



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI.410.017.03.2016  
P/16/079

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/079 - Ocena wpływu realizacji programu „MALUCH” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci do lat 3.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2013-2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
<i>Kontroler</i>	Piotr Bulski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/62/2016 z 23 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta i Gminy w Połańcu, ul. Rusczańska 27 28-230 Połaniec (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jacek Tarnowski, Burmistrz Miasta i Gminy Połaniec (dalej: Burmistrz). (dowód: akta kontroli str. 3-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w latach 2014-2016 w gminie Połaniec (dalej: Gmina) podjęto skuteczne działania mające na celu zapewnienie opieki dzieciom w wieku do lat trzech z uwzględnieniem wspierania aktywności zawodowej ich rodziców i opiekunów. W wyniku ww. działań realizowanych w ramach resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch” (dalej: program „Maluch”) utworzono żłobek samorządowy w Połańcu, który mógł w 2016 r. zapewnić miejsca opieki dla 17% najmłodszych dzieci zamieszkałych w Gminie.

Wśród celów określonych w Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Połaniec na lata 2012-2020 założono m.in. uzyskanie poprawy warunków życia, aktywizacji zawodowej mieszkańców oraz umożliwienie osobom pracującym korzystania z usług publicznych, w szczególności zapewnienie instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. Poprawa aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci, godzenie życia zawodowego i rodzinnego oraz wspieranie osób w powrocie na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dziecka wskazano także jako jeden z rezultatów realizowanego przez Gminę programu „Maluch”. W Urzędzie nie określono sposobu monitorowania tych efektów, nie sporządzono także sformalizowanej diagnozy zapotrzebowania na miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.

W badanym okresie w Gminie stworzono warunki sprzyjające poprawie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci poprzez zapewnienie pełnej dostępności miejsc opieki (nawet dla dzieci spoza gminy) oraz niskiej odpłatności za tę opiekę. Dotacje celowe z budżetu państwa, wydatkowane na dzień 31 sierpnia 2016 r. w kwocie 1.672,4 tys. zł, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, umożliwiając (przy udziale środków własnych Gminy) utworzenie w 2014 r. 40 miejsc opieki dla dzieci, a w 2016 r. zwiększenie ich do 65. Realizacja tego zadania umożliwiła większości rodzicom, których dzieci korzystały z opieki w żłobku

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej 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.

kontynuowanie lub powrót do pracy po urodzeniu lub wychowaniu dzieci, a 24 rodzicom – 53% wszystkich którzy w latach 2014-2016 byli zarejestrowani jako osoby bezrobotne – na podjęcie aktywności zawodowej.

W badanym okresie Urząd prawidłowo realizował obowiązki sprawozdawcze wynikające z zawartych umów z wojewodą świętokrzyskim oraz wywiązywał się z zachowania trwałości projektu określonego ww. umowach. Nieprawidłowość polegająca na braku w okresie od dnia 9 grudnia 2014 r. do dnia 25 sierpnia 2016 r. uchwały Rady Miejskiej dotyczącej planu nadzoru nad żłobkiem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech miała charakter formalny.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Określanie potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc w instytucjach opieki na dziećmi w wieku do lat trzech z uwzględnieniem wspierania aktywności zawodowej rodziców i opiekunów**

Opis stanu faktycznego

1. Zagadnienia związane ze wsparciem rodzin, w tym w zakresie opieki nad dziećmi, zostały uwzględnione w następujących dokumentach strategicznych przyjętych w kontrolowanym okresie uchwałami Rady Miejskiej w Połańcu:

- Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Połaniec na lata 2012-2020<sup>2</sup>,
  - Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Połaniec na lata 2007-2014 (Strategia na lata 2007-2014)<sup>3</sup>,
  - Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Połaniec na lata 2015-2020 (Strategia na lata 2015-2020)<sup>4</sup>,
  - Program Wspierania Rodziny dla Miasta i Gminy Połaniec na lata 2013-2015<sup>5</sup>,
  - Program Wspierania Rodziny dla Miasta i Gminy Połaniec na lata 2016-2018<sup>6</sup>,
- Dokumenty te zostały umieszczone w BIP Gminy niezwłocznie po przyjęciu uchwały przez Radę Miejską w Połańcu.

(dowód: akta kontroli str. 75, 151, 214, 313, 329, 376-380)

W Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Połaniec na lata 2012-2020, wskazano m.in. na skupienie rynku pracy wokół Elektrowni Połaniec oraz spółek zależnych, zatrudnienie większości mieszkańców w przemyśle energetycznym, niewielki wzrost liczby podmiotów gospodarczych, niski udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, spadek liczby osób bezrobotnych w okresie 2003-2010, widoczne zmiany w strukturze wiekowej ludności, tj. starzenie się społeczeństwa oraz małą aktywność lokalnej społeczności. W analizie SWOT jako mocne strony podano m.in. wysokie dochody własne Gminy, niski poziom bezrobocia oraz lekko wzrostową liczbę urodzeń, jako słabą stronę – brak żłobka, jako szansę – tworzenie satysfakcjonujących warunków do życia i inwestowania, a jako zagrożenie – migrację młodych i wykształconych ludzi do dużych ośrodków miejskich. Na tej podstawie sformułowano dwa cele strategiczne: wzrost liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność na terenie Gminy oraz wzrost liczby mieszkańców Gminy. Jednym z celów operacyjnych odnoszących się do realizacji wzrostu liczby mieszkańców było umożliwienie osobom pracującym korzystania z usług

<sup>2</sup> Uchwała nr XLVI/307/13 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 26 września 2013 r.

<sup>3</sup> Uchwała nr XI/51/07 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 28 czerwca 2007 r.

<sup>4</sup> Uchwała nr V/22/2015 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 29 stycznia 2015 r.

<sup>5</sup> Uchwała nr XL/260/13 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 20 marca 2013 r.

<sup>6</sup> Uchwała nr XIX/2124/2016 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 27 stycznia 2016 r.

publicznych dostosowanych do ich potrzeb i możliwości, w szczególności uruchomienie żłobka przy ewentualnym zapotrzebowaniu na tego rodzaju usługę. Koszt zadań służących realizacji ww. celu w latach 2012-2020 został oszacowany na 3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 77-118)

W Strategii na lata 2007-2014, sporządzona analiza SWOT oraz plan działania w obszarach z zakresu aktywizacji społecznej i przeciwdziałania bezrobociu oraz pomocy społecznej i polityce prorodzinnej nie odnosiły się do kwestii opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w powiązaniu ze wspieraniem aktywności zawodowej rodziców i opiekunów. W Strategii na lata 2015-2020, jako szanse w analizie SWOT wymieniono m.in. satysfakcjonujące warunki do życia i inwestowania oraz aktywizację zawodową i społeczną mieszkańców, a jako jedną z mocnych stron Gminy wskazano żłobek w Połańcu. W zakresie działań określonych w tym dokumencie, mających na celu zapobieganie bezrobociu i łagodzenie jego skutków oraz doskonalenie systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, nie uwzględniono kwestii opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w powiązaniu ze wspieraniem aktywności zawodowej rodziców i opiekunów.

(dowód: akta kontroli str. 151-212, 215-268)

Celem Programów Wspierania Rodziny dla Miasta i Gminy Połaniec była pomoc rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Zapisy ww. programów nie odnosiły się do zadań wynikających z ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 314-326, 330-346)

W sprawozdaniach z realizacji powyższych strategii i programów nie odnoszono się do zadań instytucji świadczących opiekę nad dziećmi w wieku do lat trzech.

(dowód: akta kontroli str. 121-144, 270-310, 348-375)

Z wyjaśnienia Burmistrza wynika, że w Strategii na lata 2012-2020 zawarto ogólne dane oraz określono założone cele strategiczne i operacyjne. Priorytetem było uzyskanie spójności działań z potrzebami dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, dlatego brak żłobka ujęto w ww. strategii jako słabą stronę Gminy, nie określono natomiast mierników służących monitorowaniu i ocenie zapewnienia opieki instytucjonalnej dzieciom.

Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Połaniec, ukierunkowane na osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, do kwestii opieki nad dziećmi do lat trzech odnoszą się dopiero od chwili powstania żłobka. Programy Wspierania Rodziny dla Miasta i Gminy Połaniec opracowano natomiast w celu udzielania wsparcia osobom korzystającym z pomocy społecznej oraz rodzinom z grup szczególnego ryzyka.

W czerwcu 2016 r. Urząd zlecił opracowanie dokumentu pn. Kompleksowy Plan Rozwoju Szkół, Przedszkoli i Żłobków Miasta i Gminy Połaniec na lata 2016-2023. W ramach ww. opracowania ma zostać przeprowadzona diagnoza oraz konsultacje społeczne dotyczące przedmiotowego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 904-907, 909-913)

2. Przystępując do programu „Maluch”, Urząd dysponował aktualnymi danymi demograficznymi. W „Ocenie efektywności inwestycji”, zawartej w programach inwestycji dla dwóch zadań: „Budowa i wyposażenie żłobka w celu zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Gminie Połaniec”, zrealizowanego w 2014 r. (dwa oddziały po 20 dzieci) oraz „Rozbudowa i wyposażenie żłobka w celu zapewnienia opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Gminie Połaniec”,

---

<sup>7</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 157.

zrealizowanego w 2016 r. (dodatkowy oddział dla 25 dzieci<sup>8</sup>), zapisano m.in.: budowa – a następnie rozbudowa – placówki zapewni dzieciom w wieku do lat trzech doskonałe warunki w celu przeprowadzania programów wychowawczo-dydaktycznych do czasu osiągnięcia poziomu rozwoju i umiejętności niezbędnych do edukacji przedszkolnej, przyczyni się do wzrostu świadomości społeczności lokalnej o istotnym znaczeniu edukacji elementarnej oraz budowy systemu opieki i edukacji na terenie Gminy. Umożliwi ponadto rodzicom i opiekunom podjęcie aktywności zawodowej, przyczyni się do zwiększenia wskaźnika zatrudnienia i zmniejszania grupy osób zagrożonych ubóstwem. Jako ważny efekt społeczno-ekonomiczny podano efektywne godzenie życia zawodowego i rodzinnego oraz wspieranie osób w powrocie na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i wychowaniem dziecka. W wyniku realizacji inwestycji miała ulec zmniejszeniu fluktuacja pracowników w zakładach pracy z terenu Gminy z tytułu sprawowanej opieki nad dzieckiem.

(dowód: akta kontroli str. 539-540, 609-617, 821-826)

W Gminie nie przeprowadzono sformalizowanej diagnozy zapotrzebowania na liczbę miejsc opieki instytucjonalnej w Gminie oraz nie określono mierników (w tym ich wartości docelowych) i mechanizmów kontrolnych służących monitorowaniu i ocenie programu „Maluch” w odniesieniu do poprawy aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci.

Z wyjaśnienia Burmistrza wynika, że Gmina jest na tyle mała, że potrzeby rodziców dzieci do lat trzech można oszacować, wykorzystując w tym celu informacje uzyskane w bezpośrednich rozmowach przeprowadzonych z ww. osobami przez Burmistrza oraz dyrekcję i nauczycieli z przedszkola. W Urzędzie nie prowadzono statystyk w tym zakresie. Ponadto formalny dokument diagnozy, w którym określono by mierniki i mechanizmy kontroli dotyczące badania aktywności rodziców dzieci do lat trzech nie powstał, gdyż nie był wymagany przy staraniu się o pozyskanie dotacji w ramach programu „Maluch”.

W badanym okresie żłobek w większości<sup>9</sup> zapewniał realizację zapotrzebowania na instytucjonalną opiekę nad dziećmi w Gminie przy pełnym wykorzystaniu istniejących miejsc. W badanym okresie opieką w żłobku objęto także pięcioro dzieci zamieszkałych w innych gminach<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. . 541-547, 609-617, 821-826, 885-889)

3. Liczba mieszkańców Gminy na dzień 30 czerwca 2016 r. wynosiła 12.003 osób, z czego 380 stanowiły dzieci w wieku do lat trzech. W odniesieniu do 31 grudnia 2012 r. nastąpił spadek liczby mieszkańców o 111, w tym o pięć dzieci w wieku do lat trzech<sup>11</sup>. W kontrolowanym okresie na terenie Gminy funkcjonował jeden żłobek samorządowy o nazwie „Kraina Malucha” utworzony na mocy uchwały nr LVIII/375/14 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 12 czerwca 2014 r. Nie działały inne instytucje świadczące usługi z zakresu opieki na dziećmi w tej grupie wiekowej.

(dowód: akta kontroli str. 381-382, 389-404, 461)

4. W sprawozdaniach z realizacji Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Połaniec 2012-2020 podano, że na koniec 2013 r. udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wynosił w Gminie 7,8%, a liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON – 783, a na koniec 2014 r. –

<sup>8</sup> Oddział ten rozpoczął funkcjonowanie od 1 września 2016 r.

<sup>9</sup> Na koniec I półrocza 2015 r. i I półrocza 2016 r. oczekiwano na miejsce w żłobku od 5 do 8 dzieci.

<sup>10</sup> Od stycznia do sierpnia 2015 r. – dwoje dzieci (po jednym z gmin Łubnice i Osiek), a od września 2015 r. do sierpnia 2016 r. – czworo (jedno z gminy Łubnice i troje z gminy Osiek).

<sup>11</sup> Urząd nie dysponował danymi o liczbie rodzin z dziećmi do lat trzech ze względu na brak funkcjonalności w systemie informatycznym umożliwiającej wygenerowanie odpowiednich danych.

odpowiednio – 5,7% i 793 podmioty<sup>12</sup>. Urząd nie dysponował danymi dotyczącymi liczby miejsc pracy, które powstały na terenie Gminy w kontrolowanym okresie

(dowód: akta kontroli str. 126-127, 138-139, 145, 906)

Zgodnie z informacją uzyskaną z PUP, na dzień 30 czerwca 2016 r. było zarejestrowanych 530 osób bezrobotnych z terenu Gminy. W stosunku do 31 grudnia 2012 r. ich liczba zmniejszyła się o 134. W latach 2013-2016 (do 30 czerwca) średniorocznie 542 bezrobotnych podejmowało pracę stałą, 110 – staż, 95 – prace interwencyjne, a 29 – pracę sezonową.

(dowód: akta kontroli str. 919)

5. W celu promocji opiekunów dziennych, o których mowa w art. 36-47 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, tj. osób fizycznych sprawujących opiekę nad maksymalnie pięcioro dzieci od 20 tygodnia życia, zatrudnianych przez Gminę na podstawie umowy o świadczenie usług, na stronie internetowej Urzędu zamieszczono plakat promujący instytucję dziennego opiekuna wraz z przekierowaniem na stronę Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS), prezentującej formy opieki nad dziećmi do lat trzech<sup>13</sup>. Burmistrz nie ogłaszał konkursów ofert w celu wyboru dziennych opiekunów.

(dowód: akta kontroli str. 890-895)

Burmistrz wyjaśnił, że działania w zakresie promocji opiekunów dziennych były prowadzone poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu informacji otrzymanej w dniu 10 stycznia 2012 r. z Wydziału Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (dalej: ŚUW) dotyczącej powyższych kwestii. Ponadto, na spotkaniach z mieszkańcami w poszczególnych sołectwach i osiedlach, które odbywają się zazwyczaj dwa razy w roku, Burmistrz przeprowadzał rozeznanie w zakresie potrzeb dotyczących opieki nad małymi dziećmi. Brak uwag i spostrzeżeń mieszkańców wskazywał na wystarczającą ofertę dla dzieci w każdym wieku, dlatego instytucja dziennego opiekuna nie była brana pod uwagę jako występująca potrzeba do zaspokojenia.

(dowód: akta kontroli str. 885-889)

6. W Urzędzie nie dokumentowano działań informacyjnych w zakresie działalności „legalnych” nian, o których mowa w art. 50-53 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, tj. osób fizycznych sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia na podstawie umów o świadczenie usług, do których zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia (dalej: umowa uaktywniająca).

Z wyjaśnienia Burmistrza wynika, że informacje na powyższy temat były przekazywane na spotkaniach z rodzicami dzieci uczęszczających do przedszkoli na terenie Gminy. Burmistrz nie występował do ZUS o dane z zakresu podpisanych umów uaktywniających i liczby dzieci objętych opieką przez „legalne” nianie.

Zgodnie z informacją uzyskaną z ZUS, w latach 2014-2016 (do 30 czerwca), płatnicy z terenu Gminy Połaniec nie dokonywali zgłoszeń do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego z tytułu sprawowania opieki nad dziećmi na podstawie umowy uaktywniającej.

(dowód: akta kontroli str. 890-895, 885-889, 930)

7. W Urzędzie podejmowano szereg działań promocyjno-informacyjnych służących rozpropagowaniu działalności żłobka w Połańcu, utworzonego w wyniku realizacji programu „Maluch”. W okresie od marca do listopada 2014 r. Burmistrz przeprowadził 14 spotkań z mieszkańcami Gminy, w trakcie których przedstawił

<sup>12</sup> Na dzień kontroli w Urzędzie nie sporządzono sprawozdania za 2015 r. ze względu na oczekiwanie na publikację przez GUS niezbędnych danych.

<sup>13</sup> <http://portal.polaniec.eu>

informacje związane z planowanymi inwestycjami, w szczególności na temat budowy i wyposażenia żłobka<sup>14</sup>. Na stronie internetowej Urzędu regularnie prezentowano informacje związane z postępowaniem prac inwestycyjnych przy budowie żłobka oraz prowadzeniem do niego rekrutacji<sup>15</sup>. Artykuły o powyższej tematyce publikowano ponadto w piśmie Rady Miejskiej w Połańcu „Merkuriusz Połaniecki”<sup>16</sup> oraz w lokalnej gazecie „Echo Dnia”<sup>17</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 462-537)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W gminnych dokumentach strategicznych założono m.in. uzyskanie poprawy warunków życia, aktywizacji zawodowej mieszkańców oraz umożliwienie osobom pracującym korzystania z usług publicznych, w szczególności zapewnienie instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. Mimo niesporządzenia sformalizowanej diagnozy zapotrzebowania na miejsca opieki instytucjonalnej w Gminie, zapewniono w badanym okresie pełną dostępność i wykorzystanie miejsc w żłobku, co mogło sprzyjać poprawie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci. W Urzędzie podejmowano ponadto szereg działań promocyjno-informacyjnych służących rozpropagowaniu działalności żłobka, utworzonego w wyniku realizacji programu „Maluch”.

## **2. Realizacja poszczególnych edycji programu „MALUCH”, z uwzględnieniem wspierania aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci**

Opis stanu  
faktycznego

1. W celu utworzenia i rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech, w latach 2014-2016 Gmina wzięła udział w czterech konkursach organizowanych przez MRPiPS w ramach programu „Maluch”, tj. w 2014 r. (moduł 1), w 2015 r. (moduł 2) oraz dwóch konkursach w 2016 r. (moduł 1 i 2). Powyższe działania skutkowały zawarciem z wojewodą świętokrzyskim czterech umów, na podstawie których przyznano Gminie dotacje celowe z budżetu państwa w łącznej kwocie 2.088,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 562-578, 692-700, 738-759, 792-812)

W dniu 26 sierpnia 2014 r.<sup>18</sup> zawarto umowę w sprawie dofinansowania zadania polegającego na budowie i wyposażeniu nowego, dwuoddziałowego (40 miejsc) żłobka publicznego z niezbędną infrastrukturą techniczną oraz zapewnieniu mu funkcjonowania. Zgodnie z zapisami umowy, całkowity koszt realizacji zadania ustalono w kwocie 1.892,8 tys. zł. Za podstawę wyliczenia wysokości dofinansowania przyjęto koszt kwalifikowany inwestycji, określony na 1.833,0 tys.<sup>19</sup>, z czego dotacja wyniosła 1.462,4 tys. zł (1.432,0 tys. zł przeznaczono na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych Gminy, a 30,4 tys. zł – zadań bieżących Gminy), a środki własne Gminy – 370,6 tys. zł. Termin realizacji określono od 24 czerwca do 31 grudnia 2014 r.

W dniu 12 maja 2015 r. zawarto umowę w sprawie dofinansowania zadania polegającego na zapewnieniu funkcjonowania 40 miejsc w żłobku. Całkowity koszt

<sup>14</sup> W miejscowościach: Połaniec (trzy spotkania), Wymysłów, Dzieci Nowe, Kamieniec, Brzozowa, Zrębin, Maśnik, Rybitwy, Ruszczka, Rudniki, Ruszczka Kępa, Tursko Małe.

<sup>15</sup> Artykuły opublikowano na stronie <http://portal.polaniec.eu> w okresie od czerwca 2014 r. do sierpnia 2016 r.

<sup>16</sup> W wydaniach z czerwca 2015 r. i czerwca 2016 r.

<sup>17</sup> Artykuły zamieszczono na stronie [www.echodnia.eu](http://www.echodnia.eu) w dniach: 5 listopada 2013 r., 27 czerwca 2014 r., 20 września 2014 r., 13 stycznia 2015 r., 21 grudnia 2015 r. i 16 marca 2016 r.

<sup>18</sup> Do umowy podpisano trzy aneksy: 3 października, 10 listopada i 18 grudnia 2014 r.

<sup>19</sup> Różnica między całkowitym a kwalifikowanym kosztem inwestycji w kwocie 59,8 tys. zł dotyczy modernizacji części przylegającego budynku pogotowia ratunkowego.

realizacji zadania ustalono w kwocie 357,5 tys. zł, z czego dotacja wyniosła 156,5 tys. zł, a środki własne Gminy – 201,0 tys. zł. Całość dotacji przeznaczono na realizację zadań bieżących, a termin realizacji ustalono na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

W dniu 26 kwietnia 2016 r. zawarto umowę w sprawie dofinansowania zadania polegającego na zapewnieniu funkcjonowania 40 miejsc w żłobku. Całkowity koszt realizacji zadania ustalono w kwocie 257,6 tys. zł, z czego dotacja wyniosła 100,7 tys. zł, a środki własne Gminy – 157,0 tys. zł. Całość dotacji przeznaczono na realizację zadań bieżących, a termin realizacji ustalono na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. W dniu 21 czerwca 2016 r. zawarto umowę w sprawie dofinansowania zadania polegającego na rozbudowie i wyposażeniu budynku żłobka w celu utworzenia trzeciego oddziału żłobka na dodatkowych 25 miejsc oraz zapewnieniu im funkcjonowania. Całkowity koszt realizacji zadania ustalono w kwocie 586,7 tys. zł, z czego dotacja wyniosła 368,7 tys. zł (328,7 tys. zł przeznaczono na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych, a 40,0 tys. zł – zadań bieżących), a środki własne Gminy – 218,0 tys. zł. Termin realizacji określono od 5 kwietnia do 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 639-650, 701-705, 760-764, 831-836)

Całkowity koszt zadania zrealizowanego zgodnie z umową w 2014 r. wyniósł 1.882,4 tys. zł, z czego 1.454,1 tys. zł (77,2%) sfinansowano z dotacji<sup>20</sup>, a 428,3 tys. zł (22,8%) – ze środków własnych Gminy (425,3 tys. zł w ramach umowy i 3,1 tys. zł poza umową). Koszt utworzenia i utrzymania jednego miejsca w żłobku wyniósł 45,5 tys. zł. W dniu 8 grudnia 2014 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie żłobka, co pozwoliło na objęcie opieką 40 dzieci, zgodnie z umową i ofertą konkursową.

Całkowity koszt zadania zrealizowanego zgodnie z umową w 2015 r. wyniósł 475,6 tys. zł, z czego 156,5 tys. zł (32,9%) sfinansowano z dotacji, a 319,1 tys. zł (67,1%) – ze środków własnych Gminy (196,2 tys. zł w ramach umowy i 122,9 tys. zł poza umową). Koszt utrzymania jednego miejsca w żłobku w 2015 r. wyniósł 11,9 tys. zł, tj. 991 zł na miesiąc. Zgodnie z umową i ofertą konkursową zapewniono opiekę dla 40 dzieci.

Na dzień 31 sierpnia 2016 r. na dwa zadania realizowane w 2016 r. wydatkowano łącznie 385,3 tys. zł, z czego 61,8 tys. zł – z dotacji, a 323,4 tys. zł – ze środków własnych Gminy (116,3 tys. zł w ramach umowy i 207,2 tys. zł poza umową). W dniu 24 sierpnia 2016 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie żłobka, co pozwoliło na objęcie opieką 65 dzieci, zgodnie z podpisanymi umowami i ofertami konkursowymi. Suma dotacji wydatkowanych w latach 2014-2016 (do 31 sierpnia) na realizację zadań z programu „Maluch” wyniosła 1.672,4 tys. zł<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 538-540, 837-846, 877-884)

W dniu 9 grudnia 2014 r. żłobek został wpisany do prowadzonego przez Burmistrza rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzących działalność na terenie Gminy Połaniec, a od 15 grudnia 2014 r. zapewniono w nim opiekę 40 dzieciom. W dniu 9 września 2016 r. dokonano aktualizacji ww. rejestru, związanej ze zwiększeniem do 65 liczby miejsc, którymi dysponował żłobek.

(dowód: akta kontroli str. 390-394)

Zgodnie z § 9 i 11 statutu żłobka<sup>22</sup>, opieka nad dzieckiem jest odpłatna i obejmuje koszty pobytu i wyżywienia. Żłobek czynny jest do 10 godzin dziennie w dni robocze od poniedziałku do piątku. Zgodnie z § 10 statutu, przyjmowanie dzieci do żłobka odbywa się w miarę wolnych miejsc, na podstawie „karty zgłoszenia dziecka do

<sup>20</sup> Niewydatkowaną kwotę dotacją – 8,3 tys. zł – zwrócono ŚUW w dniu 31 grudnia 2014 r.

<sup>21</sup> Z uwzględnieniem zwrotu dotacji z 31 grudnia 2014 r.

<sup>22</sup> Nadanym uchwałą nr LVIII/376/14 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 12 czerwca 2014 r.



żłobka”. Pierwszeństwo w przyjęciu mają dzieci: wychowywane samotnie przez pracujących matkę lub ojca, jednego lub dwojga pracujących rodziców niepełnosprawnych oraz obojga pracujących rodziców. Odmowa przyjęcia może nastąpić w sytuacji braku miejsca w żłobku.

Na podstawie § 2-5 uchwały nr II/4/2014 Rady Miejskiej w Połańcu z dnia 1 grudnia 2014 r., opłatę za pobyt dziecka w wymiarze do 10 godzin dziennie ustalono w wysokości 1,00 zł za każdą rozpoczętą godzinę pobytu zadeklarowaną przez rodzica (opiekuna prawnego). Opłatę za pobyt obniżono o: 10%– w przypadku dziecka, którego rodzicom przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego, 50% – za drugie dziecko w przypadku, gdy do żłobka uczęszcza więcej niż jedno dziecko z rodziny. Z opłaty za pobyt zwolniono w przypadku uczęszczania do żłobka trzeciego dziecka z rodziny oraz w przypadku posiadania przez dziecko orzeczenia o niepełnosprawności. Maksymalną wysokość opłaty za dzienne wyżywienie ustalono w kwocie 5,50 zł. W przypadku nieobecności dziecka, powyższe opłaty podlegały proporcjonalnemu zmniejszeniu (za każdy dzień).

(dowód: akta kontroli str. 383-389)

Zgodnie z zapisami art. 64 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Urząd sporządzał i terminowo przekazywał do ŚUW półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech. Ze sprawozdań sporządzonych za II półrocze 2014 r., I i II półrocze 2015 r. oraz I półrocze 2016 r. wynika, że:

- liczba osób zatrudnionych w żłobku na ostatni dzień okresu sprawozdawczego dalej: okres) wynosiła od 12 do 20, w tym: od pięciu do siedmiu opiekunów i jedna lub dwie osoby na stanowisku pielęgniarki lub położnej,
- dzienny czas pracy żłobka wynosił od siedmiu do 10 godzin,
- przeciętne koszty związane z pobytem dziecka w żłobku wynosiły w kolejnych okresach odpowiednio: 767 zł<sup>23</sup>, 5.612 zł, tj. 935 zł na miesięcznie, 6.279 zł, tj. 1.047 zł miesięcznie i 7.174 zł, tj. 1.196 zł miesięcznie,
- przeciętna liczba dzieci uczęszczających do żłobka w kolejnych okresie wynosiła odpowiednio: 13, 17, 25, 29,
- niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobku na ostatni dzień okresu wynosiło odpowiednio: 5, 0, 8, 0.

Burmistrz wyjaśnił, że liczba opiekunek była zgodna z obowiązującymi przepisami: w dwóch grupach zatrudniono po trzy opiekunki, w nowopowstałej – cztery. W placówce zatrudniona jest również położna<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 405-407, 433-460, 901-907)

W okresie od 15 grudnia 2014 r. do 31 sierpnia 2016 r. do żłobka uczęszczało łącznie 92 dzieci, z których pięcioro zamieszkiwało w gminach Łubnice i Osiek<sup>25</sup>.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina nie przejęła od innych gmin obowiązku z zakresu opieki nad dziećmi do lat trzech, a jedynie umożliwiła pojedynczym dzieciom korzystanie ze żłobka w miarę wolnych miejsc. Gmina nie zawierała porozumień regulujących zasady rozliczeń finansowych w zakresie utrzymania dzieci w żłobku, a gminy nie refundowały powyższych kosztów. Wojewoda świętokrzyski nie był powiadamiany o fakcie przyjmowania do żłobka dzieci z innych gmin. Celem Gminy było dobro dziecka i wyjście naprzeciw potrzebom rodziców, w tym pracujących na

<sup>23</sup> Żłobek funkcjonował od 15 grudnia 2014 r.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 15 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, jeden opiekun w żłobku może sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci.

<sup>25</sup> Od stycznia do sierpnia 2015 r. – dwoje dzieci (po jednym z gmin Łubnice i Osiek), a od września 2015 r. do sierpnia 2016 r. – czworo (jedno z gminy Łubnice i troje z gminy Osiek).

terenie gminy Połaniec, a zamieszkujących w sąsiednich gminach, gdzie nie mają możliwości skorzystania z tej formy opieki nad dzieckiem do lat trzech.

(dowód: akta kontroli str. 541-547, 885-889)

2. Cele poszczególnych edycji programu „Maluch” zostały osiągnięte przez Gminę zgodnie z zapisami ofert konkursowych i zawartych umów dotacji, tj. w 2014 r. utworzono 40, a w 2016 r. – kolejnych 25 miejsc w żłobku, z zapewnieniem funkcjonowania od momentu utworzenia do dnia kontroli. W Urzędzie nie monitorowano wpływu udziału w programie „Maluch” na aktywizację zawodową rodziców i opiekunów dzieci uczęszczających do żłobka, ani nie prowadzono badań ewaluacyjnych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 538-540)

Z wyjaśnienia Burmistrza wynika, że w okresie od 15 grudnia 2014 r. do 31 sierpnia 2016 r. 15 matek dzieci uczęszczających do żłobka powróciło do pracy po urlopie macierzyńskim (pięć z nich zatrudniono w jednostkach organizacyjnych Gminy), a 13 matek ww. dzieci zdobyło pracę (osiem – w ww. jednostkach). W związku z brakiem szczegółowej diagnozy, w której mogły zostać określone mierniki i mechanizmy kontroli w zakresie oceny wpływu programu „Maluch” na aktywizację zawodową rodziców (opiekunów), nie było możliwe przeprowadzenie monitoringu i ewaluacji.

(dowód: akta kontroli str. 885-889, 899)

Zgodnie z informacją uzyskaną z PUP, dotyczącą losów zawodowych 157 rodziców (opiekunów), których dzieci były w badanym okresie objęte opieką w żłobku, 45 rodziców (opiekunów) było zarejestrowanych jako osoby bezrobotne. Z tej grupy 24 osoby (53%) podjęły aktywność zawodową (rozumianą również jako udział w szkoleniach organizowanych przez PUP) w okresie do trzech miesięcy przed oddaniem dziecka do żłobka lub w trakcie okresu przebywania dziecka w żłobku

(dowód: akta kontroli str. 927-929)

Gmina prawidłowo wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych wynikających z zawartych umów dotacji, terminowo przekazując: sprawozdanie z realizacji zadania w 2014 r. – 21 stycznia 2015 r., z realizacji zadania w 2015 r. – 29 stycznia 2016 r. oraz z trwałości projektu – 29 stycznia 2016 r.<sup>26</sup>

(dowód: akta kontroli str. 639-643, 674-691, 701-726-737)

3. W każdej z czterech umów dotacji zawarto zapis dotyczący okresu trwałości projektu tj. utrzymywania przez Gminę działalności żłobka: w umowach z 26 sierpnia 2014 r. i 12 maja 2015 r. – do 31 grudnia 2016 r., w umowie z 26 kwietnia 2016 r. – do 31 grudnia 2017 r., w umowie z 21 czerwca 2016 r. – do 31 grudnia 2018 r. W badanym okresie Gmina wywiązywała się z powyższego obowiązku, finansując działalność żłobka ze środków własnych oraz środków uzyskiwanych w ramach kolejnych edycji programu „Maluch”.

(dowód: akta kontroli str. 538-540, 639-650, 701-705, 760-764, 831-836)

Burmistrz wyjaśnił, że w przypadku nieotrzymania w kolejnych latach dotacji celowej z budżetu państwa, miejsca opieki utworzone w ramach programu „Maluch” będą utrzymywane ze środków własnych samorządu, ewentualnie zwiększonej odpłatności od rodziców (po podjęciu uchwały przez Radę Miejską). Gmina będzie się również starała o pozyskiwanie środków unijnych na ten cel<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 904-907, 909-913)

<sup>26</sup> Sprawozdanie skorygowano 24 maja 2016 r.

<sup>27</sup> W dniu 30 czerwca 2016 r. Gmina zawarła umowę na opracowanie Kompleksowego Planu Rozwoju Szkół, Przedszkoli i Żłobków Miasta i Gminy Połaniec na lata 2016-2023.

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku uchwały Rady Miejskiej dotyczącej planu nadzoru nad żłobkiem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w okresie od dnia 9 grudnia 2014 r., w którym dokonano wpisu żłobka do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzących działalność na terenie Gminy, do dnia 25 sierpnia 2016 r. w którym ww. plan nadzoru został przyjęty uchwałą nr XXVIII/182/2016 Rady Miejskiej w Połańcu<sup>28</sup>. Było to niezgodne z art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech.

(dowód: akta kontroli str. 395-398)

Burmistrz wyjaśnił, że uchwała w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkiem nie została przygotowana i podjęta bezpośrednio po utworzeniu żłobka przez niedopatrzenie. Jednak z uwagi na to, iż żłobek jest jednostką organizacyjną Gminy, nadzór był prowadzony od momentu powołania jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 904-908)

Zdaniem NIK, wyjaśnienia Burmistrza zasługują na uwzględnienie, ponieważ w § 7 statutu żłobka zapisano, że nadzór nad nim sprawowany jest przez Burmistrza, który w szczególności dokonuje kontroli i oceny działalności tej instytucji. W dniu 31 grudnia 2015 r. – mimo braku planu nadzoru, o którym mowa w art. 55 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech – Skarbnik Miasta i Gminy Połaniec oraz Dyrektor Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Oświaty i Wychowania w Połańcu przeprowadzili kontrolę bieżącą żłobka. Przedmiotem kontroli były następujące zagadnienia: naliczanie opłat za pobyt i wyżywienie dzieci, stan magazynowy żłobka, ewidencja czasu pracy pracowników oraz przegląd budynku pod względem bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci, w tym sposób sprawowania opieki nad dziećmi. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Ponadto, kontrola przeprowadzona przez ŚUW w zakresie realizacji zadania objętego umową dotacji z dnia 26 sierpnia 2014 r. również nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących warunków i jakości opieki świadczonej w żłobku.

(dowód: akta kontroli str. 62-74, 385-386, 896-898)

**Ocena cząstkowa**

W latach 2014-2016 Gmina podjęła skuteczne działania na rzecz utworzenia i funkcjonowania żłobka samorządowego w Połańcu. Środki z dotacji celowych wydankowane w kwocie 1.672,4 tys. zł, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, umożliwiając – przy udziale środków własnych Gminy w kwocie 1.070,9 tys. zł – utworzenie w 2014 r. żłobka zapewniającego opiekę dla 40 dzieci do lat trzech, jego rozbudowę w 2016 r. w celu zwiększenia liczby dzieci objętych opieką do 65 oraz zapewnienie funkcjonowania tej placówki w latach 2014-2016<sup>29</sup>. Realizacja tego zadania umożliwiła większości rodzicom, których dzieci korzystały z opieki w żłobku kontynuowanie lub powrót do pracy po urodzeniu lub wychowaniu dzieci, a 24 rodzicom – 53% wszystkich, którzy w latach 2014-2016 byli zarejestrowani jako osoby bezrobotne – na podjęcie aktywności zawodowej. W badanym okresie Urząd prawidłowo wykonywał obowiązki sprawozdawcze wynikające z zawartych umów z wojewodą świętokrzyskim oraz wywiązywał się z obowiązku zachowania trwałości projektu określonego w ww. umowach. Nieprawidłowość polegająca na braku w okresie od 9 grudnia 2014 r. do 25 sierpnia 2016 r. uchwały Rady Miejskiej dotyczącej planu nadzoru nad żłobkiem w zakresie

<sup>28</sup> Plan nadzoru ma być realizowany w formie kontroli planowanych, przeprowadzanych co najmniej raz w roku, oraz czynności sprawdzających w celu zbadania, czy i w jakim zakresie zrealizowano zalecenia zawarte w protokole nadzoru.

<sup>29</sup> Dane na dzień 31 sierpnia 2016 r.

warunków i jakości świadczonej opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech miała charakter formalny.

#### **IV. Pozostałe informacje i pouczenia**

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>30</sup> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Kielce, dnia 18 października 2016 r.

Kontroler  
Piotr Bulski  
Starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
Wicedyrektor  
Tadeusz Mikołajewicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

---

<sup>30</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.