



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.003.07.2023

Pan
Andrzej Nowakowski
Prezydent Miasta Płocka
pl. Stary Rynek 1
09-400 Płock

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.150.2023 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 października 2023 r.

P/23/034 Rozwój systemu opieki nad dziećmi do lat 3, w tym realizacja Programu „Maluch+”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Płocka, pl. Stary Rynek 1, 09-400 Płock¹

Kierownik jednostki kontrolowanej
Zakres przedmiotowy kontroli

Andrzej Nowakowski, Prezydent Miasta Płocka, od dnia 22 listopada 2018 r.²

Wykonywanie zadań ustawowych w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 w stopniu adekwatnym do potrzeb mieszkańców. Realizacja Programu „Maluch+” zgodnie z jego założeniami i zawartymi umowami, a także uzyskanie zakładanych efektów.

Okres objęty kontrolą

Lata 2020-2022. Dla realizacji celów kontroli zostały wykorzystane dokumenty, dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów związane z przedmiotem kontroli.

Podstawa prawna podjęcia kontroli
Jednostka przeprowadzająca kontrolę

art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontroler

Anna Kuszczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/44/2023 z 22 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1, 472)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Udział Urzędu Miasta Płocka w Resortowym programie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 „Maluch+” 2021⁵ przyczynił się do zwiększenia dostępności miejsc opieki, a także liczby dzieci z nich korzystających. W latach 2020-2022 liczba miejsc zwiększyła się z 672 do 749 (o 11,4%), natomiast liczba dzieci do lat 3 objętych opieką wzrosła z 582 do 628, czyli o 7,9%. Należy zwrócić uwagę na niepełne wykorzystanie miejsc w żłobkach funkcjonujących na terenie Miasta Płocka, np. w 2022 r. spośród 749 miejsc opieki, wykorzystanych było 628 – dotyczyło to jednak przede wszystkim instytucji niepublicznych.

Udział w Programie „Maluch+” 2021 umożliwił utworzenie Miejskiego Żłobka nr 1, w którym powstało od września 2021 r. 57 miejsc opieki. W ocenie NIK, wpływ na wysokie zainteresowanie sprawowania opieką przez żłobek samorządowy, pomimo dysponowania wolnymi miejscami przez placówki niepubliczne funkcjonujące na terenie Miasta Płocka, miała wysokość opłat. Przeciętna opłata za pobyt dziecka w utworzonym żłobku samorządowym wynosiła 279 zł, natomiast przeciętna opłata za pobyt dziecka w placówce niepublicznej wyniosła 909 zł.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej Prezydent lub Prezydent Miasta.

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

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

⁵ Dalej: Program „Maluch+” 2021.

Należy dodać, że Urząd prawidłowo wykonał zadanie w ramach Programu „Maluch+” 2021, na które otrzymał dotacje w wysokości 486 tys. zł, w tym 468 tys. zł na utworzenie 57 miejsc i 18,2 tys. zł na zapewnienie funkcjonowania. Prawidłowo sporządzono sprawozdania, a także prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków związanych z dotowanym zadaniem publicznym. Jednak w przypadku czterech dowodów księgowych, tj. list płac za miesiące wrzesień-grudzień 2021 r., stwierdzono niezgodne z zawartą umową opisy dowodów księgowych. Sprawozdania: z rozliczenia dotacji oraz z trwałości zadania, zostały przekazane w terminie. Urząd wypełnił obowiązek informacyjny w zakresie otrzymanej dotacji na utworzenie i funkcjonowanie miejsc opieki w żłobku poprzez zamieszczenie stosownej informacji na stronie internetowej Miasta oraz umieszczenie tablic na dotowanej inwestycji.

W okresie objętym kontrolą, wnioski o wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych były wprowadzane w terminie.

W latach 2020-2022, Prezydent Miasta sprawował nadzór w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki nad dziećmi do lat 3 przez podmioty z terenu Miasta Płocka, lecz niezgodnie z § 3 ust 2 załącznika do Uchwały w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami⁶, co do częstotliwości wykonywania kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonywanie zadań ustawowych w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 w stopniu adekwatnym do potrzeb mieszkańców.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2020-2022 na terenie Miasta Płocka mieszkało: w 2020 r. 118,3 tys. mieszkańców, w 2021 r. 117 tys. oraz w 2022 r. 112,4 tys. mieszkańców, w tym dzieci do lat 3 było odpowiednio 3,1 tys. w 2020 r.; 2,9 tys. w 2021 r. oraz 2,6 tys. w 2022 r. Wraz ze spadkiem liczby mieszkańców Miasta Płocka następował spadek liczby dzieci do lat 3.

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta Płocka funkcjonowało: 12 żłobków w 2020 r. (zapewniały 672 miejsca) oraz po 13 w 2021 r. i 2022 r. (zapewniały one 747 miejsca w 2021 r., a 749 miejsca 2022 r.), w tym: żłobków prowadzonych przez samorząd było cztery a prowadzonych przez inne podmioty było osiem w 2020 r. oraz dziewięć w latach 2021 i 2022.

Na terenie Miasta Płocka w latach objętych kontrolą nie funkcjonowały kluby dziecięce oraz nie zatrudniano dziennych opiekunów. Urząd nie prowadził kampanii promocyjnej w tym zakresie.

Z informacji przekazanych Urzędowi przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁸ wynika, że na terenie Miasta Płocka zatrudnionych było w 2020 r. 14 niań oraz w 2021 r. i 2022 r. siedem niań. Ponadto, Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował, że nie dysponuje danymi o liczbie dzieci objętych opieką tych niań.

⁶ Uchwała nr 479/XXIX/2012 Rady Miasta Płocka z dnia 27 listopada 2012 r.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Pismo: znak 992600.034.75.2023 z dnia 1 czerwca 2023 r.

W okresie objętym kontrolą nie sporządzono analizy w zakresie dostępności miejsc opieki nad dziećmi do lat 3. Prezydent wyjaśnił, że dane były analizowane na podstawie sprawozdawczości sporządzanej dla Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej⁹ z wykonania zadań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3, nie przygotowano jednak analizy tych danych w postaci dokumentu.

Urząd w rocznych sprawozdaniach z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁰ przekazanych do MRiPS wskazał na niezaspokojone potrzeby¹¹ na poziomie 523 miejsc w 2020 r., 623 w 2021 r. oraz 528 miejsc w 2022 r. Opieką w żłobkach objęto odpowiednio w poszczególnych latach: 582 (na 672 miejsca), 633 (747 miejsc) oraz 628 (749 miejsc) dzieci. Wolne miejsca wystąpiły wyłącznie w placówkach niepublicznych. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta weryfikacja niezaspokojonych potrzeb była możliwa jedynie w stosunku do żłobków samorządowych, gdyż brak jest ustawowych możliwości weryfikacji tych danych z powodu braku upoważnienia do przetwarzania danych osobowych dzieci. Dane te były agregowane jedynie na podstawie sprawozdań przekazywanych przez podmioty niepubliczne.

(akta kontroli str. 550, 555-1012, 1199-1200)

Od 26 sierpnia 2021 r. obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka na lata 2021-2026¹². Poprzednia Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka na lata 2014-2020 obowiązywała do końca roku 2020¹³. W okresie od stycznia do sierpnia 2021 r. Miasto Płock nie posiadało uchwalonej Strategii. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁴ do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Przygotowanie projektu i koordynowanie Strategii Prezydent Miasta powierzył Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej (art. 110 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej). Projekt Strategii na lata 2021-2026 został przedłożony przez Prezydenta Radzie Miasta w dniu 12 sierpnia 2021 r. Prezydent wyjaśnił, że przesunięcie terminu przygotowania Strategii było spowodowane pandemią COVID-19.

Zdaniem NIK, nieprzedłożenie Radzie Miasta Płocka w okresie od stycznia do sierpnia 2021 r. Strategii skutkowało brakiem zapewnienia ciągłości celów i działań Miasta w roku 2021 r., co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1168-1174)

Zgodnie ze Statutem Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej¹⁵ odpowiadał za przygotowanie i koordynację Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka. Strategia powstała na podstawie diagnozy sytuacji społecznej. W celu przygotowania Strategii, w tym diagnozy sytuacji społecznej została zawarta umowa z firmą zewnętrzną na jej opracowanie¹⁶.

⁹ Dalej: MRiPS.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 204, ze zm., dalej: ustawa o opiece.

¹¹ Wykazane niezaspokojone potrzeby wynikały z analizy list rezerwowych dzieci oczekujących na miejsce w żłobku.

¹² Uchwała Rady Miasta Płocka nr 565/XXXIII/2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka na lata 2021-2026, dalej: Strategia.

¹³ Uchwała Rady Miasta Płocka nr 8/II/2014 z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka na lata 2014-2020.

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹⁵ § 5 ust 3 Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej przyjętego Uchwałą nr 260/XVII/20111 z dnia 19 listopada 2011 r.

¹⁶ Umowa nr ADM.2200.102.2020 z dnia 17 listopada 2020 r.

Strategia nie odnosiła się do sytuacji rodzin z dziećmi w wieku do lat 3, w tym dostępności miejsc opieki nad tymi dziećmi. Ponadto, w innych dokumentach rangi strategicznej i planistycznej, tj. m.in. w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2030 r.¹⁷ również nie zawarto postanowień dotyczących niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3, mimo że potrzeba utworzenia miejsc żłobkowych była wskazana w przeprowadzonym badaniu wśród mieszkańców przed powstaniem Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka. Żaden dokument strategiczny i planistyczny Miasta Płocka nie zawierał diagnozy oraz opisu planowanych działań w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3.

(akta kontroli str.491)

Miasto Płock planuje kontynuować działania w zakresie rozwoju systemu opieki nad dziećmi do lat 3 i w ramach Programu „Maluch+” 2022-2029. Zaplanowano utworzenie nowych 186 miejsc opieki w płockich żłobkach, w tym uruchomienie nowego żłobka. Miastu Płock została przyznane dofinansowanie w ramach KPO¹⁸ na powstanie 186 miejsc opieki żłobkowej w kwocie 7570,3 tys. zł oraz z FERS¹⁹ – 5 597,9 tys. zł na bieżące funkcjonowanie miejsc. Działania zostały zaplanowane na podstawie przeprowadzonych wśród mieszkańców Płocka badań ankietowych, jednakże nie zostały opisane jako potrzeba w Strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Płocka na lata 2021-2026 oraz Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2030 r.

(akta kontroli str.1252)

1.2. W latach 2020-2022 na terenie Miasta Płocka dostępnych było: w 2020 r. 672 miejsc w żłobkach, w 2021 r. – 747 oraz w 2022 r. – 749. Objęto ogółem opieką żłobkową odpowiednio 582, 633 oraz 628 dzieci, co stanowiło w 2020 r. łącznie 20%, w 2021 r. 21,8% oraz w 2022 r. 24,5% odsetka dzieci do 3 roku życia zamieszkałych na terenie Miasta Płocka.

(akta kontroli str.1199-1200)

Prezydent Miasta zgodnie z art. 27 ustawy o opiece prowadził rejestr żłobków i klubów dziecięcych²⁰. Rejestr za pośrednictwem odnośnika do portalu Empatia²¹ był publikowany w BIP Urzędu.

Wprowadzone dane w rejestrze były zgodne z art. 27 ust. 4 ustawy o opiece. Dane w rejestrze Urząd wprowadzał na podstawie prawidłowo wypełnionych i złożonych wniosków²². Zgodnie z art. 30a ustawy o opiece Urząd dokonywał wpisów w ustawowo wskazanym terminie.

(akta kontroli str. 551-553, 680-683, 887-890)

1.3. Prezydent Miasta w okresie objętym kontrolą nie zlecał podmiotom niepublicznym, o których mowa w art. 8 ust 1 ustawy o opiece w oparciu

¹⁷ Uchwała Rady Miasta Płocka nr 810/XLIX/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2030 r.

¹⁸ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, dalej: KPO.

¹⁹ Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (FERS).

²⁰ <https://nowybip.plock.eu/EYA5KE93/wydzial-zdrowia-i-spraw-spoecznych>, zakładka rejestr żłobków i klubów dziecięcych.

²¹ <https://empatia.mpips.gov.pl/dla-swiadczeniobiorcow/rodzina/d3/rejestr-zlobkow-i-klubow>; dalej: portal Empatia.

²² W okresie objętym kontrolą wpłynęły dwa wnioski o wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych lub wpis do wykazu dziennych opiekunów oraz podmiotów ich zatrudniających. W pierwszym przypadku, wpływ wniosku 25 maja 2021 r. – zaświadczenie o dokonaniu wpisu w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych wydano 31 maja 2021 r.; w drugim przypadku: wpływ wniosku 20 sierpnia 2021 r. – wezwanie do uzupełnień 27 sierpnia 2021 r., uzupełniono 30 sierpnia 2021 r., wydano zaświadczenie o dokonaniu wpisu w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych wydano 31 sierpnia 2021 r.

wyłanianych na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³ organizacji miejsc w instytucjach opieki w formie żłobka, klubu dziecięcego lub realizowanych przez dziennego opiekuna.

(akta kontroli str.1174)

W okresie objętym kontrolą, przyjęto Uchwały w sprawie realizacji wieloletniego programu osłonowego na terenie Miasta Płocka „Płocki bon żłobkowy”²⁴. Kwota świadczenia bonu żłobkowego wynosiła 260 zł. Świadczeniem tym objęto w poszczególnych latach: w 2020 r. 48 dzieci, w 2021 r. 40 dzieci oraz w 2022 r. 16 dzieci na łączną kwotę 147,9 tys. zł. Z realizacji „Płockiego bonu żłobkowego” nie sporządzano rocznej informacji, mimo iż taki obowiązek został nałożony na Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej²⁵.

(akta kontroli str.1241-1251)

1.4. Urząd w okresie objętym kontrolą prawidłowo realizował obowiązki sprawozdawcze, wynikające z art. 64 ust. 2 ustawy o opiece. Zbiorcze sprawozdania z realizacji opieki nad dziećmi do lat 3 były zgodne z danymi wynikającymi z prowadzonego rejestru żłobków i klubów dziecięcych oraz wykazu dziennych opiekunów, a także danymi zgodnymi ze stanem faktycznym.

Urząd, w celu sporządzania zbiorczych sprawozdań, pozyskiwał dane od innych podmiotów prowadzących instytucje opieki nad dziećmi na terenie Miasta Płocka. W latach 2020-2022 Urząd przypominał pisemnie podmiotom prowadzącym o ustawowym obowiązku złożenia sprawozdania.

W latach 2020-2022 Urząd dotrzymał terminów przekazania sprawozdań rocznych do wojewody mazowieckiego.

(akta kontroli str. 550, 555-1012,1199-1200)

1.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi na działalność instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 działających na terenie Miasta Płocka.

(akta kontroli str.1165)

W latach 2020-2022 obowiązywała Uchwała w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. W latach objętych kontrolą Prezydent przeprowadził tylko jedną kontrolę w instytucjach opieki nad dziećmi do lat 3 na terenie Miasta²⁶. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.118-1147)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w latach 2020-2022 Prezydent nie przeprowadzał czynności nadzorczych w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 zgodnie z § 3 ust.2 przyjętym planem nadzoru. W ww. okresie Urząd zrealizował tylko jedną kontrolę, mimo że zgodnie

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

²⁴ Uchwała Rady Miasta NR 84/V/2019 z dnia 28 lutego 2019 r. oraz Uchwała Rady Miasta NR 227/XIV/2019 z dnia 28 listopad 2019 r.

²⁵ Roczna informacja miała stanowić element sprawozdania z działalności Ośrodka.

²⁶ Kontrola w żłobku niepublicznym przeprowadzona została w dniach 5-16 lipca 2021 r. Przedmiotowa kontrola wykazała nieprawidłowości w zapisach Statutu żłobka, brak regulaminu żłobka, a w konsekwencji brak ustalonych godzin pracy żłobka; w umowach o pracę brak wskazania miejsca wykonywania pracy oraz brak spełniania przez żłobek wymogu z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o opiece w zakresie standardów opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi. Zalecenia zostały wykonane.

z planem czynności nadzorcze w instytucjach opieki miały się odbywać raz w roku.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że brak realizacji kontroli był spowodowany wybuchem pandemii Sars-CoV-2. Jednocześnie poinformował, że zmodyfikowano plan kontroli i kontrole instytucji opieki zostały przesunięte z roku 2020 na 2021. Natomiast w 2022 r. nie przeprowadzono kontroli z powodu wybuchu wojny w Ukrainie i realizacji przez samorząd nieplanowanych działań.

Zdaniem NIK, brak realizacji kontroli w instytucjach opieki nad dziećmi do lat 3 świadczy o nierzetelnym nadzorze sprawowanym przez Prezydenta nad tymi placówkami. Urząd nie tylko nie przeprowadzał kontroli zgodnie z przyjętym planem nadzoru. Na brak prowadzenia kontroli w ramach nadzoru zwrócił uwagę również audytor wewnętrzny.

OCENA
CZĄSTKOWA

Jednostka kontrolowana prawidłowo prowadziła rejestr żłobków i klubów dziecięcych oraz wykaz dziennych opiekunów. Ponadto, w latach 2020-2022 Urząd terminowo oraz prawidłowo wypełniał obowiązki sprawozdawcze z zakresu ustawy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Brak corocznych kontroli zgodnie z planem nadzoru, uniemożliwił dostateczny nadzór nad instytucjami opieki nad dziećmi do lat 3 z terenu Miasta Płocka.

OBSZAR

2. Realizacja Programu „Maluch+” zgodnie z jego założeniami i zawartymi umowami, a także uzyskanie zakładanych efektów.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W ramach Programu „Maluch+” 2021, Miasto Płock złożyło ofertę o dofinansowanie utworzenia 57 miejsc w miejskim żłobku. Oferta została złożona w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie, tj. 15 października 2020 r. Jednostka kontrolowana złożyła ofertę w ramach modułu 1b – przewidzianego dla jednostek samorządu terytorialnego, a dotyczącego dofinansowania utworzenia nowych miejsc opieki i funkcjonowania nowo utworzonych miejsc²⁷, gdzie na dzień składania oferty konkursowej funkcjonowały żłobki lub kluby dziecięce. Oferta konkursowa została prawidłowo złożona, w tym podpisana przez osoby do tego uprawnione, na formularzu stanowiącym załącznik nr 1b do Programu „Maluch+” 2021. Zgodnie z Programem do formularza ofertowego konkursu dołączono wszystkie wymagane załączniki, tj.: opis planowanego zadania, kalkulację wydatków oraz uchwały w sprawie „Płockiego Bonu żłobkowego”.

Przedmiotem oferty była inwestycja obejmująca powstanie 57 miejsc w budowanym żłobku miejskim nr 1. Złożona oferta dotyczyła również zapewnienia bieżącego funkcjonowania powstałego żłobka w okresie od 1 września 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. W ramach zadania nie planowano tworzenia miejsc opieki dla dzieci z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z ofertą wysokość wnioskowanego dofinansowania wynosiła 1 672 tys. zł na tworzenie miejsc oraz 18,2 tys. na funkcjonowanie miejsc, łącznie 1 690 tys. zł

Zgodnie z założeniami Programu „Maluch+” 2021²⁸ był on adresowany, m.in. do jednostek samorządu terytorialnego, w których istniała potrzeba

²⁷ Dofinansowanie na tworzenie było przewidziane w wysokości: nie więcej niż 33 000 zł na jedno nowe miejsce opieki w żłobku lub klubie dziecięcym; nie więcej niż 5 000 zł na jedno nowe miejsce u dziennego opiekuna. W przypadku wydatków na funkcjonowanie nowych miejsc opieki kwota dofinansowania została określona przez MRiPS na etapie rozstrzygnięcia konkursu.

²⁸ Pkt 3.1.1. Programu.

utrzymania i rozwoju instytucji opieki nad małymi dziećmi, ze względu na niezaspokojone potrzeby społeczności lokalnych.

(akta kontroli str.1264- 1306)

2.2. Wyniki konkursu z podziałem na beneficjentów zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej MRiPS 24 listopada 2020 r. Wysokość przyznanego dofinansowania wyniosła 1 672 tys. zł. Miasto Płock w terminie wskazanym w Programie, tj. 1 grudnia 2020 r., złożyło do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego²⁹ prawidłowo wypełnione: oświadczenie o przyjęciu dotacji, odpowiednie dla modułu i przyznanego źródła finansowania, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 13 do Programu „Maluch+” 2021; oświadczenie o kompletności, poprawności i aktualności danych zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych oraz danych zawartych w wykazie dziennych opiekunów, odnoszących się do wszystkich żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów znajdujących się na terenie Miasta.

Natomiast 15 stycznia 2021 r. MRiPS upubliczniło komunikat w sprawie wyników konkursu Programu „Maluch+” 2021 w zakresie dofinansowania funkcjonowania miejsc opieki. Jednostka kontrolowana ponownie złożyła 20 stycznia 2021 r., tj. w wymaganym terminie, prawidłowo wypełnione oświadczenie o przyjęciu dotacji z budżetu państwa na kwotę 1 690,3 tys. zł w tym: 1 672 tys. zł na inwestycje a 18,2 tys. zł na bieżące funkcjonowanie. Oświadczenia każdorazowo zostały podpisane przez osoby do tego uprawnione. W związku ze złożonym przez Urząd kosztorysem, MUW prowadził postępowanie wyjaśniające, dotyczące refundacji w ramach otrzymanego dofinansowania rekompensaty inwestycyjnej spółce miejskiej w związku z powierzeniem jej zadania utworzenia miejsc opieki w żłobku. Ponieważ Urząd nie przedłożył żadnych dokumentów uszczegóławiających przepływ środków pieniężnych i dowodów księgowych pomiędzy Urzędem a spółką, MUW wystąpił do Urzędu o uaktualnienie dokumentów niezbędnych do zawarcia umowy poprzez pomniejszenie dofinansowania o wydatki niekwalifikowalne.

(akta kontroli str. 1307-1334)

Po zaakceptowaniu przez MUW dokumentacji niezbędnej do zawarcia umowy³⁰, 15 grudnia 2021 r. Urząd podpisał w terminie wskazanym przez Wojewodę Mazowieckiego umowę nr M1b/4/8/2021³¹ w sprawie przekazania dofinansowania na utworzenia 57 miejsc w żłobku oraz zapewnienie funkcjonowania nowych miejsc opieki. Termin realizacji zadania publicznego i poniesienie na jego realizację wydatków ustalono od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. Wojewoda Mazowiecki zobowiązał się do przekazania na realizację zadania publicznego środki finansowe w wysokości 873,2 tys. zł, w tym: 855 tys. zł na wydatki majątkowe oraz 18,2 tys. zł na wydatki bieżące. Wskazane w umowie środki finansowe zostały przekazane na wyodrębniony rachunek bankowy Urzędu 20 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1535 -1550)

2.3. Urząd 12 czerwca 2020 r. zawarł z Inwestycje Miejskie Spółka z Ograniczoną Odpowiedzialnością³² umowę powierzenia wykonania zadania własnego, tj. wybudowanie obiektu, udostępnienie do korzystania

²⁹ Dalej: MUW.

³⁰ Wojewoda Mazowiecki nie wymagał od Urzędu wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o którym mowa w pkt 6.2.11. Programu „Maluch+” 2021.

³¹ Dalej: umowa.

³² Dalej: Spółka Miejska.

objektu po jego wybudowaniu oraz utrzymanie techniczne obiektu. W ramach tego powierzenia Spółka Miejska miała wybudować budynek mieszkalny wraz ze żłobkiem. Inwestycja powstała ze środków Miasta Płocka.

Ostatecznie przyznano środki w wysokości 873,2 tys. zł, w tym 855 tys. zł na tworzenie miejsc oraz 18,2 tys. zł na bieżące funkcjonowanie.

W ramach realizacji zadania przeprowadzono postępowanie na dostawę mebli i wyposażenia dla Żłobka Miejskiego nr 1 w Płocku realizowaną w ramach zadania pn.: „Przeniesienie Żłobka Miejskiego nr 1 w Płocku do nowej siedziby celem zwiększenia dostępności miejsc opieki oraz podwyższenia standardów opieki w placówce i zapewnienie funkcjonowania nowo utworzonych miejsc”³³. Postępowanie zostało zrealizowane zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³⁴. Zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia publicznego, a wartość zamówienia została oszacowana w sposób prawidłowy, z należytą starannością.

(akta kontroli str.1644-1648)

Miasto Płock wykonało zadanie publiczne zgodnie z ofertą, postanowieniami umowy oraz Programem „Maluch+” 2021. Realizacja działań została w wiarygodny sposób udokumentowana oraz potwierdzona w dokumentacji finansowo-księgowej, a także wykazana w sprawozdaniu z realizacji zadania. Wydatki na utworzenie miejsc były ponoszone zgodnie z Programem „Maluch+” 2021 do dnia wpisu instytucji do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, tj. 31 sierpnia 2021 r. Łączna kwota wydatkowana na realizację zadania określonego umową wynosiła: 486 tys. zł. w tym: 468 tys. zł z przeznaczeniem na utworzenie 57 nowych miejsc instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, a także 18 tys. zł z przeznaczeniem na zapewnienie funkcjonowania utworzonych miejsc opieki. Jednostka kontrolowana zapewniła wkład własny w postaci środków finansowych w wysokości 2 703 tys. zł, które zostały przeznaczone na pokrycie wydatków kwalifikowalnych, zgodnie z pkt 5.2.3. Programu „Maluch+” 2021. Tym samym Urząd zachował procentowy udział otrzymanej dotacji w całkowitych kosztach realizacji zadania, określony w zawartej umowie³⁵. Urząd nie wykorzystał otrzymanej dotacji w pełnej wysokości i dokonał zwrotu dotacji w kwocie 386 968,44 zł w zakresie tworzenia miejsc. Prezydent wyjaśnił, że spowodowane to było faktem, iż w czasie podpisywania umowy i przedkładania ostatecznych dokumentów w grudniu 2021 r. trwały jeszcze ostateczne dostawy. Miasto ze względu na grudniowy termin podpisania umowy Urząd otrzymał zgodę Wojewody na przesunięcie terminu wydatkowania środków do końca grudnia.

(akta kontroli str.1660 -1696)

Kontroli poddano dokumenty księgowe w wysokości 127 972,72³⁶, stanowiące 26% kosztów poniesionych w związku z wydatkami bieżącymi w celu utworzenia miejsc opieki.

Urząd prowadził wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową oraz ewidencję księgową zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi

³³ Postępowanie: WZP.271.1.45.2021.JM.

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

³⁵ Umowa § 1 ust. 13.

³⁶ Kontroli poddano: fakturę VAT (S) FS-67/08/2021 /RM; fakturę VAT (S) FS-67/08/2021 /RM; fakturę VAT 1988/08/21; fakturę F NR F/001/27/09/21/MW; fakturę VAT FS132/2021; fakturę 203/21; fakturę VAT (S) FS-67/08/2021/RM; fakturę VAT ES/132/2921; fakturę VAT ES/132/2921; fakturę 37/2021.

z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁷, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

Opisy na dokumentach księgowych dotyczących zrealizowanego zadania na bieżące funkcjonowanie Miejskiego Żłobka nr 1 nie zostały sporządzone zgodnie z postanowieniami umowy, tj. § 2 ust. 8. Urząd sfinansował zakup dwóch ekspresów do kawy na łączną kwotę 5147,55 zł, z czego 3335,61 zł pochodziło ze środków dotacji, mimo że wydatek ten nie był związany z tworzeniem nowych miejsc opieki w rozumieniu pkt 5.3.1. Programu „Maluch+” 2021 i uzasadniony w świetle celu określonego w pkt. 5.2. tego Programu. Szczegółowe opisy znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.1697-1987)

Urząd wypełnił obowiązek informacyjny w związku z otrzymaniem dofinansowania w ramach Programu „Maluch+” 2021.

Na terenie zrealizowanej inwestycji, zgodnie ze stanem na 16 czerwca 2023 r., w ramach przeprowadzonych oględzin obiektu znajdowały się dwie tablice informacyjne³⁸. Ponadto na stronie internetowej Urzędu zamieszczono stosowne informacje dotyczące zrealizowanego zadania³⁹.

(akta kontroli str.1263)

2.4. Sprawozdanie z realizacji zadania oraz rozliczenie otrzymanych transz zostały sporządzone zgodnie ze wzorami stanowiącymi załączniki do umowy. Wskazane dokumenty zostały przekazane do MUW zgodnie z terminem wynikającym z umowy⁴⁰.

(akta kontroli str.1660-1690)

Urząd 13 stycznia 2022 r., tj. w terminie wskazanym w umowie zwrócił niewykorzystaną część dotacji w wysokości 386 968,44 zł oraz ustawowe odsetki w kwocie 395,36 zł naliczone od środków zgromadzonych na koncie.

(akta kontroli str.1666-1667)

2.5. Sprawozdanie z trwałości zadania za okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. zostało złożone w terminie wynikającym z umowy. Ww. wszystkie miejsca utworzone z Programu, były wykorzystane. Złożone sprawozdanie zostało pozytywnie zweryfikowane oraz zatwierdzone przez MUW 25 lutego 2022 r.

(akta kontroli str.1691-1696)

2.6. W Urzędzie Wojewoda nie przeprowadzał kontroli realizowanego zadania. Ponadto w okresie objętym kontrolą do Urzędu Mazowieckiego nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji Programu „Maluch+” 2021.

Urząd Miasta przeprowadził w latach objętych kontrolą audyt. Audytowi zostały poddane cztery miejskie żłobki w zakresie systemu kontroli zarządczej w żłobkach⁴¹. Audytor wystawił ocenę pozytywną z uchybieniami, które dotyczyły braków w zapisach statutu i dokumentów jednostek, brak było pełnej informacji na BIP, ponadto w ramach nadzoru nie były prowadzone kontrole w żłobkach.

³⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

³⁸ Tablica informacyjna umieszczona na ogrodzeniu – zawierające: barwy Rzeczypospolitej Polskiej, wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej, informację o dofinansowaniu zadania ze środków budżetu państwa nazwę programu – Program „Maluch+ 2021, a także nazwę zadania – Utworzenie i dofinansowanie miejsc opieki w żłobku.

³⁹ <https://nowy.plock.eu/srodki-z-budzetu-panstwa/>.

⁴⁰ Zgodnie z postanowieniami umowy (§ 6 ust. 1) niewykorzystanie środki dotacji, podlegają zwrotowi w ciągu 15 dni od terminu zakończenia zadania określonego umową, tj. 31 grudnia 2021 r.

⁴¹ Sprawozdanie z audytu wewnętrznego nr 1/2020. System kontroli zarządczej w żłobkach.

(akta kontroli str.1148-1157, 1165.)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 55 dokumentów księgowych poddanych badaniu, cztery z nich (listy płac) nie zawierały opisu zgodnego z § 2 ust. 8 umowy, tj. nie posiadały zapisów na dowodach księgowych dotyczących „sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym”, „sprawdzenia pod względem merytoryczny” oraz wskazania terminu i sposobu dokonania zapłaty.

Skarbnik Miasta wyjaśnił, że opisy są zgodne z zapisami Polityki Rachunkowości obowiązującej w Zarządzie Jednostek Oświatowych, tj. powinny być opatrzone podpisami osób sporządzającej, osoby sprawdzającej pod względem formalno-rachunkowym, kierownika jednostki w celu zatwierdzenia wypłaty oraz głównego księgowego sprawdzającego pod względem merytorycznym i nie ma potrzeby dodatkowych adnotacji.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Umowa zawarta z Wojewodą Mazowieckim, dotycząca realizacji zadania w ramach Programu „Maluch+”, w sposób precyzyjny wskazywała, jakie elementy opisu powinny zawierać dokumenty księgowe. Podpisanie umowy przez Prezydenta Miasta, przy kontrasygnacie Skarbnika oznacza, że Urząd przyjął na siebie zobowiązania wynikające z realizacji tej umowy, w tym opisywania dokumentów zgodnie z § 2 ust. 8 umowy.

(akta kontroli str.1180-1183, 1844-1987)

2. Urząd sfinansował zakup ponadto dwóch ekspresów do kawy na łączną kwotę 5147,55 zł, z czego 3335,61 zł pochodziło ze środków dotacji a 1811,94 zł z wkładu własnego, mimo że wydatek ten nie był związany z tworzeniem nowych miejsc opieki w rozumieniu pkt 5.3.1. Programu „Maluch+” 2021 i uzasadniony w świetle celu określonego w pkt. 5.2. tego Programu.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że katalog wskazany w Programie nie jest zamknięty i Program nie wskazuje, że to miało być wyposażenie jedynie pomieszczeń dla dzieci i nim służących.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy, wydatkami kwalifikowalnymi były wydatki związane z realizacją zadania, zasadne i efektywne. Ponadto, zgodnie z § 2 ust. 3 umowy, wydatki na tworzenie miejsc mogły dotyczyć wydatków majątkowych lub bieżących, ale związanych z tworzeniem nowych miejsc opieki, a nie doposażaniem stanowisk pracy. Mimo, że katalog wydatków kwalifikowalnych, wskazany w Programie, nie jest katalogiem zamkniętym, to trudno uznać zakup ekspresów do kawy jako wydatek związany z tworzeniem nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3.

(akta kontroli str.10201- 1203, 1776)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Realizacja przez Urząd zadania publicznego pozwoliła uzyskać zakładane efekty dotyczące zwiększenia miejsc opieki nad dziećmi do lat 3. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące braku stosownych adnotacji oraz opisów na dowodach księgowych dotyczących części dotacji na bieżące funkcjonowanie oraz dokonania zakupu, który nie był związany z tworzeniem nowych miejsc opieki i nie był uzasadniony w świetle celu Programu, środkami w części pochodzącymi z dotacji. Urząd prowadził wyodrębnioną ewidencję finansowo-księgową, przestrzegając jednocześnie zasad wykorzystania środków w ramach otrzymanej dotacji, określonych w zawartej umowie, a także w Programie „Maluch+” 2021. W badanym okresie Urząd prawidłowo

wykonywał obowiązki sprawozdawcze wynikające z zawartej umowy oraz wywiązywał się z obowiązku zachowania trwałości projektu określonego w ww. umowie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Przeprowadzanie działań nadzorczych i kontrolnych zgodnie z ustawą o opiece i planem nadzorczym.
2. Uzupełnienie dokumentacji księgowej o poprawne zapisy dotyczące akceptacji dokumentów księgowych, zgodnie z wymogami określonymi w § 2 ust. 8 umowy.
3. Dokonanie w uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim ponownego rozliczenia dotacji, w zakresie wydatków w kwocie 3335,61 zł poniesionych na zakup ekspresów do kawy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 28 lipca 2023 r.

Kontroler
Anna Kuszczuk
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

/-/

.....
podpis