



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.013.02.2020

Bogdan Wenta
Prezydent Miasta Kielce
Urząd Miasta Kielce
Rynek 1
25-303 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/090 – Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za Życiem”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kielce (dalej: Urząd lub UM), Rynek 1, 25-303 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Wenta, Prezydent Miasta Kielce od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą Prezydentem Miasta, od 19 listopada 2002 r. do 22 listopada 2018 r., był także Wojciech Lubawski.
Zakres przedmiotowy kontroli	Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli lub były niezbędne dla celów porównawczych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Kinga Komenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/81/2020 z 29 października 2020 r.2. Magdalena Kaczmarczyk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/82/2020 z 29 października 2020 r.3. Łukasz Pieńkowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/82/2020 z 29 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Kielce (dalej: Miasto), poprzez coroczny udział w Programie Maluch+, wykazywało aktywność w realizacji działania wynikającego z programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (dalej: program „Za życiem”)³, polegającego na zapewnieniu funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub wymagających szczególnej opieki. Wszystkie żłobki samorządowe były przystosowane do potrzeb dzieci niepełnosprawnych. Zadania w ramach Programu Maluch+ zostały wykonane i rozliczone zgodnie z zawartymi umowami. Opracowane zasady rekrutacji nie były jednak w pełni zgodne z warunkami przyjęcia do żłobków określonymi w ich statutach. Stwierdzono także, że latach 2017 i 2018 nie realizowano kontroli wszystkich żłobków prowadzonych przez Miasto, pomimo takiego obowiązku określonego w uchwałach Rady Miasta.

Miasto uzyskało środki i utworzyło jedno miejsce w bursie szkolnej przeznaczone dla uczennic w ciąży, które nie było jednak wykorzystywane.

W okresie objętym kontrolą Urząd podejmował działania celem zwiększenia zasobu mieszkaniowego gminy, które wpisywały się w kryteria działania 4.3 programu „Za życiem”. Działania te były w roku 2018 i 2019 współfinansowane ze środków zewnętrznych. Ponad połowa nowopowstałych lokali została przyznana rodzinom, w których co najmniej jedna osoba posiadała orzeczenie o niepełnosprawności, w tym trzy lokale przyznano rodzinom z dziećmi wymagającymi szczególnego wsparcia, posiadającymi stosowne zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”⁴ (dalej: ustawa o wsparciu). W UM nie dokonywano jednak rzetelnej weryfikacji zaświadczeń lekarskich przedkładanych przez rodziny z dziećmi wymagającymi szczególnego wsparcia, wnioskujące o przyznanie lub zamianę lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w celu stwierdzenia, czy lekarze je wystawiający posiadali odpowiednie kwalifikacje.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie w ramach programu „Za życiem” realizowano działania mające na celu:

- zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w ramach programu Maluch+ (działanie 2.5 programu „Za życiem”);
- pomoc uczennicom w ciąży poprzez zapewnienie przez szkołę lub placówkę możliwości kontynuowania nauki przez uczennicę w ciąży (działanie 1.5);
- zwiększenie dostępności mieszkań dla rodzin z dzieckiem posiadającym zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu (działania 4.1-4.4);

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M. P. poz. 1250).

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1329.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- zwiększenie, w przypadku rodzin najmniej zarabiających, oferty mieszkań uwzględniających specyfikę potrzeb rodzin z osobami niepełnosprawnymi w ramach mieszkaniowego zasobu gminy (działanie 4.5).

Działania polegające na: wsparciu asystenta rodziny (działanie 5.1), rozwijaniu sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (działanie 1.4), rozwoju sieci środowiskowych domów samopomocy (działanie 3.2), tworzeniu mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych (działanie 4.7), wsparciu zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które opuściły warsztaty terapii zajęciowej (działanie 3.3), wsparciu rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków w ramach prac społecznie użytecznych (działanie 3.4), zapewnieniu jednorazowego świadczenia (działanie 2.7), były realizowane przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach (dalej: MOPR). Działanie *Spółdzielczość socjalna na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnością oraz ich rodzin* (działanie 6.2) nie było realizowane ani przez Urząd, ani przez MOPR. Prezydent Miasta wyjaśnił: *W opracowanej Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych (aktualizacja) wynika, że na terenie Miasta Kielce nie ma osób zainteresowanych utworzeniem podmiotu ekonomii społecznej w zakresie działania Spółdzielczość socjalna na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnością oraz ich rodzin. Do chwili obecnej nie znaleziono osób chętnych do utworzenia podmiotu.*

(akta kontroli str. 88, 636-637)

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych

1. Zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach programu Maluch+

W okresie objętym kontrolą Miasto prowadziło sześć żłobków, z których jeden funkcjonował jako żłobek samorządowy i zakładowy i był nadzorowany przez MOPR. Miasto nie prowadziło klubów dziecięcych oraz nie zatrudniało opiekunów dziennych. Wszystkie żłobki były przystosowane do potrzeb dzieci niepełnosprawnych⁶. Żłobki miały podjazdy dla wózków, łazienki dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, były wyposażone w pomoce do integracji sensorycznej i poprawy motoryki. W jednym z nich zatrudniano fizjoterapeutę.

(akta kontroli str. 89-93, 505-509)

Do żłobków uczęszczała następująca liczba dzieci: 713 w 2017 r., 736 w 2018 r., 764 w 2019 r. i 635 w 2020 r. (I półrocze). Z opieki żłobków korzystało w 2017 r. siedmioro dzieci niepełnosprawnych, a w pozostałych latach objętych kontrolą – po czworo. W 2017 r. 27 dzieci w żłobkach wymagało szczególnej opieki⁷, w 2018 r. i 2019 r. – po 30, a w pierwszym półroczu 2020 r. – 19. Żadne z dzieci korzystających ze żłobków nie miało zaświadczenia stwierdzającego ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu.

(akta kontroli str. 89-93)

⁶ Co wynikało z przedstawionych rozliczeń i efektów rzeczowych uzyskanych ze środków Programu Maluch+, informacji przekazanych przez Dyrektora Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu oraz znalazło potwierdzenie podczas oględzin jednego ze żłobków.

⁷ Tj. miało zaświadczenia lekarskie dotyczące szczególnych potrzeb. W próbie kontrolnej dotyczącej rekrutacji do trzech żłobków samorządowych stwierdzono, że w większości przypadków potrzeby te dotyczyły dostosowania żywienia i wynikały z nietolerancji pokarmowych i alergii.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁸, w statutach żłobków określono warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji w przyjęciu m.in. dla dzieci niepełnosprawnych i dzieci z rodzin wielodzietnych. Szczegółowe harmonogramy rekrutacji, kryteria punktowe brane pod uwagę w postępowaniu rekrutacyjnym, wymagane dokumenty określono w corocznie opracowanym dokumencie *Zasady rekrutacji do Żłobków Samorządowych Miasta Kielce*⁹. Kryteria naboru określone w tych dokumentach nie zawsze były zgodne z warunkami przyjmowania dzieci wynikającymi ze statutow żłobków, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 145-209)

W kryteriach naboru uwzględniano dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności. W 2017 r. i 2018 r. określono, że mają one pierwszeństwo w przyjęciu, a w 2019 i 2020 r. – przyznając im 20 punktów. Taką samą liczbę punktów przypisano do następujących kryteriów: dziecko obojga rodziców/opiekunów prawnych pracujących lub samotnie wychowujących pracujących lub studiujących/uczących się w systemie dziennym, dziecko z rodziny wielodzietnej, dziecko z rodziny zastępczych.

(akta kontroli str.145-209)

Przyjęte zasady rekrutacji do żłobków nie uwzględniały preferencji dla innych dzieci z grupy docelowej zdefiniowanej w Programie Maluch+, tj. wymagających szczególnej opieki (mających zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu lub nieuleczalnej chorobie, które powstały w okresie prenatalnym lub w czasie porodu lub posiadających zaświadczenie od lekarza specjalisty zawierające wskazanie do objęcia szczególną opieką).

(akta kontroli str.145-209)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *W żłobkach nie było dziecka, które posiadałoby zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu lub nieuleczalnej chorobie, które powstały w okresie prenatalnym lub w czasie porodu. Preferencja taka zostanie uwzględniona w zasadach rekrutacji przy kolejnym naborze głównym.*

(akta kontroli str. 210-215)

Biorąc pod uwagę, że wszystkie żłobki samorządowe korzystały z dofinansowania w ramach Programu Maluch+ oraz charakter procedury związanej z ubieganiem się o orzeczenie o niepełnosprawności, w tym zwłaszcza długotrwały proces diagnozowania tak małych dzieci wskazane jest, zdaniem NIK, uwzględnienie podczas rekrutacji do żłobków preferencji dla wszystkich dzieci z grupy docelowej.

W 2018 r. obowiązywało także kryterium: *dziecko umieszczone na liście oczekujących z ubiegłego roku*, do którego przypisano wagę 30 punktów. NIK zauważa, że przypisanie do przedmiotowego kryterium takiej liczby punktów mogło powodować, że dzieci je spełniające otrzymywały większą liczbę punktów, niż dzieci dla których preferencje zagwarantowano w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, tj. dzieci z rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawne.

(akta kontroli str.145-209)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *W 2019 r. po raz pierwszy został wprowadzony nabór elektroniczny do żłobków w systemie ciągłym, tzn. rekrutacja trwa przez cały rok.*

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 326, ze zm.

⁹ W 2017 r. obowiązywały *Zasady przyjmowania dzieci do żłobków samorządowych Miasta Kielce* opracowane 29 stycznia 2015 r., w 2018 r. – *Zasady przyjmowania dzieci do żłobków samorządowych Miasta Kielce* z 5 stycznia 2018 r., w 2019 r. – *Zasady rekrutacji do Żłobków Samorządowych Miasta Kielce* z 15 kwietnia 2019 r. oraz dodatkowo *Zasady Rekrutacji do Filii Żłobka Samorządowego nr 13* z 10 października 2019 r., a w 2020 r. – *Zasady rekrutacji do Żłobków Samorządowych Miasta Kielce* z 25 marca 2020 r.

Przed wdrożeniem tego systemu dzieci pozostające na listach rezerwowych miały pierwszeństwo w przyjęciu do żłobka w kolejnym roku. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom rodziców, których dzieci pozostawały na listach rezerwowych zgodnie z poprzednimi zasadami w momencie wdrażania systemu naborowego, dzieci te uzyskały dodatkowe 30 punktów. W 2020 r. w naborze głównym zapis został usunięty.

(akta kontroli str. 210-215)

W rekrutacji do Żłobka Zakładowego i Samorządowego *Uśmiech Malucha* obowiązywało kryterium *dziecko rodziców zatrudnionych w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Kielcach*, do którego przypisano wagę 30 punktów.

(akta kontroli str.145-209)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *Uśmiech Malucha to żłobek zakładowy i samorządowy, który został powołany jako komórka organizacyjna MOPR. Zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, instytucje publiczne tworzą i prowadzą żłobki i kluby dziecięce dla pracowników zatrudnionych w tych instytucjach. Natomiast ust. 2b ww. ustawy mówi: Do żłobka lub klubu dziecięcego prowadzonych przez instytucje publiczne mogą być przyjmowane dzieci inne niż dzieci pracowników zatrudnionych w tych instytucjach, jeżeli w żłobku lub klubie dziecięcym są wolne miejsca. W związku z powyższym w rekrutacji do Żłobka Zakładowego i Samorządowego Uśmiech Malucha dziecko rodziców w MOPR otrzymuje dodatkowe 30 punktów. Żłobek ten posiada 70 miejsc, a dzieci pracowników MOPR zajmują corocznie ok. 10% miejsc.*

(akta kontroli str. 210-215)

Analiza dokumentacji dotyczącej rekrutacji w 2019 r. do trzech żłobków samorządowych¹⁰ wykazała, że wnioski rodziców dzieci niepełnosprawnych zostały rozpatrzone pozytywnie. Wśród dzieci biorących udział w rekrutacji nie było dzieci mających zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu lub nieuleczalnej chorobie, które powstały w okresie prenatalnym lub w czasie porodu (w związku z tym żadne z dzieci niepełnosprawnych lub mających ww. zaświadczenie nie oczekiwało na przyjęcie do żłobka).

(akta kontroli str. 94-144)

Miasto corocznie ubiegało się o dofinansowanie w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”. Wszystkie wnioski dotyczyły dzieci z grupy docelowej¹¹ i były zakwalifikowane do dofinansowania. Od 2017 r. do 2020 r. w ramach programu zawarto dziewięć umów dotacji, z których dwie¹² dotyczyły edycji specjalnej „Za życiem”. Na podstawie tych umów Miasto otrzymało środki finansowe w łącznej wysokości 5 342 037 zł, z tego:

¹⁰ Analizą objęto dokumentację dotyczącą rekrutacji w 2019 r. do żłobków samorządowych nr 5, 13 i 15.

¹¹ Zdefiniowanej w Programie Maluch+ jako dzieci w wieku do ukończenia 3. roku życia (lub 4. roku życia, w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym), w tym dzieci niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki. Dzieci niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki to w szczególności dzieci, które posiadają orzeczenie o niepełnosprawności lub zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu lub nieuleczalnej chorobie, które powstały w okresie prenatalnym lub w czasie porodu lub zostały zakwalifikowane przez podmiot prowadzący instytucję na podstawie zaświadczenia od lekarza specjalisty zawierającego wskazanie do objęcia szczególną opieką jako dzieci wymagające szczególnej opieki.

¹² Umowy nr 1/G/II/2017 i 2/G/III/2017 z 16 października 2017 r. przekazujące środki finansowe w kwotach 101 688 zł i 180 000 zł.

- 101 688 zł¹³ – na dostosowanie istniejących miejsc w instytucjach opieki do potrzeb dzieci z grupy docelowej (edycja specjalna „Za życiem”);
- 180 000 zł¹⁴ – na zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki dla dzieci z grupy docelowej (edycja specjalna „Za życiem”);
- 309 000 zł¹⁵ – na utworzenie nowych miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz zapewnienie ich funkcjonowania (Maluch+ 2017);
- 393 249 zł¹⁶ – na zapewnienie funkcjonowania miejsc (Maluch+ 2017);
- 606 000 zł¹⁷ – na utworzenie nowych miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz zapewnienie ich funkcjonowania (Maluch+ 2018);
- 781 800 zł¹⁸ – na zapewnienie funkcjonowania miejsc (Maluch+ 2018);
- 1 326 000 zł¹⁹ – na utworzenie nowych miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz zapewnienie ich funkcjonowania (Maluch+ 2019);
- 835 800 zł²⁰ – na zapewnienie funkcjonowania miejsc (Maluch+ 2019);
- 808 500 zł²¹ – na zapewnienie funkcjonowania miejsc (Maluch+ 2020).

Realizacja zadań wynikających z umów zawartych w ramach Programu Maluch+ w latach 2017-2020 nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(akta kontroli str. 505-514)

Analiza dokumentacji dotyczącej trzech umów dotacji²² zawartych w ramach Programu Maluch+ wykazała, że:

- środki finansowe otrzymane na podstawie umów dotyczących edycji specjalnej „Za życiem” zostały wydatkowane na realizację inwestycji, zakupy inwestycyjne oraz na realizację zadań bieżących w Żłobkach Samorządowych nr 13 i 15;
- w żłobkach tych m.in. zniesiono bariery progowe, dostosowano łazienki dla potrzeb niepełnosprawnych, położono antypoślizgowe posadzki na tarasie, zakupiono zabawki stymulujące rozwój, wspierające trening społeczny i emocjonalny małych dzieci, zakupiono urządzenia projekcyjne do zabaw rewalidacyjnych, kabiny do terapii sensorycznej;
- środki otrzymane na podstawie umowy zawartej w 2018 r. wykorzystano na utworzenie dodatkowych 30 miejsc w Żłobku Samorządowym nr 15. W tym celu rozbudowano budynek zyskując miejsce na nowy oddział składający

¹³ 33 768 zł – dotacja celowa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych i 67 920 zł – dotacja celowa na realizację zadań bieżących.

¹⁴ Dotacja celowa na realizację zadań bieżących.

¹⁵ 280 000 zł – na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych i 29 000 zł – dotacja celowa na realizację zadań bieżących.

¹⁶ Dotacja celowa na realizację zadań bieżących.

¹⁷ 580 000 zł – na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych i 26 000 zł – dotacja celowa na realizację zadań bieżących.

¹⁸ Dotacja celowa na realizację zadań bieżących.

¹⁹ 1 320 000 zł – na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych i 6000 zł – dotacja celowa na realizację zadań bieżących.

²⁰ Dotacja celowa na realizację zadań bieżących.

²¹ Dotacja celowa na realizację zadań bieżących.

²² Badaniem objęto dwie umowy dotacji zawarte w ramach edycji specjalnej „Za życiem” oraz umowę dotacji nr 32/moduł 1b/2018 przekazującą środki finansowe w kwocie 606 000 zł.

się z sali pobytu, jadalni, sypialni oraz salę do gimnastyki rehabilitacyjnej, wózkownię, szatnię, toalety. Ponadto m.in. zakupiono wyposażenie do nowego oddziału i zmodernizowano wejście główne do żłobka z wydzielonym podjazdem dla osób niepełnosprawnych;

- zadania realizowano zgodnie z założeniami wynikającymi z umów, zapewniono minimalny okres funkcjonowania miejsc w żłobkach;
- sposób prowadzenia ewidencji księgowej pozwalał na ustalenie źródeł finansowania;
- prawidłowo i terminowo rozliczano otrzymane dotacje, a także przekazywano wymagane sprawozdania z realizacji zadania i trwałości projektu.

(akta kontroli str. 216-434)

Oględziny pomieszczeń Żłobka Samorządowego nr 15 wykazały, że wykonana inwestycja polegająca na rozbudowie budynku znajdowała odzwierciedlenie w dokumentacji związanej z rozliczaniem umowy dotacji. Żłobek był dostosowany do potrzeb dzieci z grupy docelowej, nie występowały bariery progowe, wejście miało podjazd dla wózków. W żłobku znajdowała się sala do gimnastyki rehabilitacyjnej wyposażona m.in. w kabinę do terapii sensorycznej, dyski fakturowe, zabawki stymulujące. W jednej z sal zamontowane było interaktywne urządzenie projekcyjne służące do rewalidacyjnych zabaw ruchowych.

(akta kontroli str. 554-561)

Nadzór nad żłobkami prowadzono m.in. na podstawie uchwały Rady Miasta w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami²³. Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały, raz w roku przeprowadza się kontrolę warunków i jakości świadczonej opieki w żłobkach prowadzonych na terenie Miasta. W latach 2019 i 2020 przeprowadzono kontrole we wszystkich żłobkach samorządowych, natomiast w roku 2017 i 2018 tylko w niektórych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 435-438)

W kwestii sprawowania nadzoru nad żłobkami samorządowymi kierownik Referatu Promocji Zdrowia i Profilaktyki wyjaśniła: *Niezależnie od kontroli przeprowadzanych zgodnie z uchwałą Rady Miasta, na bieżąco prowadzę nadzór nad prawidłowością funkcjonowania, wywiązywania się z obowiązku sporządzania i wykonywania sprawozdań oraz realizacji budżetu. W razie wystąpienia jakichkolwiek problemów reaguje na bieżąco.*

(akta kontroli str. 439-440)

Od 2017 r. do 2020 r. pracownicy Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Urzędzie przeprowadzili w dwóch żłobkach (nr 5 i nr 17) kompleksowe kontrole problemowe²⁴ w zakresie spraw organizacyjno-prawnych, prawidłowości prowadzenia gospodarki pieniężnej, rozrachunków, gospodarki środkami trwałymi i wyposażeniem, dochodów i wydatków budżetowych, a także zasad dokonywania zamówień publicznych. W kontrolach tych nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 443-504)

²³ Uchwała Nr XLVI/1003/2017 z dnia 14 września 2017 r.

²⁴ Kontrole obejmowały okres 2019 r. W Żłobku Samorządowym Nr 17 kontrola była prowadzona od 1 do 20 kwietnia 2020 r., a w Żłobku Samorządowym Nr 5 – od 23 kwietnia do 8 maja 2020 r.

Stosownie do art. 64 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Urząd za pomocą systemu teleinformatycznego, terminowo przekazywał Wojewodzie Świętokrzyskiemu rzetelnie sporządzone sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

(akta kontroli str. 523-552)

2. Pomoc uczennicom w ciąży (działanie 1.5.)

Przed przystąpieniem do realizacji zadania Priorytetu I „Wsparcie dla kobiet w ciąży i ich rodzin”, w ramach działania 1.5. „Pomoc uczennicom w ciąży” Urząd uzyskał dane z podległych jednostek oświatowych o liczbie takich uczennic. Liczba uczennic w ciąży w latach 2017-2020 (pierwsze półrocze) wyniosła odpowiednio: 11, 12, 13 i 13. Na podstawie tych danych oszacowano zapotrzebowanie na przygotowanie i utrzymanie w bursach lub w internatach dwóch miejsc dla uczennic w ciąży, w formie odrębnego jednoosobowego pokoju. Po weryfikacji zgłoszenia, Ministerstwo Edukacji Narodowej przyznało środki na przygotowanie i utrzymanie jednego miejsca dla uczennic w ciąży. Stosowne porozumienie zawarto w dniu 27 listopada 2017 r.²⁵ Pokój dla takiej uczennicy znajduje się w bursie Zespołu Placówek Szkolno-Wychowawczych w Kielcach. Na realizację zadania w latach 2017-2020 otrzymano środki w wysokości 5900 zł²⁶, które zostały wydatkowane na prace remontowe w pokoju oraz jego wyposażenie. Dyrektor Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu wyjaśnił, że otrzymane środki były wystarczające na realizację zadania i nie wystąpiły trudności związane z jego realizacją.

(akta kontroli str. 8-87)

Od 2017 r. żadna z uczennic w ciąży nie skorzystała z przygotowanego miejsca. Dyrektor wyjaśnił: *Informacja o specjalnie przygotowanym pokoju przekazywana jest przez pedagogów szkolnych oraz przez pedagogów i psychologów pracujących w Miejskim Zespole Poradni Psychologiczno-Pedagogicznych w Kielcach każdej uczennicy w ciąży.*

(akta kontroli str. 8-10)

3. Wsparcie mieszkaniowe wynikające z działań 4.1.-4.4. Programu „Za życiem” oraz działania gminy celem realizacji działania 4.5. – Zwiększenie dostępności mieszkań dla rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne – najem mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy

W okresie objętym kontrolą Urząd podejmował działania celem zwiększenia zasobu mieszkaniowego gminy, również dla rodzin z dziećmi posiadającymi zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu²⁷. Działania te wpisywały się w kryteria Programu „Za życiem” – działanie 4.3.²⁸ W 2018 i 2019 roku Miasto uzyskało bezzwrotne dofinansowanie ze środków Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) na pokrycie części kosztów inwestycji polegającej na budowie zespołu czterech budynków mieszkalnych, w których powstało osiem lokali socjalnych (w 2018 r.) oraz zespołu ośmiu budynków mieszkalnych, w których powstało 14 lokali mieszkalnych (2019 r.). Utworzone

²⁵ Porozumienie nr MEN/2017/DWKI/1689.

²⁶ Zgodnie z zawartym porozumieniem środki te zostały przekazane w czterech transzach: pierwsza w wysokości 5000 zł (na przygotowanie pokoju), druga, trzecia i czwarta – w wysokości 300 zł (na utrzymanie pokoju). Zgodnie z porozumieniem, przekazanie ostatniej transzy w wysokości 300 zł powinno nastąpić w 2021 r.

²⁷ Tj. zaświadczenie lekarskie stwierdzające ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu.

²⁸ Zwiększenie dostępności mieszkań dla rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne – mieszkania na wynajem o umiarkowanym czynszu wybudowane w ramach bezzwrotnego dofinansowania ze środków budżetu państwa społecznego budownictwa czynszowego.

w ramach ww. inwestycji lokale mieszkalne wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu gminy i były przeznaczone na wynajem o ograniczonym czynszu. Zgodnie z zawartą w 2019 r. umową²⁹ Urząd był zobligowany do przeznaczenia nie mniej niż 5% (tj. nie mniej niż jednego mieszkania) utworzonych lokali dla rodziny z dzieckiem posiadającym zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu³⁰. Kwota poniesionych przez Urząd wydatków na ten cel w 2018 r. wyniosła 2 575 101 zł (w tym 35% współfinansowano ze środków Funduszu Dopłat) oraz w 2019 r. – 3 589 500 zł (współfinansowanie w wysokości 40%). Poniesione wydatki zostały przez Urząd rozliczone, a przedłożone rozliczenie faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia zostało zweryfikowane i zaakceptowane przez BGK.

(akta kontroli str. 566-598)

Spośród 22 lokali wybudowanych w ramach ww. inwestycji, 14 zostało przyznanych rodzinom, w których co najmniej jedna osoba posiadała orzeczenie o niepełnosprawności, w tym trzy lokale dla rodzin z dziećmi wymagającymi szczególnego wsparcia, posiadającymi stosowne zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu.

(akta kontroli str. 608-609)

Z wyjaśnień przedłożonych przez Kierownika Biura Mieszkalnictwa wynika, że Urząd nie napotkał na trudności podczas realizacji ww. zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 623-624)

W okresie objętym kontrolą Rada Miasta określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego³¹. Uchwała z 2020 r. precyzowała warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, potwierdzone stosownym dokumentem. W związku z powyższym powinien to być lokal: [1] usytuowany na parterze lub pierwszym piętrze w budynkach bez windy lub usytuowany w budynkach wyposażonych w windę, [2] wyposażony we wszystkie urządzenia techniczne i sanitarne dostosowane do rodzaju niepełnosprawności, [3] dostosowany strukturą i wielkością do potrzeb rehabilitacyjnych osoby niepełnosprawnej, [4] wyposażony w centralne źródło ciepła z sieci miejskiej, gazowe lub elektryczne.

(akta kontroli str. 635)

Kierownik Biura Mieszkalnictwa wyjaśniła, że potrzeby i oczekiwania wnioskodawców są przez nich sygnalizowane bezpośrednio w pismach, a także w rozmowach telefonicznych lub podczas wizji lokalowych dokonywanych przez pracowników Urzędu w dotychczasowych miejscach zamieszkania.

(akta kontroli str. 623)

²⁹ Umowa nr BSK/1919/0001831 z dnia 2 lipca 2019 r.

³⁰ Taki zapis umowy wynikał z ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508). Zgodnie z art. 13 ust. 4 tej ustawy beneficjenci wsparcia mogli wnioskować o zwiększenie poziomu dofinansowania ze środków Funduszu Dopłat o 5 punktów procentowych dla przedsięwzięć, w ramach których nie mniej niż 5% lokali będzie przeznaczonych dla rodzin z dziećmi posiadających zaświadczenie lekarskie stwierdzające ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu.

³¹ W okresie objętym kontrolą w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Kielce obowiązywały uchwały nr XXXI/723/2008 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 18 grudnia 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Świąt. z 2009 r. Nr 38, poz. 586) oraz XXIX/565/2020 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 18 czerwca 2020 r. (dalej: Uchwała z 2020 r.) – Dz. Urz. Woj. Świąt. poz. 2323.

Na dzień 15 grudnia 2020 r.³² o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy na zasadach ogólnych³³ ubiegało się 1061 rodzin, w tym 347 rodzin, w których co najmniej jedna osoba posiadała orzeczenie o stopniu niepełnosprawności. W 2017 r. 108 rodzin złożyło wnioski, w 2018 r. – 128, w 2019 r. – 129 oraz 49 do 30 czerwca 2020 r. Ponadto na liście oczekujących na lokal znajdowało się 11 rodzin, które złożyły Urzędzie zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu. Wnioski pięciu z tych rodzin zostały zrealizowane (dwa w 2019 r. oraz trzy w 2020 r.), trzy rodziny nie wyraziły zgody na zaproponowaną lokalizację, jeden wniosek jest w trakcie procedowania, a dwa wnioski dotychczas nie zostały zrealizowane.

Spośród 11 rodzin, które ubiegając się o przyznanie lokalu załączyły ww. zaświadczenie lekarskie, pięć zostało wystawionych przez lekarzy, którzy posiadali specjalizację II stopnia lub tytuł specjalisty w dziedzinie: położnictwa i ginekologii, perinatologii, neonatologii, neurologii dziecięcej, kardiologii dziecięcej lub chirurgii dziecięcej, tj. kwalifikacje wymagane art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu. Sześć zaświadczeń zostało wystawionych przez lekarzy nieposiadających takich kwalifikacji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*³⁴.

(akta kontroli str. 562-564, 607-620, 623, 626)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W obowiązujących w 2019 i 2020 r. *Zasadach rekrutacji do Żłobków Samorządowych Miasta Kielce*³⁵ zawarto kryteria, które nie zawsze były zgodne z warunkami przyjmowania dzieci określonymi w statutach żłobków³⁶. Stwierdzone rozbieżności polegały na:

- a) nieumieszczeniu w *Zasadach rekrutacji* kryterium dotyczącego dzieci z rodzin objętych opieką MOPR, pomimo że był to jeden z warunków określonych w statutach żłobków.

(akta kontroli str. 145-209)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *W pkt 8. Zasad rekrutacji w 2020 r. (pkt 9 w 2019 r.) zawarto odrębny zapis mówiący: Dopuszcza się przyjęcie dziecka poza wszelką kolejnością w przypadku sytuacji losowej (m.in. na wniosek Sądu Rodzinnego czy MOPR-u). Sytuacje takie zdarzają się sporadycznie i nie było takiego przypadku, aby takie dziecko nie zostało przyjęte do żłobka.*

(akta kontroli str. 210-215)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że wskazana w statutach preferencja dla rodzin objętych opieką MOPR nie jest tożsama z przywołaną treścią określoną w *Zasadach rekrutacji*. Przyjęcie dziecka na wniosek MOPR nie oznacza, że wszystkie rodziny będące z różnych przyczyn pod opieką MOPR mogłyby skorzystać z takich preferencji. W niektórych sytuacjach mogłoby to wymagać od

³² Dzień wygenerowania zestawienia listy oczekujących na lokal z mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby kontroli.

³³ Zasady ogólne zostały określone w § 6 Uchwały z 2020 r.

³⁴ Weryfikacji kwalifikacji lekarzy dokonano w oparciu o dane zawarte w Centralnym Rejestrze Lekarzy RP prowadzonym przez Naczelną Izbę Lekarską, dostępnym pod adresem <https://nil.org.pl/rejestr/centralny-rejestr-lekarzy>.

³⁵ Opatrzonych datami: 15 kwietnia 2019 r. i 25 marca 2020 r. i zaakceptowanych/zatwierdzonych przez zastępcę Prezydenta Miasta.

³⁶ Statuty żłobków stanowią załączniki do uchwał Rady Miasta Kielce: nr XVIII/296/2019 (Żłobek nr 5), nr XVIII/297/2019 (Żłobek nr 12), nr XVIII/298/2019 (Żłobek nr 13), nr XVIII/299/2019 (Żłobek nr 15), nr XVIII/300/2019 (Żłobek nr 17).

rodziców objętych opieką MOPR podjęcia dodatkowych działań, tj. wystąpienia z prośbą, by MOPR złożył wniosek o przyjęcie dziecka.

- b) umieszczeniu w *Zasadach rekrutacji* kryterium *dziecko jednego lub obojga rodziców niepełnosprawnych w stopniu znacznym lub umiarkowanym, mających znaczne lub ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się*, pomimo że w statutach żłobków, jako jedną z zasad pierwszeństwa, określono: *dziecko jednego lub obojga rodziców niepełnosprawnych*.

(akta kontroli str. 145-209)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *Jak wcześniej wspomniano, statuty zawierają ogólne zasady przyjęć do żłobków wynikające z ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Uszczegółowienie rodzaju było konieczne ze względu na liczną grupę rodziców posiadających orzeczenia.*

(akta kontroli str. 210-215)

NIK zauważa, że kryterium określone w *Zasadach rekrutacji* znacznie zawęży grupę dzieci, które miałyby pierwszeństwo podczas rekrutacji na podstawie zasad określonych w statutach i różnicuje je w zależności od stopnia niepełnosprawności rodzica.

- c) wprowadzeniu w *Zasadach rekrutacji* kryteriów, które nie wynikały z zasad pierwszeństwa określonych w statutach żłobków, tj.: *dzieci z rodzin, w których wychowywane są dzieci niepełnosprawne; dziecko posiadające rodzeństwo aktualnie uczęszczające do żłobka; dziecko posiadające wymagane przepisami szczepienia ochronne zgodnie z kalendarzem szczepień (w Zasadach z 2019 r.); dziecko poddane obowiązkowym szczepieniom ochronnym określonym w rozporządzeniu ministra w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych lub dziecko, u którego lekarskie badanie kwalifikacyjne daje podstawy do długotrwałego odroczenia obowiązkowego szczepienia ochronnego (w Zasadach z 2020 r.)*.

(akta kontroli str. 145-209)

Prezydent Miasta wyjaśnił: *Statuty zawierają ogólne zasady przyjęć do żłobków wynikające z ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, natomiast zasady przyjmowania dzieci do żłobków samorządowych Miasta Kielce zawierają szczegółowe kryteria, które zatwierdzane są corocznie po ich weryfikacji.*

(akta kontroli str. 210-215)

Należy zauważyć, że statuty żłobków stanowią załączniki do uchwał Rady Miasta Kielce. Tym samym są aktami prawa miejscowego, wydanymi na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o opiece nad dziećmi do lat 3 (art. 11 ust. 2). W związku z powyższym wprowadzane szczegółowe zasady rekrutacji do żłobków, które są kierowane do szerokiego kręgu odbiorców, powinny być spójne i zgodne z zasadami przewidzianymi w statutach żłobków. Ponadto NIK wskazuje, że zamieszczone w *Zasadach rekrutacji* z 2019 r. kryterium *dziecko posiadające wymagane przepisami szczepienia ochronne zgodnie z kalendarzem szczepień* mogło być dyskryminujące dla dzieci, w tym także dla dzieci z grupy docelowej, które ze względu na stan zdrowia mają odroczone szczepienia.

2. W 2017 r. i 2018 r. nie przeprowadzono kontroli warunków i jakości świadczonej opieki we wszystkich żłobkach samorządowych. W 2017 r. przeprowadzono takie kontrole w czterech z sześciu żłobków samorządowych (nr 12, 13, 15, żłobek *Uśmiech Malucha*), a w 2018 r. – w jednym (żłobek *Uśmiech Malucha*). Zgodnie z § 1 uchwały Nr XLVI/1003/2017 Rady Miasta Kielce z dnia 14 września 2017 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami oraz § 1 wcześniej obowiązującej uchwały Nr X/215/2011 Rady Miasta Kielce z dnia 19 maja 2011 r., raz w roku przeprowadza się kontrolę warunków i jakości świadczonej opieki w żłobkach prowadzonych na terenie miasta Kielce.

(akta kontroli str. 435-438)

Kierownik Referatu Promocji Zdrowia i Profilaktyki wyjaśniła: *Funkcję p.o. kierownika Referatu pełniłam w terminie 1-31 sierpnia 2019 r., natomiast kierownikiem tego Referatu jestem od 1 września 2019 r. W tym czasie nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami, zgodnie z Uchwałą Nr XLVI/1003/2017, prowadzony jest w sposób prawidłowy i rzetelny. (...) W latach 2019-2020 kontrole zostały przeprowadzone we wszystkich żłobkach i klubach dziecięcych zarejestrowanych w Rejestrze Żłobków i Klubów dziecięcych (...).*

(akta kontroli str. 439-440)

Poprzedni Prezydent Miasta wyjaśnił: *Informuję, że nadzór nad edukacją i wychowaniem, w tym nadzór nad żłobkami, prowadził z mojego upoważnienia wiceprezydent Andrzej Sygut, wraz ze współpracownikami. Moja wiedza w tym obszarze dotyczyła tylko zaistniałych problemów. Nie przypominam sobie, by ktokolwiek wcześniej informował mnie o kontrolach przeprowadzanych w żłobkach lub jakichkolwiek nieprawidłowościach z tym związanych, co świadczyło, że takich problemów nie było.*

(akta kontroli str. 441-442)

3. W Urzędzie nie dokonywano rzetelnej weryfikacji zgodności zaświadczeń lekarskich, przedkładanych przez rodziny wnioskujące o przyznanie lub zamianę lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy z wymogami dotyczącymi kwalifikacji lekarzy wystawiających te zaświadczenia określonymi w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu. Sześć spośród 11 ww. zaświadczeń zostało wystawionych przez lekarzy nieposiadających kwalifikacji wskazanych w tym przepisie ustawy. Trzem z tych rodzin Urząd przyznał lokale mieszkalne przyjmując jako kryterium pierwszeństwa otrzymania mieszkania przedłożone zaświadczenia lekarskie.

(akta kontroli str. 562-564, 607-620, 623, 626)

Kierownik Biura Mieszkalnictwa wyjaśniła: *zostało przyjęte, że lekarz który wystawił zaświadczenie uprawniające do korzystania ze wsparcia (...) posiada do tego uprawnienia i wymaganą specjalizację, skoro takie zaświadczenie wystawił (...). Przyznała ponadto, że osobom tym przydzielono mieszkanie poza kolejnością ze względu na przedłożenie zaświadczenia.*

(akta kontroli str. 623, 626)

IV. Uwagi i wnioski

- Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:
1. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie kryteriów naboru stosowanych podczas rekrutacji do żłobków niezgodnych z warunkami pierwszeństwa określonymi w statutach żłobków.
 2. Rzetelne weryfikowanie zaświadczeń lekarskich przedkładanych przez rodziny z dziećmi wymagającymi szczególnego wsparcia, wnioskujące o przyznanie lub zamianę lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w celu stwierdzenia, czy lekarze je wystawiający mają odpowiednie kwalifikacje.
- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Delegatury NIK w Kielcach. 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.

Kielce, stycznia 2021 r.

Kontrolerzy
Kinga Komenda
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis

Magdalena Kaczmarczyk
Inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Łukasz Pieńkowski
Inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Sporządzili:

Kinga Komenda, specjalista kp. dnia

Magdalena Kaczmarczyk, inspektor kp. dnia

Łukasz Pieńkowski, inspektor kp. dnia

Uzgodniono z:

doradcą prawnym Janem Woźniakiem, dnia