



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.010.01.2023

Pan
Mikołaj Bogdanowicz
Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki
ul. Jagiellońska 3
85-950 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy ¹ ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Bogdanowicz, Wojewoda Kujawsko-Pomorski, ² od 9 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonanie zadań w ramach Programu „Maluch+”, a także nadzór, w tym kontrola nad ich realizacją.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022. Dla realizacji celów kontroli mogą być wykorzystane dokumenty, dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów związane z przedmiotem kontroli ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Jolanta Szydłowska-Hęsiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/59/2023 z 12 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Dalej: „KPUW” lub „Urząd”.

² Dalej: „Wojewoda”.

³ Czynności kontrolne zakończono 4 sierpnia 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Wojewoda prawidłowo i zgodnie z postanowieniami Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”⁶, ogłoszonego na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁷, wykonywał zadania związane z udzielaniem i rozliczaniem dofinansowania, a także sprawował nadzór i kontrolę nad jego realizacją⁸. Prowadził działania promocyjne związane z Programem oraz udzielał informacji o zasadach Programu i warunkach konkursu, w tym podczas spotkań zorganizowanych w formie wideokonferencji. Zapewnił bezstronność i odpowiednie przygotowanie osób oceniających oferty oraz wybór ofert zgodnie z obowiązującą procedurą. Terminowo zawierał umowy o dofinansowanie, a w przypadku rezygnacji beneficjentów z dofinansowania, niezwłocznie informował o tym Ministra Rodziny i Polityki Społecznej⁹, określając kwotę środków „uwolnionych”.

Wojewoda rzetelnie weryfikował wykonanie umów pod względem merytorycznym i finansowym. W przypadku nieosiągnięcia przez beneficjenta założonego rezultatu żądał przedstawienia wyjaśnień, informacji i dokumentów dotyczących zadania, a po rozliczeniu sprawozdań z realizacji danej edycji Programu przekazywał do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej¹⁰ sprawozdanie wojewódzkie.

Wojewoda właściwie sprawował nadzór nad realizacją Programu w województwie. Planował i przeprowadzał kontrole w zakresie prawidłowości wykonania zadań w ramach Programu „Maluch+” oraz monitorował ciągłość realizacji tych zadań.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły zawarcia dwóch umów o dofinansowanie, mimo niezłożenia przez beneficjentów wszystkich wymaganych dokumentów oraz nieokreślenia wzoru oświadczenia o rezygnacji z udziału w Programie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie Programu

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu¹¹, za realizację zadań wynikających z Programu „Maluch+” odpowiedzialny był Wydział Polityki Społecznej¹².

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Program” lub „Program „Maluch+”.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 204, ze zm., dalej: „ustawa o opiece”.

⁸ Kontrolą objęto dwie edycje programu [1] Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2020 oraz Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” – moduł 4, dalej: „Program 2020”, [2] Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” 2021, dalej: „Program 2021”.

⁹ Dalej: „Minister”.

¹⁰ Do 5 października 2020 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Dalej: „MRiPS” lub „Ministerstwo”.

¹¹ Por.: [1] § 24 ust. 3 pkt. 2-4 Zarządzenia nr 408/2018 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 10 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, w brzmieniu nadanym zarządzeniem nr 53/2019 Wojewody z 18 marca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Urzędu (obowiązującego do 25 maja 2021 r.); [2] § 22 ust. 3 pkt. 2-4 Zarządzenia nr 98/2021 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 25 maja 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (obowiązującego od 26 maja 2021 r.).

¹² Dalej: „WPS”.

Nadzorowanie i koordynowanie tych zadań należało w szczególności do kierownika Oddziału Planowania i Kontroli Realizacji Budżetu w WPS.

(akta kontroli str. 2-3)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda współpracował z Ministrem przy opracowywaniu Programu na 2020 r. oraz na lata 2022-2029. Współpraca ta polegała na analizie projektów tych Programów i zgłoszeniu ewentualnych uwag do ich treści. W odniesieniu do Programu „Maluch+” na 2020 r. zgłoszone przez Wojewodę uwagi dotyczyły m.in.:

- określenia definicji pracodawcy;
- wskazania kosztów pośrednich w przypadku funkcjonowania instytucji celem ujednoczenia tych kosztów dla zadania polegającego na tworzeniu i funkcjonowaniu miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3;
- wskazania czy osoba fizyczna na etapie konkursu powinna prowadzić już działalność gospodarczą;
- aktualizacji danych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych poprzez wskazanie w pkt 6.1.4. Programu, że umowa w przypadku nieprawidłowości, braków w rejestrze zostanie podpisana po ich uzupełnieniu;
- dopisania w pkt 6.1.8 Programu możliwości wykluczenia przez Wojewodę z listy beneficjentów, jeżeli w poprzednich edycjach Programu występowały wątpliwości co do poprawności wykonania zadania;
- dopisania w pkt 6.1.8. Programu art. 270 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹³ jako podstawy do wykluczenia beneficjenta z dofinansowania;
- uściślenia zapisów pkt 6.2.15 Programu w zakresie rozliczenia przyznanego dofinansowania i zwrotu środków niewykorzystanych w danym roku budżetowym.

Powyższe uwagi zostały uwzględnione przez Ministra w ostatecznej wersji Programu 2020.

(akta kontroli str. 32-33, 38-43, 46-50)

Wojewoda nie współpracował z Ministrem przy opracowywaniu Programu na 2021 r. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej¹⁴ wyjaśnił, że MRiPS nie zwracało się do Wojewody o przeanalizowanie projektu Programu „Maluch+” 2021 celem zgłoszenia uwag co do jego treści.

(akta kontroli str. 33, 664)

W ramach Programu „Maluch+” edycja 2020 i 2021 do Wojewody nie wpływały w formie pisemnej zapytania jednostek samorządu terytorialnego¹⁵ lub innych podmiotów co do zasad i warunków wynikających z regulaminów tych Programów. Dyrektor WPS wskazał, że informacje dotyczące sposobu wypełniania ofert konkursowych oraz wymogów wynikających z Programu „Maluch+” dla edycji 2020 i 2021 udzielane były telefonicznie.

(akta kontroli str. 33)

W 2020 r. zgodnie z obowiązkiem wskazanym w Programie na 2021 r. Wojewoda zorganizował¹⁶ w formie wideokonferencji dwa spotkania informacyjne skierowane do

¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

¹⁴ Dalej: „Dyrektor WPS”.

¹⁵ Dalej: „jst”.

¹⁶ W okresie od 17 lipca 2020 r. (ogłoszenie Programu na 2021 r.) do 7 września 2020 r. (rozpoczęcie naboru ofert).

js¹⁷ oraz innych podmiotów¹⁸, na których udzielano informacji o zasadach Programu na 2021 r. i warunkach ogłoszonego konkursu. Zaproszenia na spotkanie organizowane dla js¹⁹ wysłane zostały za pośrednictwem poczty elektronicznej¹⁹, a informacja o terminie spotkania dla podmiotów innych niż js²⁰ zamieszczona została na stronie internetowej Urzędu²⁰. Spotkania te nie były dokumentowane.

(akta kontroli str. 7, 9, 447-450, 664)

W terminach przewidzianych w Programach obu edycji²¹ na stronie internetowej KPUW²² ogłoszone zostały wzory formularzy, załączników do oferty i dokumentów wymaganych dla poszczególnych modułów²³. Zamieszczono także informacje o terminach przedstawienia przez oferentów programu inwestycji oraz konieczności przedłożenia dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu, w którym będzie prowadzony żłobek, klub dziecięcy lub będzie sprawowana opieka przez dziennego opiekuna²⁴.

(akta kontroli str. 25-26, 36, 351-370, 451-463)

2. Ocena ofert złożonych w ramach Programu

W ramach dwóch edycji Programu „Maluch+” (na lata 2020-2021) do Urzędu wpłynęło łącznie 227 ofert (101 w edycji 2020 i 126 w edycji 2021) na kwotę 26 872,6 tys. zł (11 345,1 tys. zł w edycji 2020 i 15 527,5 tys. zł w edycji 2021)²⁵, z tego:

- w ramach modułu 1a łącznie 12 ofert na kwotę 7 545,9 tys. zł (w edycji 2020 - siedem ofert na kwotę 4 501,0 tys. zł, 2021 – pięć na kwotę 3 044,9 tys. zł);
- w ramach modułu 1b łącznie siedem ofert na kwotę 2 727,2 tys. zł (w edycji 2020 - trzy na kwotę 814,5 tys. zł, 2021 - cztery na kwotę 1 912,7 tys. zł);
- w ramach modułu 3 łącznie 53 oferty na kwotę 16 599,5 tys. zł (w edycji 2020 - 23 na kwotę 6 029,6 tys. zł, 2021 - 30 na kwotę 10 569,9 tys. zł);
- w ramach modułu 2 wpłynęły 44 oferty odpowiednio (18 i 26), a w ramach modułu 4 - 111 ofert (odpowiednio 50 i 61)²⁶.

¹⁷ Spotkanie zostało zorganizowane 25 sierpnia 2020 r.

¹⁸ Spotkanie zostało zorganizowane 3 września 2020 r.

¹⁹ 21 sierpnia 2020 r.

²⁰ <https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/maluch-2021-spotkanie-dla-podmiotow-niegminnych> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.). W informacji wskazano termin i adres, na który należało przesłać zgłoszenie maluch@bydgoszcz.uw.gov.pl podając imię i nazwisko, nazwę podmiotu, nr telefonu oraz adres e-mail, na który zostanie wysłany link do wideokonferencji.

²¹ W edycji 2020 w terminie trzech dni roboczych od dnia ogłoszenia konkursu, w edycji 2021 w terminie od dnia rozpoczęcia naboru ofert.

²² <https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/kolejna-edycja-programu-maluch> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.); <https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/kolejna-edycja-programu-maluch> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.); <https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/maluch-edycja-2021> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.).

²³ M.in.: oświadczenia o kompletności, poprawności i aktualności danych zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych oraz w wykazie dziennych opiekunów; wzór kalkulacji kosztów, w której uwzględniony został udział kosztów pośrednich w całości kosztów realizacji zadania, polegającego na tworzeniu miejsc opieki lub funkcjonowaniu miejsc opieki; opis realizacji zadania; oświadczenia osoby fizycznej (dotyczy modułu 3 i 4) o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych przez Wojewodę w związku z uczestnictwem w Programie.

²⁴ Dokumenty te należało złożyć wraz z ofertą.

²⁵ Wskazane kwoty dotyczą ofert złożonych w ramach modułów 1a, 1b oraz 3 i obejmują zadania polegające na utworzeniu nowych miejsc opieki dla dzieci (w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennego opiekuna).

²⁶ Oferty na dofinansowanie funkcjonowania miejsc opieki dla dzieci (moduł 2 i 4) nie zawierały kwot, o jakie wnioskowały podmioty, a jedynie liczbę miejsc zgłoszonych do dofinansowania oraz okres ich funkcjonowania (liczbę miesięcy), a także koszty funkcjonowania tych miejsc. Kwoty dofinansowania na poszczególne miejsca były określane na etapie rozstrzygnięcia konkursów.

Trzy oferty (wszystkie złożone w ramach modułu 3) zostały odrzucone²⁷. Pozostałe 224 oferty oceniono pozytywnie i zakwalifikowano do Programu.

Kwota przyznanego dofinansowania wynosiła łącznie 35 840,7 tys. zł²⁸ (16 285,9 tys. zł na 2020 r. i 19 554,8 tys. zł na 2021 r.), z tego na tworzenie nowych miejsc opieki dla dzieci łącznie 26 872,6 tys. zł (11 345,1 tys. zł na 2020 r. i 15 527,5 tys. zł na 2021 r.) i 8 968,1 tys. zł na dofinansowanie funkcjonowania miejsc opieki (4 940,7 tys. zł na 2020 r. i 4 027,4 tys. zł na 2021 r.).

(akta kontroli str. 28-29)

W celu dokonania oceny ofert złożonych w ramach konkursów w Urzędzie powołane zostały przez Dyrektora WPS (na wniosek Kierownika Oddziału Planowania i Realizacji Budżetu) zespoły oceniające. Osoby wchodzące w skład tych zespołów (pracownicy WPS) posiadały doświadczenie wynikające z oceny ofert w ramach wcześniejszych edycji Programu, rozliczania projektów w ramach przedmiotowych Programów oraz przeprowadzanych czynności kontrolnych mających na celu ustalenie sposobu wykonania zadań określonych w Programach. W sprawie merytorycznego przygotowania członków tych zespołów Dyrektor WPS wyjaśnił, że na etapie oceniania oferty konkursowej nie widzi się konieczności posiadania przez członków zespołu doświadczenia zawodowego lub kwalifikacji z zakresu prawa budowlanego. Dodał, że dokonując oceny zadania mającego na celu tworzenie nowych miejsc opieki na podstawie programu inwestycji zespół oceniający dokonywał oceny kwalifikowalności wydatków oraz zakresu prac, a także zgodności z kosztorysem realizacji zadania. Wskazał ponadto, że bezstronność zespołów oceniających wynikała z faktu, iż przygotowywały one jedynie propozycje w zakresie podmiotów rekomendowanych do przyznania dofinansowania, a ostateczną akceptację i decyzję podejmowała osoba działająca z upoważnienia Wojewody, nie będąca członkiem zespołu oceniającego.

W okresie objętym kontrolą do Wojewody nie wpływały skargi kwestionujące obiektywizm członków zespołów.

(akta kontroli str. 34-35, 348-349, 445)

Nie opracowano regulaminu prac zespołów. Terminy spotkań ich członków ustalane były indywidualnie w zależności od stopnia obłożenia pracą. Posiedzenia zespołu nie były protokołowane i nie sporządzano sprawozdań z ich prac. Dyrektor WPS wyjaśnił, że każde posiedzenie kończyło się wypracowaniem zakresu ofert podlegających korekcie lub wstępną akceptacją ofert. W okresie pandemii COVID-19 odstąpiono od organizowania posiedzeń zespołu, a komunikacja prowadzona była w sposób zdalny.

(akta kontroli str. 34-35)

Dla Programu „Maluch+” 2020 opracowany został wzór karty oceny oferty²⁹, kryteria brane pod uwagę³⁰ były zgodne z postanowieniami Programu. Dokument był podpisywany przez wszystkich członków zespołu oceniającego, a następnie akceptowany przez Dyrektora WPS. W przypadku Programu „Maluch+” 2021, biorąc

²⁷ Jedna w edycji 2020 i dwie w edycji 2021. Przyczyny odrzucenia ofert wskazano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

²⁸ W tym 16 648,6 tys. zł ze środków budżetu państwa i 19 192,1 tys. zł ze środków Funduszu Pracy.

²⁹ Odrębny dla każdego modułu, pn. Kryteria wyboru oferty_ moduł... - na utworzenie (...) / zapewnienie (...).

³⁰ M.in.: kompletnie wypełniony formularz oferty zgodnie z opisem tabel/rubryk, podpisany przez osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu, złożony wraz z wymaganymi załącznikami, dołączenie do oferty wymaganych przez urząd załączników, udział % środków własnych na tworzenie nowych miejsc w kosztach ogółem tworzenia nowych miejsc / udział % środków własnych na funkcjonowanie nowych miejsc w kosztach ogółem funkcjonowania nowych miejsc / udział % dofinansowania w kosztach ogółem realizacji zadania, przeznaczenie kosztów pośrednich, udział % kosztów pośrednich.

pod uwagę, że zadanie było realizowane w sposób zdalny i członkowie zespołu nie spotykali się, nie został opracowany wzór karty oceny oferty.

(akta kontroli str. 36, 51-65)

Wojewoda określił jednakowy dla wszystkich oferentów tryb dokonywania korekt, uzupełnień i wyjaśnień, a informacje w tej sprawie zostały zamieszczone na stronie internetowej Urzędu³¹. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki skorygowania lub uzupełnienia ofert na prośbę beneficjentów.

(akta kontroli str. 7, 9, 36, 350, 446)

W latach 2020-2021 wystąpił jeden przypadek złożenia oferty po terminie określonym w programie „Maluch+” 2020³². Oferta ta została ujęta w zestawieniu zbiorczym ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych w ramach modułu 3 przekazanym pismem z 18 grudnia 2019 r.³³ do Ministerstwa. Wobec braku akceptacji przez MRiPS tego wykazu i zaleceniem zakwalifikowania do programu ofert konkursowych złożonych po terminie wskazanym w programie³⁴, na podstawie pkt 8.4 Programu „Maluch+” 2020, beneficjent został wezwany do korekty oferty konkursowej, a następnie pismem z 9 stycznia 2020 r. Urząd przekazał do Ministerstwa³⁵ skorygowaną ofertę zbiorczą dla modułu 3 wraz z listą ofert odrzuconych³⁶.

(akta kontroli str. 37, 393-405)

Brak akceptacji przez Ministra wykazu ofert odrzuconych lub pozostawionych bez rozpatrzenia miał miejsce także w przypadku Programu „Maluch+” 2021. Pismem z 22 grudnia 2020 r.³⁷ MRiPS zwróciło się do Wojewodów o powtórny weryfikację ofert ujętych na tej liście. Urząd w terminie 7 dni roboczych³⁸ wezwał oferentów do korekty, uzupełnienia, wyjaśnienia informacji zawartych w ofercie i załącznikach, a następnie przekazał do Ministerstwa zaktualizowany wykaz i skorygowaną ofertę zbiorczą dla modułu 3³⁹.

Po akceptacji przez Ministra wykazów ofert odrzuconych lub pozostawionych bez rozpatrzenia Urząd zamieścił je na swojej stronie internetowej⁴⁰ wraz z informacją o przyczynie pozostawienia ofert bez rozpatrzenia lub ich odrzucenia.

Wojewoda dochował terminu wskazanego w Programie⁴¹ na przekazanie (po dokonaniu oceny ofert) zestawienia ofert zakwalifikowanych do dofinansowania.

(akta kontroli str. 27, 37, 383-410, 471-501)

³¹ <https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/kolejna-edycja-programu-maluch> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.).
<https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/maluch-edycja-2021> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.).

³² Termin składania ofert do 13 listopada 2020 r., data wpływu do Urzędu 15 listopada 2019 r.

³³ Pismo znak: WPS.VIII.946.1.229.2019.

³⁴ Pismo znak DSR.V.72.1.1.2020.KK, zgodnie z którym: Do programu mają zostać zakwalifikowane oferty konkursowe złożone do 7 dni po terminie wskazanym w programie.

³⁵ Pismo znak: WPS.VIII.946.1.2.2020.

³⁶ Korekta dotyczyła zmiany kwalifikacji jednego podmiotu poprzez przeniesienie oferty złożonej po terminie z wykazu ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych do ofert proponowanych do przyznania dofinansowania z Programu „Maluch+” 2020.

³⁷ Pismo znak: DSR-V.72.37.33.2020.DM.

³⁸ Pkt 8.4 Programu (obie edycje).

³⁹ Aktualizacja dotyczyła zmiany kwalifikacji jednego podmiotu poprzez przeniesienie oferty z wykazu ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych do ofert proponowanych do przyznania dofinansowania z Programu „Maluch+” 2021.

⁴⁰ <https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/maluch-2020---wyniki> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.);
<https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/wyniki-konkursu-maluch-2020---modul-2-i-modul-4> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.);
<https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/maluch-2021--wyniki-modul-1a-i-1b> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.);
<https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/wyniki-konkursu-maluch-2021--moduly-2-4-oraz-moduly-1a-i-1b-w-zakresie-funkcjonowania-nowotworzonych-miejsc> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.).

⁴¹ Pkt 8.5 Programu (obie edycje).

Badaniem objęto 30 ofert złożonych w ramach dwóch edycji Programu, w tym: po siedem w ramach modułu 1 i modułu 3⁴² oraz po osiem w ramach modułu 2 i modułu 4⁴³. Ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach prawidłowo dokonano oceny ofert w zakresie: złożenia oferty na właściwym formularzu zgodnie z odpowiednim wzorem stanowiącym załącznik do Programu, wypełnienia oferty w sposób kompletny, dołączenia wymaganych załączników;
- w przypadku stwierdzenia w ofercie lub w załącznikach braków, błędów lub niejasności (z wyłączeniem sytuacji gdy oferta została złożona po terminie) Wojewoda informował oferenta i wzywał do korekty, uzupełnienia lub wyjaśnienia informacji zawartych w ofercie lub załącznikach, wskazując sposób poprawy, uzupełnienia lub wyjaśnienia w wyznaczonym przez siebie terminie, pod rygorem odrzucenia oferty;
- wezwanie oferenta odbywało się drogą mailową, na adres poczty elektronicznej podanej w ofercie konkursowej;
- skorygowane/uzupełnione oferty zostały prawidłowo zakwalifikowane przez Wojewodę do dalszego postępowania konkursowego (termin i zakres korekt był zgodny z wezwaniem, zaś korekty zostały dokonane wyłącznie przez oferenta lub osobę upoważnioną w ofercie);
- we wszystkich badanych przypadkach Wojewoda dokonał prawidłowej oceny ofert pod względem kwalifikowalności kosztów i przeznaczenia dofinansowania;
- Wojewoda analizował zasadność, racjonalność i efektywność kosztów pośrednich wskazanych w ofercie, a w przypadku zadań dotyczących tworzenia miejsc, udział kosztów pośrednich nie przekraczał 15% kosztów realizacji zadania.

(akta kontroli str. 190-206, 249-264)

Badaniem objęto także trzy oferty, w tym jedną złożoną w konkursie „Maluch+” 2020⁴⁴ i dwie złożone w konkursie „Maluch+” 2021⁴⁵ (wszystkie w ramach modułu 3), które nie zostały przez Wojewodę zakwalifikowane do dofinansowania⁴⁶. Ustalono,

⁴² Oferty złożone w ramach Programu 2020.

⁴³ Oferty złożone w ramach programu 2021.

⁴⁴ Znak sprawy: WPS.VIII.946.1.216.2019 – oferta złożona w terminie na utworzenie 30 miejsc w formie klubu dziecięcego; oferta nie zawierała wszystkich wymaganych dokumentów; stwierdzono brak dokumentu potwierdzającego prawo jednoosobowej reprezentacji spółki przez wspólnika składającego ofertę; kilkakrotnie wzywano do uzupełnienia brakującego dokumentu, jednak nie został on dostarczony w wyznaczonym terminie; ponadto osoba, która złożyła ofertę zrezygnowała z niej.

⁴⁵ [1] znak sprawy: WPS.VIII.946.1.268.2020 – oferta złożona w terminie na utworzenie 15 miejsc w formie klubu dziecięcego i zapewnienie ich funkcjonowania; w złożonej ofercie występowały następujące braki i błędy: błędnie wpisane miejsce złożenia oferty, brak pieczęci podmiotu zgodnej z wpisem do rejestru CEiDG lub z podmiotem wnioskującym, brak nr REGON lub PESEL, nazwa instytucji niezgodna z planowaną nazwą jaka zostanie zawarta w regulaminie, w część oferty dotyczącej funkcjonowania nie wpisano okresu funkcjonowania w miesiącach, nie dostarczono tytułu prawnego do lokalu, w którym będzie prowadzony klub dziecięcy, nie sporządzono opisu realizacji zadania, nie rozpisano w kalkulacji kosztów zadania; oferent był kilkakrotnie wzywany do uzupełnienia złożonej oferty jednak dokumenty nie zostały dostarczone.

[2] znak sprawy: WPS.VIII.946.1.271.2020 – oferta złożona w terminie na utworzenie 60 miejsc w żłobku i zapewnienie ich funkcjonowania w okresie 7 miesięcy; oferta nie zawierała wszystkich wymaganych dokumentów - stwierdzono brak opisu realizacji zadania, kalkulacji kosztów, tytułu prawnego do lokalu, wymaganych oświadczeń, dodatkowo formularz oferty zawierał błędy i nie został prawidłowo wypełniony; oferent kilkakrotnie był wzywany do korekty formularza ofertowego i uzupełnienia złożonej oferty o brakujące dokumenty, jednak dokumenty te nie zostały dostarczone, a beneficjent poinformował, że w związku z otrzymaniem dofinansowania z innego projektu odstępuje od złożonej oferty.

⁴⁶ W terminach przekazania do Ministerstwa list ofert zakwalifikowanych do postępowania konkursowego Urząd przekazał wykazy ofert pozostawionych bez rozpatrzenia lub odrzuconych, z informacją o przyczynie

że Wojewoda prawidłowo odrzucił oferty, które nie zostały skorygowane, uzupełnione lub w stosunku do których nie zostały złożone wyjaśnienia w terminie i w sposób przez siebie określony.

(akta kontroli str. 286-287)

3. Umowy o dofinansowanie

W ramach edycji objętych kontrolą zawartych zostało łącznie 196 umów, z tego 89 w edycji 2020⁴⁷ i 107 w edycji 2021⁴⁸ oraz 158 aneksów do tych umów⁴⁹. Przyczynami sporządzenia aneksów były m.in.: zgłaszane przez beneficjentów zmiany terminu uruchomienia placówki lub nowych miejsc, zmiany w zakresie rzeczowym i finansowym realizowanego zadania, przesunięcia kwot w poszczególnych pozycjach kalkulacji kosztów powyżej 10%, zwiększenia wysokości środków własnych, a w 2021 r. również z ogłoszonej 26 kwietnia 2021 r. zmiany Programu „Maluch+” 2021⁵⁰.

W obu edycjach łącznie cztery umowy zostały rozwiązane⁵¹, z tego trzy na wniosek beneficjenta⁵² i jedna z uwagi na rezygnację beneficjenta z utworzenia nowych miejsc opieki.

(akta kontroli str. 143, 190-206, 249-264, 288-306, 564-567, 663)

Badanie w zakresie zawierania umów przeprowadzono na próbie ofert wskazanych w pkt 2. Ustalono, że po rozstrzygnięciu konkursu przez Ministra beneficjenci zakwalifikowani do przyznania dofinansowania z Programu złożyli oświadczenia o przyjęciu dotacji lub środków z Funduszu Pracy. Oświadczenia zostały złożone na właściwym formularzu, według wzoru stanowiącego załącznik do programu, odpowiednio dla danego modułu i w terminie 7 dni roboczych od ogłoszenia wyników.

Dyrektor WPS wskazał, że w obu edycjach Programu wystąpiło łącznie siedem przypadków niezłożenia oświadczenia (cztery w 2020 r. i trzy w 2021 r.)⁵³ oraz 13 złożenia oświadczenia po terminie (dwa w 2020 r. i 11 w 2021 r.). Zgodnie z zapisami Programu⁵⁴ beneficjent mógł zostać wykluczony przez Wojewodę z listy podmiotów zakwalifikowanych do uzyskania dofinansowania w danym roku, gdy nie złożył w terminie oświadczenia o przyjęciu dotacji. Dyrektor WPS wyjaśnił, że Wojewoda obligatoryjnie nie wykluczał z listy podmiotów rekomendowanych do dofinansowania podmiotów, które złożyły oświadczenia po terminie, jeśli wpłynęły one do Urzędu przez terminem aktualizacji zapotrzebowania na środki finansowe przeznaczone na realizację Programu⁵⁵.

(akta kontroli str. 190-206, 249-264, 587)

pozostawienia ofert bez rozpatrzenia lub przyczynie odrzucenia. Na listach przekazanych w pierwszych terminach ujęto łącznie pięć podmiotów (dwa w edycji 2020 i trzy w edycji 2021). Wobec braku akceptacji przez Ministra tych wykazów (co opisano we wcześniejszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego) Wojewoda po ponownej weryfikacji ostatecznie nie zakwalifikował do dofinansowania łącznie trzech ofert (jednej w edycji 2020 i dwóch w edycji 2021).

⁴⁷ W ramach poszczególnych modułów (1-4) odpowiednio: 10, 17, 19 i 43.

⁴⁸ W ramach poszczególnych modułów (1-4) odpowiednio: dziewięć, 24, 23, i 51.

⁴⁹ 83 w edycji 2020 i 75 w edycji 2021.

⁵⁰ Pismo DSR-V.72.1.53.2021.AB z 26 kwietnia 2021 r.

⁵¹ Jedna w edycji 2020 i trzy w edycji 2021.

⁵² W związku z: [1] brakiem możliwości rozliczenia się podmiotu z przyznanego dofinansowania, podyktowanego trudną sytuacją związaną ze stanem pandemii COVID-19, [2] brakiem możliwości pozyskania wykonawcy robót budowlanych, [3] nieprzygotowaniem dokumentacji projektowej uwzględniającej zmiany wynikające z decyzji o warunkach zabudowy.

⁵³ Przypadki te dotyczą rezygnacji z udziału w Programie opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁴ Pkt 6.1.8. Programu 2020 i pkt 6.1.10. Programu 2021.

⁵⁵ W jednym przypadku oświadczenie o przyjęciu dotacji złożone zostało po terminie przekazania zapotrzebowania na środki finansowe z Programu 2021 i podmiot został wykluczony przez Wojewodę z listy podmiotów zakwalifikowanych do dofinansowania.

Wraz z oświadczeniem o przyjęciu dotacji Wojewoda wymagał także złożenia: oświadczenia o kwalifikowalności podatku VAT (wg wzoru będącego załącznikiem do Programu „Maluch+”), oświadczenia podmiotu o zapewnieniu kompletności, poprawności i aktualnych danych zawartych w Rejestrze Żłobków i Klubów Dziecięcych oraz Wykazie Dziennych Opiekunów (załącznik na stronie KPUW), a w przypadku zmiany kwoty dofinansowania zaktualizowanej kalkulacji kosztów z podziałem na dofinansowanie i środki własne. We wszystkich badanych przypadkach dokumenty te zostały złożone.

(akta kontroli str. 190-206, 249-264)

W przypadku uczelni i podmiotu z nią współpracującego Wojewoda nie wymagał złożenia wraz z oświadczeniem o przyjęciu dotacji regulaminu od instytucji opieki nad małymi dziećmi. Szczegółowe informacje zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 249-256)

Przed zawarciem umowy o dofinansowanie Wojewoda weryfikował oświadczenia beneficjentów o kompletności, poprawności i aktualności danych zawartych w rejestrze żłobków oraz klubów dziecięcych lub w wykazie dziennych opiekunów i nie stwierdził braków w tym zakresie.

(akta kontroli str. 190-206, 249-264, 587-588)

Ustalono ponadto, że Wojewoda terminowo przesłał do MRiPS podział środków z dotacji na poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej oraz informacje o wysokości wnioskowanych środków Funduszu Pracy⁵⁶ i zgodnie z wytycznymi zawartymi w Programach⁵⁷ ogłosił wzory umów o dofinansowanie na stronie internetowej Urzędu⁵⁸.

(akta kontroli str. 27, 68-79, 88-94, 106-108, 120-126)

Wzory umów zawierały m.in. elementy wskazane w art. 62 ust. 6 ustawy o opiece, a także sposób weryfikowania dochowania przez beneficjenta okresu trwałości oraz procedury zwrotu wniesionego przez beneficjenta zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli str. 24)

We wszystkich analizowanych przypadkach Wojewoda zawarł umowy o dofinansowanie z beneficjentami Programu w terminie 3 miesięcy po uzyskaniu środków na realizację Programu⁵⁹.

(akta kontroli str. 66-67, 80-83, 95, 109-113, 127-129, 249-264)

W odniesieniu do pozostałych umów zawartych w obu edycjach Programu w dwóch przypadkach (Program 2020) termin ten nie został dochowany⁶⁰. Dyrektor WPS wyjaśnił, że w jednym przypadku wynikało to z trwającego postępowania w sprawie określenia zaległości z tytułu niedochowania trwałości miejsc utworzonych w ramach Programu „Maluch+” 2018 (27 października 2020 r. Wojewoda wydał decyzję w sprawie rozłożenia na raty ustalonej kwoty zaległości). W drugim przypadku umowa

⁵⁶ W edycji 2020 – 28 stycznia 2020 r. (moduł 1 i 3) oraz 2 marca 2020 r. (moduł 2 i 4); w edycji 2021 2 lutego 2021 r.

⁵⁷ Pkt 6.2.10. Programu 2020, pkt 6.2.12. Programu 2020 (moduł 4) i 6.2.16 Programu 2021.

⁵⁸ <https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/maluch-2020---wyniki>

<https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/wyniki-konkursu-maluch-2020---modul-2-i-modul-4>

<https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/maluch-2021--wyniki-modul-1a-i-1b> (dostęp 18 kwietnia 2023 r.);

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

⁶⁰ Umowa nr 15/2020/M4 z 3 listopada 2020 r. i nr 14/2020/M4 z 23 grudnia 2020 r.

została podpisana dopiero po rozliczeniu sprawozdania z dochowania trwałości miejsc opieki utworzonych w ramach Programu „Maluch+” 2018 i dokonaniu przez podmiot zwrotu środków z Funduszu Pracy z tytułu niedochowania ich trwałości. Dyrektor WPS wyjaśnił ponadto, że w edycji 2020 na podstawie pisma Ministerstwa⁶¹ przekazano informacje o stanie realizacji Programu „Maluch+” 2020, w tym o liczbie umów jakie pozostały do zawarcia wg stanu na 20 października 2020 r. oraz o przewidywanej dacie zakończenia podpisywania umów. Minister nie wniósł uwag do przedmiotowego raportu.

(akta kontroli str. 288-306, 588, 593-598)

W edycji 2021 w dwóch przypadkach Wojewoda zasadnie odstąpił od podpisania umowy w sprawie przekazania dofinansowania po wezwaniu beneficjentów do przedłożenia kompletu spójnych i poprawnych dokumentów niezbędnych do jej zawarcia, z określeniem ostatecznego terminu na jej podpisanie i po jego bezskutecznym upływie⁶². Beneficjenci nie uzupełnili dokumentacji, co uniemożliwiło podpisanie umów.

(akta kontroli str. 141-142, 588)

W 2021 r. Wojewoda w pierwszej kolejności zawierał umowy z beneficjentami, którzy uzyskali dofinansowanie na utworzenie nowych miejsc opieki w ramach modułu 1a i 1b. Źródłem finansowania tych umów była rezerwa celowa, a decyzja Wojewody w sprawie zwiększenia planu z przeznaczeniem na realizację zadań w ramach tego modułu została wydana 5 lutego 2021 r.⁶³. Umowy na utworzenie nowych miejsc opieki w ramach modułu 3 zawierane były terminach zbliżonych do pozostałych umów w modułach 2 i 4. W 2021 r. moduł 3 Programu finansowany był ze środków Funduszu Pracy, których wpływ na rachunek bankowy Urzędu miał miejsce 2 lipca 2021 r., a moduły 2 i 4 z rezerwy celowej. Decyzja Wojewody w sprawie zwiększenia planu z przeznaczeniem na realizację zadań w ramach tych modułów została wydana 30 czerwca 2021 r.⁶⁴.

(akta kontroli str. 95, 109-113, 127-129, 296-306, 588-589)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki wykluczenia beneficjentów z listy podmiotów zakwalifikowanych do dofinansowania w danym roku kalendarzowym, jeden w edycji 2020 i dwa w edycji 2021. Wszystkie były zasadne i zgodne z postanowieniami Programu. W dwóch przypadkach w stosunku do beneficjentów zostały wydane ostateczne decyzje w sprawie zwrotu środków dofinansowania otrzymanych przez niego w poprzednich edycjach Programu⁶⁵, w jednym przypadku beneficjent nie złożył oświadczenia o przyjęciu dofinansowania w terminie określonym w Programie⁶⁶. We wskazanych przypadkach Wojewoda niezwłocznie przekazywał Ministrowi zaktualizowaną listę podmiotów zakwalifikowanych do dofinansowania.

(akta kontroli str. 140-142, 589)

Z udziału w Programie w poszczególnych jego edycjach zrezygnowało łącznie 25 beneficjentów, z tego 10 w edycji 2020 i 15 w edycji 2021. Wojewoda nie określił w 2021 r. wzoru oświadczenia o rezygnacji, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁶¹ Znak: DSR.V.72.1.73.2020.MK/DM (2) z 20 października 2020 r.

⁶² Pkt 6.1.6. i 6.1.8. Programu „Maluch+” 2021.

⁶³ WFB.I.3120.3.2.2021.

⁶⁴ WFB.I.3120.3.40.2021.

⁶⁵ Pkt 6.1.8. Programu 2020 i 6.1.10.2. Programu 2021.

⁶⁶ Pkt. 6.1.10.1. Programu 2021.

W składanych w Urzędzie pisemnych informacjach o tym fakcie najczęściej wskazywaną przyczyną rezygnacji z udziału w edycji 2020 r. były ograniczenia wprowadzone w związku ze stanem epidemii COVID-19 (pięć przypadków), a w edycji 2021 za niska kwota przyznanego dofinansowania (siedem przypadków). Pozostałymi przyczynami odstąpienia od udziału w Programach były: niewystarczające środki na wkład własny, skomplikowany sposób rozliczania, planowane zamknięcie placówki, brak zapewnienia nowego lokalu po wypowiedzeniu umowy najmu, mała liczba dzieci uczęszczających do placówki, złożenie oferty w ramach innego modułu. W trzech przypadkach beneficjenci nie podali przyczyny rezygnacji. Informacje o kwotach „uwolnionych” środków (wraz w wykazem oszczędności i niewykorzystanych środkach oraz informacją o zmianach w kwotach przyznanym na realizację Programów) Wojewoda przekazywał Ministrowi w terminach określonych w Programach lub wskazanych przez Ministra.

(akta kontroli str. 140, 171-189, 307-347)

W przypadku beneficjentów modułu 3 i 4 (skierowanych do podmiotów innych niż jednostki samorządowe) Wojewoda wymagał obligatoryjnie, wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy jako zabezpieczenia roszczenia budżetu państwa i Funduszu Pracy z tytułu niewykonania (niepełnego wykonania) zadania. Forma wniesionego zabezpieczenia (weksel in blanco wraz z deklaracją wekslową) była zgodna z formami wymienionymi w Programie.

(akta kontroli str. 190-206, 231-240, 249-264, 277-283)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki uruchomienia zabezpieczenia wniesionego przez beneficjentów Programu. Wszystkie dotyczyły wcześniejszych edycji Programu „Maluch+”⁶⁷ i wynikały z: niedochowania trwałości miejsc opieki nad dziećmi, wykorzystania środków Funduszu Pracy na utworzenie nowych miejsc opieki niezgodnie z przeznaczeniem oraz ustalenia w toku przeprowadzonej kontroli braku obniżenia opłat rodzicom.

(akta kontroli str. 590, 599-609)

4. Realizacja zawartych umów w ramach Programu i ich rozliczenie

Badania w zakresie realizacji zawartych umów przeprowadzono na próbie ofert wskazanych w punkcie 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ustalono, że w jednym przypadku zadanie nie zostało zrealizowane zgodnie z umową w sprawie udzielenia dofinansowania na jego realizację⁶⁸, która zakładała utworzenie 30 nowych miejsc opieki nad dziećmi. Zgodnie z wpisem do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez burmistrza właściwego ze względu na miejsce prowadzenia żłobka, w utworzonej w ramach Programu „Maluch+” 2020 instytucji powstało 28 miejsc, tj. o dwa miejsca mniej niż wynikało to z umowy. W tej sytuacji w związku z brakiem zwrotu w trybie § 10 wskazanej umowy niewykorzystanych środków z Funduszu Pracy w wysokości 20,0 tys. zł (10,0 tys. zł na jedno nowoutworzone miejsce) Wojewoda wszczął postępowanie celem określenia zaległości do zwrotu i stosowną decyzją⁶⁹ określił środki Funduszu Pracy pobrane w części w nadmiernej wysokości jako niewykorzystane w kwocie 20,0 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych od daty powzięcia przez organ administracji informacji o zmniejszeniu liczby nowoutworzonych miejsc⁷⁰.

⁶⁷ Jeden przypadek dotyczył edycji 2017, a dwa przypadki edycji 2018.

⁶⁸ Dotyczy umowy nr 13/2020/M3 z 18 maja 2020 r.

⁶⁹ Nr 6/2020 z 30 września 2022 r.

⁷⁰ Decyzją nr 3/2023 z 9 marca 2023 r. Wojewoda orzekł o rozłożeniu na 24 raty kwoty środków Funduszu Pracy w wysokości 20,0 tys. zł wraz z odsetkami. 8 maja 2023 r. beneficjent dokonał zwrotu dwóch rat za miesiące marzec i kwiecień.

W pozostałych badanych przypadkach w poszczególnych sprawozdaniach z wykonania dotowanych zadań podano zgodny z ofertami zakres realizacji rezultatów.

(akta kontroli str. 190-243, 249-264)

W przypadku inwestycji budowlanych beneficjenci przedkładali rozliczenie inwestycji, a gdy zawierało ono nieprawidłowości, Wojewoda wzywał beneficjenta do ich usunięcia i wyznaczał termin przekazania poprawionego rozliczenia. We wszystkich badanych przypadkach obejmujących inwestycje budowlane rozliczenia te wymagały skorygowania.

Sprawozdania z realizacji zadania (składane przez podmioty niegminne) i rozliczenie otrzymanej dotacji / środków z Funduszu Pracy (składane przez jednostki samorządu terytorialnego) beneficjenci przekazali w terminie wskazanym w umowie. W jednym przypadku Wojewoda wezwał jednostkę do jego złożenia⁷¹. W sytuacji, gdy sprawozdanie/rozliczenie zawierało nieprawidłowości, Wojewoda wzywał beneficjenta do ich usunięcia, złożenia dodatkowych dokumentów lub wyjaśnień w zakresie i terminie przez siebie wyznaczonym. W badanej próbie tylko w dwóch przypadkach sprawozdanie nie wymagało korekty.

Na podstawie przedłożonych dokumentów Wojewoda zatwierdzał rozliczenie dotacji lub wstępnie zatwierdzał sprawozdanie z realizacji zadania⁷².

Przy rozliczaniu dofinansowania miejsc opieki w 2021 r. (moduł 4) Wojewoda sprawdzał, czy udział dofinansowania w ogólnej miesięcznej opłacie rodzica za pobyt dziecka w instytucji (tj. bez zniżek oraz bez kwoty dofinansowania przez gminę lub innej mającej wpływ na obniżenie opłaty), nie przekroczył 80% ww. opłaty, wskazanej w regulaminie instytucji bądź innych dokumentach wskazujących wysokość opłat za pobyt w danej instytucji⁷³.

Zwrot niewykorzystanych środków następował w terminie 15 dni od zakończenia realizacji umowy. W jednym przypadku Wojewoda wezwał beneficjenta do zwrotu środków wraz z odsetkami⁷⁴.

(akta kontroli str. 190-206, 249-264)

W przypadku środków z dotacji nie dochowano 30-dniowego terminu zatwierdzenia rozliczenia udzielonych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym wskazanego w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁵. Dyrektor WSP wyjaśnił, że zatwierdzenie rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym nie zostało dokonane w ww. terminie z uwagi na nieprawidłowości w przedstawionych przez podmioty niegminne sprawozdaniach z realizacji zadania lub rozliczeniach dotacji przedkładanych przez gminy oraz w dokumentacji załączanej do przedmiotowych rozliczeń. Dodał, że z uwagi na nierzetelne dane, brak odpowiedzi na wezwania organu administracji oraz braki w dokumentacji potwierdzającej sposób wydatkowania środków z budżetu państwa, Wojewoda nie był w stanie dochować terminu wskazanego w ufp.

(akta kontroli str. 190-206, 249-264, 662)

⁷¹ WPS.VIII.946.1.231.2020 / WPS.VIII.946.1.75.2021.

⁷² W umowach zawieranych z podmiotami niegminnymi wskazano: *rozliczenie dotacji/środków Funduszu Pracy, (...) zostanie dokonane na podstawie złożonego do Wydziału Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy sprawozdania z realizacji zadania do dnia (...) według wzoru stanowiącego załącznik (...) do niniejszej Umowy oraz po przeprowadzeniu czynności kontrolnych.* Wojewoda przyjął, że w ramach Programu „Maluch+” (obu edycji) rozliczenie zadania będzie miało charakter dwuetapowy: na podstawie sprawozdania z realizacji zadania, które następnie zostanie zweryfikowane w toku czynności kontrolnych.

⁷³ Pkt 6.2.9. Programu 2021.

⁷⁴ WPS.VIII.946.1.207.2019 / WPS.VIII.946.1.48.2020

⁷⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, dalej: „ufp”.

Po rozliczeniu sprawozdań z realizacji obu edycji Programu Wojewoda, w terminie wskazanym przez Ministra⁷⁶, przekazał do MRiPS sprawozdania wojewódzkie według wzoru stanowiącego załącznik do Programu.

(akta kontroli str. 411-444, 558-563)

Wojewoda monitorował ciągłość realizacji zadań finansowanych z Programu, w tym czy beneficjenci Programu w ramach modułu 1 i 3 dochowali trwałości realizacji zadania. Zgodnie z zapisami zawartych umów beneficjenci Programu zobowiązani byli do przedkładania Wojewodzie sprawozdań z dochowania trwałości miejsc utworzonych w ramach programu za każdy rok funkcjonowania, przez okres trwałości właściwy dla danej edycji Programu. Dyrektor WPS wskazał, że w latach 2020-2022 stwierdzono 12 przypadków (wszystkie dotyczyły podmiotów niepublicznych) niedochowania trwałości miejsc opieki nad dziećmi utworzonych z dofinansowania z Programu. W siedmiu przypadkach beneficjenci dokonali zwrotu środków z dofinansowania, w jednym przypadku została wydana decyzja w sprawie określenia zaległości z tytułu niedochowania trwałości miejsc, w czterech przypadkach postępowanie w sprawie określenia zaległości jest w toku. We wszystkich sytuacjach działania Wojewody w zakresie dochodzenia zwrotu środków były zgodne z postanowieniami Programu.

(akta kontroli str. 662-696)

5. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań finansowanych z Programu

W okresie objętym kontrolą Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją Programu w województwie. Planował i przeprowadzał kontrole w zakresie realizacji zadań w ramach Programu „Maluch+”, w tym kontrole zamieszczania przez beneficjentów informacji o korzystaniu z dofinansowania z Programu „Maluch+” danej edycji w postaci tabliczek/naklejek przez okres otrzymywania dofinansowania i monitorował ciągłości realizacji zadań finansowanych z Programu, w tym czy beneficjenci Programu w ramach modułu 1 i 3 dochowali trwałości realizacji zadania⁷⁷. We wskazanym okresie przeprowadził łącznie 22 kontrole, w tym sześć kontroli planowych (trzy w 2020 r. i trzy w 2022 r.), 16 kontroli w trybie uproszczonym (pięć w 2020 r., dziewięć w 2021 r. i dwie w 2022 r.), o której mowa w art. 51 i art. 52 ustawy z dnia 15 lipca 2011 o kontroli w administracji rządowej⁷⁸. Wszystkie kontrole dotyczyły prawidłowości realizacji zadań w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” wcześniejszych edycji⁷⁹.

(akta kontroli str. 610-626)

Badaniem objęto pięć kontroli zrealizowanych przez Urząd w latach 2020-2022, przeprowadzonych w trybie uproszczonym⁸⁰. Ustalono m.in., że:

- a) stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:
- wykorzystania części dotacji niezgodnie z przeznaczeniem na utworzenie nowych miejsc opieki;
 - pomniejszania opłat rodziców w kwocie niższej niż otrzymana dotacja;

⁷⁶ Zgodnie z pismem MRiPS znak DSR-V.72.4.18.2021.WCh z 10 maja 2021 r. sprawozdanie z realizacji Programu 2020 należało przekazać do 20 maja 2021 r.; zgodnie z pismem MRiPS znak DSR-V.72.1.47.2021.KK(2) z 25 lutego 2022 r. sprawozdanie z realizacji Programu 2021 należało przekazać do 10.06.2022 r.

⁷⁷ Monitorowanie ciągłości realizacji zadań opisano w pkt 4 wystąpienia.

⁷⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁷⁹ Edycja 2015 jedna planowa i trzy w trybie uproszczonym, 2016 – sześć w trybie uproszczonym, 2017 – pięć planowych i jedna w trybie uproszczonym, 2018 – pięć w trybie uproszczonym, 2019 – jedna w trybie uproszczonym.

⁸⁰ Znak sprawy: WPS.VIII.431.25.2021, WPS.VIII.431.20.2021, WPS.VIII.431.16.2021, WPS.VIII.431.7.2022, WPS.VIII.431.14.2022.

- braku kompletnego oraz faktycznego udokumentowania obniżenia opłat czesnego rodzicom, których dzieci były objęte Programem;
 - niezgłoszenia zmian w zakresie rzeczowym realizowanego zadania;
 - wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem na utworzenie nowych miejsc opieki nad dziećmi w zakresie niedochowania okresu trwałości miejsc opieki;
 - braku rzetelnie prowadzonych list obecności dzieci uczęszczających do miejsc opieki;
 - braku zapisów księgowych wszystkich dokumentów ujętych do rozliczenia środków z otrzymanego dofinansowania w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych oraz pozwalającej na rozliczenie kosztu ogółem zadania i przekazanej dotacji;
- b) zalecenia sformułowane przez Wojewodę w związku z prowadzonymi kontrolami dotyczyły:
- dokonania zwrotu określonej kwoty wraz z odsetkami jako dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (m.in. w związku z brakiem utworzenia/wpisu do rejestru żłobków w wyznaczonym terminie nowych miejsc opieki, w wyniku rozliczenia zadania pod względem kwalifikowalności wydatków lub braku udokumentowania przekazanej dotacji na utworzenie nowych miejsc opieki, w związku z niedochowaniem okresu trwałości miejsc opieki)⁸¹;
 - dokonania zwrotu określonej kwoty wraz z odsetkami jako dotacji wykorzystanej w nadmiernej wysokości (w związku z brakiem udokumentowania faktycznego obniżenia opłat nowo utworzonych miejsc opieki)⁸².
- c) we wszystkich kontrolowanych przypadkach powyższe zalecenia zostały zrealizowane;
- d) zalecano ponadto, w przypadku realizacji zadań w ramach kolejnych edycji Programu "Maluch+":
- opisywanie dokumentów księgowych zgodnie z zapisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸³, objaśnieniami do sprawozdania, umową o dofinansowanie oraz Programem "Maluch+";
 - prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej środków finansowych przekazanych na realizację zadania oraz wydatków dokonywanych z tych środków, w sposób umożliwiający identyfikację operacji księgowych dla poszczególnych źródeł finansowania oraz pozwalający na rozliczenie kosztu ogółem zadania i przekazanych środków na realizację zadania,
 - sporządzanie sprawozdania z realizacji zadania w sposób rzetelny, zgodny ze stanem faktycznym na podstawie prawidłowo opisanych dokumentów księgowych;
 - uwzględnianie w rozliczeniu wyłącznie wydatków kwalifikowalnych związanych z prowadzeniem instytucji opieki;
 - obniżanie opłaty rodzicom w wysokości równej jaka została przekazana z budżetu państwa;
 - dokumentowanie faktycznego obniżenia opłaty rodzicom w sposób wskazany w umowie oraz Programie;

⁸¹ W kontrolach objętych badaniem kwoty te wyniosły łącznie 21,8 tys. zł (w poszczególnych dokumentach pokontrolnych wyniosły od 375,05 zł do 9,8 tys. zł).

⁸² W kontrolach objętych badaniem kwoty te wyniosły łącznie 10,9 tys. zł (1,1 tys. zł i 9,8 tys. zł).

⁸³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

- przestrzeganie zapisów umowy podpisanej z Wojewodą, w szczególności informowanie o dokonywaniu zmian w zakresie rzeczowym i finansowym realizowanego zadania;
- rzetelne oraz terminowe sporządzanie sprawozdań z dochowania minimalnego okresu trwałości miejsc opieki nad dziećmi;
- przechowywanie i udostępnianie dokumentów potwierdzających sposób wykonania dofinansowanego zadania na żądanie Urzędu przyjmującego sprawozdanie z realizacji zadania lub przeprowadzanych czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 627-629)

W latach 2020-2022 do Urzędu wpłynęły dwie skargi dotyczące realizacji Programu „Maluch+”, jedna w 2021 r. i jedna w 2022 r.⁸⁴ Obie dotyczyły tego samego beneficjenta. Skarżący wskazywali na złamanie prawa budowlanego oraz własności nieruchomości i wnosili o kontrolę wydatkowania przekazanego dofinansowania. Obie sprawy, w części dotyczącej możliwości złamania przepisów prawa budowlanego zostały przekazane zgodnie z właściwością do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Bydgoskiego, o czym poinformowano wnoszących skargę w udzielonej odpowiedzi. W pismach wskazano ponadto, że kwestie własności nieruchomości oraz służebności działek nie należą do kompetencji KPUW i nie mają wpływu na wykorzystanie przekazanych środków z dofinansowania, dlatego nie mogą być przedmiotem czynności kontrolnych realizowanych przez Urząd.

(akta kontroli str.630-648)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie był przeprowadzany audyt realizacji Programu.

(akta kontroli str. 662)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2021 r. Wojewoda w przypadku dwóch beneficjentów (uczelnia i podmiotu współpracującego z uczelnią) nie wymagał złożenia regulaminu instytucji opieki nad małymi dziećmi. Zgodnie z pkt 6.1.2. Programu 2021 wskazani beneficjenci składając ofertę zobowiązani byli do dostarczenia do Urzędu takiego regulaminu w terminie 7 dni roboczych od dnia ogłoszenia wyników konkursu przez Ministra. Mimo, że we wskazanym terminie beneficjenci nie złożyli wymaganego dokumentu, Wojewoda nie wezwał ich do jego uzupełnienia i podpisał umowy w sprawie udzielenia dofinansowania na realizację zadań w ramach Programu 2021 z przeznaczeniem na zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi - 12 lipca 2021 r. z uczelnią⁸⁵, a 19 lipca 2021 r. z podmiotem współpracującym z uczelnią⁸⁶.

(akta kontroli str. 249-256, 267-273, 277-283)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że Wojewoda nie wezwał beneficjentów do przedłożenia regulaminu instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, o którym mowa w pkt 6.1.2. Programu „Maluch+” 2021, „realizując zadanie w formie zdalnej w związku

⁸⁴ Znak sprawy: WPS.VIII.946.1.166.2021.

⁸⁵ Nr 40/2021/M4.

⁸⁶ Nr 56/2021/M4.

z zagrożeniem epidemiologicznym wywołanym chorobą zakaźną Covid-19, przez przeoczenie”.

(akta kontroli str. 586)

NIK zauważa, że złożenie tego dokumentu, zgodnie z pkt 6.1.2. Programu 2021, było warunkiem otrzymania dofinansowania – zawarcia umowy i przekazania środków.

2. Wojewoda nie określił w 2021 r. wzoru oświadczenia o rezygnacji, wymaganego w pkt 6.1.12. Programu „Maluch+” 2021, uwzględniającego następujące przyczyny rezygnacji (w zależności od modułu), m.in.: konieczność zapewnienia trwałości utworzonych miejsc opieki, konieczność wniesienia zabezpieczenia roszczenia budżetu państwa z tytułu niewykonania (niepełnego wykonania) zadania, za niska kwota przyznanego dofinansowania, niewystarczające środki na wkład własny.

(akta kontroli str. 140, 307-347)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że pomimo braku ustalenia takiego wzoru, Wojewoda posiadał wiedzę o przyczynach rezygnacji przez beneficjentów z udziału w Programie.

(akta kontroli str. 140)

NIK wskazuje, że obowiązek określenia przez Wojewodę wzoru rezygnacji z udziału w Programie wynikał wprost z zapisów Programu 2021.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W przypadku realizacji zadań w ramach kolejnych edycji Programu: określanie wzorów dokumentów wskazanych w Programie i zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie po dostarczeniu przez nich wszystkich wymaganych dokumentów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 11 września 2023 r.

Kontroler
(-) Jolanta Szydłowska-Hęsiak
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p. o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki