



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA. 410.014.01.2023

Jarosław Wieczorek
Wojewoda Śląski
Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
ul. Jagiellońska 25
40-032 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/034 - Rozwój systemu opieki nad dziećmi do lat 3, w tym realizacja Programu „Maluch+”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach ¹ , ul. Jagiellońska 25, 40-032 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wieczorek, Wojewoda Śląski od 2015 r. ² (akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonanie zadań w ramach Programu „Maluch+”, nadzór i kontrola nad ich realizacją
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dokumenty, dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów związane z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	1. Dariusz Bienek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/83/2023 z 13 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dalej „Urząd” lub „ŚUW”.

² Dalej „Wojewoda”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Wojewoda prawidłowo wykonywał zadania w ramach *Resortowego Programu Rozwoju Instytucji Opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat – „Maluch+”⁵* – edycje 2020 i 2021, w tym sprawował skuteczny nadzór nad jego realizacją przez beneficjentów.

W obu edycjach Wojewoda udzielał informacji o zasadach i warunkach konkursów, zgodnie z postanowieniami Programu. Prowadził także działania promocyjno-informacyjne związane z Programem publikując na stronie internetowej ŚUW ogłoszenia o Programie i warunkach konkursów, a w 2021 zamieścił prezentacje przedstawiające zasady i wymogi udziału w edycji Programu z 2021 r. Wojewoda zapewnił prawidłowy i zgodny z wytycznymi Programu wybór ofert, dokonując ich właściwej oceny pod względem formalnym, kwalifikowalności kosztów i przeznaczenia dofinansowania, analizując przy tym zasadność, racjonalność i efektywność kosztów pośrednich. Beneficjenci wzywani byli do korekt, uzupełnień lub wyjaśnień do ofert, w oparciu o jednolity dla wszystkich tryb ich dokonywania. Zespół oceniający oferty posiadał przygotowanie i doświadczenie zawodowe zapewniające bezstronność i prawidłową merytoryczną ocenę ofert. Do dofinansowania zostali zakwalifikowani beneficjenci spełniający wymogi Programu.

W latach 2020-2022 Wojewoda przyznał łącznie 113 224 732,00 zł, z czego beneficjenci wykorzystali 60 692 306,21 zł, co stanowiło 53,6%.

Każdorazowo przed zawarciem umowy o dofinansowanie Wojewoda weryfikował oświadczenia beneficjentów o kompletności, poprawności i aktualności danych zawartych w „Rejestrze żłobków i klubów dziecięcych”⁶ lub w „Wykazie dziennych opiekunów”⁷. W przypadku rezygnacji beneficjentów z dofinansowania, Wojewoda w wyznaczonych terminach informował Ministra Rodziny i Polityki Społecznej⁸ o oszczędnościach i kwotach „uwolnionych” środków⁹. W latach 2020-2022 uwolnionych zostało łącznie 22 705 959,00 zł, z czego 10 131 139,00 zł w edycji Programu z 2020 r. i 12 574 820,00 zł w edycji z 2021 r.

W okresie objętym kontrolą, Wojewoda rzetelnie sprawował nadzór nad realizacją Programu m.in. przeprowadzając u beneficjentów kontrole w trakcie realizacji zadania inwestycyjnego, analizując załączane do wniosków o płatność faktury, weryfikując realizację przez beneficjentów obowiązku wpisu nowoutworzonych miejsc opieki do Rejestru lub Wykazu oraz monitorując, na podstawie złożonych sprawozdań, trwałość zadań zrealizowanych w ramach Programu.

W okresie objętym kontrolą, Wojewoda prowadził kontrole prawidłowości realizacji Programu przez beneficjentów, w tym zamieszczania przez nich informacji o otrzymanym w ramach Programu dofinansowaniu oraz skutecznie weryfikował realizację zaleceń pokontrolnych.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej „Program”.

⁶ Dalej „Rejestr”.

⁷ Dalej „Wykaz”.

⁸ Dalej: „Minister”.

⁹ Tzn. środków nieprzekazanych beneficjentom wskutek niepodpisania umowy dotacyjnej.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieopublikowaniu na stronie internetowej ŚUW w 2020 r. „Listy ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych”¹⁰ dla „modułu 2 i 4” Programu¹¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

Wykonanie zadań w ramach Programu „Maluch+”, a także nadzór i kontrola nad ich realizacją

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie Programu

1.1. Wojewoda Śląski współpracował z Ministrem przy opracowywaniu projektu Programu na lata 2020-2021 oraz *Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” na lata 2022-2029 r.*¹³. W ramach współpracy Wojewoda przekazywał swoje uwagi do projektu lub do istniejących rozwiązań instytucjonalnych dotyczących opieki nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁴. Odnośnie Programu z 2020 r. - zgłoszona uwaga ogólna co do systemu *Rejestru Żłobków* dotyczyła braku pola daty wpisu do rejestru zwiększonej liczby miejsc. W ocenie Dyrektora Wydziału Rozwoju i Współpracy Terytorialnej ŚUW¹⁵ „*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 przez Ministra. Dyrektor Wydziału RiWT zwróciła także uwagę na brak konsultacji z wojewodami projektu Programu z 2020 r. w zakresie Modułu 4 oraz Programu z 2021 r. Z kolei do Programu 2022-2029 Wojewoda zgłosił 49 szczegółowych uwag, z których uwzględniono 20.

Uwzględnione uwagi dotyczyły: doprecyzowania zapisów Programu 2022-2029, błędów logicznych, czytelności programu, wyeliminowania rozbieżności co do zasad tego Programu, jasnego wskazania jaki jest udział środków budżetu państwa w poszczególnych modułach ww. Programu, niejasności w zakresie obowiązku gromadzenia i przedstawiania dowodów księgowych, zapewnienia przejrzystości wydatkowania środków, rozbieżności w źródłach pochodzenia łącznego budżetu Programu 2022-2029, dostosowania do realiów rynkowych katalogu instytucji opieki, poinformowania wnioskodawcy/ostatecznego odbiorcy o fakcie wykluczenia z tego Programu, rozszerzenia „Katalog wykluczeń z Programu 2022-2029” o czyn z art. 271 Kodeksu karnego.

(akta kontroli str. 81-82, 92-113)

¹⁰ Dalej: „Lista ofert odrzuconych”.

¹¹ Program obejmował następujące moduły: 1 – dla jednostek samorządu terytorialnego, dotyczący utworzenia nowych miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennego opiekuna oraz zapewnienie ich funkcjonowania; 2 – dla jednostek samorządu terytorialnego, dotyczący zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki utworzonych przez te jednostki biorące udział we wcześniejszych edycjach Programu (w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki); 3 - dla podmiotów innych niż jednostki samorządu terytorialnego, dotyczący utworzenia nowych miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych oraz u dziennego opiekuna; 4 - dla podmiotów innych niż jednostki samorządu terytorialnego, dotyczący zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki, w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Dalej „Program 2022-2029”.

¹⁴ Pismo z 19 września 2019 r. oraz 2 grudnia 2022 r.

¹⁵ Dalej „Dyrektor Wydziału RiWT”.

1.2. Pytania potencjalnych oferentów związane z Programami kierowane były do ŚUW najczęściej telefonicznie¹⁶. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału RiWT, pytania dotyczyły w większości kwestii technicznych związanych z wypełnianiem ofert konkursowych wraz załącznikami¹⁷, terminów ogłoszeń wyników konkursów oraz przekazania dofinansowań. Dyrektor Wydziału RiWT dodała: „w związku z tym, że edycja Programu z 2020 r. początkowo nie obejmowała naboru do Modułu 4 oferty głównie kierowali pytania związane z możliwością ubiegania się o środki na bieżące funkcjonowanie. Z kolei w edycji Programu z 2021 r. wprowadzona była nowa konstrukcja oferty w Module 4, co wygenerowało liczne pytania dotyczące braku konieczności dołączania kosztorysu do oferty konkursowej”. Na podstawie przedstawionych odpowiedzi udzielonych mailowo, stwierdzono, że pracownicy Wydziału RiWT prawidłowo udzielali informacji o zasadach i warunkach konkursów ogłaszanych w ramach Programu „Maluch+”.

(akta kontroli str. 82-83, 114-137)

1.3. W okresie od 27 lipca 2020 r. (data ogłoszenia Programu na 2021 r.) do 7 września 2020 r. (rozpoczęcie naboru ofert) Wojewoda, ze względu na istniejącą sytuację epidemiologiczną w województwie śląskim, nie zorganizował spotkań informacyjnych w sprawie Programu. Minister został poinformowany o tym fakcie pismem z 6 sierpnia 2020 r.¹⁸. Jednocześnie na stronie internetowej Urzędu¹⁹ 19 sierpnia 2020 r. zostały zamieszczone interaktywne prezentacje z omówieniem zasad Programu (osobno dla jednostek samorządu terytorialnego²⁰ i podmiotów prywatnych). Ponadto pracownicy Urzędu telefonicznie i mailowo udzielali odpowiedzi na zadawane pytania (dane teleadresowe również zostały opublikowane na stronie internetowej Urzędu).

(akta kontroli str. 42-70)

1.4. Wojewoda prawidłowo i terminowo ogłosił wzory następujących dokumentów:

- oświadczenia o kompletności, poprawności i aktualności danych zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych oraz w wykazie dziennych opiekunów;
- umowy z beneficjentami²¹;
- kalkulacji kosztów, w którym uwzględniony został udział kosztów pośrednich w całości kosztów realizacji zadania, polegającego na tworzeniu miejsc opieki lub funkcjonowaniu miejsc opieki;
- oświadczenia osoby fizycznej (ubiegającej się o dofinansowanie w ramach modułu 3 i 4) o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych przez wojewodę w związku z uczestnictwem w Programie.

(akta kontroli str. 71-77, 976-983, 992-997, 1022-1044)

1.5. Na stronie internetowej Urzędu Wojewoda zamieścił w 2020 r. i 2021 r. informację o terminach przedstawienia przez oferentów programu inwestycji oraz

¹⁶ W ogłoszeniu o konkursach dla poszczególnych edycji podawane były bezpośrednie telefony kontaktowe do osób udzielających informacji w sprawie naboru.

¹⁷ Np.: - czy w przypadku oferty składanej dla instytucji opieki w kilku lokalizacjach należy składać dla każdej lokalizacji osobną ofertę, czy łącznie na wszystkie instytucje zlokalizowane w jednej gminie, w przypadku podmiotów innych niż jst; - czy składając ofertę trzeba mieć zarejestrowaną działalność gospodarczą; - gdzie znaleźć właściwy kod terytorialny gminy, w której będzie utworzona instytucja opieki; - jak wypełnić dokumenty wymagane do dołączenia do oferty konkursowej.

¹⁸ Sygn. RWIIB.805.3.1400.2020.

¹⁹ <https://www.katowice.uw.gov.pl/aktualnosci/program-maluch-2021-podstawowe-zasady-i-informacje-dotyczace-naboru>

²⁰ Dalej „jst”.

²¹ Opublikowane: 17 lutego i 23 marca 2020 r. oraz 17 grudnia 2020 r. i 9 lutego 2021 r. Daty publikacji były tożsame z datami wysłania do Ministerstwa Rozwoju i Polityki Społecznej pism z zapotrzebowaniem na środki z rezerwy celowej z rozbiorem na poszczególne rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej

konieczności przedłożenia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu, w którym będzie prowadzony żłobek, klub dziecięcy lub będzie sprawowana opieka przez dziennego opiekuna²².

(akta kontroli str. 29, 73)

2. Ocena ofert złożonych w ramach Programu

2.1. Do ŚUW w latach 2020-2023 wpłynęło łącznie 966 ofert konkursowych.

W edycji 2020 Programu wpłynęło 367 ofert na kwotę 37 445 955,00 zł²³, z czego:

- sześć w ramach modułu 1a na kwotę 4 032 883,00 zł;
- sześć w ramach modułu 1b na kwotę 6 800 000,00 zł;
- 41 w ramach modułu 2;
- 85 w ramach modułu 3 na kwotę 26 613 072,00 zł;
- 229 w ramach modułu 4.

W ramach „modułu 3” 11 ofert zostało odrzuconych bądź pozostawionych bez rozpatrzenia. Dodatkowo trzy oferty nie zostały rozpatrzone ze względu na rezygnację oferentów z dalszego udziału w Programie. Po końcowej korekcie²⁴ liczba ofert odrzuconych/pozostawionych bez rozpatrzenia w „module 3” wyniosła cztery. W ramach „modułu 4” trzy oferty zostały odrzucone bądź pozostawione bez rozpatrzenia. Po końcowej korekcie jedna oferta w „module 4” została wykazana jako odrzucona/pozostawiona bez rozpatrzenia. Ponadto, czterech oferentów złożyło rezygnację z udziału w konkursie w ramach „modułu 3”, a w ramach „modułu 4” dwóch oferentów zrezygnowało z udziału.

Do dofinansowania w ramach edycji 2020 Programu zakwalifikowano łącznie 356 ofert na łączną kwotę 35 520 055,00 zł²⁵, w poszczególnych modułach - 1a, 1b i 3 (odpowiednio na łączne kwoty): sześć ofert na kwotę 4 032 883,00 zł; sześć ofert na kwotę 6 800 000,00 zł; 77 ofert na kwotę 24 687 172,00 zł. Ponadto po rozstrzygnięciu konkursów w ramach modułów 2 i 4 przyznano dofinansowanie (odpowiednio na łączne kwoty): 41 podmiotom na kwotę 3 527 250,00 zł oraz 226 podmiotom na kwotę 14 809 105,00 zł.

(akta kontroli str. 148-151, 156-171, 185-187, 192-204, 429)

W edycji 2021 Programu wpłynęły 372 oferty na kwotę 47 120 072,00 zł²⁶, z czego:

- trzy w ramach modułu 1a na kwotę 2 409 000,00 zł;
- osiem w ramach modułu 1b na kwotę 5 367 200,00 zł;
- 49 w ramach modułu 2;
- 91 w ramach modułu 3 na kwotę 39 343 872,00 zł;
- 221 w ramach modułu 4.

²² W edycji z 2020 r. - <https://www.katowice.uw.gov.pl/wydzial/program-maluch/program-maluch-2020-konkurs> oraz w edycji z 2021 r. - <https://www.katowice.uw.gov.pl/aktualnosci/program-maluch-2021-ogloszenie-o-naborze>

²³ W sumowaniu nie uwzględniono kwoty, na jaką zostały złożone oferty w modułach 2 i 4, ponieważ kwota dofinansowania została określona dopiero na etapie rozstrzygnięcia konkursu.

²⁴ W związku z poleceniem Ministra o dopuszczenie do konkursu oraz dokonanie ponownej oceny ofert złożonych po terminie lub niekompletnych - pismo z dnia 3 stycznia 2020 r. znak DSR.V.72.1.1.2020.KK(9) oraz z 28 stycznia 2020 r. znak DSR-V.72.1.7.2020.MSI.

²⁵ We wskazanej kwocie nie uwzględniono wartości dofinansowania dla modułów 2 i 4.

²⁶ W sumowaniu nie uwzględniono kwoty, na jaką zostały złożone oferty w module 4, ponieważ kwota dofinansowania została określona dopiero na etapie rozstrzygnięcia konkursu.

W edycji 2021 Wojewoda odrzucił jedną ofertę w ramach „modułu 3”. Po końcowej korekcie²⁷ w ramach modułu 4 Wojewoda umożliwił dokonanie ponownej weryfikacji wszystkich trzech ofert złożonych po terminie, które zostały tym samym przywrócone do konkursu. Ponadto z udziału w konkursie zrezygnowało czterech oferentów w ramach „modułu 3” oraz dwóch w ramach „modułu 4”.

Do dofinansowania zakwalifikowano 365 ofert na łączną kwotę 45 448 072,00 zł²⁸, tj. w ramach modułów 1a, 1b i 3 (odpowiednio): trzy oferty na kwotę 2 409 000,00 zł, osiem ofert na kwotę 5 367 200,00 zł, i 86 ofert na kwotę 37 671 872,00 zł.

Ponadto po rozstrzygnięciu konkursów w ramach modułów 2 i 4 przyznano dofinansowania (odpowiednio): 49 pomiotom na kwotę 2 505 820,00 zł oraz 219 podmiotom na kwotę 10 029 610,00 zł.

(akta kontroli str. 173, 226-268, 429)

Kwoty ostatecznie przyznanych dofinansowań wyniosły: 53 891 310,00 zł w 2020 r. i 59 333 422,00 zł w 2021 r. Beneficjenci wykorzystali środki dofinansowania o łącznej wartości: 34 306 597,22 zł w 2020 r. (co stanowiło 63,66% wartości dofinansowania) i 26 385 708,99 zł w 2021 r. (44,47%).

(akta kontroli str. 171-174, 429)

W roku 2023 (do 30 czerwca) w ramach Programu 2022-2029 wpłynęło łącznie 227 ofert na kwotę 268 052 577,48 zł, z czego: 78 złożyły jednostki samorządu terytorialnego (na kwotę 167 841 988,68 zł), a 149 złożyły podmioty niepubliczne (na kwotę 100 210 588,80 zł). Do konkursu zakwalifikowane zostały wszystkie oferty złożone przez jednostki samorządu terytorialnego (na kwotę 167 841 988,68 zł) oraz 127 oferty złożone przez podmioty niepubliczne (na kwotę 69 519 266,60 zł).

(akta kontroli str. 429)

2.2. W celu dokonania ocen ofert, złożonych w ramach konkursów, Wojewoda powołał zespół oceniający²⁹. W ramach realizacji Programu edycja z 2020 i 2021 r. oferty oceniał Zespół powołany w 2011 r., którego skład ulegał zmianie³⁰ oraz został powiększony o 11 w 2020 r. i o 14 w 2021 r. dodatkowych osób do przeprowadzania ocen formalno-merytorycznych. Powiększenie składu Zespołu było spowodowane dużym zainteresowaniem Programem. W skład Zespołów w obu edycjach Programu wchodził pracownicy Wydziału RiWT. W 2023 r. dla Programu 2022-2029 został powołany nowy Zespół, w skład którego wchodziło 17 pracowników Wydziału RiWT³¹. Dla każdej edycji Programu opracowano regulamin pracy Zespołu. W każdej z trzech edycji Programu, objętej niniejszą kontrolą, wszystkie osoby powołane do Zespołu podpisały „Deklarację bezstronności i poufności” (załącznik do ww. regulaminu).

(akta kontroli str. 297-357)

2.3. Członkowie Zespołu, oceniającego oferty w okresie objętym kontrolą, posiadali wieloletnie doświadczenie³² oraz odpowiednie przygotowanie do dokonywania oceny

²⁷ W związku z poleceniem Ministra o dopuszczenie do konkursu oraz dokonanie ponownej oceny ofert złożonych po terminie lub niekompletnych (pismo z 22 grudnia 2020 r. znak DSR-V.27.33.2020.DM).

²⁸ We wskazanej kwocie nie uwzględniono wartości dofinansowania dla modułów 2 i 4.

²⁹ Zarządzenie nr 121/11 z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie powołania Zespołu Oceny Wniosków w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”, zmienione Zarządzeniem nr 69/14 Wojewody Śląskiego z dnia 11 marca 2014 r., a następnie Zarządzeniem nr 260/15 Wojewody Śląskiego z dnia 10 lipca 2015 r. Dalej „Zespół”.

³⁰ Zmiany Zespołu miały miejsce w 2014 r., 2016 r. i 2019 r. W 2020 r. i w 2021 r. liczba stałych członków Zespołu wynosiła cztery.

³¹ Zarządzenie Wojewody Śląskiego nr 37/23 z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie powołania Zespołu Oceny Wniosków w ramach Programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch +” 2022-2029.

³² Pracownicy Wydziału RiWT posiadali wiedzę i doświadczenie we wdrażaniu następujących programów i mechanizmów finansowych: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004 - 2006, Narodowy Program Przebudowy

ofert. Odnośnie bezstronności i merytorycznego przygotowania członków zespołów oceniających wnioski Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła: „pracownicy w trakcie zatrudnienia w Urzędzie stale podnosili swoje kwalifikacje oraz uzupełniali wiedzę i umiejętności poprzez uczestnictwo w licznych szkoleniach z zakresu prawa budowlanego, przepisów unijnych oraz krajowych regulacji wymaganych w prowadzeniu inwestycji (tj. zamówienia publiczne, prawo ochrony środowiska, inwestycje drogowe)”. Pracownicy Wydziału RiWT, którzy wchodzili w skład Zespołu w latach 2020-2023 (łącznie 20 osób), od 2007 r. wzięli udział w 333 szkoleniach związanych tematycznie z realizowanymi przez ww. Wydział programami dofinansowań przedsięwzięć oraz inwestycji.

W ramach nadzoru procesu naboru i kwalifikacji ofert Wojewoda zatwierdzał dla każdej edycji Programu: regulaminy pracy Zespołu wraz z załącznikami (w tym deklarację bezstronności oraz wzór list sprawdzających do oceny ofert), protokoły z oceny ofert, listy ofert zakwalifikowanych do dofinansowania oraz „Listy ofert odrzuconych”. W okresie objętym kontrolą do Wojewody nie wpłynęły skargi kwestionujące obiektywizm członków Zespołu.

(akta kontroli str. 83-84, 175, 179, 184-185, 192, 204, 208, 213, 225-226, 230-232, 239, 244, 249-251, 268-269, 274, 279-280, 305-356, 605-611)

2.4. Członkowie Zespołu, na podstawie „Kart oceny formalnej i merytorycznej”³³, indywidualnie kwalifikowali oferty bądź odrzucali je z dalszego udziału w konkursie. W przypadku pojawiających się problemów, jak również w celu zaakceptowania wyników dokonanych ocen odbywały się spotkania Zespołu, z których sporządzane były notatki³⁴. Po zakończeniu ocen sporządzano protokół, który następnie był przedstawiany Wojewodzie.

(akta kontroli str. 83-84, 149-151, 175-176, 185, 208-209, 226, 270-271, 312-324, 333-342, 350-356, 358-374, 376-394)

2.5. Zgodnie z pkt. 8.2 ppkt 2 Programu z 2020 oraz 2021 r. Wojewoda określił tryb dokonywania korekt ofert, uzupełnień lub wyjaśnień. Tryb ten został określony w regulaminie pracy Zespołu, osobno dla każdej edycji Programu. Regulamin określał zarówno tryb oceny ofert, jak i tryb korekt, który był wspólny dla wszystkich ofert złożonych na konkurs. Stanowił on, że w razie stwierdzenia w ofercie oraz w załącznikach do oferty braków formalnych, błędów lub niejasności, pracownicy Wydziału RiWT drogą mailową na adres poczty elektronicznej (podanej w ofercie konkursowej) informowali o nich oferenta i wzywali do korekty, uzupełnienia lub wyjaśnienia informacji zawartych w ofercie lub załącznikach. Wskazywali również sposób poprawy, uzupełnienia lub wyjaśnienia oraz termin ich złożenia. W wyniku przeprowadzonego szczegółowego badania 31 ofert złożonych w ramach edycji Programu z lat 2020-2021³⁵ stwierdzono, że powyższy tryb korygowania błędów był stosowany we wszystkich wymagających tego przypadkach.

Dróg Lokalnych, Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej, Rządowy Program na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa, Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa 2.0., Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, „Cyfrowa szkoła”, „Aktywna tablica”, „Pośłitek w domu i w szkole”, „Książki naszych marzeń”, „Radosna szkoła”, „Bezpieczna i przyjazna szkoła”, „Bezpieczna+” czy też zadania dofinansowane z rezerwy ogólnej budżetu państwa lub rezerwy celowej budżetu państwa na podstawie art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

³³ Zatwierdzanych przez Wojewodę w ramach Regulaminu pracy Zespołu.

³⁴ W okresie objętym kontrolą miało miejsce 18 posiedzeń Zespołu, w tym siedem w 2020 r., pięć w 2021 r. i sześć w 2023 r.

³⁵ Do badania wybrano losowo (metoda interwałowa) 15 ofert z edycji 2020 i 16 ofert z edycji 2021 (w tym dwie oferty jednego podmiotu objętego równoczesną kontrolą NIK). Badaniem objęto: po cztery oferty z „modułu 1a i 1b”, cztery oferty z „modułu 2”, osiem ofert z „modułu 3” (przy czym jedna oferta z 2021 r. dotyczyła dwóch inwestycji) i 10 ofert z „modułu 4”. Wartość wybranych ofert z „modułu 1 i 3” wynosiła łącznie 10 890 792,00 zł, w tym ofert z 2020 r. 5 445 192,00 zł („moduł 1 – 4 762 600 zł, „moduł 3” – 682 592 zł), a z 2021 r. 5 445 600,00 zł („moduł 1” – 3 787 600 zł, „moduł 3” – 1 658 000 zł).

W trzech przypadkach³⁶ na 31 poddanych szczegółowemu badaniu stwierdzono, że w wezwaniu do korekty oferty nie wskazano wymaganego terminu jej złożenia. Wyjaśniając powyższe Dyrektor Wydziału RiWT stwierdziła, że osoba, która przeprowadzała ocenę formalno-merytoryczną nie pracuje już w ŚUW (nabyła uprawnienia emerytalne), dlatego mimo próby odtworzenia korespondencji mailowej dotyczącej weryfikacji ofert nie udało się znaleźć wiadomości, w której zostałby wskazany termin, do którego należało złożyć korektę oferty. Dyrektor wskazała również, że w każdym z trzech badanych przypadków korekty ofert wpłynęły, zatem należy przyjąć, że uwagi do ofert zostały skutecznie przekazane i doręczone. Dodała, że wszystkie trzy wymienione oferty zostały ocenione i zakwalifikowane do wsparcia w ramach Programu.

(akta kontroli str. 307-309, 328-331, 431-433, 958)

W ramach realizacji Programu 2022-2029 szczegółowy tryb dokonywania korekt ofert (wniosków), uzupełnień lub wyjaśnień określony został w regulaminie pracy Zespołu z 2023 r. Tryb dokonywania korekty oferty obejmował:

- poinformowanie wnioskodawcy przez członka Zespołu o uwagach do wniosku oraz o terminie na ich usunięcie³⁷;
- możliwość złożenia przez wnioskodawcę maksymalnie trzech korekt wniosku, o czym miał być informowany w wezwaniu do pierwszej korekty;
- termin na dokonanie korekty wniosku wynoszący trzy dni robocze od dnia wysłania wezwania do wnioskodawcy, o czym każdy z korygujących miał być informowany w wezwaniu do korekty;
- sposób złożenia korekty³⁸.

(akta kontroli str. 347-348)

Na stronie internetowej Urzędu nie umieszczano informacji o trybie dokonywania korekt przez oferentów. Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie było takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 84)

2.6. W latach 2020-2021 Wojewoda pozostawił bez rozpatrzenia sześć ofert, które wpłynęły do Urzędu po terminie składania ofert określonym w ogłoszeniu o konkursie (w tym jedna w „module 4” w 2020 r. oraz jedna w „module 2” i cztery w „module 4” w 2021 r.). Wszystkie przypadki odrzucenia nieterminowo złożonych ofert były zasadne, natomiast w wyniku ponownej weryfikacji zostały przywrócone do dalszego procedowania w ramach konkursu.

(akta kontroli str. 149-151, 165, 170, 175-176, 184-185, 204-209, 225-226, 232-233, 249, 268-271, 279, 957-970)

2.7. Dla każdej edycji Programu objętej niniejszą kontrolą Wojewoda opracował wzór „Karty oceny Formalnej i Merytorycznej” oferty. Pod uwagę brano kwestie formalne (tj.: terminowość złożenia oferty, podpisanie przez odpowiednią osobę, wskazanie właściwych danych podmiotu oraz właściwości podmiotu zgodne z pkt. 3.1.1. Programu) oraz merytoryczne (tj. prawidłowość wyliczenia wnioskowanej kwoty, wysokość udziału własnego, dołączenie i prawidłowość wypełnienia kalkulacji

³⁶ Dotyczyło to następujących ofert z dnia: 6 stycznia 2020 r. oraz dwóch z 4 listopada 2020 r.

³⁷ W przypadku gminy: poprzez system Rejestr Żłobków oraz w korespondencji na adres e-mail osoby upoważnionej do złożenia wniosku, w przypadku powiatu, województwa i podmiotu innego niż jednostka samorządu terytorialnego: w korespondencji na adres e-mail osoby upoważnionej do złożenia wniosku.

³⁸ W przypadku gminy na formularzu za pośrednictwem Modułu 2 systemu Rejestr Żłobków, a w przypadku powiatu, województwa i podmiotu innego niż jednostka samorządu terytorialnego na formularzu za pośrednictwem portalu PIU Emp@tia, odczytywany w systemie „Rejestr Żłobków”.

kosztów oraz dołączenie wszystkich wymaganych oświadczeń). Kryteria określone w ww. Karcie były zgodne z postanowieniami Programów.

(akta kontroli str. 311-324, 332-342, 349-356)

W wyniku przeprowadzenia szczegółowego badania 31 losowo wybranych ofert stwierdzono, że dokonano prawidłowej oceny ofert pod względem: jej złożenia na właściwym formularzu, wypełnienia oferty w sposób kompletny, dołączenia do oferty załączników wymaganych przez właściwy urząd wojewódzki. Wojewoda dokonał prawidłowej oceny ofert pod względem kwalifikowalności kosztów i przeznaczenia dofinansowania. Wojewoda analizował zasadność, racjonalność i efektywność kosztów pośrednich wskazanych w ofercie, a w przypadku zadań dotyczących tworzenia miejsc, udział kosztów pośrednich nie przekraczał 15% kosztów realizacji zadania. W przypadku wystąpienia błędów, braków lub niejasności w ofercie Wojewoda wzywał do korekty oferty zgodnie z określonym przez siebie jednolitym trybem dokonywania korekt, uzupełnień lub wyjaśnień do oferty (co zostało opisane w pkt. 2.5. niniejszego wystąpienia). Oferty, które podlegały korektom, uzupełnieniom lub wyjaśnieniom zostały przez Wojewodę prawidłowo zakwalifikowane do dalszego postępowania konkursowego (tj. termin i zakres korekt był zgodny z wezwaniem, zaś korekty zostały dokonane wyłącznie przez oferenta lub osobę upoważnioną w ofercie).

Wobec braku uregulowania w edycji Programu z 2021 r. katalogu kosztów, na które może zostać przeznaczone dofinansowanie w przypadku modułu 4, Wojewoda, dokonując oceny ofert, przyjął jednolite zasady, wynikające bezpośrednio z pkt. 8.1. Programu. Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału RiWT oferty były oceniane pod względem: terminowości ich złożenia, wykorzystania właściwego formularza, kompletności wypełnienia oraz dołączenia wymaganych załączników. Dodała, że wszystkie wymagane wraz z ofertą w ramach modułu 4 załączniki zostały wskazane w ogłoszeniu Wojewody o naborze wniosków do Programu na rok 2021³⁹. Do oferty wymagane były następujące załączniki:

- umowa (porozumienie) współpracy z uczelnią – tylko w przypadku oferty dotyczącej uczelni, składanej przez podmiot współpracujący;
- umowa (porozumienie) współpracy z pracodawcą – tylko w przypadku oferty dotyczącej pracodawcy, składanej przez podmiot współpracujący;
- wyciąg z rejestru żłobków i klubów dziecięcych lub wykazu dziennych opiekunów (na dzień składania oferty) – tylko dla instytucji już funkcjonujących;
- w przypadku osób fizycznych - oświadczenie o zapoznaniu się z klauzulą informacyjną dot. ochrony danych osobowych w związku z uczestnictwem w Programie w 2021 r., zgoda na przetwarzanie danych osobowych oraz planowany cennik instytucji opieki na 2021 r.

Dyrektor stwierdziła również, że projekt Programu na 2021 r. nie był konsultowany z wojewodami. Minister w taki sposób opracował ww. Program, że w „module 4” nastąpiło odejście od analizy przeznaczenia dofinansowania, czyli przedstawiania kalkulacji kosztów zarówno na etapie składania oferty, zawierania umowy o dofinansowanie oraz rozliczenia dofinansowania. Wprowadzone przez Wojewodę zasady oceny ofert w ramach modułu 4 nie były one uzgadniane z Ministerstwem Rozwoju i Polityki Społecznej⁴⁰. Na podstawie badania sześciu odrzuconych ofert

³⁹ Ogłoszenie z 7 września 2020 r.

⁴⁰ Dalej „MRiPS”.

przez Wojewodę w ramach Programu z 2020 i 2021 roku stwierdzono, że niezakwalifikowanie ich do konkursu było uzasadnione⁴¹.

(akta kontroli str. 84, 431-435, 1092-1096)

2.8. W okresie objętym kontrolą wystąpiło 21 autokorekt ofert, z czego: 11 w edycji 2020, dwie w edycji 2021 i osiem w edycji 2022-2029.

(akta kontroli str. 85)

2.9. Prawidłowo sporządzone „Listy ofert odrzuconych” wraz z informacją o przyczynie odrzucenia lub pozostawienia bez rozpatrzenia zostały przekazane do MRiPS w terminach wskazanych w Programach⁴² oraz określonym przez Ministra.

(akta kontroli str. 152-153, 165, 170, 175-178, 184-185, 204-212, 225-229, 232-238, 249, 268-273, 279, 961-970)

2.10. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki braku akceptacji przez Ministra „List ofert odrzuconych”. W wyniku ponownych weryfikacji ofert⁴³ Wojewoda w 2020 r. uwzględnił osiem ofert wcześniej przez siebie odrzuconych i przywrócił je do dalszego postępowania konkursowego, odrzucił pięć ofert oraz sześć pozostawił bez rozpatrzenia z powodu złożenia przez oferenta rezygnacji. Z kolei w 2021 r. uwzględnił pięć ofert wcześniej przez siebie odrzuconych, a odrzucił jedną ofertę.

(akta kontroli str. 156, 165, 170, 175-178, 184-187, 204-212, 225, 232-238, 249, 268, 270-296, 1121)

2.11. Po akceptacji przez Ministra „Listy ofert odrzuconych” ŚUW w 2020 r. i 2021 r. zamieścił na swojej stronie internetowej ww. Listy wraz z informacją o przyczynie pozostawienia ofert bez rozpoznania lub jej odrzucenia⁴⁴. W 2020 r. na stronie Urzędu nie został opublikowany ww. Lista dla „modułu 2 i 4”, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 427)

2.12. W okresie objętym kontrolą Wojewoda dochował terminów wskazanych w Programach na przekazanie do MRiPS zestawień ofert zakwalifikowanych do dofinansowania⁴⁵.

(akta kontroli str. 148-156, 175-178, 185-187, 205-212, 226-229, 232-238, 270-273)

3. Umowy o dofinansowanie.

W latach 2020-2023 w ramach poszczególnych edycji Programu Wojewoda zawarł łącznie 555 umów o dofinansowanie (w tym: 238 w 2020 r. i 317 w 2021 r.),

⁴¹ W czterech przypadkach ofert z 2020 r. nie zostały złożone korekty, a w jednym przypadku podmiot został wykluczony (poprzez ujęcie przez Ministra na liście podmiotów wykluczonych) z udziału w Programie w 2019 r. Oferta z 2021 r. została odrzucona wskutek potwierdzonych podejrzeń co do faktycznego utworzenia 50 nowych miejsc opieki. Pracownicy Urzędu stwierdzili, że w danej lokalizacji na dzień składania oferty konkursowej funkcjonował żłobek, na tę samą liczbę miejsc, prowadzony przez inną osobę prawną, ale reprezentowaną przez tę samą osobę pełniącą funkcje zarządcze i decyzyjne w obu przedsiębiorstwach. Na dzień zakończenia niniejszej kontroli zostało utrzymane w mocy wykluczenie podmiotu z udziału w Programie edycji z 2021 r.

⁴² Listy zostały przesłane w następujących terminach: 19 grudnia 2019 r. „moduły 1-3” (11 ofert pozostało bez rozpatrzenia, w tym trzy z powodu złożenia rezygnacji oraz cztery odrzucone) i 24 stycznia 2020 r. „moduł 4” (trzy oferty bez rozpatrzenia, w tym dwie z powodu złożenia rezygnacji oraz dwie odrzucone) oraz 11 grudnia 2020 r. „moduły 2-4” (sześć ofert bez rozpatrzenia z powodu złożenia rezygnacji oraz cztery odrzucone).

⁴³ Pisma z MRiPS z prośbą o ponowną weryfikację z dnia: 3 i 28 stycznia 2020 r. oraz 22 grudnia 2020 r. Listy po ponownych weryfikacjach ofert zostały przesłane: 10 stycznia dla „modułów 1-3” i 31 stycznia 2020 r. „dla modułu 4” oraz 8 stycznia 2021 r.

⁴⁴ Dla modułu 1 i 3 edycji 2020: <https://www.katowice.uw.gov.pl/aktualnosci/maluch-wyniki-konkursu-na-rok-2020>. Dla edycji 2021: <https://www.katowice.uw.gov.pl/aktualnosci/ogloszenie-o-wynikach-konkursu-w-ramach-programu-maluch-2021>.

⁴⁵ Terminy te były tożsame z terminami przekazania „List ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych” (przyj. 39).

361 aneksów do ww. umów (w tym: 52 w 2020 r. i 309 w 2021 r.) oraz rozwiązano cztery umowy (wszystkie w 2021 r., po dwie w module 1 i 3).

(akta kontroli str.85-86, 138)

3.1. W latach 2020-2023 w ramach poszczególnych edycji Programu wystąpiły łącznie 82 przypadki niezłożenia oświadczeń o przyjęciu dotacji lub środków z Funduszu Pracy dla edycji Programu w 2020 i 2021 roku oraz oświadczeń o przyjęciu środków dofinansowania dla edycji Programu 2022-2029, z czego: 24 w edycji z 2020 r., 29 w edycji z 2021 r. i 29 w edycji 2022-2029.

W ramach edycji Programu z lat 2020-2021 wystąpiły łącznie 64 przypadki złożenia ww. oświadczeń po terminie z czego: 27 w edycji z 2020 r. i 37 w edycji z 2021 r.

Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła, że w edycjach Programu z 2020 i 2021 roku, w przypadku złożenia przez beneficjenta oświadczenia o przyjęciu dofinansowania „po terminie”, zastępca dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej w MRiPS przesyłał do Wojewody pisma⁴⁶, w których zalecono rozważenie pozytywnego rozpatrzenia takich oświadczeń oraz uwzględnienia ich w zapotrzebowaniu na środki z rezerwy celowej i Funduszu Pracy. W związku z powyższym w latach 2020-2021 Wojewoda nie wykluczył z Programu beneficjentów, którzy złożyli oświadczenia o przyjęciu środków „po terminie”.

Dyrektor Wydziału RiWT dodała, że w ramach edycji Programu 2022-2029, wskutek pisma podsekretarza stanu w MRiPS⁴⁷, został wydłużony termin na składanie oświadczeń o przyjęciu środków z 15 do 26 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 86, 139-147)

W wyniku przeprowadzonego szczegółowego badania 31 wybranych losowo umów⁴⁸ stwierdzono, że we wszystkich przypadkach po rozstrzygnięciu konkursu przez Ministra, beneficjenci, których oferty zostały umieszczone na liście ofert zakwalifikowanych do dofinansowania, dostarczyli do Urzędu oświadczenie o przyjęciu dotacji lub środków z Funduszu Pracy. Oświadczenia zostały złożone na właściwym formularzu, według wzorów stanowiących załączniki do Programów, odpowiednie dla danego modułu oraz w terminie 7 dni roboczych od ogłoszenia wyników.

(akta kontroli str. 138, 436-437, 450-453)

3.2. W edycjach Programu z 2020 oraz 2021 roku Wojewoda wraz z oświadczeniem o przyjęciu dotacji lub środków z Funduszu Pracy wymagał przedstawienia następujących dodatkowych dokumentów w zależności od modułu:

- Moduł 1 a i 1b: program inwestycji⁴⁹, dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu (w którym będzie prowadzony żłobek klub dziecięcy lub będzie sprawowana opieka przez dziennego opiekuna), oświadczenie o wyodrębnionym rachunku bankowym;
- Moduł 2: oświadczenie o wyodrębnionym rachunku bankowym;
- Moduł 3: program inwestycji⁵⁰, dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu (w którym będzie prowadzony żłobek, klub dziecięcy lub będzie sprawowana

⁴⁶ Kopie pism zastępcy dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej z 7 lutego 2020 r. znak: DSR-V.72.1.15.2020.DM dla edycji „Maluch+” 2020 oraz z 4 lutego 2021 r. znak: DSR-V.72.1.9.2021.WCh dla edycji Programu z 2021 r.

⁴⁷ Pismo z 19 maja 2023 r. znak: DSR-I.82.3.141.2023.AM

⁴⁸ O łącznej wartości 11 432 388,88 zł

⁴⁹ Dotyczyło wyłącznie beneficjentów wykonujących roboty budowlane, z wyjątkiem zadań obejmujących remont.

⁵⁰ Dotyczyło wyłącznie beneficjentów wykonujących roboty budowlane, z wyjątkiem zadań obejmujących remont.

opieka przez dziennego opiekuna), oświadczenie o wyodrębnionym rachunku bankowym, oświadczenie dotyczące przesłanek powodujących wykluczenie z listy podmiotów zakwalifikowanych do uzyskania dofinansowania;

- Moduł 4: oświadczenie o wyodrębnionym rachunku bankowym, oświadczenie dotyczące przesłanek powodujących wykluczenie z listy podmiotów zakwalifikowanych do uzyskania dofinansowania.

W edycji Programu 2022-2029 oświadczenie o przyjęciu dofinansowania składane było za pośrednictwem portalu PIU Emp@atia (podmioty inne niż jst) lub Rejestr Żłobków (jst). Dodatkowe dokumenty były przekazywane odrębnym trybem.

(akta kontroli str. 86-87)

3.3. W edycji Programu z 2020 r. w „module 4” wśród podmiotów składających ofertę była jedna uczelnia (Politechnika Częstochowska, dla klubu dziecięcego „Żaczek”). Z kolei w edycji Programu z 2021 r. w „module 4” wśród podmiotów składających ofertę były dwie uczelnie (Politechnika Częstochowska dla klubu dziecięcego „Żaczek” oraz Politechnika Śląska dla klubu dziecięcego „Kropka”). W żadnej z tych edycji Programu nie było pracodawców oraz podmiotów współpracujących (w tym i innych modułach). Obie ww. Politechniki dołączyły do składanych ofert regulaminy klubów dziecięcych⁵¹.

(akta kontroli str. 87, 192-203, 213-224, 251-267, 280-296, 454)

3.4. Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła, że przed zawarciem umów o dofinansowanie w edycji Programu w 2020 i 2021 roku pracownicy Wydziału RiWT weryfikowali oświadczenia beneficjentów o kompletności, poprawności i aktualności danych zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych lub w wykazie dziennych opiekunów. Możliwe to było dzięki posiadanemu dostępowi do portalu „Rejestr Żłobków”. Dodała, że warunkiem przekazania przez Wojewodę środków na funkcjonowanie miejsc opieki było wpisanie instytucji opieki lub nowo tworzonych miejsc do właściwego rejestru.

(akta kontroli str. 87)

W wyniku przeprowadzonego szczegółowego badania sposobu zawierania 31 umów dotacyjnych przez wojewodę w latach 2020-2021 stwierdzono, że we wszystkich przypadkach, w których było wymagane ww. oświadczenie, zostało ono złożone. Spośród 21 złożonych oświadczeń dwa zostały złożone po zawarciu umowy⁵².

Wyjaśniając powyższe Dyrektor Wydziału RiWT stwierdziła: *„(...) W § 4 pkt. 17 umowy o dofinansowanie zawieranej w module 1 przez jst z Wojewodą, w tym również w umowie nr 1407/2020/M1 oraz nr 1410/2020/M1, zostało wprowadzone uregulowanie, zgodnie z którym beneficjent zobowiązał się do zapewnienia kompletności, poprawności i aktualności danych wykazywanych w Rejestrze Żłobków i Klubów Dziecięcych. Do oświadczeń złożonych po podpisaniu umowy nie zostały skierowane uwagi, zatem kompletność, poprawność i aktualność danych w rejestrze była zachowana”. Dodała, że „dane ujęte w Rejestrze Żłobków i Klubów Dziecięcych lub Wykazie Dziennych Opiekunów były weryfikowane przez pracowników Wydziału RiWT na bieżąco podczas wielu etapów pracy z projektami (a nie tylko na etapie poprzedzającym zawarcie umowy o dofinansowanie) począwszy od weryfikacji ofert,*

⁵¹ Politechnika Śląska dołączyła do oferty złożonej 21 września 2020 r. w ramach Programu - edycja z 2021 r. Aktualny Regulamin Klubu Malucha „Kropka” wprowadzony Zarządzeniem Rektora Politechniki Śląskiej w Gliwicach nr 184/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie opłat za pobyt dziecka w Klubie Malucha „Kropka”. W ramach edycji Programu z 2020 r. Politechnika Śląska nie składała oferty. Politechnika Częstochowska do oferty złożonej 2 listopada 2019 r. (korekta z 21 stycznia 2020 r.) w ramach Programu – edycja z 2020 r. dołączyła Regulamin Organizacyjny Klubu Dziecięcego Politechniki Częstochowskiej „Żaczek”.

⁵² Umowa nr 1407/2020/M1 zawarta 5 maja 2020 r. i umowa nr 1410/2020/M1 zawarta 28 kwietnia 2020 r. W obu przypadkach oświadczenia zostały złożone 3 czerwca 2020 r.

poprzez podpisywanie umów, a kończąc na poziomie rozliczenia projektu i zachowania jego trwałości (w przypadku tworzenia miejsc opieki)”.

(akta kontroli str. 436-437, 958)

3.5. Wojewoda w ramach realizacji Programu edycji 2020-2021 przed zawarciem umów o dofinansowanie w „modułach 1 i 3” wymagał od beneficjentów przedstawienia programu inwestycji (według wzoru stanowiącego załącznik do Programu) oraz dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu, w którym będzie prowadzony żłobek, klub dziecięcy lub będzie sprawowana opieka przez dziennego opiekuna. Termin złożenia ww. programu inwestycji przez oferentów był opublikowany na stronie internetowej ŚUW. W przypadku 14 spośród 17 szczegółowo badanych ofert w ramach „modułu 1 i 3” (co stanowiło 82,3%) występował obowiązek złożenia programu inwestycji. We wszystkich przypadkach programy inwestycji zostały złożone terminowo.

(akta kontroli str. 29, 73, 436-437)

Z kolei złożenie oświadczenia o kwalifikowalności VAT (odpowiedniego dla danego modułu, zgodnego ze wzorami stanowiącymi załączniki do Programu) oraz kalkulacji kosztów (wg wzoru przygotowanego przez Wojewodę) było wymagane na etapie składania oferty konkursowej. Termin złożenia powyższych dokumentów jak i wzór kalkulacji Wojewoda zamieścił na stronie internetowej urzędu.

(akta kontroli str.9-45, 71-77)

3.6. Wojewoda terminowo przesłał do MRiPS informacje dotyczące podziału środków na paragrafy klasyfikacji budżetowej oraz informację o wysokości wnioskowanych środków Funduszu Pracy⁵³.

(akta kontroli str. 976-983, 992-997, 1018-1044, 1066-1082)

3.7. Wzory umów o dofinansowanie Wojewoda ogłosił na stronie internetowej Urzędu w terminie przesłania do MRiPS podziału środków z dotacji na poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej⁵⁴.

(akta kontroli str. 71-77)

3.8. Wzory umów o dofinansowanie określone przez Wojewodę w ramach edycji Programu z lat 2020-2021 zawierały elementy wskazane w art. 62 ust. 6 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁵⁵, a także sposób weryfikowania dochowania przez beneficjenta okresu trwałości oraz procedury zwrotu wniesionego przez beneficjenta zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Nie posiadały jednak szczegółowych wymogów dotyczących zasad wykorzystania przyznanych środków publicznych poprzez m.in. odpowiedni wybór dostawców czy usługodawców. Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła: „Każdorazowo umowy o dofinansowanie zadań, w tym zawierane z podmiotami niezobowiązanymi do stosowania Prawa zamówień publicznych, sporządzone zostały z uwzględnieniem uregulowań zawartych w: art. 62 ustawy o opiece oraz w Programie ogłaszającym dla poszczególnych jego edycji przez ministra właściwego ds. rodziny. W umowach o dofinansowanie nie wprowadzono szczegółowych wymogów dotyczących wyboru dostawców czy usługodawców, ponieważ nie przewidywała takiego obowiązku ani ustawa o opiece nad dziećmi ani Program”. Dyrektor stwierdziła również, że na rok

⁵³ Informacje zostały przesłane: w ramach Programu edycja w 2020 r. – 17 lutego i 23 marca 2020 r., natomiast w ramach edycji Programu w 2021 r. – 16 grudnia 2020 r. oraz 9 lutego 2021 r.

⁵⁴ Publikacje miały miejsce 17 lutego i 23 marca 2020 r. dla edycji 2020 oraz 17 grudnia 2020 r. i 9 lutego 2021 r. dla edycji 2021.

⁵⁵ Dz.U. z 2023 r. poz.204 ze zm., dalej: „ustawa o opiece”.

2020 Program („moduł 3”)⁵⁶ ogłoszony został 7 października 2019 r., a wyniki naboru zostały ogłoszone 23 stycznia 2020 r., z kolei na rok 2021 został ogłoszony 7 września 2020 r., a wyniki naboru zostały ogłoszone 15 stycznia 2021 r. W obu edycjach Programu początek kwalifikowalności wydatków rozpoczynał się 1 stycznia, a umowy były podpisywane w późniejszych terminach [(np. w czerwcu, lipcu i sierpniu) – przyp. kontrolera]. W związku z powyższym, aby potencjalny beneficjent umowy o dofinansowanie, niezobowiązany do stosowania PZP, mógł wybierać wykonawców i dostawców z zastosowaniem „reguły konkurencyjności” powinna ona zostać wskazana odpowiednio wcześniej, tj. wprowadzona w ogłaszanym Programie. Dodała, że w edycji Programu z 2022 r. reguła konkurencyjności została wprowadzona w pkt 8.2.2, niemniej nadal brakuje rozwiązań systemowych, np.:

- wprowadzona w Programie reguła konkurencyjności dotyczy środków z KPO, a brak analogicznego wskazania dla środków FERS⁵⁷,
- nie zostało zdefiniowane pojęcie reguły konkurencyjności, jak również brak jest odwołania do innych dokumentów, w których pojęcie to byłoby zdefiniowane⁵⁸. Dyrektor Wydziału RiWT wskazała, że *„wprowadzenie rozwiązań systemowych pozwoliłoby na jednolite podejście do reguły konkurencyjności ze wszystkich źródeł finansowania (KPO, FERS, budżet państwa), zarówno przez podmioty zobowiązane do jej stosowania przy wyborze dostawców i wykonawców, jak również przez służby 16 wojewodów zobowiązanych do zweryfikowania czy reguła została dochowana”*.

(akta kontroli str. 436-437, 465-466, 616-734,)

3.9. W latach 2020-2021 spośród 555 zawartych umów o dofinansowanie z beneficjentami Programu, 60 (po 30 w każdym roku) nie zostało zawartych przez Wojewodę w terminie określonym w Programach, tj. nieprzekraczającym trzy miesiące od uzyskania środków na realizację Programu⁵⁹.

Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła, że umowy mogły być podpisane *„pod warunkiem złożenia przez beneficjenta kompletu spójnych i poprawnych dokumentów niezbędnych do ich zawarcia”*. Dodała, że niepodpisanie umów było konsekwencją niewywiązania się z powyższego obowiązku przez beneficjentów. Ponadto, wśród powodów przekroczenia trzy miesięcznego terminu na zawarcie umowy o dofinansowanie wskazała: nierozliczenia dofinansowania z lat poprzednich, dokonywania zmiany lokalizacji instytucji opieki, dokonywania zmian podmiotów tworzących instytucję opieki, brak wpisu instytucji opieki do właściwego rejestru (w ramach modułu 4).

(akta kontroli str. 88-89)

3.10. W wyniku przeprowadzenia szczegółowego badania 31 losowo wybranych umów zawartych w latach 2020-2021 stwierdzono, że dwie z nich (po jednej w każdym roku) nie zostały zawarte w terminie trzech miesięcy od daty pozyskania środków na

⁵⁶ Skierowany do podmiotów prywatnych.

⁵⁷ Dyrektor wskazała, że to finansowanie nie jest powiązane z kosztami (art. 53 ust. 3 rozporządzenia ogólnego nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.). Pomimo tego w województwie śląskim do umów w sprawie przekazania dofinansowania na zadania polegające na utworzeniu nowych miejsc opieki zawieranych z podmiotami niezobowiązanymi do stosowania Prawa zamówień publicznych wprowadzono obowiązek stosowania reguły konkurencyjności niezależnie od źródła dofinansowania, mimo tego, że wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027 z 18 listopada 2022 r. (MRiRP/2021-2027/9(1) wyłączają stosowanie reguły konkurencyjności w przypadku m.in. finansowania niepowiązanego z kosztami (sekcja 3.2.1 ust. 1 lit. f).

⁵⁸ Dyrektor zwróciła uwagę na fakt, iż uwaga dotycząca stosowania zasad z „Wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027” opracowanych przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej została zgłoszona na etapie konsultacji projektu Programu z wojewodami, jednak nie została uwzględniona (bez podania uzasadnienia). W tej sprawie wystosowała również dwa pisma (z 5 kwietnia 2023 r. oraz 13 lipca 2023 r.) do zastępcy dyrektora w Departamencie Polityki Rodzinnej w MRiPS z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie, na które nie otrzymała odpowiedzi.

⁵⁹ Okres liczony od daty wydania decyzji Wojewody o zwiększeniu budżetu wojewody na realizację Programu lub od daty wpływu środków Funduszu Pracy na wyodrębniony rachunek bankowy Wojewody.

realizację Programu⁶⁰. Umowa z 2020 r. została zawarta 20 dni po ww. terminie, natomiast umowa z 2021 r. pięć dni po ww. terminie. Przekroczenie ww. terminów w obu przypadkach było spowodowane przez beneficjentów.

Umowa z 2020 r. została zawarta po wymaganym terminie z powodu zmiany nazwy oferenta. W trakcie konkursu podmiot zmienił nazwę, co skutkowało koniecznością przeprowadzenia zmian w ofercie i dokonania korekty decyzji Wojewody przyznającej dofinansowanie. Przed podpisaniem umowy oferent był zobligowany do dostarczenia kompletu poprawionych dokumentów, czego dokonał 5 października 2020 r. (tj. dwa dni przed podpisaniem umowy).

Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła, że w przypadku umowy o dofinansowanie nr 1895/2021/M4, z uwagi na utrudniony kontakt telefoniczny z beneficjentem w sezonie urlopowym, pracownik Wydziału RiWT po raz pierwszy skontaktował się z beneficjentem telefonicznie 16 sierpnia 2021 r. przedstawiając mu procedurę zawierania umowy o dofinansowanie i złożenia zabezpieczenia, po czym w tym samym dniu przekazał beneficjentowi mailem wzory dokumentów, które były niezbędne do złożenia zabezpieczenia finansowego. Ze względu na późniejszy brak kontaktu telefonicznego oraz wskazanie przez beneficjenta (drogą mailową) możliwych terminów podpisania umowy, pracownik Wydziału RiWT w kolejnej korespondencji mailowej z 23 sierpnia 2021 r. wskazał termin zawarcia umowy o dofinansowanie na 26 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str.436-437, 958, 971-973)

3.11. W 2021 r. Wojewoda w pierwszej kolejności zawierał umowy o dofinansowanie z beneficjentami, którzy uzyskali dofinansowanie na utworzenie nowych miejsc opieki w ramach „modułu 1”. W ramach „modułu 3” nie było możliwości zrealizowania wymogu określonego w pkt. 6.1.7. Programu edycja z 2021 r. (tzn. zawarcia umów w pierwszej kolejności z beneficjentami programu, którzy uzyskali dofinansowanie do utworzenia nowych miejsc opieki w „module 1a, 1b i 3”), gdyż, jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału RiWT, środki z Funduszu Pracy [na realizację zadań w ramach „modułu 3” – przyp. kontrolera] zostały przekazane na rachunek Wojewody jako ostatnie, tzn. 5 lipca 2021 r.⁶¹

(akta kontroli str. 88-89, 436-437, 1016-1021, 1066-1079, 1181)

3.12. Wojewoda w latach 2020-2021 nie przedstawiał Ministrowi planu działania mającego na celu usprawnienie procesu podpisywania umów. Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła, że Wojewoda nie przedstawiał Ministrowi wyjaśnień dotyczących niewywiązania się z terminu podpisania umów, ani ww. planu, ponieważ w każdym przypadku przyczyny przekroczenia terminu na zawarcie umowy o dofinansowanie leżały po stronie beneficjentów⁶².

(akta kontroli str. 88-89, 138)

⁶⁰ Umowa z 2020 r. Nr 1540/2020/M4 została podpisana 7 października 2020 r. (wymagany termin: 17 września 2020 r.). Umowa z 2021 r. Nr 1895/2021/M4 została podpisana 26 sierpnia 2021 r. (wymagany termin: 21 sierpnia 2021 r.).

⁶¹ 17 czerwca 2021 r. została podpisana umowa przez Ministra, a 30 czerwca 2021 r. został przesłany przez Dyrektora Wydziału RiWT do Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej MRiPS wniosek o przekazanie środków Funduszu Pracy na wyodrębniony rachunek bankowy Urzędu. W „module 1” decyzja w sprawie zmian w budżecie Wojewody została wydana 12 lutego 2021 r., w „module 2 i 4” decyzja w sprawie zmian w budżecie Wojewody została wydana 21 maja 2021 r.

⁶² Najczęstszymi powodami wstrzymania zawarcia umowy było: czas zatwierdzenia sprawozdania z poprzednich edycji Programu, opóźnienie w dokonaniu wpisu Instytucji do właściwego rejestru, opóźnienie w rozpoczęciu funkcjonowania instytucji z powodu pandemii Covid 19, problemy z lokalem - poszukiwanie nowego lokalu, problemy techniczne w lokalu w którym ma być prowadzona instytucja, zmiana lokalizacji i formy prowadzenia działalności, telefoniczna prośba beneficjenta (sezon wakacyjny), dostarczenie przez beneficjenta kompletu dokumentów do umowy, czynności kontrolne.

3.13. W ramach obu edycji Programu z lat 2020-2021 Wojewoda nie podpisał umów z 24 zakwalifikowanymi oferentami⁶³. Wszystkie odstąpienia od podpisania umów były zasadne. Najczęstszymi przyczynami były: niezatwierdzenie sprawozdań realizacji dofinansowanych zadań w ramach wcześniejszych edycji Programu, wystawione decyzje o zwrocie środków z dotacji przyznanej we wcześniejszych latach w następstwie ich niezwrócenia w terminie określonym przez Wojewodę, niedostarczenie wszystkich niezbędnych dokumentów do podpisania umowy, brak wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, brak kontaktu z beneficjentem. Ponadto w dwóch przypadkach bezpośrednim powodem niepodpisania umów było wpisanie beneficjentów na listę wykluczonych z udziału w Programie⁶⁴.

(akta kontroli str. 438-448)

Wojewoda wprowadził w 2021 r. na listę wykluczonych podmiotów dwóch oferentów⁶⁵, natomiast w 2022 r. jednego⁶⁶. O wszystkich wykluczeniach niezwłocznie został poinformowany Minister poprzez przekazanie mu zaktualizowanych „List podmiotów wykluczonych”.

(akta kontroli str. 188-191, 573-578)

W przypadku niepodpisania z oferentami umów o dofinansowanie bądź rezygnacji złożonych przez nich, Wojewoda niezwłocznie⁶⁷ przekazywał Ministrowi informację lub wykaz oszczędności w kwotach przyznanych z rezerwy celowej bądź Funduszu Pracy.

(akta kontroli str. 986-989, 1000-1013, 1049-1065, 1097-1120)

3.14. W skontrolowanych edycjach Programu z 2020 i 2021 roku zrezygnowało z podpisania umowy dotacyjnej (odpowiednio): 48 podmiotów (z czego 22 w ramach „modułu 3” i 26 w ramach „modułu 4”) i 42 podmioty (z czego dwa w ramach „modułu 1b”⁶⁸, 25 w ramach „modułu 3” i 15 w ramach „modułu 4”). Rezygnujący najczęściej nie podawali przyczyny, a wśród powodów rezygnacji najczęściej wskazywano: brak lokalu spełniającego wymogi lub możliwości czasowych na jego przystosowania do prowadzenia dofinansowanej działalności, ryzyko gospodarcze, epidemię Covid-19, zamknięcie działalności, brak wpisu do rejestru, za niskie dofinansowanie oraz brak możliwości zapewnienia wkładu własnego w wymaganej wysokości. Na podstawie 10 losowo wybranych rezygnacji⁶⁹ z 2021 r. stwierdzono, że w każdym badanym

⁶³ W 2020 r. z 12 (w tym w ramach: „modułu 3” z czterema i „modułu 4” z dziewięcioma), a w 2021 r. z 12 (w modułach 3 i 4 po sześciu).

⁶⁴ W 2020 r. umowa nie została podpisana z beneficjentem wykluczonym przez województwo dolnośląskie, natomiast w 2021 r. z beneficjentem wykluczonym przez województwo śląskie.

⁶⁵ Pismo informujące o wykluczeniu oferentów z 8 grudnia 2021 r. Wykluczenie jednego oferenta na skutek postępowania karnego w sprawie z art. 270, 286 lub 297 Kodeksu Karnego, a drugiego na skutek braku zwrotu należności wraz z odsetkami.

⁶⁶ Pismo informujące o wykluczeniu oferenta z 7 września 2022 r. Wykluczenie na skutek postępowania karnego w sprawie z art. 270, 286 lub 297 Kodeksu Karnego.

⁶⁷ Informacje były przekazywane do MRiPS w następujących terminach: w 2020 r. - 5 sierpnia odnośnie Funduszu Pracy i 4 września odnośnie rezerwy celowej (ostateczny termin podpisania umów do 8 września dla modułu 1 i 3 oraz do 10 września dla modułu 2 i 17 września dla modułu 4), a w 2021 r. - 13 sierpnia odnośnie Funduszu Pracy i 18 sierpnia odnośnie rezerwy celowej (ostateczny termin podpisania umów do 21 sierpnia dla modułu 1, 2 i 4 oraz do 5 października dla modułu 3).

⁶⁸ Gmina Niegowa zrezygnowała z dotacji na utworzenie dodatkowych dwóch miejsc w żłobku ze względu na konieczność poniesienia znacznie wyższych środków na realizację tego projektu niż przewidywało dofinansowanie oraz wysokość wymaganego wkładu własnego. Ponadto w związku z panującą w 2020 i 2021 roku pandemią nastąpił znaczny spadek zainteresowania z korzystania ze żłobka, gdyż wiele matek straciło pracę bądź też podjęło decyzję o osobistym zajmowaniu się dzieckiem. Miasto Pszczyna odstąpiło od podpisanej umowy w wyniku braku możliwości zrealizowania dofinansowanego projektu na warunkach i w terminach określonych przez Wojewodę w umowie o dofinansowanie (unieważniono przedmiotowe postępowanie przetargowe, gdyż wartość jednej oferty znacznie przewyższała budżet przeznaczony przez Pszczynę na realizację inwestycji).

⁶⁹ Do badania wybrano metodą interwałową w ramach „modułu 3” pięć z 25 złożonych i „modułu 4” trzy z 15 złożonych (uwzględniając liczbę rezygnacji), natomiast w ramach „modułu 1b” obie zgłoszone rezygnacje.

przypadku została ona złożona zgodnie ze wzorem określonym przez Wojewodę uwzględniającym przyczynę rezygnacji.

(akta kontroli str. 138, 438-449)

W wyniku rezygnacji oraz niepodpisania umów ze środków przyznanych w ramach Programu w 2020 r. została „uwolniona” kwota 10 131 139,00 zł (co stanowiło 18,8% przyznanego dofinansowania przez Ministra), a w 2021 r. kwota 12 574 820,00 zł (21,2%)⁷⁰.

(akta kontroli str. 171-174, 1182)

3.15. W przypadku beneficjentów modułu 1a, 1b i 2 Wojewoda nie wymagał od jednostek samorządu terytorialnego wniesienia zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy o dofinansowanie. W przypadku beneficjentów modułu 3 i 4 w celu zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy o dofinansowanie Wojewoda obligatoryjnie wymagał wniesienia „weksla in blanco” wraz z deklaracją wekslową, co było zgodne z wymaganiami pkt. 6.2.6. Programu 2020 i pkt. 6.2.12 Programu 2021. We wszystkich przypadkach szczegółowo badanych ofert w „module 3 i 4” (tj. 19 ofert) oferenci złożyli ww. zabezpieczenie.

(akta kontroli str. 89, 436-437)

3.16. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek uruchomienia „weksla in blanco” złożonego jako zabezpieczenie prawidłowej realizacji umowy⁷¹. Beneficjent 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. beneficjenta wezwano 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.

(akta kontroli str. 89)

Wyjaśniając termin uruchomienia weksla Dyrektor Wydziału RiWT stwierdziła: *„Beneficjent został wezwany do zwrotu części dotacji celowej po dwóch latach od podpisania umowy nr 1593/2020/M4 z dnia 16 listopada 2020 r., ponieważ informacja o zaprzestaniu świadczenia usług w instytucji opieki objętej umową tj. w żłobku (...), pozwalająca wezwać go do zwrotu części dotacji celowej, dotarła do Wojewody Śląskiego 24 sierpnia 2022 r.”*⁷².

Beneficjent w 2021 r. i w 2022 r. terminowo składał wymagane roczne sprawozdania. Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła również, że po uzyskaniu powyższej informacji oraz po spotkaniu roboczym ze służbami marszałka województwa 5 września 2022 r. obszerna dokumentacja sprawy została po raz kolejny dokładnie przeanalizowana i w wyniku tej analizy beneficjent otrzymał pismo wzywające do zwrotu ww. kwoty.

⁷⁰ Udział procentowy kwot „uwolnionych” to iloraz kwoty uwolnionej w danym roku i „Kwoty przyznanego dofinansowania ...” – poz. Nr 7 w tabelach pn. „Dane dotyczące realizacji Programu w województwie śląskim”.

⁷¹ Umowa nr 1593/2020/M4 z dnia 16 listopada 2020 r.

⁷² 26 kwietnia 2022 r. Zastępca Naczelnika Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą Komendy Miejskiej Policji w Katowicach zwrócił się do Dyrektora Wydziału z prośbą o informację i dokumenty dotyczące beneficjenta w związku z prowadzonymi czynnościami służbowymi związanymi z podejrzeniem wyłudzenia dofinansowania pochodzącego ze środków unijnych oraz dotacji celowej z budżetu krajowego. W wyniku współpracy z miastem Katowice Dyrektor Wydziału RiWT uzyskała 24 sierpnia 2022 r. dokumenty (m.in. kopię oświadczenia pracownika zatrudnionego przez beneficjenta), potwierdzające, że od 13 października 2020 r. w ww. placówce nie przebywały dzieci. Prezydent Katowic wykreślił żłobek z rejestru 24 sierpnia 2022 r.

Beneficjent nie zwrócił środków do 21 listopada 2022 r. (w tym dniu upływał termin zwrotu), wobec tego 5 grudnia 2022 r. Dyrektorka Wydziału RiWT wystąpiła z wnioskiem do Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu ŚUW o wszczęcie postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 457-461, 468-604)

4. Realizacja zawartych umów w ramach Programu i ich rozliczenie

4.1. W wyniku szczegółowego badania 31 losowo wybranych umów⁷³ stwierdzono, że we wszystkich przypadkach zadania zostały zrealizowane i rozliczone zgodnie z umową, a rezultaty były zgodne z określonymi w ofertach. Wartość środków przekazanych w wyniku szczegółowo badanych umów o dofinansowanie wyniosła 11 432 388,88 zł (z czego 5 736 148,88 zł w ramach badanych umów z 2020 r. i 5 696 240,00 zł z 2021 r.), natomiast wartość zrealizowanych projektów dofinansowanych środkami na podstawie ww. umów wyniosła 14 705 877,64 zł (z czego 7 483 572,55 zł w 2020 r. i 7 222 305,09 zł w 2021 r.).

(akta kontroli str. 450-453)

W przypadku sześciu inwestycji budowlanych beneficjenci przedkładali rozliczenie inwestycji wraz ze sprawozdaniem z realizacji projektu. W umowach dotacyjnych określono konkretny termin przedłożenia rozliczenia inwestycji finansowanej z budżetu państwa wraz ze sprawozdaniem z realizacji (np. do 15 lub 31 stycznia kolejnego roku po zrealizowaniu inwestycji).

Beneficjent środków przekazanych w ramach umowy Nr 1465/2020/M3⁷⁴ sprawozdanie wraz z rozliczeniem inwestycji (sporządzonym 11 stycznia 2021 r.) złożył w dniu 15 stycznia 2021 r., tj. zgodnie z terminem wskazanym w ww. umowie. Działalność żłobka planował rozpocząć od 1 stycznia 2021 r. Ostatnia płatność za fakturę w ramach dofinansowanego zadania została dokonana 9 października 2020 r.

Według § 16 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁷⁵ inwestor, po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, sporządza rozliczenie, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji.

Dyrektorka Wydziału RiWT odnosząc się do nieuwzględnienia w umowach o dofinansowanie postanowień ww. rozporządzenia wyjaśniła, że: *„Ponieważ rozliczenie z rozporządzenia dotyczy wyłącznie kosztów/wydatków majątkowych przeznaczonych na budowę lub przebudowę budynku/lokalu oraz wyłącznie dofinansowanych z dotacji celowej, a nie dotyczy kosztów/wydatków bieżących dofinansowanych z Funduszu Pracy, w umowach o dofinansowanie ustalony został jednakowy dla poszczególnych modułów termin na złożenie rozliczenia dla wszystkich projektów, niezależnie od rodzaju ponoszonych kosztów/wydatków (majątkowe czy bieżące) oraz źródła dofinansowania (dotacja celowa czy Fundusz Pracy). (...) Doprowadzenie do sytuacji, w której beneficjent w tym samym projekcie składałby w oddzielnych terminach rozliczenie z ww. rozporządzenia (kosztów/wydatków majątkowych dofinansowanych z dotacji celowej) oraz rozliczenie kosztów/wydatków bieżących również dofinansowanych z Funduszu Pracy byłoby nieefektywne i niecelowe ponieważ to, czy zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umową o dofinansowanie i Programem Maluch+ oraz czy został osiągnięty cel,*

⁷³ Opis wyboru w pkt. 2.5.

⁷⁴ Zawartej w dniu 6 lipca 2020 r.

⁷⁵ Dz. U. z 2010 r., nr 238, poz. 1579, dalej „rozporządzenie w sprawie inwestycji”.

jakim było utworzenie nowej instytucji czy nowych miejsc opieki, można było potwierdzić po otrzymaniu rozliczenia wszystkich kosztów/wydatków ponoszonych w projekcie, a nie wyłącznie wydatków majątkowych. Ponieważ, co do zasady zarówno w przypadku dotacji celowej jak i Funduszu Pracy (pomijając tzw. środki niewygasające), koszty/wydatki mogły być ponoszone do końca roku budżetowego, termin na złożenie rozliczenia projektu ustalono na 15 stycznia (w przypadku modułu 3 przeznaczonego dla podmiotów niepublicznych) oraz 31 stycznia (w przypadku modułu 1 przeznaczonego dla gmin)”.

(akta kontroli str. 450-453, 612-614, 616-733, 1090-1091)

4.2. W przypadku trzech projektów na 31 poddanych szczegółowemu badaniu sprawozdania z ich realizacji zostały złożone po terminach określonych w umowach⁷⁶. Termin złożenia sprawozdań przez podmioty niepubliczne został określony dla każdej edycji Programu objętej niniejszą kontrolą na 15 stycznia. W jednym przypadku sprawozdanie zostało złożone po uprzednim wezwaniu beneficjenta przez Wojewodę. W dwóch pozostałych przypadkach wezwanie nie zostało wysłane, gdyż beneficjenci złożyli sprawozdania z sześć- i 20-dniowym opóźnieniem, tj. przed upływem 30 dni na ich rozpatrzenie.

Dyrektor Wydziału RiWT wyjaśniła, że „Przełom stycznia i lutego to okres, w którym do Wydziału RiWT wpływają sprawozdania i rozliczenia projektów dofinansowanych ze środków publicznych⁷⁷. W „module 3 i 4” Programu z 2020 r. w zdecydowanej większości projektów rozliczenie obejmowało od kilkudziesięciu do kilkuset dokumentów źródłowych. W I kwartale 2021 r. do Wojewody wpłynęło ponad 750 sprawozdań i rozliczeń wraz z korektami od jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów. Za weryfikację złożonych dokumentów odpowiedzialni byli trzej pracownicy zespołu ds. płatności w Wydziale RiWT oraz zastępca kierownika oddziału koordynujący prace zespołu. (...) Pomimo bardzo trudnej sytuacji kadrowej w zespole ds. płatności oraz ogromnej liczby załatwianych spraw praktycznie wszystkie rozliczenia dotacji oraz dofinansowania były procedowane zgodnie z terminem określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych tj. w terminie 30 dni od daty wpływu. W każdym z trzech badanych przypadków, mimo że sprawozdania wpłynęły po terminie, zostały zweryfikowane oraz rozliczone”.

(akta kontroli str. 450-453, 959)

4.3. Zwrot niewykorzystanych środków nastąpił w terminie 15 dni od zakończenia realizacji umowy w przypadku 29 badanych realizacji. W dwóch przypadkach nastąpiły opóźnienia dwu i 13 dniowe⁷⁸. W obu przypadkach Wojewoda nie wzywał beneficjentów do zwrotu środków ani nie naliczał odsetek, gdyż ich wysokość wyniosła 2 zł, w związku z czym nie podjęto czynności administracyjnych.

(akta kontroli str. 450-453)

4.4. W przypadku wszystkich 31 badanych szczegółowo realizacji dofinansowanych zadań dochowano 30-dniowego terminu zatwierdzenia rozliczenia udzielonych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.

(akta kontroli str. 450-453)

⁷⁶ Dotyczyło to następujących umów: nr 1425/2020/M3 – złożono 10.03.2021 r., nr 1827/2021/M4 – złożono 04.02.2022 r. i nr 1950/2021/M4 – złożono 21.01.2022 r.

⁷⁷ W tym m.in. w ramach: Programu „Maluch+”, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa, modułu 3 Wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”.

⁷⁸ Dotyczyło to dofinansowanych projektów na podstawie umów: nr 1950/2021/M4 – sprawozdanie złożone 17 stycznia 2022 r. i nr 1827/2021/M4 – sprawozdanie złożone 28 stycznia 2022 r.

4.5. Po rozliczeniu sprawozdań z realizacji danej edycji Programu Wojewoda przekazał terminowo do MRiPS sprawozdania wojewódzkie⁷⁹.

(akta kontroli str. 615)

4.6. Ciągłość realizacji zadań finansowanych z Programu, w tym dochowanie trwałości projektów w ramach „modułu 1 i 3” Wojewoda monitorował poprzez weryfikację „Sprawozdań z trwałości projektu” składanych corocznie przez beneficjentów. Do składania ww. sprawozdań w terminie do 31 stycznia beneficjenci byli zobowiązani poprzez zapisy zawarte w umowach o dofinansowanie z 2020 i 2021 roku (§10 pkt 6 dla umowy w „module 1” oraz §11 pkt 6 dla umowy w „module 3”). W przypadku braków lub błędów beneficjenci byli wzywani telefonicznie bądź drogą mailową do ich uzupełnienia. W przypadku konieczności zwrotu części dofinansowania (np. z tytułu nieobsadzenia w wymaganym procencie miejsc w żłobku lub przerwania trwałości projektu – wykreślenia z Rejestru żłobków) kierowane było pismo o zwrot środków.

Wojewoda w 2022 r. przeprowadził trzy kontrole trwałości projektu.

W latach 2020-2022 wystąpiło siedem przypadków niedochowania trwałości zadania przez podmioty niepubliczne, w tym: w 2020 r. jeden⁸⁰, w 2021 r. dwa⁸¹ i w 2022 r. pięć⁸². Wśród przyczyn wykreślenia z Rejestrów żłobków wskazano: sytuację epidemiologiczną wywołaną Covid 19 (brak chętnych), sytuację gospodarczą podmiotu, przyczyny osobiste.

We wszystkich przypadkach niedochowania trwałości zadania Wojewoda wskazywał kwotę zwrotu środków dotacji, która została określona zgodnie z postanowieniami Programu z lat 2017-2019 oraz z 2021 r.⁸³.

(akta kontroli str.616-734, 938-951, 1125-1179)

5. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań finansowanych z Programu

5.1. Wojewoda w ramach nadzoru nad realizacją Programu w województwie śląskim przeprowadzał kontrole (planowe, doraźne) w trakcie oraz po zakończeniu realizacji dofinansowanych zadań, jak również sprawdzał prawidłowość ich realizacji przed przekazywaniem kolejnych transz dofinansowania zgodnie z treścią umów o dofinansowanie (§ 5 ust. 2-6).

(akta kontroli str. 450-453, 616-734, 916-951)

5.2. Na lata 2020-2022 zaplanowane zostały łącznie 44 kontrole w zakresie realizacji zadań w ramach Programu „Maluch+” (z czego:18⁸⁴ w 2020 r., 11 w 2021 r. oraz 15⁸⁵ w 2022 r.). W ww. okresie przeprowadzonych zostało łącznie 39 kontroli, w tym: sześć w 2020 r. (z czego pięć planowych i jedna doraźna)⁸⁶, 11 w 2021 r.

⁷⁹ Za 2020 r. Sprawozdanie Wojewódzkie do Programu z 2020 r. zostało wysłane 20 maja 2021 r. Termin określony przez Ministra - 20 maja 2021 r. Za 2021 r. Sprawozdanie Wojewódzkie do Programu z 2021 r. zostało wysłane 9 czerwca 2022 r. Termin określony przez Ministra – 10 czerwca 2022 r.

⁸⁰ Dotacja przyznana była w 2018 r.

⁸¹ Dotacje przyznane były w 2017 i 2018 roku.

⁸² Dotacje przyznane były w 2017, 2018 (dwie), 2019 i 2022 roku.

⁸³ Na dzień 31 sierpnia 2023 r. dwa podmioty dokonały zwrotu o wartości 13 025,08 zł, jeden podmiot spłacał należność w wysokości 71 826,40 zł w ratach, kolejny podmiot złożył wniosek o umożliwienie spłaty należności w wysokości 45 506,40 zł w ratach, natomiast kolejne cztery zwroty były w trakcie procedowania.

⁸⁴ Kontrole dotyczyły realizacji zadań dofinansowanych w roku 2019 i latach wcześniejszych.

⁸⁵ Dwie kontrole miały dotyczyć trwałości realizacji zadań dofinansowanych w ramach Programu z 2017 r.

⁸⁶ W roku 2020 nie zrealizowano 17 zaplanowanych kontroli ze względu na stan epidemiczny z powodu Covid-19.

(z czego dziewięć planowych i dwie doraźne) oraz 22 w 2022 r. (z czego 19 planowych i trzy doraźne, w tym trzy w zakresie trwałości projektów)⁸⁷.

(akta kontroli str. 869-951)

W wyniku analizy dokumentów pokontrolnych z pięciu wybranych celowo⁸⁸ przeprowadzonych w latach 2021-2022 kontroli stwierdzono, że Wojewoda sformułował wnioski w zakresie: weryfikacji zgodności z wymaganiami ustawowymi dokumentów składanych podczas naboru personelu instytucji opieki (w szczególności zaświadczenia o niekaralności), prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków w sposób przejrzysty (tak aby była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji związanych z umową dla poszczególnych źródeł finansowania), terminowej płatności faktur, nierozliczania wydatków finansowanych jednocześnie z innych źródeł, ujmowania w sprawozdaniu z realizacji projektu informacji zgodnych ze stanem faktycznym, korzystania ze szkoleń dla personelu żłobka opartych na programach zatwierdzonych przez Ministra właściwego ds. rodziny (w przypadku szkolenia z zakresu kursu opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym), wypełniania obowiązków informacyjnych zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie, wydatkowania środków w sposób celowy oraz w okresie kwalifikowalności kosztów, wywiązywania się z obowiązków nałożonych w umowie o dofinansowanie w zakresie informowania Wojewody o działaniach mających wpływ na realizację projektu, informowania Wojewody o zwrocie środków. Ponadto Wojewoda w ramach badanych szczegółowo kontroli wydał cztery nakazy zwrotu środków otrzymanych w ramach Programu o wartości łącznej 1 164 355,67 zł. O wykonaniu wszystkich zaleceń pokontrolnych jednostki kontrolowane poinformowały Wojewodę pisemnie, a trzech beneficjentów dokonało zwrotu środków w wysokości określonej w zaleceniach pokontrolnych (tj. 264 355,67 zł). W jednym przypadku, w którym decyzja administracyjna została wydana 23 czerwca 2023 r., do 31 sierpnia br. środki w wysokości 900 000,00 zł nie zostały zwrócone.

(akta kontroli str. 951-954, 1179-1180)

5.3. 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 niezasadną⁸⁹. 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 nad dziećmi w wieku do lat 3⁹⁰ 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 kalendarzowym⁹¹; 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

⁸⁷ W tym cztery rozpoczęte w 2021 r.

⁸⁸ Do analizy wybrano celowo cztery „Wystąpienia pokontrolne” oraz jedno sprawozdanie z przeprowadzonej kontroli doraźnej. Wszystkie wybrane kontrole zakończyły się oceną negatywną.

⁸⁹ Skarga została wniesiona do MRIPS 11 stycznia 2022 r. przez pełnomocnika jednego z oferentów dotyczącą działania Wojewody Śląskiego w zakresie dofinansowania w ramach Programu. Pismem z 11 lutego 2022 r. Minister przekazał do Wojewody Śląskiego ww. skargę. W skardze podniesiono następujące zarzuty: żądanie bezzasadnego zwrotu środków, niemożliwienie zawarcia umowy o dofinansowanie poprzez późne wysłanie 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.

⁹⁰ Dz. U. z 2023, poz. 204

⁹¹ Wykluczenie nastąpiło wskutek stwierdzenia, że nowy podmiot będzie funkcjonował w lokalu, w którym wcześniej funkcjonuje/funkcjonował żłobek.

oferenta o podstawie odrzucenia oferty oraz nieprzedstawienia oferentowi treści stanowiska Ministra⁹². 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.

(akta kontroli str. 89-91, 1122)

5.4. W Urzędzie w latach objętych kontrolą nie był przeprowadzany audyt realizacji Programów.

(akta kontroli str. 79, 91)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2020 r. na stronie Urzędu nie została opublikowana „Lista ofert odrzuconych” dla „modułu 2 i 4”, co było niezgodne z pkt 8.4. Programu – edycja 2020.

Informacja o wynikach konkursu w ramach Programu - edycja 2020 w zakresie „modułu 2 i 4” wraz z „Listą ofert odrzuconych” w ramach tego konkursu została przygotowana przez Wydział RiWT oraz przesłana drogą mailową do Biura Wojewody, a następnie zgodnie z właściwością, skierowane do rzecznika prasowego Wojewody z prośbą o jej opublikowanie na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 422-427)

Wyjaśniając brak publikacji ww. informacji Dyrektor Biura Wojewody stwierdziła: *„Dokładnie w tym czasie (...) został wprowadzony w Polsce stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, co spowodowało znaczne zwiększenie obowiązków szczególnie w zakresie prowadzenia polityki informacyjnej oraz koordynacji działań komunikacyjnych w sytuacji kryzysowej realizowanych przez rzecznika prasowego. Konieczne stało się opracowanie specjalnej polityki i strategii informacyjnej Urzędu. Dynamicznie zmieniająca się sytuacja wymagała dużego zaangażowania rzecznika do pracy często w godzinach wieczornych, nocnych i w weekendy. Praca Urzędu została częściowo zawieszona część pracowników przebywała na kwarantannie co wpłynęło na sposób załatwienia spraw. Przekazywane i przetwarzanie licznych informacji było zadaniem priorytetowym, wiązało się to też z organizacją sztabów kryzysowych oraz konferencji prasowych. W natłoku licznych obowiązków spowodowanych ww. sytuacją, sprawa o zamieszczeniu informacji przekazanej przez Wydział RiWT na stronie internetowej Urzędu została pominięta przez rzecznika prasowego”.*

(akta kontroli str. 428)

Zgodnie z „Podstawowymi zadaniami Biura Wojewody”⁹³ było ono odpowiedzialne za zapewnienie publikacji ww. listy na stronie internetowej Urzędu.

⁹² Wojewoda w swoim stanowisku powołał się na „wątpliwości co do faktycznego utworzenia 50 nowych miejsc opieki” oraz na pismo Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej w MRiPS z dnia 10.12.2020 r. (znak DSR_V.72.27.30.2020.DM).

⁹³ Podstawowe zadania Biura Wojewody – adres strony internetowej: <https://www.katowice.uw.gov.pl/wydzial/biuro-wojewody>

IV. Uwagi

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność zapewnienia publikacji na stronie internetowej Urzędu wszystkich wymaganych informacji.

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 Katowicach. 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
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Katowice, dnia 25 września 2023 r.

Kontroler

Dariusz Bienek

Gł. specjalista kontroli państwowej

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

.....