpoczęcie działalności w formie żłobka (klubu dziecięcego) oraz osób planujących zawodowo świadczyć usługi z zakresu opieki nad najmłodszymi dziećmi. Zamieszczono ponadto katalog standardów wczesnej edukacji w instytucjonalnych formach opieki. Sytuację regionalną opisuje mapa Polski z zaznaczonymi żłobkami i klubami dziecięcymi wpisanymi do rejestru.

3.2.1.2. Inspirowanie badań oraz wykonywanie ekspertyz i analiz

W 2010 r., podczas prac nad projektem ustawy, przeprowadzono badanie publicznych i niepublicznych instytucji świadczących opiekę nad dziećmi w wieku do lat trzech. Ich wyniki opublikowano w raporcie Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE Żłobki w Polsce, Badanie empiryczne i jakościowe.

²⁰ Tamże.

²¹ Tamże.

W kwietniu 2012 r. opublikowano Raport z badania wdrażania ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech²². W raporcie wskazano, że wdrażanie rozwiązań ustawowych napotyka bariery finansową i organizacyjną – gminy nie mają obowiązku świadczenia usług opiekuńczych, ale też nie mogą pozyskiwać na nie wsparcia od państwa. Kolejnymi barierami są też: brak prawnych możliwości tworzenia dla realizacji tych celów partnerstwa publiczno-prywatnego, niejednoznaczne przepisy: budowlane, przeciwpożarowe i sanitarno-epidemiologiczne, niedobór wykształconej kadry (zwłaszcza w małych miejscowościach), niski status społeczny opiekuna, nieznajomość dobrych praktyk i niewłączenie rodziców w działania opiekuńcze.

Efektem współpracy Ministerstwa z organizacjami pozarządowymi jest (opracowany w 2012 r.) katalog standardów wczesnej edukacji. Określają one dla poszczególnych form opieki instytucjonalnej obszary niesprecyzowane w aktach prawnych, podają rekomendowany poziom wybranych wskaźników i warunki optymalne dla rozwoju dzieci, opisują kompetencje osób sprawujących opiekę nad najmłodszymi dziećmi.

W 2013 r. przewidziano m.in. badanie pilotażowe dotyczące dofinansowania rodzicom kosztów pobytu dzieci w instytucjach opieki.

3.2.1.3. Wprowadzanie korekt systemowych

W 2012 r. przygotowano w Ministerstwie projekt nowelizacji ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech i przekazano go do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych. Postulowano: zmniejszenie wkładu własnego gminy z 50% do 20% kosztów realizacji zadania przy ubieganiu się o środki z budżetu państwa na utworzenie i funkcjonowanie instytucji opieki; poszerzenie katalogu podmiotów, które będą mogły ubiegać się o środki (poza gminami również wszystkie inne); wprowadzenie możliwości zatrudnienia niani przez osobę prowadzącą działalność rolniczą.

Podjęto też działania zwiększające finansowanie ponoszonych przez gminy bieżących kosztów opieki. W projekcie nowelizacji przewidziano rozszerzenie grupy podmiotów uprawnionych do otrzymywania dotacji celowych z budżetu państwa oraz podniesienie maksymalnej wysokości dotacji. Minister Pracy i Polityki Społecznej, występując do Ministra Finansów (17 sierpnia 2012 r.) zwrócił uwagę, że koszty funkcjonowania miejsc opieki nad małymi dziećmi są wyższe, niż koszty tworzenia takich miejsc, a gminy nie mają na to środków. W 155 gminach próbujących rozwiązać problem opieki nad dziećmi zgłoszono niedobór 25 tys. miejsc w żłobkach. W gminach, w których nie podejmuje się rozwiązania tego problemu, niedobór jest większy.

Postulowane rozwiązania umożliwiają wspólną ze szkołami i placówkami oświatowymi obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną, a także ujęcie w jednym akcie prawnym wymagań sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych. W wyniku zmian, nie tylko gminy, ale także osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, będą mogły zatrudniać dziennych opiekunów.

W dniu 10 maja 2013 r. Sejm RP przyjął ustawę o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw, do której Senat RP nie wniósł poprawek. Prezydent RP podpisał ustawę 24 czerwca 2013 r.

3.2.1.4. Wykonanie zaleceń Rady Unii Europejskiej

W 2012 r. Komisja Europejska oceniła wykonanie zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014²³. Przedmiotem zaleceń było m.in. zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy, przez podjęcie działań w celu zapewnienia

²² W raporcie wykorzystano wyniki badań Fundacji Rozwoju Dzieci im. J. A. Komeńskiego, którymi objęto 56 gmin z 16 województw, 34 przedstawicieli żłobków, 13 pracowników powiatowych urzędów pracy z 8 województw.

²³ Zalecenia Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014 (Dz. U. 217 z 23.07.2011 r.). NIK przeprowadziła kontrolę realizacji wspomnianych zaleceń w II półroczu 2012 r. Kontrolą objęto m.in. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

stabilnego finansowania placówek opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym oraz w celu zwiększenia wskaźnika przyjmowania do tych placówek dzieci poniżej trzech lat. Docelowy wskaźnik zinstytucjonalizowanej opieki określono na 33%. Jako przyczynę jedynie częściowego ich wdrożenia Komisja Europejska wskazała m.in. utworzenie niewystarczającej liczby dodatkowych miejsc w placówkach opieki nad dziećmi, aby istotnie zwiększyć udział kobiet w rynku pracy, a także zmniejszenie wysokości środków przeznaczonych na placówki opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym w budżecie państwa na 2012 r.²⁴.

Według danych GUS²⁵, objęte opieką dzieci w tym wieku stanowiły, na dzień 31 grudnia lat 2010-2011, odpowiednio 2,7% i 3,0%. Wskaźniki te obliczono uwzględniając tylko miejsca w żłobkach i oddziałach żłobkowych, z których korzystało w tych latach odpowiednio 56,9 tys. 61,6 tys. dzieci²⁶. Z opublikowanych, w sierpniu 2012 r., badań GUS, w których uwzględniono również inne formy opieki, wynika, że w 2011 r. opieką instytucjonalną było objętych 68 tys. dzieci w wieku do lat trzech, co skutkuje podniesieniem przywołanego wcześniej wskaźnika do 3,3%.

3.2.1.5. Efekty wdrażanie przepisów ustawowych

W latach 2011-2012 w Ministerstwie przygotowano trzy sprawozdania z wdrażania rozwiązań ustawowych. Wynika z nich, że w okresie od 30 września 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. w żłobkach, klubach dziecięcych i u opiekunów dziennych, odnotowano wzrost liczby miejsc i jednocześnie zmniejszyło się niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w instytucjonalnych formach opieki.

W okresie od 30 września 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., liczba żłobków wzrosła z 428 do 646 (o 218, tj. o 50,9%), z tego utworzonych przez: gminy – z 344 do 393 (o 49, tj. o 14,2%); osoby fizyczne – z 70 do 216 (o 146, tj. o 208,6%) oraz osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej – z 14 do 37 (o 23, tj. o 164,3%).

W dniu 30 września 2011 r. w żłobkach było 31.431 miejsc; do 30 czerwca 2012 r. ich liczba wzrosła do 35.751 (o 4.320, tj. o 13,7%). Liczba dzieci w żłobkach w tym okresie wzrosła z 31.211 do 35.683 (o 4.472, tj. o 14,3%), a liczba zatrudnionych w nich osób – z 7.653 do 8.896 (o 1.243, tj. o 16,2%).

W okresie od 30 września 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. utworzono też 49 klubów dziecięcych. W dniu 30 września 2011 r. było ich 20, zaś w dniu 30 czerwca 2012 r. – 69 (wzrost o 245%). Liczba miejsc w klubach wzrosła z 65 do 377 (o 312, tj. o 480%). W dniu 30 września 2011 r. przebywało w nich 64 dzieci; do 30 czerwca 2012 r. ich liczba wzrosła do 316 (o 252, tj. o 393,7%).

W 2011 r. nie zawarto ani jednej umowy z dziennym opiekunem; według stanu na 30 czerwca 2012 r. takie umowy zawarto z 18 osobami do opieki nad 40 dziećmi. Wydatki gmin z tego tytułu w I półroczu 2012 r. wyniosły łącznie 112,5 tys. zł.

Według rejestrów żłobków i klubów dziecięcych w gminach liczba dzieci objętych opieką wzrosła z 31,3 tys. według stanu na 30 września 2011 r. do 36 tys. – na 30 czerwca 2012 r. (o 15,1%). Poza rejestrem pozostają miejsca opieki prowadzone jako działalność gospodarcza, polegająca na sprawowaniu opieki. Według stanu na koniec czerwca 2012 r., w Ministerstwie szacowano liczbę dzieci korzystających z różnych form opieki na 64,9 tys., z tego 40,5 tys. w instytucjach objętych rejestrem, 16 tys. w innych placówkach i 8,4 tys., którymi opiekują się zarejestrowane nianie.

²⁴ Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2012 r. – dokument roboczy towarzyszący Zaleceniom Rady Unii Europejskiej w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierający opinię Rady o przedstawionym przez Polskę zaktualizowanym programie konwergencji na lata 2012-2015, str. 25.

²⁵ Za 2011 r. dane tymczasowe, Mały rocznik statystyczny Polski 2012, str. 272.

²⁶ Według szacunków przeprowadzonych w 2010 r. na zlecenie Banku Światowego, przy współpracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, liczba dzieci do lat trzech w placówkach oferujących nad nimi opiekę wynosiła na dzień 31 grudnia 2009 r. 52 tys., czyli ok. 20 tys. więcej, niż wskazywały dane GUS za ten okres obejmujące żłobki i oddziały żłobkowe.

Podmioty prywatne prowadzące działalność gospodarczą, które nie są wpisane do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, nie mogą ubiegać się o dofinansowanie ze środków budżetu państwa.

W systemie sprawozdawczości, opracowanym na potrzeby monitorowania realizacji celów ustawy, nie zaimplementowano możliwości bieżącego i bezpośredniego wiązania efektów uzyskiwanych w zakresie liczby miejsc w instytucjonalnych formach opieki, z powrotem rodziców na rynek pracy, co umożliwiłoby pełniejszą analizę efektów uzyskiwanych dzięki nowym rozwiązaniom wprowadzanym w systemie opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.

W latach 2009 – 2012 (I półrocze) w skontrolowanych gminach (miastach) odsetek dzieci do lat trzech objętych opieką instytucjonalną wzrósł z 6,0% do 7,4%, tj. o 1,4 punktu procentowego. Na koniec I półrocza 2012 r. najwyższy wskaźnik osiągnięto w Łodzi – 13,1%, Zielonej Górze – 12,4% i w Lublinie – 7,5%.

3.2.1.6. Niezaspokojone potrzeby na miejsca w instytucjonalnych formach opieki

Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w dniu 30 czerwca 2012 r. niezaspokojone potrzeby na miejsca w instytucjach opieki nad dzieckiem, w relacji do stanu z 30 września 2011 r., były następujące: w żłobkach – 24.097 miejsc (spadek o 4.514, tj. o 15,8%); klubach dziecięcych – 140 miejsc (spadek o 324, tj. o 69,8%) oraz u opiekunów dziennych – 113 miejsc (spadek o 83, tj. o 42,3%).

W większości skontrolowanych jednostek informacje o szacunkowym zapotrzebowaniu na miejsce w żłobku (przedszkolu) określano na podstawie list dzieci oczekujących, do którego rodzice zapisywali dziecko. Listy te jednak nie były równoznaczne z faktycznym zapotrzebowaniem, ponieważ ostateczna weryfikacja odbywała się przy przyjęciu dziecka, po potwierdzeniu przez rodzica wcześniejszej deklaracji korzystania z usług opiekuńczych placówki, a także po spełnieniu warunków określonych w jej statucie. Przykładowo:

Miasto Otwock. Podstawą zgłoszenia dziecka do Żłobka Miejskiego było wypełnienie karty zgłoszenia, a przyjęcia – podpisanie przez rodziców umowy cywilnoprawnej. W pierwszej kolejności przyjmowano dzieci, których rodzice zadeklarowali, że dziecko będzie uczęszczać do żłobka, są osobami pracującymi, studiującymi lub uczącymi się albo samotnie wychowują dziecko. Dzieci nieprzyjęte w powodu braku miejsc umieszczano na liście oczekujących. Warunkiem utrzymania miejsca na liście było comiesięczne potwierdzenie przez rodzica woli korzystania z usług żłobka. Z powodu niewystarczającej liczby miejsc, według stanu na 30 września 2011 r. nie załatwiono 86 wniosków, w tym 56 spełniających wymogi, z czego 40 złożyły osoby utrzymujące stały kontakt z placówką. W dniach 31 grudnia 2011 r. i 30 czerwca 2012 r. liczba takich wniosków wynosiła 74 i 58, w tym złożonych przez 44 i 48 osób spełniających wymogi statutowe, z czego 11 i 37 dotyczyło osób utrzymujących stały kontakt z placówką. Nie były uwzględniane wnioski osób niebędących mieszkańcami miasta, według stanu na: 30 września 2011 r. – odrzucono 30, 31 grudnia 2011 r. – 30 i 30 czerwca 2012 r. – 7 takich wniosków. Według stanu na 30 czerwca 2012 r. nie uwzględniono też trzech wniosków złożonych przez osoby rozliczające swoje dochody poza Urzędem Skarbowym w Otwocku.

Miasto Płock. Według stanu na 30 września 2011 r., na przyjęcie do żłobków publicznych oczekiwało 158 dzieci, 31 grudnia 2011 r. – 187 dzieci, a w dniu 30 czerwca 2012 r. – 222 dzieci. Dane o zapotrzebowaniu na miejsca Urząd Miasta pozyskiwał od kierownictw zarejestrowanych placówek i z kart zgłoszenia dziecka do żłobka, wypełnianych przez rodziców i składanych w żłobkach miejskich. Wyniki analizy wspomnianych kart przekazywane były do Urzędu w ciągu całego roku, najczęściej z arkuszem organizacji żłobka.

W dwóch miastach wprowadzono odmienny sposób rozpoznania potrzeb.

Miasto Poznań. Dane o zapotrzebowaniu na miejsca w żłobkach miejskich uzyskiwano w działającym od 15 maja 2011 r. elektronicznym systemie pn. *Nabór Żłobki*. Pozwalał on uniknąć wielokrotnych zapisów tego samego dziecka do różnych żłobków i umożliwiał dostęp do informacji o przebiegu naboru na każdym jego etapie w cyklu miesięcznym. Uzyskiwane zestawienia o stanie wykorzystania miejsc były pomocne przy planowaniu i podejmowaniu działań prorodzinnych w zakresie opieki nad małymi dziećmi. Uruchomienie wspomnianego systemu mogło być przyczyną znaczącego, wynoszącego ok. 20%, spadku liczby dzieci oczekujących na przyjęcie do żłobków miejskich w 2011 r. (1.283), w porównaniu z 2010 r. (1.619). Według stanu na: 30 września 2011 r., 31 grudnia 2011 r. i 30 czerwca 2012 r., w sprawozdaniach przekazanych Wojewodzie Wielkopolskiemu wykazano niezaspokojone potrzeby na miejsca w żłobkach, wynoszące odpowiednio: 1.317, 1.468 i 1.693 miejsca.

Miasto Stołeczne Warszawa. Na miejsca w żłobkach w dniu 31 grudnia 2011 r. oczekiwało 4.691 dzieci, zaś 28 września 2012 r. – 5.693 dzieci. W celu rozpoznania potrzeb analizowano informacje wprowadzone do interneto-

wego systemu rejestracji wniosków; monitorowano dane o liczbie dzieci oczekujących na miejsce w poszczególnych dzielnicach; analizowano sytuację demograficzną, w kontekście zapotrzebowania na miejsca w żłobkach; opracowano raport o preferowanych przez mieszkańców Warszawy formach opieki nad najmłodszymi dziećmi.

3.2.1.7. Zarejestrowane nianie

Niania jest osobą fizyczną sprawującą opiekę nad dziećmi na podstawie umowy tzw. umowy uaktywniającej, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia²⁷. Jest ona zawierana z rodzicami (rodzicem samotnie wychowującym dziecko). Niania podlega obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu. Obowiązek ubezpieczenia rozciąga się także na ubezpieczenie zdrowotne.

Za nianię składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i na ubezpieczenie zdrowotne opłaca ZUS (składkę oblicza w tym wypadku płatnik) bądź też rodzic dziecka (płatnik). Z kolei za nianię, która przystąpiła dobrowolnie na swój wniosek do ubezpieczenia chorobowego, składkę opłaca rodzic. ZUS opłaca składki, gdy łącznie spełnione są następujące warunki: niania została zgłoszona przez rodzica do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego; rodzice (rodzic samotnie wychowujący dziecko) są zatrudnieni, świadczą usługi na podstawie umowy cywilnoprawnej stanowiącej tytuł do ubezpieczeń społecznych lub prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą; dziecko nie jest umieszczone w żłobku, klubie dziecięcym, a także nie jest objęte opieką dziennego opiekuna²⁸.

Rodzic (płatnik składek) jest zobowiązany do informowania ZUS o każdej zmianie mającej wpływ na opłacanie składek, w szczególności o rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy uaktywniającej. Zwolniony został jednak z obowiązku składania deklaracji rozliczeniowej i imiennych raportów miesięcznych za kolejny miesiąc, jeżeli w ostatnio złożonej deklaracji zadeklarował do podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne – kwotę w wysokości nie wyższej niż minimalne wynagrodzenie²⁹.

Zdaniem NIK, instytucja zarejestrowanej niani, mimo wzrostu ich liczby, nie jest wykorzystywana w systemie opieki nad dziećmi do lat trzech w stopniu adekwatnym do możliwości. Przeszkodą są zbyt skomplikowane dla osób mających zamiar skorzystać z usług niani formalności, co znajdowało swój wyraz w publikacjach prasowych, szczególnie w okresie wchodzenia życie przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech.

Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, liczba zarejestrowanych niań i kwota odprowadzonych za nianie z budżetu państwa składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne, były następujące:

- od października do grudnia 2011 r. liczba niań wzrosła z 2,8 tys. do 5,2 tys.; w tym okresie odprowadzono z tytułu składki na ubezpieczenia zdrowotne 251,7 tys. zł, a na ubezpieczenia społeczne – 720 tys. zł;
- od stycznia do czerwca 2012 r. liczba niań wzrosła z 6,2 tys. do 8,4 tys.; w tym okresie odprowadzonej z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne 4.011,5 tys. zł, a na ubezpieczenia społeczne – 12.756,6 tys. zł.

Jak ustalono tylko dwie skontrolowane gminy posiadały rozeznanie o liczbie zawartych umów uaktywniających zawartych pomiędzy nianiami a rodzicami dzieci w wieku do lat trzech oraz liczby dzieci będących pod opieką niań. W pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego sytuację tę wyjaśniano głównie tym, że ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech nie nakłada na gminę obowiązku gromadzenia informacji na temat „legalnych” niań.

²⁷ Przepisy regulujące sytuację prawną niań weszły w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, czyli od 1 października 2011 r.

²⁸ ZUS nie opłaca składki, gdy rodzic dziecka korzysta z ulgi na podstawie umowy aktywizacyjnej, o której mowa w art. 61c ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 26 października 2007 r., z osobą bezrobotną w celu wykonywania pracy zarobkowej w gospodarstwie domowym lub gdy umowa uaktywniająca została zawarta między nianią a osobami pełniącymi funkcję rodziny zastępczej zawodowej.

²⁹ Powyższe zwolnienie dotyczy także sytuacji, gdy zmiana w stosunku do miesiąca poprzedniego jest spowodowana wyłącznie zmianą minimalnego wynagrodzenia lub przeciętnego wynagrodzenia.

Miasto Stołeczne Warszawa. Urząd m. st. Warszawy nie posiadał danych o liczbie umów uaktywniających i liczbie dzieci pozostających pod opieką niań. Z danych uzyskanych przez kontrolerów w ZUS wynikało, że 31 grudnia 2011 r. liczba osób zgłoszonych do ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia zdrowotnego w Warszawie, z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi do lat trzech na podstawie umów zawartych z nianiami, za które składki opłacał ZUS, wyniosła – 455, a 30 czerwca 2012 r. – 940; liczba dzieci, nad którymi nianie sprawowały opiekę wynosiła odpowiednio 472 i 1.021.

Miasto Lublin. Urząd Miasta nie posiadał danych o liczbie zawartych umów uaktywniających między rodzicami i nianiami oraz liczbie dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie.

Miasto Łódź. Urząd Miasta nie podejmował działań w celu promowania instytucji niani oraz nie posiadał danych o liczbie zawartych umów uaktywniających i liczbie dzieci, pozostających pod opieką niań. Z informacji uzyskanych w I i II Oddziale ZUS w Łodzi wynika, że w okresie od 1 października 2011 r. do 17 października 2012 r. do ubezpieczenia społecznego i ubezpieczenia zdrowotnego zgłoszono łącznie 663 nianie.

Miasto Poznań. Według informacji udzielonej w związku z kontrolą NIK przez I Oddział ZUS w Poznaniu, liczba osób podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi na podstawie umowy uaktywniającej wynosiła w dniu 31 grudnia 2011 r. – 143 i wzrosła według stanu na 30 czerwca 2012 r. do 241. Podczas kontroli NIK w Urzędzie Miasta nie dysponowano tymi danymi.

Miasto Zielona Góra. Nie podejmowano działań na rzecz promocji tej formy opieki. W Urzędzie Miasta nie posiadano również danych o liczbie umów uaktywniających i liczby dzieci znajdujących się pod opieką niań.

Miast Szczecin. W Urzędzie Miasta nie posiadano danych o liczbie zawartych umów uaktywniających między rodzicami i nianiami oraz liczby dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie.

Miasto Otwock. W dniu 31 grudnia 2011 r. prowadziło działalność opiekunów 13 zarejestrowanych niań; ich liczba w dniu 30 czerwca 2012 r. wzrosła do 14.

Miasto Płock. W dniu 31 grudnia 2011 r. zarejestrowanych było 29 niań; ich liczba w dniu 30 czerwca 2012 r. wzrosła do 45. W związku z dużym zainteresowaniem tematem „legalnych” niań, pracownicy Urzędu Miasta udzielali wyjaśnień i przekazywali informacje zarówno telefonicznie, jak i bezpośrednio osobom zainteresowanym.

Dla ogólnego bilansowania potrzeb na miejsca w instytucjonalnych formach opieki przydatne byłoby bieżące pozyskiwanie przez urzędy miast z ZUS informacji o liczbie umów uaktywniających i liczbie dzieci, którym została zapewniona opieka przez nianie. Z ustaleń kontroli wynika, że działania takie zazwyczaj nie były podejmowane.

3.2.1.8. Opiekunowie dzienni

Opiekun dzienny to osoba fizyczna zatrudniana przez gminę na podstawie umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Sprawuje opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia. Maksymalna liczba dzieci, jaką może mieć pod opieką, to pięcioro. Gdy w grupie znajduje się dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia, jest niepełnosprawne lub wymaga szczególnej opieki, pod opieką nie może być więcej niż troje dzieci. Do jego zadań należy zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych, właściwej opieki pielęgnacyjnej i edukacyjnej, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka oraz prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych.

Kandydat na tę funkcję musi dysponować warunkami lokalowymi zapewniającymi bezpieczną opiekę nad dzieckiem. Opieka sprawowana jest w lokalu, do którego opiekun posiada tytuł prawny. Gmina może jednak udostępnić lub wyposażyć lokal w celu sprawowania opieki przez opiekuna. Od kandydata wymagane jest ponadto ukończenie trwającego 160 godzin szkolenia³⁰.

³⁰ 40-godzinnego, jeżeli dana osoba posiada kwalifikacje pielęgniarki, położnej, opiekunki dziecięcej, nauczyciela wychowania przedszkolnego, nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej lub pedagoga opiekuńczo-wychowawczego. Wymóg ukończenia szkolenia nie obowiązuje osób, które pracowały z dziećmi do lat trzech przez okres co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio przed podjęciem zatrudnienia jako dzienny opiekun. Programy szkoleń, na wniosek podmiotów je prowadzących, zatwierdza na 5 lat minister właściwy ds. rodziny.

Wybór opiekunów przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje w drodze otwartego konkursu ofert³¹. Ten sam organ prowadzi wykaz opiekunów, z którymi zawarto umowę. Ustalenie maksymalnej wysokości wynagrodzenia opiekuna oraz zasad jego ustalania leży w gestii rady gminy, która podejmuje w tym celu stosowną uchwałę.

Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w 2011 r. nie zawarto ani jednej umowy z dziennym opiekunem; według stanu na 30 czerwca 2012 r., takie umowy zawarto z 18 osobami do opieki nad 40 dziećmi. Wydatki gmin z tego tytułu w I półroczu 2012 r. wyniosły 112,5 tys. zł.

W połowie skontrolowanych jednostek z uwagi na dotychczasowy brak zainteresowania ze strony mieszkańców oraz potencjalnych świadczeniodawców tego rodzaju usług uznano za niecelowe działania promujące opiekunów dziennych; tym samym nie ogłaszano konkursów ofert w celu ich wyboru.

Miasto Szczecin. Nie inicjowano w badanym okresie działań promujących nowe formy opieki (kluby dziecięce, dzienni opiekunowie), mimo wzrostu zapotrzebowania na miejsca w żłobkach o 55% (liczba dzieci oczekujących na miejsce w żłobku na koniec 2010 r. wynosiła 580, a na koniec 2011 r. – 902) i objęcia opieką w żłobkach zaledwie 7% populacji najmłodszych dzieci.

Miasto Płock. W okresie objętym kontrolą nie zatrudniano opiekunów dziennych. Prezydent Miasta nie ogłaszał konkursów ofert. Nie podejmowano też działań w celu promocji tej formy instytucjonalnej opieki nad najmłodszymi dziećmi. Przyczyną, jak wyjaśniano, był brak zainteresowania tą formą opieki ze strony rodziców oraz pracą w charakterze dziennego opiekuna.

Miasto Otwock. W badanym okresie nie zatrudniano opiekunów dziennych. Nie ogłaszano konkursów ofert w celu ich wyboru; nie podejmowano też działań promujących. Przyczyną, jak wyjaśniano, były ograniczone możliwości finansowe Miasta.

Miasto Lublin. Wobec braku zainteresowania tą formą sprawowania opieki, nie ogłaszano otwartych konkursów ofert na wybór dziennych opiekunów. W związku z tym Rada Miasta nie określiła też maksymalnej wysokości wynagrodzenia dziennego opiekuna i zasad jego ustalania.

W pozostałych skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego, konkursy były ogłaszane, jednak nie zawsze prowadziły one do oczekiwanych wyników. Przykładowo:

Miasto Stołeczne Warszawa. Według stanu na 30 czerwca 2012 r., nie zatrudniano opiekunów dziennych. Stwierdzono, że Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy ogłosiła 6 października 2011 r. konkurs ofert w sprawie wyboru kandydatów na tę funkcję. Wynagrodzenie dziennego opiekuna ustalono na kwotę 2.500 zł, 2.000 zł i 1.500 zł miesięcznie, odpowiednio za opiekę nad pięciorgiem, czworgiem i trojgiem dzieci. W wypadku dzieci w wieku do pierwszego roku życia lub które nie ukończyły trzeciego roku życia, lecz są niepełnosprawne lub wymagają szczególnej opieki, wynagrodzenie to ustalono na 2.500 zł i 2.000 zł (za opiekę nad trojgiem i dwójgiem dzieci). Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy 28 października 2011 r. powołała komisję konkursową do zaopiniowania ofert kandydatów na opiekunów, a następnie 18 listopada 2011 r. unieważniła konkurs, ponieważ w terminie wskazanym w ogłoszeniu nie złożono żadnej oferty. Jedną z przyczyn braku zainteresowania w podejmowaniu działalności w tym charakterze było, jak wyjaśniano, nieprzewodzenie przez licencjonowane firmy szkoleniowe kursów na dziennego opiekuna.

Miasto Poznań. Zadanie pn. *Promocja nowych form opieki nad małym dzieckiem*, zakładało przeprowadzenie w okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2016 r. akcji promocyjnej nowej formy opieki nad małym dzieckiem – dziennego opiekuna. W tym celu zlecono przeprowadzenie badań, zamieszczono na stronie internetowej miasta oraz w prasie artykuły poświęcone nowym formom opieki, przeprowadzono konsultacje telefoniczne oraz zorganizowano spotkania z mieszkańcami miasta poświęcone m.in. dziennemu opiekunowi, udzielono wywiadów w lokalnej telewizji i rozgłośniach radiowych. Rada Miasta uchwałą z 10 lipca 2012 r. ustaliła maksymalne wynagrodzenie dziennego opiekuna w wysokości 3.700 zł brutto miesięcznie oraz wysokość opłaty za pobyt dziecka u dziennego opiekuna w wysokości 3 zł za godzinę opieki, dodatkową opłatę w przypadku, gdy wymiar opieki jest wydłużony ponad 10 godzin dziennie, w wysokości 8 zł za każdą rozpoczętą godzinę oraz maksymalną opłatę za wyżywienie dziecka w kwocie 10 zł za jeden dzień.

W dniu 26 września 2012 r. ogłoszono otwarty konkurs ofert, w wyniku którego planowano zatrudnienie sześciu dziennych opiekunów na okres od 1 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. Informacje o konkursie zamieszczono: w BIP, na stronie internetowej Miasta oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu, a także przekazano do mediów. Na

³¹ Zasady przeprowadzania konkursu określa ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536).

sfinansowanie zatrudnienia opiekunów przewidziano środki w kwocie 312 tys. zł. Komisja powołana przez Prezydenta Miasta zarządzeniem z 25 października 2012 r. zaopiniowała pozytywnie jedną ofertę. W budżecie miasta na wynagrodzenie dla dziennego opiekuna przewidziano środki w wysokości 52 tys. zł. Wyłoniona w wyniku konkursu osoba w dniu 2 listopada 2012 r. zrezygnowała jednak z zamiaru zawarcia umowy.

W latach 2011-2012 Urząd nie dofinansowywał szkoleń dla osób deklarujących zamiar ubiegania się o zatrudnienie w charakterze dziennego opiekuna. W postępowaniu konkursowym założono pozyskanie osób już przeszkolonych w placówkach posiadających programy szkoleniowe zatwierdzone przez ministra właściwego ds. rodziny.

Według wyników badań przeprowadzonych przez Ośrodek Badań Społecznych i Marketingowych INDEKS, zainteresowanie pełnieniem funkcji dziennego opiekuna w Poznaniu wyraziły 92 osoby. NIK zwraca uwagę, że w postępowaniu konkursowym wzięła udział tylko jedna osoba. Zgodnie z przyjętym harmonogramem, zatrudnianie dziennych opiekunów powinno rozpocząć się w II kwartale 2012 r.

Miasto Zielona Góra. Prezydent Miasta dwa razy ogłaszał konkursy ofert w celu wyboru dziennych opiekunów, po działaniach promocyjnych przeprowadzonych za pośrednictwem mediów. Pierwszy został anulowany w związku z uchynieniem zarządzenia Prezydenta rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Lubuskiego. Drugi, ogłoszony 13 kwietnia 2012 r., doprowadził do zawarcia przez Prezydenta Miasta w dniu 3 sierpnia 2012 r. umów o świadczenie usługi dziennych opiekunów z dwiema kandydatkami.

Przed zatrudnieniem opiekunów Prezydent Miasta nie skorzystał z możliwości zlecenia kierownikowi miejskiego ośrodka pomocy społecznej przeprowadzenia wywiadów środowiskowych kandydatów na opiekunów. Weryfikacji spełnienia wymogów dokonano przez analizę przedstawionych dokumentów i złożonych oświadczeń oraz w wyniku przeprowadzonych rozmów i wizytacji lokalu, w którym miała być sprawowana opieka nad dziećmi. Prezydent Miasta zawarł 3 sierpnia 2012 r. umowę ubezpieczenia obu zatrudnionych opiekunów od odpowiedzialności cywilnej. Zatrudnieni dzienni opiekunowie posiadali wymagane kwalifikacje i doświadczenie zawodowe.

3.2.1.9. Organizacja opieki w żłobkach i klubach dziecięcych

W żłobku jeden opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci; w wypadku, gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne, wymagające szczególnej opieki lub które nie ukończyło pierwszego roku życia – maksymalnie nad pięciorgiem dzieci. W klubie dziecięcym jeden opiekun może sprawować opiekę odpowiednio nad maksymalnie ośmiorgiem i pięciorgiem dzieci³². Opiekunem w żłobku lub klubie dziecięcym może być także osoba, która posiada co najmniej wykształcenie średnie i co najmniej dwuletnie doświadczenie w pracy z dziećmi w wieku do lat trzech lub przed zatrudnieniem jako opiekun w żłobku lub w klubie dziecięcym odbyła 280 godzinne szkolenie, z czego co najmniej 80 godzin w formie zajęć praktycznych polegających na sprawowaniu opieki nad dzieckiem pod kierunkiem opiekuna³³. Osoby zatrudnione do opieki w żłobkach, działających na podstawie przepisów dotychczasowych, nieposiadające średniego wykształcenia, a pozostające w zatrudnieniu w dniu wejścia w życie ustawy, są zobowiązane do jego uzupełnienia w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy³⁴.

W pięciu skontrolowanych gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kwalifikacji personelu lub przekroczenia wskaźnika liczby dzieci przypadających na jednego opiekuna. Przykładowo.

Miasto Stołeczne Warszawa. Żłobki i kluby dziecięce spełniały wymagania w zakresie minimalnej liczby opiekunów i wymaganych kwalifikacji. W żłobkach publicznych w dniu 26 października 2012 r. zatrudniano 817 opiekunów, z tego z wykształceniem na poziomie: wyższym – 154, średnim – 403, zawodowym – 75 i podstawowym – 47. Opiekunowie z wykształceniem podstawowym i zawodowym (122 osoby) zostali zobowiązani do uzupełnienia wykształcenia. Według stanu na 25 października 2012 r., 39 osób z tej grupy podjęło naukę w szkole średniej (nie podjęły jej 83 osoby). W żłobkach niepublicznych, do uzupełnienia wykształcenia zobowiązano jednego opiekuna.

Miasto Poznań. Według stanu na 23 października 2012 r., w prowadzonych przez Miasto zespołach żłobków zatrudniano 223 opiekunów, z których 202 posiadało wymagane kwalifikacje, natomiast 21 (9,4%) nie spełniało wymogów w zakresie wykształcenia. Nie stwierdzono przypadków zatrudniania w miejskich żłobkach, w okresie po wejściu w życie ustawy, opiekunów nieposiadających wykształcenia średniego. W wyniku kontroli przeprowadzonych w Zespole Żłobków nr 1 od 29 grudnia 2011 r. do 20 stycznia 2012 r. stwierdzono m.in. niezapewnienie, we wszystkich czterech żłobkach wchodzących w jego skład, wystarczającej opieki personelu – przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika liczby dzieci na jednego opiekuna wynosiły: od 0,25 do 3,75. W wyniku kontroli prze-

³² Art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech.

³³ Art. 16 ust. 2 ustawy jak wyżej.

³⁴ Art. 76 ust. 4 ustawy jak wyżej.

prowadzonej w okresie od 14 marca do 13 kwietnia 2012 r. w Zespole Żłobków nr 4 stwierdzono m.in. przekroczenie tego wskaźnika od 1,0 do 11,0. Dyrektorom placówek polecono usunięcie nieprawidłowości. W obu przypadkach poinformowali oni o ich usunięciu.

Miasto Szczecin. Według stanu na 29 listopada 2012 r., w ośmiu żłobkach miejskich zatrudnionych było: 8 dyrektorów, 4 pielęgniarki, 4 położne i 95 osób na stanowiskach młodszego opiekuna, opiekuna i starszego opiekuna. Dyrektorzy kierujący żłobkami posiadali wymagane kwalifikacje. Spośród 95 opiekunek, 92 posiadały wymagane kwalifikacje, z tego: 67 osób posiadało wykształcenie średnie medyczne, 13 – wyższe pedagogiczne, 8 – średnie pedagogiczne oraz 4 – średnie wraz z dwuletnim doświadczeniem w pracy z dziećmi. Spośród osób zatrudnionych jako opiekunowie, trzy nie spełniały wymogów ustawowych³⁵. Jedna z nich nie posiadała odpowiedniego wykształcenia a dwie pozostałe – wymaganego, co najmniej dwuletniego doświadczenia w pracy z dziećmi.

Miasto Otwock. W dniu 31 października 2012 r. w Żłobku Miejskim, przy 86 miejscach zapisanych było 90 dzieci, w tym 6, które nie ukończyły pierwszego roku życia. Zgodnie z normami powinno być zatrudnionych 12 opiekunów oraz przynajmniej jedna pielęgniarka (położna). Zatrudniano faktycznie 9 opiekunów i młodszych opiekunów oraz 2 osoby na stanowisku opiekun/pielęgniarka, co wyjaśniano obniżoną, z powodu infekcji i chorób, frekwencją wynoszącą 56-63 dzieci (do opieki nad taką liczbą dzieci potrzeba 8-9 opiekunów). Opiekunowie oraz jeden młodszy opiekun posiadali wymagane kwalifikacje. Trzech młodszych opiekunów uzupełniało wykształcenie. Osoby na stanowiskach opiekun/pielęgniarka posiadały kwalifikacje pielęgniarki. Wymagane kwalifikacje posiadały dwie osoby zatrudnione w klubie dziecięcym na stanowisku wychowawca-opiekun. Ich liczba odpowiadała liczbie dzieci objętych opieką.

Miasto Plock. Opiekunowie zatrudnieni w zarejestrowanych żłobkach publicznych i niepublicznych posiadali, według stanu na 15 września 2012 r., wymagane kwalifikacje. W okresie objętym kontrolą jedna osoba zatrudniona od 1 września 2008 r. w Żłobku Miejskim nr 1 w charakterze opiekunki dziecięcej uzupełniła kwalifikacje. Liczba opiekunów w żłobkach miejskich nr 1 i 3 oraz w żłobkach *Bajkowa Kryjówka* i *Kubusiowy Raj*, była dostosowana do liczby dzieci objętych opieką. W żłobkach miejskich nr 1, 2 i 3, do których uczęszczało więcej niż 20 dzieci, zatrudniono pielęgniarkę. W Żłobku Miejskim nr 4 zatrudniano 12 opiekunów do opieki nad 84 dziećmi, w tym 21, które nie ukończyły pierwszego roku życia. Zgodnie z normami, liczba opiekunów powinna wynosić 13. Stan ten wyjaśniano strukturą wieku dzieci pozostających pod opieką żłobków. W grupie tej jest dziecko, które pierwszy rok życia ukończy w ostatnich dniach września 2012 r., 4 dzieci ukończy pierwszy rok życia w październiku 2012 r., a do końca 2012 r. – następne 3 dzieci.

3.2.1.10. Koszty pobytu w żłobku i wysokość opłat

Według sprawozdań o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, sporządzanych według ustalonego wzoru³⁶, przeciętny koszt związany z pobytem dziecka w żłobku w I półroczu 2012 r. wyniósł 1.033 zł miesięcznie i kształtował się w granicach od 763 zł w województwie podlaskim do 1.333 zł – w mazowieckim. Koszt samego pobytu (bez wyżywienia) wynosił przeciętnie 888 zł miesięcznie na dziecko, z tego rodzice wnosili opłatę w kwocie 236 zł (od 117 zł w województwie podlaskim do 423 zł – w warmińsko-mazurskim).

W I półroczu 2012 r. spośród 16 skontrolowanych urzędów miast najwyższy przeciętny koszt pobytu dziecka w żłobku odnotowano w Biłgoraju (1.531 zł) i Bielsku-Białej (1.368 zł), najniższy zaś w Mławie (559 zł) oraz w Piotrkowie Trybunalskim (660 zł). W tym samym okresie najwyższa przeciętna miesięczna wysokości opłaty kształtowała się od 110 zł i 122 zł (w Płocku i Mławie) do 353 zł i 366 zł (w Warszawie i Poznaniu). Udział wpłat rodziców w kosztach pobytu dziecka w placówce kształtował się w I półroczu 2012 r. w granicach od 11,2% w Biłgoraju do 43,3% – Piotrkowie Trybunalskim.

Miasto Stołeczne Warszawa. Przeciętna miesięczna wysokość wnoszonej przez rodziców opłaty za pobyt dziecka w żłobku wynosiła w 2010 r. – 101 zł, w I półroczu 2011 r. – 137 zł, w II półroczu 2011 r. – 218 zł; w I półroczu 2012 r. opłata wzrosła do 353 zł. Przeciętny, miesięczny koszt pobytu dziecka w żłobku wynosił: w 2010 r. – 1.170 zł, w I półroczu 2011 r. – 1.189 zł, w II półroczu 2011 r. – 1.189 zł i w I półroczu 2012 – 1.190 zł.

Miasto Lublin. Przeciętny miesięczny koszt pobytu dziecka w miejskim żłobku kształtował się na poziomie: w 2010 r. i w I półroczu 2011 r. – 908 zł, w całym 2011 r. – 895 zł, w I półroczu 2012 r. – 986 zł. Przeciętna miesięczna wysokość wnoszonej przez rodziców opłaty wynosiła natomiast: w 2010 r. – 201 zł, w I półroczu 2011 r. i w całym 2011 r. – 247 zł oraz w I półroczu 2012 r. – 250 zł.

³⁵ Art. 16 ustawy jak wyżej.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 173, poz. 1035).

Miasto Łódź. Przeciętna miesięczna wysokość opłaty w publicznym żłobku, z opłatą za wyżywienie, posiadała tendencję wzrostową i wynosiła: w 2010 r. – 117 zł, w I półroczu 2011 r. – 120 zł, w 2011 r. – 154 zł i w I półroczu 2012 r. – 205 zł. Średniomiesięczne koszty pobytu dziecka w publicznych żłobkach utworzonych i prowadzonych przez Miasto, były następujące: w 2010 r. – 931 zł, w I półroczu 2011 r. – 773 zł, w 2011 r. – 964 zł i w I półroczu 2012 r. – 873 zł.

Miasto Poznań. Przeciętny miesięczny koszt pobytu dziecka w żłobku miejskim wynosił: w 2010 r. – 1.136 zł, w I półroczu 2011 r. – 1.335 zł, w 2011 r. – 1.110 zł i w I półroczu 2012 r. – 1.032 zł. Przeciętna miesięczna wysokość wnoszonej opłaty za pobyt dziecka w żłobkach miejskich wynosiła: w 2010 r. – 235 zł, w I półroczu 2011 r. – 371 zł, w 2011 r. – 296 zł i w I półroczu 2012 r. – 366 zł.

Miasto Szczecin. Przeciętny miesięczny koszt pobytu dziecka w żłobku prowadzonym przez miasto kształtował się na poziomie: w 2010 r. – 946 zł, w I półroczu 2011 r. – 955 zł, w całym 2011 r. – 929 zł i w I półroczu 2012 r. – 946 zł. Przeciętna miesięczna wysokość wnoszonej opłaty za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Miasto wynosiła: w 2010 r. – 247 zł, w I półroczu 2011 r. – 271 zł, w całym 2011 r. – 242 zł oraz w I półroczu 2012 r. – 262 zł.

Miasto Płock. Przeciętna miesięczna wysokość opłaty wnoszonej za pobyt dziecka w żłobku wzrastała i wynosiła odpowiednio: w 2010 r. – 44 zł, w I półroczu 2011 r. – 54 zł, na koniec 2011 r. – 72 zł oraz w I półroczu 2012 r. – 110 zł.

Miasto Otwock. Przeciętna wysokość miesięcznej opłaty wnoszonej za pobyt dziecka w żłobku (z kosztami wyżywienia) wynosiła odpowiednio: w 2010 r. – 215 zł, w I półroczu 2011 r. – 244 zł, w całym 2011 r. – 225 zł oraz w I półroczu 2012 r. – 312 zł.

3.2.1.11. Wykonywanie nadzoru nad działalnością instytucjonalnych form opieki

Żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie, w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki, podlegają nadzorowi wójta (burmistrza, prezydenta). W razie stwierdzenia uchybień, dziennego opiekuna lub podmiot prowadzący instytucję wzywa się do usunięcia nieprawidłowości, a po upływie wyznaczonego terminu następuje wykreślenie podmiotu z rejestru bądź rozwiązanie umowy z opiekunem, jeżeli nieprawidłowości nie zostały usunięte³⁷. Podstawą do przeprowadzenia czynności nadzorczych jest plan nadzoru. Wójtowi przysługuje prawo do prowadzenia czynności poza planem, jeżeli poweźmie informacje o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu instytucji. W wypadku stwierdzenia, że podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy albo opiekun nie spełnia obowiązujących standardów, organ sprawujący nadzór zobowiązuje go do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Uwag NIK dotyczące nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad instytucjonalnymi formami opieki nad dziećmi do lat trzech odnosiły się do 5 z 16 skontrolowanych urzędów miast i gmin. Dotyczyły one nieopracowania projektów uchwał w sprawie planów nadzoru, bądź niezrealizowania planów nadzoru. Przykładowo:

Miasto Stołeczne Warszawa. W planie nadzoru, przyjętym przez Radę m. st. Warszawy 20 października 2011 r. zapisano, że: w każdym żłobku i klubie dziecięcym przeprowadza się, co najmniej dwa razy w roku, czynności nadzorcze oraz że czynności te w nowo założonym żłobku lub klubie przeprowadza się w terminie trzech miesięcy od dnia jego zarejestrowania (czynności tych nie przeprowadza się, jeżeli w tym samym roku przeprowadzona została wizytacja przedrejestracja). W 2011 r. Urząd przeprowadził 5 kontroli z 94 wymaganych (obowiązek dotyczył przeprowadzenia dwóch kontroli w każdym z 47 zarejestrowanych podmiotów). W sprawie tej argumentowano, że obowiązek przeprowadzenia kontroli wszedł w życie 20 października 2011 r., w związku z czym liczba kontroli do końca 2011 r. powinna uwzględniać zasadę proporcjonalności. W tym czasie konieczne było też przygotowanie pracowników do prowadzenia czynności kontrolnych. Uwzględniając tę argumentację należy przyjąć, że w listopadzie i grudniu 2011 r. powinno być zrealizowanych 16 kontroli (faktycznie przeprowadzono 5). W 2012 r., do czasu zakończenia kontroli NIK, przeprowadzono po jednej kontroli we wszystkich żłobkach publicznych i niepublicznych. Obejmowały one respektowanie norm lokalowych i sanitarnych, wymogów dotyczących liczby opiekunów i ich kwalifikacji. Zaplanowano ponadto przeprowadzenie drugiej kontroli w tych podmiotach.

Miasto Płock. W okresie objętym kontrolą Urząd nie przygotował projektu planu nadzoru i nie przedłożył go Radzie Miasta. Stwierdzono ponadto, że w latach 2011-2012 Wydział Kontroli Urzędu nie przeprowadzał kontroli związanych z działalnością żłobków. W rocznym planie kontroli na 2012 r., zatwierdzonym przez Prezydenta Mia-

³⁷ Art. 54-57 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech. Wójt może zlecić organizację opieki sprawowanej w formie żłobka, klubu dziecięcego, dziennego opiekuna, na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

sta, ujęto kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie podjęto postępowania kontrolnego we wskazanym zakresie.

Miasto Otwock. Podczas kontroli NIK, w Urzędzie trwały prace nad przygotowywaniem projektu uchwały Rady Miasta zawierającej plan nadzoru. Nie zostały też wydane, przez Prezydenta Miasta, stosowne upoważnienia do wykonywania czynności nadzorczych. W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane kontrole działalności Żłobka Miejskiego oraz innych instytucjonalnych form opieki. Przyczyną było nieobsadzenie od 2008 r. samodzielnego stanowiska ds. kontroli wewnętrznej. Nadzór nad żłobkiem i klubami dziecięcymi był sprawowany wyłącznie w oparciu o oświadczenia, dokumenty i wnioski o wpisanie ich do rejestru.

3.2.1.12. Warunki pobytu w żłobkach i klubach dziecięcych

NIK skontrolowała, czy tworząc żłobek (klub dziecięcy) zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki do sprawowania opieki nad dziećmi. Ponadto sprawdzono, czy organ powołujący te placówki uzyskał pozytywne opinie komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej i państwowego inspektora sanitarnego w zakresie spełniania wymagań lokalowych i sanitarnych. Nieprawidłowości stwierdzono w połowie skontrolowanych jednostek.

Urząd Miasta i Gminy w Skwierzynie. Komendant Powiatowy PSP w Międzyrzeczu, po przeprowadzonym postępowaniu na wniosek Urzędu, wydał w dniu 22 września 2011 r. pozytywną opinię wskazującą na zapewnienie bezpiecznych warunków pobytu dzieci w klubie dziecięcym. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, po kontroli klubu w zakresie spełnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych, stwierdził natomiast brak wyników badania wody z wewnętrznej instalacji wodociągowej, natężenia oświetlenia sztucznego, instalacji wentylacyjnej grawitacyjnej i mechanicznej, a także brak urządzeń nawiewnych powietrza zewnętrznego (w sali i łazience) oraz kraty nawiewnej (w skrzydle drzwiowym do łazienki). Pozytywną opinię³⁸ Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny wydał dopiero 29 października 2012 r.

Miasto Lublin. Po wejściu w życie nowych rozwiązań prawnych, Dyrektor Miejskiego Zespołu Żłobków wystąpiła o opinie dotyczące ośmiu prowadzonych przez miasto żłobków. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny odmówił wydania opinii sanitarnej stwierdzając, że jest ona wydawana na potrzeby rejestracyjne nowopowstałych żłobków; nie dotyczy natomiast żłobków funkcjonujących w dniu wejścia w życie ustawy. Funkcjonariusze z Komendy Miejskiej PSP przeprowadzili czynności w ośmiu żłobkach. W ich wyniku Komendant Miejski PSP odmówił wydania pozytywnych opinii dla wszystkich żłobków, ze względu na występujące nieprawidłowości, w tym zagrożenia dla życia i zdrowia. W okresie od 8 listopada 2011 r. do 14 lutego 2012 r. Komendant Miejski PSP wydał osiem decyzji administracyjnych nakazujących usunięcie, w wyznaczonych terminach, nieprawidłowości w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Wydano łącznie 43 zalecenia. W dniu 1 października 2012 r. upłynął termin realizacji 15 zaleceń, z których zrealizowano dziewięć, w tym osiem dotyczących aktualizacji instrukcji bezpieczeństwa pożarowego oraz jedno w zakresie wyposażenia Żłobka nr 6 w odpowiednią liczbę gaśnic. Mimo upływu terminu, do 30 czerwca 2012 r. nie zrealizowano sześciu zaleceń w czterech żłobkach w zakresie: wyposażenia Żłobka nr 3 w hydranty wewnętrzne z węzłem pólstywnym i dróg ewakuacyjnych w instalację oświetlenia awaryjnego; wyposażenia dróg ewakuacyjnych Żłobków nr 6 i 7 w instalację oświetlenia awaryjnego; wyposażenia Żłobka nr 8 w hydranty wewnętrzne 25 z węzłem pólstywnym oraz dróg ewakuacyjnych w instalację oświetlenia awaryjnego. Przyczyną niezrealizowania zaleceń, jak wyjaśniano, był brak wystarczających środków finansowych na przeprowadzenie remontów kapitalnych w budynkach żłobków nr 3, 6, 7, 8. Środki na realizację zaleceń uwzględniono w budżecie Miasta, jednak ze względu na konieczność poniesienia dużych nakładów, będą one wykonywane sukcesywnie.

3.2.1.13. Strategie rozwiązywania problemów społecznych

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym³⁹, do 31 grudnia 2011 r. należało tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną. Ponadto gmina i powiat⁴⁰ są zobowiązane do opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych zawierającą w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, a także określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych oraz wskaźników realizacji zadań.

³⁸ O której stanowi § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych (Dz. U. Nr 69, poz. 367).

³⁹ Art. 17 ust. 1 pkt 13 ustawy o pomocy społecznej.

⁴⁰ Art. 16b ustawy jak wyżej.

Zbadano m.in., w jaki sposób, po wejściu w życie ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech, ujęto w nich zasady organizowania i funkcjonowania opieki na dziećmi w tej grupie wiekowej oraz warunki świadczonych usług, w odniesieniu do żłobków, klubów dziecięcych, opiekunów dziennych. Stwierdzono, że cztery skontrolowane gminy, mimo iż w opracowanych strategiach nie uwzględniły powyższych kwestii, nie opracowały gminnych programów obejmujących zagadnienia wynikające ze wskazanej ustawy (Biłgoraj, Mława, Oborniki, Skwierzyna i Otwock). W czterech gminach, jakkolwiek w strategiach nie uwzględniono przedmiotowych zagadnień wsparcia rodzin z małymi dziećmi. ujęto je w programach wspierania rodziny (Karlino, Lublin, Mikołów, Bielsko-Biała).

W przyjętych do realizacji strategiach NIK stwierdziła liczne uchybienia, najczęściej dotyczyły one braku kosztów realizacji zadań, źródeł finansowania, wskaźników realizacji zadań. Przykładowo.

Miasta Zielona Góra. Zarówno *Strategia Integracji i Polityki Społecznej na lata 2004-2015* (jeden z celów dotyczył kompleksowej opieki nad dzieckiem i rodziną), jak i *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2012-2020* nie zawierały ram finansowych⁴¹. Nieokreślenie ich, przy jednoczesnym określeniu wskaźników ewaluacji zadań, m.in. jako liczby programów, instytucji uczestniczących, szkoleń, kampanii, osób, którym udzielana ma być pomoc, bez odniesienia tych liczb do skali problemu, utrudniać będzie ocenę stopnia realizacji celów strategicznych. Sytuację tę wyjaśniano m.in. nakładaniem ustawami na samorządy nowych zadań z zakresu pomocy społecznej, bez przyznania dodatkowych środków. Wskazanie tych ram – jak argumentowano – spowodowałoby konieczność dokonywania częstych zmian w *Strategii*.

Miasto Płock. W przyjętej do realizacji *Strategii zrównoważonego rozwoju do 2022 r.* wyodrębniono cel *Zaspokojenie potrzeb w zakresie opieki do lat trzech*. Nie określono jednak przewidywanych terminów realizacji celów w obszarze instytucjonalnej opieki nad najmłodszymi dziećmi, kosztów realizacji przedsięwzięć, źródeł finansowania, a także wartości miernika określającego stopień zaspokojenia potrzeb oraz horyzontu czasowego, w jakim wartość ta ma zostać osiągnięta.

Miasto Szczecin. W *Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2009-2015* uwzględniono potrzebę wspierania rodzin w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech. Nie wskazano jednak terminów realizacji poszczególnych celów i źródeł finansowania oraz nie określono kosztów ich realizacji, a zobowiązane podmioty nie przedkładały Radzie Miasta sprawozdań z realizacji *Strategii*.

3.2.2. Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech Maluch

Realizację wspomnianego programu zbadano w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, urzędach wojewódzkich i gminach (miastach), tj. we wszystkich rodzajach podmiotów w nim uczestniczących.

3.2.2.1. Wykonywanie zadań przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Celem programu *Maluch*⁴² jest m.in. wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu instytucji opiekuńczo-edukacyjnych dla najmłodszych dzieci, zgodnie z potrzebami lokalnej społeczności. Dofinansowanie – wyłonionych w formie konkursu ofert – zadań związanych z tworzeniem nowych miejsc, obejmuje zakup wyposażenia, prace wykończeniowe w budynkach (lokalach), budowę i zakup nowych budynków (lokali). Środki na ten cel przekazywane są przez wojewodów, na podstawie porozumień zawieranych między wojewodą i jednostką samorządu terytorialnego.

Stwierdzono, że wzory ofert, zaleceń do porozumień zawieranych między wojewodą i gminą oraz sprawozdań zawierały elementy niezbędne na etapie wnioskowania, realizacji i rozliczenia⁴³. Udostępniono je na stronie internetowej Ministerstwa wraz z ogłoszeniami konkursowymi. Wzór porozumienia określono tylko dla pierwszej edycji konkursu,

⁴¹ Art. 16b ust. 2 pkt ustawy o pomocy społecznej.

⁴² Art. 62 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech Stanowi on, że minister właściwy ds. rodziny opracowuje resortowe i rządowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. Art. 63 ustawy stanowi natomiast, że gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania i 70% – w wypadku opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi lub wymagającymi szczególnej opieki.

⁴³ Aplikację wspomagającą przetwarzanie ofert opracowano w Departamencie Polityki Rodzinnej.

przeprowadzonej w 2011 r. W edycji z 2012 r. odstąpiono od wzoru na rzecz zaleceń w formie aneksu do regulaminu konkursu⁴⁴. Wzór sprawozdania z realizacji programu określały kolejne ogłoszenia konkursowe.

W 2012 r. wprowadzono do programu zmiany umożliwiające m.in. tworzenie nowych miejsc przy udziale finansowania z innych źródeł, także niepublicznych⁴⁵ oraz wydłużające do dwóch lat okres uruchamiania tych miejsc.

Na stronach internetowych zamieszczano, kierowane do uczestniczących w programie *Maluch* urzędów wojewódzkich i potencjalnych beneficjentów, informacje i wyjaśnienia dotyczące zasad i warunków konkursu, a także interpretacje przepisów, m.in. w zakresie udzielania i rozliczania dotacji celowych. Organizowano też konferencje prasowe i dyżury telefoniczne.

1) Wybór ofert

Zakwalifikowane przez wojewodów oferty były analizowane, pod względem spełniania ustalonych kryteriów, w Departamencie Polityki Rodzinnej. Spośród ofert zakwalifikowanych przez wojewodów, ani jedna nie została odrzucona. Listy beneficjentów, po ich zaakceptowaniu przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, publikowano na stronach internetowych Ministerstwa.

W latach 2011-2012 zaakceptowano 263 oferty⁴⁶ na kwotę 47.101,4 tys. zł, z tego:

- w 2011 r. 171 ofert na kwotę 21.448,5 tys. zł, dotyczących: 152 żłobków (20.050,5 tys. zł), 15 klubów dziecięcych (1.358,7 tys. zł) i 4 opiekunów dziennych (39,3 tys. zł);
- w 2012 r. 92 oferty na kwotę 25.612,9 tys. zł, dotyczących: 85 żłobków (24.873,6 tys. zł), 6 klubów dziecięcych (699,3 tys. zł) i jednego opiekuna dziennego (40,1 tys. zł).

Liczba nowych miejsc opieki w ofertach zatwierdzonych do przyznania dotacji w latach 2011-2012 wyniosła: w żłobkach – 7.843, w klubach dziecięcych – 519 i u opiekunów dziecięcych – 45.

Szczegółowym badaniem objęto działania na etapie ostatecznego wyboru ofert na próbie obejmującej 27 zaakceptowanych wniosków (18 z 2011 r. i 9 – z 2012 r., po około 10% z każdego roku) na kwotę 11.760,9 tys. zł (25% kwoty dotacji). Stwierdzono, że ostateczny wybór ofert dokonany w Ministerstwie, spośród zakwalifikowanych przez wojewodów propozycji gmin, był zgodny z ustalonymi kryteriami kwalifikowania wniosków.

2) Osiągnięcie założonych efektów i wykorzystanie środków

W latach 2011-2012, na zadania wynikające z ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech, zaplanowano środki w rezerwach celowych budżetu państwa⁴⁷. Na podstawie wniosków Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Minister Finansów⁴⁸ dokonywał zmian w budżecie państwa, uruchamiając środki na zwiększenie dotacji celowych dla gmin.

Z danych Departamentu Polityki Rodzinnej dotyczących programu *Maluch*⁴⁹ wynika, że w dniu 1 marca 2012 r., z zaplanowanych 40.000 tys. zł, wykorzystano 15.276,7 tys. zł (38,3%), w tym 12.297,5 tys. zł na wydatki inwestycyjne, które w 93,7% przeznaczono na żłobki. Z zaplanowanych 11.000 tys. zł, kwota odprowadzonych przez ZUS za nianie składek na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne wyniosła natomiast 971,7 tys. zł (8,8%).

⁴⁴ W związku z sugestiami wojewodów, będących stronami porozumień z gminami w sprawie udzielenia dotacji i odpowiadających za prawidłowe ich rozliczenie.

⁴⁵ Zasady dla programu *Maluch* na 2012 r. stanowią, że w postępowaniu konkursowym mogą być zgłaszane oferty dotyczące zadań podejmowanych w ramach współpracy z partnerami publicznymi i niepublicznymi (m.in. organizacjami pozarządowymi i osobami fizycznymi). Przy ustalaniu udziału dotacji w kosztach realizacji zadania, środki partnera oraz środki pozyskane z innych źródeł traktowane są na równi ze środkami własnymi gminy.

⁴⁶ Według stanu na 31 października 2012 r.

⁴⁷ W części 83 – poz. 66 w 2011 r. oraz poz. 58 – w 2012 r.

⁴⁸ Art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

⁴⁹ Opracowanych na podstawie danych z urzędów wojewódzkich.

W 2011 r. zakładano powstanie około 40 żłobków i klubów dziecięcych; dofinansowano natomiast powstanie 17 żłobków i czterech klubów. Z przewidzianych do wykonania prac adaptacyjnych, zwiększających liczbę miejsc w około 400 żłobkach, klubach i lokalach dla opiekunów, działania te podjęto w 71 żłobkach i 6 klubach. Ponadto zakładano dofinansowanie wyposażenia i prac wykończeniowych w około 650 żłobkach, klubach i lokalach dla opiekunów; faktycznie dofinansowano wyposażenie dla 110 żłobków, 10 klubów oraz w lokalach dwóch opiekunów. Przewidywano powstanie około 10 tys. nowych miejsc, natomiast uzyskano 3.311 miejsc, z tego 3.059 w żłobkach, 242 w klubach dziecięcych i 10 u opiekunów.

W sprawie nieosiągnięcia planowanych efektów w zakresie liczby miejsc i niewykorzystania w pełni środków z rezerwy celowej w 2011 r., Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej wyjaśniła, że wykorzystanie środków w 38,3% wynikało głównie z wejścia w życie ustawy (4 kwietnia 2011 r.), po terminie uchwalenia budżetów przez gminy. Uniemożliwiło to zaplanowanie im środków na wkład własny przy ubieganiu się o przyznanie dotacji. Barierą był również wymóg wniesienia wkładu własnego na poziomie 50% (30%, w wypadku miejsc dla dzieci niepełnosprawnych) oraz niewystarczające środki na sfinansowanie kosztów bieżących, ponoszonych w związku z funkcjonowaniem instytucji opieki. Zwróciła równocześnie uwagę na potrzebę uwzględnienia w ocenie dwuletniego cyklu realizacji wielu zadań (ostateczne dane za 2011 r. znane będą w 2013 r., a za 2012 r. – w 2014 r.).

W ustawie budżetowej na rok 2012, na realizację zadań ustawowych przewidziano środki w wysokości 40 mln zł na realizację programu *Maluch* oraz 11 mln zł – na sfinansowanie składek za nianie (łącznie 51 mln zł). W planie po zmianach budżet zwiększono⁵⁰ o 50 mln zł, do 101 mln zł. Minister Finansów, na podstawie wniosków Ministra Pracy i Polityki Społecznej, podzielił tę kwotę w następujący sposób⁵¹:

- 23.855,6 tys. zł – na rozwój instytucji w ramach programu *Maluch*;
- 27.144,4 tys. zł – na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z utrzymaniem miejsc w ramach programu *Maluch* oraz kosztów utrzymania i tworzenia innych miejsc opieki, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji opieki formie dziennego opiekuna;
- 50.000 tys. zł – na dofinansowanie kosztów utrzymania i tworzenia miejsc opieki, w formie dotacji celowych na realizację zadań bieżących gmin.

Według stanu na 27 września 2012 r., w projekcie budżecie państwa na 2013 r., na finansowanie zadań określonych w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, przewidziano wydatki w kwocie 101 mln zł⁵².

Departament Polityki Rodzinnej podczas kontroli NIK nie dysponował⁵³ danymi o efektach realizacji programu *Maluch* w I półroczu 2012 r. oraz o wykorzystaniu przez beneficjentów dotacji celowych przyznanych w tym okresie⁵⁴. Wykazująca często poza okres jednego roku budżetowego realizacja przedsięwzięć finansowanych z dotacji celowych, uprawnia – zdaniem NIK – do uwagi w sprawie rozważenia możliwości uwzględnienia w systemie sprawozdawania z realizacji programu rozwiązań pozwalających na reagowanie z wyprzedzeniem na możliwość niewykorzystania środków lub sygnały uzasadniające dokonanie realokacji środków.

⁵⁰ Z rezerwy celowej budżetu państwa część 83, poz. 34, w związku z opinią nr 33 Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP, uchwaloną na posiedzeniu w dniu 28 września 2012 r.

⁵¹ Według stanu na 31 października 2012 r.

⁵² W wyniku rozstrzygnięć Rady Ministrów, przeniesiono kwotę 50 mln zł z rezerwy celowej część 83, poz. 34 do poz. 58. W projekcie budżetu państwa na 2013 r., przyjętym przez Radę Ministrów 27 września 2012 r., środki na dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech (oprócz wcześniej zaplanowanych 40 mln zł na program *Maluch* i 11 mln zł na składki za nianie), wyniosą 101 mln zł.

⁵³ System sprawozdawczości obejmuje okresy roczne.

⁵⁴ W ocenie dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej, głównym problemem były wówczas niewystarczające środki na pokrycie wydatków bieżących związanych z funkcjonowaniem już istniejących placówek. Były one wyższe od środków na utworzenie nowych miejsc opieki – gminy zgłosiły w 2012 r. zapotrzebowanie na wydatki bieżące w kwocie ponad 200 mln zł.

3) Nadzór nad realizacją programu

Obowiązek kontroli realizacji zadań finansowanych z programu *Maluch* ciąży na wojewodach i pośrednio – na ministrze właściwym ds. rodziny. Nadzór ministra wykonywany jest głównie z punktu widzenia realizacji celów, w związku z czym w Ministerstwie analizowano wojewódzkie sprawozdania z realizacji programu oraz analizowano sprawozdawczość rzeczowo-finansową, porównując planowane i osiągnięte przez beneficjentów efekty. Nie analizowano natomiast działań kontrolnych podejmowanych przez wojewodów, jako dysponentów dotacji celowych. Pierwsze podsumowanie tych działań przewidziano na marzec-kwiecień 2013 r., po złożeniu przez gminy ostatnich sprawozdań (lub ich uzupełnień) z realizacji zadań rozpoczętych w 2011 r. oraz sprawozdań z funkcjonowania w 2012 r. miejsc dofinansowanych z programu, a także po złożeniu *Sprawozdań wojewódzkich z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech Maluch*, w których ujęte zostaną dane o negatywnie zweryfikowanych sprawozdaniach (zadaniach).

Ministerstwo nie przeprowadziło, do czasu zakończenia kontroli NIK, ani jednej kontroli w jednostkach, które otrzymały dotacje w ramach programu *Maluch*⁵⁵.

Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej wyjaśniła, że zagadnienia związane z kontrolą w administracji rządowej regulują przepisy odrębnej ustawy⁵⁶, a do kontroli podmiotów uczestniczących w programie *Maluch* upoważnieni są wojewodowie⁵⁷, którzy powinni kontrolować organy samorządu terytorialnego i jednostki otrzymujące dotacje z części budżetu państwa, pozostających w dyspozycji wojewodów⁵⁸.

Zdaniem NIK, nie ma kolizji między przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej, a treścią programu *Maluch* i zawartych porozumień, w zakresie dotyczącym kontroli realizacji programu przez wojewodów. Uprawnienia wojewodów nie zwalniają ministra właściwego ds. rodziny z przeprowadzania kontroli w jednostkach uczestniczących w programie. Jest on finansowany ze środków rezerwy celowej budżetu państwa będącej w dyspozycji ministra właściwego ds. rodziny, odpowiedzialnego m.in. za jej prawidłowe planowanie i rozliczenie.

Minister właściwy ds. rodziny, zdaniem NIK, posiada uprawnienia kontrolne wobec podmiotów, w tym samorządowych, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której jest dysponentem. Zawarte w dokumentach programu *Maluch* zapisy dotyczące uprawnień kontrolnych mają wprawdzie charakter fakultatywny, jednak minister powinien z nich korzystać w uzasadnionych przypadkach.

3.2.2.2. Wykonywanie zadań przez wojewodów

W siedmiu urzędach wojewódzkich badaniami objęto prawidłowość kwalifikowania ofert gmin, przekazywania ofert zakwalifikowanych do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a także podpisanych porozumień z gminami. Zbadano również finansowanie programu, w tym przekazywanie środków gminom, a także wykonywania obowiązków z zakresu analizy sprawozdań z realizacji programu oraz rozliczenia dotacji oraz przekazywania do Ministerstwa sprawozdań z realizacji programu, a także wykonywanie przez wojewodów kontroli realizacji programu.

⁵⁵ W rozdz. X programu *Maluch* na 2011 r. wskazano, że w uzasadnionych przypadkach minister właściwy ds. rodziny może przeprowadzić kontrolę programu w trakcie jego realizacji. W rozdz. IX, pkt 2 programu na 2012 r. zapisano, że w uzasadnionych przypadkach minister może przeprowadzić kontrolę zadania finansowanego z programu w trakcie jego realizacji, a ponadto że posiada on (i wojewoda) prawo do kontroli zgodności sprawozdań merytorycznych o funkcjonowaniu miejsc powstałych z udziałem środków programu (pkt 4). Wzór porozumienia między wojewodą i gminą stanowi (§ 7), że gmina zobowiązana jest poddać się kontroli ministra.

⁵⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

⁵⁷ Art. 6 ust. 4 pkt 3 i 4 ustawy jak wyżej.

⁵⁸ Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej wskazała też, że wprowadzenie do programu zapisów o kontroli dla ministra właściwego ds. rodziny było konsekwencją wątpliwości interpretacyjnych dotyczących art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, w zakresie wykonywania kontroli środków budżetowych umieszczonych w rezerwach celowych, rozdysponowywanych w uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. rodziny.

Działalność trzech urzędów wojewódzkich (Lubuskiego, Łódzkiego i Mazowieckiego) oceniono, w zakresie objętym badaniem, pozytywnie. W pozostałych stwierdzono nieprawidłowości. Polegały one m.in. na:

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach. Wojewoda Śląski zatwierdził zaktualizowany harmonogram rzeczowo-finansowy do umowy zawartej z Miastem Żory, w której dopuszczalny limit dofinansowania, w wyniku błędu pracowników Urzędu, przekroczono o 7,5 tys. zł. Stwierdzono ponadto, że przekazane do Ministerstwa sprawozdanie z realizacji programu za 2011 r. zawierało dane niezgodne z dokumentacją źródłową.

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie. Zaakceptowano przekazane przez Prezydenta Miasta Lublina sprawozdanie z realizacji zadania oraz rozliczenie dotacji, mimo że wykazano w nim dwie faktury na kwotę 12,3 tys. zł wystawione i zapłacone po terminie realizacji zadania. Nie wystąpiono do beneficjenta o zwrot niewykorzystanej części dotacji⁵⁹. Przyjęto bez uwag trzy sprawozdania z błędami oraz nie przeprowadzono kontroli zadania zrealizowanego z naruszeniem porozumienia. Nie podjęto też próby wyjaśnienia i wyeliminowania niezgodności między ofertami konkursowymi i jednostkowymi sprawozdaniami rzeczowo-finansowymi złożonymi przez dwa miasta (Biłgoraj i Puławę). Ponadto w sprawozdaniu z realizacji programu w 2011 r. w województwie lubelskim zaniżono całkowity koszt realizacji zadania o 38,7 tys. zł (przyczyną było podanie kwoty środków własnych na podstawie zatwierdzonych sprawozdań, a nie danych przekazywanych przez gminy, przed podpisaniem porozumień).

Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie. Rozliczając dotację nie wniesiono uwag do sprawozdania Miasta Szczecin, mimo niezachowania jej procentowego udziału w całkowitym koszcie realizacji zadania. Stwierdzono również opóźnione rozliczenie dotacji. Urząd nie wyegzekwował ponadto terminowego złożenia sprawozdania z realizacji zadania przez Gminę Karlino.

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu. Porozumienia Wojewody Wielkopolskiego z gminami nie zawierały w 2011 r. wymaganego zapisu o sankcjach w wypadku nieterminowego rozliczenia dotacji lub wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem. Ponadto stwierdzono, że sprawozdanie wojewódzkie z realizacji programu w 2011 r. (według stanu na 1 marca 2012 r.) sporządzono nierzetelnie w zakresach finansowym i statystycznym.

Zgodnie z porozumieniem zawartym z wojewodą, gmina jest zobowiązana do poddania się kontroli realizacji zadań. Kontrole zostały przeprowadzone przez cztery urzędy wojewódzkie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach. Kontrole przeprowadzone w trzech gminach ujawniły naruszenie Prawo zamówień publicznych⁶⁰, przez niezamieszczenie w formularzu ofertowym, stanowiącym załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁶¹, oświadczenia o: zapoznaniu się ze wzorem umowy i przyjęciu jej bez zastrzeżeń, zapoznaniu się z projektami budowlano-wykonawczymi, szczegółowymi specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót oraz dokonaniu wizji lokalnej i niewniesieniu zastrzeżeń do dokumentacji. Jednocześnie ustalono rozbieżność między datą uruchomienia nowych miejsc opieki, podaną w sprawozdaniu a faktyczną datą ich uruchomienia oraz stwierdzono nieterminowy zwrot niewykorzystanej części dotacji.

Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie. W 2012 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole w 7 gminach. Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na realizację programu *Maluch*. Jednakże w wyniku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Szczecina, Prezydent Miasta został zobowiązany do zwrotu na rachunek Urzędu Wojewódzkiego kwoty 1,6 tys. zł (wraz z odsetkami), w związku z przekroczeniem dopuszczalnego (50%) poziomu sfinansowania z dotacji zadania związanego z zakupem wyposażenia nowego żłobka.

3.2.2.3. Realizacja programu w miastach (gminach)

Efektem realizacji programu w 12 skontrolowanych miastach było (w badanym okresie) powstanie 1.169 miejsc opieki w żłobkach i 25 w klubach dziecięcych. Najwięcej przybyło ich w Warszawie (501), Poznaniu (247) i Szczecinie (80).

Miasto Stołeczne Warszawa. W latach 2011-2012, na zadania w ramach programu *Maluch* wydatkowano 18,1 mln zł, z tego udział własny wyniósł 13,5 mln zł (74%), a dotacja 4,6 mln zł (26%). Umożliwiło to zwiększenie o 501 liczby miejsc w żłobkach. Realizatorami 9 zadań, obejmujących prace adaptacyjne i modernizacyjne, budowę placów zabaw i zakup wyposażenia, byli burmistrzowie dzielnic i Zespół Żłobków Miasta Stołecznego Warszawy.

⁵⁹ NIK zawiadomiła Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Lublinie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Dyrektora w Urzędzie Miasta, polegającym na nieustaleniu kwoty dotacji celowej podlegającej zwrotowi do budżetu państwa. Postępowanie to, zdaniem NIK, było niedopełnieniem obowiązku określonego w art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

⁶⁰ Art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) oraz § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich dokumenty te mogą być składane (Dz. U. Nr 226, poz. 1817).

⁶¹ Przetarg nieograniczony na rozbudowę budynku oświatowego z przeznaczeniem na klub dziecięcy.

Miasto Skwierzyna. Koszty zadania zrealizowanego w ramach programu *Maluch* wyniosły 106,3 tys. zł, z czego wydatki pokryte z dotacji wyniosły po 53,1 tys. zł. Na remont pomieszczeń przeznaczono 82,1 tys. zł, a na zakup mebli oraz zabawek dla dzieci – 24,2 tys. zł. Dotację wydatkowano zgodnie z celem, na jaki ją przekazano, uruchamiając we wrześniu 2011 r. klub dziecięcy dla 25 dzieci w Zespole Edukacyjnym (do czasu powstania klubu, w Mieście nie funkcjonowały instytucjonalne formy opieki nad najmłodszymi dziećmi).

Cztery spośród 16 skontrolowanych urzędów miast i gmin nie skorzystało z możliwości ubiegania się o dofinansowanie w ramach powyższego programu. Przykładowo:

Miasto Otwock. Nie składano ofert i nie korzystano z dofinansowania. Wyjaśniono, że program przewiduje udział budżetu państwa w wysokości nie większej niż 50% wartości kosztów realizacji zadania, a Miasto nie posiada w swoim budżecie środków w wysokości umożliwiającej pokrycie pozostałych kosztów.

Miasto Zielona Góra. Mimo pozytywnego zweryfikowania w 2011 r. pięciu wniosków na utworzenie pięciu oddziałów żłobkowych dla 121 dzieci oraz otrzymania dofinansowania w wysokości 128,6 tys. zł, odstąpiono od podpisania porozumień. We wnioskach z kwietnia 2011 r. przyjęto bowiem, że oddziały żłobkowe zostaną utworzone w przedszkolach. Treść pisma skierowanego do Urzędu Miasta przez dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazywała, że jest to niezgodne z przepisami prawa. Istniały też obawy w kwestii możliwości dotrzymania przez Miasto warunków pięcioletniej trwałości projektów.

Miasto Biłgoraj. Zaistniały wątpliwości co do możliwości przyznania dotacji, ponieważ Miasto z dniem 31 sierpnia 2012 r. zlikwidowało żłobek samorządowy, a opiekę nad dziećmi przejął żłobek prowadzony przez spółkę *Junior* (której właścicielem jest Miasto Biłgoraj). Ministerstwo wydało opinię, że nie jest możliwe udzielenie dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu opieki nad dziećmi do lat trzech spółce komunalnej (np. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej przez gminę).

W trzech z 12 skontrolowanych urzędów miast i gmin realizujących program ujawniono następujące nieprawidłowości.

Miasto Lublin. Wykorzystano dotację celową w kwocie 106,9 tys. zł po terminie określonym w trzech porozumieniach zawartych z Wojewodą Lubelskim w 2011 r. oraz nie dokonano jej terminowego zwrotu⁶². Ponadto stwierdzono, że remont w Żłobku nr 8 w Lublinie zakończono 11 dni po terminie określonym w porozumieniu zawartym z Wojewodą Lubelskim. Ponadto nie wyegzekwowano kary umownej w kwocie 627,90 zł od wykonawcy dostawy wyposażenia, z tytułu nieterminowej realizacji zamówienia.

Miasto Poznań. Nieterminowo rozliczono dotację na realizację programu w 2011 r.. Każde z czterech sprawozdań zostało przekazane przez Miasto Poznań Wojewodzie Wielkopolskiemu z jednodniowym opóźnieniem.

Miasto Szczecin. W umowie zawartej między Prezydentem Szczecina a Wojewodą Zachodniopomorskim nie uaktualniono zapisu dotyczącego terminu zakończenia realizacji zadania, w związku ze zmianą terminu zakończenia prac w zakresie rozbudowy i przebudowy budynku żłobka.

3.2.3. Konkurs pn. Wsparcie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego

3.2.3.1. Przygotowanie konkursu oraz jego propagowanie

Konkurs ogłoszono 20 lutego 2012 r.⁶³ Informację o konkursie⁶⁴ umieszczono na stronach internetowych⁶⁵, opublikowano w dzienniku *Gazeta Wyborcza*, a także przekazano Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Nabór wniosków o dofinansowanie Departament Wdrażania EFS prowadził w okresie od 20 lutego do 17 kwietnia 2012 r.⁶⁶ Konkurs miał charakter zamknięty⁶⁷.

⁶² NIK zawiadomiła Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Lublinie o ujawnieniu faktu noszącego zmanioną naruszenia przez trzy osoby dyscypliny finansów publicznych (określonej w art. 9 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), polegającego na niezwróceniu do budżetu państwa niewykorzystanej części dotacji w kwocie 106,9 tys. zł. Postępowanie to naruszyło też postanowienia § 3 ust. 2 wskazanych porozumień.

⁶³ Pkt 2.1. dokumentacji konkursowej. Konkurs nr DWF_1.5_1_2012 ogłoszony został przez Departament Wdrażania EFS, który jest Instytucją Pośredniczącą dla Działania 1.5 *Wpieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*.

⁶⁴ Określonym w *Zasadach dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

⁶⁵ www.kapitalludzki.gov.pl, www.mpips.gov.pl oraz www.zlobki.mpips.gov.pl.

⁶⁶ Pkt 2.3. dokumentacji konkursowej.

⁶⁷ Por. zasady określone w Planie Działania dla Priorytetu I PO KL na rok 2012.

Na dofinansowanie projektów przeznaczono 150 mln zł, z tego 127,5 mln zł z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz 22,5 mln zł z budżetu państwa. Minimalną wartość projektu ustalono na 50 tys. zł, a wkład własny w wysokości 15% wartości projektu.

3.2.3.2. Wyniki oceny wniosków pod względem formalnym i merytorycznym

W związku z konkursem do Departamentu Wdrażania EFS wpłynęły łącznie 373 wnioski (w tym cztery po upływie terminu zamknięcia naboru⁶⁸) na kwotę 426.780,7 tys. zł. Jednostki samorządu terytorialnego złożyły 43 wnioski na kwotę 40.392,2 tys. zł, w tym 19 na kwotę 22.609,3 tys. zł złożyły jednostki, którym przyznano dotację na realizację programu *Maluch*. 9 wniosków na kwotę 11.947,7 tys. zł dotyczyło projektów, w których partnerem są jednostki samorządu terytorialnego. Pozostałe 321 wniosków na kwotę 374.440,9 tys. zł pochodziło od podmiotów niepublicznych (stowarzyszeń, fundacji, spółek prawa handlowego).

Na etapie oceny formalnej odrzuconych zostało 49 wniosków, w tym dwa złożone przez gminy uczestniczące w programie *Maluch*. Główną przyczyną ich negatywnej weryfikacji było niespełnienie jednego z kryteriów formalnych⁶⁹, tj. roczny obrót projektodawcy i partnerów⁷⁰ był równy lub wyższy od rocznych wydatków w projekcie⁷¹.

Konkurs przewidywał dwa obszary podlegające dofinansowaniu. Pierwszy (alokacja 142,5 mln zł, w tym 5%, tj. 7.125 tys. zł na ewentualne protesty i odwołania)⁷² dotyczył – *Wdrażania i upowszechniania rozwiązań służących godzeniu życia zawodowego i rodzinnego oraz wspierających powrót do pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dzieci, przez: wsparcie tworzenia i funkcjonowania żłobków oraz klubów dziecięcych; wsparcie usług świadczonych przez dziennego opiekuna*. Drugi (alokacja 7,5 mln zł, w tym 5%, tj. 375 tys. zł na ewentualne protesty i odwołania)⁷³ – *Upowszechniania idei równych szans, w tym m.in. przez organizowanie ogólnopolskich kampanii informacyjno-promocyjnych, z wykorzystaniem dostępnych środków masowego przekazu oraz nowoczesnych metod komunikacji, identyfikację i promocję najlepszych praktyk oraz prowadzenie działalności informacyjno-doradczej w obszarze równego dostępu do zatrudnienia*.

W pierwszym obszarze pozytywną ocenę merytoryczną uzyskało 131 wniosków na kwotę dofinansowania 139.088,4 tys. zł. Odrzucono 108 wniosków, w tym osiem złożonych przez podmioty realizujące program *Maluch*. W dniu zakończenia kontroli, Departament Wdrażania EFS prowadził negocjacje ze 126 wnioskodawcami, których projekty uzyskały najwyższą liczbę punktów; z pięcioma nie podjęto negocjacji z powodu wyczerpania alokacji. Do dofinansowania przyjęto 9 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 9.640,4 tys. zł, złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego, które otrzymały środki na realizację programu *Maluch*.

W drugim obszarze, pozytywną ocenę merytoryczną uzyskały 33 wnioski, odrzucono natomiast 48 wniosków. W dniu zakończenia kontroli, Departament Wdrażania EFS prowadził negocjacje z 4 wnioskodawcami, których projekty uzyskały najwyższą liczbę punktów; z 29 wnioskodawcami nie podjęto negocjacji z powodu wyczerpania alokacji.

Do 23 października 2012 r., w ramach przedmiotowego konkursu podpisano jedną umowę (z gminą Staszów). Dla pozostałych projektów, przyjętych do realizacji, przygotowywane były umowy lub trwałe uzgodnienia dotyczące ich budżetów oraz zmian zapisów w poszczególnych punktach wniosków o dofinansowanie realizacji projektu⁷⁴.

⁶⁸ Pkt 4.2. dokumentacji konkursowej.

⁶⁹ Pkt 4.3.1. dokumentacji konkursowej.

⁷⁰ W sytuacji, w której budżet projektu uwzględniał wydatki partnera.

⁷¹ Wymóg ten weryfikowano na podstawie zapisów w pkt 3.6. wniosku *Potencjał i doświadczenie projektodawcy* oraz przedstawionego we wniosku budżetu projektu.

⁷² Por. uchwałę Komitetu Monitorującego PO KL i pkt 2.2 dokumentacji dla konkursu nr DWF_1.5_1_2012.

⁷³ Jak wyżej.

⁷⁴ Procedura podpisywania umów odbywała się zgodnie z *Zasadami dokonywania wyboru projektów w ramach POKL*.

3.2.3.3. Weryfikacja wniosków pod względem formalnym i merytorycznym

Szczegółowym badaniem, pod względem merytorycznym i formalnym, poddano 19 wniosków jednostek samorządu terytorialnego na kwotę 22.609,3 tys. zł, którym przyznano także środki na realizację programu *Maluch* (44,2% łącznej liczby 43 wniosków oraz 56% wnioskowanej kwoty 40.392,2 tys. zł).

Badania w zakresie zgodności z harmonogramem przeprowadzania w Departamencie Wdrażania EFS kolejnych etapów oceny i wyboru wniosków do dofinansowania wykazały, że wszystkie objęte badaniem wnioski przeanalizowano pod względem formalnym i terminowo przekazano do oceny merytorycznej (do 18 maja 2012 r.). W terminie, tj. do 25 maja 2012 r., wysłano też do 16 projektodawców pisma informujące o pozytywnym wyniku oceny formalnej i przekazaniu wniosku do oceny merytorycznej.

W wypadku jednego wniosku⁷⁵, w związku z brakiem podpisu wnioskodawcy, 22 maja 2012 r. skierowano do niego pismo informujące o możliwości uzupełnienia wniosku (do 25 maja 2012 r.). W ciągu pięciu dni wnioskodawca uzupełnił i dostarczył wniosek (31 maja 2012 r.), a jego weryfikacja nastąpiła w ciągu pięciu dni od daty otrzymania przez Departament dokumentów (4 czerwca 2012 r.) i tego samego dnia wysłano do wnioskodawcy pismo informujące o ostatecznym wyniku oceny formalnej. Działania te przeprowadzono zgodnie z obowiązującą procedurą.

Przekazanie dwóm wnioskodawcom informacji o odrzuceniu wniosku na etapie oceny formalnej nastąpiło zgodnie z harmonogramem (do 25 maja 2012 r.). Wnioski nie zawierały danych o wydatkach z ostatniego, zamkniętego roku obrotowego. Pierwszy z wnioskodawców⁷⁶ złożył 1 czerwca 2012 r. protest, który 11 czerwca 2012 r. rozpatrzono negatywnie, a następnie 25 czerwca 2012 r. złożył odwołanie do Instytucji Zarządzającej, która 5 lipca 2012 podtrzymała stanowisko Departamentu Wdrażania EFS. Drugi z wnioskodawców⁷⁷, 4 czerwca 2012 r. wniósł protest do Departamentu Wdrażania EFS. Został on rozpatrzony negatywnie; informację w tej sprawie przesłano 26 czerwca 2012 r. wnioskodawcy, który nie skorzystał z możliwości odwołania się do Instytucji Zarządzającej.

Komisja Oceny Projektów dokonała oceny merytorycznej 320 wniosków, ocenionych wcześniej przez Departament Wdrażania EFS jako kompletne i spełniające wymogi formalne, w tym 38 złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego (z tego 9 przez podmioty uczestniczące w programie *Maluch*) oraz 9 wniosków, w których jednostki samorządu terytorialnego są partnerem.

Prace Komisji Oceny Projektów trwały od 28 maja do 27 lipca 2012 r. W ich wyniku pozytywnie oceniono 164 wnioski (51,3%). Procedurę weryfikacji zakończono w terminie, zgodnie z przyjętymi zasadami⁷⁸ i harmonogramem opublikowanym na stronie internetowej Ministerstwa⁷⁹.

Głównymi przyczynami odrzucenia wniosków na etapie oceny merytorycznej były: niespełnienie kryterium dostępu⁸⁰, czyli niewskazanie, w jaki sposób wnioskodawca zapewni trwałość produktów wypracowanych w ramach projektu po zakończeniu jego realizacji, w odniesieniu do utrzymania założonej we wniosku liczby miejsc opieki w placówce opiekuńczej⁸¹ (35 wniosków) oraz brak wymaganego, minimalnego wkładu własnego w wysokości 15% wartości projektu⁸² (24 wnioski).

Szczegółowe badania kontrolne NIK wykazały, że liczbę punktów wskazaną w *Karcie oceny merytorycznej wniosku* dla każdego ze zbadanych 17 wniosków, przyznano zgodna z ustalonymi zasadami. Nie stwierdzono też nieprawi-

⁷⁵ Gmina Dąbrowa Zielona, nr wniosku DWF_1.5_1_50.

⁷⁶ Gmina Miejska Kraków, nr wniosku DWF_1.5_1_262.

⁷⁷ Gmina Kępno, nr wniosku DWF_1.5_1_42.

⁷⁸ *Zasadami dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.*

⁷⁹ www.kapitalludzki.gov.pl.

⁸⁰ Pkt 4.3.2. dokumentacji konkursowej, w powiązaniu z pkt 3.3. formularza wniosku o dofinansowanie.

⁸¹ Kryterium to stosowano do projektów w ramach pierwszego obszaru – por. pkt 3.1. niniejszego wystąpienia.

⁸² Pkt 3.13. dokumentacji konkursowej.

dłowości w odniesieniu do weryfikacji budżetów przedstawionych przez wnioskodawców, w tym pozycji i kwot wydatków uznanych za niekwalifikowane lub proponowanych zwiększeń wydatków oraz ewentualnych zmian w zakresie merytorycznym projektów.

Na etapie oceny merytorycznej zrealizowanej przez Komisję Oceny Projektów, w żadnym z 17 zbadanych wniosków nie stwierdzono uchybień formalnych (procedura przewiduje, że w wypadku stwierdzenia takich uchybień na etapie oceny merytorycznej, w ciągu 5 dni od daty podpisania *Karty oceny merytorycznej* powinna być przeprowadzona ponowna ocena formalna).

Departament Wdrażania EFS terminowo (do 21 sierpnia 2012 r.) wysłał do 9 wnioskodawców pisma informujące o możliwości przyjęcia wniosku do realizacji, po jego uzupełnieniu o wskazane elementy. W odpowiedzi wszyscy wnioskodawcy dokonali stosownych korekt i przekazali skorygowane wnioski.

Do 8 wnioskodawców skierowano powiadomienia o odrzuceniu ich wniosków, głównie z powodu niespełniania kryteriów dostępu w zakresie trwałości produktów wypracowanych po zakończeniu jego realizacji. Wnioski te nie spełniały również kryteriów merytorycznych w zakresie uzasadnienia potrzeby realizacji projektu, a w opisach zadań nie wskazano wszystkich produktów⁸³.

W dniu 6 września 2012 r. od jednego projektodawcy⁸⁴ wpłynął protest, na który 24 września 2012 r. Departament Wdrażania EFS wystosował odpowiedź, informując o podtrzymaniu decyzji Komisji Oceny Projektów o odrzuceniu protestu.

W wyniku negocjacji prowadzonych z projektodawcami, do 23 października 2012 r., spośród 9 zaakceptowanych merytorycznie wniosków, podpisano jedną umowę o dofinansowanie projektu⁸⁵ na kwotę 1.472,2 tys. zł. Wymagane dokumenty zostały złożone terminowo⁸⁶, a 22 października 2012 r. umowa została podpisana.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1. Organizacja i metodyka kontroli

1) Kontrolą objęto zagadnienia zgodności wykonywania kontrolowanej działalności z przepisami prawa oraz dotyczące gospodarowania środkami budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa przeznaczonymi na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad dziećmi do lat trzech oraz przeznaczonych na dofinansowanie realizacji zadań w ramach programu *Maluch* oraz konkursu pn. *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*. Podstawą dla dokonania ocen wynikających z celów kontroli były badania kontrolne przeprowadzone, w urzędach miast, urzędach wojewódzkich oraz Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

2) Dobór podmiotów do kontroli był doborem celowym. Badaniami kontrolnymi objęto miasta uczestniczące w realizacji Programu *Maluch*, charakteryzujące się relatywnie niskim wskaźnikiem bezrobocia na terenie danego województwa. Dobór miast był doborem celowym. Badaniami objęto też urzędy wojewódzkie uczestniczące w realizacji Programu *Maluch*, na terenie których znajdowały się wybrane do kontroli miasta. Skontrolowane został także Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, zobowiązane m.in. do monitorowania procesu realizacji przepisów ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech oraz realizujące projekty w zakresie opieki nad małymi dziećmi (program *Maluch* oraz konkurs pn. *Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*).

⁸³ Pkt 3.1. i 3.3. formularza wniosku.

⁸⁴ Gmina Skarżysko Kamienna, nr wniosku DWF_1.5_1_224.

⁸⁵ Nr POKL.01.05.00-00-064/12 pn. *Wsparcie dla życia zawodowego i rodzinnego w Gminie Staszów*.

⁸⁶ W ciągu 10 dni od daty otrzymania przez projektodawcę informacji o możliwości przyjęcia wniosku do realizacji.

3) Podczas kontroli zasięgnięto informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą – oddziałach (inspektoratach) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach dotyczących liczby zarejestrowanych nian oraz liczby dzieci pozostających pod ich opieką⁸⁷.

4) Przy pobieraniu dla celów kontroli dokumentów z danymi osobowymi⁸⁸ (danymi dzieci objętych opieką w placówkach instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech lub umieszczonych na listach dzieci oczekujących), zostały one, przed ich udostępnieniem kontrolerom, zanonimizowane przez upoważnionych pracowników jednostek kontrolowanych, czyli pozbawione cech umożliwiających ustalenie tożsamości osób, których dokumenty te dotyczą.

5) Kontrolę przeprowadziły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz Delegatury NIK w: Katowicach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników skontrolowanych jednostek NIK skierowała 24 wystąpienia pokontrolne⁸⁹. Kierownicy trzech skontrolowanych jednostek skorzystali z prawa złożenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach. W wyniku postępowania odwoławczego z pięciu zgłoszonych zastrzeżeń trzy uwzględniono w całości, jedno w części, oraz jedno oddalono w całości.

W wystąpieniach przedstawiono 45 wniosków. W odpowiedziach na wystąpienia ich adresaci poinformowali, że zrealizowali 34 wnioski, nie został zrealizowany jeden wniosek⁹⁰ a 10 jest w trakcie realizacji. Wnioski dotyczyły:

1) Prezydenci miast (burmistrzowie):

- usunięcia zagrożeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej w budynkach zajmowanych przez żłobki oraz wykonania zaleceń wydanych przez organy Państwowej Straży Pożarnej;
- przedłożenia radzie miasta projektu uchwały w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi, w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki, a także wykonywania kontroli w terminach i zakresie określonych w uchwale; zapewnienia publikowania w BIP uchwał podejmowanych przez radę miasta;
- dokonywania wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych wyłącznie po stwierdzeniu spełniania przez wnioskodawcę warunków wymaganych do utworzenia i prowadzenia takich podmiotów, upublicznienia rejestru, skorygowania w nim błędnych wpisów oraz uwzględniania wymogów przy wydawaniu zaświadczeń o wpisie;
- opracowanie i przedłożenie radzie miasta projektu strategii rozwiązywania problemów społecznych, w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, zaktualizowania strategii w zakresie ram finansowych, mierników, terminów realizacji celów szczegółowych, przedkładania radzie miasta sprawozdania z realizacji strategii;
- zapewnienia odpowiedniego stanu zatrudnienia i kwalifikacji opiekunów dziecięcych w żłobkach w stosunku do liczby dzieci objętych opieką;
- uaktualnienia zapisów w umowie zawartej z wojewodą w zakresie dotyczącym terminu realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę i rozbudowę żłobka;

⁸⁷ W trybie określonym art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁸⁸ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

⁸⁹ Na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK.

⁹⁰ Wniosek dotyczył zwrócenia przez Prezydenta Miasta Lublina Wojewodzie Lubelskiemu dotacji w kwocie 106,9 zł, w związku z przekroczeniem terminu jej wykorzystania. Odpowiadając na wystąpienie, Prezydent Miasta poinformował, iż podtrzymuje swoje stanowisko, że dotację wykorzystano prawidłowo. NIK powiadomiła Wojewodę o wynikach kontroli, wnosząc o przekazanie informacji o wynikach postępowania.

- zapewnienia terminowego sporządzania sprawozdań z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, rzetelnego sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych; wyegzekwowania kary umownej od dostawcy wyposażenia dla żłobka;
- zapewnienia terminowej realizacji zadań w ramach programu Maluch oraz terminowego przekazywanie wojewodzie sprawozdań z zadań realizowanych w ramach tego programu; zwrócenie do urzędu wojewódzkiego przyznanej dotacji, w związku z przekroczeniem terminu jej wykorzystania;
- objęcie kontrolą warunków i jakości opieki świadczonej w nadzorowanych placówkach.

2) Wojewodowie:

- zawierania z beneficjentami porozumień zawierających wszystkie elementy z wzoru ustalonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej;
- wyegzekwowania od gminy (miasta) zwrotu dotacji, w związku z przekroczeniem terminu jej wykorzystania;
- zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją zadań w ramach programu Maluch;
- weryfikowania rozliczeń przedstawionych przez beneficjentów w sprawozdaniach po zakończeniu realizacji zadania, skorygowania sprawozdania wojewódzkiego z realizacji programu Maluch w zakresie kwoty całkowitego kosztu realizacji zadania według zawartych porozumień, a także zapewnienia zgodności sprawozdań z realizacją tego programu w zakresie finansowym i statystycznym.

3) Minister Pracy i Polityki Społecznej: nie formułowano wniosków z powodu niestwierdzenia nieprawidłowości.

Z odpowiedzi udzielonych przez adresatów wystąpień wynika, iż podjęli oni działania zmierzające do wykorzystania ocen, uwag i wniosków NIK do wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

Ustalenia kontroli uzasadniały skierowanie, do rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy regionalnej izbie obrachunkowej, dwóch zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Polegały one na nieustaleniu kwoty dotacji celowej podlegającej zwrotowi do budżetu państwa oraz niedokonaniu zwrotu do budżetu niewykorzystanej części dotacji⁹¹.

4.3. Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli ujawniono finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w łącznej kwocie 164,8 tys. zł, z tego: uszczuplenia środków w kwocie 12,9 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 106,9 tys. zł oraz sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 45 tys. zł.

⁹¹ Por. przypisy 59 i 62.

5. ZAŁĄCZNIKI

Nr 1 Charakterystyka stanu prawnego w obszarze objętym kontrolą

1) Ustawa o samorządzie gminnym⁹² wprowadza domniemanie właściwości gminy dla wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie są one zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Określa też dwa rodzaje zadań, które gmina może wykonywać. Są to zadania własne, mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty i zadania zlecone (zadania z zakresu administracji rządowej oraz organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów).

Zarówno zadania własne gminy jak i zadania zlecone mogą mieć charakter obowiązkowy, jeżeli ustawy obligują gminę do ich wykonania, oraz dobrowolny.

Zadania z zakresu administracji rządowej o charakterze dobrowolnym gmina wykonuje na podstawie porozumień z organami tej administracji. Podobnie też gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości innych jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatu i samorządu województwa na podstawie porozumień zawartych z tymi jednostkami. Zadania te również mają charakter zadań zleconych.

Do zadań własnych gminy⁹³ należą m.in. sprawy polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej. Katalog zadań nie ma charakteru zamkniętego, ponieważ do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów⁹⁴.

2) Gmina i powiat są zobowiązane do opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych⁹⁵, zawierającej w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, a także określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych oraz wskaźników realizacji zadań.

3) Ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech⁹⁶ reguluje zasady funkcjonowania żłobków i nowej instytucji – klubów dziecięcych oraz określa zasady zatrudniania nian i dziennych opiekunów.

W ramach tej opieki realizowane są funkcje: opiekuńcza, wychowawcza i edukacyjne. Opieka może być sprawowana przez jednostki organizacyjne: żłobki lub kluby dziecięce, a także przez osoby fizyczne: nianie i dziennych opiekunów⁹⁷. Opieka nad dziećmi w żłobku sprawowana może być od ukończenia przez nie 20 tygodnia życia, podczas gdy w klubie dziecięcym dolną granicą wieku jest pierwszy rok życia⁹⁸.

Jednostki, o których jest mowa, mogą być prowadzone zarówno przez gminy, osoby fizyczne, jak i osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, przy czym gmina ma obowiązek prowadzić je w formie gminnych jednostek budżetowych. Dopuszczalne jest również (ze względów organizacyjnych) tworzenie zespołu jednostek⁹⁹.

⁹² Art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

⁹³ Art. 7 ust. 1 ustawy jak wyżej.

⁹⁴ Art. 6 ustawy jak wyżej.

⁹⁵ Art. 16b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.). Sporządzenie strategii było warunkiem koniecznym do ubiegania się o środki z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Obowiązek ten (art. 17 ust. 1 pkt 13) został uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r. – por. art. 218 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887).

⁹⁶ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.); weszła w życie z dniem 4 kwietnia 2011 r.

⁹⁷ Art. 2 ustawy jak wyżej.

⁹⁸ Art. 7 ustawy jak wyżej.

⁹⁹ Art. 8 ustawy jak wyżej.

Żłobki i kluby dziecięce zapewniają opiekę w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych, w tym pielęgnacyjną i edukacyjną (prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji). Zajęcia opiekuńczo-wychowawcze i edukacyjne muszą być odpowiednie do wieku dzieci¹⁰⁰. Pozostałe zadania wyznacza podmiot założycielski w statucie żłobka albo klubu dziecięcego, w którym określa się nazwę i miejsce prowadzenia instytucji, warunki przyjmowania dzieci oraz zasady udzielania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka.

Żłobek zapewnia opiekę w wymiarze do 10 godzin dziennie, podczas gdy klub dziecięcy – do 5 godzin. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki może być wydłużony na wniosek rodzica, jednak wiąże się to z poniesieniem dodatkowych opłat¹⁰¹.

Skład personelu zatrudnianego w żłobku (klubie dziecięcym) powinien być dostosowany do liczby dzieci. Jeden opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci; gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne, wymagające szczególnej opieki (lub dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia – dotyczy żłobków) – maksymalnie nad pięciorgiem dzieci. W żłobku, do którego uczęszcza więcej niż dwadzieścioro dzieci, zatrudnia się przynajmniej jedną pielęgniarkę lub położną¹⁰².

Opiekun ma obowiązek współpracy z rodzicami – prowadzi konsultacje i udziela porad dotyczących pracy z dziećmi. W wypadku klubów dziecięcych dopuszczalne jest uczestnictwo rodziców w zajęciach¹⁰³. Dopuszcza się też udział wolontariuszy w zapewnieniu opieki nad dziećmi¹⁰⁴.

Żłobek powinien dysponować co najmniej dwoma pomieszczeniami, z czego jedno powinno być przystosowane do odpoczynku dla dzieci; przy tworzeniu klubu dziecięcego wymagane jest co najmniej jedno pomieszczenie¹⁰⁵.

Dzienny opiekun (osoba fizyczna zatrudniana przez gminę na podstawie umowy o świadczenie usług, będącej umową-zlecenia) sprawuje opiekę nad dziećmi – maksymalnie pięciorgiem – od ukończenia 20 tygodnia życia. Uprawnienia i obowiązki dziennego opiekuna są swego rodzaju „wypadkową” między żłobkiem a klubem dziecięcym¹⁰⁶. Wybiera ich wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze otwartego konkursu ofert¹⁰⁷.

Maksymalną wysokość wynagrodzenia dziennego opiekuna oraz zasady jego ustalania określa, w drodze uchwały, rada gminy. Sprawowanie opieki nad dziećmi odbywa się w tym przypadku w lokalu, do którego dzienny opiekun posiada tytuł prawny, przy czym gmina może w tym celu udostępnić lub wyposażyć lokal. Podobnie jak w wypadku żłobków i klubów dziecięcych, wójt, burmistrz lub prezydent miasta prowadzi wykaz dziennych opiekunów, z którymi zawarł umowę¹⁰⁸.

Niania (osoba fizyczna sprawująca opiekę nad dziećmi – od ukończenia przez nie 20 tygodnia życia) wykonuje tę funkcję na podstawie umowy o świadczenie usług (umowy uaktywniającej)¹⁰⁹. Za nianię składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe opłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych – od podstawy stanowiącej kwotę nie

¹⁰⁰ Art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech.

¹⁰¹ Art. 12 ustawy jak wyżej.

¹⁰² Art. 15 ust. 2 i 3 ustawy jak wyżej.

¹⁰³ Art. 19 i 20 ustawy jak wyżej.

¹⁰⁴ Art. 16 i 17 ustawy jak wyżej.

¹⁰⁵ Art. 24 ustawy jak wyżej. Szczegółowe wymagania lokalowe i sanitarne określone zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych (Dz. U. Nr 69, poz. 367).

¹⁰⁶ Art. 36-44 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech (zadania opiekuna dziennego określono w art. 37, zakres opieki – w art. 38, zasady współpracy opiekuna z rodzicami – w art. 40, natomiast podleganie obowiązkowi ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy sprawowaniu opieki – w art. 41).

¹⁰⁷ Art. 45 ustawy jak wyżej. Konkurs ofert przeprowadzany jest na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

¹⁰⁸ Art. 43 i 46 ustawy jak wyżej.

¹⁰⁹ Do umowy tej, zgodnie z Kodeksem cywilnym, stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

wyższą od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz rodzic – od podstawy stanowiącej kwotę nadwyżki nad kwotą minimalnego wynagrodzenia. Za nianię, która przystąpiła dobrowolnie, na swój wniosek, do ubezpieczenia chorobowego, składki na to ubezpieczenia opłaca rodzic na zasadach określonych dla zleceniobiorców w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych¹¹⁰.

4) Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań – w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań¹¹¹.

Organ administracji publicznej, przed zleceniem realizacji zadania publicznego¹¹² organizacjom pozarządowym¹¹³, ogłasza otwarty konkurs ofert. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia¹¹⁴.

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o: rodzaju zadania; wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację; zasadach przyznawania dotacji; terminach i warunkach realizacji; terminie składania ofert; trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert, a także o zrealizowanych – przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim – zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym¹¹⁵.

Informacja o otwartym konkursie ofert podlega ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej (w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń) oraz na jego stronie internetowej. Ogłoszenie o konkursie można także zamieścić w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego¹¹⁶.

Prowadzenie żłobka (klubu dziecięcego) wymaga wpisu do rejestru. Jego prowadzenie jest obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rejestr jest jawny, a wpis następuje na wniosek podmiotu prowadzącego instytucję. Wpis musi być poprzedzony obowiązkową wizytacją lokalu, w celu ustalenia, czy spełnione są wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny. W wypadku braku przeciwwskazań, wójt może dokonać wpisu i wydać podmiotowi prowadzącemu stosowne zaświadczenie. W innym wypadku odmawia wpisu, a w ustawowo określonych przypadkach może wykreślić żłobek bądź klub z rejestru. Wykreślenie i odmowa wpisu następują w drodze decyzji administracyjnej. Wpis do rejestru podlega opłacie, będącej dochodem własnym gminy, której wysokość określa rada gminy w drodze uchwały¹¹⁷.

5) Żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie podlegają – w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki – nadzorowi wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sprawowanego za pośrednictwem upoważnionych osób. Podstawą do jego wykonywania jest plan nadzoru przyjmowany przez radę gminy w formie uchwały. Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przysługuje prawo do prowadzenia czynności poza planem, jeżeli poweźmie informacje o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu instytucji. W razie stwierdzenia uchybień, dziennego opiekuna lub podmiot prowadzą-

¹¹⁰ Art. 51 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech.

¹¹¹ Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 24 września 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

¹¹² Por. art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹¹³ Lub podmiotom wymienionym w art. 13 ust. 2 ustawy jak wyżej.

¹¹⁴ Art. 13 ust. 3 ustawy jak wyżej.

¹¹⁵ Art. 13 ust. 3 ustawy jak wyżej.

¹¹⁶ Art. 13 ust. 4 ustawy jak wyżej.

¹¹⁷ Art. 27-34 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech.

cy instytucję wzywa się do usunięcia nieprawidłowości, a po upływie wyznaczonego terminu następuje wykreślenie podmiotu z rejestru bądź rozwiązanie umowy z opiekunem, jeżeli nieprawidłowości nie zostały usunięte¹¹⁸.

6) Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie: wysokości opłat za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę albo u dziennego opiekuna oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie; warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia rodziców od ponoszenia opłat oraz wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących instytucje na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym¹¹⁹.

Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad dziećmi do lat trzech gmina może otrzymać dotację celową z budżetu państwa, przy czym jej wysokość nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania. W przypadku opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi do lat trzech, wysokość dotacji może wynosić do 70% kosztów¹²⁰.

¹¹⁸ Art. 54-57 ustawy jak wyżej. Wójt może zlecić organizację opieki sprawowanej w formie żłobka lub klubu dziecięcego albo przez dziennych opiekunów, zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹¹⁹ Art. 58-60 ustawy jak wyżej.

¹²⁰ Art. 63 ustawy jak wyżej.

Nr 2 Zestawienia tabelaryczne

Tabela nr 1. Liczba żłobków i oddziałów żłobkowych oraz miejsc w latach 2005-2010.

Lp.	Wyszczególnienie	Ozna- czenie ^{1/}	Lata					
			2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Liczba żłobków i oddziałów żłobkowych, z tego:	a	501	496	503	504	502	511
		b	100,0	99,0	100,4	100,6	100,2	102,0
1.1.	– liczba żłobków, w tym:	a	371	371	373	381	380	392
		b	100,0	100,0	100,5	102,7	102,4	105,7
1.1.1.	– liczba żłobków publicznych	a	356	355	356	367	361	372
		b	100,0	99,7	100,0	103,1	101,4	104,5
1.2.	– liczba oddziałów żłobkowych	a	130	125	130	123	122	119
		b	100,0	96,2	100,0	94,6	93,9	91,5
2.	Liczba miejsc ogółem (w tys.), w tym:	a	25,2	25,8	26,9	29,3	30,6	32,5
		b	100,0	103,4	106,8	116,3	121,4	129,0
2.1.	- w żłobkach publicznych	a	24,3	24,8	25,8	28,2	29,3	31,0
		b	100,0	102,1	106,2	116,1	120,6	127,6
3.	Miejsca w żłobkach w miastach w przeliczeniu na 1000 dzieci	a	41,1	41,0	41,0	42,9	43,0	44,5
		b	100,0	99,8	99,8	104,4	104,6	108,3
4.	Dzieci w żłobkach w przeliczeniu na 1000 dzieci	a	21,5	23,0	24,0	25,7	25,8	27,0
		b	100,0	107,0	111,6	119,5	120,0	125,6
5.	Dzieci w żłobkach w przeliczeniu na 100 miejsc	a	90	b.d.	101	103	103	103
		b	100,0	-	112,2	114,4	114,4	114,4

1/ a – wartości bezwzględne; b/ wartości względne (rok 2005 = 100).

Źródło: roczniki statystyczne GUS, lata 2005-2010.

Tabela nr 2. Liczba mieszkańców, w tym dzieci do lat trzech w skontrolowanych jednostkach (gminach, miastach).

Wyszczególnienie		2009	2010	2011	2012 (pół.)
Karlino	L. mieszkańców	9 373	9 331	9 265	9 262
	w tym liczba. dzieci do lat 3	449	460	449	442
	udział w populacji [%]	4,79	4,93	4,85	4,77
Skwierzyna	L. mieszkańców	12 520	12 457	12 348	12 322
	w tym liczba. dzieci do lat 3	427	436	435	442
	udział w populacji [%]	3,41	3,50	3,52	3,59
Biłgoraj	L. mieszkańców	27 266	27 265	27 226	27 053
	w tym liczba. dzieci do lat 3	1 186	1 195	1 206	881
	udział w populacji [%]	4,35	4,38	4,43	3,26
Mława	L. mieszkańców	30 334	30 360	30 279	30 236
	w tym liczba. dzieci do lat 3	1 211	1 265	1 029	1 012
	udział w populacji [%]	3,99	4,17	3,40	3,35
Oborniki	L. mieszkańców	32 100	32 345	32 542	32 622
	w tym liczba. dzieci do lat 3	1 324	1 385	1 360	1 316
	udział w populacji [%]	4,12	4,28	4,18	4,03
Mikołów	L. mieszkańców	39 412	39 608	39 660	39 675
	w tym liczba. dzieci do lat 3	1 737	1 802	1 795	1 548
	udział w populacji [%]	4,41	4,55	4,53	3,90
Otwock	L. mieszkańców	42 840	43 041	43 190	43 261
	w tym liczba. dzieci do lat 3	1 886	1 966	1 963	1 962
	udział w populacji [%]	4,40	4,57	4,55	4,54
Piotrków Tryb.	L. mieszkańców	78 399	77 944	77 336	77 001
	w tym liczba. dzieci do lat 3	2 467	2 473	2 360	2 310
	udział w populacji [%]	3,15	3,17	3,05	3,00
Zielona Góra	L. mieszkańców	112 510	112 383	112 126	111 899
	w tym liczba. dzieci do lat 3	3 614	3 705	3 724	3 706
	udział w populacji [%]	3,21	3,30	3,32	3,31
Płock	L. mieszkańców	126 699	125 964	125 193	124 538
	w tym liczba. dzieci do lat 3	5 189	5 220	5 255	5 243
	udział w populacji [%]	4,10	4,14	4,20	4,21
Bielsko-Biała	L. mieszkańców	175 153	174 612	174 641	172 711
	w tym liczba. dzieci do lat 3	5 465	5 521	5 524	4 482
	udział w populacji [%]	3,12	3,16	3,16	2,60
Lublin	L. mieszkańców	333 507	332 624	331 243	330 795
	w tym liczba. dzieci do lat 3	10 572	10 727	10 757	10 649
	udział w populacji [%]	3,17	3,22	3,25	3,22
Szczecin	L. mieszkańców	397 757	395 830	394 029	393 046
	w tym liczba. dzieci do lat 3	11 999	12 048	11 203	11 856
	udział w populacji [%]	3,02	3,04	2,84	3,02
Poznań	L. mieszkańców	554 000	551 600	553 600	552 393
	w tym liczba. dzieci do lat 3	22 400	22 900	23 300	bd
	udział w populacji [%]	4,04	4,15	4,21	bd
Łódź	L. mieszkańców	704 426	697 562	690 143	686 307
	w tym liczba. dzieci do lat 3	18 701	19 346	19 059	18 689
	udział w populacji [%]	2,65	2,77	2,76	2,72
Warszawa	L. mieszkańców	1 714 446	1 720 398	1 727 000	1 711 324
	w tym liczba. dzieci do lat 3	70 496	73 682	71 981	72 779
	udział w populacji [%]	4,11	4,28	4,17	4,25

Tabela nr 3. Liczba dzieci objętych opieką w skontrolowanych gminach.

Miasto (gmina)	Wyszczególnienie	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.(30.06)
Karlino	Liczba dzieci do lat 3	449	460	449	442
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	0	0	0	0
	- w klubach	0	0	0	0
	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
	- u niań	x	x	0	0
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	0	0	0	0
Skwierzyna	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	0,00	0,00	0,00	0,00
	L. dzieci do lat 2	427	436	435	442
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	0	0	0	
	- w klubach	0	0	25	26
	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
	- u niań	x	x	0	1
	- w przedszkolach	0	0	4	2
Biłgoraj	Łączna liczba dzieci objętych opieką	0	0	29	29
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	0,00	0,00	6,67	6,56
	L. dzieci do lat 3	1 186	1 195	1 206	881
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	21	23	21	21
	- w klubach	0	0	0	0
	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
	- u niań	x	x	0	0
Mława	- w przedszkolach	8	28	19	13
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	29	51	40	34
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	2,45	4,27	3,32	3,86
	L. dzieci do lat 3	1 211	1 265	1 029	1 012
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	38	41	46	53
	- w klubach	0	0	0	0
	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
Oborniki	- u niań	bd	bd	bd	bd
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	38	41	46	53
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	3,14	3,24	4,47	5,24
	L. dzieci do lat 3	1 324	1 385	1 360	1 316
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	43	44	52	57
	- w klubach	0	0	0	0
Mikołów	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
	- u niań	x	x	bd	bd
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	100	112	116	114
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	5,76	6,22	6,46	7,36
	L. dzieci do lat 3	1 737	1 802	1 796	1 548
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	100	112	116	114
Otwock	- w klubach	0	0	0	0
	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
	- u niań	x	x	bd	bd
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	71	68	80	80
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	5,76	6,22	6,46	7,36
	L. dzieci do lat 3	1 886	1 966	1 963	1 962
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	71	68	80	80
Otwock	- w klubach	0	0	0	2
	- u dziennych opiekunów	x	x	bd	bd
	- u niań	x	x	bd	bd
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	71	68	80	82

	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	3,76	3,46	4,08	4,18
	L. dzieci do lat 3	2 467	2 473	2 360	2 310
Piotrków Tryb.	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	75	75	75	100
	- w klubach	0	0	0	0
	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
	- u niań	x	x	0	0
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	75	75	75	100
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	3,04	3,03	3,18	4,33
Zielona Góra	L. dzieci do lat 3	3 614	3 705	3 724	3 706
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	416	430	415	430
	- w klubach	0	0	0	0
	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
	- u niań	x	x	24	30
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	416	430	439	460
Płock	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	11,51	11,61	11,79	12,41
	L. dzieci do lat 3	5 189	5 220	5 255	5 243
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	202	210	184	203
	- w klubach	0	0	0	0
	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
	- u niań	x	x	29	45
	- w przedszkolach	0	0	0	0
Bielsko-Biała	Łączna liczba dzieci objętych opieką	202	210	213	232
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	3,89	4,02	4,05	4,42
	L. dzieci do lat 3	5 465	5 521	5 524	4 482
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	116	107	118	191
	- w klubach	bd	bd	bd	bd
	- u dziennych opiekunów	x	x	x	x
	- u niań	x	x	bd	bd
Lublin	- w przedszkolach	bd	bd	bd	bd
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	116	107	118	191
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	2,12	1,94	2,14	4,26
	L. dzieci do lat 3	10 572	10 727	10 757	10 649
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	719	719	799	799
	- w klubach	0	0	0	0
	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
Szczecin	- u niań	x	x	0	0
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	719	719	799	799
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	6,80	6,70	7,43	7,50
	L. dzieci do lat 3	11 999	12 048	11 203	11 856
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	788	763	747	846
	- w klubach	0	0	0	0
Poznań	- u dziennych opiekunów	x	x	0	0
	- u niań	x	x	bd	bd
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	788	763	747	846
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	6,57	6,33	6,67	7,14
	L. dzieci do lat 3	22 400	22 900	23 300	bd
	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	1 133	1 171	1 221	1248
Łódź	- w klubach	0	0	bd	bd
	- u dziennych opiekunów	0	0	brak	brak
	- u niań	x	x	bd	bd
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	1 133	1 171	1 221	1248
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	5,06	5,11	5,24	bd
	L. dzieci do lat 3	18 701	19 346	19 059	18 689

	Liczba dzieci objętych opieką				
	- w żłobkach	2 090	2 326	2 340	2 438
	- w klubach	0	0	0	0
	- u dziennych opiekunów	x	x	bd	bd
	- u niań	x	x	bd	bd
	- w przedszkolach	0	0	0	0
	Łączna liczba dzieci objętych opieką	2 090	2 326	2 340	2 438
	Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]	11,18	12,02	12,28	13,05
	Warszawa	L. dzieci do lat 3	70 496	73 682	71 981
Liczba dzieci objętych opieką					
- w żłobkach		3 769	3 885	4 760	4 990
- w klubach		0	0	15	20
- u dziennych opiekunów		x	x	bd	bd
- u niań		x	x	bd	bd
- w przedszkolach		bd	bd	bd	bd
Łączna liczba dzieci objętych opieką		3 769	3 885	4 775	5 110
Udział liczby dzieci objętych w populacji [%]		5,35	5,27	6,63	7,02

Tabela nr 4. Przeciętny koszt pobytu dziecka w poszczególnych formach organizacyjnych opieki i przeciętna wysokość opłat za pobyt dziecka wnoszona przez rodziców.

Wyszczególnienie		Przeciętny miesięczny koszt pobytu dziecka w poszczególnych formach organizacyjnych opieki [w zł]			Przeciętna miesięczna wysokość opłaty za pobyt dziecka wnoszona przez rodziców [w zł]			4:1 [%]	5:2 [%]	6:3 [%]
		2010 r.	2011 r.	2012 r. (I pół.)	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I pół.)			
		1	2	3	4	5	6			
Karlino	żłobek	Uruchomiony 3 lipca 2012 r.						x	x	x
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Skwierzyna	żłobek	Brak						x	x	x
	klub dziecięcy	-	594	643	-	295	295	x	49,7	45,9
Biłgoraj	żłobek	1290	1 390	1 531	124	147	171	9,6	10,6	11,2
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Mława	żłobek	960	1 013	559	104	100	122	10,8	9,9	21,8
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Oborniki	żłobek	953	1 152	915	267	265	208	28,0	23,0	22,7
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Mikołów	żłobek	944	956	1 019	190	213	244	20,1	22,3	23,9
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Otwock	żłobek	1445	1 393	1 264	215	225	312	14,9	16,2	24,7
	klub dziecięcy	-	-	1 000	-	-	800	x	x	80,0
Piotrków Tryb.	żłobek	838	876	660	258	283	286	30,8	32,3	43,3
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Zielona Góra	żłobek	874	1003	966	262	269	267	30,0	26,8	27,6
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Płock	żłobek	bd			44	72	110	x	x	x
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Bielsko-Biała	żłobek	1371	1 473	1 368	198	208	225	14,4	14,1	16,4
	klub dziecięcy	Brak danych						x	x	x
Lublin	żłobek	908	895	986	201	247	250	22,1	27,6	25,4
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Szczecin	żłobek	946	929	946	247	242	262	26,1	26,0	27,7
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Poznań	żłobek	1136	1 110	1 032	235	296	366	20,7	26,6	35,5
	klub dziecięcy	Brak danych						x	x	x
Łódź	żłobek	931	964	873	117	154	205	12,6	16,0	23,5
	klub dziecięcy	Brak						x	x	x
Warszawa	żłobek	1170	1 189	1 190	101	219	353	8,6	18,4	29,7
	klub dziecięcy	Brak danych						x	x	x

Nr 3 Wykaz jednostek objętych kontrolą i ocen ich działalności

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK	Skontrolowane jednostki	
		Nazwa jednostki	Ocena ^{1/}
1	2	3	4
1	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Pozytywna
		Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Pozytywna
		Urząd Miasta Ostrołki	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Miasta Płocka	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2	Delegatura w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Miasta w Bielsku-Białej	Pozytywna
		Urząd Miasta w Mikołowie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3	Delegatura w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Miasta Lublin	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Miasta w Biłgoraju	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4	Delegatura w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Pozytywna
		Urząd Miasta w Łodzi	Pozytywna
		Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5	Delegatura w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Miasta Poznania	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Miejski w Obornikach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6	Delegatura w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Miasta w Szczecinie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Miejski w Karlinie	Pozytywna
7	Delegatura w Warszawie	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Pozytywna
		Urząd Miasta w Mławie	Pozytywna
8	Delegatura w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	Pozytywna
		Urząd Miasta w Zielonej Górze	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Urząd Miasta w Skwierzynie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

^{1/} W kontroli przyjęto trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według tej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Nr 4 Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.) – weszła w życie z dniem 4 kwietnia 2011 r.
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych (Dz. U. Nr 69, poz. 367) – weszło w życie z dniem 4 kwietnia 2011 r.
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym, wolontariusza oraz dziennego opiekuna (Dz. U. Nr 69, poz. 368) – weszło w życie z dniem 4 kwietnia 2011 r.
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo – finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 (Dz. U. Nr 173, poz. 1035) – weszło w życie z dniem 6 września 2011 r.

Nr 5 Wykaz organów, którym przekazano informację

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- 2) Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- 3) Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- 4) Prezes Rady Ministrów
- 5) Rzecznik Praw Obywatelskich
- 6) Prezes Trybunału Konstytucyjnego
- 7) Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
- 8) Przewodniczący Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP
- 9) Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
- 10) Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP
- 11) Szef Kancelarii Prezydenta RP
- 12) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
- 13) Szef Kancelarii Sejmu RP
- 14) Szef Kancelarii Senatu RP
- 15) Minister Pracy i Polityki Społecznej
- 16) Rzecznik Praw Dziecka
- 17) Wojewodowie