



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

KPS.410.2.3.2024

Pan
Mariusz Frankowski
Wojewoda Mazowiecki
Mazowiecki Urząd Wojewódzki
Pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.183.2024 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 listopada 2024 r. oraz uwzględniające oczywistą
omylkę pisarską z dnia 18 września 2024 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445687, kps@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki ¹ Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Frankowski, Wojewoda Mazowiecki, od 14 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Zdzisław Sipiera, od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.; Konstanty Radziwiłł, od 25 listopada 2019 r. do 31 marca 2023 r.; Tobiasz Bocheński od 18 kwietnia 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.; Sylwester Dąbrowski, na stanowisku I Wicewojewody Mazowieckiego, w okresie 12 do 25 listopada 2019 r. oraz od 1 do 17 kwietnia 2023 r. realizował wszystkie kompetencje Wojewody Mazowieckiego.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne”. 2. Finansowanie zadań oraz nadzór i kontrola nad realizacją Programu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 z wykorzystaniem dokumentów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Sonia Kubica, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/27/2024 z 25 kwietnia 2024 r.; 2. Sylwia Biernacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/28/2003 z 25 kwietnia 2024 r. 3. Alicja Chmielewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/29/2024 z dnia 25 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli t. 1, str. 1-3)

¹ Dalej: MUW lub Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach objęty kontrolą Wojewoda Mazowiecki⁴ na ogół prawidłowo realizował resortowy Program⁵ Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶ „Centra opiekuńczo-mieszkalne”⁷, w zakresie Modułu I (utworzenie i wyposażenie centrum) oraz Modułu II (funkcjonowanie centrum). Z przyznanych 72 221,8 tys. zł, do końca 2023 r., jednostki samorządu terytorialnego wykorzystały 55 896,8 tys. zł.

Zgodnie z Programem oraz ogłoszeniami Ministra Wojewoda prowadził nabór wniosków składanych przez jednostki samorządu terytorialnego⁸ oraz prawidłowo informował o rozpoczęciu naboru. Jednak ocena dwóch spośród 15 objętych badaniem wniosków przekazanych Ministrowi była nierzetelna. Wnioski zawierały rozbieżności w załączonej dokumentacji budowlanej, co zdaniem NIK, mogło wynikać z niezapewnienia szkoleń dla pracowników Wydziału do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁹ zajmujących się ich oceną i realizacją Programu, w sytuacji braku wśród nich specjalistów posiadających kwalifikacje w zakresie budownictwa. Dodać przy tym należy, że w edycji 2021 i 2023 zostały powołane Zespoły, które oceniały pod względem formalnym i merytorycznym złożone wnioski, natomiast w edycji 2019 – w związku z brakiem takiego wymogu w Programie – Zespół nie został powołany. W konsekwencji nie sporządzono żadnej formalnej dokumentacji potwierdzającej dokonywanie ocen¹⁰.

Zawieranie umów i przekazywanie środków z Funduszu Solidarnościowego¹¹ na realizację zadań było na ogół prawidłowe, przy czym w trzech spośród 15 umów objętych badaniem, brak było dokładnego terminu poniesienia wydatków. Ponadto, w jednym przypadku zawarto w umowie wymóg prawidłowego rozliczenia 332,9 tys. zł otrzymanych przed wypłatą kolejnej transzy. Mimo iż środki nie zostały prawidłowo rozliczone, została wypłacona kolejna transza – 390,0 tys. zł.

Wojewoda sprawował nadzór i monitorował realizację zadań m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli i wizyt monitorujących. Jednak kontrole przeprowadzane były w sposób długotrwały. Trzy kontrole zaplanowane na IV kwartał 2023 r. rozpoczęto w grudniu 2023 r., przy czym tylko w jednym przypadku, w lipcu 2024 r., został sporządzony projekt wystąpienia pokontrolnego. Natomiast w *Sprawozdaniu z działalności kontrolnej MUW w Warszawie za 2023 r.* kontrole te zostały wykazane jako przeprowadzone, co nie było zgodne ze stanem faktycznym.

Wojewoda nie opracował regulacji dotyczących przeprowadzania wizytacji monitorujących. Z wizytacji sporządzane były notatki służbowe, jednak w czterech przypadkach nie wskazano w nich, na jakim etapie jest proces budowlany oraz czy obiekt spełnia wymogi, w tym kryteria w zakresie dostępności, pomimo że taki był cel wizytacji.

³ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Wojewoda.

⁵ Edycja 2019, 2021 i 2023, dalej: Program lub Program COM.

⁶ Dalej: Minister.

⁷ Dalej: Centrum lub COM.

⁸ Dalej: jst, gmina, powiat, samorząd.

⁹ Dalej: Wydział. Wnioski złożone w ramach Programu do dnia 6 listopada 2019 r. oceniane były przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej. Po wprowadzeniu zmian reorganizacyjnych w MUW od dnia 7 listopada 2019 r., oceny wniosków dokonywali pracownicy Wydziału do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Ponadto w ocenach wniosków uczestniczył koordynator dostępności w MUW.

¹⁰ W ramach realizacji Programu (edycja 2019) do końca 2023 r. na realizację zadań w ramach Modułu I i Modułu II Wojewoda przyznał jst środki w łącznej wysokości 38 643,2 tys. zł.

¹¹ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 296, ze zm.), dalej: ustawa o Funduszu Solidarnościowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne

1.1. Wojewoda udzielał informacji o zasadach i warunkach naborów wniosków ogłaszanych w ramach Programu w edycjach 2019, 2021, 2023. Każdorazowo poprzez stronę internetową informował o rozpoczęciu naboru wniosków. Ogłoszenia o naborze zamieszczano na stronie internetowej BIP Wojewody Mazowieckiego.

(akta kontroli t. 3, str. 631-656)

Wojewoda przed zawarciem umów o finansowanie zadania dotyczącego utworzenia centrum lub jego funkcjonowania informował jst w formie pisemnej o obowiązku i terminie złożenia oświadczenia o przyjęciu lub rezygnacji ze środków przyznanych w ramach Programu¹³.

(akta kontroli t. 12, str. 405)

Opis stanu faktycznego

1.2. W ramach naboru wniosków do Programu, w latach 2019-2023 do MUW wpłynęło 136 wniosków, na łączną kwotę 315 427,1 tys. zł, tj.:

- w edycji 2019 Programu złożono 79 wniosków na kwotę 174 889,5 tys. zł, w tym: w zakresie Modułu I – 54 wnioski, na kwotę 145 756,5 tys. zł oraz Modułu II – 25 wniosków, na kwotę 29 133,0 tys. zł;
- w edycji 2021 Programu złożono 51 wniosków na kwotę 121 626,1 tys. zł, w tym: w zakresie Modułu I – 42 wnioski, na kwotę 114 913,8 tys. zł oraz Modułu II – dziewięć wniosków na kwotę 6712,3 tys. zł;
- w edycji 2023 Programu złożono sześć wniosków na kwotę 18 911,5 tys. zł – wszystkie wnioski w zakresie Modułu I.

(akta kontroli t. 4, str. 4-5, 10-11)

Składane przez gminy/powiaty wnioski były aktualizowane. Ostateczna wartość wniosków wyniosła 311 563,5 tys. zł, w tym:

- 172 613,7 tys. zł w edycji 2019 (w zakresie Modułu I – 144 400,5 tys. zł oraz Modułu II – 28 213,1 tys. zł);
- 120 140,2 tys. zł w edycji 2021 (w zakresie Modułu I – 113 856,2 tys. zł oraz Modułu II – 6284,1 tys. zł);
- 18 809,5 tys. zł w edycji 2023.

(akta kontroli t. 4, str. 1-18)

W latach 2019-2023 w ramach realizacji Programu pozytywnie oceniono i rekomendowano do dofinansowania przez Ministra 85 wniosków na łączną kwotę 182 976,3 tys. zł, w tym w ramach Modułu I – 57 wniosków na 158 987,6 tys. zł oraz w ramach Modułu II – 28 wniosków na 23 988,6 tys. zł. Odrzucono 51 wniosków na 128 587,2 tys. zł, w tym w ramach Modułu I – 45 wniosków na 118 078,6 tys. zł oraz Modułu II – sześć wniosków na 10 508, 6 tys. zł.

Na etapie dokonywania oceny formalnej odrzucono 37 wniosków złożonych we wszystkich edycjach i latach Programu, w tym 36 wniosków złożonych w ramach Modułu I i jeden wniosek złożony w ramach Modułu II. Na etapie oceny merytorycznej odrzucono siedem wniosków, w tym w ramach Modułu I sześć wniosków oraz jeden wniosek w ramach Modułu II. Natomiast siedmiu pozostałych wniosków nie poddano

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 Stwierdzono na podstawie analizy dokumentacji 15 dobranych celowo spraw procedowanych w ramach uzyskania przez jst środków na utworzenie/funkcjonowanie COM.

ocenie formalnej w związku wycofaniem w czterech przypadkach wniosku oraz w trzech przypadkach złożeniem wniosku w ramach niewłaściwego Modułu.

(akta kontroli t. 6, str. 1-309)

W latach objętych kontrolą liczba złożonych i rekomendowanych przez Wojewodę wniosków oraz ich kwoty (po aktualizacjach) kształtowały się następująco:

- w 2019 r. rekomendowano osiem złożonych wniosków, wszystkie w ramach Modułu I na 21 811 tys. zł;
- w 2020 r. rekomendowano 18 wniosków złożonych w ramach Modułu I na 49 323,4 tys. zł oraz cztery wnioski w ramach Modułu II na 3486,1 tys. zł;
- w 2021 r. rekomendowano 23 wnioski, wszystkie złożone w ramach Modułu I Programu na 62 872,3 tys. zł;
- w 2022 r. rekomendowano trzy wnioski złożone w ramach Modułu I na 9647,7 tys. zł oraz siedem wniosków w ramach Modułu II na 3577,5 tys. zł;
- w 2023 r. rekomendowano pięć wniosków złożonych w ramach Modułu I na 15 333,1 tys. zł oraz 17 wniosków w ramach Modułu II na 16 925 tys. zł.¹⁴

(akta kontroli t. 4, str. 1-3)

Wojewoda wnioskując do Ministra o środki z Programu (edycja 2019, 2021, 2023) na realizację przez gminy/powiaty zadań, nie ograniczał kwoty wnioskowanych środków w stosunku do kwot zawartych we wnioskach jst. Wnioski złożone w ramach Programu oceniane były przez pracowników Wydziału do Spraw Osób Niepełnosprawnych¹⁵.

W trakcie realizacji Programu, Ministerstwo przeprowadziło jedno szkolenie dla pracowników Wydziału (25 sierpnia 2023 r.). Dotyczyło sposobu składania wniosków w edycji 2023 Programu, poprzez wprowadzenie procedowania ich za pomocą Generators Funduszu Solidarnościowego¹⁶. Pracownicy Wydziału dokonujący oceny złożonych wniosków oraz zajmujący się obsługą jego realizacji, od 2019 r., nie zostali przeszkoleni w zakresie przeprowadzania zarówno oceny składanych wniosków jak i obsługi Programu. Wojewoda nie organizował takich szkoleń oraz nie wnioskował o ich przeprowadzenie do Ministra.

Moduł I Programu przeznaczony był na finansowanie zadań inwestycyjnych związanych z budową nowych obiektów, przystosowaniem obiektów poprzez przebudowę lub remont w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷. Osoby dokonujące oceny wniosków złożonych w ramach Programu oraz zajmujące się jego realizacją nie posiadały specjalistycznego wykształcenia w zakresie prawa budowlanego¹⁸. Wojewoda nie powoływał do oceny wniosków złożonych w ramach Modułu I Programu (edycja 2019, 2021, 2023) ekspertów w zakresie budownictwa. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że Programy w swojej treści nie określały kwalifikacji oraz jakie przygotowanie powinny posiadać osoby oceniające złożone wnioski. W przypadku wątpliwości interpretacyjnych dotyczących postanowień Programu (edycji 2019, 2021, 2023) Wydział występował do Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych / Biura Funduszu Solidarnościowego¹⁹, celem zajęcia stanowiska. Ocena złożonych w ramach

¹⁴ W tym: 11 wniosków na finansowanie w 2023 r. w wysokości 10 228,9 tys. zł oraz sześć wniosków na finansowanie w 2024 r. w wysokości 6696,0 tys. zł.

¹⁵ Wnioski złożone w ramach Programu do dnia 6 listopada 2019 r. oceniane były przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej. Po wprowadzeniu zmian reorganizacyjnych w MUW od dnia 7 listopada 2019 r., oceny wniosków dokonywali pracownicy Wydziału do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Ponadto w ocenach wniosków uczestniczył koordynator dostępności w MUW.

¹⁶ Dalej: Generator. W szkoleniu uczestniczyło pięciu pracowników Urzędu.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.

¹⁸ Legitymowali się wykształceniem m.in. w zakresie administracji, administracji publicznej, pedagogiki, socjologii, bezpieczeństwa wewnętrznego.

¹⁹ Dalej: BON.

Programu wniosków należała do zadań Wojewody i z tej przyczyny nie korzystano z powoływania do prac Zespołu innych osób. W momencie pojawienia się wątpliwości w zakresie dokumentacji aplikacyjnej, tj. kosztorysu inwestorskiego oraz programu funkcjonalno-użytkowego prowadzone były konsultacje robocze z pracownikami Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa, natomiast brak jest potwierdzenia tego faktu w dokumentacji.

(akta kontroli t. 3, str. 238-316, 435-4513, 514-611, 631-656; t. 4, str. 262-267)

W edycji 2021 oraz edycji 2023 Programu Wojewoda na podstawie wydawanych zarządzeń²⁰ powoływał Zespoły do oceny wniosków o środki finansowe z Funduszu Solidarnościowego w ramach Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Centra opiekuńczo-mieszkalne”²¹. W zarządzeniach określano składy Zespołów, wskazywano również, że pracami każdego Zespołu kieruje jego przewodniczący, a Zespoły pracują w co najmniej trzyosobowym składzie. Do składów Zespołów powoływano wyłącznie pracowników Wydziału oraz koordynatorów do spraw dostępności w MUW. Nie powoływano zewnętrznych ekspertów oraz przedstawicieli samorządu terytorialnego. Do zadań Zespołów należała weryfikacja wniosków i ich ocena.

(akta kontroli t. 4, str. 163-180; t. 3, str. 485-513)

W ramach realizacji Programu (edycja 2021 i 2023) Zespół dokonywał oceny wniosków złożonych w ramach Modułu I i Modułu II Programu podczas posiedzeń, których przebieg opisywany był w *Protokołach z posiedzenia Zespołu do oceny wniosków o środki finansowe z Funduszu Solidarnościowego w ramach Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Centra opiekuńczo-mieszkalne”*. Wnioski złożone w ramach Modułu I oceniano podczas czterech posiedzeń²², natomiast Modułu II podczas sześciu posiedzeń²³.

W ramach realizacji Modułu I i Modułu II (edycja 2019), w latach 2019-2023, Wojewoda nie powoływał zespołu do oceny złożonych wniosków. W rozdziale XII Programu Minister określił zadania Wojewody, do których należało m.in. przeprowadzanie naboru wniosków oraz ich ocena pod względem formalnym i merytorycznym. W ramach Programu (edycja 2019) realizowanego w latach 2019-2023 Wojewoda nie powoływał zespołu do oceny wniosków, a w Programie nie zawarto wzoru kart ocen wniosków oraz wzoru innego dokumentu służącego do dokonania oceny złożonych wniosków w tej edycji. Przekazywane przez Wojewodę do Ministra listy rekomendowanych wniosków nie zawierały żadnych informacji ani uzasadnienia będącego podstawą wytypowania rekomendowanych wniosków do finansowania. W drugiej połowie 2020 r. w Wydziale, został opracowany wzór karty oceny wniosków złożonych w ramach Modułu I Programu. Od 9 września 2020 r., wykorzystywana była nieformalnie jako dokument pomocniczy do oceny wniosków. Podpisywana była przez jednego pracownika bez wskazania daty jej sporządzenia. Została zastosowana tylko w dwóch przypadkach²⁴, z badanej próby pięciu wniosków złożonych w ramach Modułu I Programu (edycja 2019). Nie zastosowano jej do oceny wniosków w ramach Modułu II Programu. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że oceniający wnioski w 2019 r. zaznaczali błędy, bądź nieprawidłowości bezpośrednio na wniosku jednostki. W przypadku stwierdzenia uchybień pracownicy wykonywali telefon do

²⁰ Zarządzenie nr 261 z 29 czerwca 2021 r. oraz zarządzenia Wojewody Mazowieckiego z: 17 sierpnia 2022 r., 4 sierpnia 2023 r. zmienione zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego z 7 września 2023 r.

²¹ Dalej: Zespoły.

²² Protokół posiedzenia Zespołu do oceny wniosków złożonych w ramach Modułu I: lipiec 2021 r. (6, 7, 14, 15 i 26 lipca 2021 r.), grudzień 2021 r. (17 i 29 grudnia 2021 r.), wrzesień 2022 r. (26 sierpnia i 9 września 2022 r.), wrzesień 2023 r. (od 29-31 sierpnia 2023 r., 4-8 września 2023 r. oraz 11 i 12 września 2023 r.).

²³ Protokół posiedzenia Zespołu do oceny wniosków złożonych w ramach Modułu II z: 25 października 2021 r., 4 kwietnia 2022 r., 9 stycznia 2023 r., 1 marca 2023 r., 24 kwietnia 2023 r., 10 listopada 2023 r.

²⁴ Wniosek z 4 sierpnia 2020 r. do umowy nr 04/2021/COM z 23 czerwca 2021 r., wniosek z 30 września 2020 r. do umowy nr 01/2021/COM z 17 lutego 2021 r.

osób odpowiedzialnych za sporządzenie dokumentu we wnioskujących jednostkach, z informacją o konieczności jego skorygowania. W edycji 2019 Program wskazywał zasady i kryteria, które wniosek musiał spełnić aby mógł zostać rekomendowany przez Wojewodę, jednak nie określał szczegółowo procedur oceny wniosków, w związku z powyższym nie został powołany Zespół do oceny wniosków.

W piśmie skierowanym do NIK z dnia 18 lipca 2024 r. (znak: WN-IV.1610.1.2024) Dyrektor Wydziału zawarła rozbieżne informacje dotyczące wykorzystania karty ocen. W Ad. 5 pkt e wskazała, że karta oceny wniosków była wyłącznie dokumentem pomocniczym przy weryfikacji i ocenie wniosków dlatego nie było na niej wskazanej daty. Natomiast w Ad. 5 pkt. c wyjaśniła, że opracowana karta oceny, mimo że była dokumentem pomocniczym w dokonywaniu weryfikacji i oceny wniosków złożonych w ramach naboru w edycji 2019 Programu, stanowiła dokument potwierdzający fakt dokonania oceny wniosków. W przypadku Modułu II karta oceny nie miała zastosowania z uwagi na jej charakter. Program nie określał sposobu i zasad dokonywania ocen wniosków oraz sporządzania dokumentacji, w związku z tym Wojewoda uznał, że przyjęte przez niego działania są wystarczające. Zdaniem NIK opisany powyżej sposób postępowania Urzędu nie gwarantował rzetelnego przeprowadzania ocen wniosków z zachowaniem zasad przejrzystości i jednolitości podczas dokonywania ocen złożonych wniosków. Brak dokumentacji potwierdzającej dokonanie oceny uniemożliwiało ustalenie czy, kiedy i przez kogo wnioski złożone w ramach Programu zostały ocenione oraz czy ocena została przeprowadzona w sposób prawidłowy zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym.

(akta kontroli t. 2, str. 1-474; t. 3, str. 114-143, 317-326, 333-342, 631-656; t. 5 str. 666-676)

W edycji 2023 Programu jst składały wnioski do Wojewody w wersji elektronicznej w Generatorze. Z terenu województwa mazowieckiego zarejestrowało się osiem gmin/powiatów, z czego sześć jednostek złożyło wnioski o środki w ramach Modułu I Programu, a jedna jednostka złożyła wniosek w ramach Modułu II, przy czym wniosek ten nie mógł być rozpatrywany, ponieważ mógł być dofinansowany tylko w ramach Modułu II Programu (edycja 2019) w związku z utworzeniem COM w ramach Modułu I Programu (edycja 2019).

(akta kontroli t. 5, str. 677-683)

Badaniem objęto dokumentację 15 wniosków²⁵ złożonych w latach 2020-2023²⁶ w ramach Programu (edycja 2019, 2021, 2023) zakończonych zawarciem umowy na najwyższą kwotę²⁷. Analizie poddano również dokumentację pięciu wniosków z Modułu I, które nie uzyskały rekomendacji Wojewody²⁸. Stwierdzono, że:

- We wszystkich ośmiu przypadkach dotyczących wniosków złożonych w ramach Modułu I i Modułu II Programu (edycja 2021 i 2023)²⁹, oceny dokonywano zgodnie z wymogami Programu za pomocą kart ocen stanowiących załączniki

²⁵ W tym 10 wniosków, które otrzymały dofinansowanie w ramach Modułu I (cztery wnioski w edycji 2019, cztery wnioski w edycji 2021, dwa wnioski w edycji 2023) oraz pięć wniosków, które otrzymały dofinansowanie w ramach Modułu II (trzy wnioski w ramach edycji 2019 oraz dwa wnioski w ramach edycji 2023):

²⁶ 10 w ramach Modułu I, pięciu w ramach Modułu II (środki na funkcjonowanie w 2023 r.).

²⁷ Umowa nr: 01/2020/COM z 30 lipca 2020 r. na 3041,2 tys. zł; 03/2020/COM z 3 grudnia 2020 r. na 2897,7 tys. zł; 01/2021/COM z 17 lutego 2021 r. na 2982,2 tys. zł; 04/2021/COM z 23 czerwca 2021 r. na 3090, 4 tys. zł; 03/2022/COM z 12 września 2022 r. na 3290,9 tys. zł; 03/2023/COM z 12 czerwca 2023 r. na 3236,0 tys. zł; 01/2023/COM z 17 lutego 2023 r. na 3236,0 tys. zł; 02/2023/COM z 17 lutego 2023 r. na 3175,7tys. zł; 02/2024/COM z 13 marca 2024 r. na 3426,1 tys. zł; 05/2024/COM z 20 marca 2024 r. na 3456,3 tys. zł; 05/2023/COM-II z 23 maja 2023 r. na 1813,8 tys. zł; 03/2023/COM-II z 17 lutego 2023 r. na 1206,0 tys. zł; 09/2023/COM-II z 6 czerwca 2023 r. na 1061, 3 tys. zł; 07/2023/COM-II z 24 maja 2023 r. na 723,0 tys. zł; 08/2023/COM-II z 21 lipca 2023 r. na 985,0 tys. zł

²⁸ W tym dwa wnioski złożone w ramach edycji 2019, dwa wnioski w ramach edycji 2021 oraz jeden wniosek w ramach edycji 2023.

²⁹ W tym ramach Modułu I – sześć wniosków i Modułu II – dwa wnioski.

do Programu³⁰. W karcie oceny, zgodnie z wzorem stosowano ocenę punktową. Wnioski złożone w 2021 r. w ramach Programu (edycja 2021) mogły uzyskać maksymalnie 30 punktów (w wyniku przeprowadzenia oceny formalnej i merytorycznej). Wojewoda przyznawał ocenianym wnioskowi od 22 do 30 punktów. Wnioski złożone w 2022 r. w ramach Programu (edycja 2021) mogły uzyskać maksymalnie 17 punktów (w wyniku przeprowadzenia oceny formalnej i merytorycznej). Wojewoda przyznawał ocenianym wnioskowi od 14 do 15 punktów. Wnioski złożone w 2023 r. w ramach Programu (edycja 2023) mogły uzyskać maksymalnie 19 punktów. Punktacji podlegała część oceny merytorycznej z podziałem na kryteria obligatoryjne i fakultatywne. Wojewoda przyznawał ocenianym wnioskowi od 10 do 12 punktów. Ocenie merytorycznej podlegały wyłącznie wnioski spełniające kryteria formalne.

- Zgodnie z wymogami Programu (edycja 2019, 2021, 2023) Wojewoda po dokonaniu oceny wniosków przekazywał Ministrowi wnioski wraz z listą rekomendowanych wniosków odrębnie dla Modułu I i Modułu II Programu.
- Po zatwierdzeniu przez Ministra listy rekomendowanych wniosków złożonych w ramach edycji 2019, 2021, 2023 Wojewoda zamieszczał na stronie BIP Urzędu, listy gmin i powiatów, których wnioski zatwierdził Minister, wskazując kwotę przyznanych środków.

(akta kontroli t. 2, str. 1-472; t. 5, str. 83-106, 113-125, 132-158, 181-262)

- Zgodnie z założeniami Programu (edycja 2023) po dokonaniu oceny wniosków złożonych Wojewoda informował wnioskodawcę o wyniku tej oceny w terminie nieprzekraczającym siedmiu dni od daty dokonania oceny złożonego wniosku.
- Zgodnie z założeniami zawartymi w ogłoszeniu Modułu I Programu (edycja 2019) Wojewoda miał rozpatrywać wnioski w ciągu jednego miesiąca. W dwóch przypadkach, termin został zachowany i wyniósł odpowiednio pięć dni³¹ oraz 13 dni³². W pozostałych dwóch przypadkach termin został przekroczony i wyniósł odpowiednio 38 dni³³ oraz 86 dni.³⁴ Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wnioski składane w ramach Modułu II Programu na funkcjonowanie COM Wojewoda rozpatrywał i przekazywał do Ministra średnio w ciągu 11 dni³⁵.

(akta kontroli t. 2, str. 559-674; t. 3; str. 55-316; t. 5, str. 684-687; t. 7, str. 121-435; t. 8, str. 347-578)

- W przypadku stwierdzenia błędów lub niejasności w złożonych wnioskach Wojewoda zwracał się indywidualnie do wnioskujących samorządów o dokonanie sprostowania lub uzupełnienia wniosku.

(akta kontroli t. 3, str. 55-60, 238-316, 333-342)

- W jednym przypadku³⁶ spośród 10 objętych próbą, złożonych w ramach Modułu I Programu Wojewoda zarekomendował i przekazał do Ministra wniosek, który zawierał rozbieżności w załączonej dokumentacji budowlanej. Opis zawarto w pkt. 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 7, str. 48-120, 338-435; t. 8, str. 1-689; t. 9, str. 262-355)

³⁰ Do edycji 2021 – karta oceny modułu I/modułu II – załącznik nr 8 do Programu (obowiązywała do 30 czerwca 2022 r.), karta oceny modułu I – załącznik nr 8 do Programu (od 1 lipca 2022 r.), karta oceny modułu II – załącznik nr 8A do Programu (od 1 lipca 2022 r.). Do edycji 2023 – karta oceny modułu I – załącznik 7 do Programu, karta oceny modułu II – załącznik 7A do Programu.

³¹ Umowa nr 01/2020/COM z 30 lipca 2020 r.

³² Umowa nr 01/2021/COM z 17 lutego 2021 r.

³³ Umowa nr 03/2020/COM z 3 grudnia 2020 r.

³⁴ Umowa nr 04/2021/COM z 23 czerwca 2021 r.

³⁵ Najkrótszy termin wyniósł dwa dni (umowa nr 03/2023/COM-II z dnia 17 lutego 2023 r.), natomiast najdłuższy termin wyniósł 27 dni (umowa nr 07/2023/COM-II z dnia 24 maja 2023 r.).

³⁶ Umowa 03/2023/COM z 12 czerwca 2023 r. zawarta w ramach Modułu I programu.

- W przypadku trzech wniosków spośród czterech objętych próbą, złożonych w ramach Modułu I edycji 2019, rekomendowanych przez Wojewodę i przekazanych do Ministra, w załączniku nr 7 do Programu pn. *Zgłoszenie zadania inwestycyjnego do Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” – Moduł I*,³⁷ w części 2 pn. *Dane dotyczące zadania inwestycyjnego*, należało wskazać m.in. wartość kosztorysową zadania w rozbiciu na koszty poszczególnych elementów inwestycji. Kwalifikacji zasadności wnioskowanych środków w pierwszym przypadku dokonano na podstawie dokumentu pn. *Wycena kosztów zadania inwestycyjnego*³⁸, w drugim przypadku na podstawie dokumentu pn. *Kosztorys szacunkowy inwestycji*³⁹, natomiast w trzecim przypadku na podstawie kosztów przedstawionych w załączniku nr 7 do wniosku⁴⁰. Dyrektor BON w Ministerstwie, zwracał się w tych przypadkach do Wojewody⁴¹ o uzupełnienie dokumentacji rekomendowanych przez Wojewodę wniosków o kosztorys inwestorski, o którym mowa w rozdziale 2 rozporządzenia w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym⁴². Argumentując, że potwierdzenie zasadności wysokości wnioskowanych środków w stosunku do celu, rezultatów i zakresu zadań, które obejmuje wniosek nie jest możliwe bez przedłożenia kosztorysu inwestorskiego sporządzonego zgodnie z ww. rozporządzeniem. Wnioski zostały przez Wojewodę uzupełnione o kosztorys inwestorski i zatwierdzone przez Ministra. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że zgodnie z założeniami Programu w edycji 2019 nie było obowiązku przedkładania do wniosku kosztorysu inwestorskiego, a jedynie wskazanie wartości kosztorysowej zadania. W związku z tym w poszczególnych jednostkach Wojewoda przyjmował przedstawione przez samorządy dokumenty.
(akta kontroli t. 2, str. 559-674; t. 3, str. 144-180, 190-211)
- W ramach Programu (edycja 2021 i 2023) Wojewoda rozpatrywał wnioski złożone przez samorządy w ramach Modułu I⁴³ w terminach określonych w Programie⁴⁴ oraz oceniał wnioski pod względem formalnym i merytorycznym. Oferty zostały złożone na właściwym formularzu zgodnie z odpowiednim wzorem stanowiącym załącznik do Programu.
- W przypadku trzech wniosków⁴⁵ spośród czterech złożonych w ramach Modułu I Programu (edycja 2021), Wojewoda informował wnioskodawców o konieczności dokonania uzupełnień w ciągu siedmiu dni zgodnie z wymogami

³⁷ Dalej: załącznik nr 7.

³⁸ Wniosek do umowy nr 01/2020/COM z dnia 30 lipca 2020 r.

³⁹ Wniosek do umowy nr 01/2021/COM z dnia 17 lutego 2021 r.

⁴⁰ Wniosek do umowy nr 03/2020/COM z dnia 3 grudnia 2020 r.

⁴¹ Pismo z 2 lipca 2020 r. (znak: BON-IX.72.9.62.2020.EG), pismo z 10 czerwca 2020 r. (znak: BON-IX.72.9.41.2020.AKU), pismo z 19 sierpnia 2020 r. (znak: BON-IX.72.9.41.2020.EC), pismo z 10 grudnia 2020 r. (znak: BON-IX.72.9.109.2020.EC).

⁴² Metody i podstawy sporządzania kosztorysu inwestorskiego określone są w rozdziale 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. poz. 2458). Do 1 stycznia 2022 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w tej samej sprawie (Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1389), dalej: rozporządzenie w sprawie kosztorysu inwestorskiego.

⁴³ Cztery wnioski złożone w edycji 2021 Programu, dwa wnioski złożone w edycji 2023 Programu.

⁴⁴ Program (edycja 2021): pierwszy nabór – wnioski składane w terminie od 4 maja 2021 r. do 30 czerwca 2021 r.; dodatkowy nabór – wnioski składane w terminie od 11 października 2021 r. do 30 listopada 2021 r.; nabór prowadzony w 2022 r. – wnioski składane w terminie od 1 lipca 2022 r. do 16 sierpnia 2022 r.; Program (edycja 2023) – wnioski składane w terminie od 26 czerwca 2023 r. do 16 sierpnia 2023 r.

⁴⁵ Umowa nr: 01/2023/COM z dnia 17 lutego 2023 r.; 03/2023/COM z dnia 12 czerwca 2023 r.; 02/2023/COM z dnia 17 lutego 2023 r.

Programu⁴⁶. W przypadku dwóch wniosków złożonych w 2023 r., w ramach Programu (edycja 2023), Wojewoda wzywał wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wyznaczając termin od trzech do czterech dni⁴⁷.

(akta kontroli t. 5, str. 1-448, 534-665)

- Dokonano 20 aktualizacji 10 wniosków⁴⁸, które uzyskały rekomendację Wojewody, w tym po zatwierdzeniu przez Ministra *Listy rekomendowanych wniosków w ramach Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne”* dokonano 10 aktualizacji siedmiu wniosków. Ponadto po zawarciu umów z jst dokonano kolejnych 10 aktualizacji pięciu wniosków. Aktualizacje dotyczyły m.in. zmiany daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji zadania, zmiany w harmonogramie rzeczowo-finansowym, zmiany w zakresie wartości zamówienia polegającego na wykonaniu robót budowlanych, zmiany powierzchni użytkowej obiektu. Wojewoda nie wskazał trybu ani terminów, w jakich możliwe było wnioskowanie o dokonanie zmian zatwierdzonych wniosków, ponadto nie określił zakresu podlegającego modyfikacji. Wojewoda nie występował również do Ministra w tej sprawie. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że w Programie brak było regulacji w zakresie odmowy przyjęcia aktualizacji wniosku oraz, że w związku z tym Wojewoda każdorazowo występował do Ministra celem zajęcia stanowiska w sprawie, a przyjęty przez Wojewodę sposób postępowania nie został zakwestionowany przez Ministra.

(akta kontroli t. 7, str. 7-47, 121-414; t. 3, str. 238-316)

Wojewoda w zakresie przekazywania aktualizacji wniosków do Ministra nie postępował jednolicie w stosunku do wszystkich wnioskujących powiatów/gmin. W przypadku dwóch aktualizacji wniosków po zawarciu umów z jst na realizację zadań w ramach Programu Wojewoda nie wystąpił do Ministra celem zajęcia stanowiska w sprawie. Zawarł aneksy do umów i przesłał⁴⁹ ich kopie do wiadomości Ministra. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że z uwagi na charakter oraz przedstawiony stan dokonanych zmian w dokumentacji projektowej oraz zakończone postępowanie przetargowe na wyłonienie wykonawcy sporządzenia dokumentacji projektowej Wojewoda podjął decyzję o zawarciu aneksu, który dotyczył zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji zadania określonego we wniosku.

(akta kontroli t. 2, str. 559-674; t. 3, str. 190-211)

Na podstawie próby pięciu odrzuconych wniosków⁵⁰ złożonych we wszystkich edycjach Programu, stwierdzono że odrzucenie wniosków przez Wojewodę było zasadne. Wszystkie wnioski zostały odrzucone na etapie oceny formalnej.

(akta kontroli t. 5, str. 471-533; t. 6, str. 471-533; t. 6, str. 1-309)

Zgodnie z wymogami Programu w edycji 2023 Wojewoda miał obowiązek, nie później niż siedem dni po dokonaniu oceny wniosku, poinformowania aplikującej o środki jednostki samorządu terytorialnego o wyniku oceny, a w przypadku oceny negatywnej (braku rekomendacji wniosku) uzasadnienie tej oceny. Wojewoda prawidłowo poinformował jednostkę, której wniosek nie uzyskał rekomendacji, uzasadniając dokonaną ocenę.

(akta kontroli t. 5, str. 475-478)

⁴⁶ Za wyjątkiem naboru prowadzonego w okresie od 4 maja 2021 r. do 17 czerwca 2021 r. – Moduł I, od 4 maja 2021 r. do 30 września 2021 r. – Moduł II – zgodnie z zapisami Programu, w przypadku niespełnienia któregokolwiek z kryteriów formalnych, wniosek był odrzucany. Minister nie wskazał możliwości dokonywania korekt/uzupełnień.

⁴⁷ Umowa nr: 02/2024/COM z dnia 13 marca 2024 r.; 05/2024/COM z dnia 20 marca 2024 r.

⁴⁸ Spośród 15 wniosków złożonych w ramach Modułu I Programu (2019, 2021, 2023).

⁴⁹ Pismo z 12 stycznia 2021 r. (znak: WN-II.946.6.16.2020.KK) pismo z 30 listopada 2020 r. (znak: WN-II.946.6.22.2020.KK).

⁵⁰ Wniosek z 9 sierpnia 2019 r., wniosek z 30 września 2020 r. wniosek z 30 czerwca 2021 r., wniosek z 30 listopada 2021 r., wniosek z 16 sierpnia 2023 r.

1.3. W zakresie realizacji Programu (edycji 2019, 2021, 2023)⁵¹, Wojewoda zawarł z jst 49 umów⁵² na łączną kwotę 94 251,0 tys. zł o przyznanie środków na realizację zadań, w tym: w ramach Modułu I – 26 umów na kwotę 74 283,1 tys. zł oraz w ramach Modułu II – 23 umowy na kwotę 19 967,9 tys. zł.

Do umów zawartych w ramach realizacji Modułu I Programu sporządzono łącznie 27 aneksów. Powodem ich sporządzenia były m.in: przesunięcia niewykorzystanych środków, wydłużenie terminu zakończenia realizacji zadania, zmiany w harmonogramie rzeczowo-finansowym. W okresie objętym kontrolą nie były podpisywane aneksy do umów zawartych w ramach Modułu II Programu.

(akta kontroli t. 12, str. 397-403; t. 17, str. 115)

W dwóch przypadkach podpisano porozumienie o rozwiązaniu umowy w realizacji Modułu I Programu. W pierwszym przypadku podpisano porozumienie o rozwiązaniu zawartej umowy, ponieważ Starosta wystąpił do MUW o jej rozwiązanie⁵³ w związku z nieskutecznym przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia na roboty budowlane wraz z dostawą wyposażenia stałego⁵⁴. Przed podpisaniem porozumienia Starosta zwrócił otrzymane środki w wysokości 2706,2 tys. zł wraz z odsetkami. W kolejnym przypadku porozumienie o rozwiązaniu umowy⁵⁵ zostało podpisane po nieskutecznym rozpoczęciu realizacji zadania przez gminę. Procedowanie rozwiązania umowy było długotrwałe. W konsekwencji środki przekazane na realizację zadania były blokowane przez prawie rok. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 12, str. 410-418; t. 13, str. 1-127)

Badaniem objęto 15 umów zawartych w latach 2020-2023⁵⁶, pomiędzy Wojewodą, a jst na realizację zadań w ramach Programu na łączną kwotę 37 621,2 tys. zł⁵⁷. Stwierdzono, że:

- we wszystkich przypadkach, przed podpisaniem umowy, jst złożyły oświadczenia o przyjęciu środków na realizację zadań⁵⁸;
- w trzech przypadkach Wojewoda nie dotrzymał 30-dniowego terminu podpisania umowy z jst licząc od dnia zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków, co było niezgodne z wymogiem określonym w rozdziale XII Programu (edycja 2019). Spowodowane to było opóźnieniem podpisania przez Ministra umowy z Wojewodą⁵⁹;
- we wszystkich przypadkach, po podpisaniu umowy pomiędzy Wojewodą, a Ministrem, dotrzymano 30-dniowego terminu podpisania umowy z jst o przyznanie środków na realizację zadań (najdłuższy okres dzielący podpisanie umowy

⁵¹ Informacja dotyczy wniosków złożonych do końca 2023 r.

⁵² W 2020 r. cztery umowy, w 2021 r. 11 umów, w 2022 r. 10 umów oraz w 2023 r. 13 umów. Ponadto w 2024 r. (do momentu powzięcia informacji, tj. 14 maja 2024 r.) podpisano 11 umów dla wniosków składanych w 2023 r.

⁵³ Rozwiązanie umowy nr 04/2022/COM z dnia 12 września 2022 r. na podstawie porozumienia z dnia 19 kwietnia 2024 nr 1/COM/I/P/2024; wartość umowy: 2706,2 tys. zł – kwota stanowiła koszt zadania.

⁵⁴ Pomimo, że wnioskodawca dwukrotnie przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia, wartość złożonych ofert znacznie przekraczała poza przygotowany kosztorys inwestorski, przedłożony do MUW na etapie składania wniosku o przyznanie środków. Sytuacja finansowa Powiatu nie pozwalała na pokrycie różnicy pomiędzy najniższą ofertą, a kosztorysem.

⁵⁵ Porozumienie o rozwiązaniu umowy 03/2022/COM z 12 września 2022 r. zostało podpisane w 30 lipca 2024 r.

⁵⁶ Dobrane metodą celową, tj. umowy zawarte na najwyższe kwoty w latach 2019-2023 (odpowiednio dla Modułu I Programu: edycja 2019 – cztery umowy, edycja 2021 - cztery umowy, edycja 2023 – dwie umowy; oraz dla Modułu II Programu: edycja 2019 – trzy umowy, edycja 2021 – dwie umowy (w próbie nie uwzględniono umów dla Modułu II w ramach edycji 2023, ponieważ MUW nie zawierał dotychczas takich umów). W 2019 r. nie zawierano umów.

⁵⁷ Z czego 187,2 tys. zł stanowiło kwotę kosztów obsługi dla jst.

⁵⁸ Załącznik nr 6 do Programu edycja 2019 i 2021 oraz załącznik nr 11 edycja 2023.

⁵⁹ Opóźnienie podpisania umowy Minister Wojewoda względem daty zatwierdzenia przez Ministra rekomendowanych wniosków: dla umowy nr 03/2020/COM z dnia 3 grudnia 2020 r. – 21 dni, umowa z dnia nr 04/2021/COM z dnia 23 czerwca 2021 r. – 53 dni, umowa nr 05/2023/COM-2 z dnia 23 maja 2023 r. – 48 dni.

Wojewody z Ministrem i umowy Wojewody z jst wyniósł 27 dni, a najkrótszy jeden dzień);

- zawarte umowy z jst zawierały niezbędne elementy, wymagane art. 13 ust. 10 ustawy o Funduszu Solidarnościowym;
- w trzech umowach⁶⁰ nie wskazano dokładnego terminu poniesienia wydatków dla środków Funduszu Solidarnościowego pochodzących z Programu, co było niezgodnie ze wzorem umowy stanowiącym załącznik nr 2 do Programu (edycja 2019 i 2021). Opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 11, str. 1-470; t. 12, str. 1-276)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach, spośród czterech wniosków złożonych w ramach Modułu I Programu (edycja 2019), Wojewoda przekroczył, wskazany ogłoszeniu Programu, termin jednego miesiąca na sporządzenie i przekazanie wniosków na środki finansowe wraz z listą rekomendowanych wniosków.

W pierwszym przypadku Wojewoda po 30 dniach od złożenia wniosku⁶¹ (4 sierpnia 2020 r.) poinformował gminę, o konieczności złożenia dodatkowych wyjaśnień i uzupełnienia wniosku. Gmina przesłała aktualizację wniosku 30 września 2020 r. Ponownie po upływie 13 dni (13 października 2020 r.) Wojewoda poinformował gminę o konieczności dokonania aktualizacji wniosku, którą gmina przekazała 21 października 2020 r. Wniosek uzyskał rekomendację Wojewody po 85 dniach od złożenia wniosku i został przesłany do Ministra 28 października 2020 r.

W drugim przypadku Wojewoda po 13 dniach od złożenia wniosku⁶² (28 lutego 2020 r.) poinformował gminę o konieczności dokonania aktualizacji wniosku w związku ze stwierdzonymi błędami formalnymi oraz błędami merytorycznymi. W piśmie nie wyznaczył terminu na dokonanie przez gminę aktualizacji wniosku. Gmina przekazała aktualizację wniosku do Wojewody 31 marca 2020 r. Wniosek uzyskał rekomendację Wojewody po 38 dniach od wpływu wniosku i został przekazany do Ministra 6 kwietnia 2020 r.

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że złożone przez samorządy wnioski były aktualizowane, a termin jednego miesiąca na przekazanie dokumentów do Ministra liczony był od dnia złożenia przez samorząd prawidłowej aktualizacji. Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, zwrócić należy uwagę że przedstawiona interpretacja nie wynika z treści Programu.

(akta kontroli t. 2, str. 559-674; t. 7, str. 121-435; t. 8, str. 499-578)

2. Wojewoda dokonał nierzetelnej oceny dwóch spośród 15 objętych badaniem wniosków, które zarekomendował i przekazał do Ministra w ramach Programu. Wnioski zawierały rozbieżności w załączonej dokumentacji budowlanej, tj.:

- a) W przypadku jednego wniosku⁶³, Wojewoda przekazał do Ministra dokumentację, która nie była spójna co do zakresu planowanej inwestycji. Załączona do wniosku dokumentacja zawierała rozbieżne informacje w zakresie przedmiotu zadania. We wniosku wskazano, że przedmiotem inwestycji będzie budowa nowego budynku kategorii XI, w *ekspertyzie*

⁶⁰ Zawartych w ramach Modułu I Programu (edycja 2019, 2021), tj. umowie nr: 03/2020/COM z dnia 3 grudnia 2020 r., 04/2021/COM z dnia 23 czerwca 2021 r., nr 01/2023/COM z dnia 17 lutego 2023 r.

⁶¹ Wniosek do umowy nr 04/2021/COM z dnia 23 czerwca 2021 r.

⁶² Wniosek do umowy nr 03/2020/COM z dnia 3 grudnia 2020 r.

⁶³ Umowa nr 03/2023/COM z dnia 12 czerwca 2023 r.

technicznej załączonej do projektu architektoniczno-budowlanego wskazano, że dotyczyła ona przebudowy budynku, natomiast w *ekspertyzie technicznej* jako cel wskazano, że Inwestor planuje rozbudowę budynku. Wojewoda po analizie przekazanego wniosku zwrócił się 29 sierpnia 2022 r. do wnioskodawcy z informacją dotyczącą konieczności dokonania uzupełnień i korekt w złożonym wniosku w zakresie m.in. dołączenia kosztorysu inwestorskiego, planowanej liczby pracowników centrum, kalkulacji kosztów, co zostało przez powiat uzupełnione. Jednak nie zwrócił się wnioskodawcy o sprostowanie ww. rozbieżności w zakresie przedmiotu zadania w celu ich wyeliminowania Wojewoda zarekomendował i przesłał wniosek do Ministra 19 września 2022 r. Wniosek został zatwierdzony przez Ministra i uzyskał finansowanie ze środków Funduszu Solidarnościowego wysokości 3 236,0 tys. zł). Dyrektor WN wyjaśniła, że wszystkie przedstawione do wniosku dokumenty były wydane przez właściwy organ do tego uprawniony. Wojewoda nie miał podstaw do podważenia prawidłowości przedstawionych dokumentów. Zdaniem NIK takie działanie było nierzetelne ponieważ, weryfikacja złożonych wniosków winna być wnikliwa, dokonana w sposób nie budzący wątpliwości a przedłożona dokumentacja potwierdzać w sposób bezsporny cel inwestycji.

(akta kontroli t. 3, str. 144-189; t. 8, str. 285-333)

- b) W jednym wniosku⁶⁴, złożonym w ramach Modułu II Programu (edycja 2021) w karcie oceny wniosku, w części pn. *Opinia Zespołu na temat wniosku*, wskazano że przedmiotowy wniosek spełniał wszystkie kryteria formalne. Następnie na skutek przeprowadzonej oceny merytorycznej wniosku, zarekomendowano wniosek pomimo, że wnioskodawca w załączniku nr 7 do wniosku w kol. 5 wskazał inną osobę uprawnioną do reprezentowania wnioskodawcy od osoby podpisującej dokumenty, co Zespół uznał za błąd pisarski. Za omyłki pisarskie wskazane w załączniku nr 7 Zespół uznał również rozbieżności związane z pomieszczeniami budynku, w którym miał funkcjonować COM, tj.:
- wskazano łączną powierzchnię pokoi mieszkalnych – 223,9 m², natomiast w tabeli 1 (załącznik nr 21 do załącznika nr 7⁶⁵) przedstawiającej metraż poszczególnych pokoi mieszkalnych łączna powierzchnia wynosiła 184,68 m²;
 - wskazano powierzchnię salonu – „123,21,9 m²”, natomiast w tabeli 1 (załącznik nr 21) widniał salon o powierzchni 112,9 m²;
 - wskazano, iż na piętrze winna znajdować się podręczna pralnia z pralką oraz suszarką – pomieszczenie nr 112, ale w tabeli 1 (załącznik nr 21) nie uwzględniono takiego pomieszczenia;
 - wskazano, że łączna powierzchnia na I piętrze wraz z korytarzami wynosiła 411 m², jednakże wykaz pomieszczeń (tabela 1 – załącznik nr 21) nie wskazywała na taki metraż. Dodatkowo brak było informacji, jaki był faktyczny metraż komunikacji (korytarzy);
 - wskazano, że na parterze będzie znajdowała się szatnia – brak było wskazania jej metrażu;
 - wyszczególniono poszczególne pomieszczenia znajdujące się na parterze, a ich suma nie była równa wskazanej – 365 m²;
 - w miejscu pn. Dodatkowe czynniki kwalifikujące obiekt do uznania za istotny dla osób niepełnosprawnych, wskazano że w COM przewidziano

⁶⁴ Wniosek do umowy nr 02/2022/COM-II z dnia 12 lipca 2022 r.

⁶⁵ Dalej załącznik nr 21.

utworzenie 20 miejsc całodobowych. Zespół w karcie oceny powyższe zdanie uznał za błąd pisarski, ponieważ w złożonym wniosku wskazano, że uczestnikami centrum będzie 20 osób, w tym 10 osób w trybie całodobowym oraz 10 osób w trybie dziennym.

Ww. wniosek uzyskał akceptację Wojewody. Dyrektor WN wyjaśniła, że Zespół dokonując oceny wniosku szczegółowo opisał występujące rozbieżności w złożonych dokumentach aplikacyjnych i pomimo występujących wskazanych rozbieżności uwzględniając potrzeby osób z niepełnosprawnościami, Wojewoda zarekomendował wniosek do dofinansowania, pozostawiając ostateczną decyzję Ministrowi. W ocenie NIK zasadnym było zwrócenie się do wnioskodawcy o dokonanie korekty i aktualizacji złożonego wniosku, przed rekomendowaniem go i skierowaniem do Ministra. Urząd nie podejmując działań zmierzających do wyjaśnienia wskazanych powyżej tak istotnych rozbieżności i uznając je za omyłki pisarskie, działał nierzetelnie.

(akta kontroli t. 3, str. 1-46; t. 5, str. 197-385; t. 9, str. 262-343)

3. W przypadku umowy zawartej w 12 września 2022 r.⁶⁶, realizacja zadania na utworzenie COM nie została rozpoczęta 1 sierpnia 2022 r., a środki przyznane i wypłacone na ten cel w łącznej wysokości 2682,3 tys. zł dla gminy nie były wykorzystywane przez prawie rok. W dniu 10 lutego 2023 r. Wojewoda, zgodnie z zawartą umową wypłacił jednostce I transzę środków na finansowanie zadania w ramach Modułu I Programu (edycja 2021) w łącznej wysokości 1127,8 tys. zł⁶⁷ (w 2023 r. gmina miała zapewnić wkład własny w wysokości 334,1 tys. zł). W związku z nierozpoczęciem realizacji zadania spowodowanym brakiem zapewnienia środków własnych w budżecie gminy na ten cel, po upływie sześciu miesięcy od otrzymania dofinansowania, gmina zwróciła Wojewodzie otrzymane środki w wysokości 1127,8 tys. zł⁶⁸. Zgodnie z 8 ust. 5 pkt 2 ww. umowy Wojewodzie przysługiwało prawo do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania umowy. Wojewoda nie podjął działań w celu rozwiązania umowy i 15 grudnia 2023 r. zawarł aneks nr 1 do umowy na podstawie, którego dokonano przesunięcia terminu poniesienia wydatków dla środków z Funduszu Solidarnościowego oraz harmonogramu przekazywania środków, w tym zniesienia udziału środków własnych gminy w 2024 r. i przesunięcia ich na 2025 r.⁶⁹ Zgodnie z powyższym, 13 lutego 2024 r. ponownie wypłacono jednostce środki na utworzenie centrum w wysokości 1554,5 tys. zł⁷⁰.

Ponadto w ww. aneksie podpisanym 15 grudnia 2023 r., jako datę rozpoczęcia realizacji zadania wskazano datę wsteczną, tj. datę podpisania umowy (12 września 2022 r.)⁷¹. Brak wskazania przyszłej daty rozpoczęcia inwestycji, po ponownym przekazaniu środków na realizację zadania przez jst ograniczył Wojewodzie możliwość wcześniejszego egzekwowania rozpoczęcia utworzenia centrum przez gminę. Do lipca 2024 r. nie rozpoczęto inwestycji. W dniu 19 lipca 2024 r., po pięciu miesiącach od przekazania przez Wojewodę środków z Funduszu Solidarnościowego, odbyło się spotkanie pracowników MUW

⁶⁶ Umowa nr 03/2022/COM. Całkowita wartość zadania, zgodnie z podpisaną umową wynosić miała 4205,4 tys. zł, z czego z Funduszu Solidarnościowego Gmina miała otrzymać zgodnie z umową 3247,5 tys. zł na zadanie oraz 16,4 tys. zł na koszty obsługi Programu.

⁶⁷ Na realizację w 2023 r. zadania 1123,3 tys. zł oraz obsługę realizacji zadania 4,5 tys. zł.

⁶⁸ Zwrotu dokonano wraz z odsetkami w wysokości 6,8 tys. zł w dniu 22 sierpnia 2023 r. Ponadto 1 września 2023 r. zwróciła odsetki za sierpień 2023 r. w wysokości 829,22 zł. W dniu 17 października 2023 r. Wojewoda zwrócił środki do właściwego Ministra.

⁶⁹ Dokonano przesunięcia środków wkładu własnego i zwiększenia go do kwoty 914,5 tys. zł

⁷⁰ W ramach I transzy na realizację zadania wypłacono środki w wysokości 1548,0 tys. zł oraz na koszty obsługi środki w wysokości 6,5 tys. zł.

⁷¹ Zastąpiono dotychczasową datę 1 sierpnia 2022 r.

z przedstawicielami gminy, w związku z wpływem do Urzędu pisma z 13 czerwca 2024 r.⁷² w sprawie rozwiązania umowy. W dniu 30 lipca 2024 r. zostało podpisane porozumienie pomiędzy Wojewodą, a gminą o rozwiązaniu umowy. Porozumienie zakładało 14-dniowy termin na zwrot środków⁷³. Dyrektor WN wyjaśniła, że Wojewoda mając na uwadze dobro osób z niepełnosprawnościami oczekiwał na pozytywne rozwiązanie tej sytuacji. Jednak przedstawiciele gminy zdecydowanie nie znaleźli możliwości realizacji przedmiotowej umowy. W ocenie NIK, działania Wojewody były nierzetelne. W sytuacji, tak jak to podano, iż „przedstawiciele gminy zdecydowanie nie znaleźli możliwości realizacji przedmiotowej umowy”, przed podpisaniem aneksu, Urząd powinien dokładnie ustalić stan faktyczny – a wobec braku możliwości realizacji umowy przez gminę – skorzystać z uprawnień wynikających z 8 ust. 5 pkt 2 ww. umowy.

(akta kontroli t. 2, str. 675-704; t. 11, str. 82-134)

4. W trzech umowach⁷⁴ (spośród 10) zawartych w ramach Modułu I Programu nie wskazano dokładnego terminu poniesienia wydatków dla środków Funduszu Solidarnościowego, co było niezgodnie ze wzorem umowy stanowiącym załącznik nr 2 do Programu (edycja 2019 i 2021). W jednym przypadku, wskazano „IV 2023 r.”, natomiast w dwóch pozostałych przypadkach wskazano tylko miesiąc i rok. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że termin zamieszczany w umowach wynikał bezpośrednio z danych wpisanych we wniosku składanym przez jst. W przyszłości umowy będą zawierały dokładanie sprecyzowane daty. W opinii NIK wskazanie w umowach jak i we wnioskach niedokładnej daty terminu poniesienia wydatków ze środków pochodzących z Programu było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli t. 2, str. 439-441; t. 11, str. 281-294, 257-268, 350-363; t. 12, str. 406)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda w ramach realizowanych zadań w zakresie Programu prawidłowo informował o rozpoczęciu naboru wniosków oraz zapewniał dostęp do niezbędnych informacji dotyczących zasad Programu. Działania Wojewody dotyczące oceny wniosków były niewystarczające. W edycji 2019 – wobec braku takiego wymogu – nie został powołany zespół ds. oceny. W konsekwencji nie sporządzono formalnej dokumentacji potwierdzającej dokonywanie ocen. W edycji 2021 i 2023 zostały powoływane zespoły, które oceniały pod względem formalnym i merytorycznym złożone wnioski, przy czym dwa z 15 wniosków objętych badaniem, które zostały rekomendowane zawierały rozbieżności w załączonej dokumentacji budowlanej. Pomimo, że wnioski składane w ramach Modułu I Programu dotyczyły w dużej mierze inwestycji budowlanych, nie były organizowane w tym zakresie szkolenia dla pracowników.

W przypadku stwierdzenia w złożonych ofertach oraz w załącznikach braków, błędów lub niejasności, informował wnioskujące samorządy o konieczności dokonania zmian. Wojewoda zawierał umowy na realizację zadań z jst, przy czym nie w każdym przypadku wskazywał dokładny termin poniesienia przez jednostkę wydatków ze środków Funduszu Solidarnościowego.

OBSZAR

2. Finansowanie zadań oraz nadzór i kontrola nad realizacją Programu

2.1. Na podstawie umów zawartych w ramach Programu (edycja 2019, 2021, 2023)⁷⁵ Minister przyznał Wojewodzie środki, w łącznej wysokości 94 721,3 tys. zł, w tym: na realizację zadań 93 814,3 tys. zł oraz na obsługę realizacji tych zadań 907,0 tys. zł.

⁷² Pismo znak: PFZ.042.4.2022.KS.

⁷³ O którym mowa w pkt 1-3 § 1 porozumienia do umowy nr 03/2022/COM.

⁷⁴ Zawartych w ramach Modułu I Programu (edycja 2019, 2021), tj. umowie nr: 03/2020/COM z dnia 3 grudnia 2020 r., 04/2021/COM z dnia 23 czerwca 2021 r., nr 01/2023/COM z dnia 17 lutego 2023 r.

⁷⁵ Umów podpisanych na podstawie wniosków złożonych do końca 2023 r. (w tym umów podpisanych w 2024 r.).

W latach 2019-2023, Wojewoda podpisał umowy z jst na łączną wartość 72 221,8 tys. zł⁷⁶. W ramach realizacji Programu i zawartych umów, jst wykorzystaly 55 896,8 tys. zł, tj. 77,4% środków względem przyznanych na realizację zadania i obsługę Programu do końca 2023 r. Kwota środków wykorzystanych ogółem przez jst dla Modułu I wyniosła 44 381,7 tys. zł (24 112,4 tys. zł wykorzystano na budowę nowego obiektu, 17 094,1 tys. zł na zmianę przeznaczenia obiektu, 2973,2 tys. zł na wyposażenie oraz 202,0 tys. zł na obsługę programu przez jst). Dla Modułu II kwota środków wykorzystanych wyniosła 11 515,1 tys. zł (w tym: 6071 tys. zł w ramach pobytu dziennego uczestników, 5381,6 tys. zł w ramach pobytu całodobowego oraz 62,5 tys. zł koszty obsługi).

(akta kontroli t. 17, str. 70-71, 115-116)

Urząd zgodnie z wymogiem określonym w art. 17 ustawy o Funduszu Solidarnościowym prowadził wyodrębniony rachunek bankowy dla środków z Funduszu Solidarnościowego. Program w ramach edycji 2019 i 2021 oraz ogłoszenie konkursowe w ramach edycji 2023 opublikowane przez Ministra zakładało prowadzenie wyodrębnionego rachunku bankowego dla Programu (co nie wykluczało obowiązku prowadzenia również wyodrębnionego rachunku dla Funduszu Solidarnościowego dla np. wpływów z Ministerstwa). Na pytanie skierowane w powyższym zakresie do BON⁷⁷, MUW otrzymał odpowiedź⁷⁸, że w ramach Funduszu nie ma przeciwwskazań, aby założyć wyodrębnione rachunki dla każdego Programu. Urząd tym samym uznał, że czynność nie jest obligatoryjna do wykonywania operacji w ramach realizacji Programu przez Wojewodę i nie utworzono wyodrębnionego numeru rachunku bankowego.

(akta kontroli t. 3, str. 69, 81-83, 221-222)

MUW prowadził wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową dotyczącą realizacji Programu pozwalającą na identyfikację poszczególnych operacji księgowych⁷⁹. System kont księgowych zakładał wyodrębnioną analitykę dla Funduszu Solidarnościowego, a konta niższych poziomów wyodrębniały m.in. Program oraz każdą jst, która przystąpiła do Programu. W dwóch przypadkach stwierdzono, iż kwota środków będąca środkami na realizację zadania dla jst nie została ujęta w księgach rachunkowych pod dedykowanym numerem konta księgowego dla każdej z tych jednostek. Opis zawarto w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 3, str. 69-70; t.15. str. 579)

W latach 2020-2023 jst zwróciły niewykorzystane środki wraz z odsetkami w łącznej wysokości 2937,3 tys. zł, w tym 1129,8 tys. zł w ramach Modułu I i 1807,5 tys. zł w ramach Modułu II. Głównymi przyczynami zwrotów w ramach utworzenia centrum było niewykorzystanie środków ze względu na niższą niż pierwotnie zakładano wartość jednostkowych zadań lub wyposażenia COM. Natomiast przyczynami zwrotów środków przeznaczonych na funkcjonowanie centrum dotyczył głównie ich niewykorzystanie w związku z nieobecnościami uczestników oraz późniejszego niż zakładano rozpoczęcia funkcjonowania centrum.

(akta kontroli t. 15, str. 451-452)

⁷⁶ W ramach umów zawartych w latach 2020-2023 Wojewoda otrzymał środki na obsługę zadania w kwocie 360,5 tys. zł. W 2024 r. Wojewoda zawarł z jst umowy na kwotę 22 029,2 tys. zł. Na podstawie tych umów Minister przyznał Wojewodzie środki w wysokości 109,8 tys. zł na obsługę Programu.

⁷⁷ Pismo MUW z dnia 22 lipca 2019 r., znak: WPS-I.9462.8.96.2019.ES.

⁷⁸ Pismo z dnia 26 lipca 2019 r., znak: BON.IX.074.110.2019.WO.

⁷⁹ Wprowadzona zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 stycznia 2024 r. w sprawie ustalenia polityki rachunkowości dla dysponenta części 85/14 Wojewody Mazowieckiego w Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie oraz zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego w tej samej sprawie z dnia: 9 grudnia 2022 r., 24 marca 2021 r. oraz zarządzenia Wojewody Mazowieckiego nr 458 z dnia 29 października 2010 r. w sprawie Zakładowego Planu Kont, polityki rachunkowości oraz dokumentów finansowo-księgowych zmienionego zarządzeniami nr: 352 z dnia 3 sierpnia 2012 r., nr 86 z dnia 10 marca 2016 r., nr 604 z dnia 29 grudnia 2016 r.

Na podstawie składanych przez Wojewodę wniosków, Minister przyznawał dla Urzędu środki na obsługę Programu, w sumie 470,3 tys. zł⁸⁰. Do końca 2023 r. Wojewoda wykorzystał środki w wysokości 249,2 tys. zł.

(akta kontroli t. 17, str. 115-116)

Środki na koszty obsługi Programu Wojewoda przeznaczył na: dodatki płacowe, nagrody, wynagrodzenia pracowników MUW – 86,9% (216,6 tys. zł); na zakup wyposażenia stanowisk pracy na potrzeby Wydziału (dwa komputery oraz drukarka) – 5,4% (13,5 tys. zł); powołanie w celu wydania opinii Biegłego z dziedziny budownictwa (dalej: biegły) – 4,9% (12,3 tys. zł) oraz 2,7% (6,8 tys. zł) na organizację dwóch spotkań/konferencji dotyczących tematyki COM.

(akta kontroli t 17, str. 120-173)

W trzech przypadkach Wojewoda zwrócił do Ministerstwa niewykorzystane w latach 2021, 2022, 2023 środki przeznaczone na koszty obsługi, na łączną kwotę 27,6 tys. zł, po terminie wskazanym w umowach pomiędzy Ministrem a Wojewodą. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 17, str. 120-121, 124-125, 128-130)

Badaniem objęto wszystkie (99) dowodów księgowych, na łączną kwotę 249,2 tys. zł, dotyczące poniesionych, w latach 2020-2023, przez Wojewodę, kosztów związanych z obsługą Programu. Stwierdzono, że Urząd wypłacił 100% podstawy wynagrodzenia dwóch pracowników za wybrane miesiące⁸¹, zatrudnionych na podstawie umów o pracę na łączną kwotę 104,8 tys. zł. Zakres stałych obowiązków tych pracowników obejmował również zadania niezwiązane z Programem COM, które dotyczyły m.in. kierowania całym oddziałem, realizacja zadań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, oraz m.in.: monitorowanie, opiniowanie, koordynacja i nadzór nad realizacją wszystkich Programów realizowanych przez wydział w ramach Funduszu Solidarnościowego. Umowy i zakresy obowiązków potwierdzały, że Pracownicy nie wykonywali jedynie zadań związanych z realizacją Programu COM. Dyrektor Finansów i Budżetu wyjaśniła, że zgodnie z katalogiem wydatków finansowych ze środków kosztów obsługi Wojewody wskazanym przez z Ministerstwo⁸², powyższe środki mogą zostać przeznaczone m.in. na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi dla osób zajmujących się realizacją zadań programowych. NIK nie kwestionuje zasadności wypłaty wynagrodzeń ze środków przeznaczonych na koszty obsługi Programu COM, wskazuje jednak, że środki przeznaczone na wynagrodzenia osób, których zakres obowiązków wybiega poza obsługę Programu COM, nie powinny w 100% być wypłacane ze środków przekazanych Wojewodzie na jego obsługę.

(akta kontroli t. 3, str. 61-80; t. 16 str. 326, 337, 350, 376, 391; t. 17, str. 124-125)

Urząd trzykrotnie zwracał się do Ministerstwa z propozycją o zwiększenie środków na obsługę Programu⁸³. W każdym z pism skierowanych do Ministerstwa, MUW uzasadniał swoją propozycję zmian w Programie brakiem adekwatności dotychczas przyznawanych Wojewodzie na obsługę Programu środków do faktycznych potrzeb Urzędu. MUW podkreślał nakład pracy podczas: dokonywania naboru wniosków (w tym oceny formalnej i merytorycznej), aktualizacji dokumentacji, przekazywania rekomendacji do Ministra, zawierania umów z samorządami, monitoringu, nadzoru, kontroli, sprawozdawczości, podejmowania decyzji w sprawie kwalifikowalności wydatków. W dwóch pierwszych pismach, wskazano na zasadność zwiększenia kwot

⁸⁰ Minister przyznał: dla Edycji 2019 192, 8 tys. zł, dla Edycji 2021 200,8 tys. zł, dla Edycji 2023 76,3 tys. zł; w podziale na Moduły: Moduł I 370,3 tys. zł; Moduł II 100,0 tys. zł.

⁸¹ W przypadku pierwszego z pracowników wynagrodzenia w miesiącach: sierpień, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2022 r., a w przypadku drugiego z pracowników: luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec 2023 r.

⁸² Pismo z dnia 17 lipca 2020 r., znak: BON-IX.72.9.69.2020.EC.

⁸³ Pisma znak: WN-II.946.2.13.2023 z dnia 24 marca 2023 r., WN-II.946.2.13.2023 z dnia 19 kwietnia 2023 r. oraz WN-II.946.2.15.2023 z dnia 10 maja 2024 r.

przyszanawanych na koszty obsługi dla Wojewody do 1,5% udziału (względem kosztów na realizację zadania). Natomiast w 2024 r. przy analogicznym do roku poprzedniego uzasadnieniu zaproponowano na ten cel 1%. Minister nie uwzględnił zamian zaproponowanych przez MUW w kolejnych edycjach Programu (2023, 2024).

(akta kontroli t. 3, str. 369-370)

Wojewoda w terminie wyznaczonym w Programie przekazał Ministrowi sprawozdania roczne i końcowe z realizacji Programu. Wyjątek stanowiło sprawozdanie roczne za 2022 r., które zostało przekazane po 64 dniach od wyznaczonego terminu. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 10, str. 431-517, 523-592)

W ramach realizacji Modułu II Wojewoda zobowiązywał jednostki do złożenia sprawozdania końcowego (rocznego) w nieprzekraczalnym terminie do 15 stycznia następnego roku, po roku, za który było składane sprawozdanie. Działanie było niezgodne z postanowieniami § 7 umów, w którym wskazano, że gmina/powiat zobowiązuje się do sporządzenia i przekazania Wojewodzie sprawozdania końcowego obejmującego rozliczenie środków w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Dyrektor wyjaśniła, że Wojewoda występował do jednostek z prośbą o przedłożenie wskazanych sprawozdań w określonym w piśmie terminie. Wynikało to z wyznaczenia przez Ministra tych samych dat przekazania sprawozdań wojewodów do Ministra i samorządów do wojewodów.

(akta kontroli t. 3, str. 114-143; t. 10, str. 523-592)

W trakcie realizacji Programu, Wojewoda nie wydawał decyzji dotyczących umorzenia, odroczenia terminów spłaty lub rozłożenia na raty należności. Nie wydawał również decyzji o zwrocie środków w związku z ich wykorzystaniem niezgodnie z przeznaczeniem albo pobraniem nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli t. 3, str. 491)

Na podstawie analizy 15 umów zawartych w latach 2020-2023⁸⁴, pomiędzy Wojewodą, a jst na realizację zadań w ramach Programu⁸⁵, stwierdzono, że:

- Wojewoda, zgodnie z zawartymi umowami, przekazywał gminom i powiatom środki na realizację zadań. Zdaniem NIK wskazanym byłoby, aby Wojewoda podejmował działania sprawdzające wydatkowanie wypłaconych transz środków pochodzących z Funduszu Solidarnościowego przed wypłatą kolejnych, poprzez weryfikowanie realizacji etapów inwestycji budowlanych oraz zawieranie w umowach wymogu wypłaty II transzy środków na realizację zadania w ramach Programu po prawidłowym rozliczeniu środków dotychczas przekazanych na ten cel.

(akta kontroli t. 3, str. 55-60; t. 11, str. 1-470; t. 12, str. 1-276)

- W jednym przypadku⁸⁶ Wojewoda przekazał II transzę środków w wysokości 390,0 tys. zł na realizację zadania w ramach Modułu II (edycja 2021), pomimo, że jst nie wywiązała się z wymogu zawartego w umowie dotyczącego wypłaty powyższych środków po prawidłowym rozliczeniu środków przekazanych w I transzy. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 13, str. 128-434)

- W jednym przypadku⁸⁷, w załączniku nr 4 do umowy stanowiącym harmonogram wypłaty środków, wskazano że środki pochodzące z Funduszu

⁸⁴ Próbę dobrano w pkt 1.3.

⁸⁵ Z czego 187,2 tys. zł stanowiło kwotę kosztów obsługi dla jst.

⁸⁶ Dotyczy wymogu zawartego w § 7 ust 1-3 umowy nr 07/2023/COM-II z dnia 24 maja 2023 r.

⁸⁷ Umowa nr 04/2021/COM z dnia 23 czerwca 2021 r.

Solidarnościowego na realizację zadania dotyczącego utworzenia centrum zostaną wypłacone w całości w pierwszej transzy drugiego roku finansowania inwestycji, bez zastosowania podziału na wszystkie trzy lata realizacji, tj. rok 2021, 2022, 2023. Dyrektor WN wyjaśniła, że harmonogram wypłaty środków stanowiący załącznik nr 4 do umowy jest sporządzany na podstawie wniosku samorządu zawierającego planowane źródła finansowania z podziałem na lata. Samorząd samodzielnie określa zakres prac inwestycyjnych oraz przewidziane na ten cel środki, a Wojewoda nie ma podstaw do ingerencji w ustalony harmonogram prac.

(akta kontroli t. 11, str. 280-294)

- We wszystkich pięciu przypadkach, objętych próbą, umów zawartych w ramach Modułu II Programu, na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem COM wydatkowano łącznie 5257,8 tys. zł, w tym: 1927,6 tys. zł na pobyt dzienny uczestników COM, 3301,8 tys. zł na pobyt całodobowy oraz 28,5 tys. zł na koszty obsługi po stronie jst⁸⁸.

(akta kontroli t. 17 str. 68-113)

- Ww. jednostki realizujące zadania w ramach Modułu II dokonywały zwrotu środków za 2023 r., w łącznej kwocie 553,0 tys. zł, z przyznanych na podstawie zawartych z jst umów środków w wysokości 5788,9 tys. zł. Zwroty dotyczyły m.in.: środków niewykorzystanych przez jednostkę z powodu nieobecności uczestników, zwrotu za poniesienie kosztów niekwalifikowalnych, niewykorzystania części środków w ramach kosztów obsługi po stronie jst oraz zwrotu odsetek bankowych.

(akta kontroli t. 15, str. 451-455)

- W dwóch przypadkach jednostki realizujące zadania w ramach Modułu I przekroczyły termin złożenia sprawozdania rocznego za 2022 i 2023 r. Zgodnie z wymogami zawartymi rozdziale XIII ust. 2 Programu (edycja 2021) termin na złożenie sprawozdania rocznego dla Modułu II upływa z dniem 30 stycznia roku następnego, wobec roku za które składane jest sprawozdanie. W przypadku jednej z jednostek⁸⁹ przekroczenie terminu dotyczyło zarówno 2022 r. i 2023 r. (termin został przekroczony odpowiednio o 81 i dziewięć dni). W przypadku drugiej jednostki⁹⁰ przekroczenie ww. terminu złożenia sprawozdania za 2023 r. wyniosło 17 dni. Dyrektor WN wyjaśniła, że jednostki były zobowiązane do przekazania sprawozdań w określonym terminie. Wojewoda nie ma wpływu na faktyczny termin przekazania dokumentów przez samorząd.

(akta kontroli t. 3, str. 114-143; t. 10, str. 390-403, 431-517)

- W siedmiu z 10 badanych umów⁹¹, zawartych na realizację zadań w ramach Modułu I Programu (edycja 2019, 2021), łącznie wydatkowano kwotę w wysokości 13 953,1 tys. zł, w tym: na budowę nowego obiektu 8174,2 tys. zł, na zamianę przeznaczenia obiektu 4639,6 tys. zł, na wyposażenie 1070,0 tys. zł oraz na obsługę Programu 69,2 tys. zł.

(akta kontroli t. 17, str. 68-113)

- W ramach 10 umów realizujących zadania w zakresie Modułu I jednostki zwróciły łącznie środki w wysokości 737,5 tys. zł. Zwroty dotyczyły m.in. niewykorzystanych środków z tytułu realizacji zadania, zwrotu

⁸⁸ W ramach realizacji Modułu II Programu, latach 2022-2023, jednostki wydatkowały łącznie przyznane środki w wysokości 6071,0 tys. zł w ramach pobytu dziennego oraz 5381,6 tys. zł w ramach pobytu całodobowego uczestników.

⁸⁹ Dotyczy realizacji umowy nr 03/2022/COM z dnia 12 września 2022 r.

⁹⁰ Dotyczy realizacji umowy nr 01/2023/COM z dnia 17 lutego 2023 r.

⁹¹ W trzech z 10 przypadków umów nie rozpoczęto wydatkowania środków, tj. umowa nr: 05/2024/COM z 20 marca 2024 r., 02/2024/COM z 13 marca 2024 r., 03/2022/COM z 12 września 2022 r.

niewykorzystanych środków przeznaczonych na koszty obsługi jst oraz zwrotu odsetek bankowych.

(akta kontroli t. 15, str. 451-544)

Na podstawie ww. badanej próby obejmującej m.in. pięć umów zawartych w ramach Modułu II Programu stwierdzono, że centra rozpoczęły funkcjonowanie od 2022 r. W 2023 r. w powstałych w centrach wsparciem objęto łącznie 159 osób z niepełnosprawnością, przy czym:

- liczba uczestników w ramach pobytu dziennego z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub z orzeczeniem równoznacznym) wyniosła 59 osób, natomiast ze stopniem umiarkowanym (lub z orzeczeniem równoznacznym) 13 osób;
- liczba godzin udzielonego wsparcia w ramach pobytu dziennego dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub z orzeczeniem równoznacznym) wyniosła w sumie 82,2 tys. godzin, natomiast dla osób ze stopniem umiarkowanym niepełnosprawności (lub z orzeczeniem równoznacznym) – 14,2 tys. godzin;
- liczba uczestników w ramach pobytu całodobowego z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub z orzeczeniem równoznacznym) wyniosła 73 osoby, natomiast ze stopniem umiarkowanym (lub z orzeczeniem równoznacznym) 14 osób;
- liczba dób w ramach pobytu całodobowego dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub z orzeczeniem równoznacznym) wyniosła 14,5 tys. dni, natomiast dla osób ze stopniem umiarkowanym niepełnosprawności (lub z orzeczeniem równoznacznym) – 5,2 tys. dni.

(akta kontroli t. 17, str. 68-113)

W Programie (edycja 2021) za cel przyjęto zapewnienie opieki uczestnikom ze znacznym stopniem niepełnosprawności (lub orzeczeniem równoznacznym) na poziomie minimum 40% w stosunku do wszystkich uczestników. W ramach powyższej próby, wystąpiły dwa przypadki realizacji zadania w roku 2023 r. dla Modułu II Programu (edycja 2021)⁹². W obu przypadkach zakładany poziom uczestników ze znacznym stopniem niepełnosprawności został osiągnięty.

(akta kontroli t. 11, str. 471-472)

Badaniem objęto trzy dobrane losowo sprawozdania przekazywane przez jst⁹³ do Wojewody. Stwierdzono, że MUW prawidłowo analizował i rozliczał środki finansowe przyznane gminom i powiatom, a niewykorzystane środki jst zwracały wraz z odsetkami.

(akta kontroli t. 14, str. 1-385)

Opis stanu faktycznego

2.2. W latach objętych kontrolą Wojewoda sprawował nadzór i koordynację nad realizacją zadań w Module I i Module II poprzez przeprowadzanie wizyt monitorujących. Skierował również do jst realizujących zadania w ramach Modułu I pięć pism⁹⁴ z prośbą o udzielenie informacji dotyczących stanu realizacji zadania inwestycyjnego.

(akta kontroli t. 3, str. 514-611)

W latach 2019-2023 Wydział Kontroli MUW zaplanował i przeprowadził sześć kontroli problemowych, których przedmiotem była prawidłowość wykorzystania środków

⁹² Umowa nr 07/2023/COM-II, z dnia 24 maja 2024 r. oraz umowa nr 02/2022/COM-II, z dnia 21 lipca 2023 r.

⁹³ Dwa sprawozdania końcowe dla Modułu I (na podstawie umowy nr 01/2021/COM z dnia 17 lutego 2021 r. oraz umowy 03/2020/COM z dnia 10 stycznia 2022 r.) i jedno sprawozdanie roczne (końcowe) dla Modułu II za 2023 r. (na podstawie umowy umowa nr 03/2023/COM-II z dnia 17 lutego 2023 r.).

⁹⁴ Pismo z dnia: 8 lipca 2021 r. (znak: WN-II.946.2.41.2021), 14 kwietnia 2022 r. (znak: WN-II.946.2.10.2022), 29 września 2022 r. (znak: WN-II.946.2.45.2022), 12 maja 2023 r. (znak: WN-II.946.2.20.2023), 3 listopada 2023 r. (znak: WN-II.946.2.50.2023).

otrzymanych z Funduszu Solidarnościowego Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na realizację zadania w ramach Programu COM. Jedną kontrolę przeprowadzono w 2022 r.⁹⁵, natomiast pozostałe kontrole przeprowadzono w 2023 r.⁹⁶. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że w latach 2019-2021 nie były przeprowadzane kontrole, ponieważ w ramach realizacji Programu kontrole były przeprowadzane po zakończeniu zadania inwestycyjnego w ramach Modułu I.

(akta kontroli t. 3, str. 20; t. 17, str. 1-142; t., str. 329-384)

Spośród sześciu kontroli przeprowadzonych przez Wydział Kontroli MUW w dwóch przypadkach stwierdzono uchybienia polegające na wprowadzeniu środków Funduszu Solidarnościowego do budżetu powiatu. W każdym przypadku Wojewoda uzyskał od jst informacje o podjętych działaniach w związku ze stwierdzonymi uchybieniami.

(akta kontroli t. 18, str. 70-72, 123-125)

Wydział do Spraw Osób Niepełnosprawnych zaplanował przeprowadzenie w 2023 r.⁹⁷ trzech kontroli problemowych, w zakresie zadań realizowanych przez jst w ramach Programu. Kontrole rozpoczęto 22 grudnia 2023 r. Pomimo, że nie zostały zakończone w 2023 r., w *Sprawozdaniu z działalności kontrolnej MUW w Warszawie za 2023 r.* zostały wykazane jako kontrole przeprowadzone. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 3, str. 103; t. 18, str. 436-690; t. 19, str. 346, 360)

Termin przeprowadzenia ww. kontroli wyznaczono do 29 lutego 2024 r. Na podstawie sporządzonych aneksów do programów kontroli termin ten był parokrotnie wydłużany. W jednym przypadku planowany czas kontroli wydłużono do 30 czerwca 2024 r.⁹⁸, w pozostałych dwóch przypadkach do 31 sierpnia 2024 r. Dyrektor WN wyjaśniła, że czas trwania kontroli został wydłużony w związku z faktem, że wszystkie kontrole dotyczące centrów miały złożony charakter z uwagi na specyfikę Programu. Zadania inwestycyjne wymagały analizy obszernej dokumentacji, w tym budowlanej wraz ze sprawdzeniem spełnienia wymogów w zakresie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Ponadto postępowania kontrolne zostały wydłużone z powodu naboru wniosków na 2024 r. do Programu Asystent osoby z niepełnosprawnością i Programu Opieka wytchnieniowa oraz w związku z brakami kadrowymi.

(akta kontroli t. 3, str. 103-104, 337-338; t. 17, str. 456-487)

W okresie od 4 kwietnia do 31 października 2023 r. Wydział przeprowadził kontrolę doraźną w trybie zwykłym w jst, która realizowała trzy zadania finansowane ze środków uzyskanych w ramach Programu COM, w tym jedno w ramach Modułu I (edycja 2021)⁹⁹ oraz dwa w ramach Modułu II (edycja 2021)¹⁰⁰. Przyczyną podjęcia kontroli były informacje zebrane przez pracowników Urzędu, podczas wizytacji dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie bazy lokalowej centrum. Stwierdzono m.in.: odpadający/pękający tynk na budynku centrum; brak pokoju rehabilitacyjnego oraz aneksu kuchennego; zamontowanie drzwi łączących centrum z WTZ, których nie uwzględniał zatwierdzony projekt budowlany (stwierdzono brak możliwości ich otwarcia od strony COM), wykończenie podłogi w pokoju medycznym

⁹⁵ Kontrolą objęto realizację umowy nr 04/2020/COM z 3 grudnia 2020 r. dot. zawarta w ramach edycji 2019 Programu Moduł I).

⁹⁶ Kontrolą objęto, zrealizowanie w ramach Modułu I Programu (edycja 2019), umowy nr: 01/2020/COM z dnia 30 lipca 2020 r., 04/2021/COM z dnia 3 grudnia 2020 r., 03/2020/COM z dnia 3 grudnia 2020 r., 04/2021/COM z dnia 23 czerwca 2021 r.

⁹⁷ W IV kwartale 2023 r.

⁹⁸ W tym przypadku został sporządzony przez pracowników Wydziału projekt wystąpienia pokontrolnego, który nie był datowany i wymagał sprawdzenia przez Kierownika Oddziału Funduszu Solidarnościowego w MUW.

⁹⁹ Zadanie realizowane na podstawie umowy nr 05/2021/COM z dnia 29 listopada 2021 r.

¹⁰⁰ Zadania realizowane na podstawie umowy nr: 01/2022/COM-II z dnia 23 lutego 2022 r. oraz 07/2023/COM-II z dnia 24 maja 2023 r.

niezgodnie z projektem. W zakresie funkcjonowania COM stwierdzono m.in. brak organizowania jakichkolwiek aktywności dla uczestników. W związku z powyższym Wojewoda w dniu 7 czerwca 2023 r. powołał biegłego w celu wydania opinii dotyczącej realizowanego przez gminę zadania. W wydanej opinii biegły stwierdził, że już na etapie złożenia wniosku i załączonej do niego dokumentacji występowały istotne rozbieżności w prezentowanych informacjach dotyczących zagospodarowania terenu, który miał stanowić integralną część projektu budowlanego. W dokumentacji nie znaleziono żadnego projektu czy rysunku, który stanowiłby nowe zagospodarowanie terenu. Ponadto biegły stwierdził, że w umowie z wykonawcą wartość środków jaką przeznaczono na zagospodarowanie terenu nie wystarczyłaby na pokrycie kosztów z tym związanych. Kolejną stwierdzoną rozbieżnością było zrealizowanie większego zakresu prac w zakresie elewacji budynku niż określono w kosztorysie inwestorskim oraz nie wskazanie ich w dzienniku budowy. Zdaniem biegłego dodatkowe roboty budowlane powinny być zgłoszone do Wojewody zgodnie z umową zawartą w ramach Programu COM. Stwierdził również rozbieżności wykonania inwestycji co do aplikowanej u Wojewody dokumentacji m.in. w zakresie: zamontowania dodatkowych drzwi łączących COM z pomieszczeniami Fundacji, odstąpienia od zakupu ławek, braku wykonania skweru z alejkami i drzewami, braku zamontowania podlicznika ciepłej wody co wiązało się z przejrzystym zakwalifikowaniem kosztów w tym zakresie.

W terminie wskazanym w aneksie¹⁰¹ do programu kontroli (tj. do 30 listopada 2023 r.) kontrolerzy mieli sporządzić i przekazać projekt wystąpienia pokontrolnego do kierownika Oddziału do spraw Funduszu Solidarnościowego. Sporządzony i przekazany wskazanym w ww. terminie projekt wystąpienia pokontrolnego nie był datowany i wymagał uzupełnień. Ostatecznie dokument został datowany na dzień 4 czerwca 2024 r. Dyrektor WN wyjaśniła, że powodem sporządzenia projektu wystąpienia pokontrolnego dopiero po siedmiu miesiącach od zakończenia kontroli było m.in. prowadzenie konsultacji z Wydziałem Kontroli, złożoność kontroli oraz zaangażowanie pracowników Wydziału w inne zadania oraz braki kadrowe.

W projekcie wystąpienia pokontrolnego sformułowano:

- 11 wniosków (w zakresie realizacji umowy nr 05/2021/COM), dotyczących m.in. niezgłoszenia do jednostki finansującej dodatkowych robót budowlanych oraz robót zaniechanych; wykonania szerszego zakresu prac budowlanych, który nie dotyczył wyłącznie prac związanych z częścią centrum i dotyczył funkcjonowania WTZ prowadzonego przez fundację (dotyczyło to również części kosztów zgłoszonych pierwotnie do Programu, tj. stacji uzdatniania wody, kanalizacji, dachu i elewacji); nieprzedstawienia szczegółowego rozliczenia inwestycji, zagospodarowania terenu niezgodnie z dokumentacją aplikacyjną, nierzetelnym wykazaniu części danych w sprawozdaniu końcowym w zakresie wykazania innych numerów list plac niż figurowały na okazanych dokumentach źródłowych. Ponadto wskazano, że ustalony stan faktyczny w trakcie czynności kontrolnych skutkuje koniecznością dokonania zwrotu środków Funduszu Solidarnościowego w łącznej kwocie 319 150,00 zł wraz z odsetkami.
- 10 wniosków (w zakresie realizacji umowy nr 01/2022/COM-II), dotyczących m.in.: zakwalifikowania 52 749,20 zł jako wydatku kwalifikowanego ze środków Funduszu Solidarnościowego z tytułu nieobecności uczestników; nieposiadaniu przez ośmiu opiekunów odpowiednich kwalifikacji do pracy w centrum¹⁰²;

¹⁰¹ Aneks nr 1 z dnia 29 czerwca 2023 r. do programu kontroli z 3 kwietnia 2023 r., w którym zmieniono m.in. termin trwania kontroli z 4 kwietnia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r. na 4 kwietnia 2023 r. do 31 października 2023 r.

¹⁰² Tj. zawodowych i doświadczenia w pracy z osobami niepełnosprawnymi w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych albo w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub placówkach oświatowych.

sporządzenia sprawozdania z realizacji zadania w sposób nierzetelny poprzez ujęcie nieprawidłowych numerów dokumentów księgowych dat tych dowodów lub zapłaty. Sporządzeniu sprawozdania z realizacji zadania w sposób nierzetelny poprzez ujęcie nieprawidłowych numerów dokumentów księgowych, dat tych dowodów lub zapłaty. Prawidłowość wydatkowania środków Funduszu Solidarnościowego oceniono negatywnie.

- dziewięć wniosków (w zakresie realizacji umowy nr 07/2023/COM-II), dotyczących m.in. nieokazania kontrolującym umowy na podstawie, której dokonywane były usługi dostarczania posiłków do COM, tym samym nieustalenia stawki żywieniowej; prowadzenia ewidencji księgowej ujmując w niej zarówno środki wydatkowane z Funduszu Solidarnościowego jak i środków własnych w tym środków otrzymanych z PUP; niezgodnie z założeniami Programu zakwalifikowania wydatku w kwocie 14 105,01 zł poniesionego z tytułu zakupu posiłków dla uczestników Programu; nieposiadania przez 8 opiekunów odpowiednich kwalifikacji do pracy w centrum, sporządzania sprawozdania z realizacji zadania w sposób nierzetelny poprzez ujęcie nieprawidłowych numerów dokumentów księgowych oraz ich dat. Prawidłowość wydatkowania środków oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli t. 3 t. 18, str. 143-435)

W latach 2021-2023 pracownicy Wydziału¹⁰³ przeprowadzili 23 wizytacje w 15 Centrach (odpowiednio w: 2021 r. – 1, 2022 r. – 3, 2023 r. – 19 wizytacji). Dyrektor WN wyjaśniła, we wcześniejszym okresie nie były przeprowadzane wizytacje ponieważ samorządy były w trakcie realizacji zadania inwestycyjnego na etapie prac budowlanych.

(akta kontroli t. 19, str. 22)

Z przeprowadzonych wizytacji sporządzano notatki służbowe, w których wskazywano osoby dokonujące wizytacji (w tym pracowników MUW oraz osoby reprezentujące COM lub jst); cel wizytacji lub zakres. W trakcie wizytacji dokonywano porównania bazy lokalowej COM oraz sposobu zagospodarowania terenu opisanych w dokumentacji aplikacyjnej z aktualnym stanem, dokonywano wizji lokalnych nowoutworzonych COM oraz monitoringu realizowanego już zadania w zakresie funkcjonowania centrów. W 19 notatkach służbowych pracownicy MUW sformułowali wnioski/ustalenia, które dotyczyły m.in. braku w budynku centrum monitoringu wizyjnego, instalacji przyzywowej, informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku. Pracownicy Wydziału w czterech przypadkach dokonali wizytacji centrów, które nie zostały utworzone, a inwestycje związane z ich utworzeniem były w trakcie realizacji. Pomimo, że celem wizytacji, określonym w notatkach służbowych¹⁰⁴ było ustalenie na jakim etapie jest proces budowlany oraz czy obiekt spełnia wymogi, w tym kryteria w zakresie dostępności, o których mowa w Programie w notatkach służbowych nie zawarto informacji o dokonaniu sprawdzenia inwestycji zgodnie z zakładanym celem. Wskazano, że obiekt i zagospodarowanie terenu jest w trakcie prac budowlanych. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 19, str. 22-91)

W Urzędzie nie opracowano regulacji dotyczących przeprowadzania wizytacji w centrach, nie opracowywano również planów przeprowadzania tych wizytacji. Dyrektor WN wyjaśniła, że wizytacje były ustalane na bieżąco. Uzależniane były od charakteru realizowanych zadań w danym samorządzie. Procedury/wytyczne dotyczące przeprowadzania wizytacji COM zostaną opracowane.

(akta kontroli t. 3, str. 362-375, 514-537; t 19, str. 22-91)

¹⁰³ W czternastu wizytacjach uczestniczyła również osoba zatrudniona na stanowisku Koordynatora Dostępności.

¹⁰⁴ Z wizytacji przeprowadzonych w dniach: 9 grudnia 2021 r., 19 lipca 2022 r., 8 listopada 2022 r., 18 października 2022 r.

W latach 2019-2023 do MUW nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji Programu¹⁰⁵. Natomiast Urząd otrzymał dwa zgłoszenia dotyczące potencjalnych nieprawidłowości występujących w placówkach COM (odpowiednio po jednym sygnale w 2023 r. i 2024 r.). W jednym przypadku zgłoszenie zostało przekazane drogą telefoniczną¹⁰⁶, w kolejnym przypadku było to anonimowe pismo¹⁰⁷. Ze względu na braki formalne (w przypadku rozmowy telefonicznej – brak wskazania adresu do korespondencji, w przypadku pisma – brak wskazania danych nadawcy).

(akta kontroli t. 12, str. 373-396; t. 17, str. 1-55)

Zgłoszenie przekazane drogą telefoniczną, 24 marca 2023 r., dotyczyło funkcjonowania centrum i występujących w nim nieprawidłowości związanych z zapewnieniem uczestnikom należytej opieki, w tym również medycznej, wspierania rehabilitacji społecznej oraz sposobu wyboru uczestników do Programu. MUW w dniach od 4 kwietnia do 31 października 2023 r. przeprowadził kontrolę doraźną w gminie¹⁰⁸.

(akta kontroli t. 12, str. 390; t. 17, str. 143-435)

Anonimowe pismo dotyczyło możliwości występowania nieprawidłowości w zakresie realizacji Modułu II Programu (edycja 2019) i funkcjonowania centrum¹⁰⁹. Zarzuty dotyczyły m.in. rzetelności prowadzenia list obecności uczestników, niewłaściwego gospodarowania środkami oraz spraw pracowniczych i kadrowych osób zatrudnionych w COM. Dyrektor WN w dniu 14 marca 2024 r. przekazała zgłoszenie do Starosty Powiatu z prośbą o zajęcie stanowiska. W odpowiedzi Starosta wskazał, że wszystkie podniesione w piśmie zarzuty dotyczące funkcjonowania COM nie zostały potwierdzone w toku czynności wyjaśniających¹¹⁰. Ponadto w dniu 20 czerwca 2024 r., uwzględniając zgłoszenie o potencjalnych nieprawidłowościach, Pracownicy MUW przeprowadzili wizytację w COM, w trakcie której nie stwierdzili występowania nieprawidłowości.

(akta kontroli t. 3, str. 488-489, t. 12, str. 391-396)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z Polityką Rachunkowości, Urząd wyodrębnił konta księgowe dla każdej z jst uczestniczącej w Programie. W raportach dotyczących obrotów na kontach do operacji w zakresie realizacji Programu COM w 2021 r. w dwóch przypadkach dokonano księgowania niezgodnie z przyjętą w MUW strukturą kont księgowych, tj. dwa przelewy dotyczące przekazania środków przeznaczonych na realizację zadań przez dwie gminy (na łączną kwotę 159,3 tys. zł, co stanowiło 3,2% środków przyznanych tym jednostkom na realizację zadania w ramach Modułu I)¹¹¹ zostały przez Wojewodę zaksięgowane na koncie służącym do ewidencji zasileń z Ministerstwa. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu nieprawidłowe ujęcie niniejszych środków było spowodowane błędem ludzkim nowozatrudnionego pracownika.

(akta kontroli t. 3, str. 69-70; t. 15, str. 579)

¹⁰⁵ Zgodnie z zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie oraz zarządzenia z dnia 12 października 2023 r. w tej samej sprawie do zadań Wydziału Kontroli należało m.in. prowadzenie centralnego rejestru skarg, wniosków i petycji.

¹⁰⁶ Rozmowa z dnia 24 marca 2024 r., po której pracownik MUW sporządził notatkę służbową.

¹⁰⁷ Pismo z dnia 14 lutego 2024 r., wpływ do WUM w dniu 5 marca 2024 r.

¹⁰⁸ Na podstawie programu kontroli WN-II.431.2023.

¹⁰⁹ Powiat otrzymał środki z modułu II na funkcjonowanie COM w roku 2022 (umowa nr 01/2021/COM-II z dnia 20 grudnia 2021 r.) oraz w roku 2023 (nr 01/2023/COM-II z dnia 17 lutego 2023 r.).

¹¹⁰ W piśmie z dnia 10 kwietnia 2024 r. wskazano, że w ramach czynności sprawdzających, w dniach 25-27 marca 2024 r. pracownicy Wydziału Edukacji i Zdrowia Starostwa Powiatowego przeprowadzili indywidualne rozmowy z pracownikami Powiatowego COM.

¹¹¹ Dotyczy umów nr: 05/2021/COM z dnia 29 listopada 2021 r. oraz 06/2021/COM z dnia 29 listopada 2021 r.

2. Zgodnie z wymogiem zawartym w § 3 ust. 9 pkt 3-6 umów, zawieranych pomiędzy Ministrem a Wojewodą, Wojewoda miał obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków wraz z odsetkami do dnia 30 stycznia roku następnego po roku, w którym środki otrzymał. Na podstawie analizy potwierdzeń wykonania operacji bankowych, stwierdzono, że wszystkie trzy przelewy na łączną kwotę 27,6 tys. zł, związane ze zwrotem niewykorzystanych środków za lata 2021, 2022 i 2023 (przeznaczone na koszty obsługi Programu ponoszone przez Wojewodę) zostały przekazane do Ministerstwa po terminie wskazanym w umowach zawartych pomiędzy Ministrem a Wojewodą¹¹² (termin został przekroczony o 68 dni w przypadku zwrotu środków za 2021 r., oraz jeden dzień w przypadku zwrotów za 2022 r. i 2023 r.). Ponadto, Wojewoda nie zwrócił odsetek od ww. nieterminowych płatności. Dyrektor Finansów i Budżetu wyjaśniła, że płatność z dnia 8 kwietnia 2022 r. (na kwotę 631,82 zł) została wykonana po terminie z powodu przejęcia obowiązków przez nowozatrudnionego pracownika oraz nawarstwienia się dużej ilości zadań dotyczących zakończenia roku budżetowego. Pozostałe dwa przelewy wykonane z jednodniowym opóźnieniem, tj. 31 stycznia 2023 r. na kwotę 12,7 tys. zł oraz 31 stycznia 2024 r. na kwotę 14,4 tys. zł, spowodowane były niedopatrzeniem różnicy w terminach, w stosunku do terminów zwrotów z innych Funduszy obsługiwanych przez wydział Finansów i Budżetu MUW.

(akta kontroli t. 18, str. 120-173)

3. Wojewoda przekazał Ministrowi sprawozdanie roczne za 2022 r. z realizacji Programu 64 dni po terminie na jego złożenie, co stanowiło naruszenie wymogu określonego w rozdziale XIII ust. 4 Programu (edycja 2021). Wojewoda zobowiązany był do przekazania Ministrowi sprawozdań rocznych w terminie do 20 lutego każdego następnego roku, po roku w którym podpisano umowę, natomiast sprawozdanie za 2022 r. zostało przekazane 26 kwietnia 2023 r. Dyrektor wyjaśniła, że pismo w sprawie konieczności złożenia sprawozdania za 2022 r.¹¹³ zostało skierowane do samorządów, które otrzymały środki finansowe z Funduszu Solidarnościowego do wydatkowania w 2022 r. Z uwagi na fakt, że jednostka nie otrzymała w 2022 r. zgodnie z zawartą umową środków na realizację zadania, Wojewoda uznał, że warunek dotyczący złożenia sprawozdania w tym przypadku nie obowiązywał. W rozmowie telefonicznej Dyrektor BON zwrócił się do Wojewody o przekazanie sprawozdania w zakresie realizacji zadania przez jednostkę w 2022 r. ze wskazaniem zerowych wartości. Powyższe działanie spowodowało złożenie sprawozdania po terminie wskazanym w umowie.

(akta kontroli t. 10, str. 523-592)

4. W dniu 24 maja 2023 r. Wojewoda Mazowiecki podpisał z jedną z gmin umowę¹¹⁴ na realizację zadania w ramach Modułu II, w której zawarto wymóg warunkujący wypłatę II transzy środków¹¹⁵ nie później niż w terminie 7 dni od dnia prawidłowego rozliczenia I transzy. W umowie wskazano również termin na złożenie sprawozdania rozliczenia I transzy – do 14 lipca 2023 r. Termin weryfikacji przez Wojewodę miał wynieść 14 dni od dnia przekazania kompletnego sprawozdania przez gminę. Wypłata I transzy środków¹¹⁶ nastąpiła zgodnie z harmonogramem¹¹⁷ w dniu 24 maja 2023 r. Jednostka nie przesłała wymaganego umową sprawozdania z rozliczenia I transzy we wskazanym

¹¹² Termin na zwrot środków przez Wojewodę do Ministerstwa upływał odpowiednio 30 stycznia roku następnego, którego dotyczyło sprawozdanie.

¹¹³ Pismo z dnia 29 grudnia 2022 r. (znak: WN-II.946.2.61.2022).

¹¹⁴ Umowa nr 07/2023/COM-II.

¹¹⁵ II transza w wysokości 390,0 tys. zł.

¹¹⁶ I transza w wysokości 329,3 tys. zł

¹¹⁷ Harmonogram stanowi załącznik nr 4 do Programu Edycji 2021.

terminie, dlatego w dniu 18 lipca 2023 r. Wojewoda wezwał gminę do przedłożenia sprawozdania w terminie 7 dni od momentu otrzymania pisma¹¹⁸ pod rygorem uznania przekazanych gminie środków Funduszu Solidarnościowego za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Gmina dostarczyła wymaganą dokumentację w dniu 25 lipca 2023 r., jednak w wyniku analizy przesłanego materiału MUW poinformował o stwierdzonych nieprawidłowościach¹¹⁹ dotyczących m.in. nieprawidłowości w sporządzaniu i w rozliczaniu dowodów księgowych, ponoszenia wydatków z konta innego niż wskazany w umowie, różnicy w ilości osób (kadry) pomiędzy liczbą wskazaną we wniosku, a listami płac. Wskazano również na braki w przesłanej przez jst dokumentacji, tj. listy obecności uczestników. Termin na wyjaśnienia oraz uzupełnienie dokumentów został wyznaczony na 11 sierpnia 2023 r. W tym dniu gmina zwróciła się o przedłużenie terminu złożenia wyjaśnień do 18 sierpnia 2023 r.¹²⁰, na co Wojewoda wyraził zgodę¹²¹. Gmina przesłała sprawozdanie wraz z załącznikami w tym dniu. MUW poinformował jst, że w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w korekcie sprawozdania, jego zatwierdzenie przez Wojewodę zostaje wstrzymane do zakończenia czynności kontrolnych, które trwały do 31 października 2023 r. W dniu 22 grudnia 2023 r. Dyrektor Wydziału poinformowała gminę, że w związku z zakończeniem czynności kontrolnych, jednak z trwającymi pracami nad sformułowaniem ustaleń w projekcie wystąpienia pokontrolnego Wojewoda warunkowo uruchamia dyspozycję II transzy środków. NIK zauważa, że powyższe działanie było niezgodne z umową.

(akta kontroli t. 13, str. 128-434)

5. Wydział do spraw Osób Niepełnosprawnych rozpoczął zaplanowane¹²² trzy kontrole problemowe 22 grudnia 2023 r. i pomimo, że nie zostały zakończone w 2023 r., w sprawozdaniu z działalności kontrolnej MUW w Warszawie za 2023 r. zostały wykazane jako kontrole przeprowadzone. Dyrektor WN wyjaśniła, że wykazanie kontroli w ww. sprawozdaniu za 2023 r. było omyłką pisarską. Zasugerowano się datą rozpoczęcia kontroli i tym, że kontrola była w toku.

(akta kontroli t. 3, str. 103; t. 19, str. 346, 360; t. 18, str. 436-690)

6. W czterech (spośród 23) notatkach służbowych sporządzonych z wizytacji¹²³, przeprowadzonych w centrach nierzetelnie wskazano informacje dotyczące sprawdzenia realizacji zadania z zakładanym celem wizytacji. W notatkach wskazano, że celem wizytacji było ustalenie na jakim etapie jest proces budowlany oraz czy obiekt spełnia wymogi, w tym kryteria w zakresie dostępności, o których mowa w Programie. Natomiast w opisie wyniku wizytacji wskazano, że obiekt i zagospodarowanie terenu jest w trakcie prac budowlanych. W notatkach nie wskazano informacji czy obiekt spełnia wymogi, w tym kryteria w zakresie dostępności, o których mowa w Programie. Wskazanie jedynie informacji o tym, że obiekt i zagospodarowanie terenu jest w trakcie prac budowlanych było zbyt lakoniczne i nie wskazywało na jakim etapie zgodnie z dokumentacją budowlaną były zaawansowane prace.

Dyrektor WN wyjaśniła, że pominięto szczegółowe opisy dotyczące stanu zaawansowania prac, z uwagi na fakt, że stwierdzono zgodność zarówno

¹¹⁸ Pismo MUW z dnia 18 sierpnia 2023 r., znak: WN-II.946.2.24.2021. Doręczenie E-PUAP w dniu 18 lipca 2023 r.

¹¹⁹ Pismo MUW z dnia 9 sierpnia 2023 r., znak: WN-II.946.2.24.2021.

¹²⁰ Pismo z 11 sierpnia 2023 r., RPW/346299/2023.

¹²¹ Pismo z dnia 18 sierpnia 2023 r., znak: WN-II.946.2.24.2021.

¹²² Zgodnie z informacją zawartą w Planie Kontroli Zewnętrznych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie na rok 2023 r.

¹²³ Z wizytacji przeprowadzonych w dniach: 9 grudnia 2021 r., 19 lipca 2022 r., 8 listopada 2022 r., 18 października 2022 r.

z zakresie dostępności oraz bazy lokalowej. Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, zwrócić należy uwagę, że nie wynika to z treści notatek.

(akta kontroli t. 3, str. 22-21; t. 18, str. 82, 84, 89-90)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda prawidłowo prowadził wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową dotyczącą realizacji Programu pozwalającą na identyfikację poszczególnych operacji księgowych. W jednym przypadku w umowie zawarto wymóg otrzymania kolejnej transzy po rozliczeniu poprzedniej (332,9 tys. zł). Pomimo braku takiego rozliczenia, została wypłacona kolejna transza (390,0 tys. zł).

Wojewoda prawidłowo analizował sprawozdania i rozliczał środki finansowe przyznane gminom i powiatom. W terminie wyznaczonym w Programie przekazywał Ministrowi sprawozdania roczne i końcowe z realizacji Programu. Wyjątek stanowiło sprawozdanie roczne za 2022 r., które zostało przekazane po 64 dniach od wyznaczonego terminu.

Wojewoda monitorował realizację zadań m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli i wizyt monitorujących. Jednak kontrole realizowane przez Wydział były przeprowadzane w sposób przewlekły. Wszystkie trzy kontrole zaplanowane na IV kwartał 2023 r. rozpoczął w grudniu 2023 r., przy czym tylko w jednym przypadku sporządził projekt wystąpienia kontrolnego. W pozostałych przypadkach kontrole nie zostały zakończone, a mimo to w *Sprawozdaniu z działalności kontrolnej MUW w Warszawie za 2023 r.* zostały wykazane jako przeprowadzone.

Nie opracował regulacji dotyczących przeprowadzania wizytacji monitorujących. Takiej formy nadzoru nie przewidziano również w zawieranych umowach. Z wizytacji sporządzane były notatki służbowe. W czterech przypadkach zostały one sporządzone w sposób nierzetelny. Wskazano w nich, że obiekt i zagospodarowanie terenu jest w trakcie prac budowlanych, pomimo, że celem wizytacji było ustalenie na jakim etapie jest proces budowlany oraz czy obiekt spełnia wymogi, w tym kryteria w zakresie dostępności.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Rekomendowanie do dofinansowania wyłącznie wniosków spełniających wymogi formalne i merytoryczne zawarte w Programie.
2. Przekazywanie do Ministra sprawozdań z realizacji Programu w terminach wskazanych w Programie.
3. Zwracanie niewykorzystanych środków przekazanych na obsługę Programu wraz z odsetkami do Ministra w terminach określonych w umowach.
4. Wskazywanie w umowach zawieranych z jst dokładnego terminu poniesienia przez jednostkę wydatków ze środków Funduszu Solidarnościowego.
5. Wypłacanie środków na realizację zadań w ramach Programu zgodnie z wymogami wskazanymi w umowach zawartych z jst.
6. Przedstawianie informacji w sprawozdaniach z działalności kontrolnej MUW zgodnie ze stanem faktycznym.
7. Prezentowanie w notatkach służbowych wyników z przeprowadzonych wizytacji w centrach zgodnie z zakładanym celem wizytacji.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Warszawa, 21 sierpnia 2024 r.

Kontroler
Sonia Kubica
Główny specjalista kontroli państwowej
(podpisano elektronicznie)

.....
podpis

Kontroler
Alicja Chmielewska
Starszy inspektor kontroli państwowej
(podpisano elektronicznie)

.....
podpis

Kontroler
Sylvia Biernacka
Starszy inspektor kontroli państwowej
(podpisano elektronicznie)

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Konrad Kostępski

z up. p.o. Wicedyrektor
Mirosław Miłoś
(podpisano elektronicznie)

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Konrad Kostępski

(podpisano elektronicznie)

.....
podpis