



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.002.01.2021

Ewa Leniart
Wojewoda Podkarpacki
ul. Grunwaldzka 15
35-959 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/044 – Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Leniart – Wojewoda Podkarpacki (dalej: Wojewoda) od 09 grudnia 2015 r. do dnia 11 lutego 2018 r. oraz od 13 stycznia 2020 r. do nadal. W okresie od 25 listopada 2019 r. do 12 stycznia 2020 r. funkcję pełniącą obowiązki Wojewody sprawowała Lucyna Podhalicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z udzielaniem i rozliczaniem dotacji zgodnie z zapisami Programu „Senior+” a także sprawowanie nadzoru i kontroli nad nim.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020. Dla realizacji celu kontroli wykorzystane zostaną także informacje i dokumenty sporządzone przed i 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 Rzeszowie
Kontroler	Karol Łęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/13/2021 z dnia 13 stycznia 2021 r.

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wojewody w zakresie realizacji zadań wynikających z Programu „Senior+” w latach 2018-2020.

Przydzielone w okresie objętym kontrolą środki budżetowe pozwoliły na zabezpieczenie wszystkich zgłoszonych, w sposób prawidłowy, potrzeb beneficjentów z Podkarpacia.

Wojewoda pozyskała środki z obsługi technicznej programu, dzięki czemu pracownicy zajmujący się jego obsługą zyskali w trakcie szkolenia wiedzę o udzielaniu i rozliczaniu tego typu dotacji.

Wojewoda informowała o założeniach Programu w trakcie spotkań z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst), a także przy pomocy mediów oraz Internetu.

W sposób prawidłowy postępowała po ogłoszeniu konkursu przez Ministra, publikując informacje o nich na stronach internetowych urzędu wojewódzkiego z zachowaniem terminów oraz uwzględniając wymagany ich zakres.

Oceny złożonych przez beneficjentów ofert dokonywała powoływana do tego komisja opiniująca w skład, której wchodził pracownicy merytoryczni, eksperci ds. finansowych, inwestycji i zamówień publicznych oraz radca prawny.

Dokonując oceny formalnej w sposób prawidłowy odrzucono oferty, które nie spełniały warunków wynikających z programu i ogłoszeń o konkursach. Oferty, które pozytywnie przeszły część formalną rzetelnie oceniano pod względem merytorycznym.

Zdaniem NIK, z uwagi na konsekwencje przewidziane w Programie „Senior+”, okoliczność informowania oferenta o stwierdzonych błędach w ofercie oraz jego wezwanie do jej poprawy, winne być dokumentowane przez pracowników Urzędu w celach dowodowych, tak by znany był zakres oraz termin do udzielenia odpowiedzi.

W sposób właściwy postępowano po wyłonieniu ofert kwalifikujących się do wsparcia w ramach programu „Senior+” m. in. zamieszczano na stronie internetowej Urzędu wzory oświadczeń o przyjęciu dotacji oraz dochowywano wymaganych terminów do przekazania zestawienia ofert, ogłoszenia podziału dotacji, zamieszczenia wzoru umowy oraz do zawarcia umów.

Rozliczenie dotacji, poza brakiem egzekwowania od beneficjentów rozliczenia inwestycji, przebiegało w sposób prawidłowy. Sprawozdania z realizacji zadania składane przez uczestników programu zawierały pewne braki np. w liczbie placówek, którym udzielono dotacji na bieżącą działalność, jednak informacje takie Wojewoda pozyskiwała również z rocznych sprawozdań z realizacji Programu.

Kontrola NIK wykazała brak prowadzenia przez Wojewodę kontroli w zakresie realizacji zadań programu „Senior+”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Realizacja zadań związanych z udzielaniem dotacji w ramach Programu „Senior+”.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2018-2020 na realizację programu wieloletniego „Senior+” zaplanowano środki finansowe w kwocie 240 mln zł (po 80 mln zł w każdym roku)³. W odpowiedzi na ogłoszenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej:

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

³ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020. (poz. 1254).

Minister) o otwartych konkursach ofert w ramach Programu „Senior+” do Wojewody wpływały oferty jst, celem uzyskania wsparcia finansowego w tworzeniu placówek „Senior+”, w tym dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+” oraz na zapewnienie działania już istniejących tego typu miejsc. Po dokonaniu oceny złożonych ofert, Wojewoda przekazywała Ministrowi informację m.in. o zapotrzebowaniu na środki finansowe na realizację zadań w ramach „Programu Senior+”. Wysokość środków zapotrzebowanych przez jst w okresie objętym kontrolą wyniosła 17.169 tys. zł., tj. w 2018 r. w kwocie 5.610 tys. zł (moduł I - 4.441 tys. zł liczba ofert 21, moduł II - 1.169 tys. zł, liczba ofert 19), w 2019 r. w kwocie 5.616 tys. zł (moduł I - 3.720 tys. zł, liczba ofert 22, moduł II - 1.896 tys. zł liczba ofert 32) oraz w 2020 r. w kwocie 5.943 tys. zł (moduł I 3.072 tys. zł, liczba ofert 20, moduł II 2.871 tys. zł, liczba ofert 48)⁴. Województwo podkarpackie w okresie objętym kontrolą otrzymało na realizację programu kwotę 17.169 tys. zł, a po zmianach w wyniku rezygnacji niektórych jst z realizacji zadania kwotę 16.044 tys. zł (5.025 tys. zł w 2018 r., 5.226 tys. zł w 2019 r. oraz 5.793 tys. zł w 2020 r.). Pozwoliło to na zabezpieczenie wszystkich zgłoszonych potrzeb, bowiem na realizację programu „Senior+” w kontrolowanym okresie wydatkowano łącznie 13.951 tys. zł (w 2018 r. kwotę 3 807 tys. zł, w 2019 r. 4.945 tys. zł, a w 2020 5.199 tys. zł). Niepełne wykorzystanie środków finansowych zaplanowanych na realizację ofert wynikało:

- 2018 r. - rezygnacja czterech gmin⁵ z realizacji zadania, niższe niż planowano koszty utworzenia placówek (oszczędności przetargowe, niższa frekwencja),
- 2019 r. rezygnacja trzech gmin⁶ z realizacji zadania, jeden przypadek dotyczył wstrzymania płatności w związku z brakiem realizacji zadania, ponadto niższe niż zakładano koszty funkcjonowania,
- 2020 r. rezygnacja dwóch gmin⁷ z realizacji zadania, inne powody niepełnego wykorzystania dotacji to niższe niż planowano koszty utworzenia i funkcjonowania placówek (oszczędności przetargowe oraz w związku z Covid-19: czasowe zamknięcia i zawieszenia funkcjonowania placówek, zachorowania i kwarantanny personelu i podopiecznych, brak możliwości realizowania wielu działań z uwagi na ograniczenia epidemiczne, brak zachowania frekwencji lub frekwencja poniżej wymaganego limitu).

W 2019 r. Wojewoda wydatkowała kwotę 15,8 tys. zł na szkolenie dla osób realizujących zadania w ramach Programu „Senior +”, były to środki z obsługi technicznej pozyskane z rezerwy celowej przeznaczonej na finansowanie ww. programu⁸. Szkolenie 11 pracowników Urzędu, tj. wszystkich obsługujących ten Program, dotyczyło udzielania i rozliczania dotacji na zadania inwestycyjne dla jst w ramach Programu „Senior+”. W okresie objętym kontrolą brak było innych kosztów obsługi Programu, w tym z obsługi technicznej. Zadania związane z prowadzeniem spraw zawierania umów dotacji wpisano do zakresu zadań pracowników Urzędu.

Okres pandemii wpłynął na realizację zadań w ramach Programu „Senior+” zarówno w module 1 - rezygnacja z realizacji umów dwóch gmin⁹, jak i w module 2 - okresowe zawieszanie zajęć (przez Wojewodę i organy jst). Wojewoda wydała pięć

⁴ W kwotach nie uwzględniono ofert odrzuconych z powodu błędów formalnych (10 ofert w 2018 r. 6 ofert w 2019 r. oraz 3 w 2020 r.).

⁵ Rezygnacja Gmin: Hyżne, Kańczuga, Kołaczyce, Raniżów (moduł II).

⁶ Rezygnacja Gmin: Kołaczyce, Raniżów (w ramach modułu I) oraz Miasta Przemyśl (moduł II).

⁷ Gmina: Jodłowa, Brzozów (moduł I).

⁸ Wojewoda otrzymała środki z rezerwy celowej w kwocie 23 tys. zł. Powodem niższego niż zakładano wykonania wydatków była mniejsza liczba osób, które skorzystały ze szkolenia.

⁹ Za porozumieniem stron rozwiązano umowy z gminami Jodłowa i Brzozów.

poleceń zawieszających działalność wszystkich placówek „Senior+” na terenie Podkarpacia w okresie 12 marca – 24 maja 2020 r. oraz 22 polecenia dotyczące czasowego zawieszenia działalności konkretnych placówek.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że w związku z pandemią placówki „Senior+” dokonywały zmian w planowanych działaniach, dostosowując je do zaistniałej sytuacji, powyższe miało wpływ na koszty ich działalności. Wiele działań, jak spotkania w szerszym gronie, wyjazdy, nie mogły być realizowane, a część zajęć prowadzona była w sposób alternatywny poza placówką.

Spowodowało to zmniejszenie wydatków na realizację tego zadania, na dzień 22 marca 2021 r. placówki w module 2 zwróciły kwotę 39 tys. zł, jednak trudno jednoznacznie określić przyczynę zwrotu dotacji¹⁰.

(akta kontroli str. 68-83, 207-214, 215-240, 296-308, 374-378, 381-388, 425-431)

2. Wojewoda przed edycją 2018 programu „Senior+” zorganizowała spotkanie z przedstawicielami jst w trakcie, którego przedstawiała cele, założenia i korzyści wynikające z przystąpienia do tego programu¹¹. Ogłoszenia o naborach ofert w ramach Programu „Senior+” były zamieszczane na stronie internetowej Urzędu. Informacje mające zachęcić jst do udziału w tym programie, zamieszczano w lokalnych mediach¹². Wojewoda informowała o założeniach programu w wywiadach radiowych, na stronach internetowych¹³, w trakcie konferencji oraz podczas briefingów. Także w pismach¹⁴ kierowanych do wszystkich starostów, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów informowała m.in. o ogłoszonych w tym zakresie konkursach. Przed edycją 2020, w dniu 13 grudnia 2019 r. zawiadomienie o ogłoszeniu konkursu przekazano do wszystkich gmin drogą mailową. W lutym 2020 r. Wojewoda zorganizowała spotkanie pt. Międzypokoleniowy Dzień Aktywności¹⁵, w trakcie którego zaprezentowała działania dedykowane seniorom, w tym w ramach Programu „Senior+”.

W toku kontroli nie przedstawiano dokumentacji, z której wynikałoby, że działania inicjujące powstanie placówek „Senior+” były nakierowane do tych jednostek, na terenie, których nie funkcjonują tego typu miejsca.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że w kontrolowanym okresie Wojewoda nie podejmowała indywidualnych inicjatyw kierowanych do samorządów, na terenie, których nie funkcjonują żadne tego typu placówki. Działania w tym zakresie były ogólnodostępne dla wszystkich jst, przez co jej zdaniem były transparentne, szanujące samodzielną inicjatywę i samostanowienie samorządów terytorialnych.

Ponadto wyjaśniła, że Wojewoda przed ogłoszeniem pierwszego otwartego konkursu ofert, zorganizowała w 2015 r. konferencję dla władarzy samorządów terytorialnych, w celu przedstawienia założeń tego programu, zasad jego funkcjonowania oraz poinformowała o korzyściach z niego płynących.

(akta kontroli str. 68-83, 187, 206-212, 241-261, 374-378)

¹⁰ W związku z komunikatem MRiPS oraz ustawą z 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. 2020 poz. 1747) nie było zmian w zakresie wydatkowania środków w module 1 oraz brak było jednostek, które zgłosiły wydatki w module 1, jako wydatki niewygasające.

¹¹ Np. przed edycją 2018 Programu „Senior+” w urzędzie odbyło się spotkanie informacyjne skierowane do jst na temat programu i jego realizacji, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. <https://rzeczow.uw.gov.pl/aktualnosci/spotkanie-informacyjne-na-temat-programu-senior/>.

¹² Np. <https://radiovia.com.pl/aktualnosci/nowa-edycja-programu-senior>

¹³ <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/podkarpackie-samorzady-moga-aplikowac-o-dofinansowanie-w-programie-senior-plus,137549.html>

¹⁴ S-I.946.7.33.2018.IK z dnia 27 listopada 2018 r., S-I.946.5.24.2019.IK z dnia 16 grudnia 2019.

¹⁵ <https://rzeczow.uw.gov.pl/aktualnosci/miedzypokoleniowy-dzien-aktywnosci/>

3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda, po ogłoszeniu konkursu przez Ministra, zamieszczała informacje o nim na stronach internetowych urzędu wojewódzkiego. W latach 2018-2019 do zamieszczonych w ten sposób informacji o naborze ofert załącznikiem były ogłoszenia Ministra, które zawierały wykaz wymaganych dokumentów. W 2020 r. do informacji załączono link odsyłający do strony Ministerstwa, na której zamieszczono ogłoszenie o naborze ofert (brak załączników w informacji na stronie urzędu). W odniesieniu do edycji na 2019 r. w ramach Programu „Senior+” do wszystkich jst przekazano za pośrednictwem e-PUAP informację¹⁶ o ogłoszonym konkursie ofert, która zamierała m.in. zasady i terminy dotyczące składania ofert.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że informacja o programie docierała do jst poprzez zamieszczenie informacji o ogłoszeniu na stronie urzędu wojewódzkiego oraz Ministerstwa. Zazwyczaj, dodatkowo w celach informacyjnych rozsyłano pismo do wszystkich jst drogą e-PUAP.

Wyjaśniła także, że Wojewoda udzielała jst informacji o zasadach programu i warunkach konkursu z uwzględnieniem kwalifikowalności kosztów. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej najczęściej w tym zakresie komunikowano się drogą telefoniczną. Powyższe wynikało z zapisów ogłoszeń o konkursach, gdzie w celu uzyskania szczegółowych informacji m.in. o zasadach programu, Ministerstwo podało wykaz numerów telefonów do osób obsługujących ten program. Najczęściej pojawiające się problemy pracownicy urzędu przekazywali do Ministerstwa, m.in. na tej podstawie opracowano publikację pt. *„Najczęściej zadawane pytania i odpowiedzi”*, która zawierała wyjaśnienia problemów interpretacyjnych. Powyższe zamieszczano na stronie internetowej Ministerstwa. Wśród odpowiedzi z dnia 04 grudnia 2017 r. znalazła się informacja, że nie przewiduje się utworzenia katalogu kosztów kwalifikowanych, a wydatki takie mają być racjonalne i efektywne.

Wojewoda w okresie objętym kontrolą nie ogłaszała na stronach internetowych urzędu wojewódzkiego wzorów formularzy programu inwestycji oraz kalkulacji kosztów w układzie paragrafowym. Ogłoszenia o konkursie, edycji 2018, 2019 oraz 2020, zamieszczone na tej stronie zawierały linki przekierowujące do strony Ministerstwa, na której było ogłoszenie wraz ze wzorami załączników. W 2018 r. (w ramach edycji 2019) Wojewoda jednorazowo, z uwagi na liczne pytania ze strony jst, przedstawiła dodatkowy opis jak należy wypełnić poszczególne pola programu inwestycji. Ponadto Wojewoda nie określiła innych dokumentów, które powinny być dołączone do oferty.

(akta kontroli str. 37-67, 350-367, 368-373)

4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda rokrocznie wydawała zarządzenia¹⁷ w sprawie powołania komisji opiniującej oferty złożone w ramach ogłoszenia o otwartym konkursie ofert – w ramach Programu Wieloletniego „Senior +” (dalej: komisja). Komisja składała się z przewodniczącego, którym była Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Urzędu oraz dziewięciu członków¹⁸. Na potrzeby prac komisji nie opracowano regulaminu jej funkcjonowania.

¹⁶ Pismo nr S-I.946.7.33.2018.IK z dnia 27 listopada 2018 r.

¹⁷ Zarządzenie nr 5 /18 z dnia 11 stycznia 2018 r., Zarządzenie nr 26/19 z dnia 24 stycznia 2019 r., Zarządzenie nr 11/20 z dnia 21 stycznia 2020 r.

¹⁸ M.in. radca prawny w Wydziale Prawnym i Nadzoru PUW, ekspert w Oddziale Inwestycji i Zamówień Publicznych w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym, kierownik Oddziału Koordynacji Finansowania Inwestycji w Wydziale Finansów i Budżetu, Z-ca Kierownika Oddziału Nadzoru w Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej PUW oraz inspektorzy wojewódzcy.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że dochodziło do częstych spotkań zespołu, także przy współudziale ekspertów powołanych do komisji oceniającej, których celem było omówienie sposobu oceny ofert oraz przyjęcia jednolitego sposobu postępowania. Uzgodnień z nich z żaden sposób nie dokumentowano.

Realizację zadań w ramach Programu „Senior +” przydzielono pracownikom merytorycznym, którzy wykonywali zadania kontrolno-nadzorcze w obszarze polityki społecznej, zazwyczaj z wykształceniem socjologicznym i pedagogicznym. W zakresie budowanym, finansowym oraz inwestycyjnym do oceny ofert wykorzystywano wiedzę członków komisji zatrudnionych w Urzędzie w osobach: radcy prawnego, eksperta w Oddziale Inwestycji i Zamówień Publicznych, kierownika Oddziału Koordynacji Finansowania Inwestycji.

W okresie objętym kontrolą pracownicy realizujący zadania z Programu „Senior +” uczestniczyli w szkoleniu pt. „*Udzielenie i rozliczanie dotacji na zadania inwestycyjne dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach Programu Wieloletniego Senior+*”¹⁹.

Nadzór oraz koordynację całości prac związanych z Programem „Senior +”, w tym nad pracami zespołu opiniującego oferty, Wojewoda powierzyła Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej. W okresie objętym kontrolą nie było skarg kwestionujących obiektywizm członków zespołu.

Z posiedzeń komisji opiniującej oferty sporządzono protokoły²⁰, które m. in. zawierały informację o łącznej liczbie ocenionych ofert, w tym rozpatrzonych pozytywnie, a także odrzuconych. Protokoły z posiedzeń tej komisji zostały podpisane przez wszystkich członków opiniujących oferty. Do złożonych ofert członkowie komisji sporządzali formularze kart oceny, które zawierały syntetyczną informację o spełnianiu przez oferty kryteriów formalnych i/lub merytorycznych. Do każdego ww. protokołu załączono deklaracje bezstronności złożone przez wszystkich członków komisji.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda określiła jednakowy dla wszystkich oferentów tryb dokonywania poprawek i wyjaśnień, który określał rodzaj i zakres uchybień, jakie mogły być poprawiane. Informacje w tym zakresie zamieszczano na stronie internetowej Urzędu w formie załączników do ogłoszenia o naborze ofert w ramach Programu „Senior +”²¹.

(akta kontroli str. 84-90, 91-113, 200-205, 350-358, 504-534, 559)

W wyniku analizy wybranych 15 odrzuconych ze względów formalnych ofert²² ustalono, że najczęściej przyczyną wykluczenia był brak kompletności oferty (dotyczyło to 12 przypadków), inne kryteria formalne, które powodowały odrzucenie ofert to np.: złożenie ich po terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie (jeden przypadek) oraz brak wymaganego formularza lub podpisu osób uprawnionych²³ (po dwa przypadki). Oferty te zostały odrzucone bez możliwości ich uzupełniania/poprawy. Wojewoda poza kryteriami określonymi w ogłoszeniu o konkursie nie brała pod uwagę innych wymagań do oceny formalnej, co znalazło

¹⁹ Szkolenie odbyło się w dniach 27 – 28 maja 2019 r. w którym uczestniczyło 11 pracowników realizujących obowiązki związane w Programem „Senior +” (osiem osób z komisji opiniującej oferty), wykonawca Instytut Rachunkowości i Podatków sp. z o.o.

²⁰ S-I.946.7.2.2017.IK z dnia 23 stycznia 2018 r., S-I.946.7.14.2018.MCK z dnia 6 kwietnia 2018 r., S-I.946.7.20.2018.MCK z dnia 27 czerwca 2018 r., S-I.946.5.2.2019.JCW z dnia 24 stycznia 2019 r., S-I.946.5.16.2019.JCW z dnia 18 kwietnia 2019 r., S-I.946.2.6.2020.IK z dnia 27 stycznia 2020 r., S-I.946.2.33.2020.IK z dnia 9 czerwca 2018 r.

²¹ <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/ruszyl-senior-2018/>, <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/nabor-ofert-w-ramach-programu-senior/>, <https://rzeszow.uw.gov.pl/wp-content/uploads/2019/12/Tryb-dokonywania-poprawek-i-wyjasnien-Senior-1.pdf>

²² Analizą objęto siedem ofert z 2018 r., pięć z 2019 r. oraz trzy z 2020 r.

²³ Brak podpisu był jednym z kilku uchybień.

odzwierciedlenie w zapisach *trybu dokonywania poprawek i wyjaśnień* w każdej edycji programu „Senior+” w latach 2018 - 2020²⁴.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda w wymaganym terminie zamieszczała na stronie internetowej urzędu wojewódzkiego wykaz ofert odrzuconych ze względów formalnych wraz z informacją o jej przyczynach²⁵.

W wyniku analizy 16²⁶ złożonych przez jst w ramach modułu 1 ofert ustalono, że spełniały one wymagania formalne, oceny ofert dokonywano według wzoru kart załączonych do ogłoszenia o konkursie. W module 1 stosowano cztery kryteria merytoryczne, które wynikały z ramowej karty oceny oferty załączonej do ogłoszenia o konkursie, tj. racjonalność kalkulacji kosztów zadania, szczegółowość oferty i opisu poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania, standard placówki ponad określone w Programie minimum, zasoby rzeczowe i kadrowe. Kryteria te były jednolite dla wszystkich oferentów. Zasady i kryteria oceny merytorycznej i formalnej stanowiły jedyną podstawę udzielenia dotacji. Wyboru ofert dokonano zgodnie z kryteriami wskazanymi w Programie i ogłoszeniu o konkursie. Analiza wybranej próby ofert wykazała, że dwóm z nich przyznano siedem punktów (oferty te otrzymały zero punktów za standard placówki ponad określone w programie minimum, np. pomieszczenia w sutenerach budynku), w sześciu przypadkach przyznano łącznie maksymalną liczbę punktów (10) uwzględniając w ww. kryterium np. dogodną lokalizację, dodatkowe pomieszczenia, w tym przeznaczone do zajęć sportowo-rekreacyjnych oraz fizjoterapii. Uzasadnienia przyznanej punktacji zawierały opis odnośnie racjonalności kalkulacji kosztów, a także wskazywały na adekwatne do zaplanowanych działań zasoby rzeczowe i kadrowe. Najwyższą liczbę punktów przyznawano w przypadku, gdy oferta zawierała szczegółowy opis działań.

W wyniku analizy złożonych przez jst ofert (dot. modułu 1) ustalono, że w 11 przypadkach można było określić planowany koszt jednostkowy usług/produktów. W przypadku czterech ofert składano korekty z uwagi na zbyt ogólny opis planowanego rodzaju kosztu. W zakresie rodzaju kosztów poniesionych, sprawozdania (składane po zakończeniu zadania) zawierały informacje analogiczne jak w ofercie. Dodatkowo w sprawozdaniu zamieszczano zestawienie faktur, które równocześnie stanowiły załącznik do sprawozdania.

Pomimo wezwania nie przedstawiono dokumentów, odpowiadających na pytanie, w jaki sposób analizowano, czy zaproponowana w ofercie cena odpowiadała cenie rynkowej.

Stwierdzono, że w jednym przypadku (z grupy analizowanych), oferta na etapie oceny uzyskała maksymalną liczbę punktów. Po podpisaniu umowy przez Wojewodę i przekazaniu jej w tym samym celu beneficjentowi, ten odesłał ją bez podpisu, tłumacząc to brakiem chętnych do wykonania usług budowlanych po cenach, jakie zawarto w ogłoszeniu²⁷.

²⁴ Pkt 5 Trybu dokonywania poprawek i wyjaśnień stanowił, że zgodnie z pkt. IV.7 konkursu rozpatrywane pod względem merytorycznym będą jedynie oferty spełniające wymagane kryteria formalne. Oferty, które nie spełnią wymogów formalnych, pozostaną bez rozpatrzenia merytorycznego.

²⁵ Edycja 2018 wykaz zamieszczono w dniu 23 stycznia 2018 r. - <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/ruszyl-senior-2018/>, nabór drugi w dniu 6 kwietnia 2018 r. <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/senior-dodatkowy-nabor-ofert/>, edycja 2019 wykaz zamieszczono w dniu 24 stycznia 2019 r. - <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/senior-rozstrzygniecie-konkursu/>, edycja 2020 wykaz zamieszczono w dniu 28 stycznia 2020 r. <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/informacja-dot-otwartego-konkursu-ofert-w-ramach-programu-wieloletniego-senior-edycja-2020-r/>.

²⁶ Próba ofert objęta badaniem także w punkcie 5 i 6 niniejszego wystąpienia.

²⁷ Dotyczy umowy nr 26 Senior+/M1/2018 z dnia 2 lipca 2018 r., pismo informujące o rezygnacji nr RMF-II.041.05.2018 (data wpływu do PUW w dniu 13 lipca 2018 r.).

W module 1 planowane przez gminy wydatki były zgodne z warunkami wynikającymi z ogłoszeń o konkursie (kwalifikowalne), a oferty beneficjentów zapewniały rozwój infrastruktury dla osób starszych.

W wyniku analizy 12²⁸ złożonych przez jst w ramach modułu 2 ofert ustalono, że spełniały one wymagania formalne, oceny ofert dokonano według wzoru kart załączonych do ogłoszeń o konkursach. Analiza ofert trzech gmin, tj. Radomyśl nad Sanem, Gać i Radymno wykazała, że zapewniły one, jako przewidywane źródło finansowania zadania publicznego środki własne odpowiednio na poziomie 56,67%, 58,25%, 40,77%, brakująca do 60% część miała pochodzić z wpłat i opłat adresatów zadania publicznego (seniorów). Zgodnie zapisami Programu „Senior+” jako kryteria formalne oceny ofert wskazano zapewnienie wymaganego finansowego wkładu własnego beneficjentów, minimum 60% wartości dla zadań realizowanych w ramach modułu 2 ((rozdział V 9. 5) Programu).

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2021 r., poz. 38) źródłami dochodów własnych gminy są m. in. wpłaty z opłat, a placówki „Senior+” na gruncie przepisów o pomocy społecznej są ośrodkami wsparcia. Dlatego opłaty pochodzące od uczestników zajęć należało zaliczyć do źródeł dochodów własnych gminy. Taki sposób zaliczenia opłat od uczestników wymuszał także program do rozliczania sprawozdań, który pozwalał zaliczyć je tylko po stronie wkładu własnego gminy. Natomiast dopiero w 2021 r. wprost wskazano w ofercie, że wpłaty i opłaty od uczestników można wliczać do środków własnych.

W module 2 programu „Senior+” ogłoszenia o konkursie nie określały formularza dla oceny merytorycznej ofert. Takiego wzoru formularza nie zdefiniowano także w urzędzie. W analizowanych przypadkach nie stwierdzono, aby wyboru ofert dokonano niezgodnie z kryteriami wskazanymi w programie lub ogłoszeniach o konkursach, a także by stosowano różne kryteria wobec oferentów.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że nie opracowano procedury wewnętrznej odnośnie dokumentowania analiz oceny ofert modułu 2, nie tworzono na tą okoliczność żadnego dokumentu. Członkowie komisji przy dokonywaniu oceny ofert w tym module kierowali się obowiązującymi zasadami wynikającymi zarówno z programu jak i ogłoszeń o konkursach. Dokonując oceny merytorycznej kierowali się kwalifikowalnością kosztów, a także analizowali czy dany wydatek był niezbędny do realizacji zadania.

W ramach modułu 2 ustalono, że w siedmiu przypadkach można było określić planowany koszt jednostkowy usług/produktów. W zakresie rodzaju kosztów poniesionych, sprawozdania zawierały informacje analogiczne jak w ofercie. Dodatkowo w sprawozdaniu zamieszczano zestawienie faktur. W kontroli nie przedstawiono dokumentów, odpowiadających na pytanie, w jaki sposób analizowano czy zaproponowana w ofercie cena odpowiadała cenie rynkowej. Analizowane w module 2 planowane koszty zgodnie z wymogami ogłoszeń o konkursie były kwalifikowalne i wiązały się z bieżącym utrzymaniem placówek.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że jst w różny sposób prezentowały dane w składanych ofertach (w module 1 i 2), w tym odnośnie planowanych zakupów. Program „Senior+” nie narzucał ściśle określonej szczegółowości kalkulacji we wnioskach. Po weryfikacji złożonych ofert pracownicy urzędu telefonicznie kontaktowali się z przedstawicielami gmin celem wezwania ich do korekty złożonych wniosków. Gminy uszczegóławiały swoje kalkulacje pod kątem

²⁸ Próba ofert objęta badaniem także w punkcie 5 i 6 niniejszego wystąpienia.

zakupu wyposażenia dla poszczególnych pomieszczeń, czy zakupu określonej kategorii wyposażenia, wymieniając z nazwy, jakie elementy wchodziły w zakres danej kategorii, określając wszystko jako „komplet”. Po dokonaniu korekty, sposób prezentacji danych zawartych we wnioskach uznano, jako prawidłowy. Odnośnie usług budowlanych wyjaśniła, że analiza kalkulacji kosztów w ofercie przedłożonej przez beneficjentów była każdorazowo dokonywana przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane, która wchodziła w skład komisji opiniującej.

Ponadto wyjaśniła, że w kontrolowanym okresie nie było przypadków zastrzeżeń, co do rozstrzygnięć na wyniki prac komisji oceniającej oferty.

Nalozony przez Wojewodę w latach 2018-2020 tryb dokonywania poprawek i wyjaśnień w punkcie siódmym stanowił, że wezwanie oferenta do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia lub poprawy oferty następował telefonicznie lub drogą e-mailową. W Programie „Senior+” zawarto zapis, że w przypadku stwierdzenia błędów w ofercie, Wojewoda informuje oferenta o błędach i wzywa do poprawienia oferty w terminie nie dłuższym niż 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania wezwania pod rygorem odrzucenia oferty.

W kontroli nie przedłożono wydruków e-maili potwierdzających wezwania oferentów do poprawienia błędów. W badanej próbie nie stwierdzono, aby do skorygowanej oferty, beneficjent składał jej kolejną korektę. Pozostały opis w tym zakresie zawarto w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 68-83, 114-186, 200-205, 379-388, 432-460, 468-474, 479-481, 548-551, 553, 555, 557-558)

5. W 2018 r. w ramach programu „Senior+” zawarto łącznie 39 umów (19 - moduł 1, 20 – moduł 2), w tym do ośmiu z nich zawarto aneksy (pięć – moduł 1, trzy – moduł 2), rozwiązano umowy z pięcioma gminami, a dwie zrezygnowały z dotacji²⁹ (przed zawarciem umowy). W kolejnym roku zawarto 53 umowy o udzielenie dotacji (22 – moduł 1, 31 - moduł 2), z których 11 aneksowano, (sześć – moduł 1, pięć – moduł 2), cztery gminy zrezygnowały z realizacji umowy³⁰. W 2020 r. zawarto 68 umów (20 – moduł 1, 48 – moduł 2), do prawie połowy z nich zawarto aneksy (33 umowy, z czego siedem w module 1 i 26 w module 2), z realizacji zadania za porozumieniem stron zrezygnowały dwie gminy³¹.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda, po dokonaniu oceny ofert, przekazywała do Departamentu Polityki Senioralnej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zestawienia ofert zakwalifikowanych w module 1 oraz listy ofert zakwalifikowanych do Programu w przypadku modułu 2, w terminach wynikających z ogłoszeń o otwartych konkurach³².

Wojewoda zamieszczała na stronie internetowej Urzędu, wraz z informacją o wynikach, wzór oświadczenia o przyjęciu dotacji, najczęściej miało to miejsce dzień po ogłoszeniu wyników konkursu przez Ministerstwo (w 2018 r. oświadczenie zamieszczono w dniu ogłoszenia wyników, natomiast przy edycji 2019 załączono je do oferty ogłoszenia, podając wyniki zamieszczono link kierujący do strony z oświadczeniem). Ww. pozwalało jst na dochowanie terminu do złożenia oświadczeń o przyjęciu dotacji. Przy tej okazji zamieszczano również przypomnienie, że warunkiem niezbędnym do otrzymania dotacji jest dostarczenie

²⁹ Przed podpisaniem umowy z gminami: Kamień i Tarnobrzeg (moduł I) oraz za porozumieniem stron z gminami: Wiązownica, Kołaczyce, Kańczuga, Raniżów, Hyżne (moduł I).

³⁰ Za porozumieniem stron w ramach modułu I zrezygnowały gminy: Raniżów, Ostrów, Narol, Kołaczyce.

³¹ Gminy: Jodłowa i Brzozów.

³² Pisma Wojewody o numerach: S-I.946.9.7.4.2018.IK, S-I.946.9.7.13.2018.MKC, S-I.946.7.22.2018.MKC, S-I.946.5.4.2019.IK, S-I.946.5.17.2019.JCW, S-I.946.2.5.2020.IK, S-I.946.2.34.2020.IK.

w terminie 10 dni kalendarzowych od ogłoszenia wyników konkursu przez Ministra przedmiotowego oświadczenia, wskazując datę końcową do jego złożenia³³. Przy składaniu tych oświadczeń, Wojewoda nie żądała przedłożenia innych dodatkowych dokumentów. W badanej próbie nie stwierdzono przyznania dotacji niższej od wnioskowanej, dlatego nie żądano aktualizacji ofert.

Minister dokonywał wyboru ofert na podstawie oceny przeprowadzonej przez Wojewodę oraz przesłanych list ofert zakwalifikowanych do Programu „Senior+”, wskazując jednocześnie wysokość przyznanej dotacji w ramach modułu 2. Wojewoda dokonywała podziału dotacji zgodnie z wynikami otwartego konkursu ofert przedstawionymi przez Ministra.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda w wymaganym terminie, tj. pięciu dni od ogłoszenia podziału dotacji na województwa, zamieszczała na stronie internetowej Urzędu informacje o dokonaniu przez Ministra podziału dotacji (dotyczy modułu 2). Na stronie tej zamieszczano linki odsyłające do strony Ministerstwa, gdzie były zamieszczone szczegółowe wyniki konkursu.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że pracownicy zaangażowani w realizację Programu „Senior+”, każdorazowo informowali beneficjentów w rozmowach telefonicznych o zamieszczeniu wyników na stronie internetowej, kwocie przyznanej dotacji oraz konieczności złożenia oświadczenia o przyjęciu dotacji. Na okoliczność tą nie sporządzano żadnego dokumentu.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków zmniejszenia dotacji, tym samym do urzędu nie wpływały aktualizacje dokumentów z tym związane.

W badanej próbie do wszystkich ofert beneficjenci złożyli w wymaganym terminie oświadczenie o przyjęciu dotacji.

W terminie pięciu dni od zebrania oświadczeń o przyjęciu dotacji Wojewoda przesyłała do Ministerstwa informacje o podziale środków na rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej³⁴.

Na stronie internetowej Urzędu ogłaszano wzory umów o dotację z beneficjentem w terminach określonych w ogłoszeniach konkursowych (do 28 lutego 2018 r., 28 lutego 2019 r., 28 lutego 2020 r.)³⁵.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda zawarła umowy (dot. ofert objętych badaniem) z beneficjentami w terminie 15 dni kalendarzowych od decyzji wydanych przez Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa, które zwiększały dotacje celowe dla gmin przeznaczone na dofinansowanie zadań wynikających z programu „Senior+”³⁶.

Przekazywanie środków przyznanych w ramach modułu 1 programu „Senior+” uregulowano w umowach pomiędzy Wojewodą a jst i odbywało się ono na podstawie wniosków składanych przez gminy (do 15 grudnia danego roku), w terminie 14 dni od daty ich przedłożenia. Wypłata środków przez Wojewodę następowała w ustalonych terminach³⁷. W module 2 środki wypłacane były na podstawie harmonogramów przekazywania środków z dotacji złożonych przez jst.

(akta kontroli str. 215-240, 379-424, 468-474, 479-481,552)

³³ <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/ruszyl-senior-2018/>, <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/senior-wyniki-konkursu-edycja-2019/>, <https://rzeszow.uw.gov.pl/aktualnosci/senior-wyniki-otwartego-konkursu-ofert/>, <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/senior-wyniki/>, <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/senior-wyniki-2/>.

³⁴ Pisma nr: S-I.946.7.7.2018.IK z dnia 01.03.2018 r., S-I.946.7.16.2018.IK z dnia 02.05.2018 r., S-I.946.7.25.2018.IK z dnia 12.07.2018 r., S-I.946.5.12.2019.JCW z dnia 26.02.2019 r., S-I.946.5.19.2019.JCW z dnia 24.05.2019 r., S-I.946.2.10.2020.IK z dnia 18.03.2020 r., S-I.946.2.36.2020.IK z dnia 29.06.2020 r.

³⁵ 23 stycznia 2018 r. - <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/ruszyl-senior-2018/>, 13 lutego 2019 r. - <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/senior-wyniki-konkursu-edycja-2019/>, 28 stycznia 2020 r. - <https://rzeszow.uw.gov.pl/konkursy/informacja-dot-otwartego-konkursu-ofert-w-ramach-programu-wieloletniego-senior-edycja-2020-1/>.

³⁶ Pkt VI.2 Programu.

³⁷ W trzech przypadkach stwierdzono, że wniosek gmina złożyła po 15 grudnia danego roku, mimo to środki te wypłacono jst do końca tego roku.

W okresie objętym kontrolą 13 gmin zrezygnowało z uzyskanej dotacji (wszystkie w module 1). W 2018 r. cztery gminy zrezygnowały z uwagi na koszty, tj. brak ofert na realizację zadania lub oferty, które wpływały znacznie przewyższały zaplanowane na ten cel środki. W przypadku jednej gminy uzyskała ona środki na utworzenie dwóch placówek dla seniorów ze środków UE. Inne powody to rezygnacja po decyzji zapadłej na sesji rady gminy, czy brak możliwości wykonania zadania z uwagi na nierzetelnego wykonawcę. W 2019 r. dwie gminy zrezygnowały z powodów kadrowych, jedna z powodu rosnących kosztów realizacji zadania. W 2020 r. dwie gminy zrezygnowały z umowy z uwagi na panującą pandemię COVID-19.

Gmina Narol poinformowała, że nie zrezygnowała z udziału w programie „Senior+”, a była to decyzja Wojewody - rozwiązano umowę z dniem 31 grudnia 2019 r. Powodem było zakwestionowanie sposobu wydzielenia pomieszczeń w budynku Gminnego Ośrodka Kultury w Narolu na działalność klubu „Senior+”. W toku niniejszej kontroli ustalono, że decyzja Wojewody poprzedzona została przeprowadzonymi w tym zakresie oględzinami obiektu oraz wystąpieniem do Ministra o zajęcie stanowiska w zakresie wymogów dotyczących pomieszczeń dla klubu „Senior+”.

Na podstawie otrzymanych od jst odpowiedzi ustalono³⁸, że:

- cztery z nich decyzję o rezygnacji podjęło po zawarciu umowy o dofinansowanie (wyjątek gmina Narol),
- cztery nie ubiegało się o ponowną dotację do placówek „Senior+”,
- cztery pozytywnie oceniło realizację programu (w jednym przypadku brak było danych do oceny – gmina Hyżne),
- w przypadku jednej gminy (Brzozów) brak było na jej terenie placówek dla osób starszych,
- dwie poinformowały o funkcjonowaniu innych lokali z programu „Senior+”.

Trzy gminy przekazały informację o klubach seniora funkcjonujących w ramach Gminnych Ośrodków Kultury, a na terenie jednej z gmin istniał Środowiskowy Dom Pomocy Społecznej.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że każdego roku informowano Ministra o rezygnacji beneficjentów z realizacji tworzenia placówek w ramach programu „Senior+”. Na okoliczność potwierdzającą ww. przedłożono dwa pisma³⁹.

(akta kontroli str. 68-83, 309-349, 461-467, 540)

6. Z badanej próby ofert realizowanych w ramach Programu Senior+”, poza jednym przypadkiem, zadania zostały zrealizowane i rozliczone zgodnie z zawartymi umowami. Sprawozdania z wykonania dotowanych zadań zawierały zgodny z ofertami zakres realizacji rezultatów. Wyjątkiem była umowa⁴⁰ realizowana przez gminę Ostrów, która po otrzymaniu środków (polecenie przekazania środków z dnia 20 grudnia 2019 r.), złożyła w dniu 30 stycznia 2020 r. rezygnację z utworzenia klubu „Senior+” w miejscowości Ostrów. Powodem takiej decyzji były kwestie finansowe. Gmina wyjaśniła⁴¹, że ponowna analiza minimalnego zatrudnienia w placówce wykazała, że powstałyby zbyt wysokie koszty utrzymania w stosunku do utworzonej liczby miejsc dla seniorów. Wojewoda wezwał do zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem wraz z należnymi

³⁸ Skierowano pismo do pięciu losowo wybranych jst: Kańczuga, Hyżne, Narol, Jodłowa, Brzozów.

³⁹ S-I.946.7.35.2018.MCK z dnia 07 stycznia 2019 r., S-I.946.2.53.2020.UL z dnia 03 grudnia 2020 r.

⁴⁰ Zawarta w dniu 7 maja 2019 r. nr 18:Senior+M1/2019.

⁴¹ Pismo nr ROS.041.1.2019 z dnia 29 stycznia 2020 r.

odsetkami. Gmina Ostrów zwróciła kwotę dotacji w dniu 24 lutego 2020 r. wraz z odsetkami w kwocie 2,1 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą żaden z beneficjentów, który realizował zadanie inwestycyjne (budowlane) nie składał Wojewodzie rozliczenia takiej inwestycji. Szczegółowy opis w tym zakresie zawarto w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

W latach 2018-2020 beneficjenci objęci badaniem przekazali sprawozdania z wykonania zadania publicznego „Senior+” z tym, że pięciu z nich (moduł 1) przekazało je po upływie wymaganych 30 dni od zakończenia realizacji zadania, w module 2 wszystkie sprawozdania (12 badanych) były złożone w terminie.

Zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że w przypadku opóźnień w składaniu sprawozdań pracownicy Urzędu przypominali jst o powyższym obowiązku drogą telefoniczną.

Analiza sprawozdań z wykonania zadania publicznego w module 1 (pkt. 2 *opis realizacji zadania zgodnie z wytycznymi w części IX pkt 2 programu wieloletniego „Senior+”*) wykazała, że w sześciu przypadkach nie zawierały one informacji dotyczących liczby utworzonych w danym roku w ramach programu placówek dziennych domów oraz klubów, sześć z nich zawierało dane odnośnie liczby placówek, którym udzielono dotacji na działalność bieżącą, a cztery wskazywało liczbę seniorów objętych poszczególnymi rodzajami usług. W pozostałym zakresie wszystkie sprawozdania dotyczące modułu 1 uwzględniały wymagane dane.

Analiza sprawozdań w wykonania zadania publicznego w module 2 (pkt. 2 jak powyżej) wykazała, że we wszystkich sprawozdaniach brak było danych odnośnie liczby placówek, którym udzielono dotacji na działalność bieżącą. W pozostałym zakresie wszystkie sprawozdania zawierały wymagane informacje.

Roczne sprawozdania zawierały wymagane w tym zakresie informacje.

Zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że dane wymienione w pkt IX 2 Programu, gminy przekazują dwuetapowo, część z nich w sprawozdaniach z realizacji zadania oraz w sprawozdaniach rocznych z realizacji programu. Wojewoda nie wzywała do ich uzupełnienia, ponieważ ostatecznie dysponuje wszystkimi danymi z obu tych sprawozdań. Wyjaśniła, że dopuszczano tym samym na niepodanie przez gminy części informacji wymienionych w punkcie IX 2 przy okazji sprawozdań z realizacji zadania.

Zwrot niewykorzystanych środków następował w terminie do 15 dni od zakończenia realizacji umowy.

W badanej próbie Wojewoda w wymaganym terminie zatwierdzała rozliczenia udzielonych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, co odnotowywano w Generatorze Programu „Senior+”, ww. nie dokumentowano w inny dodatkowy sposób. Jst nie informowano o zatwierdzeniu sprawozdań, zgodnie z zapisami umów brak zgłoszenia przez Wojewodę uwag do sprawozdania, w terminie 30 dni od daty jego przedłożenia, oznaczało dla sprawozdającego, że zostało ono zatwierdzone.

Wojewoda monitorowała ciągłość realizacji zadań finansowanych z Programu „Senior+” poprzez analizę składanych jej przez beneficjentów sprawozdań z trwałości realizacji zadania oraz roczne sprawozdania zawierające informacje o ciągłości funkcjonowania placówek „Senior+” (brak rocznego sprawozdania za 2020 r.).

Zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że roczne sprawozdanie z realizacji programu za 2020 r. jest w trakcie opracowywania, termin jego przekazania do Ministerstwa przypada na dzień 15 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 68-83, 381-388, 432-438, 468-478, 538-539, 541-547, 554, 556,559)

7. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie prowadziła kontroli w zakresie realizacji zadań w ramach Programu „Senior+”. Opis w tym zakresie zawarto w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

W latach 2018-2020 nie wpływały do Urzędu skargi dotyczące realizacji kontrolowanego programu.

(akta kontroli str.68-83)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieudokumentowanie przez Wojewodę faktu informowania oferentów o zakresie stwierdzonych błędów w ofercie oraz wezwania do ich poprawienia.

Nałożony przez Wojewodę w latach 2018-2020 tryb dokonywania poprawek i wyjaśnień w punkcie siódmym stanowił, że wezwanie oferenta do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia lub poprawy oferty następowało telefonicznie lub drogą e-mailową. W Programie „Senior+” zawarto zapis, że w przypadku stwierdzenia błędów w ofercie, Wojewoda informuje oferenta o błędach i wzywa do poprawienia oferty w terminie nie dłuższym niż 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania wezwania pod rygorem odrzucenia oferty. (Rozdział V pkt 7 Programu).

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że oferentów wzywano do poprawy ofert telefonicznie lub drogą e-mailową, zgodnie z ustanowionym trybem. Termin na dokonanie korekty nie był dłuższy niż siedem dni. Często termin ten był krótszy, z uwagi na dużą ilość ofert do sprawdzenia w bardzo krótkim czasie. Z tego też powodu, gdy wezwanie następowało telefonicznie, na jego okoliczność nie sporządzano notatki służbowej.

W kontroli nie przedłożono wydruków e-mail potwierdzających wezwania oferentów do poprawienia błędów.

Zdaniem NIK okoliczność informowania oferenta o stwierdzonych błędach w ofercie oraz jego wezwanie do poprawy oferty winna być dokumentowana przez pracowników Urzędu w celach dowodowych, tak by znany był jego zakres oraz termin do udzielenia odpowiedzi, z uwagi na konsekwencje przewidziane w Programie Senior+”. Oferta może być poprawiona raz, w przypadku stwierdzenia błędów w poprawionej ofercie, oferent nie jest ponownie informowany o błędach i wzywany do poprawienia oferty, która podlega ocenie. Z kolei brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie skutkuje odrzuceniem oferty.

(akta kontroli str. 200-205, 379-388)

2. Brak egzekwowania przez Wojewodę obowiązku składania przez beneficjentów rozliczeń wymaganych w § 16 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴². Zgodnie z nim 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:

1) 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;

⁴² Dz. U. nr 238, poz. 1579.

- 2) analizę i uzasadnienie różnic między wielkościami, o których mowa w pkt 1;
- 3) opis ważniejszych działań, które inwestor podjął w celu usunięcia nieprawidłowości występujących w okresie realizacji *inwestycji*;
- 4) informację dotyczącą podatku od towarów i usług zapłaconego i zwróconego zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług.

W okresie objętym kontrolą ustalono, że na 16 badanych ofert w przypadku 11 do umowy załącznikiem był program inwestycji. Żaden z beneficjentów realizujących zadania inwestycyjne (budowlane) nie składał Wojewodzie rozliczenia w formie, o której mowa w ww. rozporządzeniu. Wojewoda nie wzywała do przedłożenia tych rozliczeń. Zapisy zawieranych umów w ramach Programu „Senior+” dodatkowo zobowiązywały samorządy do stosowania postanowień rozporządzenia w *sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że samorządy po zakończeniu realizacji zadań sporządzały i przedkładały Wojewodzie sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Zakres tych sprawozdań i ich szczegółowość pozwalały stwierdzić, że zawierały one informacje wymagane w ww. rozporządzeniu.

Zdaniem NIK Wojewoda winna była wzywać beneficjentów do realizacji obowiązku wynikającego z przywołanego powyżej rozporządzenia. Brak przedkładania tych sprawozdań przez gminy, pozbawiał Wojewodę narzędzia kontrolnego pozwalającego wychwycić ewentualnie występujące nieprawidłowości w rozliczeniach.

(akta kontroli str. 207-214, 432-438, 468-474)

3. Brak prowadzenia kontroli w zakresie realizacji zadań w ramach programu „Senior+”.

Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w *sprawie nadzoru i kontroli pomocy społecznej*⁴³, kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli. Uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. *zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020* objęto powstałe placówki systemem pomocy społecznej. Dlatego od 2017 r. tworzyły się nowe jednostki „Senior+” lub zmieniły swoje podstawy funkcjonowania już istniejące, które w 2018 r. zostały objęte nadzorem Wojewody.

Dlatego obowiązek przeprowadzenia kontroli, zgodnie z ww. rozporządzeniem przypadł nie później niż w 2020 r. i objął 34 placówki „Senior+”. W latach 2018-2020 w planie kontroli zewnętrznych Urzędu ujęto pięć placówek „Senior+” (przewidziane do kontroli w 2020 r.), kontrole te nie zostały przeprowadzone.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że brak przeprowadzania kontroli spowodowany był w głównej mierze niedostatkami kadrowymi. Problem ten był wielokrotnie zgłaszany Dyrektorowi Generalnemu PUW oraz MRiPS⁴⁴. Ministerstwo nie udzieliło odpowiedzi na pisma kierowane w tym zakresie.

Wyjaśniła także, że z roku na rok wojewodom przybywa nowych zadań do realizacji w obszarze pomocy społecznej, bez jednoczesnego przydzielania zasobów kadrowych czy finansowych. Obowiązek ustawowy stanowi, że w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej należy przeprowadzać kontrolę raz na trzy lata, przy standardzie jednego inspektora na 25 jednostek do kontroli, w Urzędzie obecnie na jednego inspektora przypada około 70 jednostek organizacyjnych

⁴³ Dz. U. z 2005 r., Nr 61, poz. 543.

⁴⁴ Pismo nr S-I.946.7.5.2018.AL z dnia 01 lutego 2018 r. (do Dyrektora Departamentu Polityki Senioralnej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, pismo nr S-I.941.15.2018.AD z dnia 13 listopada 2018 r. do Ministerstwa, pismo nr S-I.941.1.2020.ASz do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

pomocy społecznej. Ponadto wyjaśniła, że na każdym etapie realizacji postępowania konkursowego programu „Senior+”, np. przekazywania środków finansowych jst, akceptowania sprawozdań, były one na bieżąco sprawdzane przez pracowników. Poinformowała, że w grudniu 2020 r. dokonano oględzin obiektu w gminie Kamień, kolejne oględziny zaplanowano na 2021 r. (gminy: Chorkówka, Korczyna, Leżajsk, Miejsce Piastowe, Nowa Sarzyna, Tryńcza, Żyraków).

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej w trosce o bezpieczeństwo pracowników oraz uczestników placówek „Senior+”, w uwagi na pandemię COVID-19 zawiesiła przeprowadzanie kontroli w placówkach dla osób starszych, zatem ww. kontrole nie zostały przeprowadzone.

Zdaniem NIK pomimo niedostatków kadrowych, Wojewoda winna była realizować obowiązek wynikający z przepisów, a braki w tym zakresie nie powinny prowadzić do całkowitego odstąpienia od prowadzenia kontroli. Do czasu wybuchu pandemii plan kontroli urzędu nie przewidywał żadnych kontroli w placówkach „Senior+”. Przynajmniej częściowe realizowanie tego obowiązku dałoby informację czy standardy placówek były zachowane na właściwym poziomie.

(akta kontroli str. 68-83, 188-199, 262-263, 471-474, 482-503)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Dokumentowanie informowania oferentów o zakresie stwierdzonych błędów w ofercie oraz wezwania do ich poprawienia w wymaganym terminie.
2. Podejmowanie działań mających na celu realizację obowiązku składania przez beneficjentów rozliczeń wymaganych w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie *szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*.
3. Realizację zadań w zakresie kontroli programu oraz przestrzeganie przepisów dotyczących przeprowadzania kontroli.

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 Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Rzeszów, 25 maja 2021 r.

Kontroler
Karol Łęcki
główny specjalista k.p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/