



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.7.1.2024

**Pan
Krzysztof Komorski
Wojewoda Lubelski**

ul. Spokojna 4
20-914 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Kontrola nr P/24/035 Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia dziennego
i całodobowego w ramach Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, 20-914 Lublin, ul. Spokojna 4 (dalej: LUW lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojewodą Lubelskim (dalej: Wojewoda) jest od 20 grudnia 2023 r. Krzysztof Komorski. Poprzednio, tj. od 25 listopada 2019 r. do 19 grudnia 2023 r. Wojewodą był Lech Sprawka.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie Programu <i>Centra opiekuńczo-mieszkalne</i> (dalej: Program). 2. Finansowanie zadań oraz nadzór i kontrola nad realizacją Programu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023, z wykorzystaniem dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Lidia Olszak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/65/2024 z 9 kwietnia 2024 r. (akta kontroli tom I str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Wojewodę działań na rzecz tworzenia centrów opiekuńczo-mieszkalnych (dalej: COM).
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą Wojewoda prawidłowo wykonywał zadania w ramach Programu <i>Centra opiekuńczo-mieszkalne</i>, w tym sprawował skuteczny nadzór nad jego realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) a także zapewnił weryfikację składanych przez jst sprawozdań w tym zakresie. Wojewoda zgodnie z obowiązującymi wymogami zamieszczał ogłoszenia o naborze wniosków do Programu oraz przekazywał zainteresowanym podmiotom informacje o jego zasadach i udzielał niezbędnych wyjaśnień. Proces naboru i oceny wniosków został przeprowadzony zgodnie z ustalonymi zasadami, z zachowaniem obowiązujących terminów umożliwiających realizację zadań. Po dokonaniu oceny merytorycznej wniosków Wojewoda terminowo przekazywał Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Minister) wnioski o przekazanie środków finansowych. Umowy poddane szczegółowemu badaniu spełniały wymogi określone w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym³ (dalej: Fundusz). W skontrolowanej próbie stwierdzono jednak nieprawidłowość polegającą na zawieraniu przez Wojewodę umów z gminami/powiatami w terminie przekraczającym 30 dni od daty zawarcia umowy z Ministrem. Wojewoda przekazywał do jst środki na realizację Programu w terminach wynikających z zawartych umów, a także rzetelnie analizował i rozliczał przyznane środki po zakończeniu realizacji Programu.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 296.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*

Opis stanu faktycznego

1.1. Działania informacyjne realizowane przez wojewodę, związane z Programem

W latach obojętnych kontrolą ogłoszenia o naborze wniosków do Programu były zamieszczane na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej LUW (dalej: BIP) oraz na stronie Wydziału Polityki Społecznej LUW (dalej: Wydział). Informacje i komunikaty o zmianach Programu jak również informacje przekazywane przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS) były każdorazowo umieszczane w BIP oraz na stronie Wydziału. Zamieszczane informacje były kompletne i publikowane niezwłocznie po ogłoszeniu przez Ministra.

Informacje związane z naborem wniosków, oprócz zamieszczania na stronach internetowych były przekazywane za pośrednictwem platformy e-PUAP do gmin i powiatów z terenu województwa lubelskiego, które były adresatami Programu.

W okresie objętym kontrolą LUW udzielał informacji o zasadach Programu i warunkach naboru wniosków. Udzielał również informacji oraz odpowiedzi na indywidualne pytania i wątpliwości dotyczące funkcjonowania Programu kierowane do LUW, w tym z wykorzystaniem: platformy e-PUAP, poczty elektronicznej oraz telefonicznie. Najczęściej zadawane pytania dotyczyły m.in.: sposobu wypełniania wniosku, prawidłowości kwalifikowania kosztów, stawki za pobyt uczestników, standardu pomieszczeń Centrum.

Gminy i powiaty były informowane o obowiązku i terminie złożenia oświadczenia o przyjęciu lub rezygnacji ze środków przyznanych w ramach Programu za pośrednictwem platformy e-PUAP.

(akta kontroli tom I str. 4-5)

1.2. Nabór i ocena złożonych wniosków

W celu dokonania oceny wniosków złożonych w ramach Programu COM – edycja 2019 Wojewoda nie powołał zespołu opiniującego. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej zapisy Programu oraz ogłoszenie o naborze nie nakładały na Wojewodę takiego obowiązku. Oceny wniosków dokonywali pracownicy Wydziału Polityki Społecznej, którzy dokonywali weryfikacji i oceny wniosków pod względem formalnym oraz merytorycznym, jak również pod względem racjonalnego i celowego wydatkowania środków, biorąc pod uwagę kryteria określone w ustawie o Funduszu Solidarnościowym tj.: adekwatność wniosków w odniesieniu do celów Programu, potencjalny wpływ zadań na beneficjentów, w tym także trwałość rezultatów zadań zawartych we wnioski, zasadność wysokości wnioskowanych środków w stosunku do celu, rezultatów i zakresu zadań, które obejmuje wniosek, zdolność organizacyjną wnioskodawcy oraz przygotowanie instytucjonalne do realizacji zadań. Z oceny każdego wniosku sporządzano protokół, który zawierał uzasadnienie do rekomendowania lub nieskładanego wniosku przez beneficjenta w ramach Programu. Zespół przy ocenie wniosków kierował się następującymi kryteriami: czy wniosek spełnia wymogi formalne, tj. zawiera wymagane załączniki i czy są one prawidłowe, czy do obliczeń została zastosowana prawidłowa stawka za 1 m² (zgodna z Programem), czy dla zakupu wyposażenia zastosowano stawkę nie większą niż 10 000 zł na jedno miejsce przeznaczone na uczestnika, czy kalkulacja kosztów jest prawidłowa, czy planowane Centrum spełnia standardy bazy lokalowej, czy zapewni odpowiednią kadrę (zgodną z wytycznymi), czy zapewni osobom niepełnosprawnym warunki do samodzielnego i niezależnego pobytu

i zamieszkania, opieki oraz rehabilitacji, a także czy w danej gminie/powiecie jest zapotrzebowanie na tego typu placówkę.

Do oceny wniosków złożonych w ramach Programu – edycja 2021 oraz 2023 Wojewoda powołał Zespół do oceny wniosków⁴. Zasady pracy Zespołu zostały określone w zarządzeniu Wojewody o powołaniu ww. Zespołu. W skład Zespołu wchodził Dyrektor oraz pracownicy Wydziału Polityki Społecznej, kierownik oddziału rachunkowości, kierownik oddziału sprawozdawczości, inspektor w Wydziale Infrastruktury LUW oraz koordynator ds. dostępności LUW.

(akta kontroli tom I str. 5-6, 11-24, tom III str. 307-308)

W edycji Programu na lata: 2019, 2021 i 2023 do Urzędu wpłynęło 46 wniosków na łączną kwotę 89 015,2 tys. zł, z tego:

- w 2020 r. (do Programu ogłoszonego w 2019 r. dla Modułu I i II) - Moduł I – 10 wniosków na łączną kwotę 26 375,5 tys. zł, Moduł II – trzy wnioski na łączną kwotę 1930,7 tys. zł;
- w 2021 r. (do Programu ogłoszonego w 2021 r. dla Modułu I oraz do Programu ogłoszonego w 2019 r. i w 2021 r. dla Modułu II) – Moduł I – 15 wniosków na łączną kwotę 38 586,2 tys. zł, Moduł II – trzy wnioski na łączną kwotę 2801,1 tys. zł;
- w 2022 r. (do Programu ogłoszonego w 2021 r. dla Modułu I oraz do Programu ogłoszonego w 2019 r. dla Modułu II) – Moduł I – jeden wniosek na kwotę 3236 tys. zł, Moduł II – pięć wniosków na łączną kwotę 4242,3 tys. zł;
- w 2023 r. (do Programu ogłoszonego w 2023 r. dla Modułu I oraz do Programu ogłoszonego w 2019 r. i w 2021 r. dla Modułu II) – Moduł I dwa wnioski na łączną kwotę 6495,3 tys. zł, Moduł II – siedem wniosków na łączną kwotę 5348,1 tys. zł.

Na podstawie próby 15 wniosków złożonych w latach 2020-2023 w ramach Modułu I⁵ i pięciu w ramach Modułu II⁶ zbadano sposób przeprowadzenia oceny formalnej oraz poprawności przeprowadzenia oceny merytorycznej wniosków. W wyniku przeprowadzonej kontroli wybranej próby wniosków ustalono, co następuje:

- w przypadku 20 zbadanych wniosków złożonych w poszczególnych edycjach i latach obowiązywania Programu oceny dokonywano zgodnie z kartą oceny wniosku gminy/powiatu⁷. Przy ocenie wniosków brano pod uwagę zasady wynikające z ustawy o Funduszu Solidarnościowym, Programu jak również kryteria dodatkowe określone dla poszczególnych edycji. Ocenie merytorycznej podlegały wyłącznie wnioski spełniające kryteria formalne. Liczba punktów jaką otrzymały wnioski wyniosła od 12 do 28. Pisemna dokumentacja oceny merytorycznej zawierała wszystkie elementy przewidziane w obowiązujących w danym roku zasadach naboru, a z dokumentacji wynikało jednoznacznie, dlaczego dana oferta otrzymała daną liczbę punktów. We wnioskach zakwalifikowanych do dofinansowania nie ograniczono kwoty środków w stosunku do wnioskowanej przez gminy/powiaty.

⁴ Zarządzenia Wojewody Lubelskiego w sprawie powołania Zespołu do oceny wniosków o środki finansowe składanych przez gminy/powiaty w ramach Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Centra opiekuńczo-mieszkalne: nr 206 z 2 lipca 2021 r. (do oceny wniosków składanych w 2021 r.), nr 235 z 30 sierpnia 2022 r. (dla oceny wniosków składanych w 2022 r.), nr 276 z 1 września 2023 r. (dla oceny wniosków składanych w 2023 r.) i nr 330 z 8 listopada 2023 r. (dla oceny wniosków składanych dla Modułu II – Funkcjonowanie Centrum, ogłoszonego w 2021 r.).

⁵ Gmina Stary Zamość – edycja Programu 2019 r. i 2021 r., Gmina Nielisz – edycja Programu 2019 r., Powiat Lubartów – edycja Programu 2019 r. i 2021 r., Miasto Lublin – edycja Programu 2019 r. i 2021 r., Gmina Szczepleszyn – edycja Programu 2019 r., Powiat Łęczna – edycja Programu 2019 r., Miasto Zamość – edycja Programu 2019 r. i 2021 r., Miasto Lublin – edycja Programu 2019 r. i 2021 r., Gmina Janów Podlaski – edycja Programu 2021 r. i 2023 r., Miasto Chełm – edycja Programu 2021 r. i 2023 r. i Gmina Biłgoraj – edycja Programu 2021 r.

⁶ Powiat Lubartów – edycja Programu 2019 r., Powiat Łęczna – edycja Programu 2019 r. i 2021 r., Gmina Łomazy – edycja Programu 2019 r. i 2021 r., Gmina Łabunie – edycja Programu 2019 r. i 2021 r. i Gmina Nielisz – edycja Programu 2019 r. i 2021 r..

⁷ W edycji Programu 2021 r. oraz 2023 r. obowiązywały wzory karty oceny wniosku gminy/powiatu.

(akta kontroli tom I str. 26-27, 76, 83-88, 188, 196-201, 285-290, 312-318, 395-400, 483-484, 497-502, tom II str. 155-160, 280-283, 287, 297-300, 458, 464-469, 477, 486-491, tom III str. 92, 96, 130, 142, 274, 291)

- siedem wniosków⁸ o udział w Programie odrzucono z przyczyn formalnych. Odrzucenie było zasadne (wnioski były niekompletne i nieprawidłowo wypełnione, nie zawierały wymaganych załączników oraz kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania).

(akta kontroli tom I str. 279-245, 328-348, 426-472, 512-532, tom II str. 175-200, 322-341)

- w edycji 2021 i 2023 Programu w przypadku stwierdzenia we wnioskach błędów lub braków informowano wnioskodawcę pisemnie lub telefonicznie o nieprawidłowościach i wzywano do poprawienia wniosku. Termin ustalano indywidualnie, tak aby umożliwić wnioskodawcy uzupełnienie bądź poprawę wniosku. W przypadku negatywnej oceny wniosku Wojewoda uzasadniał ocenę.

(akta kontroli tom I str. 324, 411 507-508, tom II str. 280, 478)

Wojewoda po dokonaniu oceny merytorycznej wniosków przekazał Ministrowi wniosek o przekazanie środków finansowych z Programu wraz z listą rekomendowanych wniosków odrębnie dla Modułu I i Modułu II. Rekomendowano wnioski, które uzyskały największą liczbę punktów. Wojewoda w terminie wyznaczonym przez Ministra, dokonywał aktualizacji wniosków o przyznanie środków finansowych z Programu.

W edycji 2023 Wojewoda nie później niż siedem dni po dokonaniu oceny wniosku informował daną gminę/powiat o wyniku dokonanej oceny.

Na stronie internetowej, w BIP w zakładce: Programy – Centra opiekuńczo-mieszkalne, zamieszczane były listy rekomendowanych gmin/powiatów z terenu województwa lubelskiego, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków.

(akta kontroli tom I str. 194, 307, 393, 492, tom II str. 111, 143-149, 256, 462, 541, tom III str. 28-31, 134, 293-294, 308).

W Generatorze Funduszu Solidarnościowego w edycji 2023 Programu zarejestrowało się pięć gmin, z czego tylko dwie gminy złożyły wnioski za pośrednictwem Generatora.

(akta kontroli tom III str. 308)

1.3. Umowy z gminami/powiatami w sprawie przekazywania środków w ramach Programu

W ramach realizacji Programu na lata 2020-2023 zawarto łącznie 18 umów na kwotę 31 129,1 tys. zł, z tego:

- w 2020 r. - Moduł I i II⁹ – trzy umowy na łączną kwotę 7309,5 tys. zł;
- w 2021 r. – Moduł I – dwie umowy na łączną kwotę 5344,3 tys. zł i Moduł II – dwie umowy na łączną kwotę 1792,1 tys. zł;
- w 2022 r. – Moduł I – trzy umowy na łączną kwotę 10 579,4 tys. zł i Moduł II – trzy umowy na łączną kwotę 2553,9 tys. zł;
- w 2023 r. - Moduł II – pięć umów na łączną kwotę 3549,9 tys. zł.

Do ww. umów zawarto 17 aneksów, z tego w siedmiu przypadkach zmieniono wartość umowy¹⁰ w związku z opóźnieniem prac budowlanych oraz przesunięciem

⁸ Gminy Stary Zamość (do Programu ogłoszonego w 2019 r. Moduł I), Gminy Biłgoraj (do Programu ogłoszonego w 2021 r. – Moduł I), Miasto Zamość (do Programu ogłoszonego w 2021 r. – Moduł I), Gminy Janów Podlaski (do Programu ogłoszonego w 2021 r. oraz w 2023 r. Moduł I), Miasta Lublin (do Programu ogłoszonego w 2021 r. Moduł I) i Miasta Chełm (do Programu ogłoszonego w 2021 r. Moduł I).

⁹ Powiat Łęczna miał jedną umowę na Moduł I i Moduł II.

¹⁰ Powiat Łęczna, Gmina Łomazy, Gmina Łabunie, Gmina Nielisz, Miasto Lublin i Powiat Lubartów.

czynności związanych z procedurami zamówień publicznych z powodu trwającego stanu epidemii COVID-19.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wartość zrealizowanych umów dla Modułu I wyniosła:

- w 2020 r. - 2969,2 tys. zł, tj. 40,6% zawartych umów,
- w 2021 r. - 4797,2 tys. zł, tj. 89,8% zawartych umów,
- w 2023 r. - 5380,7 tys. zł, tj. 47,3% zawartych umów.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wartość zrealizowanych umów dla Modułu II wyniosła:

- w 2021 r. - 1228,7 tys. zł, tj. 68,6% zawartych umów,
- w 2022 r. - 1862,9 tys. zł, tj. 72,9% zawartych umów,
- w 2023 r. - 2867,6 tys. zł, tj. 80,8% zawartych umów.

(akta kontroli tom I str. 29-30, 349-350, 144-145, tom III str. 1361, 1368, 1374, 1383, 1392, tom IV str. 9-10)

Każda z 15¹¹ skontrolowanych umów zawartych przez Wojewodę z gminami i powiatami w związku z realizacją Programu była zgodna ze wzorem zamieszczonym na stronie Ministerstwa. W zawieranych umowach określono elementy wskazane w art. 13 ust. 10 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

Zostały one zawarte w terminie od jednego do 90 dni od zawarcia umowy z Ministrem. Średni termin od zawarcia umowy z Ministrem do zawarcia umowy z ww. podmiotami wynosił 36 dni.

W sześciu na 15 zbadanych przypadków, umowy zostały zawarte w terminie przekraczającym 30 dni od zawarcia umowy z Ministrem, a opóźnienie wynosiło od dwóch do 60 dni. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli tom II str. 223-244)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności LUW w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W sześciu przypadkach (spośród 15 zbadanych) umowy z gminami/powiatami zostały zawarte po upływie 30 dni od daty zawarcia umowy z Ministrem¹². Opóźnienie wynosiło od dwóch do 60 dni. Było to niezgodne z warunkami Programu, które stanowiły, że zawieranie umów z właściwymi gminami i powiatami ma nastąpić w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy z Ministrem (dział XII Programu – zadania wojewody).
(akta kontroli tom I str. 157, 172, 358, 385, tom II str. 76, 103, 220, 240, 408, 416, tom III str. 97, 117)

Wojewoda Lubelski wyjaśnił, że niedochowanie terminów spowodowane było m.in. sytuacją epidemiologiczną COVID-19 i związanymi z tym ograniczeniami pracy jednostek administracji publicznej, zmianą zarządu powiatu, błędami w harmonogramie przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego w części dotyczącej obsługi Modułu I i Modułu II, które stanowiły integralną część umowy z Ministrem, złożenie przez gminę pisma o dokonanie korekty harmonogramu ze względu na wyłonienie wykonawcy i konieczność zmian w wydatkach na prace projektowe i dokumentację.

Wojewoda podkreślił ponadto, że przygotowanie projektu umowy jest procesem, który wymaga konsultacji z Wydziałem Prawnym, Nadzoru i Kontroli oraz Wydziałem Finansów i Budżetu w zakresie dostosowania wzoru umowy określonego przez Program do danej sytuacji oraz rozszerzenia jej i doprecyzowania o dodatkowe zapisy. Wszystkie te czynności miały na celu przygotowanie umowy w sposób

¹¹ Sprawy będące kontynuacją 20 wniosków objętych szczegółową analizą w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹² Powiat Lubartów, Powiat Łęczna, Gmina Stary Zamość, Gmina Łomazy, Gmina Łabunie oraz Miasto Zamość.

rzetelny zapewniający prawidłowe wydatkowanie środków Funduszu przez beneficjenta.

(akta kontroli tom IV str. 4-7)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda w każdej edycji Programu zamieszczał ogłoszenia o naborze wniosków do Programu oraz informował zainteresowane podmioty o jego zasadach oraz udzielał niezbędnych wyjaśnień. Nabór i ocena wniosków o dofinansowanie w ramach Programu przeprowadzone zostało zgodnie z ustalonymi zasadami z zachowaniem obowiązujących terminów umożliwiających realizację zadań. Zbadane umowy spełniały wymogi ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Stwierdzono jednak przypadki zawierania umów z gminami/powiatami w terminie dłuższym niż 30 dni od daty zawarcia umowy z Ministrem.

OBSZAR

2. Finansowanie zdań oraz nadzór i kontrola nad realizacją Programu

Opis stanu faktycznego

2.1. Finansowanie i rozliczenie Programu

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w latach 2020-2023 przekazał Wojewodzie środki na realizację Programu w łącznej wysokości 22 467,3 tys. zł, z czego w:

- 2020 r. – kwotę 5373,7 tys. zł, w tym na realizację zadania przez jst - 5308,3 tys. zł, koszty obsługi dla jst - 26,5 tys. zł oraz koszty obsługi dla Wojewody – 38,8 tys. zł;
- 2021 r. – kwotę 4954,3 tys. zł, w tym na realizację zadania przez jst - 4917,2 tys. zł, koszty obsługi dla jst - 24,6 tys. zł oraz koszty obsługi dla Wojewody – 12,6 tys. zł;
- 2022 r. – kwotę 6107,5 tys. zł, w tym na realizację zadania przez jst - 6044,9 tys. zł, koszty obsługi dla jst - 30,2 tys. zł oraz koszty obsługi dla Wojewody – 32,3 tys. zł;
- 2023 r. – kwotę 6031,8 tys. zł, w tym na realizację zadania przez jst - 5959,7 tys. zł, koszty obsługi dla jst - 25,4 tys. zł oraz koszty obsługi dla Wojewody – 46,8 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą na obsługę Programu Wojewoda wydatkował łącznie 130,2 tys. zł, z czego w 2020 r. – 38,6 tys. zł, w 2021 r. – 12,5 tys. zł, w 2022 r. – 32,3 tys. zł w 2023 r. – 46,8 tys. zł. Badanie 100% wydatków poniesionych przez Wojewodę na obsługę Programu wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z zasadami Programu, były niezbędne do realizacji zadania oraz spełniały warunki uznania ich za kwalifikowalne. Środki zostały wydatkowane na dodatki dla pracowników obsługujących Program oraz doposażenie w sprzęt komputerowy stanowisk pracowników mających w zakresie obowiązków obsługę Programu.

Jak wyjaśnił Wojewoda, z uwagi na fakt, że środki na koszty obsługi dla Wojewody były przekazywane na podstawie umów z Ministerstwem z przeznaczeniem na dany rok budżetowy nie jest możliwe wyodrębnienie wydatków w podziale na edycje. Ponadto w każdym roku realizowanych jest kilka umów, w tym rocznych i wieloletnich, podpisanych na podstawie Programów z różnych edycji.

Łączna kwota środków przeznaczonych na realizację Programu zwróconych przez gminy/powiaty wyniosła odpowiednio: w 2020 r. – 35 tys. zł, w 2021 r. – 563,5 tys. zł, w 2022 r. – 694 tys. zł i w 2023 r. – 689,9 tys. zł.

Główną przyczyną zwrotu niewykorzystanych przez gminy/powiatu środków z Funduszu na realizację Modułu I były oszczędności powstałe po zakończonym postępowaniu przetargowym (wyłonienie wykonawcy, który zrealizuje zadanie utworzenia Centrum za niższą kwotę niż zakładano we wniosku). Natomiast w przypadku realizacji Modułu II głównym powodem zwrotu były nieobecności uczestników w pobycie dziennym i całodobowym.

(akta kontroli tom I str. 35, 38, tom III str. 308-309, tom IV str. 4, 11-49)

Obsługę finansowo-księgową Funduszu Solidarnościowego prowadził Wydział Finansów i Budżetu LUW. W tym celu prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgowa dla środków otrzymanych od Ministra (dysponenta funduszu) na realizację Programu COM. Wydzielona została odrębna część księgi głównej dla Funduszu Solidarnościowego o numerze 10, która podzielona jest na poszczególne Programy realizowane w ramach środków Funduszu (program COM oznaczony jest symbolem „04”). Ewidencja księgowa była prowadzona w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. LUW dokonywał opisów dowodów księgowych zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³ (dalej: ustawa o rachunkowości)¹⁴.

W LUW prowadzono wyodrębniony rachunek bankowy do obsługi Funduszu Solidarnościowego, na który wpływały środki otrzymane od dysponenta Funduszu na realizację Programu.

Płatności w latach 2020-2023 realizowane w ramach Programu ze środków Funduszu Solidarnościowego dokonywane były w formie przelewów bankowych, nie występowały płatności gotówkowe.

Wojewoda przekazywał sprawozdania Ministrowi w terminie wyznaczonym w poszczególnych edycjach Programu oraz w umowach zawartych z Ministrem.

W latach objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których Wojewoda umorzył, odroczył termin spłaty lub rozłożył na raty należności, a także nie wydał decyzji o zwrocie środków w związku z ich wykorzystaniem niezgodnie z przeznaczeniem albo pobraniem, nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli tom III str. 309, 326-414, akta kontroli tom IV str. 54-124)

Z analizy 15 spraw¹⁵, w zakresie dotyczącym finansowania i rozliczania Programu z poszczególnymi gminami/powiatami wynika, że:

- w zbadanych przypadkach Wojewoda, zgodnie z zawartymi umowami (i w terminach wskazanych w umowach) przekazał jst środki finansowe na realizację Programu. Wszystkie wykazane wydatki były kwalifikowalne;
- gminy/powiaty przekazały Wojewodzie wymagane warunkami Programu i zawartymi umowami rozliczenia i sprawozdania. W okresie objętym kontrolą sześć gmin/powiatów zostało wezwanych do złożenia korekty sprawozdania;
- w ramach Modułu I (utworzenie Centrum) na budowę nowego obiektu wydatkowano łącznie 19 622 tys. zł, z tego: w 2020 r. - 4573,1 tys. zł, w 2021 r. - 4369,5 tys. zł w 2022 r. - 5376,6 tys. zł i w 2023 r. - 5302,8 tys. zł. Na zmianę przeznaczenia obiektu poprzez przystosowanie do standardu Centrum (przebudowa, remont) wydatkowano łącznie kwotę 4044,1 tys. zł, z tego: w 2020 r. - 1325,9 tys. zł, w 2021 r. - 6,5 tys. zł, w 2022 r. - 2213,3 tys. zł i w 2023 r. - 498,4 tys. zł. Natomiast na zakup wyposażenia wydatkowano łącznie kwotę 659,6 tys. zł, z tego: w 2020 r. - 289,6 tys. zł i w 2023 r. - 370 tys. zł;
- w ramach Modułu II na pobyt dzienny osób z niepełnosprawnościami wydatkowano łącznie 4181,4 tys. zł, z tego: w 2020 r. - 168,9 tys. zł, w 2021 r. - 749,7 tys. zł, w 2022 r. - 1336,3 tys. zł i w 2023 r. - 1926,5 tys. zł. Na zamieszkanie całodobowe wydatkowano odpowiednio: 178 tys. zł, 476,8 tys. zł, 515,6 tys. zł i 924,1 tys. zł (łącznie 2094,6 tys. zł);
- koszty obsługi Programu przez gminę/powiat wynosiły: w 2021 r - 2,2 tys. zł, w 2022 r. - 10,9 tys. zł i w 2023 r. - 16,9 tys. zł (łącznie 30 tys. zł);
- liczba uczestników objętych wsparciem w każdym roku funkcjonowania COM (2020-2023) w ramach pobytu dziennego dla osób z orzeczeniem

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

¹⁴ Badanie przeprowadzone na podstawie 100% poniesionych wydatków w kwocie 130,7 tys. zł przez LUW na obsługę Programu.

¹⁵ Sprawy będące kontynuacją 20 wniosków objętych szczegółową analizą w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w wyniku których Wojewoda z powiatami/gminami zawarł 19 umów.

o znacznym stopniu niepełnosprawności albo równoważnym wynosiła: w 2020 r. – pięć osób, 2021 r. – 19, 2022 r. – 25 i w 2023 r. – 45 osób, natomiast dla osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo równoważnym wynosiła odpowiednio: 5, 10, 22 i 28 uczestników. Liczba godzin wsparcia obejmowała: w 2020 r. – 8 445 godzin, w 2021 r. – 37 502 godzin, w 2022 r. – 66 844 godziny i w 2023 r. – 96 650 godzin;

- natomiast w ramach zamieszkania całodobowego dla osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo równoważnym wynosiła: w 2020 r. – pięć osób, w 2021 r. – 10, w 2022 r. – 22 i w 2023 r. – 28 osób, natomiast dla osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo równoważnym wynosiła odpowiednio: 3, 3, 2 i 6 osób. Liczba godzin wsparcia obejmowała: w 2020 r. – 1224 godziny, w 2021 r. – 2916 godzin, w 2022 r. – 2920 godzin i w 2023 r. – 5270 godzin;
- łączna kwota zwrotu niewykorzystanych przez gminy/powiaty środków na realizację zadania wynosiła: 1960,6 tys. zł, w tym w 2020 r. – 33,1 tys. zł, w 2021 r. – 556,7 tys. zł, w 2022 r. – 689,3 tys. zł i w 2023 r. – 681,5 tys. zł. W jednym przypadku na 15 zbadanych środki finansowe zostały w całości wydatkowane, w trzech przypadkach umowy są w trakcie realizacji¹⁶. W pozostałych przypadkach przyczyny niepełnej realizacji umów, tj. nieosiągnięcia zadeklarowanych celów Programu w zakresie poziomu wykonanych godzin wsparcia oraz zakładanego poziomu wydatków zostały wskazane w drugim akapicie pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- w badanym okresie przeprowadzono jedną kontrolę dotyczącą realizacji umowy pomiędzy LUW, a uczestnikiem Programu¹⁷, co zostało szczegółowo opisane w pkt. 2.2, lit. c wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 29-30, 33,38, tom III str. 312-325, tom IV str. 1-3)

2.2. Nadzór, kontrola i koordynacja Programu

- a) nadzór nad realizacją zadań wynikających z Programu oraz prawidłowości wydatkowania środków odbywał się m.in. poprzez: analizę przekazanych zestawień oraz składanych przez realizatorów sprawozdań rocznych i końcowych, analizę list obecności uczestników na pobycie dziennym i całodobowym, co umożliwiała ocenę, ile osób skorzystało z Programu, jaka była frekwencja uczestników oraz wysokości należnej kwoty z Funduszu Solidarnościowego;
- b) w okresie objętym kontrolą, do LUW nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji Programu;
- c) w latach 2021-2022 LUW nie prowadził kontroli planowych realizacji Programu. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej nie zaplanowano kontroli z powodu trwającej epidemii COVID-19 i konieczności zachowania wzmoczonych rygorów sanitarnych. Jednakże obowiązek kontroli realizacji zadania Wojewoda wypełniał korzystając z zapisu § 6 umowy z gminą/powiatem, w myśl którego *nadzór i kontrola wykonania Zadania będzie realizowana również poprzez analizę sprawozdania i rozliczenia z realizacji Programu oraz że gmina/powiat jest zobowiązany do przekładania na żądanie Wojewody w wyznaczonym terminie szczegółowych informacji i wyjaśnień, dotyczących realizowanego Zadania.*

Na 2023 r. zaplanowano i przeprowadzono jedną kontrolę w COM Jaszczów w zakresie: „Ocena prawidłowości realizowanego zadania w ramach Programu MRPiPS :Centra opiekuńczo-mieszkalne” – edycja 2019 – Moduł II funkcjonowanie Centrum”.

W wyniku kontroli sformułowano następujące zalecenia pokontrolne:

- zawieranie w umowach z wykonawcą/dostawcą/usługodawcą lub innym podmiotem, który będzie uczestniczył w realizacji zadania zapisów

¹⁶ Miasto Lublin, Miasto Zamość i Powiat Lubartów.

¹⁷ COM Jaszczów.

- umożliwiających Powiatowi sprawowanie kontroli nad prawidłowością wykonania zadania oraz zapisów zapewniających zapłatę przez wykonawcę zamawiającemu kar umownych niewykonanie i/lub nieterminowe wykonanie umowy, zastrzegając sobie prawo do potrącania przedmiotowych kar umownych z należnego wykonawcy wynagrodzenia/zapłaty;
- zatrudnienie w Centrum osób spełniających wymagania kwalifikacyjne zgodne z Programem już w jego trakcie;
- d) w związku z realizacją Programu COM wpłynęło łącznie siedem zapytań w formie pisemnej. Zapytania obejmujące kwestie związane ze stosowaniem zapisów Programu (np. kwalifikowalności wydatków, możliwości realizacji Programu gminy w partnerstwie z fundacją, sposobu obliczania średniego kosztu pobytu w COM, możliwość zwiększenia zatrudnienia, wskazania podstaw prawnych do wydania zaświadczenia o zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego). Na wszystkie zadane pytania udzielono odpowiedzi w oparciu o stanowisko Ministerstwa w danej sprawie, o które występowano w przypadku powstania wątpliwości w interpretacji Programu. Ponadto w okresie realizacji Programu gminy/powiaty sygnalizowały o problemach i trudnościach dotyczących realizacji Modułu I. Najczęściej występujące problemy podczas prowadzonej inwestycji to: opóźnienia w terminowości realizowanego harmonogramu robót spowodowane przedłużającymi się procedurami wyboru wykonawcy, problemy z dostępnością materiałów budowlanych spowodowanych pandemią oraz wojną na Ukrainie, zwiększenie całkowitej wartości inwestycji po przeprowadzonym postępowaniu o udzielenia zamówienia publicznego i włączenie do finansowania środków własnych gminy/powiatu. Wszystkie ww. problemy które wymagały zgody Ministra były zgłaszane do MPiPS, a po uzyskaniu akceptacji zawierano stosowne aneksy do umów;
- e) Urząd monitorował przebieg realizacji Programu m.in. poprzez udzielanie jst wyjaśnień oraz przekazywanie wytycznych i zasad dotyczących realizacji Programu, informowanie Ministerstwa o występujących problemach, analizę sprawozdań składanych przez jst.

Starosta Łęczyński we wskazanym terminie 30 dni od daty przekazania wystąpienia pokontrolnego nie przekazał informacji o sposobie wykorzystania ww. uwag i wniosków.

(akta kontroli tom III str. 309-311, tom IV str. 1-4)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności LUW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda koordynował, a także sprawował bieżący nadzór nad realizacją Programu. Ponadto niezwłocznie reagował na sygnały z urzędów realizujących zadania dotyczące interpretacji warunków Programu lub występujących trudności. Sprawozdania były rzetelnie analizowane i weryfikowane. LUW terminowo przekazywał gminom/powiatom środki na realizację Programu, a także rzetelnie analizował i rozliczał przyznane środki po zakończeniu jego realizacji.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia terminowego zawierania umów z gminami i powiatami w ramach realizacji Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Lublin, dnia 28 sierpnia 2024 r.

Kontroler:
Lidia Olszak
Doradca ekonomiczny
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/