



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.01.2021

**Pan**  
**Jarosław Obremski**  
**Wojewoda Dolnośląski**  
Dolnośląski Urząd Wojewódzki  
we Wrocławiu  
Pl. Powstańców Warszawy 1  
50-153 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław (dalej: DUW).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Obremski, Wojewoda Dolnośląski (od 5 grudnia 2019 r.). Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję Wojewody Dolnośląskiego pełnił Paweł Hreniak (od 9 grudnia 2015 r.).
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 <sup>1</sup> .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy o NIK ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontroler	Andrzej Zygmunt, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/3/2021 z 12 stycznia 2021 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-3)

---

<sup>1</sup> Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wojewoda Dolnośląski realizował zadania związane z udzielaniem dotacji w ramach Programu „Senior+”<sup>4</sup> zgodnie z zapisami tego Programu.

Umowy o dotacje z jednostkami samorządu terytorialnego zawierane były terminowo.

Udzielano rzetelnych i bieżących informacji odnośnie zasad Programu „Senior+”.

W trakcie kontroli stwierdzono jednak, że w części badanych przypadków wystąpiły odstępstwa od przyjętych procedur oceny ofert, złożonych w związku z edycją Programu.

Realizacja zawartych umów w ramach Programu była weryfikowana pod względem merytorycznym i finansowym, niemniej w przypadku czterech z 16 zbadanych przez NIK zadań (tj. 25,0%) weryfikacja umów została przeprowadzona przez pracowników DUW niezetelnie. Stwierdzono bowiem odstępstwa od realizacji zawartych umów i warunków Programu, w wyniku których, na podstawie ustaleń NIK, Wojewoda Dolnośląski wezwał cztery organy samorządu terytorialnego do zwrotu części przekazanych dotacji na łączną kwotę 63 822,55 zł.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

### OBSZAR

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

#### 1.1. Finansowanie Programu

#### Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2020 w związku z Programem do DUW wpłynęło łącznie 188 ofert, z tego 83 dotyczyły Modułu 1 i 105 Modułu 2. W wyniku oceny ofert na poziomie DUW odrzucono 10 (trzy dotyczące Modułu 1 i siedem Modułu 2). Na poziomie ministerstwa właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (dalej: Ministerstwo) nie odrzucono żadnej ze 178 ofert zakwalifikowanych do Programu przez DUW (80 dotyczących Modułu 1 i 98 Modułu 2). Ostatecznie Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda) zawarł 171 umów (73 dotyczących Modułu 1 i 98 Modułu 2). Łączna kwota podpisanych umów wyniosła 19 109 129,52 zł, z tego 11 756 261,78 zł (61,5%) dotyczyło realizacji zadań w Module 1 i 7 352 867,74 zł w Module 2. W ujęciu rocznym kwota podpisanych umów rozłożyła się na 4 933 595,34 zł (25,8%) w 2018 r., 7 531 402,83 zł (39,4%) w 2019 r. i 6 644 131,35 zł (34,8%) w 2020 r.

Łączna suma na realizację Programu wynikająca z wniosków złożonych do DUW przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2018-2020 wynosiła 21 168 303,14 zł, z tego w 2018 r. – 4 933 595,54 zł, w 2019 r. – 8 661 299,25 zł i do 30 listopada 2020 r. – 7 573 408,35 zł.

Łączna suma na realizację Programu wynikająca z wniosków złożonych przez DUW do Ministerstwa w latach 2018-2020 wynosiła 20 082 133,00 zł, z tego w 2018 r. – 4 933 597,00 zł, w 2019 r. – 7 981 403,00 zł i do 30 listopada 2020 r. – 7 167 133,00 zł. W odniesieniu do przekazanych przez DUW ofert Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (dalej: Minister) przyznał łącznie 19 114 691,98 zł (95,2% kwoty wnioskowanej przez DUW), z tego w 2018 r.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: Program.

4 633 597,00 zł (93,9%), w 2019 r. – 7 831 403,00 zł (98,1%) i do 30 listopada 2020 r. – 6 649 691,98 zł (92,8%).

Kwota wydatkowana przez DUW na realizację Projektu w formie środków przekazanych wykonawcom zadań łącznie wyniosła 17 623 674,00 zł (92,2% kwoty przyznanej przez Ministra), z tego w 2018 r. – 4 208 895,34 zł (90,1%), w 2019 r. – 7 231 402,83 zł (92,3%) i do 30 listopada 2020 r. – 6 183 375,83 zł (93,0%). Łączna kwota zwrócona przez wykonawców zadań do DUW wyniosła 1 760 695,34 zł (9,2% kwoty przyznanej DUW przez Ministra), z tego w 2018 r. – 466 418,31 zł (10,1%), w 2019 r. – 1 144 277,03 zł (14,6%) i do 30 listopada 2020 r. – 150 000,00 zł (2,3%). Dodatkowo 21 lipca 2020 r. jedna z gmin biorących udział w Programie pomyłkowo dokonała na konto DUW zwrotu 8 214,50 zł dotacji; dotacja została ponownie przekazana jednostce po wyjaśnieniu sprawy.

Przyczynami zwrotu części środków w latach 2018 i 2019 były rezygnacje beneficjentów. W 2020 r. zwrot wynikał z wniosków trzech gmin o przesunięcie terminu wykonania zadania na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19<sup>5</sup> (zwrócona kwota planowana jest do wykorzystania w 2021 r.).

W wyniku realizacji Programu w latach 2015-2020 na dzień 31 grudnia 2020 r. w województwie dolnośląskim działało 75 placówek wsparcia dziennego osób starszych<sup>6</sup> w 63 jednostkach samorządu terytorialnego<sup>7</sup>.

Koszty obsługi (środki techniczne) wydane przez DUW na Program zostały poniesione wyłącznie w 2019 r. i wyniosły 6 770,61 zł<sup>8</sup> (0,04% środków wydatkowanych przez DUW na Program w latach 2018-2020). Program zakładał udział kosztów obsługi do 5% budżetu. Koszty te powinny zostać przeznaczone na obsługę Programu, wymianę dobrych praktyk oraz monitoring i ewaluację działania Programu. Koszty te zostały prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych DUW.

W związku z realizacją Programu pracownicy DUW zwracali się do Ministerstwa z zapotrzebowaniem na środki finansowe do obsługi technicznej Programu każdego roku. W 2018 r. nie poniesiono wydatków na koszty obsługi z powodu odwołania, przez realizatorów szkoleń, w których mieli uczestniczyć pracownicy obsługujący Program.

W 2020 r. w zapotrzebowaniu zwrócono się o „rozważenie możliwości” przekazania środków obsługi technicznej na sfinansowanie wynagrodzenia jednego etatu niezbędnego DUW do prawidłowej, terminowej i rzetelnej obsługi Programu, w ramach którego systematycznie przybywało beneficjentów, co wiązało się z większym obciążeniem pracowników DUW. Propozycje dotyczące przekazania środków obsługi technicznej na sfinansowanie wynagrodzenia pracownika wyznaczonego do realizacji zadań związanych z Programem były zgłaszane do Ministerstwa również przez Wojewodę w trybie roboczym razem z innymi uwagami i propozycjami dotyczącymi Programu. W odpowiedzi Ministerstwo odpowiedziało negatywnie wskazując na brak podstaw do finansowania ze środków rezerwy celowej wynagrodzeń osobowych pracowników realizujących zadania w Programie.

(akta kontroli Tom I str. 11, 19-20, 25-26, 137-138, 369-378, 416-430,

Tom III str. 465)

<sup>5</sup> Dz.U. poz. 1747.

<sup>6</sup> 25 Dziennych Domów Seniora i 50 Klubów Seniora.

<sup>7</sup> W trzech miastach na prawach powiatu, w jednym starostwie i w 59 z 166 gmin.

<sup>8</sup> 2 580,00 zł przeznaczono na szkolenie oraz 4190,61 zł na zakup mebli biurowych.

Według wyjaśnień Wojewody w związku z pandemią COVID-19, aby zminimalizować ryzyko zakażeń wśród podopiecznych i pracowników, początkowo zawieszono realizację działań w siedzibach już istniejących placówek. Następnie zmieniono sposób działania placówek oraz wdrożono alternatywne sposoby realizacji zajęć i usług, w szczególności dotyczące elektronicznych środków komunikacji, dostarczania posiłków do miejsca zamieszkania seniorów oraz zapewnienia kontaktu osobistego. W dalszym okresie pandemii COVID-19 w placówkach wdrożono procedury rygoru sanitarnego oraz kontynuowano zajęcia w sposób alternatywny (np. rotacyjnie lub w mniejszych grupach). Z uwagi na rezygnację trzech beneficjentów z realizacji zadania, wydatkowanie środków w ramach Modułu 1 było niższe niż planowano. Konsekwencje pandemii COVID-19 dotyczyły również nieterminowego wykonania robót budowlanych przez część wykonawców (związanego z absencją chorobową pracowników oraz szeregiem ograniczeń, wynikających z wprowadzonych obostrzeń).

Z powyższych powodów cztery jednostki<sup>9</sup> wystąpiły do Wojewody z wnioskiem o przesunięcie terminu wykonania zadania<sup>10</sup>. Trzy z tych gmin dokonały zwrotu przekazanych, ale nie wykorzystanych w poprzednim roku środków, a jedna nie zdołała otrzymać środków. Łączna kwota zwróconych w 2020 r. środków przeznaczonych do wykorzystania w 2021 r. wyniosła 319 494,00 zł. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2020 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>11</sup>, decyzją Wojewody<sup>12</sup> został zatwierdzony plan finansowy wydatków na 2021 r. Na realizację zadania polegającego na utworzeniu lub/i wyposażeniu Klubu/Domu Senior+ w ramach Programu w planie tym ujęto wnioskowane środki w łącznej kwocie 469 494,00 zł, które zostaną wykorzystane w 2021 r.

(akta kontroli Tom I str. 12-13, 138, Tom III str. 465)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 1.2. Promowanie założeń Programu

Opis stanu  
faktycznego

Działania Wojewody związane Programem w stosunku do samorządów województwa dolnośląskiego, oprócz części informacyjnej, wynikającej z obowiązku przekazywania informacji o samym Programie oraz o poszczególnych zdarzeniach związanych z jego realizacją, obejmowały również ogólną część promocyjną oraz część wskazującą na promocję Programu w konkretnych samorządach. Działania te miały na celu ogólne informowanie o Programie, zapewnienie dotarcia informacji o Programie do poszczególnych samorządów oraz bezpośredni kontakt i korespondencję związane z inicjowaniem, planowaniem i realizacją konkretnych Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”.

Wojewoda prowadził działania informacyjne o możliwościach, jakie oferuje Program, w zróżnicowanych formach. Informowanie potencjalnych beneficjentów odbywało się w szczególności za pomocą stron internetowych DUW, gdzie w ramach aktualności i komunikatów publikowano informacje o nowych naborach i ich rozstrzygnięciach. O Programie informowano również podczas uroczystości wręczenia promes czy otwarcia nowych placówek. Ponadto założenia Programu oraz korzyści wynikające z przystąpienia do Programu przekazywano podczas spotkań i konferencji

<sup>9</sup> Gminy: Udanin, Gryfów Śląski, Mieroszów i Środka Śląska.

<sup>10</sup> Na podstawie ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747).

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 2422.

<sup>12</sup> Decyzja Wojewody Dolnośląskiego nr 1/2020/NW z dnia 31 grudnia 2020 r.

z udziałem przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego i poprzez media społecznościowe.

Na stronie internetowej DUW w dedykowanej zakładce „Program Wieloletni »Senior+« na lata 2015-2020” zamieszczane były informacje o Programie, treści ogłoszeń o naborach oraz wzory druków. Do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na bieżąco przekazywane były wyjaśnienia i wytyczne Ministerstwa.

W prowadzonej korespondencji oraz kontaktach bezpośrednich Wojewoda m.in. zachęcał jednostki samorządu terytorialnego do udziału w Programie oraz upowszechniał informacje o kolejnych edycjach Programu, ogłaszanych konkursach, osiągniętych rezultatach, dobrych praktykach i uruchamianiu nowych inwestycji (domów czy klubów), zrealizowanych dzięki dofinansowaniu z Programu.

Działania informacyjne kierowane były ogólnie do wszystkich samorządów bez widocznego skupiania się na samorządach, na terenie których nie funkcjonowały placówki o charakterze wynikającym z celów Programu. Wyniki Programu w województwie dolnośląskim wskazują, że działania informacyjne należy uznać za skuteczne.

(akta kontroli Tom I str. 13-14, 27-83)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 1.3. Ogłoszenie konkursów w ramach Programu

Opis stanu  
faktycznego

W związku z każdą edycją Programu Wojewoda informował poprzez pocztę elektroniczną wszystkie jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa dolnośląskiego o terminach składania ofert i wymaganych dokumentach. Wszystkie informacje o siedmiu poszczególnych edycjach Programu (konkursach) zamieszczane były na stronie internetowej DUW w terminie od jednego do czterech dni od ogłoszenia konkursu przez Ministra (regulamin Programu określał, że ogłoszenie DUW powinno zostać zamieszczone w terminie siedmiu dni od ogłoszenia konkursu przez Ministra).

Ogłoszenia o konkursach, zamieszczane na stronie internetowej DUW, były pobierane ze strony Ministerstwa i zawierały m.in. informacje o zasadach Programu i warunkach konkursu z uwzględnieniem kwalifikowalności kosztów. Wojewoda zamieszczał na stronie internetowej wzory programu inwestycji<sup>13</sup>. Wzory dokumentów były zamieszczane w terminie do siedmiu dni od ogłoszenia konkursu przez Ministra (w praktyce od jednego do czterech dni). Nie zamieszczano wzoru kalkulacji kosztów w układzie paragrafowym. Według wyjaśnień Wojewody klasyfikację budżetową wydatkowania środków z dotacji określano na podstawie kalkulacji kosztów, zawartej w ofercie oraz programu inwestycji. Wojewoda nie wskazywał innych, dodatkowych dokumentów, które powinny być dołączane do ofert.

W związku z realizacją Programu Wojewoda nie powoływał zespołów doradczych.

(akta kontroli Tom I str. 14, 84, 138-139, 361-368, 428)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

<sup>13</sup> Wzór zgodny z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 238, poz. 1579).

## 1.4. Ocena ofert złożonych w ramach konkursu

W związku z realizacją Programu Wojewoda wydał cztery<sup>14</sup> zarządzenia w sprawie powołania łącznie sześciu członków komisji konkursowej do przeprowadzenia oceny formalnej oraz oceny merytorycznej ofert składanych w ramach otwartego konkursu ofert. Członkami komisji konkursowej było czterech inspektorów wojewódzkich DUW, starszy specjalista DUW oraz asystent polityczny w Biurze Wojewody.

Nie opracowano regulaminu prac komisji konkursowej na potrzeby Programu. W opinii Wojewody nie było takiej potrzeby, gdyż zadania komisji były określone w zarządzeniach powołujących komisje, a sposób dokonywania oceny i terminy były określone w Programie oraz w treści ogłoszeń o poszczególnych edycjach konkursu.

Członkowie komisji oraz pozostali pracownicy DUW, zajmujący się obsługą Programu, uczestniczyli w szkoleniach z zakresu finansów publicznych, postępowania administracyjnego oraz obsługi arkuszy kalkulacyjnych. Wśród członków zespołu nie było osób formalnie przygotowanych do oceny ofert w zakresie prawa budowlanego. W ocenie Wojewody nie było konieczności powoływania do komisji specjalistów w tym zakresie. Założono, że w razie potrzeby członkowie komisji mogli konsultować sprawy z innymi wyspecjalizowanymi służbami Wojewody (np. z Wydziału Infrastruktury) lub z merytorycznie właściwą komórką, odpowiadającą za realizację Programu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej.

Na potrzeby kontroli NIK przedstawiono deklaracje o bezstronności w stosunku do podmiotów, których oferty oceniano pięciu z sześciu osób wyznaczonych do komisji konkursowej. Jedna osoba, która nie złożyła takiej deklaracji nie uczestniczyła w ocenie ofert.

Komisja konkursowa nie organizowała spotkań na potrzeby oceny ofert. Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej DUW wyjaśniła, że członkowie komisji dokonywali oceny ofert z wykorzystaniem karty oceny oferty na swoich stanowiskach pracy. Komisja nie sporządzała sprawozdań z przebiegu prac. Wszelkie uwagi dotyczące złożonych ofert członkowie komisji zamieszczali na kartach ocen. Końcowym efektem oceny było zestawienie ofert zakwalifikowanych i odrzuconych. Zarządzenia Wojewody w sprawie Programu, a w szczególności powoływanych komisji do oceny ofert nie wskazywały konieczności komisyjnej oceny każdej oferty. W związku z jednoosobowym rozpatrywaniem poszczególnych ofert Wojewoda wyjaśnił, że przedmiotowe zarządzenia w żaden sposób nie wskazywały konieczności, aby ocena każdej oferty miała odbywać się komisyjnie oraz, że ze względu na rosnącą z roku na rok liczbę ofert składanych do Programu, dokonywanie oceny każdej oferty przez więcej niż jednego członka powołanego do komisji nie zagwarantowałoby sprawnej i terminowej realizacji zadania.

Wojewoda wydawał zarządzenia<sup>15</sup> w sprawie trybu dokonywania poprawek i wyjaśnień, jak też rodzaju i zakresu uchybień, które mogą być poprawiane w ofertach. Zarządzenia w tej sprawie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji

<sup>14</sup> (1) Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 491 z 28 grudnia 2017 r.; (2) Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 190 z 19 stycznia 2018 r.; (3) Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 12 z 10 stycznia 2019 r.; i (4) Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 10 z 13 stycznia 2020 r.

<sup>15</sup> (1) Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 184 z 14 lipca 2016 r.; (2) Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 13 z 10 stycznia 2019 r.; (3) Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 9 z 18 stycznia 2020 r. i (4) Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 102 z 3 marca 2021 r.

Publicznej (BIP) DUW.

Do Wojewody nie wpłynęły żadne skargi kwestionujące obiektywizm członków komisji konkursowej lub prace samej komisji.

(akta kontroli Tom I str. 14, 139, 337-357, Tom III str. 465-466)

W latach 2018-2020 Wojewoda, na podstawie prac komisji konkursowej, odrzucił 10 ofert dotyczących Programu.

Wykazy ofert odrzuconych zamieszczano na stronie internetowej DUW, w zakładce dedykowanej Programowi, w dniu przekazania zestawienia ofert zakwalifikowanych do Ministerstwa.

Badaniem NIK objęto wszystkie 10 odrzuconych ofert. Analiza i wyjaśnienia pracowników DUW wskazują, że podczas oceny formalnej nie brano pod uwagę innych wymagań niż określone w Programie. W stosunku do sześciu odrzuconych ofert do wnioskodawców przesłano informacje o błędach i wezwania do poprawienia oferty w wyznaczonym terminie lecz wnioskodawcy nie odpowiedzieli. W przypadku czterech ofert charakter wad w złożonych wnioskach uzasadniał brak przesłania do oferenta informacji o błędach i wezwania do poprawienia oferty.

Przyczynami odrzucenia ofert były: (1) brak przesłania w załączeniu do wniosku wymaganych uchwał rad jednostek samorządu terytorialnego – sześć ofert; (2) złożenie wniosku przez podmiot nieuprawniony – cztery oferty; i (3) złożenie wniosków niekompletnych lub wskazujących na pomyłkę przy obsłudze systemu informatycznego ewidencjonującego oferty składane elektronicznie – dwie oferty. W niektórych wnioskach jednocześnie wystąpiło kilka wad ofert.

(akta kontroli Tom I str. 386-387)

W celu skontrolowania procedur wyboru ofert oraz realizacji zadań, badaniem NIK objęto 16 ofert, na podstawie których zawarto umowy na realizację zadań. Dziewięć wytypowanych ofert dotyczyło realizacji zadania w Module 1, siedem pozostałych w Module 2. Próba obejmowała oferty z lat 2018-2020.

Analiza badanej próby wskazała, że rozpatrywane merytorycznie były oferty spełniające wymogi formalne. Oceny ofert dokonywano według wzoru kart załączonych do ogłoszenia o konkursie. Stosowane zasady oceny były jednoznaczne, przejrzyste i jednolite dla wszystkich oferentów, a przyjęte zasady i kryteria oceny merytorycznej i formalnej stanowiły jedyną podstawę udzielenia dotacji. Sposób przydzielenia punktów według przyjętych kryteriów był taki sam dla wszystkich oferentów. We wszystkich ofertach można było określić planowany koszt jednostkowy usług lub produktów. Nie występowały rozbieżności ocen przy weryfikacji tego kryterium. Koszty realizacji zadania, wskazane w ofertach, były kwalifikowane.

Z powodu zwięzłego charakteru kart ocen ofert nie było możliwości określenia: czy dokonując oceny merytorycznej oferty brano pod uwagę racjonalność kalkulacji kosztów, szczegółowość oferty i opis poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania, podwyższony standard placówki oraz zasoby rzeczowe i kadrowe; czy i w jaki sposób analizowano czy zaproponowana cena odpowiadała cenom rynkowym oraz czy niższym kosztom od cen rynkowych odpowiadały wyższe oceny; czy w trakcie oceny ofert brano pod uwagę, czy strategie rozwoju pomocy społecznej oferentów uwzględniają rozwój infrastruktury dla osób starszych lub to, że brak jest innej infrastruktury pomocy społecznej tego typu.

W 12 z 16 zbadanych ofert nie było potrzeby zwracania się o dokonanie poprawy lub uzupełnienie ofert. W dwóch przypadkach wezwano oferenta do poprawy oferty



i uwzględniono dokonane poprawki zgodnie z założeniami Programu. Nie stwierdzono przypadku wezwania oferenta do korekty tej samej oferty więcej niż jeden raz.

(akta kontroli Tom III str. 430-431)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Informacje o błędach w ofertach przekazywano oferentom w sposób niezgodny z zarządzeniami Wojewody, co było działaniem nierzetelnym. W zarządzeniach Wojewody w sprawie trybu dokonywania uzupełnień braków formalnych określono m.in., że w przypadku stwierdzenia w ofercie błędów formalnych oferent zostaje poinformowany o błędzie: (1) pisemnie, (2) drogą elektroniczną, (3) fax-em lub (4) za pośrednictwem platformy ePUAP - i wezwany do poprawienia oferty w wyznaczonym terminie.

Badaniem NIK objęto wszystkie 10 odrzuconych ofert. Analiza i wyjaśnienia pracowników DUW wskazują, że w przypadku sześciu odrzuconych ofert do wnioskodawców przesłano informacje o błędach i wezwania do poprawienia oferty. W czterech (z dziesięciu badanych) przypadkach kontaktowano się telefonicznie i sporządzano notatki z rozmowy telefonicznej<sup>16</sup>, mimo że Wojewoda nie przewidział takiej formy powiadamiania.

W wyjaśnieniach Wojewoda wskazał, że formę telefonicznego powiadamiania o stwierdzonych w ofercie błędach formalnych stosowano wyjątkowo z powodu bardzo krótkiego czasu na dokonanie oceny formalnej i merytorycznej ofert, co utrwalono w postaci pisemnej notatki. Ze strony formalnej tylko z powodu natężenia pracy w danym okresie nie sporządzono stosownego aneksu do zarządzenia, rozszerzającego katalog form powiadamiania oferentów o błędach, o formę powiadomienia telefonicznego ze sporządzeniem pisemnej adnotacji.

(akta kontroli Tom I str. 386-387, Tom II str. 9-28, Tom III str. 446-459, 466)

2. W 10 z 26 badanych przez NIK kart ocen ofert (38,5% próby) nie wpisano numeru oferty, daty, nazwiska osoby oceniającej czy podpisu osoby oceniającej, co było działaniem nierzetelnym.

Wojewoda wyjaśnił, że każda z wpływających do urzędu ofert oznaczona była numerem Rejestru Przesyłek Wpływających, którego w 2018 r. faktycznie nie zawsze wpisywano do karty oceny ofert. W latach 2019-2020 numer oferty nadawany w generatorze ofert był już nanoszony. Ewentualne braki mogły zaistnieć w wyniku przeoczenia spowodowanego nadmiernym natężeniem pracy wykonywanej pod presją czasu na wszystkich stanowiskach zaangażowanych w realizację Programu oraz równoległe innych pilnych zadań.

(akta kontroli Tom I str. 386-387, Tom II str. 9-28, Tom III str. 466)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność rzetelnego stosowania przyjętych procedur wewnętrznych, które regulują prawidłowe funkcjonowanie jednostki, a zarazem stanowią uzupełnienie i rozwinięcie norm ogólnie obowiązujących.

## 1.5. Podział dotacji i zawieranie umów o dofinansowanie

Opis stanu  
faktycznego

W związku z realizacją Programu, na podstawie otrzymanych ofert i decyzji Ministra, Wojewoda podpisał 171 umów z podmiotami na realizację projektów w ramach Programu, z tego w 2018 r. 37 umów, 61 w 2019 r. i 73 w 2020 r. W dalszym okresie jedną umowę rozwiązano<sup>17</sup> oraz w stosunku do 39 podpisano aneksy (w tym dwa

<sup>16</sup> Dotyczy m.in. ofert: 2799, 3738, 3035 i 3035.

<sup>17</sup> Siedem miesięcy po podpisaniu.

aneksy do jednej z umów).

Wojewoda dochował wskazanych w ogłoszeniach o konkursie terminów na przekazanie zestawienia ofert zakwalifikowanych do Programu (Moduł 1) i zbiorczego zestawienia ofert (Moduł 2). Zestawienia zakwalifikowanych ofert były przekazywane do Ministerstwa pocztą tradycyjną, za pomocą e-PUAP oraz pocztą elektroniczną.

Wojewoda na stronie internetowej DUW zamieszczał, w wymaganym terminie wzór oświadczenia o przyjęciu dotacji. Wojewoda nie żądał przedłożenia innych dodatkowych dokumentów.

Wojewoda dokonał podziału dotacji na poszczególnych beneficjentów, w tym w zakresie dotyczącym Modułu 2, zgodnie z rozstrzygnięciem poszczególnych konkursów przez Ministerstwo. W praktyce Minister zaakceptował wszystkie oferty przesłane przez Wojewodę bez zmniejszania kwot zaproponowanych na ich realizację. Wojewoda ogłaszał wyniki podziału dotacji w ramach Modułu 2 w terminie do pięciu dni roboczych od ogłoszenia podziału dotacji przez Ministra. Do jednostek samorządu terytorialnego, składających oferty zaakceptowane przez Ministra, wysyłano z DUW, oprócz ogłoszeń, dodatkowe informacje o wynikach naboru oraz przypomnienia o konieczności złożenia oświadczeń o przyjęciu dotacji. Oświadczenia o przyjęciu dotacji terminowo złożyły wszystkie jednostki.

Wojewoda dochował terminów przesłania do Ministerstwa wyników podziału środków na rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej, związane z poszczególnymi konkursami Programu. Wojewoda dochował również terminów zamieszczenia na stronie internetowej DUW wzoru umowy o dotację z beneficjentami.

(akta kontroli Tom I str. 85-86, 137-141, Tom III str. 466, 471-477)

Wojewoda zawarł umowy z beneficjentami Programu w terminie 15 dni kalendarzowych od przekazania przez Ministerstwo środków na realizację Programu.

Analiza umów wykazała, że w toku ich redagowania, np.: (1) w załączonym „Harmonogramie przekazywania środków finansowych” nie wskazano działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej lub (2) pozostawiano wykropkowane, niewypełnione miejsca na numer załącznika w treści umowy<sup>18</sup>.

W badanym okresie 16 beneficjentów zrezygnowało z uzyskanej dotacji. W jednym przypadku rozwiązano umowę, w pozostałych 15 przypadkach umowy wygasły z końcem danego roku. W dziewięciu zbadanych przez NIK przypadkach powodami rezygnacji organów samorządowych z dotacji były: (1) w trzech przypadkach trudności z wyłonieniem wykonawcy koniecznych prac budowlanych (brak ofert); (2) w dwóch przypadkach brak zgody na wydłużenie terminu realizacji zadania; (3) w dwóch przypadkach wycofanie się lub brak współpracy partnera w realizacji projektu; (4) w dwóch przypadkach brak środków na sfinansowanie części wydatków ponoszonych przez samorząd na późniejsze utrzymanie placówki utworzonej w wyniku Programu; oraz inne, występujące pojedynczo w jednostkach samorządowych, tj.: (5) brak zgody współwłaściciela nieruchomości pierwotnie planowanej na inwestycję; (6) wzrost kosztów planowanej inwestycji w wyniku nieuwzględnienia w pierwotnym kosztorysie wymagań przeciwpożarowych (do 266% kosztów pierwotnie planowanych); (7) trudności z dostosowaniem budynku przeznaczonego m.in. na Klub Seniora; (8) ograniczenie wydatków gminy w wyniku konsekwencji pandemii COVID-19; oraz (9) niepewność zasadności Programu w obliczu pandemii COVID-19. W niektórych samorządach występowało

---

<sup>18</sup> Np. umowa nr 14/M2/2019 z 24 czerwca 2019 r.

równocześnie kilka z podanych powodów rezygnacji.

Wojewoda informował Ministra o rezygnacji oraz kwocie środków „uwolnionej” w ich wyniku w sprawozdaniach rocznych z realizacji Programu.

(akta kontroli Tom I str. 85-86, 137-141)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 1.6. Realizacja zawartych umów w ramach Programu i ich rozliczenie

Opis stanu  
faktycznego

Analiza wytypowanej do badania dokumentacji wskazuje, że zadania zostały zrealizowane, ale część z nich nie została rozliczona zgodnie z umową na poziomie beneficjenta oraz zaistniałe odstępstwa od umów nie zostały rzetelnie zweryfikowane na poziomie DUW. Beneficjenci dotacji składali Wojewodzie wymagane sprawozdania z trwałości realizacji zadania oraz roczne sprawozdania z realizacji Programu wraz z informacją o ciągłości funkcjonowania placówek „Senior+”.

W przypadku dziewięciu inwestycji Modułu 1 wiążących się z pracami budowlanymi, w sześciu przypadkach beneficjenci przedkładali rozliczenie inwestycji, o którym mowa w § 16 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>19</sup>.

Niewykorzystane środki zwracano w wymaganym terminie do 15 dni od zakończenia realizacji umowy. Wojewoda dochował 30-dniowego terminu zatwierdzenia rozliczenia udzielonych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym. Sporządzano zbiorczy dokument zatwierdzający rozliczenie dotacji, udzielonych w ramach Programu, zgodnie z zarządzeniami Wojewody w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa, trybu uruchamiania środków budżetu państwa, rozliczania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizacji budżetu Wojewody w układzie zadaniowym<sup>20</sup>.

Wojewoda monitorował ciągłość realizacji zadań finansowanych z Programu, w tym czy beneficjenci dotacji składali sprawozdania z trwałości realizacji zadania publicznego, a także roczne sprawozdania zawierające informację o ciągłości funkcjonowania placówek „Senior+”.

(akta kontroli Tom II str. 29-30 i Tom III str. 430-431, 467)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Cztery zadania Programu nie zostały rozliczone zgodnie z umową, a zaistniałe odstępstwa od umów nie zostały rzetelnie zweryfikowane przez DUW, a mianowicie:

1) nierzetelnie weryfikowano sprawozdania z realizacji umowy nr 7/S-M1/2018 z 3 kwietnia 2018 r.

W sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego<sup>21</sup> z 23 stycznia 2019 r., w kategorii dotyczącej tworzenia placówki wykazano przesunięcie wydatków z dotacji pomiędzy działaniem dotyczącym likwidacji barier a remontem pomieszczeń. W pierwszej pozycji kosztorysu w zakresie dotyczącym likwidacji barier beneficjent dokonał nieuprawnionego zwiększenia wydatków z dotacji, które

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

<sup>20</sup> Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 11 z dnia 9 stycznia 2018 r., Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 3 z dnia 3 stycznia 2019 r., Zarządzenie Wojewody Dolnośląskiego Nr 2 z dnia 3 stycznia 2020 r.

<sup>21</sup> Część II pkt 1 Rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów.

przekraczało określoną w § 9 ust. 2 umowy maksymalną wartość możliwej zmiany wynoszącą do 10% wartości przewidywanych kosztów całkowitych danej kategorii.

Wojewoda potwierdził ustalenia NIK i 22 kwietnia 2021 r. wezwał właściwy organ samorządowy do zwrotu 11 703,35 zł środków wydatkowanych niezgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli Tom III str. 460-464, 484-494)

2) nierzetelnie weryfikowano sprawozdania z realizacji umowy nr 45/M1/2019 z 12 czerwca 2019 r.

W sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego z 27 stycznia 2020 r., beneficjent wykazał przesunięcia w wydatkowaniu dotacji pomiędzy kategoriami kosztów: wydatkowano o 4 961,92 zł za dużo w kategorii dotyczącej tworzenia placówki. Zgodnie z § 9 ust. 2 umowy przesunięcia są możliwe pomiędzy rodzajami kosztów w danej kategorii.

Wojewoda potwierdził ustalenia NIK i 22 kwietnia 2021 r. wezwał właściwy organ samorządowy do zwrotu 4 961,92 zł środków wydatkowanych niezgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli Tom III str. 460-464, 484-494)

3) nierzetelnie weryfikowano sprawozdania z realizacji umowy nr 69/S1/2020 z 11 sierpnia 2020 r.

W sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego z 25 stycznia 2021 r. wykazano, że dokonano przesunięć między kategoriami kosztów, tj. między kosztami tworzenia placówki a kosztami wyposażenia, w tym zwiększenia kosztów na wyposażenie niezgodnie z ogłoszeniem (Kluby Seniora do 25 000,00 tys. zł na wyposażenie, podczas gdy wydano 40 400,00 tys. zł). Ponadto, zgodnie z § 9 ust. 2 umowy przesunięcia są możliwe tylko w ramach danej kategorii kosztów.

Wojewoda potwierdził ustalenia NIK i 22 kwietnia 2021 r. wezwał właściwy organ samorządowy do zwrotu 15 400,00 zł środków wydatkowanych niezgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli Tom III str. 460-464, 484-494)

4) nierzetelnie weryfikowano sprawozdania z realizacji umowy nr 18/S-1/2018 z 26 lipca 2018 r.

Zgodnie z § 3 ust. 5 zawartej umowy gmina była zobowiązana do wydatkowania na realizację zadania publicznego wkładu własnego, stanowiącego co najmniej 20% kosztów realizacji zadania, jednak ust. 7 umowy stanowił, że w przypadku gdy gmina na realizację zadania publicznego wydatkuje wkład własny niższy niż 20% kosztów zadania, wartość udzielonej dotacji ulega zmniejszeniu z zachowaniem określonego udziału procentowego w § 4 ust. 1 umowy, tj. do 80% kosztów całkowitych zadania. Koszty całkowite realizacji zadania pomniejszono o wydatki poniesione po dniu 31 grudnia 2018 r.

Wojewoda potwierdził ustalenia NIK i 22 kwietnia 2021 r. wezwał właściwy organ samorządowy do zwrotu 31 757,28 zł środków wydatkowanych niezgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli Tom III str. 460-464, 484-494)

## 1.7. Kontrola realizacji zadań finansowanych z Programu

Opis stanu faktycznego

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej DUW nadzór Wojewody nad realizacją Programu polegał przede wszystkim na kontroli dokumentów, analizie i weryfikacji sprawozdań rzeczowo-finansowych.

W okresie objętym kontrolą NIK zespoły DUW przeprowadziły dwie kontrole<sup>22</sup> w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji w ramach Programu udzielonej w 2019 r. Obie kontrole dotyczyły realizacji zadań w ramach Modułu 1 i były przeprowadzone we wrześniu i w październiku 2020 r.

W badanym okresie do DUW nie wpłynęły skargi dotyczące Programu.

(akta kontroli Tom I str. 14-15, 138, Tom III str. 446-455)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

Wnioski

1. Poinformowanie Delegatury NIK we Wrocławiu o dokonanych do DUW zwrocie przez wezwane organy samorządowe, wskazanych kwot, wydatkowanych niezgodnie z zawartymi umowami.
2. Przeprowadzanie ocen ofert zgodnie z obowiązującymi procedurami.
3. Dokonywanie weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań z należytą starannością.

---

<sup>22</sup> (1) Kontrola problemowa w trybie zwykłym. Wystąpienie pokontrolne z 12 marca 2021 r. Ocena pozytywna. Uwag brak; i (2) Sprawozdanie, z kontroli w trybie uproszczonym, z 21 marca 2021 r. Bez oceny. Bez uwag do realizacji kontrolowanego zadania.

## 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 we Wrocławiu. 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 uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław,            czerwca 2021 r.

Kontroler  
Andrzej Zygmunt  
Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*