



KPS.430.1.2024

Nr ewid. 2/2024/P/23/034/KPS

Informacja o wynikach kontroli

ROZWÓJ SYSTEMU OPIEKI NAD DZIEĆMI DO LAT 3,
W TYM REALIZACJA PROGRAMU „MALUCH+”

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

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

Dariusz Rogowski
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/
Warszawa, marzec 2024 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć.....	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna.....	9
3. Synteza	11
4. Wnioski	21
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	22
5.1. System opieki nad dziećmi w wieku do lat 3	22
5.1.1. Formy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3	22
5.1.2. System opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w dokumentach strategicznych i w dokumentach wewnętrznych MRiPS	24
5.1.3. Działania Ministra w ramach zadań ustawowych.....	27
5.1.4. Polityka rodzinna w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 w strategiach samorządowych.....	30
5.1.5. Analiza potrzeb w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3.....	32
5.1.6. Rejestr żłobków i klubów dziecięcych oraz wykaz dziennych opiekunów.....	33
5.1.7. Sprawozdania z opieki nad dziećmi w wieku do lat 3	37
5.1.8. Nadzór nad instytucjami opieki nad dziećmi do lat 3.....	39
5.2. Rozwój instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 w ramach Programu „Maluch+”.....	41
5.2.1. Przygotowanie programów „Maluch+”	42
5.2.2. Ocena ofert i podział środków	44
5.2.3. Zawieranie umów o dofinansowanie w ramach Programu	48
5.2.4. Realizacja zadań w ramach Programu.....	50
5.2.5. Monitorowanie i sprawozdawczość	57
5.2.6. Nadzór i kontrola nad realizacją Programu	61
6. Załączniki	64
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	64
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	66
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	69
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	73
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	74

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Institucje opieki	Institucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 tj. żłobek, klub dziecięcy, dzienny opiekun.
Żłobek	Institucjonalna forma opieki, w której opieka sprawowana jest nad dziećmi od ukończenia 20 tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko kończy trzeci rok życia.
Klub dziecięcy	Institucjonalna forma opieki, w której opieka sprawowana jest nad dziećmi od ukończenia 1 roku życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko kończy trzeci rok życia.
Dzienny opiekun	Opieka sprawowana przez osobę fizyczną, zatrudnioną na umowę o pracę lub umowę o świadczenie usług albo prowadzącą działalność na własny rachunek, od ukończenia przez dziecko 20 tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko kończy trzeci rok życia.
Minister	Minister Rodziny i Polityki Społecznej (od 13 grudnia 2023 r. – Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).
MRiPS lub Ministerstwo	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (od 13 grudnia 2023 r. – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).
Program lub Program „Maluch+”	Resortowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”, opracowane na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204, ze zm.), realizowane w latach 2020–2021.
Program 2020	Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2020 oraz Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” – moduł 4.
Program 2021	Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2021.
Program 2022–2029	Program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2022–2029.
Podmioty niepubliczne	Osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które uprawnione są do prowadzenia instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3.
Beneficjent	Gmina lub podmiot niepubliczny, który uzyskał dofinansowanie w ramach Programu.
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta uchwałą nr 9 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).
SRKL	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, przyjęta uchwałą nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. (M.P. poz. 640).
KPR	Krajowy Program Reform Europa 2020, przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2020 r. i Krajowy Program Reform 2022/2023 przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2022 r.
Ustawa o opiece	Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.
Ustawa pzp	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.).

Rozporządzenie w sprawie inwestycji	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238 poz. 1579).
MUW w Warszawie	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
PUW w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ŚUW w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
ŁUW w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz gmin przyczyniły się do rozwoju systemu opieki nad dziećmi do lat 3 w stopniu adekwatnym do potrzeb mieszkańców?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy minister właściwy do spraw rodziny prawidłowo wykonywał zadania ustawowe dotyczące instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, w tym opracowywał programy na rzecz rozwoju tych instytucji?

Czy minister właściwy do spraw rodziny i wojewodowie zgodnie z postanowieniami Programu „Maluch+” realizowali zadania związane z udzielaniem i rozliczaniem dofinansowania, a także sprawowali nadzór i kontrolę nad ich realizacją?

Czy gminy wykonując ustawowe zadania zapewniały opiekę nad dziećmi do lat 3 w stopniu adekwatnym do potrzeb mieszkańców?

Czy jednostki samorządu terytorialnego i podmioty niepubliczne wykonały dofinansowane zadania, uzyskały zakładane efekty oraz przestrzegały zasad wykorzystania środków określonych w Programie „Maluch+” i w umowach?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej,
Urzędy wojewódzkie,
Urzędy Miast i Gmin,
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą

Okres objęty kontrolą

2020–2022

Zgodnie z Konstytucją RP¹, państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny². Jednym z funkcjonujących instrumentów w ramach polityki rodzinnej, umożliwiającej tworzenie warunków ułatwiających godzenie obowiązków rodzinnych z życiem zawodowym jest system usług w zakresie opieki nad małym dzieckiem. Pozytywnie wpływa on na wzrost aktywności zawodowej rodziców, szczególnie kobiet, jak też na decyzje prokreacyjne młodych rodzin.

W Polsce system opieki instytucjonalnej nad dziećmi w wieku do lat 3 tworzą żłobki, kluby dziecięce oraz dzienni opiekunowie³. W każdej z tych form opieki realizowane są trzy funkcje: opiekuńcza, wychowawcza i edukacyjna. Funkcja opiekuńcza obejmuje sprawowanie opieki nad dzieckiem, które z racji wieku lub ograniczonej sprawności psychoruchowej nie jest w stanie funkcjonować samodzielnie bez opieki. Opieka ta sprawowana jest w warunkach najbardziej zbliżonych do warunków domowych. Funkcja wychowawcza polega m.in. na kształtowaniu odpowiednich postaw społecznych przez przyzwyczajanie dzieci do zgodnego współżycia i współdziałania w zespole rówieśników, rozwijaniu uczuć koleżeńskich, przywiązania czy życzliwości. Funkcja edukacyjna oznacza dbanie o prawidłowy rozwój umysłowy i fizyczny dziecka, tworzenie odpowiednich warunków do wczesnej nauki i przygotowanie do edukacji przedszkolnej – w ramach tej funkcji prowadzone są zajęcia edukacyjne z uwzględnieniem rozwoju psychomotorycznego dziecka, właściwego dla jego wieku.

Niezależnie od formy opieka nad dziećmi do lat 3 jest sprawowana do ostatniego dnia roku szkolnego, w którym dziecko kończy trzeci rok życia (wyjątkowo do czwartego roku życia, jeżeli objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym jest niemożliwe lub utrudnione ze względu na np. brak miejsc w przedszkolach, niedostateczny stopień rozwoju psychomotorycznego dziecka). W przypadku gdy dziecko powyżej 3 roku życia uczęszcza do żłobka, rodzice są zobowiązani do wskazania przeszkody w objęciu dziecka wychowaniem przedszkolnym⁴.

Opieką w żłobku mogą być objęte dzieci, które ukończyły 20 tydzień życia. W żłobku dziecko może przebywać do 10 godzin dziennie, przy czym na uzasadniony wniosek rodzica czas ten może zostać wydłużony za dodatkową opłatą⁵. Na koniec 2022 r. w Polsce funkcjonowało 4494 żłobków, stanowiących 60,3% wszystkich instytucji opieki. Zapewniały one 191 833 miejsc opieki.

Natomiast do klubu dziecięcego mogą uczęszczać dzieci, które ukończyły 1 rok życia. Opieka zapewniana jest do 10 godzin dziennie. Liczba miejsc w klubie dziecięcym nie może być większa niż 30⁶. Na koniec 2022 r. w Polsce funkcjonowało 890 klubów dziecięcych (11,9% wszystkich instytucji), które zapewniały 17 540 miejsc.

Z kolei dziennym opiekunem może być osoba prowadząca działalność na własny rachunek albo zatrudniana przez podmioty, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o opiece, (jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty, województwa, instytucje publiczne, osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki nieposiadające osobowości prawnej), na podstawie umowy o pracę albo umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego⁷ stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Na koniec 2022 r. działało 2068 dziennych opiekunów (27,8% wszystkich instytucji) pod opieką których mogło się znajdować 12 811 dzieci.

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

² Art. 71 ust. 1 Konstytucji RP.

³ Art. 2 ust. 1 ustawy o opiece.

⁴ Art. 2 ust. 4 ustawy o opiece.

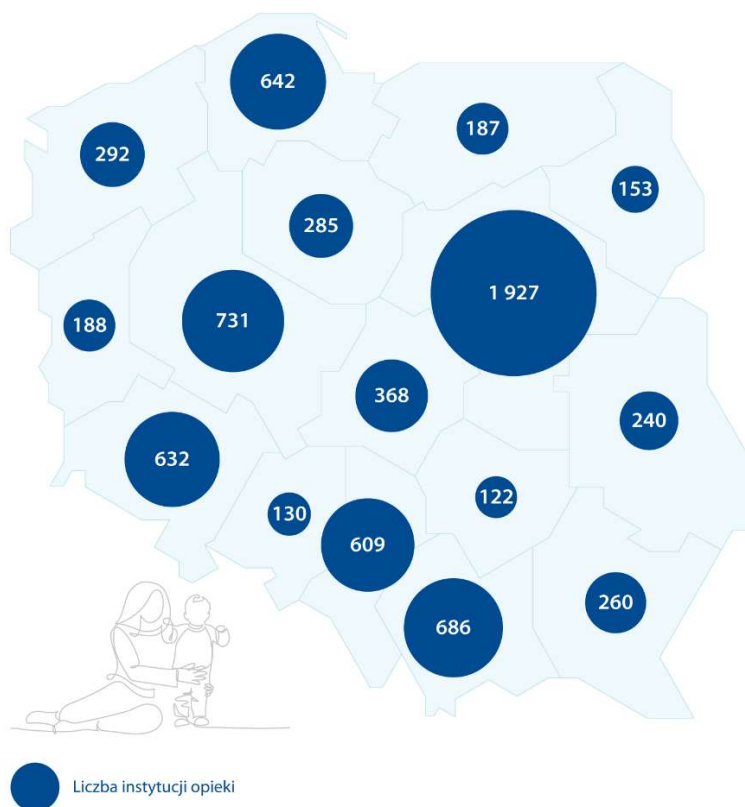
⁵ Art. 12 ust. 3 ustawy o opiece.

⁶ Art. 7 ust. 3 ustawy o opiece.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).

Infografika nr 1

Liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na koniec 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiPS.

Począwszy od 2011 r. Minister opracowywał resortowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”. Celem ogłaszanego w latach 2020–2021 Programu 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. W założeniach Programu wzrost dostępności miejsc opieki miał przyczynić się nie tylko do zwiększenia odsetka dzieci objętych opieką, ale także umożliwienia łączenia życia zawodowego z rodzinnym i zwiększenia zatrudnienia, szczególnie kobiet.

Program przewidywał realizację czterech modułów:

1. Moduł 1 (skierowany do samorządów) polegał na dofinansowaniu utworzenia w roku, którego dotyczyła dana edycja Programu, nowych miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych oraz u dziennego opiekuna oraz zapewnienia ich funkcjonowania, przy czym dofinansowaniu mogło podlegać utworzenie miejsc opieki i ich funkcjonowanie, jak też samo utworzenie miejsc, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki. W przypadku oferty uwzględniającej funkcjonowanie w danym roku miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, warunkiem otrzymania i wypłaty dofinansowania na ich funkcjonowanie jest ich faktyczne obsadzenie.

W ramach modułu wyróżniono:

- moduł 1a: dofinansowywane będą zadania realizowane na terenie gmin, gdzie na dzień składania oferty konkursowej nie funkcjonowały żadne żłobki lub kluby dziecięce utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego;
- moduł 1b: dofinansowywane będą zadania realizowane na terenie 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 6 mln zł (ww. warunki muszą być spełnione łącznie).

2. Moduł 2 (skierowany do samorządów) polegał na zapewnieniu funkcjonowania miejsc opieki utworzonych przez jednostki samorządowe z udziałem środków z edycji wcześniejszych Programu, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.

W przypadku oferty uwzględniającej funkcjonowanie w danym roku miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, warunkiem otrzymania i wypłaty dofinansowania na ich funkcjonowanie było ich faktyczne obsadzenie. Dofinansowanie w ramach modułu nie dotyczyło miejsc dotowanych przez jednostki w podmiotach niepublicznych lub prowadzonych przez podmioty inne niż samorządowe.

3. Moduł 3 (skierowany dla podmiotów innych niż jednostki samorządowe) dotyczył utworzenia w danej edycji Programu nowych miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych oraz u dziennego opiekuna oraz zapewnienia ich funkcjonowania, przy czym dofinansowaniu może podlegać utworzenie miejsc opieki i ich funkcjonowanie, jak też samo utworzenie miejsc, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki. W przypadku oferty uwzględniającej funkcjonowanie w danym roku, którego dotyczyła edycja Programu, miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, warunkiem otrzymania i wypłaty dofinansowania na ich funkcjonowanie było ich faktyczne obsadzenie.

4. Moduł 4 (skierowany do podmiotów innych niż jednostki samorządowe) obejmował zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki. W przypadku oferty uwzględniającej funkcjonowanie w danym roku, którego dotyczyła edycja Programu, miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, warunkiem otrzymania i wypłaty dofinansowania na ich funkcjonowanie jest ich faktyczne obsadzenie.

2. OCENA OGÓLNA

Minister wraz z wójtami, burmistrzami i prezydentami miast przyczynili się do rozwoju instytucji opieki ale w niewystarczającym stopniu

Działania podejmowane przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przyczyniły się do rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, jednak były one niewystarczające dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Mimo stale zwiększającej się liczby miejsc w instytucjach opieki, w skali całego kraju tylko co czwarte dziecko w wieku poniżej 3. roku życia miało zapewnione miejsce w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, przy czym na koniec 2022 r. aż 45,3% gmin nie posiadało żadnej instytucji opieki. Natomiast odsetek dzieci poniżej 3. roku życia uczestniczących we wczesnej edukacji i opiece w 2022 r. wyniósł 15,9%⁸. Jest to poziom znacznie niższy niż wynikający z zaleceń Rady UE w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem⁹, w których przyjęto aby państwa członkowskie dążyły do tego, by do 2030 r. co najmniej 45% dzieci poniżej 3 roku życia uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece.

Pomimo, iż istotną rolę w zwiększaniu liczby instytucji opieki odgrywał Program „Maluch+”, którego celem było zwiększenie dostępności terytorialnej miejsc w instytucjach opieki i na realizację którego w latach 2020–2021 wydatkowano 518 549 tys. zł, to **Minister nie określił wskaźników realizacji Programu, co uniemożliwia dokonanie oceny, w jakim zakresie jego cele zostały zrealizowane.** Głównymi przyczynami braku instytucji opieki w gminach oraz nieaplikowania przez te gminy o środki z Programu „Maluch+” był roczny charakter Programu realizowanego w latach 2020–2021 oraz niewystarczające środki własne gmin. NIK zwraca również uwagę na brak zainteresowania ze strony rodziców, co może wynikać z niewystarczającego upowszechniania informacji o tych formach opieki. W Programie (edycja 2020 i 2021) nie osiągnięto zakładanych wyników konkursu, o czym świadczy zarówno niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków, jak i liczba nowo utworzonych miejsc opieki, co wiązało się z licznymi rezygnacjami podmiotów, które otrzymały dofinansowanie¹⁰.

Minister, wojewodowie, gminy oraz podmioty niepubliczne, na ogół, prawidłowo realizowali zadania wynikające z Programu i zawartych umów. Do zadań Ministra należał m.in. podział środków na poszczególne moduły Programu. W związku z nierozdysponowaniem środków, w edycji 2021 Minister wydał zalecenie, aby wojewodowie uwzględnili oferty pozostawione bez rozpatrzenia lub odrzucone, na kwotę 5 454 tys. zł, mimo iż nie przewidywały tego warunki konkursu. Wojewodowie natomiast zapewnili jednostkom samorządowym oraz podmiotom niepublicznym dostęp do niezbędnych informacji o Programie, przyjmowali oferty, zawierali i rozliczali umowy, a także przeprowadzali kontrole. Stwierdzone w urzędach wojewódzkich nieprawidłowości, dotyczące m.in. zawarcia umów z winy urzędu po terminie określonym w Programie (w 1 urzędzie), niezatwierdzenia udzielonych dotacji w ustawowym terminie (1) czy też nierozliczenia inwestycji (1), nie przełożyły się na ostateczną realizację zadań. Zarówno **Minister, jak i wojewodowie sprawowali nadzór nad realizacją zadań w ramach Programów** m.in. poprzez monitorowanie wykorzystania środków, weryfikację sprawozdań z realizacji zadań, jak też poprzez kontrole prowadzone przez wojewodów u beneficjentów. Nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich urzędach gmin lub miast oraz u pięciu z sześciu podmiotów niepublicznych i dotyczyły one: m.in. procedury udzielenia zamówień publicznych (w 3 podmiotach), prowadzonej ewidencji księgowej zadania (3), oznaczania dokumentów księgowych (3)

⁸ Według danych EU-SILC.

⁹ Nr 14785/22.

¹⁰ M.in. z uwagi na wyższe koszty tworzenia nowych instytucji czy problemy związane z COVID-19.

oraz poniesionych wydatków (2). Nie miały one jednak wpływu na ostateczne osiągnięcie zakładanej do utworzenia liczby miejsc w instytucjach opieki.

W ramach obecnie realizowanego Programu „Maluch+” 2022–2029 rozwój instytucji opieki w znacznym stopniu koncentrował się będzie na gminach, w których już one funkcjonują. Tym samym w niewystarczającym stopniu zostanie spełnione jedno z głównych założeń Programu, tj. zwiększenie dostępności terytorialnej opieki przekładające się na poprawę sytuacji rodziców na rynku pracy. Sytuację mogą pogorszyć liczne rezygnacje z udziału w Programie. Już na etapie składania oświadczeń o przyjęciu środków, z dofinansowania zrezygnowały 64 jednostki samorządu terytorialnego i 155 podmiotów niepublicznych, co może wskazywać, że Program nie jest atrakcyjny zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego jak i podmiotów niepublicznych. Zdecydowana większość środków została rozdysponowana w gminach, w których instytucje opieki już funkcjonują – a nie tych, w których ich nie ma – co może powodować występowanie licznych sytuacji, w których powstawanie nowych miejsc opieki będzie się łączyło z likwidacją dotychczas istniejących, z uwagi na dofinansowanie nowopowstałych miejsc zarówno ze środków Programu, jak i stosowanych ulg i zniżek przez gminy przy ustalaniu opłat za pobyt w jednostkach samorządowych.

Minister prawidłowo wykonywał zadania ustawowe, w tym m.in. opracowywał programy rozwoju instytucji opieki, a także zatwierdzał programy szkoleń dla opiekunów w instytucjach opieki. Na uwagę zasługują również działania podjęte w celu opracowania standardów opieki dotyczących m.in. pracy z dzieckiem, organizacji pracy, rozwoju i bezpieczeństwa personelu zatrudnionego w instytucji opieki, jak też monitoringu i ewaluacji. Także urzędy miast i gmin, co do zasady, prawidłowo prowadziły rejestr żłobków i klubów dziecięcych oraz wykaz dziennych opiekunów, dokonywały wpisów oraz wykreślały z rejestru żłobków i klubów dziecięcych oraz sporządzały sprawozdania z zakresu opieki. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nierzetelnej weryfikacji sprawozdań z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 (w 2 urzędach), czy braku czynności nadzorczych zgodnie z przyjętym w gminie planem nadzoru (3).

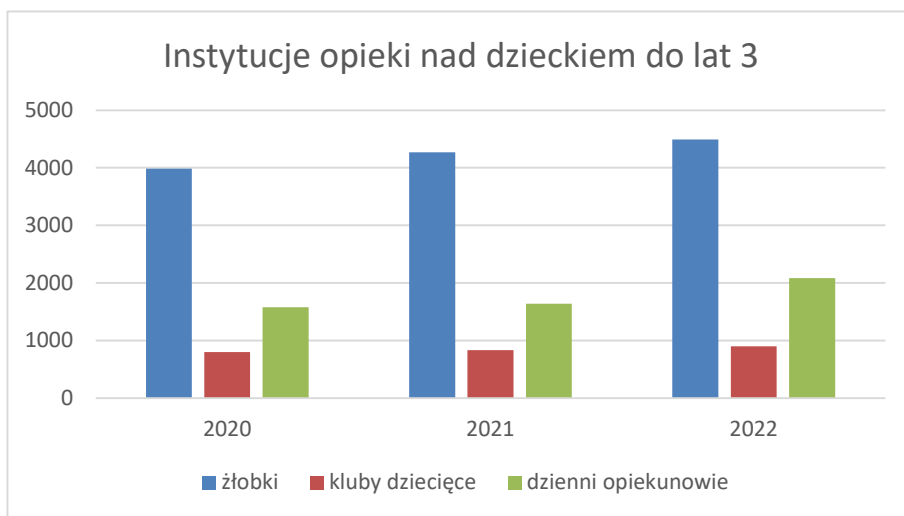
3. SYNTEZA

Systematyczny wzrost liczby instytucji opieki nad dziećmi do lat 3

1. W latach 2020–2022 w skali całego kraju liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w gminach systematycznie wzrastała. Na koniec danego roku żłobki, kluby dziecięce oraz dzienni opiekunowie funkcjonowali: w 2020 r. – w 1131 gminach (45,7% wszystkich gmin), w 2021 r. – 1273 gminach (51,4%) i w 2022 r. – w 1354 gminach (54,7%). Liczba instytucji opieki wynosiła: w 2020 r. – 6356, w 2021 r. – 6738 i w 2022 r. – 7452, w tym liczba żłobków wzrosła z 3985 w 2020 r. do 4494 w 2022 r. (o 12,8%). Liczba klubów dziecięcych wzrosła z 795 w 2020 r. do 890 w 2022 r. (o 11,9%). Wzrosła również liczba dziennych opiekunów – z 1576 w 2020 r. do 2068 w 2022 r. (o 31,2%).

Wykres nr 1

Liczba instytucji opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3, funkcjonujących w latach 2020–2022.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiPS.

Na koniec lat 2020–2022 instytucje opieki dysponowały odpowiednio 179 825¹¹, 205 031, 222 184 miejscami (wzrost o 23,6%). Do żłobków, klubów dziecięcych i u dziennych opiekunów zapisanych było odpowiednio 153 143, 167 176 i 186 317 dzieci, co oznacza wykorzystanie miejsc na poziomie 85,2%, 81,5% i 83,9%. (str. 22)

Tylko co czwarte dziecko miało zapewnione miejsce w instytucji opieki

W latach 2020–2022 w skali całego kraju liczba dzieci do lat 3 z roku na rok systematycznie malała: na koniec 2020 r. wyniosła 1110,3 tys. dzieci, na koniec 2021 r. – 1053,2 tys. dzieci, zaś na koniec 2022 r. – 983,4 tys. dzieci co oznacza spadek o 11,4%¹². Odsetek miejsc dostępnych dla tej grupy wiekowej dzieci wynosił: 16,2% w 2020 r., 19,5% w 2021 r., 22,6% w 2022 r.¹³. Oznacza to, że tylko co czwarte dziecko poniżej 3 roku życia miało zapewnione miejsce w żłobku, klubie dziecięcym czy u dziennego opiekuna. (str. 23)

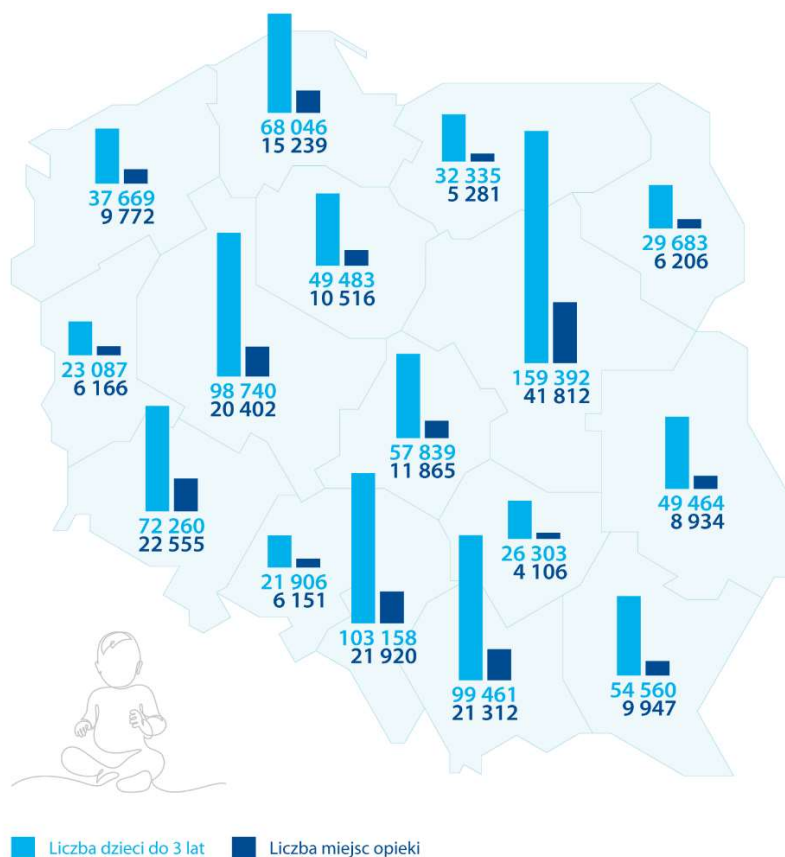
¹¹ Do 2020 r. w wykazie dziennych opiekunów nie wskazywano liczby miejsc.

¹² Na podstawie danych GUS.

¹³ Odsetek liczony stosunkiem liczby miejsc w instytucjach opieki do ogólnej liczby dzieci w wieku do lat 3 (zgodnie z danymi GUS).

Infografika nr 2

Liczba dzieci w wieku do lat 3 i liczba miejsc opieki dostępnych na koniec 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiPS.

Niższe wykorzystanie miejsc w instytucjach niepublicznych

2. Instytucje opieki w znacznej części prowadzone były przez podmioty niepubliczne. W latach 2020–2022 liczba instytucji opieki w kraju wyniosła odpowiednio: 6356, 6738 i 7452, w tym odpowiednio 5190 (81,6%), 5402 (80,1%) i 6021 (80,8%) instytucji prowadzonych było przez podmioty niepubliczne. Jednocześnie, wykorzystanie miejsc w niepublicznych instytucjach opieki było niższe niż w przypadku samorządowych form i w latach 2020–2022 wynosiło odpowiednio: 79,2% (w gminnych – 95,1%), 73,4% (w gminnych – 95,7%), 76,7% (w gminnych – 96,1%). Przyczyną niższego wykorzystania miejsc w instytucjach niepublicznych i tym samym pozostawania w nich wolnych miejsc były przede wszystkim opłaty, znacznie wyższe niż w przypadku instytucji samorządowych. W gminach, w których przeprowadzono kontrole, miesięczne opłaty w instytucjach samorządowych średnio wyniosły ok. 400 zł, podczas gdy w instytucjach niepublicznych opłaty te wyniosły średnio 1200 zł.

Pomimo pozostawania wolnych miejsc w prywatnych żłobkach czy klubach dziecięcych, żadna z objętych kontrolą gmin, nie zleciła organizacji miejsc opieki w niepublicznych instytucjach¹⁴. Jednocześnie, z uwagi na brak pozyskiwania przez MRiPS tych danych w rocznych sprawozdaniach z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, nie jest znana w skali kraju liczba miejsc opieki, których organizacja została zlecona przez gminy.

Obok zlecenia organizacji miejsc opieki, gminy mogły również przyznawać podmiotom prowadzącym żłobki, kluby dziecięce czy zatrudniających dziennych opiekunów dotacje celowe z budżetu gminy na dzieci objęte opieką w instytucji opieki prowadzonej na terenie gminy¹⁵. Łącznie, w latach 2020–2022 gminy dotowały koszt pobytu 283 759 dzieci, a wydatki na ten cel wyniosły łącznie

¹⁴ Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o opiece.

¹⁵ Art. 60 ust. 1 ustawy o opiece.

1 203 468,9 tys. zł. Spośród ośmiu gmin, w których przeprowadzono kontrole, tylko jedna gmina przyjęła na swoim terenie uchwałę w sprawie dotacji celowych dla podmiotów prowadzących niepubliczne żłobki i kluby dziecięce na swoim terenie. (str. 23)

Liczba gmin bez instytucji opieki wciąż na wysokim poziomie

3. W latach 2020–2022 liczba gmin, w których nie funkcjonowały żadne instytucje opieki wynosiła: w 2020 r. – 1346 gmin (54,3% wszystkich gmin), w 2021 r. – 1204 (48,6%) i w 2022 r. – 1123 (45,3%). Głównymi przyczynami braku instytucji opieki w gminach oraz nieaplikowania przez te gminy o środki z Programu „Maluch+” był roczny charakter Programu realizowanego w latach 2020–2021 oraz brak wystarczających środków własnych gmin. Ponadto, część gmin nie tworzyła na swoim terenie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 ze względu na wysokie koszty utrzymania instytucji. Inną przyczyną, szczególnie dotyczącą gmin o wysokim bezrobociu, był brak zainteresowania ze strony rodziców instytucjonalnymi formami opieki. (str. 24)

4. Rada Unii Europejskiej¹⁶ na posiedzeniu w Barcelonie¹⁷ określiła tzw. cele barcelońskie, gdzie jednym z celów było aby uczestnictwo najmłodszych dzieci we wczesnej edukacji i opiece w krajach UE wyniosło 33%. Cel ten ponownie został ujęty w zaleceniach Rady UE, w których wskazano aby państwa członkowskie zapewniały wysokiej jakości usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dążąc do tego, aby do 2030 r. co najmniej 45% dzieci poniżej 3. roku życia uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece. Wskazano przy tym, by w przypadku państw członkowskich, których wskaźnik uczestnictwa jest niższy niż 20%¹⁸, zwiększenie uczestnictwa względem aktualnych wskaźników nastąpiło o co najmniej 90%¹⁹. W przypadku Polski oznacza to dążenie do osiągnięcia w 2030 r. odsetka dzieci objętych opieką do 23,2%. Za 2022 r. wskaźnik ten wyniósł 15,9%, podczas gdy wskaźnik dla wszystkich krajów członkowskich wyniósł 35,9%²⁰. (str. 24)

Rozwój systemu opieki w dokumentach strategicznych

5. Działania związane z rozwojem systemu opieki nad dziećmi do lat 3 zostały zaplanowane w dokumentach strategicznych, takich jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030 oraz w Krajowych Programach Reform obejmujących lata 2020–2022. W SOR, w ramach aktywnej polityki rodzinnej jako cel przyjęto rozwój systemu opieki nad dziećmi do lat 3.

Zapewnienie rodzicom możliwości korzystania z instytucjonalnych form opieki nad małymi dziećmi przy jednoczesnym podnoszeniu standardów i jakości tych form, miało poprawić sytuację demograficzną oraz materialną rodzin. Wskaźnik realizacji celów SOR został określony w perspektywie krótko i długofalowej. Miernikiem stopnia realizacji celu był odsetek dzieci w wieku od 0 do 3 lat objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej. Wartością bazową wskaźnika był rok 2015 i wynosił on 8,1%. Poprzez realizację celów SOR w 2020 r. objętych opieką instytucjonalną miało zostać 10% dzieci w wieku 0–3 lata. Docelowo w 2030 r. wartość wskaźnika ma wynieść 33% dzieci. Cele strategiczne określone w SOR były zgodne z celem Programu „Maluch+”, który to miał przyczynić się do zwiększenia dostępności miejsc opieki instytucjonalnej dla dzieci w wieku do lat 3. W obszarze rynku pracy cel Programu zakładał aktywizację zawodową rodziców, którzy ze względu na konieczność sprawowania opieki nad małymi dziećmi zrezygnowali z pracy zawodowej.

W rocznych planach działalności Ministra dla działu administracji rządowej: rodzina, w latach 2020–2021 jako jeden z celów wskazano systemowe wsparcie rodzin w funkcji socjalnej, wychowawczej, opiekuńczej i edukacyjnej. Jednym z mierników osiągnięcia celu w zakresie systemowego wsparcia rodzin

¹⁶ Dalej: Rada UE.

¹⁷ Posiedzenie w dniach 15-16 marca 2002 r. (dok. SN 100/1/02 REV 1).

¹⁸ Średni wskaźnik uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem wśród dzieci poniżej 3 lat za lata 2017-2021 w Polsce wyniósł 12,2% (obliczony według danych EU-SILC).

¹⁹ Pkt 3 zaleceń Rady UE w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem: cele barcelońskie na 2030 r.

²⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_sp210/default/table?lang=en

miał być odsetek dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych formami opieki instytucjonalnej. Odsetek ten miał osiągnąć: w 2020 r. – 25,4%, w 2021 r. – 28,1%, a w 2022 r. – 30,8%. Dane o liczbie dzieci, rocznik 1–2 (liczbie żywych urodzeń) pozyskiwane były z bazy danych GUS. W sprawozdaniach z wykonania planu działalności Ministra²¹ w zakresie osiągniętej wartości miernika wskazywano jednak wartości odpowiadające dostępności miejsc w instytucjach opieki dla ogólnej liczby dzieci w wieku od 1 do 2 lat. Nie brano więc pod uwagę rzeczywistej liczby dzieci w tym przedziale wiekowym, objętych instytucjonalnymi formami opieki, a brano pod uwagę dostępność miejsc opieki dla dzieci w wieku od 1 do 2 lat. (str. 24–27)

Niewystarczające upowszechnianie informacji o formach opieki

6. W latach 2020–2022, działania dotyczące upowszechniania informacji o formach opieki prowadzone przez Ministra, polegały na upowszechnianiu informacji o Programie „Maluch+” – edycje 2021 i 2022–2029 poprzez publikację w telewizji oraz w radiu spotów informacyjnych, jak i publikację artykułów w dziennikach i czasopismach o zasięgu ogólnopolskim i lokalnym. Łączne wydatki wyniosły 1141 tys. zł, w tym 150 tys. zł w 2020 r. i 991 tys. zł w 2022 r. Ministerstwo nie prowadziło badania związane z efektywnością podejmowanych ww. działań.

Działania upowszechniania informacji o formach opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 skierowane były przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów zamierzających prowadzić lub prowadzących instytucje opieki, natomiast nie kierowano tych działań do rodziców czy opiekunów dzieci, tak aby zachęcić ich do korzystania z tych form opieki. Ponadto, działania związane z upowszechnianiem form opieki koncentrowały się na instytucjach takich jak żłobki, kluby dziecięce czy dzienny opiekun, natomiast nie odnoszono się w nich do formy opieki jaką jest niania. (str. 27–28)

Analiza dotycząca standardów opieki w instytucjach

7. W 2022 r. na zlecenie MRiPS przeprowadzono analizę, w jakim zakresie istniejące standardy opieki i edukacji dla dzieci do 3. roku życia umożliwiają dostęp do wysokiej jakości i przystępnych cenowo systemów wczesnej edukacji i opieki. Przeprowadzenie analizy wynikało z realizacji kamienia milowego w *Reformie na rzecz poprawy sytuacji rodziców na rynku pracy poprzez zwiększenie dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3* realizowanej w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Analiza przeprowadzona została pod kątem: oceny jakości i dostępności systemu wczesnej edukacji i opieki na dziećmi w wieku do lat 3 w Polsce, opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w wybranych krajach Unii Europejskiej, badań empirycznych dostępu, jakości i standardów opieki nad dziećmi. W wyniku analizy sformułowano rekomendacje dotyczące opracowania ram jakościowych i edukacyjnych, wytycznych i standardów usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3. Wyniki analizy zostały wykorzystane do opracowania projektu rozporządzenia w sprawie standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3.

W zakresie dostępności usług wskazano na konieczność kontynuowania inwestowania w tworzenie nowych miejsc opieki, w tym również w formie dziennych opiekunów. Wskazano, że szczególny nacisk powinien być położony na niwelowanie różnic między miastem a wsią. W odniesieniu do personelu instytucji opieki nad dziećmi wskazano m.in. na potrzebę zatrudniania kadry pedagogicznej składającej się ze specjalistów posiadających pełne kwalifikacje zawodowe ze specjalizacją we wczesnej edukacji.

W odniesieniu do programu nauczania wskazano na konieczność opracowania ram jakościowych i wytycznych do programów nauczania uwzględniających standardy opiekuńcze, partycypacji rodzicielskiej, standardy edukacyjne oraz dotyczące monitorowania rozwoju psychospołecznego dzieci. Wskazano również na konieczność kontynuowania i rozwijania programów zwiększających dostępność finansową opieki. (str. 28)

²¹ Minister, zgodnie z art. 70 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp), sporządzał do końca kwietnia każdego roku sprawozdanie z wykonania planu działalności.

Zatwierdzanie programów szkoleń dla opiekunów

8. Jednym z zadań ustawowych²² Ministra jest zatwierdzanie programów szkoleń opiekunów w żłobku lub klubie dziecięcym i dziennych opiekunów.

W latach 2020–2022 Minister zatwierdził 275 programów szkoleń. W 2020 r. wydano 30 decyzji (zatwierdzających od jednego do kilku programów), 51 w 2021 r. i 37 w 2022 r. W tym okresie wydano odpowiednio sześć, dwie i jedną decyzję odmowną. W latach 2020–2022 nie wpłynęły odwołania od decyzji odmownych dotyczących zatwierdzania programów szkoleń. Zatwierdzenie programów szkoleń odbywało się na wniosek podmiotu prowadzącego szkolenie. Zakres programowy wskazany we wnioskach był zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym oraz dziennego opiekuna²³. Lista zatwierdzonych programów szkoleń była na bieżąco publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) – od jednego do kilkunastu dni od wydania decyzji. Minister zatwierdzał programy na okres pięciu lat. Na stronie internetowej BIP były dostępne zarówno programy aktualne jak i te, których ważność minęła po upływie pięciu lat. (str. 28–29)

Zmiany do ustawy o opiece

9. W latach 2020–2022 ustawa o opiece była siedem razy nowelizowana, w tym trzy razy z inicjatywy Ministra. Jedna z nich dotyczyła zmiany ogłaszanych programów rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, z obligatoryjnego na fakultatywny. Ponadto, Minister wnioskował o wprowadzenie podstawy prawnej dającą ministrowi właściwemu do spraw rodziny możliwość określenia, w drodze rozporządzenia, standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3. Standardy takie zostały wprowadzone rozporządzeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 19 września 2023 r. w sprawie standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3²⁴, które dotyczą m.in. pracy z dzieckiem, organizacji pracy, rozwoju i bezpieczeństwa personelu zatrudnionego w instytucji opieki, jak też monitoringu i ewaluacji.

Ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym²⁵ wprowadzono dwa nowe świadczenia dla dzieci w wieku do 3 lat, pozwalające na obniżenie opłaty wnoszonej przez rodzica za pobyt dziecka w instytucji opieki. Jednym z nich jest rodzinny kapitał opiekuńczy, przyznawany w kwocie 500 zł (wyplacane przez 24 miesiące) lub 1000 zł (wyplacane przez 12 miesięcy) miesięcznie na drugie i kolejne dziecko od miesiąca, w którym dziecko kończy 12. miesiąc życia do pierwszego dnia miesiąca, w którym dziecko kończy 36. miesiąc życia. Art. 48 pkt 12 ustawy o RKO wprowadził zmianę do ustawy o opiece poprzez dodanie świadczenia dofinansowania obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, które przysługuje rodzicom dziecka nieobjętego RKO. W taki przypadku dofinansowanie wynosi maksymalnie 400 zł miesięcznie na dziecko, ale nie więcej niż wysokość opłaty ponoszonej przez rodzica za pobyt dziecka w instytucji opieki. Rozwiązanie weszło w życie od dnia 1 kwietnia 2022 r. z wyrównaniem od dnia 1 stycznia 2022 r. (str. 29)

Brak działań w zakresie rozwoju instytucji opieki w gminnych strategiach

10. Polityka rodzinna w zakresie tworzenia i rozwoju form opieki powinna wynikać z lokalnych strategii, w tym strategii rozwiązywania problemów społecznych. Możliwość zapewnienia opieki dzieciom w wieku do lat 3 ściśle związana jest z aktywizacją zawodową rodziców, a tym samym przeciwdziałaniem bezrobociu. Odniesienie do form opieki w żłobkach czy klubach dziecięcych znalazło się w strategiach rozwiązywania problemów społecznych jedynie czterech gmin z ośmiu (50%), w których przeprowadzono kontrole NIK. Jednak działania tam wskazane formułowane były zazwyczaj w sposób nadmiernie uogólniony, deklaracyjny, nieuwzględniający niezaspokojonych potrzeb w zakresie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3.

²² Na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o opiece.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1205, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna.

²⁴ Dz. U. poz. 2121, dalej: rozporządzenie w sprawie standardów opieki.

²⁵ Dz. U. poz. 2270, dalej: ustawa o RKO.

**Brak rzetelnych
analiz w zakresie
niezaspokojonych
potrzeb na miejsca
opieki**

Ponadto, w czterech gminach (50%) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące opracowania dokumentu strategii, polegające na nieujęciu elementów ustawowych takich jak: sposobu jej realizacji, ram finansowych czy wskaźników działań. (str. 30–32)

11. Spośród ośmiu gmin, w których przeprowadzono kontrole, jedynie dwie z nich (25%) przeprowadziły na swoim terenie analizy w zakresie zapotrzebowania na miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W obu przypadkach przeprowadzone analizy poprzedzały działania gmin w zakresie tworzenia nowych miejsc opieki z udziałem środków z Programu „Maluch+”. W obu przypadkach analizy wskazywały na niewystarczającą liczbę miejsc opieki.

Informację dotyczącą zapotrzebowania na miejsca opieki gminy również są zobowiązane wskazywać w rocznym sprawozdaniu z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W latach 2020–2022, w skali kraju niezaspokojone potrzeby wynosiły odpowiednio: 60 953, 70 705 i 65206 miejsc. W przeważającej części były one określane na podstawie list rezerwowych: w 2020 r. – 53 487 miejsc (87,8% ogólnego zapotrzebowania na miejsca), w 2021 r. – 63 118 (89,3%), w 2022 r. – 56 425 (86,5%).

W ośmiu gminach, w których przeprowadzono kontrole NIK, niezaspokojone potrzeby wyniosły ogółem: w 2020 r. – 1051 miejsc, w 2021 r. – 1216 miejsc i w 2022 r. – 1109 miejsc. We wszystkich przypadkach zostały one ustalone na podstawie list rezerwowych. Jednocześnie, gminy wskazały, że w trakcie zbierania sprawozdań przekazywanych przez podmioty niepubliczne, przygotowując sprawozdanie zbiorcze nie weryfikowały danych dzieci znajdujących się na listach rezerwowych, co oznacza że dzieci na nich wskazane mogły się powtarzać. Uwzględniając powyższe, liczba wskazana jako niezaspokojone potrzeby na miejsca opieki, nie była liczbą wiarygodną. (str. 32–33)

**System udostępniany
przez Ministra**

12. Rejestr żłobków i klubów dziecięcych prowadzony jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego, przy użyciu systemu teleinformatycznego, udostępnianego przez Ministra (art. 27 ust. 1 ustawy o opiece). W latach 2020–2022 Minister zapewniał system teleinformatyczny służący realizacji ustawy o opiece przez gminy, wojewodów a także podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić żłobki lub kluby dziecięce. System składał się z kilku komponentów (systemów/aplikacji), tj.: Rejestru Żłobków²⁶ v4.21.0 (Moduł 1), Rejestr Żłobków v1.0 (Moduł 2), PIU (portal informacyjno-usługowy Emp@tia) oraz CAS – centralna aplikacja statystyczna (wersja 1.58). Aplikacje te umożliwiały m.in. podmiotom chcącym prowadzić instytucje opieki, składanie wniosku o wpis czy też gminom – wprowadzanie instytucji do rejestru. System umożliwiał również składanie sprawozdań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, organizowanej w gminie czy województwie. System informatyczny, udostępniany przez Ministra, nie posiadał jednak rubryk/pól dotyczących obywatelstwa dzieci i rodziców, co było niezgodne z art. 27 ust. 4 pkt 12 lit. ca ustawy o opiece.

Kontrola NIK wykazała również nieprawidłowości w zakresie prowadzonego rejestru żłobków i klubów dziecięcych w sześciu spośród ośmiu urzędów gmin (75%). W dwóch przypadkach nieprawidłowości dotyczyły dokonania wpisu przez gminę w oparciu o niekompletny wniosek o wpis, w jednym przypadku wpisu do rejestru nie dokonano w terminie ustawowym tj. 7 dni od złożenia wniosku. W czterech przypadkach rejestr żłobków i klubów dziecięcych nie był publikowany na stronach podmiotowych urzędu gminy, co było niezgodne z art. 27 ust. 3 ustawy o opiece.

W toku przeprowadzonych kontroli ustalono również, że podmioty wpisane do rejestru żłobków i klubów dziecięcych nie we wszystkich przypadkach dochowały obowiązku zgłaszania zmian danych ujętych w rejestrze. Spośród

²⁶ Dalej: RZ. RZ (moduł 1 i moduł 2) dostępny jest przez przeglądarkę internetową pod adresem <https://rejestrzlobkow.mrips.gov.pl>.

**Krótki czas na
zweryfikowanie
sprawozdań przez
województw**

sześciu podmiotów niepublicznych, w dwóch przypadkach (33%) dane wskazane w rejestrze nie były zgodne ze stanem faktycznym. (str. 33–34)

13. Zgodnie z art. 64 ust. 6 ustawy o opiece, wojewodowie mają 14 dni na zweryfikowanie sprawozdań przekazywanych przez gminy i przekazanie ich do MRiPS. W latach 2020–2022 sprawozdania z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 przekazywane przez wojewodów, we wszystkich przypadkach wymagały korekty, co oznacza że czas wskazany w ustawie o opiece na przekazanie zweryfikowanych sprawozdań przez wojewodów jest za krótki. Z uwagi na niekompletne lub wymagające skorygowania dane w sprawozdaniach wojewódzkich MRiPS zwracało sprawozdania do ponownego zweryfikowania przy czym liczba korekt sprawozdań wyniosła od jednej do sześciu, a średnia wyniosła trzy. Korekty sprawozdań dotyczyły rozbieżności danych wykazywanych w sprawozdaniach z danymi w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych czy wykazie dziennych opiekunów np. liczby osób zatrudnionych w klubie dziecięcym czy żłobku.

Minister corocznie opracowywał projekt sprawozdania z realizacji ustawy o opiece, który przedkładał Radzie Ministrów. Sprawozdania zawierały informacje o ustawowych formach opieki nad dziećmi do lat 3, wymogach co do kwalifikacji kadry, jak też zasady nadzoru i odpowiedzialności za zadania wynikające z ustawy. W zakresie realizacji ustawy, w sprawozdaniach wskazywano m.in. na liczbę instytucji i liczbę miejsc w tych instytucjach, liczbę dzieci objętych opieką oraz wysokość wydatków jednostek samorządowych na miejsca opieki. Wskazywano również liczbę gmin, w których na koniec danego roku funkcjonowały instytucje opieki, jak też określano odsetek gmin z instytucjami opieki w poszczególnych województwach. Ponadto, w sprawozdaniach zawierano informację o realizacji Programu „Maluch+”. Nie odnoszono się natomiast do przyczyn braku instytucji opieki w części gmin. (str. 38)

**Nadzór nad
instytucjami opieki**

14. W latach 2020–2022 w objętych kontrolą urzędach gmin lub miast obowiązywały przyjęte uchwałą rady gminy lub miasta, plany nadzoru nad instytucjami opieki. W planach określono częstotliwość kontroli w instytucjach opieki prowadzonymi na terenie gminy (najczęściej raz w roku), jak też określono termin, w jakim miała być przeprowadzona pierwsza kontrola od uzyskania wpisu instytucji do właściwego rejestru lub wykazu. W jednym przypadku (12,5%) w planie nadzoru nie zostały ujęte wszystkie formy opieki, funkcjonujące na terenie gminy. Ponadto, stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły braku przeprowadzania kontroli zgodnie z przyjętym planem nadzoru (w trzech urzędach miast lub gmin – 37,5%), nierzetelnego nadzoru czy też braku podjęcia działań w przypadku pozyskania informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu instytucji opieki (w dwóch urzędach – 25%). W jednym przypadku, mimo stwierdzonej w trakcie kontroli nieprawidłowości, urząd nie wyznaczył instytucji poddanej kontroli terminu na jej usunięcie – tym samym było to niezgodne z art. 57 ust. 1 ustawy o opiece, jak też umożliwiało trwanie stanu nieprawidłowego. (str. 39–40)

**Brak wskaźnika
odnoszącego się
do celu Programu
„Maluch+” w latach
2020–2021**

15. Istotną rolę w zwiększaniu liczby miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 odgrywał Program „Maluch+”. Jego celem było zwiększenie dostępności terytorialnej 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. Wzrost dostępności miejsc opieki miał się przyczynić do zwiększenia odsetka dzieci objętych opieką oraz miał umożliwić łączenie życia zawodowego z rodzinnym i pozwolić na zwiększenie zatrudnienia, zwłaszcza wśród kobiet. Jednocześnie, w Programie – edycja 2020 i 2021 nie określono mierników wykonania celu, tj. nie określono wartości bazowej i wartości docelowej, do której realizacja Programu miała doprowadzić. Brak określenia mierników realizacji celu Programu w latach 2020–2021 uniemożliwił skuteczny monitoring jego realizacji, a także ocenę czy cel Programu został osiągnięty. (str. 42)

Brak ogłoszonego Programu w 2022 r.

16. Program „Maluch+” na lata 2022–2029 ogłoszony został 19 stycznia 2023 r. Tym samym Program w 2022 r. nie był ogłoszony i realizowany. Program na lata 2022–2029 ogłoszony został dopiero w 2023 r. z uwagi na prowadzone negocjacje z Komisją Europejską, które w kontekście środków z FERS zakończone zostały jako ostatecznie. Założenia do ww. Programu dopuszczały możliwość refundowania wydatków poniesionych w 2022 r. MRiPS nie przeprowadziło analiz w związku z nieogłoszeniem Programu w 2022 r. Brak ogłoszenia Programu w 2022 r. pozbawił gminy, jak też inne podmioty, możliwości pozyskania środków na tworzenie miejsc opieki, a tworzenie miejsc opieki w 2022 r. opierało się wyłącznie na środkach własnych tych podmiotów. (str. 44)

Niepełne wykorzystanie środków zaplanowanych na realizację Programu

17. W latach 2020–2021 na realizację Programu przeznaczono łącznie 897 158 tys. zł, w tym 597 158 tys. zł z budżetu państwa oraz 300 000 tys. zł z Funduszu Pracy. Łącznie na realizację Programów w latach 2020–2021 wydatkowano 518 549 tys. zł (57,8% środków zaplanowanych). W 2020 r. na realizację Programu „Maluch+” wykorzystano 283 272 tys. zł (63,2% zaplanowanych środków). Ze środków budżetu państwa wykorzystano 183 974 tys. zł (61,6% planu), zaś z Funduszu Pracy – 99 298 tys. zł (66,2% planu). W 2021 r. wykorzystano 235 277 tys. zł (52,3% zaplanowanych środków). Ze środków budżetu państwa wykorzystano 188 371 tys. zł (62,9% planu), zaś z Funduszu Pracy – 58 871 tys. zł (39,2% planu). Niepełne wykorzystanie środków w ramach Programu związane było przede wszystkim z inwestycyjnym charakterem zadań. Na etapie zawierania umów, beneficjenci rezygnowali z różnych przyczyn, zwykle nieprzewidzianych na etapie składania oferty. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym realizację inwestycji w latach 2020–2021 była epidemia COVID-19 – pojawiły się trudności ze znalezieniem wykonawców prac remontowo-budowlanych, wzrosły ceny materiałów budowlanych czy też pojawiły się z problemy z dostępnością, jak i opóźnieniami w produkcji niektórych towarów. W związku z niższym zainteresowaniem Programem, Minister wydał zalecenie, aby wojewodowie uwzględnili oferty pozostawione bez rozpatrzenia lub odrzucone, na łączną kwotę 5 454 tys. zł, mimo iż nie przewidywały tego warunki konkursu. (str. 44)

Niższe wykonanie zadań w stosunku do zadań dofinansowanych

18. W wyniku realizacji zadań w 2020 r. łącznie utworzono 13 227 miejsc opieki z 24 835 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach²⁷ (53,3%), w tym w zakresie modułu 1a – 2272 miejsc (82,3% zaplanowanych), modułu 1b – 2947 (78,7%), modułu 3 – 8008 (43,7%). Dofinansowanych w zakresie bieżącego funkcjonowania zostało 67 833 miejsc opieki²⁸ spośród 89 976 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach Programu (75,4%).

W wyniku realizacji Programu w 2021 r. łącznie utworzono 9155 miejsc opieki z 25 185 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach (36,4%), w tym w zakresie modułu 1a – 1341 miejsc (49,4% zaplanowanych), modułu 1b – 2198 (63,1%), modułu 3 – 5616 miejsc (29,6%). Dofinansowanych w zakresie bieżącego funkcjonowania zostało 70 966 miejsc opieki spośród 99 973 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach Programu (71%). (str. 57)

Wyższy koszt tworzenia miejsc opieki w gminach

19. Koszty tworzenia miejsc opieki w instytucjach gminnych wzrosły o 43,3% w stosunku do kosztów planowanych, wskazanych w złożonych ofertach. Łączny koszt tworzenia miejsc opieki, planowany przez gminy w ofertach, miał wynieść 15 583,9 tys. zł, w tym z dofinansowania ze środków z budżetu państwa lub Funduszu Pracy – 9124 tys. zł (58,5%). Ostatecznie na utworzenie 343 miejsc opieki w ośmiu instytucjach gminy wydatkowały 22 330,6 tys. zł, w tym z dofinansowania środkami z budżetu państwa lub Funduszu Pracy wykorzystano 7760 tys. zł (34,6%).

Z zaplanowanych do utworzenia 267 miejsc opieki podmioty niepubliczne utworzyły 237 miejsc, tj. o 11,2% mniej miejsc. Koszt utworzonych miejsc opieki również był niższy w stosunku do planowanego i wyniósł 2843,5 tys. zł

²⁷ W zakresie modułu 1a, 1b i 3.

²⁸ Dotyczy modułu 2 i 4.

- (o 496 tys. zł niższy w stosunku do planowanego), w tym z dofinansowania wykorzystano 2248,9 tys. zł (o 421,1 tys. zł mniej). (str. 57)
- Nieprawidłowości w realizacji Programu przez gminy**
- 20.** Kontrolą NIK objęto łącznie 10 umów o wartości 8324,8 tys. zł realizowanych przez osiem gmin. Gminy zgodnie z zawartymi umowami utworzyły zaplanowaną liczbę miejsc w instytucjach opieki, a następnie przedłożyły sprawozdania z realizacji zadania. Nieprawidłowości związane z realizacją umów stwierdzono w umowach realizowanych przez sześć gmin (75%) i dotyczyły one:
- naruszenia przepisów ustawy pzp przy udzielaniu zamówienia publicznego dotyczącego tworzenia instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (w trzech przypadkach);
 - nieprawidłowego lub braku opisu dokumentów księgowych ujętych do rozliczenia zadania dofinansowanego środkami z Programu (w trzech przypadkach);
 - braku rozliczenia w terminie inwestycji dofinansowanej środkami z budżetu państwa (w dwóch przypadkach).
- Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły m.in. dokonania wydatków niekwalifikowalnych (w jednym przypadku) czy prowadzenia ewidencji księgowej zadania w sposób niezgodny z umową (w jednym przypadku). (str. 50–61)
- Nieprawidłowości w realizacji Programu przez podmioty niepubliczne**
- 21.** Kontrolą NIK objęto łącznie osiem umów o wartości 2400 tys. zł realizowanych przez sześć podmiotów niepublicznych. Beneficjenci zrealizowali zadania polegające na utworzeniu miejsc w instytucjach opieki, a także zapewnili ich funkcjonowanie w kolejnych latach po zakończeniu realizacji zadania. Nieprawidłowości związane z realizacją umów stwierdzono w pięciu z nich i dotyczyły one m.in.:
- złożenia sprawozdań z realizacji zadania lub sprawozdań z trwałości zadań po terminie wskazanym w umowie (w trzech przypadkach);
 - prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej zadania oraz dokonywania opisów dowodów księgowych niezgodnie z umowami (w dwóch przypadkach);
 - wydatkowania środków niezgodnie z umową i Programem (w jednym przypadku);
 - braku rozliczenia inwestycji dofinansowanej środkami z budżetu państwa (w jednym przypadku). (str. 50–61)
- Nieprawidłowości w realizacji Programu przez urzędy wojewódzkie**
- 22.** Kontrolą NIK w pięciu urzędach wojewódzkich objęto 153 sprawy związane z udzielaniem dofinansowania w ramach Programu. We wszystkich przypadkach wojewodowie dokonali prawidłowej oceny ofert oraz zawarli z beneficjentami umowy o dofinansowanie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:
- zawierania umów o dofinansowanie po terminie, a także niepoinformowanie Ministra o niedochowaniu terminu zawarcia umów;
 - nierzetelnej weryfikacji dokumentacji przedstawionej przez beneficjentów a stanowiącej podstawę do wypłaty dotacji;
 - nierozliczenia dotacji w terminie wskazanym w art. 152 ust. 2 ufp;
 - niepublikowania na stronie internetowej wymaganych wzorów oświadczeń, jak też zestawień ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych. (str. 48–59)
- Nadzór nad realizacją Programu**
- 23.** Minister sprawował nadzór nad całością Programu. W ramach nadzoru m.in. monitorował stan wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu, jak też pozyskiwał i weryfikował sprawozdania składane przez wojewodów (zarówno składane w toku realizacji Programu w danym roku, jak też sprawozdania końcowe). Minister nie monitorował trwałości zadań realizowanych w ramach Programu. Mając na uwadze nadzór Ministra nad całością Programu byłoby zasadne pozyskiwanie przez MRiPS informacji dotyczących liczby instytucji, które nie dochowały trwałości.

W latach 2020–2022 MRiPS nie prowadziło kontroli u wojewodów w zakresie wydatkowania środków z Funduszu Pracy na realizację Programu, co wynikało z przeprowadzonej analizy ryzyka.

Zadanie kontroli i nadzoru nad realizacją Programu w województwie zostało przypisane wojewodom²⁹. Kontrole dotyczyły prawidłowości wydatkowania środków uzyskanych przez beneficjentów w ramach Programu, jak też uzyskania zakładanych efektów. W latach 2020–2022 pracownicy pięciu urzędów wojewódzkich łącznie przeprowadzili 152 kontrole u beneficjentów Programu. Stwierdzone nieprawidłowości najczęściej dotyczyły wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, wydatkowania środków po terminie, nieprzechowywania wymaganej dokumentacji, niezakończenia prac objętych umową. (str. 61)

Program 2022–2029

24. Obecnie realizowany jest Program „Maluch+” 2022–2029, w ramach którego łącznie ma powstać 102 577 miejsc opieki, najpóźniej do końca 2026 r., które następnie powinny funkcjonować przez trzy kolejne lata. W ramach Programu zostało złożonych 2256 wniosków, z tego 1008 przez gminy (45%) oraz 1248 przez inne podmioty (55%). Łącznie zakwalifikowano 991 wniosków z gmin oraz 1069 wniosków podmiotów niepublicznych, z czego 9 317 miejsc ma powstać na terenie 389 gmin „będących białymi plamami”, na których na dzień ogłoszenia Programu nie funkcjonowała żadna instytucja. Mimo iż wyniki konkursu ogłoszono 28 kwietnia 2023 r., to z dofinansowania na etapie składania oświadczeń o przyjęciu środków zrezygnowały 64 jednostki samorządu terytorialnego i 155 podmiotów niepublicznych, co może wskazywać, że Program nie jest atrakcyjny zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego jak i podmiotów niepublicznych. Podobnie jak i w poprzednich edycjach powodować to może niepełne wykorzystanie środków. Na realizację Programu przewidziano 5 466 776,4 tys. zł, a w wyniku konkursu rozdysponowano 4 587 240,1 tys. zł. W konsekwencji Ministerstwo ogłosiło nabór ciągły na pozostałe środki. (str. 48)

²⁹ Pkt 9.2 Programu – edycje 2020 i 2021 i pkt 9.2.16 Programu 2022-2029.

4. WNIOSKI

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

- 1) Zintensyfikowanie działań na rzecz zwiększenia dostępności terytorialnej instytucji opieki.
- 2) Wykazywanie w sprawozdaniach z planów działalności Ministerstwa na dany rok odsetka dzieci objętych opieką, odpowiadającemu rzeczywistej liczbie dzieci w wieku 1–2 lata w instytucjonalnych formach opieki.
- 3) Wzmocnienie nadzoru nad wojewodami odnośnie prawidłowej weryfikacji sprawozdań zbiorczych z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.
- 4) Pozyskiwanie danych dotyczących niedochowania trwałości miejsc w ramach uzyskanego dofinansowania, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji, które zostały zamknięte przed upływem okresu trwałości.

Wojewodowie

- 1) Rzetelne weryfikowanie sprawozdań i dokumentacji stanowiącej podstawę do wypłaty środków w ramach przyznanego dofinansowania.
- 2) Rzetelne weryfikowanie sprawozdań przekazanych przez gminy z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Urzędy miast i gmin

- 1) Podjęcie działań w celu zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc opieki zgodnie z potrzebami mieszkańców gminy.
- 2) Dokonanie rzetelnej analizy dotyczącej zapotrzebowania na miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, z uwzględnieniem możliwości zlecenia organizacji miejsc lub dotowania miejsc w instytucjach opieki prowadzonych przez podmioty niepubliczne.
- 3) Prowadzenie rejestru żłobków i klubów dziecięcych w sposób rzetelny, z uwzględnieniem nadzoru nad zgodnością danych zawartych w rejestrze ze stanem faktycznym.
- 4) Rzetelne weryfikowanie sprawozdań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i podejmowanie działań w przypadku stwierdzenia potencjalnych nieprawidłowości w działalności instytucji opieki.
- 5) Prowadzenie czynności kontrolnych w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 zgodnie z przyjętym w gminie planem nadzoru.

Podmioty niepubliczne prowadzące instytucje opieki

- 1) Zgłaszanie w terminie wskazanym w ustawie o opiece zmian we wpisie w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych lub w wykazie dziennych opiekunów.
- 2) Zapewnienie terminowego składania sprawozdań z trwałości miejsc opieki, których utworzenie zostało dofinansowane z Programu.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. SYSTEM OPIEKI NAD DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3

W latach 2020–2022 liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w gminach systematycznie wzrastała. Na koniec danego roku żłobki, kluby dziecięce oraz dzienni opiekunowie funkcjonowali: w 2020 r. – w 1131 gminach (45,7% wszystkich gmin), w 2021 r. – 1273 gminach (51,4%) i w 2022 r. – w 1354 gminach (54,7%). Liczba instytucji opieki wynosiła: w 2020 r. – 6356, w 2021 r. – 6738 i w 2022 r. – 7452, w tym liczba żłobków wzrosła z 3985 w 2020 r. do 4494 w 2022 r. co oznacza wzrost o 12,8%. Liczba klubów dziecięcych wzrosła z 795 w 2020 r. do 890 w 2022 r. (wzrost o 11,9%). Wzrosła również liczba dziennych opiekunów – z 1576 w 2020 r. do 2068 w 2022 r. (31,2%).

Instytucje opieki w znacznej części prowadzone były przez podmioty niepubliczne. W latach 2020–2022 liczba instytucji opieki wyniosła odpowiednio: 6356, 6738 i 7452, w tym odpowiednio 5190 (81,6%), 5402 (80,1%) i 6021 (80,8%) instytucji prowadzonych było przez podmioty niepubliczne. Jednocześnie, wykorzystanie miejsc w niepublicznych instytucjach opieki było niższe niż w przypadku samorządowych form opieki i w latach 2020–2022 wynosiło: 79,2% (w gminnych – 95,1%), 73,4% (w gminnych – 95,7%), 76,7% (w gminnych – 96,1%). Przyczyną niższego wykorzystania miejsc w instytucjach niepublicznych i tym samym pozostawania wolnych miejsc były przede wszystkim opłaty, które były znacznie wyższe niż w przypadku instytucji samorządowych. Jednocześnie, pomimo pozostawania wolnych miejsc w prywatnych żłobkach czy klubach dziecięcych gminy rzadko korzystały z ustawowej możliwości dofinansowania tych miejsc i tym samym obniżenia opłat wnoszonych przez rodziców.

Jednocześnie, w latach 2020–2022 liczba gmin, w których nie funkcjonowały żadne instytucje opieki wynosiła: w 2020 r. – 1346 gmin (54,3% wszystkich gmin), 1204 (48,6%) i 1123 (45,3%). Jako główne przyczyny braku instytucji opieki w gminach oraz nieaplikowania przez te gminy o środki z Programu „Maluch+”, MRiPS wskazało na roczny charakter Programu realizowanego w latach 2020–2021 oraz brak wystarczających środków własnych gmin. Ponadto, część gmin nie tworzyła na swoim terenie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 ze względu na wysokie koszty utrzymania instytucji. Inną przyczyną, szczególnie dotyczącą gmin o wysokim bezrobociu, był brak zainteresowania ze strony rodziców instytucjonalnymi formami opieki.

5.1.1. FORMY OPIEKI NAD DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3

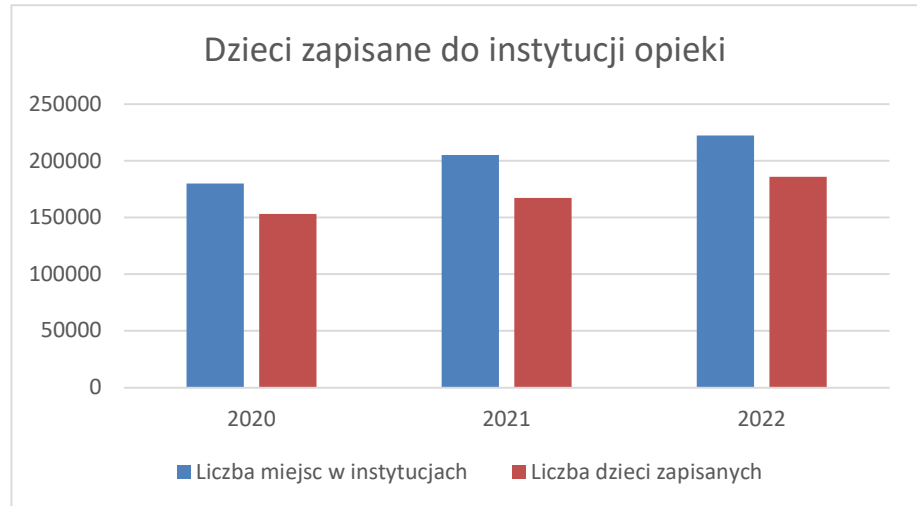
W latach 2020–2022 liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w gminach systematycznie wzrastała. Na koniec danego roku żłobki, kluby dziecięce oraz dzienni opiekunowie funkcjonowali: w 2020 r. – w 1131 gminach (45,7% wszystkich gmin), w 2021 r. – 1273 gminach (51,4%) i w 2022 r. – w 1354 gminach (54,7%).

Liczba instytucji opieki wynosiła: w 2020 r. – 6356, w 2021 r. – 6738 i w 2022 r. – 7452, w tym liczba żłobków wzrosła z 3985 w 2020 r. do 4494 w 2022 r. co oznacza wzrost o 12,8%.

Liczba klubów dziecięcych wzrosła z 795 w 2020 r. do 890 w 2022 r. (wzrost o 11,9%). Wzrosła również liczba dziennych opiekunów – z 1576 w 2020 r. do 2068 w 2022 r. (31,2%). Instytucje opieki dysponowały odpowiednio 179 825, 205 031 i 222 184 miejscami. Do żłobków, klubów dziecięcych i u dziennych opiekunów zapisanych było odpowiednio 153 143, 167 176 i 186 317 dzieci, co oznacza wykorzystanie miejsc na poziomie 85,2%, 81,5% i 83,9%. W okresie objętym kontrolą liczba instytucji wzrosła o 17,2%, zaś liczba miejsc w tych instytucjach o 23,6%.

Wykres nr 2

Liczba miejsc w instytucjach opieki i liczba dzieci do nich zapisanych w latach 2020–2022.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MRiPS.

Jednocześnie, w latach 2020–2022 liczba dzieci do lat 3 z roku na rok systematycznie malała: na koniec 2020 r. wyniosła 1110,3 tys. dzieci, zaś na koniec 2022 r. – 983,4 tys. dzieci co oznacza spadek o 11,4%.

W ośmiu gminach, w których przeprowadzono kontrole, w latach 2020–2022 opiekę nad dziećmi do lat 3 zapewniało odpowiednio: w 2020 r. – 59 instytucji (w tym 12 instytucji gminnych), w 2021 r. – 58 instytucji (w tym 15 instytucji gminnych), w 2022 r. – 57 instytucji (w tym 15 instytucji gminnych). Liczba miejsc w tych instytucjach wynosiła odpowiednio: 1776 miejsc (w tym 921 miejsc zapewnianych przez instytucje gminne), 2035 miejsc (w tym 1076 miejsc w instytucjach gminnych) i 2155 miejsc (1192 miejsc w instytucjach gminnych).

Liczba dzieci objętych instytucjonalnymi formami opieki systematycznie wzrastała i wynosiła: w 2020 r. – 1641 dzieci (15% ogólnej liczby dzieci w tym wieku), w 2021 r. – 1719 dzieci (16,9%) i w 2022 r. – 1861 dzieci (20,6%).

Instytucje opieki w znacznej części prowadzone są przez podmioty niepubliczne. W latach 2020–2022 liczba instytucji opieki wyniosła odpowiednio: 6356, 6738 i 7452, w tym odpowiednio 5190 (81,6%), 5402 (80,1%) i 6021 (80,8%) instytucji prowadzonych było przez podmioty niepubliczne. Jednocześnie, wykorzystanie miejsc w niepublicznych instytucjach opieki jest niższe niż w przypadku samorządowych form opieki i w latach 2020–2022 wynosiło: 79,2% (w gminnych – 95,1%), 73,4% (w gminnych – 95,7%), 76,7% (w gminnych – 96,1%). Przyczyną niższego wykorzystania miejsc w instytucjach niepublicznych i tym samym pozostawania wolnych miejsc są przede wszystkim opłaty, które są znacznie wyższe niż w przypadku instytucji samorządowych. Jednocześnie, pomimo pozostawania wolnych miejsc w prywatnych żłobkach czy klubach dziecięcych gminy rzadko korzystają z ustawowej możliwości dofinansowania miejsc i tym samym obniżenia opłat wnoszonych przez rodziców.

Spośród ośmiu gmin, w których przeprowadzono kontrole, jedynie jedna gmina przyjęła uchwałę w sprawie dofinansowania miejsc opieki w żłobkach prywatnych. Ponadto, jedna z gmin zaproponowała swoim mieszkańcom program osłony w ramach którego przyznawano boni żłobkowy w wysokości 260 zł na jedno dziecko miesięcznie. Żadna z gmin, w których przeprowadzono czynności kontrolne, nie zleciła organizacji miejsc opieki. Jednocześnie, z uwagi na brak pozyskiwania przez MRiPS tych danych w rocznych sprawozdaniach z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, nie jest znana w skali kraju liczba miejsc opieki, których organizacja została zlecona przez gminy.

Przykład

Urząd Miasta Sopotu: zgodnie z uchwałą Rady Miasta Sopotu z 30 stycznia 2020 r. dotacja celowa przeznaczona była na każde dziecko mieszkające w Sopocie, zapisane do niepublicznego żłobka lub klubu dziecięcego, do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia. Wysokość dotacji celowej wynosiła dla podmiotów prowadzących niepubliczne żłobki 350 zł miesięcznie na każde dziecko mieszkające w Sopocie, objęte opieką oraz dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce 200 zł miesięcznie na każde dziecko mieszkające w Sopocie, objęte opieką.

Urząd Miasta Płocka: w 2019 r. uchwałą Rady Miasta Płocka przyjęto wieloletni program osłonowy „Płocki bon żłobkowy”. Celem programu było ograniczenie zjawiska braku dostępności miejsc w żłobkach z powodów materialno-bytowych. W ramach programu rodzic lub opiekun dziecka otrzymywał świadczenie w wysokości 260 zł, w przypadku gdy m.in. dziecko nie zostało przyjęte do żłobka prowadzonego przez Miasto. Świadczeniem tym objęto w poszczególnych latach: w 2020 r. – 48 dzieci, w 2021 r. – 40 dzieci oraz w 2022 r. – 16 dzieci. Wysokość wypłaconych świadczeń wyniosła 147,9 tys. zł.

Podejmowanie przez gminy uchwał w sprawie udzielania dotacji podmiotom prowadzącym instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 czy też, jak w przypadku miasta Płocka, uchwał w sprawie świadczeń dla rodziców w postaci bonu żłobkowego, w rezultacie pozytywnie przekłada się na niższe opłaty ponoszone przez rodziców. Poza tym gminy mogły w ten sposób wykorzystać miejsca opieki, które pozostają wolne w prywatnych instytucjach.

W latach 2020–2022 liczba gmin, w których nie funkcjonowały żadne instytucje opieki wynosiła: w 2020 r. – 1346 gmin (54,3% wszystkich gmin), w 2021 r. – 1204 (48,6%) i w 2022 r. – 1123 (45,3%). Głównymi przyczynami braku instytucji opieki w gminach oraz nieaplikowania przez te gminy o środki z Programu „Maluch+” był roczny charakter Programu realizowanego w latach 2020–2021 oraz brak wystarczających środków własnych gmin. Ponadto, część gmin nie tworzyła na swoim terenie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 ze względu na wysokie koszty utrzymania instytucji. Inną przyczyną, szczególnie dotyczącą gmin o wysokim bezrobociu, był brak zainteresowania ze strony rodziców instytucjonalnymi formami opieki.

5.1.2. SYSTEM OPIEKI NAD DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3 W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH I W DOKUMENTACH WEWNĘTRZNYCH MRIPS

Rada Unii Europejskiej na posiedzeniu w Barcelonie określiła tzw. cele barcelońskie, gdzie jednym z celów było aby uczestnictwo najmłodszych dzieci we wczesnej edukacji i opiece w krajach UE wyniosło 33%. Cel ten ponownie został ujęty w zaleceniach Rady UE, w których wskazano aby państwa członkowskie zapewniały wysokiej jakości usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dążąc do tego, aby do 2030 r. co najmniej 45% dzieci poniżej 3. roku życia uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece. Wskazano przy tym, by w przypadku państw członkowskich, których wskaźnik uczestnictwa jest niższy niż 20%, zwiększenie uczestnictwa względem aktualnych wskaźników nastąpiło o co najmniej 90%. W przypadku Polski oznacza to dążenie do osiągnięcia w 2030 r. odsetka dzieci objętych opieką do 23,2%. Za 2022 r. wskaźnik ten wyniósł 15,9%, podczas gdy wskaźnik dla wszystkich krajów członkowskich wyniósł 35,9%³⁰.

Działania związane z rozwojem systemu opieki nad dziećmi do lat 3 zostały zaplanowane w dokumentach strategicznych, takich jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Strategia

³⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_sp210/default/table?lang=en

Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030 oraz w Krajowych Programach Reform obejmujących lata 2020–2022.

Rozwój systemu opieki nad dziećmi do lat 3 jest celem do realizacji w ramach aktywnej polityki prorodzinnej SOR. Zapewnienie rodzicom możliwości korzystania z instytucjonalnych form opieki nad małymi dziećmi przy jednoczesnym podnoszeniu standardów i jakości tych form, miało poprawić sytuację demograficzną oraz materialną rodzin. Wskaźnik realizacji celów SOR został określony w perspektywie krótko i długofalowej. Miernikiem stopnia realizacji celu był odsetek dzieci w wieku od 0 do 3 lat objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej. Wartością bazową wskaźnika był rok 2015 i wynosił on 8,1%. Poprzez realizację celów SOR w 2020 r. objętych opieką instytucjonalną miało zostać 10% dzieci w wieku 0–3 lata. Docelowo w 2030 r. wartość wskaźnika ma wynieść 33% dzieci.

Cele strategiczne określone w SOR były zgodne z celem Programu „Maluch+”, który to miał przyczynić się do zwiększenia dostępności miejsc opieki instytucjonalnej dla dzieci w wieku do lat 3. W obszarze rynku pracy cel Programu zakładał aktywizację zawodową rodziców, którzy ze względu na konieczność sprawowania opieki nad małymi dziećmi zrezygnowali z pracy zawodowej.

Dokument spójny z SOR w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowiła SRKL, która była uzupełnieniem strategicznych zadań państwa w obszarze kapitału ludzkiego i spójności społecznej. Głównym kierunkiem działań w SRKL była aktywna polityka rodzinna w wymiarze instytucjonalnym, finansowym

i prawnym. Działania w obszarze aktywnej polityki rodzinnej obejmowały rozwój wysokiej jakości instytucjonalnych i pozarodzinnych form opieki nad małymi dziećmi (żłobki, kluby dziecięce, dzienni opiekunowie) oraz wsparcie opiekunów w powrocie na rynek pracy po upływie rocznego okresu opieki nad dzieckiem. Dokument zawierał harmonogram działań w perspektywie do 2030 r. Miernikiem stopnia realizacji celów SRKL był procentowy wskaźnik odsetka dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej oraz dzieci do 1. roku życia pozostających pod opieką niani³¹ w stosunku do liczby dzieci w tej samej grupie wiekowej. Wartość wskaźnika miała osiągnąć 25,4% w 2020 r., a docelowo 33% w 2030 r.

Działania resortu podejmowane w ramach realizacji Programu – edycji 2020 i 2021 oraz 2022–2029 wpisywały się w postulaty zawarte w dokumentach strategicznych SOR i SRKL w zakresie tworzenia, zapewnienia funkcjonowania oraz zwiększania dostępu terytorialnego i finansowego do instytucji opieki nad dziećmi do 3 lat. Większa dostępność miejsc opieki miała poprawić sytuację rodziców na rynku pracy.

Ze sprawozdania MRiPS z realizacji SOR w 2022 r. wynika, że odsetek dzieci w wieku 0–3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej osiągnął 17,5% w 2020 r., 19,9% w 2021 r. i 21,8% w 2022 r. Wskaźnik przyjęty w SOR dla dzieci w tej grupie wiekowej wyniósł 10% w 2020 r. i docelowo miał wynieść 33% w 2030 r. Podanie przez MRiPS w sprawozdaniu odsetka dzieci w wieku 1–2 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej stanowiło informację uzupełniającą, która odnosiła się do wskaźnika przyjętego w SRKL. SRKL uwzględniała, że dzieci do 1. roku życia pozostają pod opieką rodziców. W sprawozdaniu podano, że odsetek dzieci w wieku od 1 do 2 lat osiągnął 25,4% w 2020 r., 29,0% w 2021 r. i 31,8% w 2022 r. Docelowo miał osiągnąć 33% w 2030 r. NIK wskazuje jednak, że dane przekazywane przez MRiPS odnosiły się do dostępności miejsc opieki (wraz z miejscami u niani) dla ogólnej grupy dzieci w wieku od 1 do 2 lat, nie wskazywały natomiast rzeczywistego odsetka dzieci objętych tymi formami opieki.

³¹ Co do zasady na dzieci, które nie ukończyły 1. roku życia przysługuje roczny płatny urlop w związku z sprawowaniem opieki nad małym dzieckiem.

W Krajowym Programie Reform Europa 2020 na lata 2020/2021³², głównym kierunkiem działań w ramach realizacji zaleceń Rady Unii Europejskiej z 2019 r. zawartych w Strategii Europa 2020 było zwiększenie uczestnictwa osób w rynku pracy poprzez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi. W szczególności zakładano wzrost zatrudnienia opiekujących się dziećmi kobiet. Zadania przypisane Ministrowi dotyczyły ww. celu. W KPR 2020/2021 miernikiem stopnia realizacji celu określono procentową dostępność miejsc opieki nad dziećmi do lat 3. W celu jego realizacji MRiPS miało kontynuować Program „Maluch+”.

Krajowy Program Reform na lata 2022/2023³³ ukierunkowywał wdrożenie zmian, które miały poprawić sytuację rodziców na rynku pracy poprzez zwiększenie dostępu (terytorialnego i cenowego) do instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobków i klubów dziecięcych) oraz inwestycji w postaci wsparcia programów dofinansowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat w ramach Programu. Minister w ramach harmonogramu KPR 2022/2023 miał zrealizować zadania polegające m.in. na:

- zwiększaniu dostępności terytorialnej i cenowej instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 (I kwartał 2021 – II kwartał 2024);
- zorganizowaniu jednolitego spójnego systemu finansowania tych instytucji (II kwartał 2022);
- tworzeniu nowych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 poprzez dofinansowanie kosztów budowy, robót budowlanych, adaptacji budynków, przebudowy obiektów lub zakupu nieruchomości i infrastruktury z przeznaczeniem na te instytucje (I kwartał 2021–II kwartał 2026) w ramach polityki spójności na lata 2021–2027.

Zgodnie z KPR 2022/2023 najważniejszym działaniem przypisanym Ministrowi w 2022 r. było ogłoszenie Programu „Maluch+”. Środki pochodzące z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności miały stanowić źródło finansowania jednego z jego modułów Programu.

Zadanie dotyczące utworzenia systemu informatycznego do obsługi Programu zostało zrealizowane poprzez rozbudowanie już funkcjonującego w MRiPS systemu informatycznego o dodatkowe moduły. W skład systemu wprowadzono moduł dostosowany do obsługi podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dziećmi do lat 3 na wszystkich etapach realizacji Programu.

Zadanie polegające na zorganizowaniu jednolitego spójnego systemu finansowania instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 zostało zrealizowane w II kwartale 2022 r. W 2022 r. wprowadzono zmiany w zakresie źródła finansowania rządowych lub resortowych programów rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, które to mogły być finansowe z dotacji budżetu państwa, środków Funduszu Pracy oraz środków europejskich (art. 48 ustawy o RKO). Powyższa zmiana weszła w życie 1 kwietnia 2022 r.

W rocznych planach działalności Ministra w latach 2020–2021 jako jeden z celów wskazano systemowe wsparcie rodzin w funkcji socjalnej, wychowawczej, opiekuńczej i edukacyjnej. Jednym z zadań w zakresie realizacji ww. celu na 2020 r. określono rozstrzygnięcie Programu „Maluch+” 2020 oraz monitorowanie stanu jego realizacji, a także przygotowanie koncepcji Programu na 2021 r. i ewentualne jego ogłoszenie. Na rok 2021 zaplanowano rozstrzygnięcie Programu (edycja 2021) oraz monitorowanie stanu jego realizacji, a także przygotowanie koncepcji Programu „Maluch+” 2022 i ewentualne jego ogłoszenie. W planie działalności na 2022 r. najważniejszymi zadaniami służącymi realizacji celu określono wdrożenie ustawy o RKO oraz realizację Programu „Maluch+” 2022–2029.

Jednym z mierników osiągnięcia celu w zakresie systemowego wsparcia rodzin miał być odsetek dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych formami opieki

³² Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 28 kwietnia 2020 r. Aktualizacja Krajowego Programu Reform Europa 2020, dalej: KPR 2020/2021.

³³ Przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2022 r., dalej: KPR 2022/2023.

instytucjonalnej. Odsetek ten miał osiągnąć: w 2020 r. – 25,4%, w 2021 r. – 28,1%, a w 2022 r. – 30,8%. Dane o liczbie dzieci, rocznik 1–2 (liczbie żywych urodzeń) pozyskiwane były z bazy danych GUS. W sprawozdaniach z wykonania planu działalności Ministra wskazywano jednak nie odsetek dzieci objętych opieką instytucjonalną, a wskaźnik dostępności miejsc opieki dla dzieci w wieku od 1 do 2 lat.

Nieprawidłowość

Sporządzając sprawozdania z wykonania planów działalności Ministra Rodziny i Polityki Społecznej dla działu administracji rządowej rodzina za lata 2020–2022, w zakresie realizacji miernika odsetka dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych formami opieki instytucjonalnej nad dziećmi w wieku do lat 3, wskazywano dane dotyczące dostępności miejsc opieki dla tej grupy dzieci, a nie faktycznej liczby dzieci objętych opieką, co zawyżało uzyskane efekty. W ocenie NIK, było to działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z przyjętymi planami działalności Ministra w latach 2020–2022, dla celu „Systemowe wsparcie rodzin w funkcji socjalnej, wychowawczej, opiekuńczej i edukacyjnej” jednym z mierników określających stopień realizacji celu był odsetek dzieci w wieku od 1 do 2 lat objętych formami opieki instytucjonalnej. W sprawozdaniach z wykonania planów, w zakresie osiągniętej wartości miernika wskazywano jednak wartości odpowiadające dostępności miejsc w instytucjach opieki dla ogólnej liczby dzieci w wieku od 1 do 2 lat. Nie brano więc pod uwagę rzeczywistej liczby dzieci w tym przedziale wiekowym, objętych instytucjonalnymi formami opieki.

5.1.3. DZIAŁANIA MINISTRA W RAMACH ZADAŃ USTAWOWYCH

Zgodnie z art. 5 pkt 2 i 3 ustawy o opiece, do zadań ministra właściwego do spraw rodziny należy m.in. upowszechnianie informacji o formach opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 oraz inspirowanie badań, ekspertyz i analiz dotyczących systemu opieki. Ponadto, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o opiece, do zadań ministra do spraw rodziny należy także zatwierdzanie programów szkoleń opiekunów w żłobku lub klubie dziecięcym i dziennych opiekunów.

Upowszechnianie informacji o formach opieki

W latach 2020–2022, działania dotyczące upowszechniania informacji o formach opieki prowadzone przez Ministra, polegały na upowszechnianiu informacji o Programie „Maluch+” – edycje 2021 i 2022–2029 poprzez publikację w telewizji oraz w radiu spotów informacyjnych, jak i publikację artykułów w dziennikach i czasopismach o zasięgu ogólnopolskim i lokalnym. Łączne wydatki wyniosły 1141 tys. zł, w tym 150 tys. zł w 2020 r. i 991 tys. zł w 2022 r. Ministerstwo nie prowadziło badań związanych z efektywnością podejmowanych ww. działań.

W 2022 r. działania MRiPS skupiały się na informowaniu o nowej odsłonie Programu, w tym łącznej puli środków przeznaczonych na Program, terminach składania wniosków oraz zasadach Programu. Działania związane z promowaniem Programu poprzez artykuły prasowe, oprócz dzienników i czasopism o zasięgu ogólnopolskim, zamieszczane były w prasie lokalnej dotyczącej wyłączenie województwa wielkopolskiego, gdzie odsetek gmin z instytucjami opieki wynosił 65% (trzeci najwyższy wynik w kraju). Tymczasem ze sprawozdań z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 za rok 2021 wynika, że najniższy odsetek gmin z instytucjami opieki wystąpił w województwie: lubelskim (29%), podlaskim (30%), świętokrzyskim (40%), warmińsko-mazurskim (42%), łódzkim (44%). W województwie wielkopolskim odsetek ten wyniósł 65% (trzeci najwyższy wynik w kraju).

Działania upowszechniania informacji o formach opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 skierowane były przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów zamierzających prowadzić lub prowadzących

instytucje opieki, natomiast nie kierowano tych działań do rodziców czy opiekunów dzieci, tak aby zachęcić ich do korzystania z tych form opieki. Ponadto, działania związane z upowszechnianiem form opieki koncentrowały się na instytucjach takich jak żłobki, kluby dziecięce czy dzienny opiekun, natomiast nie odnoszono się w nich do formy opieki jaką jest niania.

Badania, ekspertyzy, analizy dotyczące systemu opieki

W 2022 r. MRiPS zleciło przeprowadzenie analizy, w jakim zakresie istniejące standardy opieki i edukacji dla dzieci do 3. roku życia umożliwiają dostęp do wysokiej jakości i przystępnych cenowo systemów wczesnej edukacji i opieki. Przeprowadzenie analizy wynikało z realizacji kamienia milowego w *Reformie na rzecz poprawy sytuacji rodziców na rynku pracy poprzez zwiększenie dostępu do opieki nad dziećmi do lat 3* realizowanej w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Analiza zlecona została Instytutowi Pracy i Spraw Społecznych. Ostateczny raport został przygotowany 31 marca 2023 r. Łączny koszt analizy wyniósł 147,6 tys. zł.

Analiza przeprowadzona została pod kątem: oceny jakości i dostępności systemu wczesnej edukacji i opieki na dziećmi w wieku do lat 3 w Polsce, opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w wybranych krajach Unii Europejskiej, badań empirycznych dostępu, jakości i standardów opieki nad dziećmi. W wyniku analizy sformułowano rekomendacje dotyczące opracowania ram jakościowych i edukacyjnych, wytycznych i standardów usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3. Wyniki analizy zostały wykorzystane do opracowania projektu rozporządzenia w sprawie standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3.

W zakresie dostępności usług wskazano na konieczność kontynuowania inwestowania w tworzenie nowych miejsc opieki, w tym również w formie dziennych opiekunów. Wskazano, że szczególny nacisk powinien być położony na niwelowanie różnic między miastem a wsią. W odniesieniu do personelu instytucji opieki nad dziećmi wskazano na potrzebę podniesienia statusu zawodowego personelu, w tym na zatrudnianie kadry pedagogicznej składającej się ze specjalistów posiadających pełne kwalifikacje zawodowe ze specjalizacją we wczesnej edukacji.

W odniesieniu do programu nauczania wskazano na konieczność opracowania ram jakościowych i wytycznych do programów nauczania uwzględniających standardy opiekuńcze, partycypacji rodzicielskiej, standardy edukacyjne oraz dotyczące monitorowania rozwoju psychospołecznego dzieci. Ponadto, w rekomendacjach wskazano na rozważenie opracowania i zestandaryzowania metod i narzędzi monitorowania oceny jakości pracy na poziomie kraju. Wskazano również na konieczność kontynuowania i rozwijania programów zwiększających dostępność finansową opieki, w tym promowanie korzystania z programów wśród samorządów lokalnych, zwiększanie wiedzy o dostępnych opcjach wsparcia finansowego i promowanie korzystania z nich przez dziennych opiekunów.

Zatwierdzanie programów szkoleń

Zatwierdzenie programów szkoleń opiekunów w żłobku lub klubie dziecięcym i dziennych opiekunów jest zadaniem ministra do spraw rodziny wynikającym z art. 48 ust. 1 ustawy o opiece.

W latach 2020–2022 Minister zatwierdził 275 programów szkoleń. W 2020 r. wydano 30 decyzji (zatwierdzających od jednego do kilku programów), w 2021 r. – 51, zaś w 2022 r. – 37. W tym okresie wydano odpowiednio sześć, dwie i jedną decyzję odmowną. W latach 2020–2022 nie wpłynęły odwołania od decyzji odmownych dotyczących zatwierdzania programów szkoleń.

Zatwierdzenie programów szkoleń odbywało się na wniosek podmiotu prowadzącego szkolenie. Zakres programowy wskazany we wnioskach był zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna, tj. zakresy programowe:

- a) 280-godzinnego szkolenia dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym zawierały wymagane bloki tematyczne: psychopedagogiczne podstawy rozwoju jednostki (20 godzin), rozwój dziecka w okresie wczesnego dzieciństwa (25 godzin), stymulowanie wszechstronnego rozwoju dziecka (120 godzin), kompetencje opiekuna dziecka (35 godzin), praktyki zawodowe (80 godzin);
- b) 80-godzinnego szkolenia uzupełniającego dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym zawierały wymagane zagadnienia: stymulowanie wszechstronnego rozwoju dziecka (60 godzin), kompetencje opiekuna dziecka (20 godzin);
- c) 160-godzinnego szkolenia dla dziennego opiekuna zawierały wymagane zagadnienia: rozwój dziecka w okresie wczesnego dzieciństwa (20 godzin), stymulowanie wszechstronnego rozwoju dziecka (90 godzin), kompetencje opiekuna dziecka (20 godzin), praktyki zawodowe (30 godzin);
- d) 40-godzinnego szkolenia uzupełniającego dla dziennego opiekuna obejmowały wymagane zagadnienia: udzielanie dziecku pierwszej pomocy, umiejętności radzenia sobie ze stresem i rozwiązywania problemów.

Zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia programu szkoleń odbywało się na podstawie decyzji administracyjnych, które zawierały elementy wskazane w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁴. Przyczynami odrzucenia wniosków o zatwierdzenie programu szkoleń były braki formalne lub nieprawidłowości w programach szkoleń, które nie zostały przez wnioskodawców poprawione lub uzupełnione w wyznaczonym terminie.

Lista zatwierdzonych programów szkoleń była na bieżąco publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) – od jednego do kilkunastu dni od wydania decyzji. Minister zatwierdzał programy na okres pięciu lat. Na stronie internetowej BIP³⁵ były dostępne zarówno programy aktualne jak i te, których ważność minęła po upływie pięciu lat.

Zmiany w ustawie o opiece

W latach 2020–2022 ustawa o opiece była siedem razy nowelizowana, w tym trzy razy z inicjatywy Ministra. Jedna z nich dotyczyła zmiany charakteru ogłaszanych programów rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, z obligatoryjnego na fakultatywny. Ponadto, Minister wnioskował o wprowadzenie podstawy prawnej dającej ministrowi właściwemu do spraw rodziny możliwość określenia, w drodze rozporządzenia, standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz wprowadzenie regulacji umożliwiającej samodzielne pozyskiwanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z rejestrów dotyczących dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, danych służących weryfikacji uprawnień do dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna.

Ponadto, rozporządzeniem w sprawie standardów opieki Minister opracował standardy opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3 dotyczące m.in. pracy z dzieckiem, organizacji pracy, rozwoju i bezpieczeństwa personelu zatrudnionego w instytucji opieki, jak też monitoringu i ewaluacji.

Ustawą o RKO wprowadzono dwa nowe świadczenia dla dzieci w wieku do 3 lat, pozwalające na obniżenie opłaty wnoszonej przez rodzica za pobyt dziecka w instytucji opieki. Jednym z nich jest rodzinny kapitał opiekuńczy, przyznawany w kwocie 500 zł (wypłacane przez 24 miesiące) lub 1000 zł (wypłacane przez 12 miesięcy) miesięcznie przysługuje rodzicom na drugie i kolejne dziecko w rodzinie od miesiąca, w którym dziecko kończy 12. miesiąc życia do pierwszego dnia miesiąca, w którym dziecko kończy 36. miesiąc życia. Zmiany do ustawy o opiece wprowadziły świadczenie dofinansowania obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, które przysługuje rodzicom dziecka nieobjętego RKO. W takim przypadku

³⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: Kpa.

³⁵ <https://www.gov.pl/web/rodzina/lista-programow-szkolen-zatwierdzonych-przez-ministra-rodziny-pracy-i-polityki-spoecznej-do-ustawy-o-opiece-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3?page=1&size=10>.

dofinansowanie wynosi maksymalnie 400 zł miesięcznie na dziecko, ale nie więcej niż wysokość opłaty ponoszonej przez rodzica za pobyt dziecka w instytucji opieki. Rozwiązanie weszło w życie od 1 kwietnia 2022 r. z wyrównaniem od 1 stycznia 2022 r.

5.1.4. POLITYKA RODZINNA W ZAKRESIE OPIEKI NAD DZIEĆMI DO LAT 3 W STRATEGIACH SAMORZĄDOWYCH

Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych jest dokumentem tworzonym przez gminę, uwzględniającym problemy społeczne występujące na jej terenie, w tym kwestie dotyczące bezrobocia.

Pierwszym etapem procesu planowania strategicznego powinno być zatem zebranie oraz analiza danych statystycznych niezbędnych do charakterystyki sytuacji społecznej i gospodarczej w gminie oraz przygotowanie projektu strategii. Szczególnym aspektem jest przygotowanie diagnozy społecznej, uwzględniającej analizę procesów rozwojowych, zachodzących na terenie danej gminy, w zakresie demografii, poziomu życia mieszkańców, ochrony zdrowia, świadczonej pomocy społecznej i aktywnej integracji, rynku pracy, uzależnień, mieszkalnictwa, zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców, systemu edukacji. Kolejnym istotnym elementem strategii rozwiązywania problemów społecznych jest prognoza zmian. Konieczne jest bezpośrednie wykazanie zmiany i środków, które powinny być uwzględnione do zrealizowania tego procesu. Proces rozwojowy polityki społecznej wzmacnia znaczenie strategii rozwiązywania problemów społecznych, jednoznacznie wskazując, że może być skutecznym narzędziem integracji instytucji świadczących usługi społeczne i planowania lokalnego rozwoju społecznego. Prognoza powinna zatem stanowić próbę odpowiedzi na pytania dotyczące prognozowanych zmian, ich celów i kosztów realizacji. Istotnym elementem jest wyznaczenie celów strategicznych (określanych również jako cele główne) oraz celów szczegółowych doprecyzowujących cele strategiczne³⁶.

Spośród ośmiu urzędów miast i gmin, w których przeprowadzane były kontrole, jedynie w czterech z nich w strategii rozwiązywania problemów społecznych odniesiono się do sytuacji rodzin z małymi dziećmi i dostępnych form opieki.

Przykład

Urząd Miasta Ostrołęka: w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Ostrołęki na lata 2017–2023 przeprowadzono analizę dotyczącą zapewnienia opieki dla dzieci w wieku do lat 3. W wyniku przeprowadzonego badania ankietowego 39,3% respondentów odpowiedziało „nie” na pytanie czy oferta w zakresie opieki w żłobkach w mieście zaspokaja potrzeby mieszkańców. Na to pytanie 10,7% respondentów odpowiedziało „tak”. Ponadto 6% respondentów odpowiedziało, że oferta pomocy świadczonej w mieście przynosi najmniej satysfakcjonujące rezultaty w obszarze zapewnienia opieki w żłobkach. Wskazano przy tym kierunek działań do celu operacyjnego wzmacnianie potencjału rodzin poprzez wspieranie tworzenia różnych form opieki nad dziećmi do lat 3, nie określono jednak sposobu ich realizacji.

Urząd Gminy Jabłonna: zarówno w strategii 2015–2021, jak i w strategii 2022–2026, w częściach dotyczących diagnozy sytuacji społecznej nie odniesiono się w sposób bezpośredni do sytuacji rodzin z dziećmi do lat 3. Jedynie w strategii 2022–2026, w części dotyczącej charakterystyki gminy w ujęciu oświaty, enumeratywnie wymieniono żłobki niepubliczne na terenie gminy Jabłonna. Jednocześnie w strategii 2022–2026 w części dotyczącej analizy SWOT jako słabą stronę wskazano brak żłobków publicznych na terenie gminy, mimo że na dzień przyjęcia Strategii na terenie gminy Jabłonna funkcjonował już Gminny Żłobek w Chotomowie.

³⁶ R. Frąckowiak, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, Warszawa 2019.

Urząd Miasta Będzin: w Strategii na lata 2014–2020 uwzględniono sytuację rodzin z małymi dziećmi oraz działania związane z budową/rozbudową systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech w ramach działania – Tworzenie infrastruktury wsparcia dla rodzin z dziećmi – żłobki przedszkola, kluby dziecięce. W ww. Strategii nie określono jednak sposobu i terminów realizacji poszczególnych celów, kosztów ich realizacji i źródeł finansowania oraz nie przyjęto mierników realizacji założonych celów. W Strategii obowiązującej w latach 2021–2031 nie ujęto działań związanych z budową/rozbudową systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech.

Urząd Miasta Sopotu: w Strategii wskazano jako najważniejsze wyzwanie dla Miasta do 2026 r. m.in. problemy opiekuńczo-wychowawcze rodzin. W obszarze II pn. Infrastruktura społeczna, określono cel główny: „Poprawa jakości i dostępu do usług społecznych” oraz cel szczegółowy w pkt 2.4. pn. „Wsparcie rodziny w sprawowaniu opieki nad dzieckiem”. Przyjęto zasadę realizacji celów Strategii przez konkretne jednostki organizacyjne Miasta, w oparciu o programy branżowe, będące planami wykonawczymi, skonkretyzowanymi do poziomu zadań i działań, ich kosztów oraz harmonogramów realizacji. Działania wskazane w Strategii IPS odpowiadały zidentyfikowanym problemom społecznym. W ramach ww. celu szczegółowego Strategii Miasto zrealizowało m.in. działania polegające na utworzeniu 10 miejsc opieki w żłobku „Puchatek” w wyniku pozyskania środków z Programu Maluch+ (edycja 2019) oraz otwarciu ww. filii nr 1 żłobka „Puchatek”.

Odniesienia do sytuacji rodzin z małymi dziećmi czy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 były jedynie zasygnalizowane w powyższych dokumentach. Uwzględniając przy tym częsty brak wskazania sposobu realizacji działań, czy też harmonogramu to w rzeczywistości dokument ten miał charakter zbyt ogólny, nieuwzględniający niezaspokojonych potrzeb w zakresie miejsc opieki.

W zakresie opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych nieprawidłowości zostały stwierdzone w czterech spośród ośmiu urzędów gmin.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Ostrołęka: przyjęta Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Ostrołęki na lata 2017–2023 nie spełniała wymogu ustawowego w zakresie wskazywania sposobów realizacji, tj. działań, harmonogramu, ani wskaźników realizacji zadań ze wskazanego w Strategii kierunku „wspieranie tworzenia różnych form opieki nad dziećmi do lat 3”, co było niezgodne z art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c i d ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁷.

Urząd Gminy Jabłonna: w Strategii 2015–2021 oraz Strategii 2022–2026:

- nie wskazano sposobu realizacji zaplanowanych działań;
- nie określono ram finansowych, tj. co najmniej źródła finansowania oraz prognozowanych kwot realizacji zaplanowanych działań – kwot maksymalnych w każdym roku obowiązywania dokumentu strategicznego co stanowiło naruszenie art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c-d ustawy o pomocy społecznej.

Urząd Miasta Będzin: w Strategii obowiązującej w latach 2014–2020 nie wskazano sposobu jej realizacji oraz ram finansowych tj. wymaganych jej elementów, co stanowiło naruszenie art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c i d ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto, w przypadku czterech gmin, dokumenty strategiczne nie zawierały wartości docelowych wskaźników.

³⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

Nieprawidłowości

Urząd Miasta Legionowo: w przyjętych do realizacji w latach 2016–2020 i 2021–2026 strategiach rozwiązywania problemów społecznych nie określono wartości docelowych wskaźników realizacji działań, które powinny zostać osiągnięte w trakcie realizacji przywołanych Strategii.

Urząd Gminy Jabłonna: w przyjętych do realizacji w latach 2015–2021 i 2022–2026 strategiach rozwiązywania problemów społecznych nie określono wskaźników realizacji działań, tj. wartości docelowych, które powinny zostać osiągnięte w trakcie realizacji strategii. Przykładowo we wskaźnikach monitorujących (rocznych) wskazano liczbę zmodernizowanych obiektów szkolnych i edukacyjnych – nie określono jednak docelowej wartości liczbowej.

Aby móc 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 dostępnych informacjach³⁸. Wykonanie celów i zadań należy zatem obserwować i kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia³⁹.

5.1.5. ANALIZA POTRZEB W ZAKRESIE OPIEKI NAD DZIEĆMI DO LAT 3

Określenie potrzeb w zakresie opieki nad małymi dziećmi w wieku do lat 3, zarówno w zakresie formy tej opieki (np. żłobek czy klub dziecięcy) jak i liczby miejsc w instytucji, powinno być poprzedzone analizą w tym zakresie. Tymczasem spośród ośmiu urzędów miast i gmin, w których przeprowadzone zostały kontrole, jedynie w dwóch z nich (25%) przeprowadzono działania służące rozpoznaniu potrzeb mieszkańców w zakresie opieki nad małymi dziećmi.

Przykłady

Urząd Miasta Sopotu: w 2020 r. przeprowadzono dwie analizy dotyczące zapotrzebowania na miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

- 1) „Diagnoza sytuacji dzieci w Sopocie” sporządzona przez Miasto w związku z udziałem w programie „Miasto Przyjazne Dzieciom”, w której to wskazano na niewystarczającą liczbę miejsc opieki w żłobkach miejskich, w związku z czym rekomendowano powstanie miejskiego żłobka.
- 2) „Diagnoza potrzeb opieki nad małym dzieckiem w Sopocie” w związku z ubieganiem się Miasta o środki z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020⁴⁰. W diagnozie wskazano m.in. na potrzebę budowy nowego żłobka w Mieście w celu: uzyskania dodatkowych 60 nowych miejsc dla dzieci w wieku do lat 3, skrócenia czasu oczekiwania na przyjęcie dzieci do żłobka, zmniejszenia liczby oczekujących na przyjęcie do publicznej placówki, umożliwienia rodzicom i opiekunom szybkiego powrotu do pracy bądź wzrostu ich aktywności zawodowej oraz zmniejszenia kosztów ponoszonych przez nich na opiekę nad dzieckiem.

³⁸ 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).

³⁹ 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).

⁴⁰ W ramach Osi Priorytetowej 5 Zatrudnienie/ działania 5.3. Opieka nad dziećmi do lat 3 (Konkurs nr RPPM.05.03.00-IZ.00-22-001/20).

W obu analizach wskazano, że co siódme dziecko w wieku do lat 3 jest podopiecznym sopockiego żłobka lub klubu dziecięcego, co wskazuje na niezaspokojenie zapotrzebowania na miejsca w instytucjach opieki.

Urząd Gminy Kutno: W październiku 2020 r. na terenie gminy przeprowadzono badanie ankietowe dla rodziców/opiekunów, które miało na celu ocenę zapotrzebowania na usługi opiekuńcze nad dziećmi w wieku do lat 3. W ramach badania rozdystrybuowano 60 sztuk ankiet za pośrednictwem sołtysów, radnego oraz jednej z parafii. Ankiety były przekazywane młodym rodzicom, którzy posiadają dzieci lub je planują. Analizie poddano wszystkie (16) dostarczone ankiety oraz przekazywane drogą telefoniczną odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie. Z ankiet wynikało, że 12 rodzin ma zorganizowaną opiekę nad dziećmi (jeden z rodziców lub dziadkowie). Cztery rodziny takiej opieki nie były w stanie zorganizować. Znaczna większość rodziców, bo aż 15 z 16 było zainteresowane zorganizowaniem opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 w klubie dziecięcym. Wszyscy ankietowani byli zainteresowani korzystaniem z opieki w przedziale od pięciu do ośmiu godzin dziennie. Wśród 16 rodziców, którzy wypełnili ankietę 14 pracowało zawodowo, a dwie osoby zajmowały się opieką i wychowaniem dzieci.

W przypadku ankiety przeprowadzonej w gminie Kutno, miała ona na celu ocenę zapotrzebowania na usługi opiekuńcze nad dziećmi w wieku do lat 3 i podjęcie odpowiednich działań organizacyjnych, które wpłyną na aktywizację zawodową rodziców, ułatwią powrót do pracy, umożliwią podjęcie nowej pracy po urodzeniu dziecka oraz ułatwią pracę rolnikom we własnym gospodarstwie. Ankieta miała charakter rekrutacyjno-promocyjny i służyła dostosowaniu oferty Klubu dziecięcego na terenie gminy do potrzeb rodziców i opiekunów.

W pozostałych sześciu miastach lub gminach, analizy potrzeb w zakresie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 ograniczały się wyłącznie do sporządzenia corocznego sprawozdania z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zgodnie z art. 64 ust. 4 pkt 2 ustawy o opiece, w sprawozdaniu z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, przekazywane są dane dotyczące m.in. informacji o niezaspokojonym zapotrzebowaniu na miejsca opieki w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna. W latach 2020–2022 na terenie kraju niezaspokojone zapotrzebowanie wynosiło odpowiednio: 60 953 miejsc, 70 705 miejsc i 65 206 miejsc. Zatem mimo malejącej liczby dzieci w wieku do lat 3 i stale zwiększającej się liczbie miejsc w instytucjach opieki, potrzeby te ciągle były na tym samym poziomie.

5.1.6. REJESTR ŻŁOBKÓW I KLUBÓW DZIECIĘCYCH ORAZ WYKAZ DZIENNYCH OPIEKUNÓW

Zgodnie z art. 26 ustawy o opiece, prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego jest działalnością regulowaną⁴¹ i wymaga wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Rejestr prowadzony jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego, przy użyciu systemu teleinformatycznego, udostępnianego przez Ministra⁴².

W okresie objętym kontrolą Minister zapewniał system teleinformatyczny służący realizacji ustawy o opiece przez gminy, wojewodów a także podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić żłobki lub kluby dziecięce. System składał się z kilku komponentów (systemów/aplikacji), tj.:

- Rejestr Żłobków⁴³ v4.21.0 (Moduł 1) – aplikacja służąca do realizacji zadań ustawowych przez gminę, wojewodę i Ministra, w tym module prowadzone

⁴¹ W rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.).

⁴² Art. 27 ust. 1 ustawy o opiece.

⁴³ Dalej: RZ. RZ (moduł 1 i moduł 2) dostępny jest przez przeglądarkę internetową pod adresem <https://rejestrzlobkow.mrips.gov.pl>.

- są m.in. czynności rejestrowe prowadzone przez gminę, przygotowywane są sprawozdania (przygotowywane są dane eksportowe do systemu CAS⁴⁴);
- Rejestr Żłobków v1.0 (Moduł 2) – aplikacja służąca do realizacji zadań ustawowych przez gminę, wojewodę i Ministra, w tym module wprowadzane są przez gminę dane dotyczące rodziców i dzieci uczęszczających do instytucji opieki, prowadzona jest obsługa Programu „Maluch+” 2022–2029 przez ww. poziomy, Moduł 2 używany jest od początku 2022 r.;
 - PIU (portal informacyjno-usługowy Emp@tia) – służący do składania wniosków z sektora prywatnego (np. podmioty prowadzące żłobki lub kluby dziecięce, podmioty zatrudniające dziennych opiekunów);
 - CAS – centralna aplikacja statystyczna (wersja 1.58) – aplikacja do gromadzenia i przetwarzania danych sprawozdawczych i statystycznych. W tym systemie odbywa się agregacja danych z gmin na poziom wojewódzki i z poziomów wojewódzkich na poziom ogólnopolski.

System informatyczny, udostępniany przez Ministra, nie posiadał jednak rubryk/pól dotyczących obywatelstwa dzieci i rodziców.

Nieprawidłowość

Aplikacja RZ (Moduł 2), udostępniana przez Ministra, nie zawierała pola informacyjnego w zakresie danych dziecka uczęszczającego do żłobka lub klubu dziecięcego dotyczących obywatelstwa, co było niezgodne z art. 27 ust. 4 pkt 11 lit. ca ustawy o opiece, a także pola informacyjnego danych rodziców dotyczących obywatelstwa, co było niezgodne z art. 27 ust. 4 pkt 12 lit. ca ww. ustawy. Stwierdzono również brak pola informacyjnego w zakresie danych dziecka objętego opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna dotyczących obywatelstwa, co było niezgodne z art. 46 ust. 2 pkt 9 lit. ca ustawy o opiece oraz pola informacyjnego danych rodziców dotyczących obywatelstwa, co było niezgodne z art. 46 ust. 2 pkt 10 lit. ca ww. ustawy.

Minister wskazał, że brak pól informacyjnych o obywatelstwie jest planowany do uzupełnienia w trakcie prac nad zmianą danych pozyskiwanych w rejestrze i wykazie wraz z innymi pracami modernizacyjnymi w tym obszarze.

W okresie objętym kontrolą były zgłaszane problemy z funkcjonowaniem systemu. Dotyczyły m.in. problemów z logowaniem się lub wypełnieniem wniosków i były przez MRiPS rozwiązywane na bieżąco.

Dane podlegające ujawnieniu z rejestru żłobków i klubów dziecięcych Minister publikował na stronie internetowej na bieżąco. Dane te, w przypadku gmin, były wprowadzane za pośrednictwem formularza w Module 2 systemu teleinformatycznego Rejestr Żłobków, w przypadku powiatów, województw, podmiotów innych niż jednostki samorządowe za pośrednictwem formularza na Portalu Informacyjno-Usługowym Emp@tia (PIU Emp@tia) poprzez który trafiały do systemu Rejestr Żłobków.

Rejestr prowadzony przez gminy

Zawartość rejestru żłobków i klubów dziecięcych została określona w art. 27 ust. 4 ustawy o opiece. Dane zawarte w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych publikowane są przy użyciu systemu teleinformatycznego, na stronach podmiotowych właściwej gminy oraz Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (art. 27 ust. 3 ustawy o opiece), z wyłączeniem m.in. danych dotyczących adresu osoby fizycznej prowadzącej żłobek lub klub dziecięcy, o ile adres ten jest inny niż adres prowadzenia przez tę osobę instytucji opieki.

Spośród ośmiu urzędów miast i gmin, w których przeprowadzono kontrole, w przypadku czterech z nich (50%) wystąpiły nieprawidłowości w zakresie publikacji rejestru żłobków i klubów dziecięcych.

⁴⁴ Centralna Aplikacja Statystyczna.

Nieprawidłowości

Urząd Miasta Będzin: w opublikowanych na stronie internetowej Urzędu Miasta w latach 2020–2022 rejestrach żłobków i klubów dziecięcych prowadzonych przez Prezydenta Miasta zawężono zakres podawanych informacji. W rejestrach nie zamieszczano danych dotyczących: numeru NIP podmiotu prowadzącego żłobek lub klub dziecięcy; informacji o godzinach pracy żłobka lub klubu dziecięcego; adresu poczty elektronicznej i numeru telefonu żłobka lub klubu dziecięcego; liczby dzieci zapisanych do żłobka lub klubu dziecięcego; informacji, czy żłobek lub klub dziecięcy jest dostosowany do potrzeb dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki; wysokości opłat w żłobku lub klubie dziecięcym.

Urząd Gminy Brześć Kujawski: Burmistrz nie zamieścił na stronie podmiotowej Urzędu rejestru żłobków i klubów dziecięcych, co było niezgodne z art. 27 ust. 3 ustawy o opiece.

Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o opiece, dane zawarte w rejestrze (wskazane w art. 27 ust. 4 pkt 1–10) publikowane powinny być nie tylko na stronie Ministerstwa, ale i na stronie podmiotowej właściwej gminy.

Wnioski o wpis do rejestru żłobków

Wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych dokonywany jest na podstawie wniosku o wpis do rejestru, złożonego przez podmiot zamierzający prowadzić żłobek lub klub dziecięcy. Wymogi formalne wniosku określone zostały w art. 28 ust. 1 ustawy o opiece.

W latach 2020–2022 pracownicy ośmiu urzędów gmin i miast, w których przeprowadzono kontrole NIK, rozpatrzyli 15 wniosków o wpis w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych. W tym samym okresie dokonano wykreśleń z rejestru żłobków 13 żłobków i klubów dziecięcych oraz z wykazu dziennych opiekunów – 22 opiekunów. We wszystkich przypadkach wykreślenia odbyły się na wniosek podmiotu prowadzące instytucje opieki.

Spośród 15 wniosków o wpis do rejestru, poddanych szczegółowej analizie w trakcie kontroli w ośmiu urzędach miast i gmin, w 11 przypadkach (73,3%) wpisu dokonano o prawidłowo złożony i wypełniony wniosek. W czterech przypadkach (26,7%) wystąpiły braki formalne, a mimo to organ prowadzący rejestr dokonał wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Sopotu: Prezydent Miasta dokonał wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych żłobka mimo braku decyzji potwierdzającej spełnienie wymagań przeciwpożarowych, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o opiece, a wymaganej art. 28 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy. Przedłożono jedynie stanowisko Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Sopocie (PSP) w zakresie ochrony przeciwpożarowej w sprawie zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym. Czynności kontrolne PSP zostały przeprowadzone w dniu 28 września 2023 r.

Urząd Gminy Jabłonna: w przypadku trzech wniosków o wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, Wójt nie wezwał wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych, co było niezgodne z art. 64 ust. 2 Kpa. We wnioskach o wpis do ww. rejestru, wystąpiły następujące braki formalne:

- 1) w sekcji Dane osoby reprezentującej podmiot zakładający żłobek lub klub dziecięcy, lub zatrudniający dziennego opiekuna, wnioskodawca nie wskazał serii i numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz numeru telefonu; wnioskodawca nie załączył pełnomocnictwa lub innego dokumentu poświadczającego uprawnienie do złożenia wniosku na rzecz podmiotu – spółka cywilna;
- 2) wnioskodawca zamiast zaświadczenia o niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie – zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy o opiece,

załączył oświadczenie o niekaralności za przestępstwa popełnione umyślnie (w tym przestępstwa skarbowe) i korzystaniu z pełni praw publicznych;

- 3) w sekcji Dane osoby reprezentującej podmiot zakładający żłobek lub klub dziecięcy, lub zatrudniający dziennego opiekuna, wnioskodawca nie wskazał serii i numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz numer telefonu.

Organ prowadzący żłobek jest obowiązany dokonać wpisu podmiotu do rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku o wpis wraz z dołączonymi do niego wymaganymi dokumentami (art. 30a ust. 1 ustawy o opiece). Spośród 15 wniosków poddanych analizie, w 14 przypadkach wpis ten został dokonany zgodnie z terminem wskazanym w ustawie o opiece. W jednym przypadku (6,7%) organ nie dokonał wpisu do rejestru w ustawowym terminie.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Legionowa: Prezydent nie dokonał wpisu do rejestru na podstawie prawidłowo złożonego wniosku, w terminie 7 dni, co było niezgodne z art. 28 oraz art. 30a ustawy o opiece. Wniosek złożony został przez Dyrektora Żłobka Miejskiego 7 sierpnia 2020 r. Decyzja Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Legionowie odnośnie Filii ww. Żłobka została wydana 13 sierpnia 2020 r., natomiast decyzja Państwowego Powiatowego Inspektoratu Sanitarnego w Legionowie 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. Wyjaśniając sytuację Prezydent Miasta wskazał, 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. 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.

Ustawa o opiece nie przewiduje wyjątków w zakresie sposobu dokonania wpisu, wskazanego 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. Mimo, że Urząd dysponował informacjami, które są niezbędne do dokonania wpisu, to jednak jego dokonanie wymaga zachowania trybu uregulowanego w ustawie o opiece.

Z kolei po stronie podmiotu wpisanego do rejestru żłobków i klubów dziecięcych leży obowiązek zgłaszania zmian danych ujętych w rejestrze. Spośród sześciu podmiotów niepublicznych, u których przeprowadzono kontrole, w dwóch przypadkach osoby prowadzące instytucje opieki nie wywiązały się z tego obowiązku.

Nieprawidłowość

Żłobek Beztroskie Maluchy: podmiot prowadzący żłobek nie dokonał aktualizacji danych zawartych w rejestrze, dotyczących podstawowych opłat ponoszonych przez rodziców za pobyt dziecka, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o opiece. W toku kontroli ustalono że od 1 marca 2022 r. opłata za pobyt jednego dziecka w żłobku wzrosła z 1530 zł do 1600 zł. Podstawowa opłata ponoszona przez rodziców za pobyt dziecka (bez zniżek i bez wyżywienia) w żłobku na dzień zakończenia czynności kontrolnych wynosiła 1530 zł – zgodnie z Rejestrem⁴⁵ oraz 1750 zł (1350 zł, dla dzieci bez rodzeństwa po uwzględnieniu dofinansowania z ZUS) – zgodnie

⁴⁵ <https://empatia.mpips.gov.pl/dlaswiadczeniobiorcow/rodzina/d3/rejestr-zlobkow-i-klubow> (stan na 29 czerwca 2023 r.).

z informacjami na stronie internetowej żłobka, tj. różnica w wysokości 220 zł. Opóźnienie we wprowadzeniu zmian wyniosło 490 dni.

Żłobek Bociankowo: przedsiębiorca prowadzący żłobek nie dokonał zmiany danych zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych prowadzonym przez Wójta Gminy Pszczółki w zakresie wysokości opłat za wykonywanie usług wychowawczo-opiekuńczych w Żłobku obowiązujących do dnia 31 sierpnia 2021 r. Zgodnie z postanowieniami umów o świadczeniu usług w Żłobku oraz wyjaśnieniami przedsiębiorcy, wysokość opłaty stałej za wykonywanie usług wychowawczo-opiekuńczych wynosiła do dnia 31 sierpnia 2021 r. 790 zł, podczas gdy zgodnie z danymi zawartymi w ww. rejestrze, przedmiotowa opłata wynosiła 1190 zł i była pomniejszana o 300 zł miesięcznie na każde dziecko objęte opieką.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o opiece, w przypadku zmiany danych lub informacji zawartych w rejestrze podmiot wpisany do rejestru jest zobowiązany do:

- 1) wystąpienia, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmian, do organu prowadzącego rejestr z wnioskiem o zmianę danych lub informacji – w przypadku danych lub informacji, o których mowa w art. 27 ust. 4 pkt 1–4, 7 i 9 ustawy o opiece;
- 2) dokonania zmian za pośrednictwem systemu teleinformatycznego w terminie 3 dni od dnia zaistnienia zmian – w przypadku danych lub informacji, o których mowa w art. 27 ust. 4 pkt 5, 6, 8 i 10 ustawy o opiece lub 5 dni roboczych liczonych od pierwszego dnia danego miesiąca, według stanu na ostatni dzień poprzedzającego miesiąca – w przypadku danych lub informacji, o których mowa w art. 27 ust. 4 pkt 11–14 ustawy o opiece.

5.1.7. SPRAWOZDANIA Z OPIEKI NAD DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3

Podmioty prowadzące żłobki lub kluby dziecięce, podmioty zatrudniające dziennego opiekuna oraz osoby będące dziennymi opiekunami w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, zobowiązane są do sporządzania sprawozdań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (art. 64 ust. 1 ustawy o opiece).

Sprawozdania te podmioty inne niż gmina przekazują gminie, a następnie gmina przekazuje sprawozdania zbiorcze, obejmujące również informacje z zakresu opieki organizowanej przez gminę, wojewodzie w terminie do 14 lutego każdego roku (art. 64 ust. 2 i 5 ustawy o opiece).

We wszystkich ośmiu kontrolowanych urzędach miast lub gmin sporządzono sprawozdania z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i przekazano je w terminie. W przypadku dwóch urzędów, kontrola wykazała że sprawozdania te były nierzetelnie weryfikowane.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Legionowa: nierzetelnie zweryfikowano sprawozdanie z działalności żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów za 2021 r., w którym, podmiot sprawujący opiekę nad dziećmi do lat 3 na terenie Miasta 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. W konsekwencji Urząd zaakceptował sprawozdanie i m.in. na jego podstawie przekazał sprawozdanie zbiorcze do MUW. W analogicznej sytuacji w 2022 r., Urząd podjął czynności sprawdzające po interwencji MUW.

Urząd Miasta Sopotu: nierzetelnie zweryfikowano dane w zakresie dotacji otrzymanych z budżetu gminy, zawarte w sprawozdaniach z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za lata 2020–2022. I tak:

- a) jeden ze żłobków wykazał w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji celowej w 2020 r. kwotę 64 300 zł; a w jednostkowym sprawozdaniu z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 kwotę 32 800 zł, podczas gdy kwota wynikająca z ewidencji księgowej Urzędu wynosiła 59 050 zł;
- b) jeden klub dziecięcy wykazał w sprawozdaniu z wykorzystania dotacji celowej w 2021 r. kwotę 13 000 zł, a w jednostkowym sprawozdaniu z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 kwotę 12 800 zł, podczas gdy kwota wynikająca z ewidencji księgowej Urzędu wynosiła 13 000 zł;
- c) jeden ze żłobków wykazał w sprawozdaniu z wykorzystania w 2022 r. dotacji celowej oraz jednostkowym sprawozdaniu z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 kwotę 62 650 zł, podczas gdy kwota wynikająca z ewidencji księgowej Urzędu wynosiła 61 600 zł.

Powyższe skutkowało podaniem w zbiorczych sprawozdaniach z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za lata 2020–2022 przekazanych Wojewodzie Pomorskiemu kwot otrzymanych dotacji z budżetu gminy, niezgodnych ze stanem faktycznym, tj. zaniżeniem w ww. sprawozdaniu za 2020 r. kwoty otrzymanych dotacji z budżetu gminy o 26 250 zł, a w pozostałych latach zaniżeniem o 200 zł oraz zawyżeniem o 1050 zł.

Rzetelna weryfikacja sprawozdań z zakresu opieki na dziećmi w wieku do lat 3, sporządzanych przez podmioty niepubliczne, jak i gminy, jest o tyle istotna, że stanowi podstawę do sporządzenia sprawozdania zbiorczego przez wojewodę.

Zgodnie z art. 64 ust. 5 ustawy o opiece gmina sporządza sprawozdanie z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3 właściwemu wojewodzie w terminie do 14 lutego każdego roku. Następnie wojewoda w ciągu 14 dni weryfikuje sprawozdanie i przekazuje Ministrowi sprawozdanie zbiorcze w terminie do 28 lutego każdego roku. Z uwagi na niekompletne lub wymagające skorygowania dane w sprawozdaniach wojewódzkich, w latach 2020–2022 we wszystkich 48 przypadkach MRiPS zwróciło sprawozdania wojewodów z prośbą o dokonanie korekt. Liczba korekt poszczególnych sprawozdań wyniosła od 1 do 6, przy czym średnia wyniosła 3. Z ustaleń kontroli wynika, że termin na weryfikację sprawozdań przez wojewodów jest zbyt krótki. Przykładowo, pracownicy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego mają 14 dni na zweryfikowanie (w tym ewentualne wezwanie do korekty) 314 gmin. Ze względu na roboczy charakter weryfikacji sprawozdań, nie prowadzono archiwizacji korespondencji MRiPS z urzędami wojewódzkimi w tym zakresie. MRiPS dysponowało jedynie korespondencją w zakresie sprawozdań za 2022 r. Korekty sprawozdań dotyczyły rozbieżności danych wykazywanych w sprawozdaniach z danymi w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych czy wykazie dziennych opiekunów np. liczby osób zatrudnionych w klubie dziecięcym czy żłobku. Ostateczne zatwierdzenie sprawozdań następowało do 30 dni od złożenia korekty przez urzędy wojewódzkie.

Spośród 48 sprawozdań, złożonych przez wojewodów w latach 2020–2022, w siedmiu przypadkach sprawozdania zostały złożone po terminie⁴⁶ (14,6% przypadków). W przypadkach nieterminowego złożenia sprawozdania zbiorczego, pracownicy MRiPS kontaktowali się na roboczo z pracownikami urzędów wojewódzkich z prośbą o jak najszybsze przekazanie sprawozdań.

Minister corocznie opracowywał projekt sprawozdania z realizacji ustawy o opiece, który przedkładał Radzie Ministrów. Sprawozdania zawierały informacje o ustawowych formach opieki nad dziećmi do lat 3, wymogach co do kwalifikacji kadry, jak też zasady nadzoru i odpowiedzialności za zadania wynikające z ustawy. W zakresie realizacji ustawy, w sprawozdaniach wskazywano m.in. na liczbę instytucji i liczbę miejsc w tych instytucjach, liczbę dzieci objętych opieką oraz wysokość wydatków jednostek samorządowych na miejsca opieki. Wskazywano również liczbę gmin, w których na koniec danego roku funkcjonowały instytucje opieki, jak też określano odsetek gmin

⁴⁶ Opóźnienia wyniosły od 1 dnia do 85 dni.

z instytucjami opieki w poszczególnych województwach. Ponadto, w sprawozdaniach zawierano informację o realizacji Programu „Maluch+”. Nie odnoszone się natomiast do przyczyn braku instytucji opieki w części gmin.

5.1.8. NADZÓR NAD INSTYTUCJAMI OPIEKI NAD DZIEĆMI DO LAT 3

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o opiece wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki. Nadzór sprawowany jest w zakresie:

- 1) zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym,
- 2) wywiązywania się z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań z zakresu opieki na dziećmi w wieku do lat 3,
- 3) wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w związku z otrzymaniem dofinansowania, o którym mowa w art. 64c ust. 1 ustawy o opiece.

Nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały (art. 55 ust. 1 ustawy o opiece). We wszystkich ośmiu urzędach gmin lub miast, w których prowadzono kontrole, zostały przyjęte uchwałą rady gminy lub miasta, plany nadzoru nad instytucjami opieki. W planach określono częstotliwość kontroli w instytucjach opieki prowadzonymi na terenie gminy (najczęściej raz w roku), jak też określono termin, w jakim miała być przeprowadzona pierwsza kontrola od uzyskania wpisu instytucji do właściwego rejestru lub wykazu.

Przykłady

Urząd Miasta Legionowa: w 2018 r. przyjęto plan nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. Zgodnie z ww. planem nadzoru, którego wykonanie zostało powierzone Prezydentowi Miasta Legionowa, 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.

Urząd Miasta Sopotu: w Urzędzie obowiązywał plan nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi prowadzonymi na terenie Gminy Miasta Sopotu, który zakładał m.in. objęcie kontrolą warunków i jakości świadczonej opieki w żłobkach i klubach dziecięcych – nie rzadziej niż raz w roku kalendarzowym, przy czym przeprowadzanie pierwszej kontroli – w okresie do 3 miesięcy od dnia wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych.

W jednym przypadku, w sytuacji wpisania dziennych opiekunów do wykazu dziennych opiekunów, prezydent miasta nie opracował projektu uchwały w sprawie zmiany planu nadzoru w taki sposób, aby planem tym objęte były wszystkie formy opieki prowadzone na terenie miasta.

Nieprawidłowości

Urząd Miasta Będzin: dzienni opiekunowie zostali objęci planem nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi dopiero 15 września 2022 r., tj. prawie dziewięć lat po uchwaleniu pierwotnej wersji ww. planu. Ponadto zmiana planu nadzoru w zakresie liczby kontroli przeprowadzanych w żłobkach

miejskich z dwóch w roku do jednej, sprawiła, że jednostki, których założycielem było Miasto nie były kontrolowane tak często jak podmioty niepubliczne. Tym samym efektem dokonanych zmian w planie nadzoru była nierówność traktowania podmiotów świadczących opiekę nad dziećmi w wieku do lat trzech, działających na terenie miasta.

Brak prowadzenia działań nadzorczych zgodnie z obowiązującym na terenie miasta lub gminy planem nadzoru stwierdzono w przypadku trzech z ośmiu urzędów (37,5%).

Nieprawidłowości

Urząd Miasta Płocka: w latach 2020–2022 Urząd nie przeprowadzał czynności nadzorczych w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 zgodnie z § 3 ust. 2 przyjętego planu nadzoru. W ww. okresie Urząd zrealizował tylko jedną kontrolę, mimo że zgodnie z planem czynności nadzorcze w instytucjach opieki miały się odbywać raz w roku. Na brak prowadzenia kontroli w ramach nadzoru zwrócił uwagę również audytor wewnętrzny.

Urząd Gminy Jabłonna: Urząd nie realizował kontroli zgodnie z przyjętym planem nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. W ww. planie nadzoru wskazano, że kontrole podmiotów powinny się odbywać raz w roku, a pierwsza kontrola warunków i jakości świadczonej opieki powinna być przeprowadzona w okresie jednego miesiąca od rozpoczęcia działalności przez utworzony podmiot. W latach 2020–2022 wójt nie prowadził żadnych postępowań kontrolnych, co było niezgodnie z przyjętym planem nadzoru. Zgodnie z § 1 planu nadzoru wójt powinien przeprowadzić w: 2020 r. pięć kontroli, w 2021 r. i 2022 r. po siedem kontroli, natomiast zgodnie z § 2 Wójt powinien przeprowadzić kontrolę u czterech podmiotów, które rozpoczęły działalność w latach objętych kontrolą (dwa podmioty w 2020 r. i dwa podmioty w 2022 r.)

Urząd Miasta Będzin: nadzór nad podmiotami świadczącymi opiekę nad dziećmi do lat 3 nie był prowadzony zgodnie z § 2 planu nadzoru, bowiem pierwsza kontrola podmiotów świadczących opiekę dla dzieci do lat trzech powinna zostać przeprowadzona do miesiąca od daty wpisu podmiotu do rejestru/wykazu. W przypadku niżej wymienionych podmiotów pierwszą kontrolę przeprowadzono w terminie powyżej miesiąca od wpisu do rejestru/wykazu lub nie została ona w ogóle przeprowadzona. Dotyczyło to: dwóch żłobków (kontrolę przeprowadzono w terminie od 39 do 118 dni od daty wpisu do rejestru), klubu dziecięcego (78 dni od daty wpisu do rejestru), sześciu opiekunów dziennych (od 77 do 1192 dni od daty wpisu do wykazu). Ponadto w przypadku 19 dziennych opiekunów kontrola w ogóle nie została przeprowadzona.

Nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi czy dziennymi opiekunami sprawowany jest w zakresie zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym. Spośród ośmiu urzędów gmin i miast, w dwóch przypadkach (25%) nadzór ten był sprawowany nierzetelnie.

Nieprawidłowości

Urząd Miasta Jabłonna: Urząd nie zweryfikował zgodności danych zawartych w rejestrze żłobków ze stanem faktycznym. W przypadku czterech instytucji opieki prowadzonych na terenie gminy Jabłonna, wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi wskazanymi w rejestrze żłobków a danymi wskazanymi przez podmioty prowadzące instytucje opieki w sprawozdaniach z zakresu opieki nad dziećmi do lat 3. Rozbieżności te dotyczyły liczby miejsc w instytucji, liczby dzieci zapisanych, kwoty miesięcznych opłat oraz kwoty opłat za wyżywienie.

Urząd Gminy Kutno: Wójt nie sprawowała właściwego nadzoru nad żłobkiem i klubem dziecięcym w zakresie zgodności danych zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych ze stanem faktycznym.

Rozbieżności w zakresie zgodności danych zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych ze stanem faktycznym świadczą o nierzetelnym działaniu we wskazanym zakresie.

Ponadto, w jednym przypadku mimo posiadanych przez urząd informacji w zakresie nieprawidłowego stanu, urząd nie podjął żadnych czynności nadzorczych.

Nieprawidłowości

Urząd Gminy Jabłonna: Urząd nierzetelnie sprawował nadzór nad instytucjami opieki nad dziećmi do lat 3 w zakresie ich organizacji i funkcjonowania, o którym mowa w art. 55 ust. 2 pkt 1 ustawy o opiece oraz przyjętym w tym zakresie planie nadzoru. W sprawozdaniu z działalności żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów za 2022 r., podmiot sprawujący opiekę nad dziećmi do lat 3 na terenie gminy Jabłonna, w pkt 6 wskazał, że placówka nie zatrudnia osób na stanowisku pielęgniarki lub położnej z uwagi na fakt, że wszystkie osoby zatrudnione na stanowisku opiekuna mają aktualne przeszkolenie w zakresie pierwszej pomocy. Natomiast w pkt 8 wskazał, że liczba dzieci zapisanych do placówki na ostatni dzień okresu sprawozdawczego to 25. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o opiece – w żłobku, do którego uczęszcza więcej niż dwadzieścioro dzieci, zatrudnia się przynajmniej jedną pielęgniarkę lub położną. Natomiast zgodnie z art. 55 ust. 2 pkt 1 ustawy o opiece – wójt w przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w organizacji i funkcjonowaniu żłobka, klubu dziecięcego lub sprawowanej opieki przez dziennego opiekun – przeprowadza czynności nadzorcze także poza planem nadzoru. Jednak Wójt nie podjął tych czynności.

Zgodnie z art. 55 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o opiece, w przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w organizacji i funkcjonowaniu żłobka, klubu dziecięcego lub sprawowanej opieki przez dziennego opiekuna czy nieprawidłowościach w zakresie zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym, to czynności nadzorcze powinny być prowadzone także poza planem nadzoru.

5.2. ROZWÓJ INSTYTUCJI OPIEKI NAD DZIEĆMI DO LAT 3 W RAMACH PROGRAMU „MALUCH+”

Istotną rolę w zwiększaniu miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 odgrywał Program „Maluch+”. Jego celem było zwiększenie dostępności terytorialnej 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.

W latach 2020–2021 na realizację Programu przeznaczono łącznie 897 158 tys. zł, w tym 597 158 tys. zł z budżetu państwa oraz 300 000 tys. zł z Funduszu Pracy. Łącznie na realizację Programów w latach 2020–2021 wydatkowano 518 549 tys. zł (57,8% środków zaplanowanych). W 2020 r. na realizację Programu „Maluch+” wykorzystano 283 272 tys. zł (63,2% zaplanowanych środków)⁴⁷. Ze środków budżetu państwa wykorzystano 183 974 tys. zł (61,6% planu), zaś z Funduszu Pracy – 99 298 tys. zł (66,2% planu). W 2021 r. wykorzystano 235 277 tys. zł (52,3% zaplanowanych środków). Ze środków budżetu państwa wykorzystano 188 371 tys. zł (62,9% planu), zaś z Funduszu Pracy – 58 871 tys. zł (39,2% planu). Niepełne wykorzystanie środków w ramach

⁴⁷ Na podstawie danych przekazanych przez MRiPS, zgodnie z przedłożonymi przez wojewodów sprawozdaniami z realizacji Programu „Maluch+” 2020.

Programu związane jest przede wszystkim z inwestycyjnym charakterem zadań. Na etapie zawierania umów, beneficjenci rezygnują z różnych przyczyn, zwykle nieprzewidzianych na etapie składania oferty. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym realizację inwestycji w latach 2020–2021 była epidemia COVID-19 – pojawiły się trudności ze znalezieniem wykonawców prac remontowo-budowlanych, wzrosły ceny materiałów budowlanych czy też pojawiły się z problemy z dostępnością, jak i opóźnieniami w produkcji niektórych towarów.

W wyniku realizacji zadań w 2020 r. łącznie utworzono 13 227 miejsc opieki z 24 835 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach⁴⁸ (53,3%), w tym w zakresie moduły 1a – 2272 miejsc (82,3% zaplanowanych), moduł 1b – 2947 (78,7%), moduł 3 – 8008 (43,7%). Dofinansowanych w zakresie bieżącego funkcjonowania zostało 67 833 miejsc opieki⁴⁹ spośród 89 976 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach Programu (75,4%).

W wyniku realizacji Programu w 2021 r. łącznie utworzono 9155 miejsc opieki z 25 185 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach (36,4%), w tym w zakresie moduły 1a – 1341 miejsc (49,4% zaplanowanych), moduł 1b – 2198 (63,1%), moduł 3 – 5616 miejsc (29,6%). Dofinansowanych w zakresie bieżącego funkcjonowania zostało 70 966 miejsc opieki spośród 99 973 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach Programu (71%).

5.2.1. PRZYGOTOWANIE PROGRAMÓW „MALUCH+”

Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o opiece minister właściwy do spraw rodziny mógł opracowywać resortowe oraz rządowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz finansowo wspierać te programy. W okresie objętym kontrolą Minister opracowywał i ogłaszał resortowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, natomiast nie podejmował działań w celu opracowania programu rządowego.

Celem Programu „Maluch+” realizowanego w latach 2020–2021 było zwiększenie dostępności terytorialnej 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. Wzrost dostępności miejsc opieki miał przyczynić do zwiększenia odsetka dzieci objętych opieką oraz miał umożliwić łączenie życia zawodowego z rodzinnym i pozwolić na zwiększenie zatrudnienia, zwłaszcza wśród kobiet. Jednocześnie, w Programie – edycja 2020 i 2021 nie określono mierników wykonania celu, tj. nie określono wartości bazowej i wartości docelowej, do której realizacja Programu miała doprowadzić.

Nieprawidłowość

W Programie „Maluch+” nie przyjęto mierników, określających wartość bazową i wartość docelową, tak aby pozwoliły one zweryfikować czy cel Programu został zrealizowany. W ocenie NIK, było to działaniem nierzetelnym.

NIK zwrócił uwagę, że przede wszystkim celem Programu było zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki w klubach, żłobkach i u dziennych opiekunów, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki, a także podwyższenie standardów opieki. Zgodnie z pkt B.6. Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych monitorowanie celów i zadań wykonywane jest za pomocą wyznaczonych mierników. Aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy cel Programu został zrealizowany, do każdego celu powinien być określony miernik. Miernik powinien umożliwiać rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu, odnosić się do rezultatu jaki ma być

⁴⁸ W zakresie moduły 1a, 1b i 3.

⁴⁹ Dotyczy moduły 2 i 4.

osiągnięty oraz bazować na wiarygodnych i w miarę łatwo dostępnych informacjach.

Na koniec 2019 r. instytucje opieki funkcjonowały w 1039 gminach, a na koniec 2021 r. w 1273. Liczba miejsc opieki wzrosła z 172,2 tys. na koniec 2019 r. do 205,0 tys. na koniec 2021 r. (o 19%). Liczba miejsc utworzonych w ramach Programu – edycje 2020 i 2021 wyniosła 22,4 tys. Udział miejsc utworzonych w latach 2020–2021 w ramach Programu w stosunku do ogólnego wzrostu liczby miejsc wyniósł 68,3%.

Celem Programu na lata 2022–2029 jest stworzenie w skali kraju, zwłaszcza na terenach gmin, gdzie nie funkcjonują żadne instytucje opieki, wysokiej jakości, dostępnej terytorialnie i przystępnej cenowo opieki nad dziećmi w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów, w tym dla dzieci z niepełnosprawnościami i wymagających szczególnej opieki oraz dalsze zbliżanie się do osiągnięcia celów barcelońskich. W Programie na lata 2022–2029 jako wskaźniki realizacji celu Programu przyjęto utworzenie 47 500 miejsc ze środków Krajowego Planu Odbudowy, 55 077 miejsc ze środków FERS oraz wsparcie i utrzymanie przez 36 miesięcy 102 577 miejsc opieki. Wskaźniki te zostały określone przez Komisję Europejską w trakcie ustalania ostatecznej alokacji Programu oraz wysokości środków na utworzenie i funkcjonowanie jednego miejsca opieki. Pod uwagę brane były m.in. cele barcelońskie i wyznaczony dla Polski wskaźnik użłobkowania na poziomie 33%.

Program na 2020 r. oraz na lata 2022–2029, Minister opracował wspólnie z wojewodami, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o opiece. W 2019 r. wojewodowie łącznie zgłosili 105 uwag do treści Programu na 2020 r. W zakresie Programu na lata 2022–2029, wojewodowie łącznie zgłosili 507 uwag. Uwagi dotyczyły zarówno kwestii merytorycznych, tj. doprecyzowania niektórych postanowień Programu, jak i błędów w treści Programu. Łącznie uwzględnionych zostało ok. 196 uwag.

Przykład:

ŚUW w Katowicach: w ramach współpracy Wojewoda przekazywał swoje uwagi do projektu lub do istniejących rozwiązań instytucjonalnych dotyczących opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Jedną ze zgłoszonych uwag dotyczyła braku pola daty wpisu do rejestru zwiększonej liczby miejsc w systemie *Rejestr Żłobków*. W ocenie Dyrektora Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej ŚUW „*było to o tyle istotne, że kwalifikowalność wydatków należało liczyć do dnia wpisu do rejestru (utworzenie) lub od dnia wpisu do rejestru (funkcjonowanie)*”. Wojewoda zaproponował rozszerzenie rejestru z wyodrębnieniem daty dokonania pierwszego wpisu oraz jego kolejnych aktualizacji. Uwaga nie została uwzględniona.

W ocenie NIK powyższa uwaga zgłoszona przez ŚUW była zasadna bowiem wprowadzenie dodatkowego pola w *Rejestrze Żłobków* ułatwiłoby weryfikację urzędowi wojewódzkim kwalifikowalności dokonanych przez beneficjentów wydatków z Programu.

W ramach opracowania Programu na 2021 r., Minister nie współpracował w tym zakresie z wojewodami.

Nieprawidłowość

Program 2021 Minister opracował bez współpracy z wojewodami, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 ustawy o opiece.

Obowiązek opracowania programów powinien się odbywać we współpracy z wojewodą, co jednoznacznie wynika z art. 62 ust. 1 ustawy o opiece. Wojewodowie, ze względu na swoje doświadczenia w realizacji Programu, mogli mieć bowiem odmienne spostrzeżenia i uwagi co do jego treści, co potwierdza kolejna wersja Programu na lata 2022–2029. Wojewodowie zgłosili do niej ponad 500 uwag, z których prawie 200 zostało uwzględnionych.

Na realizację Programu w latach 2020–2021 przeznaczono łącznie 897 158 tys. zł. W 2020 r. przeznaczono 298 579 tys. zł z budżetu państwa oraz 150 000 tys. zł z Funduszu Pracy. Kwoty te zostały ujęte w ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.⁵⁰ oraz w planie finansowym Funduszu Pracy.

W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.⁵¹ oraz w planie finansowym Funduszu Pracy, na zadania związane z realizacją ustawy o opiece zaplanowano łącznie 448 579 tys. zł – 298 579 tys. zł z budżetu państwa oraz 150 000 tys. zł z Funduszu Pracy.

W 2022 r. nie ogłoszono Programu „Maluch+”. W ustawie budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.⁵² oraz w planie finansowym Funduszu Pracy zaplanowano środki w wysokości 448 579 tys. zł, przeznaczone na realizację ustawy o opiece, w tym zadań wynikających z art. 62 ust. 1 i art. 64c ust. 1 ww. ustawy o opiece. Środki z Funduszu Pracy oraz środki z budżetu zostały wydatkowane na realizację zadań wynikających z art. 64c ust. 1 ustawy o opiece tj. dofinansowanie obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna.

Program „Maluch+” 2022–2029

Program „Maluch+” na lata 2022–2029 ogłoszony został 19 stycznia 2023 r. Tym samym Program w 2022 r. nie był ogłoszony i realizowany. Program na lata 2022–2029 ogłoszony został dopiero w 2023 r. z uwagi na prowadzone negocjacje z Komisją Europejską, które w kontekście środków z FERS zakończone zostały jako ostatecznie. Założenia do ww. Programu dopuszczały możliwość refundowania wydatków poniesionych w 2022 r.

MRiPS nie przedstawiło dokumentów wskazujących na prowadzenie analiz w związku z nieogłoszeniem Programu w 2022 r. Zwrócono uwagę, na wprowadzone od 1 stycznia 2022 r. dwa nowe świadczenia: rodzinny kapitał opiekuńczy w kwocie 500 zł miesięcznie przez 2 lata lub 1000 zł miesięcznie przez rok oraz dofinansowanie do pobytu dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w kwocie 400zł miesięcznie, jeśli rodzic nie otrzymuje na to dziecko rodzinnego kapitału opiekuńczego, które to mają zapewnić rodzicom stabilne dofinansowanie do opieki nad dzieckiem do lat 3. Jednak brak ogłoszenia Programu w 2022 r. pozbawił gminy, jak też inne podmioty, możliwości pozyskania środków na tworzenie miejsc opieki w 2022 r., a tworzenie miejsc opieki w 2022 r. opierało się wyłącznie na środkach własnych tych podmiotów. Nieprowadzenie przez Ministra analiz w tym zakresie również nie pozwala na określenie, ile instytucji opieki, które zostały zaplanowane do utworzenia w 2022 r. ostatecznie nie powstało z uwagi na brak ogłoszonego Programu.

5.2.2. OCENA OFERT I PODZIAŁ ŚRODKÓW

W edycjach Programu 2020–2021 były cztery moduły (1a, 1b, 2, 3, 4). W Programie – edycja 2020 złożonych zostało 4063 ofert. Wojewodowie zakwalifikowali 3956 z nich na kwotę 447 253,0 tys. zł, w tym w module 1a – 113 ofert na 79 414,4 tys. zł; w module 1b – 93 oferty na 75 447,1 tys. zł; w module 2 – 721 oferty na 42 407,5 tys. zł; w module 3 – 611 ofert na 150 328,1 tys. zł; w module 4 – 2418 ofert na 99 656,0 tys. zł.

W edycji 2021 złożonych zostało 4272 ofert. Wojewodowie zakwalifikowali 4129 z nich na kwotę 447 265,8 tys. zł, w tym w module 1a – 102 oferty na 81 579,1 tys. zł; w module 1b – 88 ofert na 84 253,1 tys. zł; w module 2 – 819 ofert na 30 152,5 tys. zł; w module 3 – 600 ofert na 182 764,6 tys. zł; w module 4 – 2520 ofert na 68 516,6 tys. zł.

⁵⁰ Dz. U. poz. 571, ze zm.

⁵¹ Dz. U. poz. 190, ze zm.

⁵² Dz. U. poz. 270.

W pięciu urzędach wojewódzkich ocena ofert dokonywana była przez pracowników tych urzędów, przy czym w trzech przypadkach wojewodowie powołali zespoły oceniające oferty.

Dobra praktyka

ŚUW w Katowicach: w celu dokonania ocen ofert, złożonych w ramach konkursów, Wojewoda powołał zespół oceniający. W ramach realizacji Programu oferty oceniał zespół powołany w 2011 r. W skład zespołu wchodziły pracownicy Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej. Dla każdej edycji Programu opracowano regulamin pracy zespołu.

W przypadku stwierdzenia w ofercie lub w załącznikach braków, błędów lub niejasności (z wyłączeniem sytuacji gdy oferta została złożona po terminie) wojewoda informował oferenta i wzywał do korekty, uzupełnienia lub wyjaśnienia informacji zawartych w ofercie lub załącznikach, wskazując sposób poprawy, uzupełnienia lub wyjaśnienia w wyznaczonym przez siebie terminie, pod rygorem odrzucenia oferty (pkt 8.2 Programu). Wezwanie oferenta odbywało się drogą mailową, na adres poczty elektronicznej podanej w ofercie konkursowej. Korekta, uzupełnienia i wyjaśnienia mogły być dokonywane wyłącznie przez oferenta lub przez osobę upoważnioną w ofercie do dokonywania tych czynności, przy czym zgodnie z pkt 8.2. ppkt 2 Programu, Wojewoda miał określić jednakowy dla wszystkich oferentów tryb dokonywania korekt, uzupełnień i wyjaśnień w razie stwierdzenia w ofercie braków, błędów lub niejasności.

Nieprawidłowość

MUW w Warszawie: Wojewoda na stronie internetowej Urzędu zamieścił komunikaty dotyczące korekt, uzupełnień i wyjaśnień do złożonych ofert w ramach modułów 3 i 4 obu edycji Programu, natomiast nie określił dla oferentów trybu dokonywania korekt, uzupełnień i wyjaśnień. Taka sytuacja miała miejsce w 26 z 31 badanych postępowań.

Mimo, że Program nie określał sposobu opublikowania komunikatu w sprawie trybu dokonywania korekt i uzupełnień to działania podejmowane przez wojewodów powinny być jednolite w stosunku do wszystkich beneficjentów.

Po dokonaniu ocen wojewodowie przekazywali do Ministra zestawienia zakwalifikowanych ofert. W obu edycjach wystąpiły pojedyncze przypadki przekazania zestawień po terminie (cztery dni⁵³). Ponadto, w edycji 2020, w przypadku jednego urzędu wojewódzkiego (moduły 1-3), ze zgodą Ministerstwa, przesłano zestawienie w wydłużonym terminie, a w edycji 2021 przedłużono termin dla dwóch urzędów wojewódzkich (moduł 3).

W edycji 2021, po przekazaniu przez wojewodów do Ministerstwa wykazu ofert pozostawionych bez rozpatrzenia oraz odrzuconych, w piśmie z 22 grudnia 2020 r. Minister poinformował wszystkich wojewodów o możliwości składania przez wojewodów wniosków, które zostały złożone po terminie, mimo iż nie przewidywały tego warunki konkursu.

Nieprawidłowość

W piśmie z dnia 22 grudnia 2020r. Minister poinformował wojewodów o możliwości składania przez wojewodów wniosków, które zostały złożone po terminie, mimo iż nie przewidywały tego warunki konkursu. Pismo zostało

⁵³ Podkarpacki Urząd Wojewódzki w edycji 2020 i Pomorski Urząd Wojewódzki w edycji 2021.

skierowane w trybie pkt. 8.4.⁵⁴ w związku z pkt. 8.6.⁵⁵ Programu „Maluch+” 2021. Z przywołanych wyżej uregulowań zasad Programu nie wynika możliwość przywrócenia terminu. I tak w przypadku edycji 2021, oferty musiały być złożone (pkt 8.1. ppkt 1) przed upływem terminu wskazanego w pkt 7.2.4., tj. w ramach modułu 1 oferty można było składać w okresie od 7 września do 16 października 2020 r., a w ramach modułów 2–4 w okresie od 7 września do 6 listopada 2020 r. W konsekwencji, część ofert pierwotnie odrzuconych przez wojewodów (moduły 2, 3 i 4 dla łącznie 56 podmiotów), została jednak przez nich zakwalifikowana i uwzględniana przez Ministra.

W związku z ww. pismem w 2021 r. dofinansowanie w module 2 otrzymały trzy podmioty na kwotę 112 000 zł, w module 3 – 15 podmiotów na kwotę 4 476 472 zł, a w module 4 – 38 podmiotów na kwotę 865 760 zł.

Oferty w edycji 2020–2021 były kwalifikowane przez wojewodów. W przypadku pozytywnie rozpatrzonych ofert, wojewoda nie musiał przekazywać uzasadnień do Ministerstwa. W przypadku ofert odrzuconych lub pozostawionych bez rozpatrzenia Minister nie powołał komisji do dokonania wyboru beneficjentów spośród ofert zakwalifikowanych przez wojewodów we wszystkich modułach. W programach nie przewidywano konieczności tworzenia komisji i zespołów do kwalifikowania ofert w Ministerstwie, z uwagi na to że oferty rozpatrywane były przez wojewodów. Ministerstwo, w razie wątpliwości zwracało się o ponowne rozpatrzenie wniosków i złożenie dodatkowych wyjaśnień w zakresie ostatecznie odrzuconych podmiotów.

W ramach Programu 2022–2029 zostało złożonych 2256 wniosków, z tego 1008 przez gminy (45%) oraz 1248 przez inne podmioty (55%). Łącznie zakwalifikowano 991 wniosków z gmin oraz 1069 wniosków podmiotów niepublicznych, z czego 9317 miejsc ma powstać na terenie 389 gmin „będących białymi plamami”, na których na dzień ogłoszenia Programu nie funkcjonowała żadna instytucja. W związku z niepełnym rozdysponowaniem środków na realizację Programu na lata 2022–2029⁵⁶, w dniu 6 lipca 2023 r. Minister ogłosił ciągły nabór wniosków o dofinansowanie zadań z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2022–2029.

Minister dla każdej edycji Programu dokonywał podziału środków⁵⁷ na podmioty pozytywnie ocenione przez urzędy wojewódzkie i mógł, uwzględniając kryteria określone w pkt 8.6–8.9 (edycja 2020) i pkt 8.7–8.10 (edycja 2021) Programu, wprowadzić zmiany. Żadna z ofert nie została jednak odrzucona.

Nie określano limitów wydatków na poszczególne moduły, poza limitem na cały Program. W pierwszej kolejności środki przyznawane były jednostkom samorządu terytorialnego, a w drugiej podmiotom innym niż jednostki samorządowe – podział ten wynikał z pkt 5.1.3. Programu edycji 2020 i edycji 2021. Decyzję o podziale środków podejmował Minister, na podstawie

⁵⁴ Punkt 8.4. „Ministerstwo w terminie 5 dni roboczych dokonuje akceptacji listy ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych. W sytuacji braku akceptacji ww. listy urząd wojewódzki ma 7 dni roboczych na wezwanie beneficjenta do korekty, uzupełnienia, wyjaśnienia informacji zawartych w ofercie i załącznikach oraz na przekazanie do Ministerstwa zaktualizowanej listy ofert zakwalifikowanych do postępowania konkursowego oraz listy ofert odrzuconych lub pozostawionych bez rozpatrzenia. Następnie po akceptacji przez Ministerstwo (5 dni roboczych) listy ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych urząd wojewódzki zamieszcza ww. listę na stronie internetowej urzędu z informacją o przyczynie pozostawienia oferty bez rozpatrzenia lub odrzucenia”.

⁵⁵ Punkt 8.6. „Minister w trakcie trwania Programu może zażądać dodatkowych wyjaśnień i w związku z tym podjąć uzasadnione czynności. Po zebraniu od wojewodów informacji o ofertach zakwalifikowanych do Programu, Minister może podjąć decyzję co do zakresu (wyboru modułu lub modułów), sposobu (kryteriów i wag tych kryteriów) i kwot dofinansowania, biorąc pod uwagę potrzeby tworzenia nowych miejsc”.

⁵⁶ Z przeznaczonych na realizację Programu 5 466 776 tys. zł rozdysponowano 4 587 240 tys. zł.

⁵⁷ Minister po zebraniu informacji od wojewodów, o których mowa w pkt 8.5 Programu, podejmował decyzję co do zakresu (wyboru modułu lub modułów), sposobu podziału środków przeznaczonych na Program (wykorzystania kryteriów wskazanych w pkt 8.6-8.9 Programu i przypisania im wag) i kwot dofinansowania.

propozycji przygotowanej przez Departament Polityki Rodzinnej, odpowiedzialny za realizację programu w Ministerstwie, w uzgodnieniu z Departamentem Funduszy oraz Departamentem Budżetu, odpowiedzialnymi za środki finansowe znajdujące się albo w Funduszu Pracy albo w rezerwie celowej.

Nie wystąpiły przypadki udzielenia dofinansowania beneficjentów w kwocie wyższej niż było to przewidziane w Programie. W każdej edycji Programu określona została kwota jaką można było uzyskać na tworzenie jednego miejsca opieki⁵⁸.

Ogłoszenie wyników konkursu zostało podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej MRiPS. W edycji 2020, zgodnie z pkt 8.11. Programu, ogłoszenie dla wszystkich modułów, z podziałem na beneficjentów, podano w terminie do 6 tygodni od terminu przekazania przez wojewodów listy ofert zakwalifikowanych⁵⁹, z wyjątkiem modułu 2, w którym Minister przedłużył⁶⁰ termin na 28 lutego 2020 r.⁶¹. Zgodnie z pkt 8.11. Programu, ogłoszenie wyników miało nastąpić jednocześnie dla wszystkich modułów, z podziałem na beneficjentów, do 6 tygodni od terminu przekazania przez wojewodów listy ofert zakwalifikowanych (zostały przekazane 18 grudnia 2019 r.) Tym samym wyniki powinny być opublikowane w nieprzekraczalnym terminie do 29 stycznia 2020 r. W związku z faktem, że moduł 4 został ogłoszony w późniejszym terminie i z terminem rozstrzygnięcia konkursu do 14 lutego 2020 r., przesunięto rozstrzygnięcia modułu 2 na ten sam termin co modułu 4 ze względu na podobny charakter tych środków.

W edycji 2021, zgodnie z pkt 8.12 Programu, wyniki miały zostać ogłoszone dla modułu 1 do 27 listopada 2020 r. oraz dla modułów 2–4 do 15 stycznia 2021 r. Wyniki dla modułów 1a i 1b w edycji 2021 opublikowano i wysłano do wojewodów 15 stycznia 2021 r., mimo iż powinny zostać opublikowane do 27 listopada 2020 r. W związku z faktem, że w przypadku innych modułów niż moduł 1a i 1b podmioty mogły wnioskować do 6 listopada 2020 r., przesunięto rozstrzygnięcie dotyczące wysokości dofinansowania do funkcjonowania nowoutworzonych miejsc w modułach 1a i 1b na ten sam termin co pozostałych modułów ze względu na podobne przeznaczenie środków w część modułu 1a i 1b na funkcjonowanie, moduł 2 i 4 oraz priorytetowe traktowanie zadań związanych z tworzeniem nowych miejsc.

MRiPS prowadziło monitoring realizacji programu wraz z zbieraniem informacji o ofertach, których realizacja była zagrożona. W edycji 2020 zostało opracowane Zestawienie na podstawie danych przekazywanych przez UW do edycji 2020. Z realizacji programu edycji 2021, sporządzono sprawozdania UW, w których wskazane są powody rezygnacji podmiotów.

W edycji Programu 2020 i 2021 niewykorzystane środki z rezerwy celowej w wysokości 16 613,2 tys. zł w 2020 r. i 21 683,6 tys. zł w 2021 r. zostały rozdysponowane na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Środki zostały uruchomione zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez wojewodów w formie dotacji celowych w 2020 r. dla gmin, w których instytucje opieki ucierpiały na skutek powodzi lub podtopień, które

⁵⁸ W edycji 2020 wysokość dofinansowania wynosiła: dla modułu 1a w przypadku wydatków na tworzenie miejsc: nie więcej niż 33 000 zł na 1 nowo tworzone miejsce w żłobku lub klubie dziecięcym oraz nie więcej niż 5000 zł na 1 nowo tworzone miejsce u dziennego opiekuna; dla modułu 1b wielkości te wynosiły 25 000 zł i 5000 zł; dla modułu 3 – 10 000 zł i 5000 zł. W edycji 2021 wysokość dofinansowania wynosiła: dla modułu 1a w przypadku wydatków na tworzenie miejsc: nie więcej niż 33 000 zł na 1 nowo tworzone miejsce w żłobku lub klubie dziecięcym oraz nie więcej niż 5000 zł na 1 nowo tworzone miejsce u dziennego opiekuna; dla modułu 1b wielkości te wynosiły 30 000 zł i 5000 zł; dla modułu 3 – 10 000 zł i 5000 zł.

⁵⁹ Dla modułu 1a, 1b, 2, 3 do 29 stycznia 2020 r. Dla modułu 4 do 27 marca 2020 r. (wg wycień zapisów w programie) / do 14 lutego 2020 r. (wg informacji podanej na stronie Ministerstwa w ogłoszeniu: <https://www.gov.pl/web/rodzina/maluch-2020---modul-4>).

⁶⁰ W komunikacie Ministra odnośnie przedłużenia nie wskazano podstawy prawnej.

⁶¹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/zmiana-terminu-ogloszenia-wynikow-konkursu-maluch-2020-dla-modulow-na-dofinansowanie-do-funkcjonowania-miejsc-opieki-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3-modul-2-i-4>.

miały miejsce w czerwcu 2020 r., a w 2021 r. na dofinansowanie do funkcjonowania miejsc opieki będących beneficjentami modułu 2.

Obecnie realizowany jest Program „Maluch+” 2022–2029, w ramach którego łącznie ma powstać 102 577 miejsc opieki, najpóźniej do końca 2026 r., które następnie powinny funkcjonować przez trzy kolejne lata. W ramach Programu zostało złożonych 2256 wniosków, z tego 1008 przez gminy (45%) oraz 1248 przez inne podmioty (55%). Łącznie zakwalifikowano 991 wniosków z gmin oraz 1069 wniosków podmiotów niepublicznych, z czego 9 317 miejsc ma powstać na terenie 389 gmin „będących białymi plamami”, na których na dzień ogłoszenia Programu nie funkcjonowała żadna instytucja. Mimo iż wyniki konkursu ogłoszono 28 kwietnia 2023 r., to z dofinansowania na etapie podpisywania oświadczeń o przyjęciu środków zrezygnowały 64 jednostki samorządu terytorialnego i 155 podmiotów niepublicznych, co może wskazywać, że Program nie jest atrakcyjny zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego jak i podmiotów niepublicznych. Podobnie jak i w poprzednich edycjach powodować to może niepełne wykorzystanie środków. Na realizację Programu przewidziano 5 466 776,4 tys. zł, a w wyniku konkursu rozdysponowano 4 587 240,1 tys. zł. W konsekwencji Ministerstwo ogłosiło nabór ciągły na pozostałe środki.

5.2.3. ZAWIERANIE UMÓW O DOFINANSOWANIE W RAMACH PROGRAMU

W latach 2020–2021 Minister na podstawie art. 109i ust. 1–3 ustawy o promocji zatrudnienia oraz art. 62 ust. 1 i 4 ustawy o opiece, zawierał z wojewodami umowy w sprawie wysokości i trybu przekazania środków Funduszu Pracy.

W 2020 r. na realizację zadań w ramach modułu 1a, 1b, 3 i 4 Programu Minister zawarł z wojewodami 16 umów na łączną kwotę 149 522 tys. zł (99,6% środków z Funduszu Pracy przeznaczonych na Program). W 2021 r. na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu Minister zawarł z wojewodami 16 umów na łączną kwotę 140 242 tys. zł (93,6% środków z Funduszu Pracy).

Wojewoda oraz beneficjent Programu powinni zawrzeć umowy w sprawie przekazania dofinansowania niezwłocznie i nie później niż w terminie do 3 miesięcy po uzyskaniu środków na realizację Programu (tj. od daty wydania decyzji wojewody o zwiększeniu budżetu wojewody na realizację Programu lub od daty wpływu środków Funduszu Pracy na wyodrębniony rachunek bankowy wojewody), z zastrzeżeniem że beneficjent przedłożył komplet spójnych i poprawnych dokumentów niezbędnych do jej zawarcia⁶².

W przypadku nie zawarcia umów w sprawie przekazania dofinansowania w terminach ww. wskazanych wojewoda był zobowiązany do przedstawienia Ministrowi wyjaśnień dotyczących niewywiązania się z obowiązku zawarcia umów w terminie 3 miesięcy oraz przedstawienia planu działania mającego na celu usprawnienie procesu podpisywania umów. Minister miał możliwość zgłoszenia uwag i poprawek do ww. planu działania⁶³.

Spośród pięciu urzędów wojewódzkich w przypadku dwóch z nich termin zawierania umów z beneficjentami nie został zachowany.

Nieprawidłowości

PUW w Gdańsku: cztery⁶⁴ z 31 objętych badaniem umów na realizację zadania z zakresu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 zawarto po upływie terminu trzech miesięcy od uzyskania środków na

⁶² Pkt 6.1.5 Programu 2020 oraz pkt 6.1.6. Programu 2021.

⁶³ Pkt 6.1.7. Programu 2020 i pkt 6.1.9. Programu 2021.

⁶⁴ W tym dwie o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa i dwie o udzielenie dofinansowania ze środków Funduszu Pracy.

realizację Programu⁶⁵, czym naruszono pkt. 6.1.6. Programu 2021. Opóźnienia w zawieraniu umów wyniosły od 9 do 76 dni.

ŁUW w Łodzi: pięć z 30 zbadanych umów o dofinansowanie zostało zawartych, z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w pkt 6.1.5. Programu 2020 i pkt 6.1.6. Programu 2021, zgodnie z którym umowa winna być zawarta w terminie do 3 miesięcy od uzyskania środków na realizację Programu. Opóźnienia w zawieraniu umów wyniosły od 4 do 5 miesięcy.

W powyższych przypadkach urzędy wojewódzkie nie przekazały Ministrowi wyjaśnień dotyczących niewywiązania się z obowiązku zawarcia umów w terminie 3 miesięcy oraz przedstawienia planu działania mającego na celu usprawnienie procesu podpisywania umów. W pozostałych przypadkach opóźnienia w zawieraniu umów wynikały z winy beneficjentów, najczęściej dotyczyło to problemów z lokalem, w którym miała być prowadzona instytucja opieki.

W przypadku modułu 3 i 4 wojewodowie wymagali wniesienia obowiązkowego zabezpieczenia w postaci weksla in blanco. W latach 2020–2022 wystąpił jeden przypadek uruchomienia wniesionego przez beneficjenta zabezpieczenia.

Przykład

ŚUW w Katowicach: beneficjent, który otrzymał dofinansowanie w ramach Programu, zaprzestał świadczenia usług w instytucji opieki objętej umową, w związku z czym dofinansowanie za okres od 13 października do 31 grudnia 2020 r. uznano za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. W dniu 28 października 2022 r. ŚUW wezwał beneficjenta do zwrotu części środków dotacji celowej budżetu państwa w kwocie 5 913,87 zł. Wobec tego, że środki nie zostały zwrócone w terminie wyznaczonym w wezwaniu, 3 lutego 2023 r. wysłano zawiadomienie o wypełnieniu weksla z terminem płatności do 28 lutego 2023 r., a następnie 28 marca 2023 r. został złożony w Sądzie Rejonowym Katowice–Wschód w Katowicach pozew przeciwko beneficjentowi o zapłatę weksla.

Rezygnacje z otrzymanego dofinansowania

W 2020 roku z dofinansowania wycofało się łącznie 21 jednostek samorządowych (moduł 1a i 1b) oraz 261 podmiotów niepublicznych (moduł 3 i 4). W 23,4% przyczyną rezygnacji podmiotów niepublicznych były problemy związane z epidemią Covid-19. Inne przyczyny stanowiły 40,2% rezygnacji, a w 29,1% podmioty rezygnujące nie wskazały przyczyny. W przypadku jednostek samorządowych problemy związane z Covid-19 spowodowały rezygnację 14,2% jednostek. Inne przyczyny stanowiły 57,1%, a brak informacji o przyczynach rezygnacji dotyczył 28,5% jednostek samorządowych.

W 2021 r. z realizacji zadania w ramach wszystkich modułów programu zrezygnowało łącznie 578 podmiotów. Z modułu 3, dofinansowanego ze środków Funduszu Pracy zrezygnowało 200 podmiotów⁶⁶, co stanowi około 35% (34,6%) wszystkich rezygnacji. W module 3 najczęściej występującymi przyczynami rezygnacji były problemy związane z wynajmem i adaptacją lokalu przeznaczonego na prowadzenie instytucji opieki nad dziećmi do lat 3. Stanowiły one 37,5% rezygnacji. Z powodu za niskiej kwoty dofinansowania modułu 3 zrezygnowało 11,5% beneficjentów, a problemy związane z pandemią Covid-19 wpłynęły na rezygnację z dofinansowania ze środków Funduszu Pracy 9% beneficjentów. Niewystarczające środki na wkład własny stanowiły przyczynę rezygnacji 7,5% beneficjentów programu. Rezygnacje były spowodowane również otrzymaniem przez podmioty dofinansowania z innego źródła, niedostarczeniem dokumentacji stanowiącej integralną część umowy,

⁶⁵ Tj. od daty wydania decyzji wojewody o zwiększeniu budżetu wojewody na realizację Programu (Decyzja nr 1/2.2/2021 z dnia 11 maja 2021 r.) lub od daty wpływu środków Funduszu Pracy na wyodrębniony rachunek bankowy wojewody, co nastąpiło w dniu 2 lipca 2021 r.

⁶⁶ Dotyczy wszystkich województw.

trudnościami w uzyskaniu gwarancji bankowych będących zabezpieczeniem realizacji postanowień umowy, czy brakiem zainteresowania w obszarze tworzenia instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 w środowisku lokalnym. W czterech przypadkach⁶⁷ decyzja o rezygnacji była spowodowana przedłużającą się procedurą zawarcia umowy o przekazanie dofinansowania ze środków Funduszu Pracy.

W pozostałych modułach rezygnacje beneficjentów z realizacji zadań Programu edycji 2021 były następujące. W module 1a rezygnacje złożyło 11, a w module 1b osiem jednostek samorządu terytorialnego. Najczęstszymi przyczynami rezygnacji w ramach modułu 1a były niewystarczające środki na wkład własny oraz związane z wykonaniem dokumentacji projektowej w zakresie budowy lub dostosowania budynku. Przyczynami rezygnacji w ramach modułu 1b były: za niska kwota przyznanego dofinansowania, otrzymanie przez gminę dofinansowania z innego źródła, zbyt krótki czas na realizację zadania, opóźnienia procedury przetargowej uniemożliwiające realizację zadania lub konieczność unieważnienia przetargu oraz wygaśnięcie zapotrzebowania z powodu małej liczby dzieci w wieku do lat 3. W module 2 rezygnację z zadania złożyły cztery jednostki głównie z powodu za niskiej kwoty przyznanego dofinansowania, konieczności wniesienia zabezpieczenia, niewystarczających środków na wkład własny oraz opóźnień w realizacji inwestycji. Rezygnacji z zadania w ramach modułu 4 Programu dokonało 355 podmiotów niepublicznych, co stanowi 61,4% wszystkich rezygnacji w edycji 2021. Przyczyną rezygnacji deklarowaną przez 131 podmiotów (36,9% rezygnujących beneficjentów) była za niska kwota przyznanego dofinansowania.

W edycji Programu „Maluch+” 2022–2029 w 2023 r. z dofinansowania na etapie podpisywania oświadczeń o przyjęciu dotacji zrezygnowało 64 jednostki samorządu terytorialnego i 155 podmiotów niepublicznych. Przyczyną rezygnacji w przypadku 42,1% jednostek samorządowych była zbyt niska kwota przyznanego dofinansowania, w 18,7% konieczność zapewnienia trwałości utworzonych miejsc opieki. Brak lokalu, brak zainteresowania ze strony mieszkańców oraz niezłożenie oświadczenia o przyjęciu dofinansowania stanowiły łącznie 32,7% rezygnacji. Podmioty niepubliczne najczęściej rezygnowały nie podając powodu i obejmowało to 22,5% wszystkich rezygnacji. Innymi najczęściej występującymi przyczynami rezygnacji było niezłożenie oświadczenia o przyjęciu środków (13,5%) oraz zapewnienie trwałości utworzonych miejsc opieki (12,9%). Pozostałe przyczyny dotyczyły m.in. konieczności wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy (11,6%) oraz braku lokalu (10,9%).

5.2.4. REALIZACJA ZADAŃ W RAMACH PROGRAMU

Zgodnie z pkt 9.3. Programu, oferenci są zobowiązani do realizacji zadań zgodnie z zawartymi umowami.

Koszty kwalifikowalne zadania określone zostały w Programie⁶⁸. Do kosztów na tworzenie nowych miejsc opieki zalicza się koszty poniesione i zapłacone do dnia wpisu instytucji opieki do rejestru żłobków i klubów dziecięcych lub wykazu dziennych opiekunów (włącznie z dniem wpisania instytucji do rejestru żłobków i klubów dziecięcych lub wykazu dziennych opiekunów) oraz koszty, których data poniesienia do dnia wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych lub wykazu dziennych opiekunów została udokumentowana dokumentem memoriałowym (np. fakturą), a których termin zapłaty nastąpił po dniu wpisu do właściwego rejestru lub wykazu, ale nie później niż do dnia 31 grudnia danego roku kalendarzowego⁶⁹. Do kosztów niekwalifikowalnych zaliczono

⁶⁷ Województwa: śląskie, wielkopolskie, dwa przypadki w woj. mazowieckim.

⁶⁸ Pkt 5.5.1., 5.5.2. Programu (edycja 2020 i 2021).

⁶⁹ W przypadku zadań realizowanych w 2020 r. – do 31 grudnia 2020 r., w przypadku zadań realizowanych w 2021 r. – do 31 grudnia 2021 r.

m.in. odsetki od zadłużenia czy koszty pożyczki lub kredytu. Katalog przykładowych kosztów niekwalifikowalnych wskazany został w Programie⁷⁰.

W przypadku wątpliwości, decyzję o kwalifikowalności kosztów podejmował wojewoda udzielający dotacji lub przyznający środki Funduszu Pracy.

We wszystkich pięciu urzędach wojewódzkich, w których przeprowadzono kontrole NIK, wypłata środków w ramach Programu odbywała się na podstawie wniosku beneficjenta o płatność. W przypadku jednego urzędu wojewódzkiego stwierdzono nieprawidłowości dotyczącą weryfikacji wniosku.

Nieprawidłowość

PUW w Gdańsku: w sposób nierzetelny zweryfikowano wnioski beneficjenta o wypłatę dotacji w wysokości 222 683,57 zł, które dotyczyły kosztów poniesionych przed rozpoczęciem inwestycji tj. przed 3 listopada 2020 r. Wnioskowane kwoty dotacji wypłacano bez upewnienia się czy inwestycja została rozpoczęta i czy jakkolwiek etap inwestycji został zrealizowany.

W powyższym przypadku, Urząd nie zweryfikował czy zgodnie z programem inwestycji beneficjent uzyskał pozwolenie na budowę, mimo że w zawartej z beneficjentem umowie przewidziano, że na każdym etapie jej realizacji wojewoda może żądać przedstawienia pełnej lub wybranej dokumentacji źródłowej związanej z realizacją zadania.

Jednym z obowiązków beneficjentów Programu, wskazanym w umowie, było prowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Spośród ośmiu urzędów gmin i sześciu podmiotów niepublicznych, nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech przypadkach.

Nieprawidłowości

Urząd Miasta Legionowa: w odniesieniu do wydatków majątkowych związanych z inwestycją budowy filii żłobka prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków, ale nie w sposób wskazany w § 3 ust. 8 pkt 2 umowy zawartej w ramach Programu tj. w sposób przejrzysty. Przedstawiona kontrolerom NIK ewidencja księgowa 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.

Żłobek Beztronskie Maluchy: wspólnicy prowadzący żłobek nie prowadzili wyodrębnionej ewidencji księgowej środków własnych przeznaczonych na realizację zadania, co było niezgodne z § 3 ust. 8 pkt 2 umowy zawartej w ramach Programu – beneficjent zobowiązał się do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób przejrzysty, tak aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji księgowych, związanych z umową dla poszczególnych źródeł finansowania, pozwalająca na rozliczenie kosztu zadania ogółem.

Wspólnicy przedstawili, jako ewidencję księgową zadania, listę księgowoń na kontach syntetycznych i analitycznych na łączną kwotę 400 tys. zł, odpowiadającą wysokości uzyskanej dotacji. Oddzielnie przedłożono zestawienie z 4 lipca 2023 r. odpowiadające kosztom poniesionym ze środków własnych w kwocie 100 tys. zł. Wspólnicy nie przedłożyli dokumentu wskazującego na prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla całości realizowanego zadania.

Chatka Kubusia Puchatka: beneficjent nie prowadził wyodrębnionej ewidencji księgowej kosztów w sposób wskazany w § 3 ust. 7 pkt 2 umowy,

⁷⁰ Pkt 5.5.5. Programu (edycje 2020 i 2021).

tj. w sposób przejrzysty, tak aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji księgowych, związanych z niniejszą umową dla poszczególnych źródeł finansowania, pozwalająca na rozliczenie kosztu zadania ogółem.

Wyodrębniona ewidencja księgowa powinna pozwalać na identyfikację operacji księgowych dla poszczególnych źródeł finansowania (czy to ze środków własnych czy z dotacji), tak aby możliwe było rozliczenie zadania ogółem. Wspólnicy posiadali natomiast poprawnie prowadzoną, wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków związanych jedynie z otrzymanym dofinansowaniem.

Umowy o dofinansowanie w ramach Programu, zawarte z wojewodami określały m.in. sposób opisywania dokumentów księgowych. Spośród ośmiu urzędów gmin i sześciu podmiotów niepublicznych, nieprawidłowości w zakresie opisu dokumentów księgowych stwierdzono w pięciu z nich.

Nieprawidłowości

Urząd Miasta Płocka: cztery dokumenty księgowe (listy płac) nie zawierały opisu zgodnego z § 2 ust. 8 umowy, tj. nie posiadały adnotacji „sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym”, „sprawdzenia pod względem merytorycznym” oraz wskazania terminu i sposobu dokonania zapłaty.

Urząd Gminy Jabłonna: dwa dowody księgowe nie zostały oznaczone adnotacjami: „Wydatek współfinansowany ze środków Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+2021”; sprawdzono pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym; oznaczenia, że wydatek współfinansowano zgodnie z umową zawartą z wojewodą mazowieckim w ramach Programu 2021, a także nie wskazano udziału środków z budżetu państwa i środków własnych, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 8 umowy.

Urząd Gminy Legionowo: jeden z objętych kontrolą dowód księgowy nie został oznaczony adnotacją dotyczącą terminu dokonania zapłaty, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 8 lit. d umowy zawartej w ramach Programu.

Żłobek Beztrroskie Maluchy: dowody księgowe, wykazane przy rozliczeniu umowy zawartej w ramach Programu 2020, nie określały udziału środków z budżetu państwa i środków własnych, co było niezgodne z § 2 ust. 7 umowy. Zgodnie z § 2 ust. 7 umowy, beneficjenci zobowiązali się do oznaczenia każdego dokumentu księgowego lub innego dokumentu o równoważnej wartości dowodowej, adnotacją określającą udział środków z budżetu państwa i środków własnych. Z 28 zbadanych faktur na kwotę 226,4 tys. zł wynika, że na żadnej z nich nie ma określonych wartości wydatków z podziałem na budżet państwa i środki własne.

Chatka Kubusia Puchatka: dowody księgowe, wykazane przy rozliczeniu umowy zawartej z wojewodą mazowieckim, nie zawierały adnotacji wskazującej, że koszt był współfinansowany ze środków Programu 2020 oraz adnotacji określającej udział środków z budżetu państwa i środków własnych, co było niezgodne z § 2 ust. 7 umowy.

We wszystkich powyższych przypadkach do zaistnienia nieprawidłowości doszło przez przeoczenie. Niemniej, brak jednoznacznego określenia chociażby wysokości wydatków dokonanych z przyznanego dofinansowania utrudniał weryfikację zachowania udziału procentowego dotacji lub środków Funduszu pracy w kosztach całego zadania.

Zamówienia publiczne

Realizacja zadania w ramach Programu, w przypadku podmiotów publicznych, wiązała się ze stosowaniem w przypadku zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane, dokonywane w związku z realizowanym zadaniem w ramach Programu, przepisów ustawy pzp. W trakcie kontroli w urzędach gmin ustalono m.in. czy zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia publicznego jak

też czy w przypadku wyłączenia stosowania ustawy pzp urząd dokonał tego w sposób prawidłowy i zgodny z przepisami.

Spośród ośmiu urzędów gmin, nieprawidłowości związane z udzieleniem zamówienia publicznego zostały stwierdzone w trzech urzędach gmin.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Będzin: w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Zagospodarowanie terenu żłobka i przedszkola miejskiego przy ul. Sportowej 1 w Będzinie” naruszono art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 ustawy pzp poprzez dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w zakresie małej architektury w sposób utrudniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

W opisie przedmiotu zamówienia wymiary urządzeń i wyposażenia zostały określone z dokładnością do 1 cm, co spowodowało, że warunki określone w opisie spełniały produkty konkretnych producentów (co dotyczyło np.: wielofunkcyjnego zestawu zabawowego z piaskownicą, konstrukcji wspinaczkowej, bębnow). Na zapisy utrudniające zachowanie uczciwej konkurencji zwracali również uwagę potencjalni wykonawcy.

Obowiązek opisanie przedmiotu zamówienia w taki sposób, aby nie naruszał on zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio zasady wyrażonej w art. 7 ust. 1 ustawy pzp dotyczącej zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców ciąży na zamawiającym. Ponadto art. 29 ust. 2 ustawy pzp zakazuje zamawiającemu opisywania przedmiotu zamówienia, w sposób utrudniający uczciwą konkurencję. W powyższym przypadku, mimo że zamawiający wskazał, że dopuszcza zastosowanie innych materiałów i urządzeń niż podane w dokumentacji projektowej, pod warunkiem zapewnienia parametrów nie gorszych aniżeli wskazane w dokumentacji projektowej, to nie sprecyzował jak rozumieć to pojęcie wzięwszy pod uwagę, że podał konkretne wymiary urządzeń i nie wskazał, że dopuszcza tolerancję w ich wymiarach.

Zamawiający przeprowadzając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, powinien wziąć pod uwagę wszelkie uregulowania prawne, zarówno te dotyczące zapewnienia stref bezpieczeństwa, jak i wynikające z ustawy pzp, dotyczące sposobu dokonywania opisu przedmiotu zamówienia, nienaruszającego zasad konkurencji.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Będzin: w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na *Wyposażenie nowo tworzonego Żłobka Miejskiego Nr 3 w Będzinie w ramach programu rządowego „Maluch + 2020”* opisano wymaganą konfigurację laptopa (w załączniku nr 5 do SIWZ-„Zestawienie cen, część II zamówienia – Sprzęt komputerowy, RTV i AGD”) wskazując m.in. markę i model wymaganego procesora⁷¹, co naruszało postanowienia art. 29 ust. 1 ustawy pzp.

Zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy pzp, zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny". Biorąc pod uwagę charakter przedmiotu zamówienia zamawiający nie miał podstaw do użycia znaków towarowych do opisu

⁷¹ Procesor AMD Ryzen 5 2500U.

przedmiotu zamówienia, tym bardziej, że był w stanie określić parametry sprzętu (procesora oraz całego laptopa), które uznał za minimalne.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Będzin: 1. Zamawiający nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w zakresie uznania ceny jednej z ofert za rażąco niską, co było sprzeczne z art. 90 ustawy pzp. Dotyczyło to części I postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Wyposażenie nowotworzonego Żłobka Miejskiego nr 3” w zakresie dotyczącej zakupu mebli. Cena wybranej oferty 74,2 tys. zł była niższa o około 31,1% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, czyli o więcej niż ustawowy próg stanowiący 30,0%.

2. Zamawiający – w części II postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Wyposażenie nowotworzonego Żłobka Miejskiego nr 3”, w zakresie sprzętu komputerowego, RTV i AGD zawarł umowę z wykonawcą na nieprawidłowym wzorze – dedykowanym dla części I i IV zamówienia, pomimo że dla części II i III opracowano inny wzór umowy.

W powyższym przypadku NIK zwrócił uwagę, że organy administracji samorządowej powinny wykonywać zadania rzetelnie.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Sopot: w treści protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr ZP.271.27.IN.2020.BC powołano się na niezgodną ze stanem faktycznym przesłanką unieważnienia postępowania dotyczącą nadzoru inwestorskiego w branży sanitarnej, wskazując m.in. art. 93 ust. 1 pkt 1, podczas gdy faktyczna przesłanka wynikała z art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy pzp.

Nieprawidłowe wskazanie podstawy prawnej unieważnienia postępowania o zamówienie publiczne świadczyło o nierzetelnym działaniu kierownika jednostki kontrolowanej.

Nieprawidłowość

Urząd Gminy Kutno: 1. W protokołach postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego zamawiający wbrew obowiązкови określönemu w art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy pzp nie wskazał powodów niedokonania podziału zamówienia na części .

2. W postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego tj. w postępowaniu o wartości poniżej progów unijnych zamawiający, z naruszeniem art. 29 ust. 2 ustawy pzp w wezwaniu z dnia 13 lipca 2020 r. wyznaczył wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, zbyt krótki tj. czterodniowy termin do złożenia oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy pzp (tj. do dnia 17 lipca 2020 r.), w sytuacji gdy w myśl ww. przepisu wyznaczony termin do złożenia ww. dokumentów nie może być krótszy niż pięć dni.

Brak w protokołach z udzielenia zamówienia publicznego, uzasadnienia niedokonania podziału zamówienia na części nie rodził żadnych skutków negatywnych. Podobnie w przypadku wezwania wykonawcy do złożenia oświadczeń

i dokumentów – wykonawca skutecznie złożył wymagane oświadczenia i dokumenty w wyznaczonym terminie, nie kwestionując go (mimo, że był o jeden dzień krótszy).

Wydatki niekwalifikowalne lub dokonane z naruszeniem zasad Programu

Koszty kwalifikowalne zadania określone zostały w pkt 5.5.1., 5.5.2. Programu (edycje 2020 i 2021). Koszty kwalifikowalne musiały być ściśle związane

z realizacją zadania, jakim było utworzenie i zapewnienie funkcjonowania instytucji opieki.

Do kosztów na tworzenie nowych miejsc opieki zaliczały się koszty poniesione i zapłacone do dnia wpisu instytucji opieki do rejestru żłobków i klubów dziecięcych lub wykazu dziennych opiekunów oraz koszty, których data poniesienia do dnia wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych lub wykazu dziennych opiekunów została udokumentowana dokumentem memoriałowym (np. fakturą), a których termin zapłaty nastąpił po dniu wpisu do właściwego rejestru lub wykazu, ale nie później niż do dnia 31 grudnia danego roku kalendarzowego, tj. w przypadku zadań realizowanych w 2020 r. – do 31 grudnia 2020 r., w przypadku zadań realizowanych w 2021 r. – do 31 grudnia 2021 r.

Do kosztów niekwalifikowalnych zaliczono m.in. odsetki od zadłużenia czy koszty pożyczki lub kredytu. Katalog przykładowych kosztów niekwalifikowalnych wskazany został w pkt 5.5.5. Programu. Spośród ośmiu urzędów miast i gmin oraz sześciu podmiotów niepublicznych, nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków stwierdzono w dwóch przypadkach.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Płock: Urząd sfinansował zakup dwóch ekspresów do kawy na łączną kwotę 5148 zł z czego 3336 zł pochodziło ze środków dotacji a 1812 zł z wkładu własnego, mimo że wydatek ten nie był związany z tworzeniem nowych miejsc opieki w rozumieniu pkt 5.3.1. Programu 2021 i uzasadniony w świetle celu określonego w pkt. 5.2. tego Programu. Prezydent Miasta wyjaśnił, że katalog wskazany w Programie nie jest zamknięty i Program nie wskazuje, że to miało być wyposażenie jedynie pomieszczeń dla dzieci.

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

Nieprawidłowość

Żłobek Bociankowo: beneficjent sfinansował środkami z dotacji wydatki dotyczące nie tylko tworzonych nowych miejsc opieki w żłobku w ramach Programu tj.:

- 1) dwa wydatki z tytułu wykonania projektu budowlanego i jego uzgodnienia na łączną kwotę 17 000 zł (odpowiednio 12 000 zł i 5 000 zł), podczas, gdy projekt budowlany obejmował swoim zakresem jednocześnie żłobek i inne pomieszczenia nienależące do żłobka,
- 2) jeden wydatek z tytułu zakupu i montażu kotła gazowego na kwotę 22 000 zł, w sytuacji gdy z projektu budowlanego dla obiektu pn. „Rozbudowa i zmiana sposobu użytkowania budynku usługowego na żłobek i przedszkole” oraz wyjaśnień beneficjenta wynikało, że kocioł gazowy stanowił źródło ogrzewania nie tylko pomieszczeń żłobka, ale również innych pomieszczeń znajdujących się w budynku,
- 3) jeden wydatek z tytułu zakupu stolarki okiennej i drzwiowej w części dotyczącej jednej sztuki drzwi zewnętrznych, w kwocie 1747 zł, podczas gdy przedmiotowe drzwi zamontowane zostały w pomieszczeniu szatni przedszkola znajdującego się w tym samym budynku i – zgodnie z wyjaśnieniami beneficjenta – pierwotnie stanowiły wejście dla dzieci z przedszkola.

Zgodnie z § 3 zdanie drugie i trzecie pkt 10 umowy zawartej przez beneficjenta z wojewodą pomorskim, koszty kwalifikowalne mogły dotyczyć wyłącznie nowych miejsc opieki w żłobku, tworzonych w ramach Programu.

Wydatki ponoszone na realizację zadania w ramach Programu powinny dotyczyć wyłącznie instytucji opieki, na którą beneficjent otrzymał dofinansowanie. Jeżeli w budynku, w którym tworzone były miejsca opieki nad dziećmi do lat 3 jednocześnie tworzone były inne instytucje np. przedszkole, to w zakresie wydatków na części wspólne takich instytucji, kwotę wydatków kwalifikowalnych w ramach Programu należało ustalić według proporcji: liczba nowoutworzonych miejsc do łącznej liczby miejsc opieki w placówkach, których dotyczył wydatek. W przedstawionym wyżej przykładzie, w żłobku utworzono 24 miejsca, natomiast w przedszkolu 35 miejsc, co oznacza że proporcja wydatków powinna wynosić 41%⁷².

Informowanie o uzyskanym dofinansowaniu z Programu „Maluch+”

Zgodnie z zawartymi umowami, beneficjenci byli zobowiązani do zamieszczania odpowiedniej informacji o uzyskanym dofinansowaniu ze środków z Programu m.in. na stronie internetowej, w mediach społecznościowych jak też poprzez wywieszenie odpowiedniej informacji w miejscu ogólnodostępnym. Spośród ośmiu urzędów gmin oraz sześciu podmiotów niepublicznych, w trzech z nich stwierdzono brak lub niewłaściwą realizację tego obowiązku.

Przykłady

Urząd Gminy Jabłonna: Urząd nie wykonał obowiązku w zakresie poinformowania o otrzymanym dofinansowaniu z Programu 2021 na utworzenie i funkcjonowanie miejsc opieki w żłobku poprzez zamieszczenie stosownej informacji na stronie internetowej (lub na profilu w mediach społecznościowych) instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, czym naruszył § 9 ust. 1-2 umowy.

Urząd Miasta Legionowa: Urząd nie posiadał dokumentacji potwierdzającej spełnienie obowiązku informacyjnego, w zakresie zamieszczenia informacji o otrzymanym dofinansowaniu na stronie internetowej instytucji opieki. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 5 umowy, zgodnie z którym urząd został 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.

Żłobek Beztroskie Maluchy: wspólnicy prowadzący żłobek nie zamieścili na stronie internetowej oraz w mediach społecznościowych informacji o otrzymanym dofinansowaniu w ramach Programu 2021, co było niezgodne z:

- 1) § 2 ust. 8 umowy zawartej z wojewodą mazowieckim – wspólnicy zobowiązali się do poinformowania rodziców o fakcie zakwalifikowania się do Programu 2021, poprzez umieszczenie informacji na stronie internetowej oraz wywieszenie jej w ogólnie dostępnym miejscu w dofinansowanej instytucji opieki;
- 2) § 2 ust. 13 oraz § 2 ust. 15 umowy – wspólnicy mieli obowiązek poinformować o otrzymanym dofinansowaniu poprzez umieszczenie stosownych informacji we wszystkich materiałach, publikacjach, informacjach, itp., a także na stronie internetowej instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 lub na jej profilu w mediach społecznościowych.

⁷² Proporcja: $24/(24+35) \times 100 = 41\%$

5.2.5. MONITOROWANIE I SPRAWOZDAWCZOŚĆ

Zgodnie z pkt 9.1. Programu – edycje 2020 i 2021, do zadań Ministra należało monitorowanie ciągłości i terminowości realizacji zadań przez wojewodów oraz ciągłości realizacji zadań finansowanych z Programu. Program nie definiował sposobu prowadzenia przez Ministra monitoringu ani też jego formy. Również umowy zawierane z wojewodami w sprawie przekazania środków Funduszu Pracy nie określały sposobu monitorowania wykorzystania środków.

W 2020 r. na prośbę MRiPS urzędy wojewódzkie składały sprawozdania dotyczące stanu zawierania umów w ramach Programu. Sprawozdania te zawierały informację o liczbie zawartych umów, liczbie umów pozostałych do zawarcia oraz datach rozpoczęcia oraz przewidywanego zakończenia podpisywania umów. Ponadto, w trakcie realizacji danej edycji Programu wojewodowie przekazywali informację o instytucjach, które zrezygnowały z udziału w Programie lub były zagrożone wycofaniem się z tej edycji Programu.

W trakcie realizacji Programu – edycja 2021 MRiPS zobowiązało urzędy wojewódzkie do przesyłania comiesięcznych sprawozdań z postępów realizacji Programu. Comiesięczne sprawozdania sporządzane były z wykorzystaniem wzoru sprawozdania wojewódzkiego końcowego, stanowiącego załącznik nr 29 do Programu – edycja 2021. Urzędy wojewódzkie składały sprawozdania począwszy od czerwca, według stanu na ostatni dzień danego miesiąca. W sprawozdaniach wojewodowie wykazywali m.in. informację o kwotach na jakie zostały zawarte umowy, jak też wskazywali przyczyny rezygnacji beneficjentów. Nie wskazywali natomiast, jak w roku poprzedzającym, stanu zawierania umów poprzez określenie m.in. terminów początkowych i końcowych zawierania umów.

Sprawozdawczość z wykonania umowy

W wyniku realizacji zadań w 2020 r. łącznie utworzono 13 227 miejsc opieki z 24 835 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach⁷³ (53,2%), w tym w zakresie modułu 1a – 2272 miejsc (82,3% zaplanowanych), moduł 1b – 2947 (78,7%), moduł 3 – 8008 (43,7%). Dofinansowanych w zakresie bieżącego funkcjonowania zostało 67 833 miejsc opieki⁷⁴ spośród 89 976 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach Programu (75,4%).

W wyniku realizacji Programu w 2021 r. łącznie utworzono 9155 miejsc opieki z 25 185 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach (36,4%), w tym w zakresie modułu 1a – 1341 miejsc (49,4% zaplanowanych), moduł 1b – 2198 (63,1%), moduł 3 – 5616 miejsc (29,6%). Dofinansowanych w zakresie bieżącego funkcjonowania zostało 70 966 miejsc opieki spośród 99 973 miejsc ujętych w ogłoszonych wynikach Programu (71%).

Tak znaczące niższe wykonanie zadań w ramach Programu, w stosunku do zadań ujętych w ogłoszeniach wyników, spowodowane było rezygnacjami beneficjentów (szczególnie w zakresie modułu 3) na etapie składania oświadczeń o przyjęciu dofinansowania, ale i rezygnacjami z zawierania umów.

W związku z epidemią COVID-19, w ramach Programu – edycja 2020 realizacja zadań dotyczących utworzenia 141 instytucji (5557 miejsc) została przeniesiona na 2021 r. Z ww. zadań utworzono 100 instytucji na 4034 miejsca. W ramach edycji na 2021 r. beneficjenci przenieśli realizację zadań dotyczących utworzenia 5398 miejsc na 2022 r. – w rezultacie utworzonych zostało 3451 miejsc.

W ośmiu urzędach gminy poddanych kontroli, koszty tworzenia miejsc opieki w instytucjach gminnych wzrosły o 43,3% w stosunku do kosztów planowanych, wskazanych w złożonych ofertach. Łączny koszt tworzenia miejsc opieki, planowany przez gminy w ofertach, miał wynieść 15 583,9 tys. zł, w tym z dofinansowania ze środków z budżetu państwa lub Funduszu Pracy – 9124 tys. zł (58,5%). Ostatecznie na utworzenie 343 miejsc opieki w ośmiu instytucjach

⁷³ W zakresie modułu 1a, 1b i 3.

⁷⁴ Dotyczy modułu 2 i 4.

gminy wydatkowały 22 330,6 tys. zł, w tym z dofinansowania środkami z budżetu państwa lub Funduszu Pracy wykorzystano 7760 tys. zł (34,6%).

Z zaplanowanych do utworzenia 267 miejsc opieki podmioty niepubliczne utworzyły 237 miejsc, tj. o 11,2% mniej miejsc. Koszt utworzonych miejsc opieki również był niższy w stosunku do planowanego i wyniósł 2843,5 tys. zł (o 496 tys. zł niższy w stosunku do planowanego), w tym z dofinansowania wykorzystano 2248,9 tys. zł (o 421,1 tys. zł mniej).

Zgodnie z pkt 9.3. Programu do zadań beneficjenta należało rozliczenie z wojewodą otrzymanego dofinansowania oraz przedstawienie na żądanie wojewody wyjaśnień, informacji i dokumentów dotyczących realizowanego zadania podlegającego dofinansowaniu.

Spośród ośmiu urzędów gmin i sześciu podmiotów niepublicznych, w których przeprowadzono kontrole NIK, nieprawidłowości w zakresie terminu przekazania sprawozdania końcowego z realizacji zadania stwierdzono w jednym przypadku.

Nieprawidłowość

Żłobek Beztroskie Maluchy: beneficjent po zakończeniu realizacji zadania w ramach Programu 2021 przesłał sprawozdanie z realizacji zadania 27 stycznia 2022 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym trzy dni, co było niezgodne z § 3 ust. 1 umowy zawartej z wojewodą mazowieckim. Zgodnie z § 3 ust. 1 umowy, sprawozdanie z realizacji zadania miało zostać przesłane w terminie do 24 stycznia 2022 r.

W pozostałych przypadkach beneficjenci wywiązali się z terminowego przekazania sprawozdań.

Zgodnie z pkt 9.2. Programu, do zadań wojewody należała m.in. analiza sprawozdań z realizacji Programu, rozliczenie dofinansowania z uwzględnieniem rzeczywistego wykorzystania miejsc dofinansowywanych dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki oraz przekazanie do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej sprawozdania wojewódzkiego z realizacji Programu, stanowiącego załącznik do Programu.

Nieprawidłowości w zakresie rozliczenia dofinansowania przyznanego w ramach Programu stwierdzono w jednym z pięciu urzędów wojewódzkich.

Nieprawidłowość

PUW w Gdańsku: w przypadku 18 spraw o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa nie zatwierdzono rozliczenia udzielonych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, czym naruszono art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zatwierdzenie przez dysponenta środków rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia. W powyższym przypadku terminy te zostały przekroczone.

Beneficjent otrzymujący dofinansowanie zobowiązany był do zwrotu niewykorzystanej części dofinansowania w terminie nie dłuższym niż 15 dni od dnia zakończenia zadania i nie później niż 15 stycznia następnego roku oraz jego rozliczenia w sposób wskazany przez wojewodę.

Nieprawidłowość

Żłobek Beztroskie Maluchy: beneficjent nie dokonał zwrotu niewykorzystanej dotacji w kwocie 15,2 tys. zł wraz z odsetkami w terminie 15 dni od terminu zakończenia zadania, co było niezgodne z § 4 ust. 1 umowy. Z przyznanej kwoty dotacji w wysokości 24,6 tys. zł, w terminie, tj. do 31 grudnia 2021 r. beneficjent wykorzystał kwotę 147 zł. Po 31 grudnia 2021 r. na wyodrębnionym rachunku bankowym pozostało 24,4 tys. zł. Z kwoty 24,4

tys. zł zwrócono 9,2 tys. zł jako dotację niewykorzystaną w terminie. Natomiast pozostałe środki w kwocie 15,2 tys. zł nie zostały zwrócone. Obecnie toczy się postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Rozliczenie inwestycji dofinansowanej ze środków budżetu państwa

Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji, inwestor po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, sporządza w terminie 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie zawierające co najmniej: porównanie rzeczywistych kosztów, podstawowych efektów rzeczowych, okresu realizacji i źródeł finansowania inwestycji z odpowiednimi wielkościami planowanymi przy jej rozpoczęciu oraz określonymi w wyniku zmian dokonanych w okresie realizacji tej inwestycji; analizę i uzasadnienie różnic między wielkościami, o których mowa wyżej; opis ważniejszych działań, które inwestor podjął w celu usunięcia nieprawidłowości występujących w okresie realizacji inwestycji; informacje dotyczącą podatku od towarów i usług zapłaconego i zwróconego zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług. W przypadku realizacji Programu „Maluch+” rozliczenie dotyczyło jedynie przypadków otrzymania dofinansowania ze środków budżetu państwa.

Spośród pięciu urzędów wojewódzkich, w których przeprowadzono kontrole, w jednym przypadku urząd nie wymagał złożenia rozliczenia z inwestycji.

Nieprawidłowość

PUW w Gdańsku: w przypadku 20⁷⁵ objętych badaniem spraw dotyczących inwestycji sfinansowanych ze środków budżetu państwa, Urząd nie żądał od beneficjentów Programu przedłożenia rozliczenia inwestycji w sposób określony w § 16 rozporządzenia w sprawie inwestycji.

Niezależnie od składanego przez beneficjentów sprawozdania merytorycznego z realizacji zadania w ramach Programu to zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie inwestycji, urząd wojewódzki był zobowiązany do rozliczania inwestycji dotowanych z budżetu państwa w sposób określony w rozporządzeniu.

Spośród ośmiu urzędów gmin i sześciu podmiotów niepublicznych, w których przeprowadzono kontrole, obowiązek przedłożenia rozliczenia inwestycji dotyczył pięciu z nich (obowiązek przedłożenia rozliczenia wystąpił tylko w przypadku uzyskania środków dotacji z budżetu państwa). W dwóch przypadkach (urząd gminy i podmiot niepubliczny) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzedłożeniu sprawozdania.

Nieprawidłowość

Urząd Miasta Sopotu: Urząd nie sporządził i nie przekazał dysponentowi, który dofinansował inwestycję ze środków budżetu państwa, tj. wojewodzie pomorskiemu, rozliczenia z wykonanej inwestycji dotyczącej zadania określonego umową zawartą w ramach Programu, czym naruszono §16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji.

Żłobek Bociankowo: beneficjent nie sporządził i nie złożył dysponentowi, który finansował inwestycję ze środków budżetu państwa – wojewodzie pomorskiemu rozliczenia wymaganego § 16 rozporządzenia w sprawie inwestycji.

Złożenie rozliczenia z inwestycji budżetu państwa powinno następować niezależnie od złożonego sprawozdania merytorycznego z realizacji zadania w ramach Programu. Termin na złożenie rozliczenia wynosi 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem

⁷⁵ Dotyczących inwestycji zrealizowanych przez dziewięciu beneficjentów modułu 1 i 11 beneficjentów modułu 3 Programu, wykonujących, zgodnie z pkt 6.2.1. Programu „Maluch+” (edycja 2020 i 2021), roboty budowlane, o których mowa w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm., dalej: ustawa prawo budowlane.

inwestycji.

W jednym przypadku (Urząd Gminy Jabłonna) kontrolerzy NIK stwierdzili nieprawidłowość polegająca na znacznym opóźnieniu w złożeniu rozliczenia – opóźnienie to wyniosło aż 33 dni co stanowiło naruszenie § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Trwałość projektów

Zgodnie z Programem – edycja 2020 i 2021, podmiot objęty dofinansowaniem był zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki powstałych ze środków Programu przez okres 5 lat⁷⁶. Minimalny okres funkcjonowania miejsc opieki wynosił 5 lat.

Minister nie monitorował trwałości zadań realizowanych w ramach Programu, mimo że mając na uwadze nadzór Ministra nad całością Programu byłoby zasadne pozyskiwanie przez MRiPS informacji dotyczących liczby instytucji, które nie dochowały trwałości wraz z przyczynami takiego stanu.

Wojewodowie monitorowali dochowanie trwałości miejsc opieki poprzez weryfikację sprawozdań składanych corocznie przez beneficjentów Programu. W ramach nadzoru weryfikowano nie tylko fakt czy instytucja utworzona ze środków Programu nadal funkcjonuje, ale także weryfikowano oświadczenia dotyczące pozostawania w gotowości do przyjęcia dzieci na miejsca opieki utworzone z udziałem środków finansowych z Programu. W przypadku stwierdzenia nieścisłości w badanych sprawozdaniach z zakresu trwałości miejsc, urzędy wojewódzkie zwracały się o złożenie korekty wyznaczając każdorazowo termin przekazania poprawionego sprawozdania.

W latach 2020–2022 w pięciu urzędach wojewódzkich, w których przeprowadzono kontrole, stwierdzono 26 przypadków niedochowania trwałości miejsc. Wszystkie przypadki dotyczyły podmiotów niepublicznych.

Przykład

MUW w Warszawie: dwóch beneficjentów z 33 badanych w latach 2020–2021 nie spełniło obowiązku dochowania trwałości miejsc opieki utworzonych w ramach Programu. W obu przypadkach Urząd wezwał beneficjentów do zwrotu części środków dofinansowania odpowiadającej niedochowaniu trwałości w kwocie 21 tys. zł, które zostały przekazane na konto Urzędu.

ŁUW w Łodzi: w latach 2020–2022, wystąpiło łącznie pięć przypadków niedochowania trwałości zadania. Wszystkie dotyczyły podmiotów niepublicznych, beneficjentów edycji Programu sprzed okresu objętego kontrolą (dwa przypadki dotyczyły edycji 2018, zaś trzy – edycji 2019). Przyczynami niedochowania trwałości zadania były: upadłość beneficjenta, sprzedaż przez beneficjenta instytucji opieki oraz niezapewnienie w okresie trwałości funkcjonowania nowoutworzonych ze środków Programu miejsc opieki. W dwóch przypadkach beneficjenci dokonali zwrotu środków w łącznej wysokości 4,5 tys. zł, zaś w dwóch innych przypadkach wojewoda wydał decyzje określające przypadającą do zwrotu kwotę środków w łącznej wysokości 491,8 tys. zł (obie decyzje zostały przekazane syndykowi masy upadłościowej). W jednym przypadku postępowanie w sprawie ustalenia kwoty do zwrotu było w toku.

Spośród 26 przypadków niedochowania trwałości miejsc, w 13 beneficjenci dokonali zwrotu środków zgodnie z wezwaniem przez wojewodów, w czterech przypadkach wydano decyzję w sprawie określenia zaległości z tytułu niedochowania trwałości miejsc a w dziewięciu przypadkach postępowanie w sprawie określenia zaległości było w toku.

⁷⁶ Pkt 6.3.1. Programu – edycje 2020 i 2021.

Do zakończenia czynności kontrolnych w ośmiu urzędach gmin i u sześciu podmiotów niepublicznych, wszystkie miejsca opieki utworzone z udziałem środków z Programu, zostały utrzymane.

Do obowiązków beneficjentów modułu 1 i modułu 3 Programu, którzy otrzymali dofinansowanie na utworzenie miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, należało przedłożenie sprawozdania z trwałości miejsc, zgodnie ze wzorem i w terminach wskazanych w umowach zawartych z wojewodami. Nieprawidłowości dotyczące sporządzenia sprawozdań z trwałości dotyczyły opóźnień w ich sporządzeniu i przekazaniu do urzędów wojewódzkich.

Nieprawidłowość

Urząd Gminy Jabłonna: Urząd przekazał do MUW sprawozdanie z trwałości zadania 20 lutego 2023 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 20 dni, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 2 umowy.

Żłobek Tuptuś: sprawozdanie z dochowania minimalnego okresu funkcjonowania żłobka za 2021 r. zostało złożone przez Beneficjenta do Wojewody 23 marca 2022 r. tj. 52 dni po terminie wynikającym z umowy.

Chatka Kubusia Puchatka: sprawozdanie z trwałości zadania za 2021 r. zostało przesłane do MUW 22 lutego 2022 r., tj. po 22 dniach od terminu przypadającego w dniu 31 stycznia, niezgodnie z § 5 ust. 2 umowy. Ponadto w sprawozdaniu tym błędnie wskazano, że dotyczy ono 2022 r.

We wszystkich trzech przypadkach przekazania sprawozdania z trwałości po terminie wynikającym z umowy, było niedopatrzenie ze strony Beneficjentów. Przekazanie sprawozdania z trwałości po terminie nie wpłynęło na zachowanie trwałości miejsc utworzonych z Programu „Maluch+”.

5.2.6. NADZÓR I KONTROLA NAD REALIZACJĄ PROGRAMU

Minister jako odpowiedzialny za realizację Programu sprawował nadzór nad całością Programu. W ramach nadzoru Minister m.in. monitorował stan wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu, jak też pozyskiwał i weryfikował sprawozdania wojewódzkie (zarówno składane w toku realizacji Programu w danym roku, jak też sprawozdania końcowe). NIK zauważa jednak, że brak określenia mierników realizacji celu Programu w latach 2020–2021 uniemożliwił skuteczny nadzór nad jego realizacją, w tym ocenę czy cel Programu został osiągnięty w danym roku.

W latach 2020–2022 MRiPS nie prowadziło kontroli u wojewodów w zakresie wydatkowania środków z Funduszu Pracy na realizację Programu Maluch+ lub innych programów związanych z rozwojem systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Niezaplanowanie kontroli w powyższym zakresie wynikało z przeprowadzonej przez MRiPS analizy ryzyka, a w konsekwencji niewłączenia programów związane z rozwojem systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym Programu „Maluch+” do planów kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

Zadanie kontroli i nadzoru nad realizacją Programu w województwie zostało przypisane wojewodom⁷⁷. Kontrole dotyczyły prawidłowości wydatkowania środków uzyskanych przez beneficjentów w ramach Programu, jak też uzyskania zakładanych efektów. W latach 2020–2022 pracownicy pięciu urzędów wojewódzkich łącznie przeprowadzili 152 kontrole u beneficjentów Programu. Stwierdzone nieprawidłowości najczęściej dotyczyły wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, wydatkowania środków po terminie wskazanym w umowie, nieprzechowywania wymaganej dokumentacji, niezakończenia prac objętych umową.

⁷⁷ Pkt 9.2 Programu – edycje 2020 i 2021 i pkt 9.2.16 Programu 2022-2029.

Przykłady

PUW w Gdańsku: kontrole prowadzone były przez Urząd w modułach 3 i 4, a w czterech przypadkach w module 1. W wyniku tych kontroli u 23 beneficjentów stwierdzono nieprawidłowości, w tym:

- składanie z uchybieniem terminów wynikających z umów: zaświadczeń o wpisie żłobka do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, wniosków o wypłatę środków na dofinansowanie funkcjonowania miejsc opieki, rozliczeń udzielonego dofinansowania wraz z wymaganą dokumentacją oraz sprawozdań z wykonania zadania, a także wpisywanie danych niezgodnych ze stanem faktycznym,
- niezachowanie montażu finansowego określonego w umowie, w tym dokonywanie przesunięć wydatków w obrębie zadań bez informowania strony umowy,
- wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem (łącznie 8,9 tys. zł) lub pobranie dotacji w nadmiernej wysokości (łącznie 262,0 tys. zł),
- dokonanie płatności gotówkowej powyżej określonej kwoty lub wydatkowanie środków (łącznie 226,6 tys. zł) po terminie wskazanym w umowie,
- nieprzechowywanie wymaganej dokumentacji, w tym dotyczącej wysokości kosztów kwalifikowalnych zadania,
- przedstawienie we wnioskach o wypłatę dotacji wydatków niedotyczących realizacji zadania objętego umową lub wykazywanie wydatków niekwalifikowalnych,
- niezakończenie prac objętych umową w terminie wskazanym w umowie,
- niedokonywanie na oryginałach faktur i rachunków opisu wymaganego postanowieniami umowy,
- nieprowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej dofinansowania w ramach udzielonej dotacji,
- brak dochowania trwałości funkcjonowania placówki.

MUW w Warszawie: na 29 kontroli, w 24 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i w związku z tym skierowano 69 zaleceń pokontrolnych. Dotyczyły one m.in.: zwrotu środków, przestrzegania limitu płatności gotówkowych, rzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji zadań, przekazywania do Urzędu rozliczenia inwestycji w terminie wskazanym w § 4 ust. 2 umowy, czy dokonywania przesunięć pomiędzy wydatkami majątkowymi i bieżącymi po akceptacji wojewody.

Analiza dokumentacji zgromadzonej w postępowaniach kontrolnych wykazała następujące ustalenia ilościowe:

- w czterech przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości;
- w 15 przypadkach w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Wojewoda określił kwotę przypadającą do zwrotu (1981 tys. zł). W trzech przypadkach beneficjenci dokonali zwrotu środków w trakcie trwania czynności kontrolnych (1,6 tys. zł);
- w 15 przypadkach kontrolowani zrealizowali zalecenia pokontrolne;
- w pięciu przypadkach beneficjenci nie zrealizowali zaleceń pokontrolnych, w związku z tym Wojewoda wydał trzy decyzje skutkujące zwrotem środków na kwotę 505 tys. zł, a w dwóch przypadkach prowadzi postępowania określające zwrot środków (40,9 tys. zł);
- w jednym przypadku beneficjent nie poddał się kontroli, w związku z czym została wydana decyzja skutkująca zwrotem dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem w kwocie 9600 zł;
- w jednym przypadku Wojewoda oczekuje na wykonanie zaleceń pokontrolnych (zwrot 1392 tys. zł).

W wyniku prowadzonych postępowań kontrolnych beneficjenci dokonali zwrotu środków w wysokości 44,7 tys. zł z 1981 tys. zł.

W latach 2020–2022 do MRiPS wpłynęła jedna skarga na działanie Wojewody Śląskiego związane z dofinansowaniem instytucji opieki w ramach Programu – udzielono odpowiedzi skarżącemu (skarga niezasadna).

W latach 2020–2022 do pięciu urzędów wojewódzkich wpłynęły cztery skargi dotyczące realizacji Programu.

Przykład

ŚUW w Katowicach: w okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły dwie skargi dotyczące realizacji Programu (po jednej w 2021 i 2022 r.). Skarga z 2022 r. została uznana za niezasadną⁷⁸. Z kolei skarga jednego z oferentów, która wpłynęła do Urzędu 1 czerwca 2021 r. dotyczyła: niewłaściwego zastosowania przepisu art. 60 ust. 1 w zw. z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece w zw. z pkt 6 Programu skutkujące odmową udzielenia dotacji celowej, mimo spełnienia przesłanek do jej otrzymania; nieuprawnionego rozszerzenia przez Wojewodę katalogu zamkniętego (pkt 6.1.8. Programu) przyczyn wykluczenia z listy podmiotów zakwalifikowanych do uzyskania dofinansowania w danym roku kalendarzowym⁷⁹; odrzucenia oferty, mimo iż zostały spełnione wymagania do jej uwzględnienia; prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób, który nie budzi zaufania do władzy publicznej, jak również braku dokładnego poinformowania oferenta o podstawie odrzucenia oferty oraz nieprzedstawienia oferentowi treści stanowiska Ministra. Wojewoda przekazał w dniu 30 czerwca 2021 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę oferenta, która została odrzucona jako wniesiona po terminie. Z kolei skarżący 18 stycznia 2022 r., za pośrednictwem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zażalenie na powyższe postanowienie. Wyrokiem z 27 października 2022 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę, a Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę kasacyjną.

⁷⁸ W skardze podniesiono następujące zarzuty: żądanie bezzasadnego zwrotu środków, uniemożliwienie zawarcia umowy o dofinansowanie poprzez późne wystanie projektu umowy, zmianę treści umowy w stosunku do wzoru umowy opublikowanego na stronie internetowej ŚUW, ustanowienie wymogu wniesienia dwóch zabezpieczeń, wykluczenie beneficjenta z listy podmiotów zakwalifikowanych do dofinansowania. W piśmie z 18 lutego 2022 r. Wojewoda Śląski odniósł się do przedstawionych zarzutów oraz podtrzymał swoje stanowisko w przedmiocie skargi. Pismem z 11 marca 2022 r. Minister poinformował pełnomocnika skarżącej o uznaniu skargi za bezzasadną.

⁷⁹ Wykluczenie nastąpiło wskutek stwierdzenia, że nowy podmiot będzie funkcjonował w lokalu, w którym wcześniej działał już żłobek.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było ustalenie czy działania Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz gmin przyczyniły się do rozwoju systemu opieki nad dziećmi do lat 3 w stopniu adekwatnym do potrzeb mieszkańców.
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy minister właściwy do spraw rodziny prawidłowo wykonywał zadania ustawowe dotyczące instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, w tym opracowywał programy na rzecz rozwoju tych instytucji? 2. Czy minister właściwy do spraw rodziny i wojewodowie zgodnie z postanowieniami Programu „Maluch+” realizowali zadania związane z udzielaniem i rozliczaniem dofinansowania, a także sprawowali nadzór i kontrolę nad ich realizacją? 3. Czy gminy wykonując ustawowe zadania zapewniały opiekę nad dziećmi do lat 3 w stopniu adekwatnym do potrzeb mieszkańców? 4. Czy jednostki samorządu terytorialnego i podmioty niepubliczne wykonały dofinansowane zadania, uzyskały zakładane efekty oraz przestrzegały zasad wykorzystania środków określonych w Programie „Maluch+” i w umowach?
Zakres podmiotowy	Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 20 jednostkach: w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, w pięciu urzędach wojewódzkich, w ośmiu urzędach gmin i u sześciu podmiotów niepublicznych, które realizowały zadania z zakresu Programu „Maluch+”.
Kryteria kontroli	W Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej oraz w urzędach wojewódzkich kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: celowości, legalności, gospodarności i rzetelności. W urzędach gmin kontrolę przeprowadzono w oparciu o kryteria legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolę u podmiotów niepublicznych przeprowadzono pod względem legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2020–2022. Dla realizacji celu kontroli wykorzystano także informacje i dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje od 11 gmin, które po uzyskaniu dofinansowania z niego zrezygnowały m.in. w zakresie przyczyn złożonych rezygnacji.
Pozostałe informacje	Kontrolę przeprowadzono w okresie od 5 maja do 13 listopada 2023 r. (zakończenie kontroli rozumiane jest jako data podpisania ostatecznego wystąpienia pokontrolnego).
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 20 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 41 wniosków pokontrolnych. Zrealizowanych zostało 27 wniosków a 14 jest w trakcie realizacji .
Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych	<p>Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyło trzech kierowników jednostek kontrolowanych: Wojewoda Pomorski, Prezydent Miasta Płocka oraz Prezydent Miasta Legionowa.</p> <p>We wszystkich trzech przypadkach zastrzeżeń, Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli po ich rozpatrzeniu na posiedzeniach uwzględnił zastrzeżenia w części.</p>

Finansowe rezultaty kontroli

W czterech kontrolowanych jednostkach wystąpiły finansowe rezultaty kontroli na kwotę ogółem 5 618 491 zł, z tego 5148 zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, 5 578 372 zł – kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, 19 232 zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, 15 739 zł – potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Marlena Małąg
2.		Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Tobiasz Bocheński
3.		Urząd Miasta Płocka	Andrzej Nowakowski
4.		Urząd Miasta Ostrołęki	Łukasz Kulik
5.		Urząd Miasta Legionowa	Roman Smogorzewski
6.		Urząd Gminy Jabłonna	Jarosław Chodorski
7.		Niepubliczny Żłobek Beztroskie Maluchy Gawryszewska i Dąbrowska S.C.	Paulina Gawryszewska, Paulina Dąbrowska
8.		Ewelina Grabowska Chatka Kubusia Puchatka	Ewelina Grabowska
9.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Mikołaj Bogdanowicz
10.		Urząd Miejski w Brześciu Kujawskim	Tomasz Chymkowski
11.		Niepubliczny Żłobek „Tuptuś”	Anita Piguła
12.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Dariusz Drelich
13.		Urząd Miasta Sopotu	Jacek Karnowski
14.		„Morskie Opowieści” – Niepubliczne Przedszkole Aleksandra Kościńska w Jagatowie (kontrola w Żłobku Bociankowo)	Aleksandra Kościńska
15.	Delegatura NIK w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Jarosław Wieczorek
16.		Urząd Miasta Będzin	Łukasz Komoniewski
17.		Prywatny Żłobek „Bolek i Lolek” w Dąbrowie Górniczej	Bartosz Stankiewicz
18.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Karol Młynarczyk
19.		Urząd Gminy Kutno	Justyna Jasińska
20.		Niepubliczny Tęczowy Żłobek w Poddębicach	Agnieszka Płusa

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	opisowa	Monitorowano realizację ustawy o opiece; zatwierdzano programy szkoleń dla opiekunów; ogłoszono i co do zasady prawidłowo realizowano Program	Nieprawidłowe wskazywanie odsetka dzieci objętych opieką; brak wskaźnika w Programie „Maluch+” (2020 i 2021); brak współpracy z wojewoda w zakresie ogłoszenia Programu 2021; uwzględnienie ofert odrzuconych lub złożonych po terminie przy dofinansowaniu
2.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	opisowa	Ocena złożonych ofert, realizacja zadań z udzieleniem dofinansowania i ich rozliczeniem, nadzór nad realizacją Programu	Nie umieszczono na stronie internetowej m.in. wzoru oświadczenia, listy ofert odrzuconych; nie określono trybu dokonywania poprawek; zestawienie ofert przekazano po terminie
3.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	opisowa	Ocena złożonych ofert, realizacja zadań z udzieleniem dofinansowania i ich rozliczeniem, nadzór nad realizacją Programu	Zawarto dwie umowy o dofinansowanie pomimo niedostarczenia wszystkich wymaganych dokumentów; nie określono wzoru oświadczenia o rezygnacji
4.	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	opisowa	Ocena złożonych ofert, realizacja zadań z udzieleniem dofinansowania i ich rozliczeniem, nadzór nad realizacją Programu	Nieterminowe umieszczenie na stronie internetowej wzorów umów; nieterminowe zawarcie czterech umów z beneficjentami i nieprzedstawienie w tym zakresie wyjaśnień Ministrowi; nierzetelna weryfikacja trzech wniosków o wypłatę dotacji; w 20 przypadkach Urząd nie żądał od beneficjentów Programu przedłożenia rozliczenia inwestycji w sposób określony w § 16 rozporządzenia w sprawie inwestycji; w 18 przypadkach nie zatwierdzono rozliczenia udzielonych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym
5.	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	opisowa	Ocena złożonych ofert, realizacja zadań z udzieleniem dofinansowania i ich rozliczeniem.	Nie opublikowano na stronie internetowej listy ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych
6.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	opisowa	Ocena złożonych ofert, realizacja zadań z udzieleniem	Po terminie zamieszczono na stronie internetowej wzory umów lub ich nie zamieszczono; część

			dofinansowania i ich rozliczeniem, nadzór nad realizacją Programu	umów zawarta po terminie wskazanym w Programie
7.	Urząd Miasta Płocka	opisowa	Utworzenie nowych miejsc opieki w żłobku samorządowym	Nie przeprowadzono czynności nadzorczych zgodnie z planem nadzoru; dokumenty księgowe wskazane w rozliczeniu zadania nie były oznaczane zgodnie z umową.
8.	Urząd Miasta Legionowo	opisowa	Utworzenie nowych miejsc opieki w żłobku samorządowym	Nierzetelna weryfikacja sprawozdań z działalności żłobków; prowadzenie wyodrębnionej ewidencji w sposób niezgodny z umową.
9.	Urząd Gminy Jabłonna	opisowa	Utworzenie nowych miejsc opieki w żłobku samorządowym	Niesprawowanie nadzoru zgodnie z planem; przekazanie sprawozdań po terminie; niespełnienie obowiązku informacyjnego.
10.	Urząd Miasta Ostrołęki	pozytywna	Utworzenie nowych miejsc opieki w żłobku	Strategia nie spełniała wymogów ustawowych.
11.	Urząd Miejski w Brześciu Kujawskim	pozytywna	Utworzenie nowych miejsc opieki w żłobku	Nie zamieszczono rejestru żłobków i klubów dziecięcych na stronie gminy.
12.	Urząd Miasta Sopotu	opisowa	Przeprowadzono diagnozy potrzeb w zakresie miejsc opieki, utworzono nowe miejsca w żłobku samorządowym	Nie opublikowano wykazu dziennych opiekunów na stronie BIP Urzędu; nierzetelnie sprawowano nadzór nad zgodnością rejestru żłobków ze stanem faktycznym.
13.	Urząd Miasta Będzin	opisowa	Utworzenie nowych miejsc opieki w żłobku samorządowym	Nierzetelne prowadzenie rejestru, nieobjęcie planem nadzoru dziennych opiekunów; nieprowadzenie działań nadzorczych zgodnie z planem nadzoru.
14.	Urząd Gminy Kutno	opisowa	Utworzenie miejsc opieki w klubie dziecięcym, prawidłowe wydatkowanie środków z Programu	Brak zamieszczenia rejestru żłobków i klubów dziecięcych na stronie BIP Urzędu; nierzetelny nadzór w zakresie zgodności danych w rejestrze żłobków ze stanem faktycznym; nieprawidłowości w udzielonych zamówieniach publicznych;
15.	Paulina Gawryszewska Paulina Dąbrowska Niepubliczny Żłobek Beztroskie Maluchy	opisowa	Zrealizowano zadanie polegające na utworzeniu miejsc opieki w żłobku	Nieprowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób przejrzysty; nieprawidłowości w rozliczeniu uzyskanego dofinansowania; brak opisu na dokumentach księgowych.
16.	Ewelina Grabowska Chatka Kubusia Puchatka	opisowa	Zrealizowano zadanie polegające na utworzeniu miejsc opieki w żłobku	Nieprowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej w sposób przejrzysty; nieprawidłowości w rozliczeniu uzyskanego dofinansowania; brak opisu na dokumentach księgowych.

17.	Anita Piguła Niepubliczny Żłobek „Tuptuś”	opisowa	Zrealizowano zadanie polegające na utworzeniu miejsc opieki w żłobku	Przekazanie sprawozdania z trwałości po terminie.
18.	„Morskie Opowieści” – Niepubliczne Przedszkole Aleksandra Kościńska w Jagatowie (kontrola w Żłobku Bociankowo)	opisowa	Zrealizowano zadanie polegające na utworzeniu miejsc opieki w żłobku	Poniesienie wydatków niezgodnie z umową; nie sporządzono rozliczenia z inwestycji; nie dokonano zmian w rejestrze żłobków
19.	Bartosz Stankiewicz Prywatny Żłobek „Bolek i Lolek” w Dąbrowie Górnicy	opisowa	Zrealizowano zadanie polegające na utworzeniu miejsc opieki w żłobku	Wykonanie na rachunku dedykowanym środkom z Programu operacji niezwiązanych z zadaniem; złożenie oświadczenia na nieobowiązującym druku.
20.	Agnieszka Płusa Niepubliczny Tęczowy Żłobek w Poddębicach	opisowa	Zrealizowano zadania zgodnie z Programem i zawartą umową	W przypadku trzech opiekunów zaświadczenia o niekaralności zostały wystawione po rozpoczęciu zatrudnienia w żłobku

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Opieka nad dzieckiem do 3 roku życia może być organizowana w formie żłobka, klubu dziecięcego a także sprawowana przez dziennego opiekuna lub nianie⁸⁰. Opieka może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończyło 3 rok życia, a w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4 rok życia⁸¹. W przypadku, gdy dziecko, które ukończyło 3 rok życia umieszczone jest w żłobku lub klubie dziecięcym albo jest objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna, rodzice tego dziecka, są zobowiązani do złożenia podmiotowi prowadzącemu opiekę oświadczenia o przeszkodach w objęciu dziecka wychowaniem przedszkolnym⁸².

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 2 ustawy o opiece minimalny wiek dziecka obejmowanego opieką wynosi w przypadku żłobka i dziennego opiekuna – 20 tygodni życia, w przypadku klubu dziecięcego – 1 rok życia.

Ponadto, art. 7 ust. 3 ustawy o opiece nakłada ograniczenie na liczbę miejsc w klubie dziecięcym, która maksymalnie może wynieść 30. W przypadku dziennego opiekuna, może on sprawować opiekę nad maksymalnie pięciorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia, jest niepełnosprawne lub wymaga szczególnej opieki, maksymalnie nad trojgiem dzieci⁸³.

Żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić⁸⁴:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne;
- 2) osoby fizyczne;
- 3) osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Jednostki samorządu terytorialnego tworzą żłobki i kluby dziecięce w formie samorządowych jednostek budżetowych⁸⁵.

Instytucje publiczne tworzą i prowadzą żłobki i kluby dziecięce dla dzieci pracowników zatrudnionych w tych instytucjach. 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. Żłobek lub klub dziecięcy mogą być prowadzone łącznie przez więcej niż jedną instytucję publiczną⁸⁶.

Do głównych zadań żłobka, klubu dziecięcego i dziennego opiekuna w szczególności należy⁸⁷:

- 1) zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych;
- 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka;
- 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka.

Zgodnie z art. 26 ustawy o opiece prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców i wymaga wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Rejestr prowadzony jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego przy użyciu systemu

⁸⁰ Art. 2 ust. 1 ustawy o opiece.

⁸¹ Art. 2 ust. 3 ustawy o opiece.

⁸² Art. 2 ust. 4 ustawy o opiece.

⁸³ Art. 38 ust. 1 ustawy o opiece.

⁸⁴ Art. 8 ust. 1 ustawy o opiece.

⁸⁵ Art. 8 ust. 2 ustawy o opiece.

⁸⁶ Art. 8 ust. 2a-2c ustawy o opiece.

⁸⁷ Art. 10 i art. 37 ustawy o opiece.

teleinformatycznego, udostępnianego przez Ministra, w którym to rejestr jest publikowany⁸⁸. Rejestr zawiera m.in.⁸⁹:

- 1) nazwę lub imię i nazwisko oraz siedzibę lub adres podmiotu prowadzącego żłobek lub klub dziecięcy;
- 2) numer NIP podmiotu prowadzącego żłobek lub klub dziecięcy;
- 3) miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego;
- 4) informację o zawieszaniu prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego;
- 5) informację o godzinach pracy żłobka lub klubu dziecięcego;
- 6) adres poczty elektronicznej i numer telefonu żłobka lub klubu dziecięcego;
- 7) liczbę miejsc w żłobku lub klubie dziecięcym;
- 8) liczbę dzieci zapisanych do żłobka lub klubu dziecięcego;
- 9) informację, czy żłobek lub klub dziecięcy jest dostosowany do potrzeb dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki;
- 10) wysokość opłat w żłobku lub klubie dziecięcym;

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o opiece wójt, burmistrz lub prezydent miasta prowadzi wykaz dziennych opiekunów. Wykaz zawiera m.in.:

- 1) nazwę lub imię i nazwisko oraz siedzibę lub adres podmiotu zatrudniającego dziennego opiekuna lub osoby, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o opiece, oraz adres poczty elektronicznej i numer telefonu;
- 2) numer NIP i REGON podmiotu zatrudniającego dziennego opiekuna lub osoby, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o opiece;
- 3) imię i nazwisko dziennego opiekuna zatrudnianego przez dany podmiot;
- 4) miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, przez które rozumie się nazwę wsi, miasta, dzielnicy i ulicy;
- 5) informację o zawieszeniu działalności związanej z zatrudnianiem dziennych opiekunów;
- 6) liczbę miejsc oraz liczbę dzieci powierzonych opiece dziennego opiekuna;
- 7) czas sprawowania opieki przez dziennego opiekuna;
- 8) wysokość opłat u dziennego opiekuna;
- 9) informację o dofinansowaniu miejsc opieki ze środków publicznych.

Dane zawarte w wykazie publikowane są przy użyciu systemu teleinformatycznego, na stronach podmiotowych właściwej gminy oraz ministra właściwego do spraw rodziny.

Minister właściwy do spraw rodziny może opracowywać rządowe lub resortowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat 3⁹⁰.

Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” realizowany był od 2011 do 2021 roku. Celem Programu 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. W założeniach Programu wzrost dostępności miejsc opieki miał przyczynić się nie tylko do zwiększenia odsetka dzieci objętych opieką, ale także umożliwienia łączenia życia zawodowego z rodzinnym i zwiększenia zatrudnienia, szczególnie kobiet.

Program adresowany był do:

1. jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiaty i województwa - art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o opiece), zwanych dalej „jst”, w których istnieje potrzeba

⁸⁸ Art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o opiece.

⁸⁹ Art. 27 ust. 4 ustawy o opiece.

⁹⁰ Art. 62 ust. 1 ustawy o opiece.

utrzymania i rozwoju instytucji opieki nad małymi dziećmi, ze względu na niezaspokojone potrzeby społeczności lokalnych (moduł 1a i b oraz 2);

2. osób fizycznych oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o opiece), zwanych dalej „podmiotami innymi niż jst” (moduł 3 i 4).

Program przewidywał realizację czterech modułów:

1. Moduł 1 (skierowany do samorządów) polegał na dofinansowaniu utworzenia w roku, którego dotyczyła dana edycja Programu, nowych miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych oraz u dziennego opiekuna oraz zapewnienia ich funkcjonowania, przy czym dofinansowaniu mogło podlegać utworzenie miejsc opieki i ich funkcjonowanie, jak też samo utworzenie miejsc, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki. W przypadku oferty uwzględniającej funkcjonowanie w danym roku miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, warunkiem otrzymania i wypłaty dofinansowania na ich funkcjonowanie jest ich faktyczne obsadzenie).

W ramach modułu wyróżniono:

- moduł 1a: dofinansowywane będą zadania realizowane na terenie gmin, gdzie na dzień składania oferty konkursowej nie funkcjonowały żadne żłobki lub kluby dziecięce utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego;
- moduł 1b: dofinansowywane będą zadania realizowane na terenie 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 6 mln zł (ww. warunki muszą być spełnione łącznie).

2. Moduł 2 (skierowany do samorządów) polegał na zapewnieniu funkcjonowania miejsc opieki utworzonych przez jednostki samorządowe z udziałem środków z edycji wcześniejszych Programu, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.

W przypadku oferty uwzględniającej funkcjonowanie w danym roku miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, warunkiem otrzymania i wypłaty dofinansowania na ich funkcjonowanie było ich faktyczne obsadzenie⁹¹. Dofinansowanie w ramach modułu nie dotyczy miejsc dotowanych przez jednostki w podmiotach niepublicznych lub prowadzonych przez podmioty inne niż samorządowe.

3. Moduł 3 (skierowany dla podmiotów innych niż jednostki samorządowe) dotyczył utworzenia w danej edycji Programu nowych miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych oraz u dziennego opiekuna oraz zapewnienia ich funkcjonowania, przy czym dofinansowaniu może podlegać utworzenie miejsc opieki i ich funkcjonowanie, jak też samo utworzenie miejsc, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki. W przypadku oferty uwzględniającej funkcjonowanie w danym roku, którego dotyczyła edycja Programu, miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, warunkiem otrzymania i wypłaty dofinansowania na ich funkcjonowanie było ich faktyczne obsadzenie.

4. Moduł 4 (skierowany do podmiotów innych niż jednostki samorządowe) obejmował zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki. W przypadku oferty uwzględniającej funkcjonowanie w danym roku, którego dotyczyła edycja Programu, miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, warunkiem otrzymania i wypłaty dofinansowania na ich funkcjonowanie jest ich faktyczne obsadzenie).

W przypadku modułu 1 i 3, polegającego na tworzeniu miejsc opieki, w ramach kosztów kwalifikowanych beneficjent mógł wykonywać roboty budowlane polegające na przebudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu, w którym miały

⁹¹ W momencie rozliczania dofinansowania na funkcjonowanie tych miejsc, kwota dofinansowania nie zostanie uznana za pobraną w nadmiernej wysokości i nie zostanie pomniejszona, jeśli ww. miejsca będą wykorzystane („obsadzone”) w okresie dofinansowania przez dzieci niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki.

powstać miejsca opieki (dodatkowo w ramach modułu 1 jednostki samorządowe mogły z dofinansowania pokryć wydatki budowy nowego obiektu).

Zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy prawo budowlane przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego,

z wyjątkiem charakterystycznych parametrów jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. Przez remont należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym (art. 3 pkt. 8 upb). W przypadku inwestycji budowlanej oferent zobowiązany jest dołączyć program inwestycji,

o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji.

Program inwestycji powinien zawierać co najmniej⁹²: dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji, ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności, dane o planowanych efektach rzeczowych, harmonogram rzeczowo-finansowy, szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składnikach majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie.

Umowy pomiędzy wojewodą, będącym dysponentem środków w ramach Programu, a beneficjentem zawierane są w oparciu o art. 62 ust. 6 ustawy o opiece. Umowa powinna określać w szczególności:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość przyznanych dotacji, środków z Funduszu Pracy oraz środków europejskich;
- 3) termin wykorzystania dotacji, środków z Funduszu Pracy oraz środków europejskich;
- 4) termin i sposób rozliczenia przyznanych dotacji, środków z Funduszu Pracy oraz środków europejskich;
- 5) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, środków z Funduszu Pracy oraz środków europejskich;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania, przy czym w umowie można postanowić, że kontrola będzie prowadzona na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej;
- 7) warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy, w tym zasady zwrotu dotacji, środków z Funduszu Pracy oraz środków europejskich.

Podmiot objęty dofinansowaniem z Programu w zakresie tworzenia miejsc był zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi, powstałych z udziałem środków z Programu, przez minimalny okres funkcjonowania miejsc, wynoszący dla modułu 1 i 3: 5 lat. Wskazany minimalny okres funkcjonowania miejsc dotyczył wszystkich podmiotów w ramach modułu 1 i 3, niezależnie od daty zakończenia realizacji zadania. W ramach modułu 2 i 4 nie przewidziano minimalnego okresu funkcjonowania dofinansowanych instytucji lub miejsc⁹³.

⁹² § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji.

⁹³ Pkt 6.3.1. Programu

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz. U. poz. 2270).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2023 r. poz. 1605, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238 poz. 1579).
13. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym oraz dziennego opiekuna (Dz. U. z 2020 r., poz. 1205, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 19 września 2023 r. w sprawie standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. poz. 2121).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli
9. Przewodnicząca Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
10. Przewodnicząca Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
11. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
12. Wojewodowie (wszyscy)
13. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie miast i gmin (wszyscy)