



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.3.8.2023

Pan
Roman Smogorzewski
Prezydent Miasta Legionowo
Urząd Miasta Legionowo
ul. Piłsudskiego 41
05-120 Legionowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.441.170.2023 z dnia 1 grudnia 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 Legionowo ¹ ul. Piłsudskiego 41, 05-120 Legionowo.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Smogorzewski, Prezydent Miasta Legionowo ² , od 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Wykonywanie zadań ustawowych w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 w stopniu adekwatnym do potrzeb mieszkańców.2. Realizacja Programu „Maluch+” zgodnie z jego założeniami i zawartymi umowami, a także uzyskanie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 z wykorzystaniem dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marcin Grabowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/49/2023 z 13 lipca 2023 r.2. Bartłomiej Ślusarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/50/2023 z 13 lipca 2023 r.

(akta kontroli: tom 1, str. 1-7)

¹ Dalej: Urząd, Beneficjent.

² Dalej: Prezydent.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia wykonywanie przez Urząd zadań ustawowych w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3, jednakże należy zwrócić uwagę na niepełne wykorzystanie miejsc opieki w żłobkach funkcjonujących na terenie Gminy. W każdym roku objętym kontrolą żłobki posiadały wolne miejsca, np. w 2021 r. dostępnych było 356 miejsc, z których wykorzystanych było 297. Pomimo tego, w latach 2020-2022 Urząd zgłaszał niezaspokojone potrzeby: w 2020 r. 143 miejsca, w 2021 r. 160 miejsc, oraz w 2022 r. 158 miejsc, mając świadomość o możliwym braku wiarygodności wskazywanych danych. Dane dotyczące wolnych miejsc opieki w żłobkach, wynikające wprost ze sprawozdań składanych przez Urząd do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego⁵, wskazują natomiast, że liczba miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 w żłobkach była nadmiarowa. Należy dodać, że w Urzędzie nie prowadzono analiz dotyczących zapotrzebowania na takie formy opieki jak: żłobek, klub dziecięcy czy dzienny opiekun.

Udział Gminy w Resortowym programie rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2020⁶, umożliwił utworzenie Filii Żłobka Miejskiego Motylkowy Świat w Legionowie⁷, która zapewniła 64 miejsca opieki nad dziećmi do lat 3. Ogółem, liczba miejsc w żłobkach na terenie Gminy Legionowo zwiększyła się z 342 w 2020 r. do 356 w 2021 r., oraz utrzymała się na tym samym poziomie w 2022 r.

Urząd prawidłowo zrealizował zadania w ramach modułu 1b Programu „Maluch+” 2020 i modułu 2 w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2021⁸, na które otrzymał z MUW m.in. środki z Funduszu Pracy w wysokości 1 600 000 zł, przeznaczone na utworzenie 64 nowych miejsc opieki. Zakres przedmiotowy zadań został zrealizowany zgodnie z kosztorysem jego realizacji oraz harmonogramem zapotrzebowania na środki finansowe. Poniesione koszty spełniały warunki kwalifikowalności, były racjonalne, oraz niezbędne do realizacji zadania. W terminie przedstawiono dokumenty sprawozdawcze oraz zaświadczenie o wpisie do Rejestru Żłobków i Klubów Dziecięcych⁹. Realizacja zadania publicznego pozwoliła uzyskać zakładane efekty w postaci utworzenia nowych miejsc opieki nad dziećmi. Zapewnione zostało funkcjonowanie nowoutworzonych miejsc opieki na poziomie wskazanym w umowie. Należy zauważyć, że przeciętna opłata za pobyt dziecka w żłobku samorządowym wynosiła 478 zł, a opłata w żłobkach prowadzonych przez podmioty niepubliczne wahała się od 1050 zł do kwoty 1400 zł. W ocenie NIK, mogło to stanowić główną przyczynę niewielkiego wzrostu liczby miejsc w żłobkach ogółem w latach 2020-2022 – o zaledwie 14, mimo utworzenia 64 nowych miejsc w ramach Programu, tj. podmioty niepubliczne nie były w stanie utrzymać się na rynku.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. prowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków w odniesieniu do wydatków majątkowych związanych z inwestycją budowy Filii w sposób niezapewniający jej przejrzystość oraz braku dokumentacji potwierdzającej spełnienie obowiązku informacyjnego, w zakresie zamieszczenia informacji o otrzymanym dofinansowaniu na stronie internetowej instytucji opieki.

Ponadto w okresie objętym kontrolą, jeden wpis do rejestru nie został dokonany na podstawie wniosku oraz w odpowiednim terminie, co było niezgodne z art. 28 oraz

⁴ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: MUW.

⁶ Dalej: Program „Maluch+” 2020.

⁷ Dalej: Filia.

⁸ Dalej: Program „Maluch+” 2021.

⁹ Dalej: rejestr.

art. 30a ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁰. Obowiązujące w latach 2020-2022 strategie rozwiązywania problemów społecznych nie odnosiły się w sposób bezpośredni do sytuacji rodzin z dziećmi do lat 3. Prezydent przeprowadzał kontrole podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 działających na terenie Gminy zgodnie z przyjętym planem nadzoru. W jednym przypadku niestarannie zweryfikowano sprawozdanie z działalności żłobka za 2021 r., zawierające dane świadczące o ewentualnej nieprawidłowości, i w konsekwencji nie podjęto ewentualnych czynności nadzorczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ 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. Liczba mieszkańców Gminy Legionowo w latach 2020-2022 miała tendencję spadkową. Według stanów na 31 grudnia, w latach objętych kontrolą, liczba mieszkańców wynosiła: 51 512, 50 920 i 50 517, w tym odpowiednio: 2097, 1948 i 1766 dzieci do lat 3. Udział procentowy dzieci do lat 3 w stosunku do ogółu liczby mieszkańców zmniejszył się z 4% w 2020 roku, do 3,5% w 2022 roku.

W latach 2020-2022 opieką objęto kolejno: 376 (17,9%), 325 (16,6%) i 318 (18%) dzieci do lat 3, w tym w podziale na funkcjonujące w kontrolowanych latach formy opieki, tj.:

- w 2020 r. – 333 dzieci objęto opieką w sześciu żłobkach (na łączną liczbę 342 miejsc) i 43 dzieci objęto opieką w dwóch klubach dziecięcych (na łączną liczbę 43 miejsc);
- w 2021 r. – 297 dzieci objęto opieką w sześciu żłobkach (na łączną liczbę 356 miejsc) i 28 dzieci objęto opieką w jednym klubie dziecięcych (na łączną liczbę 28 miejsc);
- w 2022 r. – 318 dzieci objęto opieką w sześciu żłobkach (na łączną liczbę 356 miejsc).

Na 31 grudnia 2022 r. na terenie Gminy funkcjonowały dwa żłobki samorządowe¹², zapewniające 256 miejsc opieki, a pozostałe instytucje należały do podmiotów niepublicznych świadczących usługi z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3. Łącznie ww. instytucje zapewniały 356 miejsc opieki dla 20,2% dzieci w wieku do lat 3.

W latach objętych kontrolą z rejestru skreślono dwa kluby dziecięce¹³.

(akta kontroli: tom 1, str. 187-194; tom 2, str. 354-359)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie przeprowadzał analiz dotyczących zapotrzebowania na miejsca opieki nad dziećmi do lat 3 na terenie Gminy Legionowo, w tym analiz w zakresie formy organizacji opieki, tj. w formie żłobka, klubu dziecięcego czy dziennego opiekuna. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta Miasta Legionowo¹⁴, wystarczającym było monitorowanie liczby dzieci zameldowanych w wieku do lat 3, oraz monitoring rekrutacji do żłobka i Filii prowadzonych przez Gminę Legionowo, w zakresie przyjęć dzieci.

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

¹¹ 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.

¹² Żłobek Miejski „Motylkowy Świat” w Legionowie oraz Filia.

¹³ Decyzja nr 1/2021, znak: EDU.7330.1.2021; Decyzja nr 1/2022, znak: EDU.7330.4.2022.

¹⁴ Dalej: Zastępca Prezydenta.

Zdaniem NIK, były to działania niewystarczające. Agregowanie danych statystycznych pozwoliło jedynie wykazać fakt zmniejszającej się liczby dzieci do lat 3. Liczba dzieci zapisanych do Żłobka Miejskiego „Motylkowy Świat” w Legionowie¹⁵ oraz należącej do niej Filii deklarowana w sprawozdaniach przekazywanych przez instytucję opieki do Gminy¹⁶ wskazuje, że baza placówek zapewniających opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 jaką dysponował Urząd – była wystarczająca.

(akta kontroli: tom 2, str. 354-359)

W latach 2020-2022 Urząd w rocznych sprawozdaniach z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 wskazał jako niezaspokojone potrzeby następującą liczbę miejsc: 2020 r. – 143, 2021 r. – 160 i 2022 r. – 158.

NIK podkreśla, że dzieci wskazane na listach rezerwowych mogły zostać wskazane kilkukrotnie, z uwagi na fakt, że rodzice zapisywali dzieci rezerwowo do kilku żłobków (w tym niepublicznych/samorządowych). Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że ma świadomość, że te same dzieci mogą być kilkukrotnie wykazywane w poszczególnych sprawozdaniach składanych przez instytucję opieki, jednak nie ma możliwości, uregulowanej prawnie do przeprowadzania szczegółowej weryfikacji danych dotyczących niezaspokojonych potrzeb. Zdaniem NIK, dane o zapotrzebowaniu agregowane przez Urząd w obecny sposób mogą być niewiarygodne.

Prezydent nie odniósł się bezpośrednio do pytania, dlaczego w Żłobku Miejskim i należącym do niego Filii zgłaszano niezaspokojone potrzeby pomimo, że placówki te posiadały wolne miejsca.

(akta kontroli: tom 2, str. 125-132, 354-359)

W latach 2020-2022 na terenie Gminy Legionowo obowiązywały dwie strategie rozwiązywania problemów społecznych. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020¹⁷ oraz Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Legionowo na lata 2021-2026¹⁸.

Strategia 2016-2020 została opracowana przez Zespół do opracowania Strategii Rozwiązywania problemów Społecznych Gminy Legionowo, pod przewodnictwem Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Legionowie¹⁹. Natomiast za przygotowanie Strategii 2021-2026, odpowiedzialny był Zespół do opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Legionowo do roku 2026, pod kierownictwem najpierw Zastępcy Prezydenta, a następnie Sekretarza Miasta Legionowo²⁰.

(akta kontroli: tom 2, str. 157-163, 168-172)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie dysponował innym dokumentem o charakterze strategicznym, w którym uwzględniono sytuację rodzin z małymi dziećmi oraz działania związane z budową/rozbudową systemu opieki nad dziećmi do lat 3.

(akta kontroli: tom 2, str. 157-163, 168-172)

¹⁵ Dalej: Żłobek Miejski.

¹⁶ Sprawozdania RKZ-4 złożone przez Żłobek Miejski za 2021 r. oraz 2022 r.

¹⁷ Dalej: Strategia 2016-2020; przyjęta uchwałą nr XXV/337/206 Rady Miasta Legionowo z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Legionowo na lata 2016-2020.

¹⁸ Dalej: Strategia 2021-2026; przyjęta uchwałą nr XXXIV/509/2021 Rady Miasta Legionowo z dnia 27 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Legionowo na lata 2021-2026.

¹⁹ Zarządzenie nr 79/2014 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Legionowo od 2014 r. do 2020 r. Zarządzenie nr 225/2014 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 17 października 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Legionowo od 2014 r. do 2020 r.

²⁰ Zarządzenie nr 63/2021 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Legionowo do roku 2026. Zarządzenie nr 113/2021 Prezydenta Miasta Legionowo zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Legionowo do roku 2026.

Zarówno w Strategii 2016-2020, jak i w Strategii 2021-2026, w częściach dotyczących diagnozy sytuacji społecznej nie odniesiono się w sposób bezpośredni do sytuacji rodzin z dziećmi do lat 3. Jedynie w Strategii 2021-2026, w części dotyczącej społeczno-gospodarczych uwarunkowań strategii, enumeratywnie wymieniono żłobki niepubliczne na terenie Gminy Legionowo.

W obu Strategiach zawarto prognozę projektowanych zmian, wyznaczono cele strategiczne, a także kierunki niezbędnych działań w celu ich osiągnięcia. Jednak zarówno Strategia 2016-2020, jak i Strategia 2021-2026, nie określały wartości docelowych wskaźników realizacji działań. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 2, str. 168-172)

Ponadto w Strategii 2021-2026 zamieszczono obowiązek sporządzenia corocznego skróconego raportu z jej realizacji na podstawie wskaźników w ramach zaplanowanych działań, w terminie do 31 marca każdego roku – część Monitoring. Do dnia zakończenia kontroli (tj. 23 sierpnia 2023 r.), Urząd sporządził dwa coroczne raporty z realizacji celów w ramach Strategii 2021-2026. W obu raportach przedstawiono rezultaty dla celów operacyjnych Strategii 2021-2026.

(akta kontroli: tom 2, str. 174-294)

W zakresie działalności Urzędu dotyczącej opieki nad dziećmi do lat 3 zaplanowano budowę kolejnej filii należącej do Żłobka Miejskiego. Realizacja tej inwestycji miała być uwarunkowana potrzebami w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 oraz ewentualnymi zmianami w finansowaniu samorządów. Zgodnie z przekazaną dokumentacją, Gminie Legionowo przyznano dofinansowanie w ramach Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2022-2029. Zgodnie z harmonogramem realizacji zadania, w pierwszym kwartale 2024 r. zaplanowano ogłoszenie przetargu na stworzenie dokumentacji projektowej, następnie w drugim kwartale przygotowanie dokumentacji projektowej, a następnie w trzecim kwartale 2024 r. rozpoczęcie prac budowlanych.

(akta kontroli: tom 2, str. 354-366)

1.2. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Legionowo z udziałem środków z Programu „Maluch+” 2020 powstał jeden żłobek²¹ z liczbą 64 miejsc opieki nad dziećmi do lat 3.

W latach 2020-2022, Gmina wydatkowała, z przeznaczeniem na żłobki, następujące kwoty: w 2020 r. – 6 461 711 zł²²; w 2021 r. – 4 907 579 zł²³ i w 2022 r. – 5 420 053 zł²⁴.

(akta kontroli: tom 1, str. 234-252)

W latach 2020-2022 Prezydent, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o opiece, prowadził rejestr przy użyciu systemu teleinformatycznego, który przy pomocy odnośnika do portalu informacyjno-usługowego Empatia²⁵ (udostępnionego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej²⁶) był publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej²⁷ Urzędu. Prowadzony rejestr nie upubliczniał danych niepodlegających ujawnieniu, zgodnie z art. 27 ust. 5 ustawy o opiece.

²¹ Filia Żłobka Miejskiego „Motylkowy Świat” w Legionowie.

²² 4 737 231 zł stanowiły środki własne, a 1 724 480 zł stanowiły środki z Programu „Maluch+” 2020.

²³ 4 668 059 zł stanowiły środki własne, a 239 520 zł stanowiły środki z innych źródeł, tj. 95 040 zł – dotacje celowe otrzymane z MUV na zapewnienie funkcjonowania miejsc w Żłobku Miejskim „Motylkowy Świat” oraz filii Żłobka Miejskiego „Motylkowy Świat” w Legionowie oraz środki z Programu „Maluch+” 2021 w kwocie 144 480 zł.

²⁴ Całość stanowiły środki własne.

²⁵ <https://empatia.mpips.gov.pl/dla-swadczeniobiorcow/rodzina/d3/rejestr-zlobkow-i-klubow>; dalej: portal Empatia.

²⁶ Dalej: MRIPS.

²⁷ <https://bip.legionowo.pl/a,76827,rejestr-zlobkow-i-klubow-dzieciwych-dzialajacych-na-terenie-gminy-legionowo.html>; dalej BIP.

W latach 2020-2022 Prezydent, nie prowadził wykazu dziennych opiekunów ze względu na brak wpisów w tym obszarze.

(akta kontroli: tom 1, str. 192; tom 2, str.125-132)

Prowadzony w wersji papierowej wykaz żłobków i klubów dziecięcych nie zawierał wszystkich danych wskazanych odpowiednio w: art. 27 ust. 4²⁸ i art. 46 ust. 2²⁹ ustawy o opiece.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, przekazany wykaz żłobków i klubów dziecięcych prowadzony jest na potrzeby monitorowania dokonanych wpisów i wykreśleń³⁰, natomiast rejestr zawierający wszystkie wymagane ustawowymi przepisami dane prowadzony jest przy użyciu systemu teleinformatycznego udostępnionego przez MRiPS.

W latach 2020-2022 Prezydent dokonał łącznie jednego wpisu do rejestru. Wpis ten nie został dokonany w trybie art. 28 ustawy o opiece. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 2, str. 323-327)

W latach 2020-2022 w Urzędzie nie wystąpiły przypadki odmowy wpisu do rejestru, o których mowa odpowiednio w art. 31 ustawy o opiece, miały natomiast miejsce trzy wykreślenia z rejestru. W każdym z ww. przypadków, podmiot wpisany do rejestru wystąpił z wnioskiem o jego wykreślenie, zgodnie z art. 32 pkt 1 ustawy o opiece³¹.

(akta kontroli: tom 2, str. 354-359, 338-352)

1.3. W okresie objętym kontrolą, Urząd nie zlecał podmiotom niepublicznym organizacji opieki sprawowanej w formie żłobka, klubu dziecięcego lub przez dziennego opiekuna w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³².

(akta kontroli: tom 1, str. 195-201)

1.4. W latach 2020-2022 Urząd prawidłowo realizował obowiązki sprawozdawcze wynikające z art. 64 ust. 2 ustawy o opiece. Urząd sporządzając zbiorcze sprawozdania z realizacji opieki nad dziećmi do lat 3, podawał dane zgodne z danymi wynikającymi z prowadzonego rejestru, a także dane zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli: tom 2, str. 16-74)

W celu sporządzania zbiorczych sprawozdań Urząd pozyskiwał dane od innych podmiotów prowadzących instytucje opieki nad dziećmi do lat 3 na terenie Gminy Legionowo. W 2022 r. dwa sprawozdania z działalności żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów za 2021 r., wpłynęły 9 lutego 2022 r., czyli dziewięć dni po wymaganym terminie wskazanym w art. 64 ust. 5 ustawy o opiece³³.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, corocznie na początku stycznia danego roku, pracownicy Urzędu informowali za pośrednictwem poczty elektronicznej o ustawowym terminie i formie składania sprawozdań.

²⁸ Tj.: (pkt 5) informację o godzinach pracy żłobka lub klubu dziecięcego; (pkt 6) adres poczty elektronicznej i numer telefonu żłobka lub klubu dziecięcego; (pkt 7) liczbę miejsc w żłobku lub klubie dziecięcym; (pkt 8) liczbę dzieci zapisanych do żłobka lub klubu dziecięcego; (pkt 9) informację, czy żłobek lub klub dziecięcy jest dostosowany do potrzeb dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki; (pkt 10) wysokość opłat w żłobku lub klubie dziecięcym; (pkt 14) informację o dofinansowaniu miejsc opieki ze środków publicznych.

²⁹ Tj.: (pkt 2) nr REGON; (pkt 6) liczbę miejsc oraz liczbę dzieci powierzonych opiece dziennego opiekuna; (pkt 7) czas sprawowania opieki przez dziennego opiekuna; (pkt 8) wysokość opłaty u dziennego opiekuna; (pkt 12) informację o dofinansowaniu miejsc opieki ze środków publicznych.

³⁰ Wykaz zawierał podstawowe dane prowadzonych na terenie gminy Legionowo podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3: nazwa, organ prowadzący, adres, data wpisu, data wykreślenia.

³¹ Decyzja nr 1/2020, znak: EDU.7330.6.2020; Decyzja nr 1/2021, znak: EDU.7330.1.2021; Decyzja nr 1/2022, znak: EDU.7330.4.2022.

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 571.

³³ W terminie do dnia 31 stycznia roku następnego.

W latach 2020-2022 Urząd każdorazowo dotrzymał terminów przekazania sprawozdań rocznych wojewodzie, zgodnie z art. 64 ust. 5 ustawy o opiece.

(akta kontroli: tom 2, str. 1-45, 157, 354-359, 367-368, 375-376)

1.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło jedno pismo o ewentualnych nieprawidłowościach w podmiocie sprawującym opiekę nad dziećmi do lat 3, który nie był wpisany do rejestru. Nadawcą pisma był Mazowiecki Wicekurator Oświaty. W odpowiedzi na pismo Urząd podjął działania, których skutkiem było wykreślenie przedsiębiorcy z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEiDG)³⁴.

(akta kontroli: tom 2, str. 295-322, 354-359)

W 2018 r. na terenie Gminy przyjęto plan nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami³⁵. Zgodnie z ww. planem nadzoru, którego wykonanie zostało powierzone Prezydentowi, kontrola warunków i jakości świadczonej opieki, zgodność danych zawartych w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym, a także wywiązywanie się z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w żłobkach, klubach dziecięcych oraz u dziennych opiekunów – miała być realizowana raz w roku. Ponadto pierwsza kontrola warunków i jakości świadczonej opieki miała zostać przeprowadzona w okresie jednego miesiąca od rozpoczęcia działalności instytucji opieki. W latach objętych kontrolą, Urząd przeprowadził łącznie 22 kontrole podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 działających na terenie Gminy Legionowo, zgodnie z warunkami przyjętymi w planie nadzoru³⁶.

(akta kontroli: tom 2, str. 133-134, 354-359, 377-380)

NIK zaznacza, że w wyniku dwóch kontroli przeprowadzonych przez Urząd³⁷, sporządzono zalecenia zobowiązujące do podjęcia określonych działań, nie zobowiązując kontrolowanego podmiotu do przedstawienia sposobu ich wykorzystania, a także nie zobowiązując do przedstawienia stosownej dokumentacji. Zalecenia dotyczyły m.in. aktualizacji stawek wskazanych w umowie z firmą cateringową, czy aktualizacji daty obowiązywania statusu żłobka.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta, w przypadku uchybień niewpływających bezpośrednio, na zdrowie i życie dzieci, np. aktualizacja stawek za wyżywienie, Urząd prosi o wyjaśnienia nie wyznaczając do tego terminów. Zdaniem NIK, podmiot każdorazowo powinien być zobowiązany do podjęcia, w określonym terminie, działań naprawczych w stosunku do stwierdzonych stanów nieprawidłowych.

(akta kontroli: tom 2, str. 75-102, 133-134, 354-359, 377-380)

W jednym przypadku, w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Urząd³⁸, sporządzono zalecenia dotyczące aktualizacji danych zawartych w rejestrze, nie wyznaczając

³⁴ W odpowiedzi na wezwania Urzędu, przedsiębiorca nie podjął próby uregulowania prowadzonej działalności zgodnie z ustawą o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W związku z tym Urząd zwrócił się 18 grudnia 2020 r. do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z prośbą o wykreślenie z CEiDG kodu działalności PKD 88.91.Z. Decyzją Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii znak: DMP-VI.4320.1.666.2020.MK z 13 kwietnia 2021 r. przedsiębiorca został wykreślony z CEiDG.

³⁵ Przyjęty uchwałą nr XL/551/2018 Rady Miasta Legionowo z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami.

³⁶ Urząd nie przeprowadził kontroli w jednej placówce (zaświadczenie o wpisie nr 2/2017) w 2022 r. – placówkę wykreślono z rejestru 14 października 2022 r., natomiast kontrola była zaplanowana na grudzień 2022 r. oraz w jednej placówce (zaświadczenie o wpisie nr 2/2013) w 2021 r. – placówkę wykreślono z rejestru 8 lutego 2021 r., natomiast kontrola była zaplanowana na listopad-grudzień 2021 r. Urząd przeprowadził kontrolę w Filii w okresie do 1 miesiąca od rozpoczęcia jej działalności (w dniach od 8 do 22 września 2020 r., zaświadczenie o wpisie nr 1/2020 z 25 sierpnia 2020 r.).

³⁷ Sprawozdanie znak: EDU.1710.7.2022; sprawozdanie znak: EDU.1710.7.2020.

³⁸ Sprawozdanie znak: EDU.1710.22.2020.

jednocześnie terminu do usunięcia nieprawidłowości. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 2, str. 75-78)

W jednym przypadku Urząd podejmował działania mające na celu wyegzekwowanie od podmiotu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w sposób opieszaly. W sprawozdaniu z kontroli przeprowadzonej w jednym z podmiotów³⁹, Urząd zobowiązał podmiot do przedstawienia informacji Prezydentowi o podjętych działaniach w zakresie zapewnienia zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa wypłaty świadczenia w postaci dofinansowania opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku. Urząd na dokonanie tej czynności wyznaczył termin 14 dni od podpisania sprawozdania, a więc do 9 lutego 2023 r. (sprawozdanie zostało podpisane 26 stycznia 2023 r.). Podmiot prowadzący żłobek nie przedstawił informacji w wyznaczonym terminie. Urząd podjął czynności sprawdzające 19 lipca 2023 r., a więc po 174 dniach od upłynięcia wyznaczonego terminu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta, po wyznaczonym terminie pracownik Wydziału Edukacji w Urzędzie wielokrotnie rozmawiał telefonicznie z przedstawicielem organu prowadzącego placówkę na temat złożenia wyjaśnień dotyczących zalecenia pokontrolnego. Po wezwaniu do udzielenia wyjaśnień, 25 lipca 2023 r. podmiot prowadzący udzielił odpowiedzi, zgodnie z którą do funkcjonowania żłobka zostały wprowadzone zmiany eliminujące nieprawidłowości. NIK podkreśla, że Urząd powinien podejmować działania mające na celu egzekwowanie usunięcia nieprawidłowości przez podmiot w sposób bezzwłoczny.

(akta kontroli: tom 2, str. 103-124)

W toku kontroli stwierdzono również, że w jednym ze sprawozdań z działalności instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, jeden z podmiotów wskazał, że mimo objęcia opieką 22 dzieci zatrudniano dwóch opiekunów, co było niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o opiece. W tym przypadku niestarannie zweryfikowano sprawozdanie z działalności żłobka za 2021 r., zawierające dane świadczące o ewentualnej nieprawidłowości, i w konsekwencji nie podjęto ewentualnych czynności nadzorczych. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 2, str. 120-121, 135-157)

1.6. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta Legionowa nie wpłynęły skargi dotyczące instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3, funkcjonujących na terenie Gminy.

(akta kontroli: tom 1, str. 187-192; tom 2 str. 381-394)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Strategii 2016-2020 oraz Strategii 2021-2026 nie określono wartości docelowych wskaźników realizacji działań, które powinny zostać osiągnięte w trakcie realizacji przywołanych Strategii. Sekretarz Miasta wskazała, że Strategia 2021-2026 zawiera sposób realizacji zaplanowanych działań poprzez wyszczególnienie zadań lub działań, które mają doprowadzić do realizacji celu operacyjnego. Ponadto Sekretarz Miasta wyjaśniła, że wskaźnik osiągnięcia celu określono jedynie opisowo. Miało to na celu wskazanie, że każda forma pomocy powyżej zera jest już realizacją celów Strategii 2021-2026.

Zdaniem NIK, żeby jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy określony w dokumencie strategicznym cel został zrealizowany, to do każdego celu należy określić miernik. Przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odnieść się do rezultatu jaki ma być osiągnięty; mierzyć tylko to na co jednostka ma wpływ; bazować na wiarygodnych i w miarę

³⁹ Sprawozdanie znak: EDU.1710.8.2022.

dostępnych informacjach⁴⁰. Wykonanie celów i zadań należy zatem obserwować i kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia⁴¹.

(akta kontroli: tom 2, str. 168-173, 174-294)

2. Prezydent nie dokonał wpisu do rejestru na podstawie wniosku o wpis do rejestru w terminie 7 dni, co było niezgodne z art. 28 oraz art. 30a ustawy o opiece.

Dyrektor Żłobka Miejskiego złożył pismem z 7 sierpnia 2020 r. prośbę o wpis do rejestru Filii⁴². Decyzja Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Legionowie⁴³ odnośnie Filii ww. Żłobka została wydana 13 sierpnia 2020 r., natomiast decyzja Państwowego Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego w Legionowie⁴⁴ 12 sierpnia 2020 r., a więc kolejno po 6 i 5 dniach po złożeniu wniosku. Wpisu do rejestru dokonano 25 sierpnia 2020 r., a więc 18 dni po złożeniu wniosku.

Urząd wyjaśnił, że przepisy ustawy o opiece nie regulują sytuacji dokonywania wpisu do rejestru w przypadku, gdy organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, której organ wykonawczy jest jednocześnie podmiotem zobowiązanym do dokonywania wpisu do rejestru i prowadzenia ww. rejestru. Urząd zastosował przy tym podejście systemowe i celowościowe w rozumieniu przepisów prawa. Przy dokonywaniu wpisu opierano się na ustnych ustaleniach z Dyrektorem Żłobka Miejskiego oraz dokumentach pozyskiwanych przez Urząd w związku z zakończeniem inwestycji i przystosowaniem jej do prowadzenia Filii.

NIK wskazuje, że ustawa o opiece nie przewiduje wyjątków od procedury opisanej w art. 28 ust. 1, art. 28 ust. 3, oraz art. 30a. Konieczność zachowania elementów wniosku o wpis do rejestru, wynika wprost z brzmienia art. 28 ust. 1 ustawy o opiece. Prezydent nie udzielił odpowiedzi na podstawie jakiej procedury dokonano wpisu Filii. NIK nie kwestionuje, że Urząd dysponował informacjami, które są niezbędne do dokonania wpisu, jednak jego dokonanie wymaga zachowania trybu uregulowanego w ustawie o opiece.

(akta kontroli: tom 2, str. 125-132, 157-163, 328-337)

3. Prezydent zobowiązał podmiot do usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie niezgodności pomiędzy danymi zawartymi w rejestrze, a danymi rzeczywistymi, nie wyznaczając do tego terminu, co było niezgodne z art. 57 ust. 1 ustawy o opiece.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w jednym z podmiotów⁴⁵, Urząd sporządził zalecenie dotyczące aktualizacji danych zawartych w rejestrze. Urząd nie wyznaczył do tego terminu, o którym mowa w art. 57 ust. 1 ustawy o opiece, a jedynie przywołał treść art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o opiece, zgodnie z którym dane zawarte w rejestrze, tj. liczba dzieci zapisanych do żłobka, powinny być aktualizowane w terminie 3 dni od ich zaistnienia.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta, w przypadku uchybień niewpływających bezpośrednio na zdrowie i życie dzieci, np. aktualizacja danych

⁴⁰ Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

⁴¹ Por. pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁴² Do pisma dołączono umowę o administrowanie nieruchomością z 5 sierpnia 2020 r. nr. DOP/N/15/2020 z 5 sierpnia 2020 r. 20 sierpnia 2020 r. Dyrektor Żłobka Miejskiego złożył oświadczenie o numerach identyfikacyjnych żłobka: REGON oraz NIP.

⁴³ Decyzja nr 34/2020 z 13 sierpnia 2020 r., znak: PZ.5560.38.3.2020.

⁴⁴ Decyzja nr 2/2020 z 12 sierpnia 2020 r., znak: HDiM.4600.2.17.633.2020.

⁴⁵ Sprawozdanie znak: EDU.1710.22.2020.

zawartych w rejestrze, Urząd prosi o wyjaśnienia lub uzupełnienie braków nie wyznaczając do tego terminów. NIK nie podziela tych wyjaśnień. Art. 57 ust. 1 ustawy o opiece wprost wskazuje na obowiązek do zobowiązania przez organ nadzorujący do usunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli: tom 2, str. 75-78, 354-359)

4. Prezydentniestarannie zweryfikował sprawozdanie⁴⁶ z działalności żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów za 2021 r., w którym, podmiot sprawujący opiekę nad dziećmi do lat 3 na terenie Gminy Legionowo, w pkt 6 wskazał, że placówka zatrudnia na stanowisku opiekuna dwie osoby. Natomiast w pkt 8 wskazano, że liczba dzieci zapisanych do placówki na ostatni dzień okresu sprawozdawczego to 22 osoby. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o opiece – jeden opiekun może sprawować opiekę w żłobku - nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, dane przekazane przez podmiot w sprawozdaniu za rok 2021 nie wzbudziły niepokoju z uwagi na to, że podczas kontroli przeprowadzonej w tej placówce w 2021 r. ustalono, że osoba będąca pielęgniarką pełni również funkcję opiekuna. Prezydent wskazał, że problematyczne jest wypełnienie sprawozdania w przypadku, kiedy jedna osoba pełni funkcję dyrektora i opiekuna lub opiekuna i pielęgniarki.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Sprawozdanie za rok 2021 wskazuje, że na 22 dzieci w placówce, opiekę nad nimi sprawuje dwóch opiekunów. Mimo to, Urząd zaakceptował sprawozdanie i m.in. na jego podstawie przekazał sprawozdanie zbiorcze do MUW. NIK nadmienia, że w analogicznej sytuacji w 2022 r., Urząd podjął czynności sprawdzające po interwencji MUW.

(akta kontroli: tom 2, str. 120-121, 135-157)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Urząd nie rozpoznawał sytuacji rodzin z dziećmi do lat 3 oraz ich potrzeb, co do poszczególnych form opieki, ograniczając się jedynie do agregowania danych statystycznych, co skutkowało to nadmiarem miejsc opieki w żłobkach, przy jednoczesnym braku rozwoju innych form opieki wynikających z ustawy o opiece. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły: nieokreślenia w strategiach obowiązujących w latach 2020-2022 wartości docelowych wskaźników realizacji działań, które powinny zostać osiągnięte w trakcie ich realizacji, dokonania wpisu do rejestru niezgodnie z art. 28 ustawy o opiece, a także niestarannego zweryfikowania sprawozdania z działalności żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów za 2021 r.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Żłobek Miejski z siedzibą przy ul. ppłk. Edwarda Dietricha 1 działa od 1 września 1986 r. i dysponuje, według stanu na 31 grudnia 2022 r., 192 miejscami opieki nad dziećmi (w tym 10 miejscami dla dzieci niepełnosprawnych⁴⁷). Od 25 sierpnia 2020 r. w strukturze Żłobka funkcjonuje Filia z siedzibą przy ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 2B, dysponująca 64 miejscami.

W latach 2020-2021 w ramach Programu „Maluch+” Gmina zawarła cztery umowy, w tym dwie w edycji 2020 i dwie w edycji 2021.

⁴⁶ Sprawozdanie z działalności żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów za rok 2021, przekazanego przez podmiot (zaświadczenie o wpisie nr 1/2014).

⁴⁷ Miejsca dla dzieci niepełnosprawnych w liczbie 10 utworzone zostały w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2017 - Edycja za życiem.

W 2020 r. Gmina uzyskała dofinansowanie: na utworzenie i funkcjonowanie 64 miejsc w nowo powstałej Filii na kwotę 1 625 600 zł⁴⁸ oraz na funkcjonowanie 34 miejsc w Żłobku Miejskim na kwotę 98 880 zł⁴⁹.

W 2021 r. Gmina uzyskała dofinansowanie: na funkcjonowanie 64 miejsc w Filii na kwotę 61 440 zł⁵⁰ oraz na funkcjonowanie 34 miejsc w Żłobku Miejskim na kwotę 83 040 zł⁵¹.

Szczegółową kontrolą objętą dofinansowanie otrzymane przez Gminę w latach 2020 i 2021 na tworzenie i funkcjonowanie miejsc w Filii.

(akta kontroli: tom 1, str. 202-209; tom 3 str. 13-18, 47-60, 207-217, 274-284, 301-312)

Gmina w 2020 r. wzięła udział w konkursie ogłoszonym w ramach Programu „Maluch+” 2020⁵², zorganizowanym przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej⁵³. Oferent złożył 12 listopada 2019 r. ofertę konkursową „Maluch+” 2020 w wersji papierowej, tj. w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie⁵⁴. Jednostka kontrolowana złożyła ofertę w ramach modułu 1b – przewidzianego dla jednostek samorządu terytorialnego⁵⁵ – dotyczącego dofinansowania tworzenia miejsc opieki i ich funkcjonowania, jak też samego tworzenia miejsc na terenie tych gmin, gdzie na dzień składania oferty konkursowej funkcjonowały żłobki lub kluby dziecięce i wnioskowana wysokość dofinansowania na zadanie polegające na tworzeniu nowych miejsc opieki w gminie nie przekracza 5 mln zł⁵⁶. Oferta konkursowa została prawidłowo złożona, w tym podpisana przez osoby do tego uprawnione, na formularzu stanowiącym załącznik nr 1b do Programu „Maluch+” 2020. Zgodnie z pkt 7.2.2. Programu „Maluch+” 2020 do formularza oferty konkursowej dołączono wszystkie wymagane załączniki, tj.: opis planowanego zadania, kalkulację wydatków. Oferent dnia 25 listopada 2019 r. przesłał ponownie skorygowaną ofertę konkursową⁵⁷ wraz z wymaganymi załącznikami. W zaktualizowanej ofercie wnioskowane dofinansowanie dotyczące wydatków na tworzenie miejsc opieki opiewało na kwotę 1 600 000 zł, stanowiących w całości wydatki majątkowe a miesięczny koszt funkcjonowania jednego miejsca opieki opiewał na kwotę 1841 zł. Wkład własny miał wynieść 744 346 zł. Wskazane koszty były kosztami kwalifikowalnym zgodnie z postanowieniami pkt 5.5.1.-5.5.4. Programu „Maluch+” 2020 i zostały skalkulowane w sposób prawidłowy.

(akta kontroli: tom 3, str. 1-11)

Przedmiotem oferty była inwestycja obejmująca budowę 2-oddziałowej Filii dla 64 dzieci, zlokalizowanej na parterze budowanego wielorodzinnego budynku mieszkalnego, wraz z zagospodarowaniem terenu (budową placu zabaw) na działce należącej do Gminy przy ul. Polskiej Organizacji Wojskowej w Legionowie. Złożona oferta dotyczyła również zapewnienia bieżącego funkcjonowania powstałego żłobka w okresie od września do grudnia 2021 r. (za cztery miesiące). W ramach zadania

⁴⁸ Umowa nr M1b/4/3/2020 z dnia 7 lipca 2020 r.

⁴⁹ Umowa nr M2/5/26/2020 z dnia 30 lipca 2020 r.

⁵⁰ Umowa nr M2/5/25b/2021 z dnia 28 września 2021 r.

⁵¹ Umowa nr M2/5/25a/2021 z dnia 28 września 2021 r.

⁵² Celem Programu „Maluch+” 2020 było zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów dla wszystkich dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki, a także podwyższenie standardów opieki.

⁵³ Dalej: Minister.

⁵⁴ Składania ofert dla modułu 1 było możliwe do 13 listopada 2019 r.

⁵⁵ Dalej: jst.

⁵⁶ Dofinansowanie na tworzenie miejsc było przewidziane w wysokości: nie więcej niż 25 000 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 miała zostać określona przez MRiPS na etapie rozstrzygnięcia konkursu.

⁵⁷ W opisie planowanego zadania uzupełniono dane teleadresowe Gminy. Ponadto zaktualizowano planowany termin rozpoczęcia realizacji zadania z 19 marca 2019 r. na styczeń 2020 r., planowany termin zakończenia z 31 sierpnia 2020 r. na sierpień 2020 r., planowany termin wpisu do rejestru z 1 września 2020 r. na wrzesień 2020 r. W kalkulacji wydatków zrezygnowano z wydatków na ZFŚS.

publicznego nie planowano tworzenia miejsc opieki dla dzieci z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli: tom 3, str. 1-11)

2.2. Wyniki konkursu w zakresie tworzenia miejsc opieki, w podziale na poszczególnych beneficjentów, zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej MRiPS 23 stycznia 2020 r. Beneficjent w terminie wskazanym w pkt 6.1.1. Programu „Maluch+” 2020⁵⁸, tj. 31 stycznia 2020 r., złożył do MUW prawidłowo wypełnione oświadczenie o przyjęciu środków z Funduszu Pracy⁵⁹, odpowiednio dla modułu i przyznanego źródła finansowania, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 14 do Programu „Maluch+” 2020. Oświadczenie zostało podpisane przez osoby uprawnione. Dnia 13 lutego 2020 r. Gmina przekazała do MUW dokument potwierdzający tytuł prawny Beneficjenta do nieruchomości – odpis księgi wieczystej.

(akta kontroli: tom 3, str. 12-25)

Po dostarczeniu do MUW dokumentacji niezbędnej do zawarcia umowy⁶⁰, 7 lipca 2020 r. Gmina podpisała umowę nr M1b/4/3/2020⁶¹ w sprawie przekazania dofinansowania na utworzenia oraz zapewnienie funkcjonowania nowych miejsc opieki, w terminie wskazanym przez Wojewodę Mazowieckiego⁶². Termin realizacji zadania publicznego i poniesienia na jego realizację wydatków ustalono od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. Wojewoda Mazowiecki zobowiązał się do przekazania na realizację zadania publicznego środków z Funduszu Pracy w wysokości 1 625 600 zł, w tym: 1 600 000 zł w całości na wydatki majątkowe z przeznaczeniem na utworzenie 64 nowych miejsc instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, a także 25 600 zł z przeznaczeniem na zapewnienie funkcjonowania utworzonych 64 miejsc opieki. Gmina zobowiązała się do zapewnienia wkładu własnego w wysokości 836 570 zł, w tym: 744 346 zł z przeznaczeniem na utworzenie miejsc opieki oraz 92 224 zł z przeznaczeniem na funkcjonowanie miejsc opieki. Wskazane w umowie środki finansowe zostały przekazane na wyodrębniony rachunek bankowy Gminy, odpowiednio: 9 lipca 2020 r., 10 września 2020 r., 6 października 2020 r., 5 listopada 2020 r. oraz 8 grudnia 2020 r.⁶³.

W dniu 21 sierpnia 2020 r. Gmina wystąpiła do MUW o zaakceptowanie zmian w kosztorysie realizacji zadania (stanowiącego załącznik nr 1 do umowy nr M1b/4/3/2020) polegających na przesunięciach pomiędzy środkami własnymi Beneficjenta. Zmiany dotyczyły m.in. wydatków ponoszonych na tworzenie dokumentacji przeciwpożarowej, działań promocyjnych czy związanych z nowo zatrudnianym personelem i zostały ujęte w kategorii wydatków pośrednich, w której

⁵⁸ W terminie 7 dni roboczych od dnia ogłoszenia wyników konkursu; <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/wyniki-konkursu-maluch2020-modul-1>.

⁵⁹ 1 625 600 zł, w tym 1 600 000 zł w zakresie tworzenia miejsc opieki i 25 600 zł w zakresie funkcjonowania miejsc opieki

⁶⁰ MUW pismem z 21 kwietnia 2020 r. zwrócił się o przesłanie niezbędnych informacji dotyczących procesu przygotowywania projektów umów i załączników, w sprawie przekazania otrzymanego dofinansowania. Beneficjent pismem z 8 maja 2020 r. przekazał wymagane dokumenty, m. in. oświadczenie o kwalifikowalności VAT. Następnie 1 lipca 2020 r. przekazane zostało oświadczenie o kompletności, poprawności i aktualności danych zawartych w rejestrze.

⁶¹ Dalej: umowa nr M1b/4/3/2020. Wojewoda Mazowiecki nie wymagał od Gminy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o którym mowa w pkt 6.2.5 Programu „Maluch+” 2020.

⁶² MUW dnia 3 lipca 2020 r. przekazał zaproszenie w celu uroczystego zawarcia umowy o dofinansowanie zadania ze środków budżetu państwa w ramach Programu „Maluch+” 2020, wyznaczając termin na 7 lipca 2020 r., znak pisma: BRI-II.002.2.29.2020.

⁶³ Wypłata środków dotyczących tworzenia miejsc opieki nastąpiła terminowo, na podstawie harmonogramu zapotrzebowania na środki finansowe, stanowiącego załącznik nr 2 do umowy, a także złożonego przez Gminę 7 lipca 2020 r. poprawnego wniosku o transzę, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do umowy. Wypłaty transz środków dotacji w części dotyczącej funkcjonowania miejsc opieki również nastąpiły terminowo, na podstawie dostarczonej do Wojewody Mazowieckiego 9 września 2020 r. kopii zaświadczenia o wpisie do rejestru, a także w oparciu o kwoty wskazane w harmonogramie zapotrzebowania na te środki, stanowiącym załącznik nr 2 do umowy.

to kategorii pierwotnie wydatków nie planowano. Jednocześnie Gmina zwróciła się o wyrażeniu zgody przez MUW na ponoszenie części wydatków związanych z tworzeniem nowych miejsc po terminie dokonania wpisu do rejestru (planowanym na dzień 25 sierpnia 2020 r.) W dniu 3 września 2020 r. MUW wyraził zgodę na ww. wydatki, nie odnosząc się do kwestii akceptacji zmian w kosztorysie. Aneks nr 1/2020 do umowy nr M1b/4/3/2020 został podpisany dnia 10 września 2020 r. i dotyczył zmian w kosztorysie realizacji zadania, tożsamych ze zmianami zgłoszonymi przez Beneficjenta w dniu 21 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli: tom 2, str. 157-163; tom 3, str. 26-84, 76, 108-113)

2.3. Utworzenie Filii było elementem większej inwestycji budowlanej pn. *Budowa piątego budynku socjalnego ze żłobkiem na parterze przy ul. POW w Legionowie.*

W dniu 11 marca 2019 r. Gmina zawarła umowę nr WI.272.7.2019/EG z wykonawcą wyłonionym na podstawie zrealizowanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Zamówienie publiczne na roboty budowlane zrealizowano w sposób prawidłowy, stosując przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁴. Zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia publicznego, a wartość zamówienia została oszacowana w sposób prawidłowy, na podstawie kosztorysu inwestorskiego.

(akta kontroli: tom 5, str. 1-302)

Beneficjent wykonał zadanie publiczne w zakresie inwestycji budowlanej wyszczególnione w ofercie zgodnie z postanowieniami umowy nr M1b/4/3/2020 oraz Programu „Maluch+” 2020. Realizacja działań została w wiarygodny sposób potwierdzona w dokumentacji finansowo-księgowej, a także wykazana w sprawozdaniu z realizacji zadania. Wydatki na utworzenie miejsc były ponoszone zgodnie z Programem „Maluch+” 2020, do dnia wpisu instytucji opieki do rejestru, tj. 25 sierpnia 2020 r. Wydatki na funkcjonowanie ponoszone były od dnia wpisu instytucji opieki do rejestru, tj. od września 2020 r. do grudnia 2020 r. Łączna kwota dofinansowania wydatkowana na realizację zadania publicznego określonego umową wynosiła: 1 625 600 zł, w tym: 1 600 000 zł w całości wydatki majątkowe z przeznaczeniem na utworzenie 64 nowych miejsc instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (stanowiące 68,2% całkowitych wydatków kwalifikowalnych na tworzenie miejsc), a także 25 600 zł z przeznaczeniem na zapewnienie funkcjonowania utworzonych 64 miejsc opieki (stanowiące 21,7% całkowitych wydatków kwalifikowalnych na funkcjonowanie miejsc). Gmina zapewniła wkład własny w wysokości 836 570 zł, w tym w tym: 744 346 zł z przeznaczeniem na utworzenie miejsc opieki (stanowiące 31,8% całkowitych wydatków kwalifikowalnych na tworzenie miejsc) oraz 92 224 zł z przeznaczeniem na funkcjonowanie miejsc (stanowiące 78,3% całkowitych wydatków kwalifikowalnych na funkcjonowanie miejsc). Tym samym Beneficjent zachował procentowy udział otrzymanego dofinansowania oraz wkładu własnego w całkowitych kosztach realizacji zadania publicznego, określony w zawartej umowie nr M1b/4/3/2020 (§ 1 ust. 10 i § 3 ust. 3) oraz Programie „Maluch+” 2020 (pkt 5.2.1.). Kontroli poddano wydatki w wysokości 2 331 003 zł⁶⁵, stanowiące 94,7% ogółu wydatków kwalifikowalnych poniesionych na tworzenie i funkcjonowanie miejsc opieki.

Wydatki objęte badaniem były związane z realizacją zadania, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, zasadne, efektywne oraz udokumentowane jako rzeczywiście poniesione w okresie rzeczowej i finansowej realizacji zadania. Wydatki

⁶⁴Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. - postępowanie wszczęte przed 1 stycznia 2021 r.

⁶⁵ W tym wszystkie wydatki majątkowe związane z inwestycją budowlaną w kwocie 2 158 846 zł, wydatki bieżące na tworzenie miejsc w kwocie 66 660 zł oraz wydatki bieżące na funkcjonowanie miejsc opieki w kwocie 105 496 zł.

pośrednie poniesione w ramach realizacji zadania nie przekraczały 15% całości wydatków, odpowiednio na tworzenie i funkcjonowanie miejsc opieki⁶⁶.

(akta kontroli: tom 3, str. 97-99, 124-198, 424; tom 4, str. 1-318)

Przy utworzeniu Filii, wydatki majątkowe związane z inwestycją budowlaną zostały rozliczone przez Urząd, natomiast wydatki bieżące na tworzenie miejsc opieki oraz wszystkie wydatki na funkcjonowanie tych miejsc rozliczył Żłobek Miejski.

Żłobek Miejski prowadził wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową oraz ewidencję księgową wydatków, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych w podziale na źródła finansowania. Poddane kontroli 27 dowodów księgowych zostało oznaczone w sposób zgodny z wymogami wskazanymi w § 2 ust. 8 umowy nr M1b/4/3/2020.

Urząd rozliczając wydatki związane z inwestycją budowlaną nie zapewnił prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków w sposób przejrzysty, o czym stanowi § 3 ust. 8 pkt 2 umowy nr M1b/4/3/2020. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto jeden z siedmiu zbadanych dowodów księgowych, dokumentujących wydatki związane z inwestycją budowlaną, nie został oznaczony w sposób zgodny z wymogami określonymi w § 2 ust. 8 umowy nr M1b/4/3/2020. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 3, str. 108-198, 424; tom 4 str. 1-6, 43-45, 89-91, 124-126, 161-163, 201-203, 263-265, 319-360)

Beneficjent, realizując obowiązek informacyjny związany z otrzymanym dofinansowaniem, umieścił na drzwiach wejściowych zrealizowanej inwestycji tablicę informującą o korzystaniu z dofinansowania z Programu „Maluch+” 2020.

(akta kontroli: tom 3, str. 397-411)

2.4. Sprawozdanie merytoryczne z realizacji zadania zostało sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do umowy nr M1b/4/3/2020 wraz z rozliczeniem transzy, sporządzonym według wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do umowy. Wskazane dokumenty zostały przekazane do MUW zgodnie z terminem wynikającym z umowy (§ 4 ust. 1), tj. 29 stycznia 2021 r. W dniu 26 lutego 2021 r. MUW zwrócił się o korektę dokumentów sprawozdawczych do dnia 10 marca 2021 r. Gmina przekazała skorygowane dokumenty w terminie wskazanym, tj. 4 marca 2021 r. Korekta dotyczyła m. in. ujednoczenia kwot wydatków wykazanych w rozliczeniu transzy z wydatkami wykazanymi w kosztorysie realizacji zadania. Wojewoda Mazowiecki zatwierdził dokumenty sprawozdawcze dnia 10 marca 2021 r.

(akta kontroli: tom 3, str. 88-107)

Ogólne wydatki kwalifikowalne na zadanie publiczne wyniosły 2 462 170 zł, w tym środki z Funduszu Pracy w kwocie 1 625 600 zł (stanowiła ona 66% całego zadania publicznego) oraz wkład własny w kwocie 836 570 zł (stanowiła ona 34% całego zadania publicznego). Dofinansowanie zostało wykorzystane w całości. W wyniku realizacji zadania, utworzonych zostało 64 miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Beneficjent uzyskał wpis do rejestru, zgodny z liczbą utworzonych miejsc wskazaną w umowie i w sprawozdaniu merytorycznym, w terminie zgodnym z warunkami umowy⁶⁷.

⁶⁶ Wydatki pośrednie stanowiły 0,4% całości wydatków na tworzenie miejsc opieki i 5,2% całości wydatków na funkcjonowanie miejsc opieki.

⁶⁷ Zgodnie z § 1 ust. 11 umowy termin dokonania wpisu do rejestru mógł przypadać do dnia 31 stycznia 2021 r. Beneficjent uzyskał wpis do rejestru 25 sierpnia 2020 r.

Lokal, w którym prowadzona jest Filia, spełniał wymogi przeciwpożarowe, potwierdzone decyzją komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej⁶⁸. Beneficjent uzyskał decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego o spełnieniu przez lokal, wymagań sanitarnych i lokalowych. W decyzji określono maksymalną liczbę miejsc w instytucji (64 miejsca)⁶⁹.

(akta kontroli: tom 1, str. 216-219; tom 3 str. 85-87, 97-101)

2.5. Zgodnie ze sprawozdaniami z trwałości zadania, przesłanymi przez Beneficjenta w dniach 18 stycznia 2022 r. oraz 25 stycznia 2023 r. do MUW, w latach 2021-2022 zapewnione zostało funkcjonowanie miejsc opieki na poziomie co najmniej 60%, wyrażone jako stosunek liczby miejsc wykorzystanych do liczby miejsc utworzonych w ramach dofinansowania z Programu „Maluch+” 2020. Sprawozdania zostały złożone w terminie wskazanym w § 5 ust. 2 umowy.

(akta kontroli tom 3 str. 199-206)

2.6. Gmina w 2021 r. wzięła udział w konkursie ogłoszonym w ramach Programu „Maluch+” 2021⁷⁰, zorganizowanym przez Ministra. Oferent złożył 29 października 2020 r. ofertę konkursową „Maluch+” 2021 w wersji elektronicznej, tj. w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie⁷¹. Jednostka kontrolowana złożyła ofertę w ramach modułu 2 – przewidzianego dla jst – dotyczącego dofinansowania funkcjonowania miejsc opieki utworzonych przez jst z udziałem środków z edycji 2020 lub wcześniejszych⁷². Oferta konkursowa została prawidłowo złożona, w tym podpisana przez osoby do tego uprawnione, na formularzu stanowiącym załącznik nr 2 do Programu „Maluch+” 2021. Zgodnie z pkt 7.2.2. Programu „Maluch+” 2021 do formularza oferty konkursowej dołączono wszystkie wymagane załączniki, tj.: kalkulację wydatków, wyciąg z rejestru (na dzień składania oferty), oświadczenie o przeciętnej miesięcznej liczbie dotowanych przez gminę dzieci w niepublicznych żłobkach i klubach dziecięcych w 2020 r. Oferent dnia 6 listopada 2020 r. przesłał ponownie skorygowaną ofertę konkursową⁷³.

Przedmiotem oferty była dofinansowanie do funkcjonowania miejsc opieki dla 64 dzieci w Filii przy ul. Polskiej Organizacji Wojskowej 2B w Legionowie w okresie od stycznia 2021 r. do grudnia 2021 r. (za 12 miesięcy). W ramach zadania publicznego nie planowano funkcjonowania miejsc opieki dla dzieci z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli: tom 3, str. 247-255)

2.7. Wyniki konkursu w zakresie funkcjonowania miejsc opieki, w podziale na poszczególnych beneficjentów, zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej MRiPS 15 stycznia 2021 r. Beneficjent w terminie wskazanym w pkt 6.1.1. Programu „Maluch+” 2021⁷⁴, tj. 19 stycznia 2021 r., złożył do MUW prawidłowo wypełnione: oświadczenie o przyjęciu dotacji (61 440 zł na wydatki bieżące), odpowiednie dla modułu i przyznanego źródła finansowania, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 17 do Programu „Maluch+” 2021; oświadczenie o kompletności, poprawności i aktualności danych zawartych w rejestrze oraz danych

⁶⁸ Decyzja nr PZ.5560.38.2.2020 z dnia 13 sierpnia 2020 r., wydana przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Legionowie.

⁶⁹ Decyzja nr. HDiM.4600.2.17.633.2020 z dnia 12 sierpnia 2020 r., wydana przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Legionowie.

⁷⁰ Celem Programu „Maluch+” 2021 było zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów dla wszystkich dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki, a także podwyższenie standardów opieki.

⁷¹ Składania ofert dla modułu 2 było możliwe od 7 września 2020 r. do 6 listopada 2020 r.

⁷² Dla modułu 2 miesięczna kwota dofinansowania na miejsce miała zostać określona przez MRiPS na etapie rozstrzygnięcia konkursu.

⁷³ Ofertę uzupełniono o liczbę dzieci w niepublicznych żłobkach i klubach dziecięcych dotowanych przez gminę w stosunku do liczby miejsc w niepublicznych żłobkach i klubach dziecięcych w gminie.

⁷⁴ W terminie 7 dni roboczych od dnia ogłoszenia wyników konkursu; <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/modul-5>.

zawartych w wykazie dziennych opiekunów, odnoszących się do wszystkich żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów znajdujących się na terenie Gminy Legionowo. Oświadczenia zostało podpisane przez osobę uprawnioną.

(akta kontroli: tom 3, str. 256-259)

Po dostarczeniu do MUW dokumentacji niezbędnej do zawarcia umowy⁷⁵, 28 września 2021 r. Gmina podpisała umowę nr M2/5/25b/2021⁷⁶ w sprawie przekazania dofinansowania na zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki, w terminie wskazanym przez Wojewodę Mazowieckiego⁷⁷. Termin realizacji zadania publicznego i poniesienia 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 środków z dotacji w wysokości 61 440 zł z przeznaczeniem na zapewnienie funkcjonowania 64 miejsc opieki. Wskazane w umowie środki finansowe zostały przekazane na wyodrębniony rachunek bankowy Gminy, odpowiednio: 1 października 2021 r., 3 listopada 2021 r. oraz 3 grudnia 2021 r.⁷⁸. W trakcie realizacji zadania publicznego Gmina nie występowała do Wojewody z wnioskiem o podpisanie aneksu do umowy nr M2/5/25b/2021.

(akta kontroli: tom 3, str. 260-272, 301-327, 374-375)

2.8. Beneficjent wykonał zadanie publiczne w zakresie dofinansowania na zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki zgodnie z postanowieniami umowy nr M2/5/25b/2021 oraz Programu „Maluch+” 2021. Realizacja działań została w wiarygodny sposób potwierdzona w dokumentacji finansowo-księgowej, a także wykazana w sprawozdaniu z realizacji zadania. Wydatki były ponoszone zgodnie z Programem „Maluch+” 2021 w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. Łączna kwota dofinansowania wydatkowana na realizację zadania publicznego określonego umową wynosiła 61 440 zł z przeznaczeniem na zapewnienie funkcjonowania 64 miejsc opieki (stanowiące 80% całkowitych wydatków kwalifikowalnych na funkcjonowanie miejsc). Gmina zapewniła wkład własny w wysokości 15 360 zł z przeznaczeniem na funkcjonowanie miejsc (stanowiące 20% całkowitych wydatków kwalifikowalnych na funkcjonowanie miejsc). Tym samym Beneficjent zachował procentowy udział otrzymanego dofinansowania oraz wkładu własnego w całkowitych kosztach realizacji zadania publicznego, określony w zawartej umowie nr M2/5/25b/2021 (§ 1 ust. 11 i § 3 ust. 5) oraz Programie „Maluch+” 2021 (pkt 5.2.1.). Kontroli poddano wydatki w wysokości 76 800 zł, stanowiące 100% wydatków kwalifikowalnych.

Wydatki objęte badaniem były związane z realizacją zadania, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, zasadne, efektywne oraz udokumentowane jako rzeczywiście poniesione w okresie rzeczowej i finansowej realizacji zadania. Wydatki pośrednie nie zostały poniesione.

(akta kontroli: tom 3, str. 355-360, 383-396, 425)

Na potrzeby umowy nr M2/5/25b/2021 była prowadzona wyodrębniona dokumentacja finansowo-księgowa oraz ewidencja księgowa wydatków, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych w podziale na źródła finansowania.

⁷⁵ MUW pismem z 15 czerwca 2021 r. zwrócił się o przesłanie niezbędnych informacji dotyczących procesu przygotowywania projektów umów i załączników, w sprawie przekazania otrzymanego dofinansowania. Beneficjent pismem z 21 czerwca 2021 r. przekazał wymagane dokumenty, m. in. oświadczenie o kwalifikowalności VAT.

⁷⁶ Dalej: umowa nr M2/5/25b/2021. Wojewoda Mazowiecki nie wymagał od Gminy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o którym mowa w pkt 6.2.11 Programu „Maluch+” 2021.

⁷⁷ MUW dnia 23 września 2021 r. przekazał zaproszenie w celu uroczystego zawarcia umowy o dofinansowanie zadania ze środków budżetu państwa w ramach Programu „Maluch+” 2021, wyznaczając termin na 28 września 2021 r., znak pisma: BRI-II.002.1.33.2021

⁷⁸ Wypłaty transz środków dotacji na funkcjonowanie miejsc opieki nastąpiły terminowo w oparciu o kwoty wskazane w harmonogramie zapotrzebowania na te środki, stanowiącym załącznik nr 2 do umowy.

Poddane kontroli dwa dowody księgowo zostały oznaczone w sposób zgodny z wymogami wskazanymi w § 3 ust. 7 umowy nr M2/5/25b/2021.

(akta kontroli: tom 3, str. 376-396, 425)

Gmina, realizując obowiązek informacyjny związany z otrzymanym dofinansowaniem, umieściła w siedzibie Beneficjenta jak i siedzibie Żłobka plakat informacyjny o zadaniu publicznym, w okresie jego realizacji. Informacja o korzystaniu z dofinansowania z Programu „Maluch+” 2021 zamieszczona była także na stronie internetowej Gminy. Beneficjent nie dysponował dokumentacją potwierdzającą spełnienie obowiązku informacyjnego, w zakresie zamieszczenia informacji na stronie internetowej instytucji opieki. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 5 umowy nr M2/5/25b/2021. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.9. Beneficjent przekazał do MUW komplet dokumentów sprawozdawczych: kosztorys realizacji zadania (załącznik nr 1 do umowy nr M2/5/25b/2021), zestawienie poniesionych wydatków (załącznik nr 3 do umowy nr M2/5/25b/2021), sprawozdanie z realizacji zadania (załącznik nr 4 do umowy nr M2/5/25b/2021), tabela pomocnicza dotycząca wydatków bieżących (załącznik nr 5 do umowy nr M2/5/25b/2021).

Wskazane dokumenty zostały przekazane do MUW zgodnie z terminem wynikającym z umowy nr M2/5/25b/2021 (§ 4 ust. 1), tj. 28 stycznia 2022 r. W dniu 17 lutego 2022 r. Gmina przekazała skorygowane dokumenty sprawozdawcze. Korekta dotyczyła uzupełnienia brakujących danych teleadresowych Beneficjenta. Wojewoda Mazowiecki zatwierdził dokumenty sprawozdawcze dnia 7 marca 2022 r.

(akta kontroli: tom 3, str. 328-377)

Ogólne wydatki kwalifikowalne na zadanie publiczne wyniosły 76 800 zł, w tym środki z dotacji w kwocie 61 440 zł (stanowiła ona 80% całego zadania publicznego) oraz wkład własny w kwocie 15 360 zł (stanowiła ona 20% całego zadania publicznego). Dofinansowanie zostało wykorzystane w całości.

(akta kontroli: tom 3, str. 355-358)

2.10. Wojewoda Mazowiecki nie przeprowadził kontroli realizacji zadania publicznego określonego zawartymi umowami. Jednocześnie w Urzędzie Miasta Legionowa nie przeprowadzono audytu realizacji Programu „Maluch+” 2020 i 2021. Ponadto w okresie objętym kontrolą do Urzędu Urzędzie Miasta Legionowa nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji Programu „Maluch+” 2020 i 2021.

(akta kontroli: tom 1, str. 187-191, 195-201, 221-231, tom 2, str. 381-394)

2.11. W okresie objętym kontrolą opłata za pobyt dziecka w Żłobku w Legionowie została ustalona w wysokości 20% minimalnego wynagrodzenia miesięcznego za pracę⁷⁹. Przeciętna opłata za pobyt dziecka wynosiła 478 zł⁸⁰. Taka sama opłata w żłobkach prowadzonych przez podmioty niepubliczne wahała się od kwoty 1050 zł do kwoty 1400 zł.

Opiekunowie zatrudnieni w Filii oraz Dyrektor Żłobka posiadali, wymagane przepisami kwalifikacje zawodowe⁸¹. Godziny pracy Żłobka zostały dostosowane do potrzeb mieszkańców Gminy (świadczenie opieki w godzinach w 7⁰⁰-17⁰⁰). W Żłobku została utworzona Rada Rodziców⁸². Opinie rodziców dotyczące jakości

⁷⁹ Zgodnie z uchwałą nr VII/79/2011 Rady Miasta Legionowo z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka w Żłobku Miejskim w Legionowie.

⁸⁰ Odpowiednio 450 zł w 2020 r., 465 zł w 2021 r., 519 zł w 2022 r.

⁸¹ Zgodnie z art. 13 ust. 2, art. 15 ust. 5 i art. 16 ustawy o opiece.

⁸² Z inicjatywy Rady Rodziców w Żłobku Miejskim odbywają się, co miesiąc imprezy kulturalne (np. teatrzyk, koncert muzyczny), sesje zdjęciowe, organizacja Dnia Dziecka i Mikołajki. Rada Rodziców, co roku jest współorganizatorem Pikniku Rodzinnego, który odbywa się w czerwcu każdego roku w połączeniu

świadczonych usług zbierane są na podstawie ankiet, rozmów bieżących i corocznych zebrań z rodzicami. Uwagi generalnie dotyczą spraw organizacyjnych, które są na bieżąco wyjaśniane i w miarę możliwości korygowane.

(akta kontroli: tom 1, str. 210-215, 253-391)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina, w odniesieniu do wydatków majątkowych związanych z inwestycją budowy Filii prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków, ale nie w sposób wskazany w § 3 ust. 8 pkt 2 umowy nr M1b/4/3/2020, tj. w sposób przejrzysty. Przedstawiona kontrolerom NIK ewidencja księgową nie umożliwiała powiązania dowodów księgowych dotyczących inwestycji budowlanej z zapisami księgowymi, w podziale na wydatki realizowane ze środków Programu Maluch+ (środki Funduszu Pracy) oraz wydatki realizowane ze środków własnych, nie pozwalała też na rozliczenie kosztu zadania ogółem.

Prezydent wyjaśnił, że w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 6 lipca 2020 r. nie można było zapewnić spełnienia wymogu prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków, gdyż umowa nr M1b/4/3/2020 z dnia 7 lipca 2020 r. obowiązywała dopiero od dnia jej podpisania a koszty majątkowe związane z budową Filii ponoszone były od początku roku 2020. Gmina stworzyła wyodrębniony moduł księgowy w celu spełnienia zapisu § 3 ust. 8 pkt 2 ww. umowy po jej podpisaniu. Operacje na rachunku bankowym dedykowanym dla środków z dofinansowania są operacjami na podstawie, których można zidentyfikować wysokość udziału środków z budżetu państwa i środków własnych Beneficjenta. Tym samym wykazano wydzieloną księgowość dla projektu. NIK zauważa, że posiadanie wyodrębnionego rachunku bankowego dla środków dofinansowania jest wymogiem innym, niż obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków w sposób przejrzysty. Jako takie nie może być uznane za spełnienie ww. obowiązku. Bez znaczenia jest czy dotyczy to wydatków ponoszonych po otrzymaniu dofinansowania czy też refundacji wcześniej poniesionych wydatków. Należy zaznaczyć, że operacje na ww. rachunku bankowym – wbrew wyjaśnieniom Prezydenta – także nie pozwalały na identyfikację poszczególnych operacji księgowych w podziale na źródła finansowania.

(akta kontroli tom 2 str. 125-132; tom 4 str. 1, 4-6, 43-45, 89-91, 124-126, 161-163, 201-203, 263-265, 319-360)

2. Poddany badaniu dowód księgowy, tj. faktury nr FS 09/06/2020 z 30 czerwca 2020 r. nie został oznaczony adnotacją dotyczącą terminu dokonania zapłaty, co stanowiło naruszenie postanowień § 2 ust. 8 lit. d umowy nr M1b/4/3/2020. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, ww. faktura nie zawierała kompletnego opisu przez przeoczenie.

(akta kontroli: tom 2, str. 125-132; tom 4 str. 201-203)

3. Gmina nie posiadała dokumentacji potwierdzającej spełnienie obowiązku informacyjnego, w zakresie zamieszczenie informacji o otrzymanym dofinansowaniu na stronie internetowej instytucji opieki. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 5 umowy nr M2/5/25b/2021, zgodnie z którym Beneficjent jest zobowiązany do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania przez okres 5 lat od daty zakończenia zadania, tj. do dnia 31 grudnia 2026 r. Brak ww. dokumentacji uniemożliwił weryfikację wywiązania się Beneficjenta z obowiązku informacyjnego w tym zakresie.

z zakończeniem roku szkolnego. W porozumieniu z Radą Rodziców program edukacyjny został wzbogacony o zajęcia taneczno-rytmiczne, plastyczne i music baby English.

Prezydent wyjaśnił, że odtworzenie informacji o dofinansowaniu, umieszczonej na stronie internetowej Żłobka Miejskiego, jest niemożliwe. Spowodowane jest to faktem, że w 2022 r. Żłobek Miejski zmienił swoją stronę internetową w oparciu o wytyczne obowiązujące wszystkie placówki oświatowe. Archiwum aktualności dostępne jest tylko od stycznia 2023 r. czyli od momentu uruchomienia nowej strony internetowej a Beneficjent nie ma już dostępu do wcześniej istniejącej strony. NIK wskazuje, że zmiana strony internetowej Żłobka Miejskiego nie była zdarzeniem nagłym, nie dającym się przewidzieć, w związku z tym Gmina miała możliwość zapewnienia archiwizacji treści zawartych na stronie internetowej placówki, w tym informacji o otrzymanym dofinansowaniu.

(akta kontroli: tom 2, str. 125-132)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina – na podstawie oferty konkursowej oraz zgodnie z umową – należycie wykonała dotowane zadania publiczne. Przestrzegane były zasady wykorzystania środków w ramach otrzymanej dotacji, określonych w zawartej umowie, a także Programie „Maluch+” 2020 i 2021. Realizacja zadania publicznego pozwoliła uzyskać zakładane efekty w postaci utworzenia nowych miejsc opieki nad dziećmi. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły stosownej adnotacji na jednym dowodzie księgowym; dokumentacji potwierdzającej spełnienie obowiązku informacyjnego, w zakresie zamieszczenie informacji o otrzymanym dofinansowaniu na stronie internetowej instytucji opieki. Ponadto wyodrębniona ewidencja księgową wydatków w odniesieniu do wydatków majątkowych związanych z inwestycją budowy Filii nie była prowadzona w sposób przejrzysty.

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. Uzupelnienie w sposób trwały opisu faktur zgodnie z wymogami określonymi w Programie „Maluch+”.
2. Przechowywanie dokumentacji związanej z realizacją Programu przez okres 5 lat od daty zakończenia zadania.

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, 7 września 2023 r.

Kontroler
Marcin Grabowski
główny specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Kontroler
Bartłomiej Ślusarczyk
specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

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

Dariusz Rogowski

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dariusz Rogowski

.....
podpis