



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.02.2021

Pani

Jolanta Krysowata-Zielnica

Wójt Gminy Wińsko

Urząd Gminy Wińsko

Plac Wolności 2

56 -160 Wińsko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Wińsko, Plac Wolności 2, 56-160 Wińsko (dalej: Urząd lub UG).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Krysowata-Zielnica, Wójt Gminy Wińsko od 1 grudnia 2014 r. (dalej: Wójt Gminy lub Wójt).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Polityka senioralna realizowana przez gminę. 2. Wykonywanie dotowanych zadań, uzyskanie zakładanych efektów oraz przestrzeganie zasad wykorzystania środków, określonych w Programie „Senior+” i w umowach.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² (dalej: ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/13/2021 z dnia 2 lutego 2021 r. 2. Andrzej Zygmunt, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/19/2021 z dnia 10 lutego 2021 r. 3. Paulina Żywicka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/47/2021 z dnia 15 marca 2021 r. (akta kontroli: tom I str. 1-6, tom II str. 1-2)

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Wińsko (dalej: Gmina), w okresie objętym kontrolą realizowała politykę senioralną z uwzględnieniem Programu „Senior+”⁴ (dalej: Program), który był efektywnym narzędziem zwiększania aktywnego uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym Gminy, w ramach realizowanej polityki senioralnej. Niemniej dwie placówki, w których realizowano Program zostały uruchomione z pominięciem wymogów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵. Wójt nie przedłożyła bowiem Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie utworzenia i funkcjonowania tych placówek na terenie Gminy. Podstawą ich uruchomienia było zarządzenie Wójta, a kierowanie nimi oparte na nieformalnych uzgodnieniach. Dopiero w styczniu 2020 r. projekt uchwały został przedłożony Radzie Gminy, a stosowną uchwałą podjęto dnia 27 stycznia 2020 r.

Zadania, dotowane w ramach Programu, zostały zrealizowane i uzyskano zakładane efekty zapewnienia dziennej opieki seniorom, zgodnie z warunkami określonymi w umowach. Niemniej w toku postępowania o zamówienie publiczne w trybie z wolnej ręki pn. „Adaptacja budynku przy ul. Piłsudskiego na Dzienny Dom Senior+”, prowadzonego uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, w toku którego nie zostały złożone żadne oferty, Urząd, jako Zamawiający, w sposób istotny zmienił pierwotne warunki zamówienia, co było niezgodne z art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ (dalej: ustawa p.z.p.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Polityka senioralna realizowana przez gminę

Opis stanu faktycznego

1.1. Rozpoznanie sytuacji osób starszych na terenie gminy

W okresie objętym kontrolą Gmina nie dokonywała diagnozy sytuacji osób starszych na swoim terenie, w tym rozpoznawania i analizowania lokalnych potrzeb w zakresie zapewnienia wsparcia osobom starszym⁸.

Jak wyjaśniła Wójt: „Gmina nie dokonała diagnozy sytuacji osób starszych w formie odrębnego dokumentu, gdyż takowy nie był wymagany w obowiązującym stanie prawnym (...). Diagnozę sytuacji osób starszych dokonano podczas połączonych prac nad aktualizacją Strategii Rozwoju Lokalnego Gminy oraz Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych (dalej: *Strategie*), kierując się przekonaniem, że w warunkach niewielkiej wspólnoty lokalnej, jaką tworzą mieszkańcy Wińska, jest to optymalny sposób wykorzystania istniejącego potencjału aktywności społecznej (...). Aktualizację sporządził zespół ekspertów z udziałem

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

⁴ Uchwała Nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 (M.P. z 2018 r. poz. 228).

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Akt ten został uchylony 1 stycznia 2021 r.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Zgodnie z art. 15 pkt 4-6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.) pomoc społeczna polega na: analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej (ważne jest rozpoznanie wieloaspektowe, tj. problemowe, terenowe i osobowe); realizacji zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych; rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb (pomoc społeczna nie powinna ograniczać się tylko do form zaproponowanych przez ustawodawcę, lecz zgodnie z zasadą innowacyjności i kreatywności poszukiwać nowych form wsparcia).

władz Gminy i jej mieszkańców, w tym Rady Seniorów w 2015 roku”.

(akta kontroli: tom I str. 22-34)

Z przeprowadzonych badań⁹, w ramach aktualizacji *Strategii*, wynikała potrzeba utworzenia w Gminie ośrodka dla osób starszych.

(akta kontroli: tom I str. 22-34, 35-64)

Urząd nie monitorował sytuacji osób starszych na terenie Gminy w zakresie sytuacji demograficznej, dochodowej, warunków mieszkaniowych, aktywności zawodowej, sytuacji rodzinnej i struktury gospodarstw domowych, sytuacji osób niepełnosprawnych, aktywności społecznej i obywatelskiej, aktywności edukacyjnej i kulturalnej, aktywności sportowej i rekreacyjnej, stanu zdrowia, dostępności i poziomu usług socjalnych, równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek oraz realizacji polityki senioralnej. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS) nie zwracało się bezpośrednio do Gminy o udostępnienie informacji o sytuacji osób starszych¹⁰.

Jak wyjaśniła Wójt: „Sytuację osób starszych na terenie Gminy Wińsko na bieżąco monitorują pracownicy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku”.

(akta kontroli tom I str. 22-34)

Zgodnie z Informacją¹¹ Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku (dalej: *Informacja*), w okresie objętym kontrolą prowadzono na bieżąco monitorowanie sytuacji osób starszych na terenie Gminy, poprzez prowadzoną przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wińsku (dalej: GOPS) pracę socjalną, w tym przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w miejscu zamieszkania seniorów¹².

(akta kontroli: tom I str. 104-105)

1.2. Rodzaje usług społecznych kierowanych do osób starszych

W latach 2018-2020 Gmina świadczyła usługi społeczne kierowane do osób starszych, które obejmowały realizację form pomocy, wynikających z art. 50-54 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³ (dalej: *ustawa*), w zakresie:

- usług opiekuńczych (bez usług specjalistycznych), świadczonych osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona (na podstawie art. 50 ust. 1 *ustawy*);
- usług opiekuńczych i posiłku, świadczonych w ośrodku wsparcia (Dzienny Dom Senior+) osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych (na podstawie art. 51 ust. 1 *ustawy*);

⁹ Poddano ewaluacji obowiązujące w Gminie *Strategie*: przeprowadzając m.in. wywiady i badania ankietowe, celem poznania opinii mieszkańców na temat warunków życia w Gminie.

¹⁰ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705), organy administracji publicznej prowadzą monitorowanie sytuacji osób starszych. Natomiast art. 6 ust. 5 ww. ustawy nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współpracy z MRiPS w zakresie dotyczącym przygotowania informacji przez Radę Ministrów o sytuacji osób starszych, w tym nieodpłatnego udostępnienia informacji, dokumentów i danych, którymi dysponują. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2016 r. w sprawie trybu przygotowania informacji o sytuacji osób starszych (Dz. U. poz. 1530), minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, najpóźniej do dnia 15 sierpnia danego roku kalendarzowego, występuje do podmiotów, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, o przekazanie informacji i danych, niezbędnych do przygotowania informacji o sytuacji osób starszych, w szczególności określając: 1) ich zakres i rodzaj wskazany w art. 5 ust. 2 ustawy o osobach starszych; 2) okres, którego mają dotyczyć; 3) termin ich przekazania, nie krótszy niż 21 dni; 4) formę ich przekazania.

¹¹ Informacja pozyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹² Gmina jest podzielona na pięć rejonów działania pracowników socjalnych, którzy poprzez przeprowadzenie wywiadu środowiskowego monitorują: sytuację dochodową, warunki mieszkaniowe, aktywność zawodową, sytuację rodzinną i strukturę gospodarstw domowych, sytuację osób niepełnosprawnych.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.

- pobytu w mieszkaniu chronionym, przyznanego osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie, świadczonym przez jednostkę, całodobowej opieki (na podstawie art. 53 ust. 1 *ustawy*);
- umieszczenia w domu pomocy społecznej (dalej: DPS) osoby wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych (na podstawie art. 54 ust. 1 *ustawy*).

Rodzaj świadczonych usług kierowanych do osób starszych nie obejmował realizacji formy pomocy, wynikającej z art. 52 ust. 1 *ustawy*, polegającej na tym, że w przypadku braku możliwości zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osoba wymagająca, z powodu wieku lub niepełnosprawności, pomocy innych osób może korzystać z usług opiekuńczych i bytowych w formie rodzinnego domu pomocy (zgodnie z art. 52 ust. 1 *ustawy*).

(akta kontroli: tom I str. 66)

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik GOPS, brak dostępności tej formy pomocy był spowodowany brakiem rodzinnego DPS na terenie Gminy.

(akta kontroli: tom I str. 66)

Jak podała m.in. Wójt Gminy, GOPS, zgodnie z *ustawą*, świadczy pomoc w ramach usług opiekuńczych, dla osób wymagających wsparcia w tym zakresie, jednocześnie kładzie nacisk na pozostawienie osoby wymagającej opieki w jej środowisku domowym, a w przypadku osób wymagających całodobowego wsparcia w codziennym funkcjonowaniu kieruje do odpowiedniego typu DPS w zależności od stanu zdrowia osoby potrzebującej. Potrzeby osób starszych, wymagających pomocy w formie usług opiekuńczych, realizowane były na bieżąco tzn. od chwili zgłoszenia potrzeby przeprowadzane jest całościowe postępowanie administracyjne i udzielana jest pomoc. Osoby uprawnione, wymagające pomocy w formie DPS, umieszczane są bez okresu oczekiwania. GOPS nie realizuje pomocy w formie specjalistycznych usług opiekuńczych, „gdyż nie było takich wniosków, gdyby zaistniała taka potrzeba to po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zostanie udzielona stosowna pomoc”.

(akta kontroli: tom I str. 22-34)

Na terenie Gminy został utworzony, w ramach Programu, Dzienny Dom „Senior+” (dalej: DD Senior lub DDS)¹⁴. Nie funkcjonowały natomiast inne ośrodki wsparcia (w rozumieniu *ustawy*¹⁵). Jak wyjaśniła Wójt Gminy, przy tworzeniu ośrodka wsparcia, w ramach Programu, to jest DD Senior, zostały uwzględnione potrzeby mieszkańców Gminy, zgłaszane podczas prac nad aktualizacją *Strategii*. Jako jeden z celów *Strategii* przyjęto utworzenie w Gminie ośrodka dla osób starszych.

(akta kontroli: tom I str. 22-38)

¹⁴ DDS dla 15 osób (dalej: DDS I lub DDS Senior I) funkcjonuje od grudnia 2017 r., DDS dla 10 osób (dalej: DDS II lub DD Senior II) funkcjonuje od grudnia 2019 r.

¹⁵ W rozumieniu *ustawy* ośrodek wsparcia winien świadczyć usługi bytowe, opiekuńcze i wspomagające zgodnie z przyjętymi warunkami funkcjonowania, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (art. 51 ust. 4-5 *ustawy*).

1.3. Informowanie seniorów o możliwości uzyskania wsparcia na terenie gminy

Gmina informowała mieszkańców o możliwości skorzystania z form pomocy wskazanych w art. 50-54 *ustawy*, w tym o możliwości skierowania i uczestnictwa w zajęciach prowadzonych w ramach DDS, w formie bezpośredniej (poprzez indywidualne rozmowy pracowników socjalnych i sołtysów z seniorami), zamieszczanie tych informacji na tablicach ogłoszeń w Urzędzie i w poszczególnych miejscowościach Gminy oraz na stronach internetowych UG¹⁶. Ogłoszenia dotyczące poszczególnych form pomocy m.in. zawierały wskazania osób mogących udzielić szczegółowych informacji na temat Programu. Ubiegający się o uczestnictwo w Programie mogli w UG lub GOPS uzyskać informacje o rekrutacji i kryteriach kwalifikowania¹⁷.

(akta kontroli: tom I str. 22-34)

Jak podała Wójt, Gmina informowała mieszkańców o możliwości uczestnictwa w zajęciach placówki DDS poprzez: indywidualne kontakty (rozmowy) z seniorami, rozprawianie ulotek i plakatów z informacją o dniach otwartych DDS (które odbywały się w kilku terminach, w latach 2017-2019). Ponadto, w formie bezpośredniej lub telefonicznie, uruchomiony został kontakt z pracownikami socjalnymi i Kierownikiem GOPS.

(akta kontroli: tom I str. 22-34, tom III str. 223-227)

1.4. Finansowanie pomocy społecznej świadczonej osobom starszym

W okresie objętym kontrolą, na finansowanie usług opiekuńczych, kierowanie osób do DPS i funkcjonowanie pozostałych form opieki nad osobami starszymi (art. 50-54 *ustawy*) Gmina przeznaczyła (budżet po zmianach) odpowiednio: w 2018 r. 651 tys. zł, w 2019 r. - 681 tys. zł, a w 2020 r. - 667 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło odpowiednio: w 2018 r. 585 tys. zł, w 2019 r. - 578 tys. zł, a w 2020 r. - 555 tys. zł. Zmiany do budżetu, w poszczególnych latach, zgłaszane przez GOPS były uwzględniane w budżecie Gminy, zgodnie z otrzymanymi wnioskami.

(akta kontroli: tom I str. 67-68, 69-71)

1.5. Rozwój poszczególnych form pomocy seniorom na terenie gminy

W latach 2018-2020 liczba osób objętych działaniami wymienionymi w art. 50-54 *ustawy*, w zakresie:

- usług opiekuńczych (na podstawie art. 50 ust. 1 *ustawy*), to: osiem osób w 2018 r., dziewięć w 2019 r. i dziewięć w 2020 r.; wydatki (średnio miesięcznie) z tego tytułu, ponoszone na jedną osobę, wynosiły: 675 zł w 2018 r., 557 zł w 2019 r. i 667 zł w 2020 r.;
- usług opiekuńczych i posiłku, świadczonych w ośrodku wsparcia DDS (na podstawie art. 51 ust. 1 *ustawy*) to: 18 osób w 2018 r., 19 w 2019 r. i 35 w 2020 r.; wydatki (średnio miesięcznie) z tego tytułu na jedną osobę wynosiły: 990 zł w 2018 r., 849 zł w 2019 r. i 908 zł w 2020 r.;
- umieszczenia w DPS (na podstawie art. 54 ust. 1 *ustawy*), to odpowiednio:

¹⁶ www.winsko.pl; <https://winsko24.pl/>; www.gopswinsko.pl; <https://www.facebook.com/winsko.pl>; informację o aktywnych seniorach w Wińsku czyli Program Senior+ zamieszczono w gazecie „Kurier gmin” oraz na stronie: <https://kuriergmin.pl/spoleczenstwo/aktywni-seniorzy-w-winsku-czyli-program-senior/>.

¹⁷ Szczegółowych informacji udzielał GOPS na podstawie zarządzeń Wójta w sprawie: wprowadzenia Regulaminu działalności i rekrutacji, oraz powołania Zespołu Rekrutacyjnego kwalifikującego osoby do uczestnictwa w Programie.

11 osób w 2018 r., 12 osób w 2019 r. i sześć w 2020 r.; wydatki (średnio miesięcznie) z tego tytułu, na jedną osobę wynosiły: 1 733 zł w 2018 r., 1 307 zł w 2019 r. i 2 325 zł w 2020 r.

W latach objętych kontrolą, odnotowano spadek liczby osób kierowanych do DPS, co wskazuje na deinstytucjonalizację¹⁸ pomocy społecznej w Gminie.

Różnica między liczbą osób ubiegających się a faktycznie korzystających wynikała w przyczyn naturalnych bądź rezygnacji z uczestnictwa w zajęciach.

(akta kontroli: tom I str. 65, 235)

Jak podała Wójt Gminy: „W pierwszej kolejności zapewniane jest wsparcie osób starszych w środowisku zamieszkania. Kierowanie osób do DPS następuje w sytuacji, gdy osoba wymaga całodobowej opieki osób drugich, GOPS nie ma możliwości świadczenia całodobowych usług opiekuńczych”.

(akta kontroli: tom I str. 22-34)

1.6. Programowanie działań na rzecz seniorów w gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych

W Gminie była realizowana¹⁹ „Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Wińsko na lata 2016-2026”²⁰ (dalej: *Strategia społeczna*).

W dokumencie, zawierającym elementy wymienione w art. 16b ust. 2 *ustawy*, zidentyfikowano niekorzystne tendencje demograficzne, tj. zmniejszenie populacji oraz problemy migracyjne, a jako jeden z celów do realizacji wskazano rozwój usług opiekuńczych, a także działania celem uruchomienie dziennego ośrodka wsparcia dla osób starszych, utworzenie w Gminie ośrodka dla osób starszych. W *Strategii społecznej* uwzględniono działania sprzyjające solidarności międzypokoleniowej i warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej, w formie wolontariatu międzypokoleniowego.

W latach 2018-2020 Gmina zrealizowała zadanie zawarte w *Strategii społecznej*, dotyczące utworzenia i zapewnienia funkcjonowania dziennego ośrodka wsparcia dla osób starszych. W związku z zaplanowanym na jedenaście lat okresem obowiązywania *Strategii społecznej*, w ramach tej *Strategii* przyjęto nieobligatoryjne założenie przeprowadzenia w 2020 r. pogłębionego procesu ewaluacji z udziałem ekspertów zewnętrznych, które nie zostało zrealizowane.

(akta kontroli: tom I str. 41-64)

1.7. Ocena zasobów pomocy społecznej

W okresie objętym kontrolą, Wójt Gminy, corocznie, zgodnie z *ustawą*²¹, w terminie do 30 kwietnia przedkładał Radzie Gminy *Ocenę Zasobów Pomocy Społecznej* za rok poprzedni, która była przygotowywana w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej, demograficznej i zawierała elementy wymagane *ustawą*. Obejmowała infrastrukturę, kadrę i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej oraz

¹⁸ Przez deinstytucjonalizację należy rozumieć sytuację, gdy osobie potrzebującej w pierwszej kolejności zapewniana jest pomoc w środowisku lokalnym, a nie poprzez kierowanie do instytucjonalnych form pomocy.

¹⁹ Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 *ustawy* do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Natomiast stosownie do art. 16b ust. 2 *ustawy* strategia powinna zawierać w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań.

²⁰ Uchwała Nr XX/157/2016 Rady Gminy Wińsko z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Wińsko na lata 2016-2026”.

²¹ Gmina przygotowuje ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej (art. 16a ust. 1 *ustawy*). Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia co roku do dnia 30 kwietnia radzie gminy ocenę, o której mowa w ust. 1 (art. 16a ust. 1 *ustawy*).

zawierała dane dotyczące osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, oraz charakterystykę występujących problemów społecznych na terenie Gminy. Zgodnie z *Informacją*, potrzeby w zakresie pomocy społecznej były uwzględniane w uchwałach budżetowych Gminy.

(akta kontroli: tom I str. 72-103)

1.8. Inne lokalne programy skierowane do osób starszych

W latach 2018-2020 Gmina nie przyjęła na swoim terenie innych dokumentów i programów skierowanych do osób starszych. Wójt Gminy nie podejmowała działań w celu opracowania i przedłożenia Radzie Gminy lokalnych programów pomocy społecznej. Natomiast, jak podała Wójt Gminy: „(...) w 2019 r. Gmina opracowała i skierowała do Wojewody Dolnośląskiego projekt pn. "Utworzenie Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w gminie Wińsko" w ramach Programu "Centra opiekuńczo-mieszkalne" (...). Projekt został zaopiniowany pozytywnie przez Wojewodę Dolnośląskiego ale z powodu braku środków finansowych w budżecie państwa nie został wdrożony”.

(akta kontroli: tom I str. 22-34)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Gmina realizowała, zadania w zakresie polityki senioralnej, a Program był skutecznym narzędziem tej polityki. Niemniej NIK zauważa konieczność przeprowadzenia przewidzianej na rok 2020, pogłębionej ewaluacji *Strategii społecznej*, w tym, w aspekcie dotyczącym polityki senioralnej.

OBSZAR

2. Wykonywanie dotowanych zadań, uzyskanie zakładanych efektów oraz przestrzeganie zasad wykorzystania środków określonych w Programie „Senior+” i w umowach

2.1. Przygotowanie oferty w ramach Programu „Senior+”

Opis stanu
faktycznego

W latach 2017-2020 Gmina, biorąc udział w Programie, samodzielnie przygotowała oferty konkursowe (dalej: oferty) na: utworzenie lub wyposażenie DD Senior (moduł 1)²², oraz zapewnienie funkcjonowania DD Senior (moduł 2)²³.

W okresie objętym kontrolą Gmina przygotowała i 3 stycznia 2019 r. zgłosiła do Wojewody Dolnośląskiego (dalej: Wojewoda), ofertę nr 1334, dotyczącą utworzenia i wyposażenia DD Senior II (moduł 1). Oferta została wypełniona na formularzu wskazanym w ogłoszeniu o konkursie, do którego dołączono program inwestycji, oraz wymagane dokumenty, w tym: oświadczenie o kwalifikowalności VAT. Zgłoszona przez Gminę oferta wymagała uzupełnień i wyeliminowania, wskazanych przez DUW, błędów m.in. w zakresie dotyczącym: ujęcia w programie inwestycji kosztu niekwalifikowalnego (remont chodnika), braku wymaganego podpisu Skarbnika Gminy, zasadności utworzenia DD Senior II, w związku z istniejącym i funkcjonującym DD Senior I²⁴. Korektę oferty, po uzupełnieniu o wymagane elementy, Gmina przedłożyła w DUW 18 stycznia 2019 r.

²² Oferty dotyczące utworzenia i wyposażenia: DD Senior I, oferta złożona w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu (dalej: DUW) 13 marca 2017 r. i DD Senior II, oferta złożona w DUW 3 stycznia 2019 r.

²³ Oferty dotyczące zapewnienia funkcjonowania DDS I i DDS II, złożone w DUW: 22 grudnia 2017 r., 3 stycznia 2019 r. i 7 stycznia 2020 r. (dwie oferty).

²⁴ Utworzenie, w latach 2017 i 2019, na terenie Gminy, placówek DD Senior I i DD Senior II obejmowało remont już istniejącego budynku przy ul. Piłsudskiego 34, który w tym celu został geodezyjnie podzielony na dwie nieruchomości (nr 34 i 34a).

Ponadto, w latach 2018-2020, Gmina przygotowała i zgłosiła do DUW, cztery oferty w zakresie „zapewnienia funkcjonowania Dziennego Domu Senior+”, które dotyczyły funkcjonujących w Gminie DD Senior I i DD Senior II.

(akta kontroli: tom I str. 219-228, 258-303, 341-361, 399-410, 455-468)

2.2. Zawarcie umowy o dofinansowanie z wojewodą

Gmina, zgodnie ze wskazanym w Programie terminie złożyła, prawidłowo wypełnione, oświadczenia o przyjęciu dotacji na wyznaczonym przez Wojewodę wzorze. Oświadczenia zostały podpisane przez uprawnione osoby, tj. Wójta Gminy i Skarbnika Gminy, a w 2019 r. przez upoważnionego Zastępcę Głównego Księgowego Gminy.

(akta kontroli: tom I str. 129-139, 229, 311, 364)

Umowy o dofinansowanie, w ramach Programu, zostały podpisane przez Wójta Gminy w terminie 15 dni kalendarzowych od wezwania do podpisania umowy przez Wojewodę, tj.:

- 13 kwietnia 2018 r.: umowa nr 2/S-M2/2018 o dofinansowanie zadania „zapewnienie funkcjonowania Dziennego Domu Senior+” (moduł 2);
- 5 czerwca 2019 r.: umowa nr 56/M1/2019 na realizację zadania utworzenia i/lub wyposażenia Dziennego Domu Senior+” (moduł 1)²⁵ i umowa o nr 62/M2/2019 dofinansowanie zadania „zapewnienie funkcjonowania Dziennego Domu Senior+” (moduł 2);
- 5 czerwca 2020 r.: dwie umowy, nr 66/S2/2020 i nr 67/S2/2020, o dofinansowanie zadania „zapewnienie funkcjonowania Dziennego Domu Senior+” (moduł 2).

(akta kontroli: tom I str. 129-139, 230-237, 312-320, 365-374, 411-427, 469-477, 489-490)

W trakcie realizacji zadań, w ramach Projektu, Gmina występowała do Wojewody z wnioskami o podpisanie aneksów do umów: nr 62/M2/2019 i nr 66/S2/2020, w związku ze zmianami w kosztorysie, dotyczącym realizacji zadania (moduł 2) „zapewnienie funkcjonowania Dziennego Domu Senior+”.

(akta kontroli: tom I str. 129-139, 374, 420, 424-425, 489-490)

2.3. Wydatkowanie środków i realizacja zadania wskazanego w umowie

Gmina, zgodnie z umową nr 56/M1/2019 z 5 czerwca 2019 r. zrealizowała zadanie „utworzenie i/lub wyposażenie Dziennego Domu Senior+” (moduł 1), które obejmowało:

- postępowanie przetargowe, w trybie przetargu nieograniczonego. Z uwagi na brak oferty w tym trybie, Gmina przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki;
- wykonanie robót budowlanych i instalacyjnych, w tym: roboty rozbiórkowe, murarskie; wykonanie: nowego pokrycia dachu z papy termozgrzewalnej wraz z rynnami, ścianek działowych, prac tynkarskich; wymiana stolarki okiennej drzwiowej; malowanie pomieszczeń; wykonanie okładzin ściennych z płytek; prace instalacyjne obejmujące instalację elektryczną, wodno-kanalizacyjną, teleinformatyczną oraz centralnego ogrzewania. W końcowym etapie zostały wykonane prace zewnętrzne;
- wyposażenie pomieszczeń: gabinetu zabiegowo-pielęgniarskiego, pokoju ćwiczeń, jadalni i aneksu kuchennego, szatni, sali spotkań ogólnodostępnej, łazienek i pokoju gospodarczego w meble, sprzęty i urządzenia.

²⁵ Dotyczy DD Senior II, utworzonego w budynku przy ul. Piłsudskiego 34a.

W realizacji tego zadania, zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym inwestycji, zawartym w programie inwestycyjnym, wystąpiły odstępstwa:

- od terminu postępowania przetargowego, w związku z brakiem ofert i zmianą trybu,
- od planowanego kosztu inwestycji, który wzrósł do kwoty 505 tys. zł, tj. o 125 tys. zł (środki własne Gminy) w porównaniu do złożonego programu inwestycyjnego.

(akta kontroli: tom I str. 129-139, 311-320)

Zgodnie z umową nr 62/M2/2019 z dnia 5 czerwca 2019 r. Gmina zrealizowała zadanie zapewnienia funkcjonowania DDS I (moduł 2). Przed podpisaniem umowy złożono korektę oferty, w której została zmieniona kalkulacja przewidzianych kosztów realizacji zadania. W ofercie pierwotnej wykazano: wynagrodzenia osobowe pracowników z pochodnymi (ZUS, FP, ZFŚS), wynagrodzenia bezosobowe, zakup środków żywności, zakup usług zdrowotnych, zakup materiałów i wyposażenia, zakup energii, zakup usług pozostałych, opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych. Natomiast w złożonej korekcie oferty zamieniono pozycję *zakup usług pozostałych* na następujące pozycje: *transport, konserwacja i utrzymanie pompy ciepła, zakup biletów, karnetów, naprawy, organizacja spotkań tematycznych, wystaw, zajęć tematycznych*.

W trakcie realizacji zadania publicznego, realizowanego na podstawie umowy 62/M2/2019 nastąpiły przesunięcia kosztów pomiędzy pozycjami w kosztorysie realizacji zadania. W porównaniu do oferty, kwota dotacji z pozycji *wynagrodzenia osobowe pracowników z pochodnymi* zwiększyła się o 4 tys. zł, które to zostały przesunięte z pozycji *zakup biletów i karnetów*.

W 2020 r., kwota całej dotacji do umowy 66/S2/2020 z dnia 5 czerwca 2020 r., została podzielona pomiędzy dwoma rodzajami kosztów: *wynagrodzenia osobowe pracowników z pochodnymi* w kwocie 44 277 zł, *zakup środków żywności* w kwocie 9 723 zł. Wykazane przesunięcia między paragrafami wydatków dotyczyły kosztów pokrytych z finansowych środków własnych Gminy.

(akta kontroli: tom I str. 129-139; tom III str. 96-98)

Urząd, w ramach umowy 56/M1/2019, której przedmiotem było „utworzenie i/lub wyposażenie Dziennego Domu Senior+”, zrealizował zamówienie na roboty budowlane polegające na „adaptacji budynku przy ul. Piłsudskiego w Wińsku na Dzienny Dom Seniora”. Do zamówienia na roboty budowlane stosowano ustawę p.z.p. Urząd ogłosił postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego i opublikował w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 539577-N-2019 w dniu 18 kwietnia 2019 r. Z powodu braku ofert, w dniu 7 maja 2019 r. zawiadomiono o unieważnieniu postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy p.z.p. W następstwie tych zdarzeń Urząd postanowił o przeprowadzeniu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki.

(akta kontroli: tom II str. 44-52, 122; tom III str. 51-56)

Zaproszenie do negocjacji skierowano do wybranego wykonawcy w dniu 3 czerwca 2019 r., termin negocjacji wyznaczono na 7 czerwca 2019 r. Z dokumentacji przedłożonej wykonawcy wybranemu do negocjacji wynikało, że Urząd, jako Zamawiający w istotny sposób zmienił pierwotne warunki zamówienia, w zakresie wymogów udziału w postępowaniu, kryteriów oceny ofert oraz wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Nie zmienił się natomiast zakres przedmiotowy zamówienia - opis przedmiotu zamówienia. W wyniku przeprowadzonych negocjacji w dniu 12 czerwca 2019 r. zawarto z wykonawcą umowę o wartości 380 tys. zł brutto. W toku realizacji inwestycji zawarto również umowę zmieniającą, tj. Aneks nr 2 z dnia 20 sierpnia 2019 r., która przewidywała

dodatkowe roboty związane ze stwierdzonymi okolicznościami, potwierdzonymi Protokołem konieczności nr 1 z dnia 20 sierpnia 2019 r. Przedmiot zamówienia został odebrany protokołem częściowym w dniu 31 sierpnia 2019 r. oraz protokołem końcowym z dnia 14 listopada 2019 r. W toku czynności odbiorczych nie zgłoszono uwag, co do sposobu realizacji zamówienia. Łączna wartość zamówienia wyniosła 381,7 tys. zł, z czego 210,1 tys. zł stanowiła kwota dofinansowania w ramach Programu.

(akta kontroli: tom II str. 144-148, 191-207, 217-221, 233-243; tom III str. 46-50)

Ponadto Urząd przeprowadził postępowania w zakresie obejmującym osiem zakupów związanych z wyposażeniem DD Senior. Zapytania ofertowe obejmowały zakup i dostawę: [1] rolet; [2] wyposażenia AGD i RTV; [3] wyposażenia do kuchni i innych pomieszczeń; [4] tekstyliów; [5] sprzętu medycznego; [6] mebli; [7] sprzętu do ćwiczeń; [8] wyposażenia dodatkowego; oraz [9] wykonanie zasilania wraz z układem pomiarowym, jak również [10] prace przygotowawcze pod inwestycję, związaną z uruchomieniem DDS. Na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy p.z.p. nie stosowano regulacji ustawowych. W celu przeprowadzenia zamówień publicznych w tym zakresie Urząd postępował zgodnie z „Regulaminem udzielania Zamówień Publicznych” w brzmieniu ustalonym Zarządzeniem nr 433/2104 Wójta Gminy Wińsko z dnia 30 maja 2014 r. Stosownie do § 4 ust. 2 ww. Regulaminu, do zamówień publicznych, których wartość netto była wyższa niż 4 tys. zł, a była niższa niż 70 tys. zł, sporządzana była notatka służbowa według wzoru stanowiącego załącznik do rzeczonoego regulaminu. Notatka ta stanowiła uzasadnienie konieczności dokonania wydatku. Notatkę tę sporządzono w przypadku zamówień przywołanych powyżej w pkt [2], [5] – [7] i [10]. Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. Regulaminu, do zamówień, których wartość jest równa 4 tysiące zł lub niższa nie było konieczne sporządzanie notatki. Na wyposażenie DD Senior, Urząd przeznaczył 123,5 tys. zł, z czego 70 tys. zł stanowiła kwota dofinansowania w ramach Programu.

(akta kontroli: tom II str. 6, 255-261, 316-329, 370-377, 386-391, 413-420, 456-463, 484-492, 508-509, 514-515, 526, 528-529; tom III str. 1-45, 63)

W realizowanych przez Gminę, w ramach Programu, zadaniach (moduł 1 i 2), zachowany został procentowy udział dotacji, określony w umowach, w całkowitych kosztach realizacji tych zadań i wyniósł odpowiednio: 59,4 % - dotyczy umowy nr 56/M1/2019 (moduł 1); 30,3 % - dotyczy umowy nr 2/S-M2/2019 (moduł 2); 35,3 % - dotyczy umowy nr 62/M2/2019 (moduł 2); 33,4 % - dotyczy umowy nr 66/S2/2020 (moduł 2). Natomiast w przypadku umowy 67/S2/2020 (moduł 2) Gmina nie skorzystała z dotacji dokonując jej zwrotu do DUW.

Jak wynika z wyjaśnień Skarbnika Gminy: „W wyniku podpisanej przez Gminę w dniu 14 września 2020 r. umowy na realizację projektu *Wsparcie usług opiekuńczych w Gminie Wińsko na lata 2019-2022* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego, wydatki na Projekt *Senior+* pokrywałyby się w wyżej wymienionym projektem”²⁶.

(akta kontroli: tom I str. 129-139; tom III str. 99-102)

Gmina prowadziła wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową realizacji zadań w ramach Programu, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁷, oraz zgodnie z Zarządzeniem Wójta Gminy²⁸, w sposób umożliwiający identyfikację

²⁶ Umowa z Dolnośląskim Wojewódzkim Urzędem Pracy.

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

²⁸ Zarządzenie nr 253/2016 z dnia 30 września 2016 r. w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości dla budżetu i Urzędu Gminy w Wińsku wraz z późniejszymi zmianami.

poszczególnych operacji księgowych. Dochody i wydatki, ujmowane w księgach rachunkowych, dotyczące zadań realizowanych w ramach Programu, księgowane były w dziale 852 - *pomoc społeczna*, rozdział 85295 - *pozostała działalność*.

Jak podała Wójt Gminy, od stycznia 2020 r. zgodnie z uchwałą nr XIX/161/2020 Rady Gminy Wińsko z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie: utworzenia ośrodka wsparcia I Dziennego Domu Senior+ przy ul. Piłsudskiego 34 i II Dziennego Domu Senior+ przy ul. Piłsudskiego 34a oraz włączenia go w strukturę Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku, powyższa ewidencja księgowa realizacji zadań w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 została rozszerzona o konta analityczne z dopiskiem „I”, dotyczące Dziennego Domu Senior+ I (np. 130-18-85295-4010.I) oraz „II”, dotyczące Dziennego Domu Senior+ II (np. 130-18-85295-4010.II) w celu wyszczególnienia kosztów i wydatków poszczególnych jednostek, poniesionych do momentu przekazania realizacji zadania do GOPS.

Natomiast ewidencja księgowa dotycząca zadania utworzenia lub wyposażenia DDS w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020, realizowanego przez Gminę Wińsko w roku 2017 i 2019, prowadzona była na kontach o numeracji: 080-18-F-85295-6050.A w korespondencji z kontem 130-18-F-85295-6050.A, na których były ujmowane środki poniesione z dotacji oraz 080-18-F-85295-6050 w korespondencji z kontem 130-18-F-85295-6050, które obejmowały środki własne Gminy Wińsko.

Dokumenty finansowe dotyczące powyższych zadań przechowywane były w osobnych segregatorach. W zbiorach dokumentów podstawowych znajdowały się kserokopie z adnotacją, że oryginał dokumentu wpięto do osobnego segregatora.

Gmina, zgodnie z postanowieniami umów zawartych w ramach Programu, zobowiązała się do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego przez pięć lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym Gmina realizowała zadania w ramach Programu. Na odwrocie faktur dotyczących realizacji Programu dokonywano trwałego opisu, zawierającego informację: z jakich środków wydatkowana kwota została pokryta oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów, usług lub innego rodzaju opłaconej należności. Taka informacja była podpisywana przez osobę odpowiedzialną za sprawy dotyczące rozliczeń finansowych Gminy tj. Skarbnika Gminy

(akta kontroli: tom I str. 129-139)

Zgodnie z Programem, Gmina zobowiązała się do informowania, że zadanie utworzenia i zapewnienia funkcjonowania DD Senior jest współfinansowane ze środków otrzymanych w ramach Programu na lata 2015-2020 oraz do umieszczenia logo Programu na wszystkich materiałach, w szczególności promocyjnych, informacyjnych dotyczących realizowania powyższych zadań.

Gmina Wińsko między innymi, zgodnie z umową 56/M1/2019 wypełniła obowiązek informacyjny poprzez:

- umieszczenie tablicy informacyjnej przy głównym wejściu na teren DDS z informacją, że inwestycja była współfinansowana ze środków otrzymanych w ramach Programu,
- ogłoszenia na stronie internetowej Gminy, rozdawane ulotki o naborach do placówki DDS i w trakcie dni otwartych w DDS.

(akta kontroli: tom I str. 129-139)

2.4. Organizacja placówki „Senior+”

W Gminie, w ramach Programu, utworzone zostały, w latach 2017 i 2019 dwie placówki formie DDS.

W latach 2017-2019 Rada Gminy nie podjęła uchwały o utworzeniu placówek DDS. Dzielne Domy Seniora utworzono na podstawie Zarządzenia Wójta Gminy Wińsko

nr 431/2017 z dnia 1 grudnia 2017 r. w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Wińsko, zgodnie z którym utworzono Referat Seniorów i Osób Niepełnosprawnych odpowiedzialny za działalność Dziennych Domów Seniora.

Zgodnie z ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert - Program Wieloletni Senior+ na lata 2015-2020 edycja 2020 - na zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek DDS konieczne było załączenie do wniosku o uzyskanie dotacji odpowiedniej uchwały Rady Gminy o utworzeniu takiej jednostki. Podjęto uchwałę nr XIX/161/2020 z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia I Dziennego Domu Senior+ przy ul. Piłsudskiego 34 i II Dziennego Domu Senior+ przy ul. Piłsudskiego 34a oraz włączenia go w strukturę GOPS.

Rada Gminy uchwaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w DD Senior zgodnie z uchwałą nr L/362/2017 z dnia 29 listopada 2017 r.

(akta kontroli: tom I str. 113-119, 129-139; tom III str. 119-128)

Placówki DDS I i DDS II posiadały regulaminy działalności i rekrutacji zgodnie z Zarządzeniem Wójta Gminy Wińsko nr 432 z dnia 1 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu działalności i rekrutacji w projekcie pn. „Dzienny Dom Senior+” w Wińsku oraz Zarządzeniem Wójta Gminy Wińsko nr 187 z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu działalności i rekrutacji w Projekcie pn. „Dzienny Dom Senior+”. W regulaminach zawarte były m.in. cele i założenia Projektu, informacje dotyczące rekrutacji uczestników projektu, spraw organizacyjnych takich jak godziny i dni działania, dokumentacji oraz praw i obowiązków uczestnika Projektu.

(akta kontroli: tom I str. 108-112, 120-124)

Szczegółowych informacji w sprawie Projektu, wszystkim zainteresowanym udzielał GOPS na podstawie:

- Zarządzenia Nr 432/2017 Wójta Gminy Wińsko z dnia 1 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu działalności i rekrutacji w projekcie pn. „Dzienny Dom Senior+” w Wińsku;
- Zarządzenia Nr 433/2017 Wójta Gminy Wińsko z dnia 1 grudnia 2017 r. w sprawie powołania Zespołu Rekrutacyjnego kwalifikującego osoby do uczestnictwa w programie „Dzienny Dom Senior+” w Wińsku, na podstawie umowy o realizację zadania w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 Edycja 2017 Moduł I NR 9/S-MI/2017;
- Zarządzenia Nr 187/2019 Wójta Gminy Wińsko z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu działalności i rekrutacji w projekcie pn. „Dzienny Dom Senior+” w Wińsku;
- Zarządzenia Nr 188/2019 Wójta Gminy Wińsko z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu Rekrutacyjnego kwalifikującego osoby do uczestnictwa w programie „Dzienny Dom Senior+” w Wińsku, na podstawie umowy o realizację zadania w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 Edycja 2019 Moduł I nr 56/M1/2019.

Zespół kwalifikował osoby do uczestnictwa w Programie na podstawie wniosków, złożonych przez kandydatów.

(akta kontroli: tom I str. 108-112, 120-124, 129-139; tom III str. 136-147)

W latach 2017-2020, do czasu przekazania obowiązku prowadzenia DDS dla GOPS, Gmina realizując Projekt, zatrudniała w ramach Urzędu, w Referacie Seniorów i Osób Niepełnosprawnych (później: Referat Zdrowia, Seniorów i Osób Niepełnosprawnych): dwóch pracowników, tj. animatora działań i realizatora usług i dwóch pracowników jako pracowników administracyjnych - animatorów. Dodatkowo realizując ofertę usług w ramach Projektu zatrudniono fizjoterapeutę.

W tym czasie (do lutego 2020 r.) nieformalnie funkcję kierownika placówek DD Senior, sprawowała kierownik Referatu Zdrowia, Seniorów i Osób Niepełnosprawnych Urzędu, do którego zadań należało m.in. organizacja i prowadzenie DDS, utworzonych w ramach Projektu. Jednocześnie Gmina nie określiła wymaganych kwalifikacji pracowników realizujących usługi w placówkach DD Senior.

Gmina rozpoczęła organizować dowóz seniorów do i z placówki DDS w grudniu 2019 r., tj. po zakupie dziewięcioosobowego busa, dostosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych (dofinansowanego z projektu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w ramach „Programu wyrównania różnic między regionami III”). Wcześniej nie organizowano przewozu seniorów do i z placówek DDS.

(akta kontroli: tom I str. 129-139)

Jak wynika z *Informacji* GOPS, w placówkach DDS nie został zatrudniony kierownik. Po przejęciu placówek DD Senior przez GOPS w lutym 2020 r., Kierownik GOPS trzykrotnie ogłaszał nabór na to stanowisko. Dwukrotnie nie została złożona żadna oferta. W lutym 2020 r., wpłynęła jedna oferta, jednakże osoba zrezygnowała z podjęcia zatrudnienia na stanowisku pracy Kierownika placówek DDS. Od 10 lutego 2020 r, funkcję kierownika, jako zadanie zlecone przez Wójta Gminy, sprawował Kierownik GOPS, który spełniał wymagania określone w art. 111a ust. 3 ustawy. Kwalifikacje pracowników i współpracowników realizujących oferty usług w ramach DD Senior nie zostały określone przez Gminę jako jednostkę samorządu, na terenie której działa placówka (pkt IV.2 Programu)²⁹. Kwalifikacje pracowników i współpracowników, realizujących oferty usług w placówkach DDS, były zgodne z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁰. W placówkach DDS prowadzonych przez GOPS było zatrudnionych ogółem pięć osób, z tego cztery osoby w pełnym wymiarze czasu pracy, tj. w DD Senior I: dwie osoby na stanowiskach opiekun – animator działań i realizator usług; w DD Senior II: dwie osoby na stanowiskach: opiekun osób niesamodzielnych - animator działań i realizator usług (jeden etat); opiekun – animator działań i realizator usług (jeden etat).

Spełniono warunek, wynikający z Programu, dotyczący zatrudnienia co najmniej jednego pracownika na 15 seniorów. Ponadto zawarto umowę na świadczenie masaży (umowa - zlecenie na świadczenie masaży i prowadzenie gimnastyki leczniczej podopiecznym DDS w wymiarze jednej godziny tygodniowo). Osoba prowadząca zajęcia posiadała odpowiedni dyplom potwierdzający posiadane kwalifikacje.

(akta kontroli: tom III str. 136-147)

2.5. Minimalne standardy placówki „Senior+”

Placówki DD Senior I i DD Senior II, zlokalizowano w centrum miejscowości, w parterowym budynku, zostały dostosowane do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych, pozbawione barier architektonicznych, umożliwiając poruszanie się osób na wózkach inwalidzkich. Pomieszczenia, w tym łazienki, dostosowano do potrzeb osób niepełnosprawnych. Placówki DDS I i DDS II spełniały wymogi

²⁹ Kwalifikacje pracowników i współpracowników realizujących oferty usług w ramach DD Senior określa jednostka samorządu, na terenie której działa placówka (pkt IV.2 Programu). Zgodnie z pkt IV.2 Programu minimalny standard zatrudnienia w DD Senior to co najmniej jeden pracownik na 15 seniorów oraz fizjoterapeuta zajęciowy lub instruktor terapii lub pielęgniarz lub ratownik medyczny w wymiarze czasu odpowiednim do potrzeb placówki. Dodatkowo, w zależności od potrzeb, w placówce może być zatrudniony inny specjalista w wymiarze czasu odpowiednim do potrzeb placówki.

³⁰ Dz. U. poz. 936, ze zm.

lokalowe (określone w pkt IV.2. Programu³¹) i posiadały pomieszczenia: pełniące funkcję szatni dla seniorów i personelu z indywidualnymi szafkami; ogólnodostępne wyposażone w stoły i krzesła, kanapy, fotele, sprzęt RTV dostosowany do potrzeb osób niedosłyszących; dwa stanowiska wyposażone w komputery z dostępem do Internetu; pomieszczenie kuchenne wyposażono w meble kuchenne, płytę indukcyjną, piekarnik, lodówkę, zmywarę, okap kuchenny, urządzenia i naczynia do przygotowywania i spożywania posiłków; jadalnię przystosowano do spożywania posiłków, wyposażono w stoły i krzesła; pomieszczenie do utrzymania lub zwiększenia aktywności ruchowej lub kinezyterapii wyposażono w podstawowy sprzęt, odpowiedni do potrzeb i sprawności seniorów.

(akta kontroli: tom III str. 107-112)

2.6. Sprawozdawczość jednostki samorządu terytorialnego

Gmina, w latach 2017-2020, na realizację zadań, określonych umowami w ramach Programu, wydatkowała ogółem kwotę 1 374 tys. zł, w tym:

- na utworzenie placówek DD Senior (moduł 1): DDS I (w 2017 r.) i DDS II (w 2019 r.) łączną kwotę 885 tys. zł, w tym kwota dotacji wyniosła 600 tys. zł, środki własne Gminy 285 tys. zł, odpowiednio: w 2017 r. na DDS I – 300 tys. zł i 80 tys. zł, w 2019 r. na DDS II - 300 tys. zł i 205 tys. zł;
- na zapewnienie funkcjonowania tych placówek (moduł 2) łączną kwotę 489 tys. zł, w tym kwota dotacji wyniosła 161 tys. zł, środki własne Gminy 328 tys. zł, odpowiednio: w 2018 r. 178 tys. zł, w tym: 54 tys. zł i 124 tys. zł; w 2019 r. 153 tys. zł, w tym: 54 tys. zł i 99 tys. zł; w 2020 r. 158 tys. zł, w tym: 53 tys. zł i 105 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 129-139; tom III str. 64-76)

W okresie objętym kontrolą sprawozdania z realizacji Projektu były sporządzane zgodnie z obowiązującymi wzorami (zamieszczanymi w ogłoszeniach o konkursie w poszczególnych latach) i przekazywane do DUW w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania publicznego, tj. odpowiednio: 30 stycznia 2020 r. w zakresie dotyczącym utworzenia w 2019 r. placówki DD Senior II (moduł 1), oraz 31 stycznia 2019 r. za 2018 r., 30 stycznia 2020 r. za 2019 r., 15 stycznia 2021 r. za 2020 r. w zakresie zapewnienia funkcjonowania DD Senior I i II.

W sprawozdaniach z utworzenia (moduł 1) i funkcjonowania (moduł 2) placówek DD Senior uwzględniano w szczególności dane dotyczące: rzeczywistej liczby seniorów objętych wsparciem w ramach Programu, kosztów realizacji danego zadania z wyszczególnieniem środków własnych i dotacji z budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 205-212, 238 -257, 324-331, 375-398, 428-454, 480-488)

W sprawozdaniu z zapewnienia funkcjonowania placówki DD Senior I za 2020 r. wykazano, że Gmina uzyskała przychody z opłat wnoszonych przez uczestników placówki DDS I w kwocie 17 497 zł, wykazując wydatkowanie tej kwoty na realizację zadania.

(akta kontroli: tom I str. 428-454)

Jak wyjaśniła Zastępca Wójta Gminy: „(...) Kwota 17 497 zł, stanowiąca przychody z opłat wnoszonych przez uczestników zajęć w DDS I zawiera się w łącznej kwocie

³¹ Pkt IV.2 Programu - DDS powinien posiadać: jedno pomieszczenie ogólnodostępne, wyposażone w stoły i krzesła (lub kanapy i fotele) pełniące funkcję sali spotkań, jadalni; pomieszczenie albo pomieszczenia kuchenne lub aneks kuchenny, wyposażone w sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku; jedno pomieszczenie do utrzymania lub zwiększenia aktywności ruchowej lub kinezyterapii, wyposażone w podstawowy sprzęt, odpowiedni do potrzeb i sprawności seniorów (np. materace, leżanka, rotory, drabinki, drobny sprzęt do ćwiczeń indywidualnych); pomieszczenie pełniące funkcję szatni dla seniorów i personelu z indywidualnymi szafkami; jedną łazienkę wyposażoną w dwie toalety (dla kobiet i mężczyzn), umywalkę i prysznic z krzesłem, uchwyty pod prysznic; pokój zabiegowo-pielęgniarski.

wydatków ponoszonych ze środków własnych tj. 105 375 zł, ujętych w sprawozdaniu z realizacji zadania. Przychody z opłat wnoszonych przez uczestników zostały przeznaczone na wydatki własne Programu. Gmina w planowanych wydatkach własnych na 2020 r. ujęła planowane przychody z działalności DDS”.

(akta kontroli: tom III str. 230)

Gmina dokonała zwrotu do DUW niewykorzystanych dotacji:

- dnia 13 stycznia 2021 r., zgodnie z umową 66/S2/2020 z dnia 5 czerwca 2020 r. dokonała zwrotu dotacji w wysokości 1,2 tys. zł z powodu niezrealizowania wymaganej frekwencji przez uczestników DDS I zgodnie z założeniami Programu. Zgodnie z art. 150 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³² termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie był dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania.

Jak wynika z *Informacji* GOPS (...) dotacja w wysokości 54 tys. zł, przyznana zgodnie z umową nr 66/S2/2020, została wydatkowana, zgodnie z założeniami tej umowy, w wysokości 52,8 tys. zł. Pomniejszenie dotacji o kwotę 1,2 tys. zł nastąpiło wskutek nierealizowania odpowiedniego procentu frekwencji uczestników DDS w 2020 r. odpowiednio za miesiące: kwiecień – 0,3 tys. zł, maj – 0,6 tys. zł oraz sierpień – 0,3 tys. zł. Powyższą zmianę wykazano w sprawozdaniu rocznym z realizacji wykonania zadania publicznego 2020 w części I, pkt 3 – Frekwencja miesięczna uczestnictwa w zadaniu. Gmina zrealizowała udział środków własnych na poziomie 66,62%, wobec powyższego udział dotacji stanowił 33,4%, zgodnie ze sprawozdaniem rocznym z realizacji wykonania zadania publicznego 2020 w części II, pkt. 2 – Rozliczenie ze względu na źródło finansowania.

(akta kontroli: tom I str. 428-454; tom III str. 136-147)

- dnia 13 stycznia 2021 r., zgodnie z umową 67/S2/2020 z dnia 5 czerwca 2020 r., zwrócono kwotę 36 tys. zł, co stanowiło 100% otrzymanej dotacji, w związku z uzyskaniem przez Gminę dofinansowania w ramach projektu „Wsparcie usług opiekuńczych w Gminie Wińsko”.

(akta kontroli: tom I str. 480-488; tom III str. 136-147)

Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy: „Wpływ dotacji z umowy nr 67/S2/2020 dotyczącej Projektu, w kwocie 36 tys. zł z dnia 4 września 2020 r. został zaksięgowany na koncie Gminy, wszystkie dotacje dla GOPS wpływają na rachunek dochodów Gminy. Gmina przekazuje środki do GOPS kilka razy w miesiącu zgodnie ze zgłoszonym ogólnym zapotrzebowaniem GOPS i nie rozdziela ich na poszczególne dotacje, tylko robi przelew środków na finansowanie wydatków. Dotacja nie została przekazana przez Urząd Gminy na rachunek GOPS, ponieważ Urząd Gminy nie otrzymał informacji od GOPS-u czy w złożonym zapotrzebowaniu na środki są ujęte środki z ww. dotacji. W wyniku podpisanej przez Gminę Wińsko w dniu 14 września 2020 r. umowy na realizację projektu „Wsparcie usług opiekuńczych w Gminie Wińsko na lata 2019-2022” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego, wydatki na Projekt „Senior+” pokrywałyby się w wyżej wymienionym projekcie. Zwroty dotacji są dokonywane po otrzymaniu pisma od jednostki realizującej zadanie, (...) pracownik GOPS kontaktowała się telefonicznie z DUW z zapytaniem, kiedy w związku z niewydatkowaniem otrzymanych środków powinniśmy je zwrócić, otrzymała informację, że w związku z tym, iż jest już ostatni kwartał roku, to dla DUW nie ma już znaczenia kiedy zwrócimy środki i że możemy je oddać zgodnie z umową do 15 stycznia 2021 r. Pismo z GOPS, w sprawie informacji o niewykorzystanych dotacjach za rok 2020, wpłynęło do UG 12 stycznia 2021 r. i zwrot środków w kwocie 36 tys. zł, bez odsetek (oprocentowanie rachunku

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

w BS w Żmigrodzie, prowadzącym obsługę bankową Gminy, wynosi 0%), został dokonany 13 stycznia 2021 r. oraz zaksięgowany, jako zmniejszenie dochodów Gminy roku 2020. W okresie od 4 września 2020 r. do 13 stycznia 2021 r. środki z dotacji w kwocie 36 tys. zł znajdowały się na koncie Urzędu, były do dyspozycji GOPS i nie były rozdysponowane na inne potrzeby wydatkowe Gminy”.

(akta kontroli: tom III str. 99-102)

Dnia 24 lutego 2020 r. Gmina złożyła do DUW rozliczenie z wykonanej inwestycji dotyczącej utworzenia DDS II. Rozliczenie zostało sporządzone zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa³³, w terminie, tj. 60 dni od dokonania ostatniej płatności (20 grudnia 2019 r.). Sprawozdanie zawierało porównanie rzeczywistych kosztów, podstawowych efektów rzeczowych, okresu realizacji i źródeł finansowania inwestycji z odpowiednimi wielkościami planowanymi przy jej rozpoczęciu, oraz wyjaśnienie różnic między planowanymi a rzeczywistymi wielkościami kosztów inwestycji. Wojewoda nie wniósł uwag do złożonego przez Gminę rozliczenia inwestycji.

(akta kontroli: tom I str. 129-139, 321-323)

W okresie objętym kontrolą Gmina, składała corocznie sprawozdania z trwałości realizacji zadań w ramach Projektu dotyczących utworzenia i wyposażenie DDS I i DDS II, odpowiednio: DDS I – za okres sprawozdawczy 2018 r. w dniu 18 stycznia 2019 r., za 2019 r. w dniu 24 stycznia 2020 r., za 2020 r. w dniu 18 stycznia 2021 r.; DDS II – za 2020 r. w dniu 18 stycznia 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 129-139, 213-218, 332-334, 478-479)

Zgodnie z *Informacją* GOPS (...) W okresie pandemii COVID-19 działalność placówek DD Senior, w formie bezpośrednich kontaktów i zajęć, była zawieszona, zgodnie ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁴. Zgodnie z art 11 ust. 1 tej ustawy powyższe uregulował Wojewoda wydając polecenia czasowego zawieszenia działalności, placówek wsparcia, na terenie województwa dolnośląskiego w terminach od 12 do 25 marca 2020 r.; od 26 marca do 10 kwietnia 2020 r., oraz od 11 do 24 kwietnia 2020 r.

Jak podała Kierownik GOPS, aktualnie zasady funkcjonowania placówek wsparcia DD Senior prowadzonych przez Gminę reguluje obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 października 2020 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii³⁵ i zgodnie nim w placówkach wsparcia dziennego można realizować zadania wyłącznie z wykorzystaniem metod i technik porozumiewania się na odległość. Pracownicy placówek DDS pracują z seniorami zdalnie poprzez kontakty telefoniczne, dowożą do miejsca zamieszkania seniorów materiały dydaktyczne do wykonywania prac oraz środki ochronne, tj. maseczki ochronne oraz płyny dezynfekujące, a w dniach od poniedziałku do piątku dostarczane są do miejsca zamieszkania seniorów posiłki, tj. śniadanie oraz obiad.

(akta kontroli: tom III str. 136-147, 194-209, 210-222)

W latach 2018-2020 Wojewoda nie przeprowadzał kontroli realizacji zadań określonych umowami zawartymi z Gminą, w ramach realizacji Programu.

(akta kontroli: tom I str. 139)

³³ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

³⁴ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

³⁵ Dz. U. poz. 1917.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W toku postępowania o zamówienie publiczne w trybie z wolnej ręki pn. „Adaptacja budynku przy ul. Piłsudskiego na Dzienny Dom Senior+”, prowadzonego uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, w toku którego nie zostały złożone żadne oferty, Zamawiający zmienił pierwotne warunki zamówienia w sposób istotny, co było niezgodne z art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy p.z.p., tj.:

[1] obniżył wymagania stawiane wykonawcom w stosunku do przeprowadzonego przetargu nieograniczonego IZR.271.12.2019, poprzez rezygnację z wymogu wykazania się robotami budowlanymi polegającymi na wykazaniu zdolności technicznej lub zawodowej poprzez realizację, co najmniej jednego zamówienia związanego z budową, remontem, rozbudową lub przebudową budynku mieszkalnego lub użyteczności publicznej o wartości, co najmniej 100 000 zł brutto;

[2] zmienił kryteria oceny ofert w stosunku do przeprowadzonego przetargu nieograniczonego IZR.271.12.2019, poprzez rezygnację z kryterium „okres gwarancji i rękojmi”;

[3] zmienił warunki zamówienia w stosunku do przeprowadzonego przetargu nieograniczonego IZR.271.12.2019 poprzez rezygnację ze wskazania w zaproszeniu do negocjacji obowiązku zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% i pozostawienie tej regulacji jedynie w umowie, co doprowadziło do tego, że Zamawiający poddał te kwestię pod negocjacje i doprowadził do rezygnacji z wymogu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

(akta kontroli: tom II str. 48-49, 57, 65-67, 73, 83-84, 95, 144-180, 190, 196; tom III str. 51-56)

W wyjaśnieniach Wójt zaprezentowała stanowisko, jakoby nie zmieniała pierwotnych warunków zamówienia, ponieważ w treści załącznika nr 2 do zaproszenia do negocjacji – „zamawiający wskazał, że wykonawca winien spełniać wymagania określone w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (sekcja III.1 ogłoszenia o zamówieniu), mając na uwadze domniemane postępowanie prowadzone uprzednio w trybie przetargu ograniczonego (...)”. Nadto wyjaśniła, że z uwagi na redakcję art. 66 ust. 1 ustawy p.z.p., jej zdaniem, kryteria ocen nie mają zastosowania w przypadku udzielania zamówienia w trybie z wolnej ręki. Podała dalej, że w zaproszeniu do negocjacji wskazano minimalny termin 36 miesięcy, jako wymagany okres rękojmi na wykonane roboty. W dalszym ciągu wyjaśniła, że „wykonawca zawnioskował o wykreślenie § 7 z projektu umowy, mówiącego o wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, na rzecz zaoferowania 60-miesięcznego okresu gwarancji, będącego dłuższym od minimalnego oczekiwanego przez Zamawiającego. Przedstawiciele zamawiającego biorący udział w negocjacjach, zważywszy na fakt, iż zgodnie z ustawą p.z.p. żądanie od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy nie stanowi wymogu, wyrazili zgodę na wprowadzenie zmiany w treści umowy (...)”.

Zdaniem NIK, jeżeli Zamawiający na etapie postępowań prowadzonych w trybie konkurencyjnym uznał, że tylko wykonawca, który wykaże się wyżej opisanym doświadczeniem może podjąć się realizacji przedmiotu zamówienia, analogiczne wymagania Zamawiający powinien był przedstawić wybranemu przez siebie wykonawcy, z którym prowadził negocjacje w sprawie zawarcia umowy w trybie zamówienia z wolnej ręki. Takiego warunku w zakresie doświadczenia Zamawiający nie określił wobec wykonawcy zaproszonego do negocjacji, a tym samym nie dopełnił ustawowego wymogu i nie wykazał spełniania przesłanki do udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Tożsama kwestia dotyczy ograniczenia kryteriów ocen

ofert z 60% - cena, 40% - okres rękojmi i gwarancji" do „100% cena” i wymogu gwarancji w minimalnym wymiarze, wymaganym do oceny w przypadku dokumentacji przetargu nieograniczonego. Nadto w ocenie NIK zgoda w toku negocjacji na wykreślenie z umowy regulacji odnoszącej się do zabezpieczenia należytego wykonania umowy w istotny sposób zmieniła pierwotne warunki zamówienia. Nadmienić należy, że instytucja zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz zapewnienie przez zamawiającego gwarancji i/lub rękojmi są to zupełnie inne instytucje prawne, chroniące inne interesy Zamawiającego.

Jednocześnie nie można wykluczyć, że gdyby Zamawiający w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego opisał sposób oceny spełniania warunku w zakresie wiedzy i doświadczenia, zmienił kryteria oceny ofert oraz odstąpił od zabezpieczania należytego wykonania umowy analogicznie jak w przeprowadzonym postępowaniu w trybie zamówienia z wolnej ręki, wykonawcy złożyliby oferty i postępowanie konkurencyjne zakończyłoby się wyborem oferty najkorzystniejszej.

(akta kontroli: tom II str. 65, 83, 147, 144-148, 162-179; tom III str. 58-59, 61-62)

2. Wójt nie przedłożyła w latach 2018-2020 (do 23 stycznia) Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie utworzenia i funkcjonowania DD Senior na terenie Gminy, co było niezgodne z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie do którego do zadań wójta należy przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

Podstawą funkcjonowania placówek DD Senior było zarządzenie Wójta, a nieformalnie funkcję kierownika tych DD Senior, sprawowała kierownik Referatu Zdrowia, Seniorów i Osób Niepełnosprawnych Urzędu.

Stosowny projekt uchwały Wójt przedstawiła dopiero 24 stycznia 2020 r., a uchwała w tej sprawie została podjęta 27 stycznia 2020 r., przy czym DDS I został uruchomiony w grudniu 2017 r. a DDS II – w grudniu 2019 r.

(akta kontroli: tom I str. 12-21, 25-34, 108-112, 120-124, 129-139; tom III str. 119-128)

Wójt Gminy wyjaśniła, że pomoc społeczna jest zadaniem własnym gminy, co wynika z art. 7 ust. 1 pkt. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast art. 9 ust. 1 stanowi, iż w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Z pisma Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2009 r. pośrednio wynika natomiast, iż ośrodki wsparcia mogą działać w formie niewyodrębnionych jednostek. Ministerstwo wyraźnie wskazało na konieczność optymalnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. Wskazała, że: „Gdyby obowiązek tworzenia jednostki lub przekazywania zadania Dziennych Domów Senior+ już istniejącej jednostce istniał i był wyartykułowany przez Ministerstwo lub DUW w roku 2017, kiedy to podjęliśmy decyzję o aplikowaniu o środki na jego utworzenie i prowadzenie, nie podjęlibyśmy się tworzenia Dziennych Domów Senior+. W okresie od 2017 r. do 2019 r. Dzienny Dom Senior+ mógł działać w zakresie struktury organizacyjnej Urzędu Gminy, o której to strukturze decyduje Wójt Gminy Wińsko, a nie Rada Gminy Wińsko. Urząd Gminy, w ramach wydzielonych wydziałów i referatów może bowiem prowadzić działalność prowadzącą się do obowiązku wykonywania zadań własnych, przy czym brak jest przepisu, który to nakazywałby utworzenie w tym zakresie odrębnej jednostki organizacyjnej lub przypisywał istniejącej jednostce taki obowiązek. Dzięki temu potrzeba społeczna dotycząca seniorów była zaspokajana od 2017 roku. W innym przypadku powstanie Dziennych Domów Senior+, a co za tym idzie realizowania tak ważnego zadania dot. seniorów, opóźniłoby się o dwa lata.”

(akta kontroli: tom III str. 129, 130-132)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że do zadań własnych gminy należy m.in. prowadzenie i zapewnienie miejsc w ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki. Ośrodkiem wsparcia może być m.in. dzienny dom pomocy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Natomiast stosownie do art. 6 pkt 5 ustawy, DDS jako ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej. Gmina może połączyć ośrodek wsparcia z ośrodkiem pomocy społecznej, centrum usług wspólnych lub domem pomocy społecznej (art. 111a ust. 1 ustawy) lub może on działać jako samodzielna jednostka organizacyjna gminy, co miało miejsce w Gminie Wińsko: DD Senior nie działał w zakresie struktury organizacyjnej Urzędu Gminy, tylko był wyodrębnioną jednostką organizacyjną, nieposiadającą statutu. Regulamin Organizacyjny Urzędu powierzał Referatowi Seniorów i Osób Niepełnosprawnych Urzędu Gminy organizację, prowadzenie i nadzór projektu pn. „Dzienny Dom Seniora w Wińsku”, czego nie można utożsamiać z utworzeniem i prowadzeniem DD Senior w ramach struktury organizacyjnej Urzędu.

3. W wyniku przeprowadzonych oględzin placówek DDS I i DDS II stwierdzono, między innymi, że:

- 1) na ścianie frontowej budynku, mieszczącego DDS - brak tabliczki z nazwą ulicy i numerem porządkowym budynku, która winna zostać umieszczona w terminie do dnia 3 lutego 2019 r. (w terminie 30 dni od dnia 3 stycznia 2019 r., tj. zawiadomienia o ustaleniu tego numeru)³⁶,
- 2) w budynku DD Senior I, w pomieszczeniu mieszczącym łazienkę i toaletę dla kobiet i osób niepełnosprawnych - uszkodzony sufit, widoczny otwór (zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik GOPS, dotyczy występującego zacieku wodą opadową),
- 3) przed budynkiem mieszczącym placówki DDS I i DDS II, w zadaszeniu tarasu - uszkodzenie rynny, powodujące zalewanie, wodą opadową, nawierzchni przed tarasem ze sztucznej trawy.

(akta kontroli: tom III str. 107-112)

Ze złożonych wyjaśnień przez Zastępcę Wójta wynikało, że wymagana tabliczka z nazwą ulicy i numerem porządkowym budynku została umieszczona w wymaganym miejscu, został wyłoniony wykonawca w celu usunięcia usterki powodującej zacieki na suficie a uszkodzona rynna została naprawiona.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina wykonywała dotowane zadania, w zakresie dotyczącym zapewnienia dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu, oraz wydatkowała środki z dotacji uzyskując zakładane efekty, zgodnie z warunkami określonymi w umowach. Niemniej placówki, w których realizowano program zostały uruchomione, mimo braku stosownej uchwały Rady Gminy, która została podjęta dopiero w styczniu 2020 r. Nadto w jednym przypadku, w toku postępowania o zamówienie publiczne w trybie z wolnej ręki, prowadzonego uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, w toku którego nie zostały złożone żadne oferty, Zamawiający zmienił w sposób istotny pierwotne warunki zamówienia, naruszając przez to art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy p.z.p.

³⁶ Zgodnie z art. 47b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.), właściciele i zarządcy nieruchomości zabudowanej mają obowiązek umieszczania w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia zawiadomienia o ustaleniu tego numeru. Na tabliczce oprócz numeru porządkowego zamieszcza się również nazwę ulicy (...).

IV. Uwagi i wnioski

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag
- W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *NIK*, przedstawia następujące wnioski:
- Wnioski
1. Ścisłe przestrzeganie przepisów regulujących przesłanki dopuszczalności zmiany trybu udzielenia zamówienia publicznego na zamówienie z wolnej ręki.
 2. Kontynuowanie prac w celu dokonania niezbędnych napraw w budynku mieszczącym placówki DD Senior I i DD Senior II.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

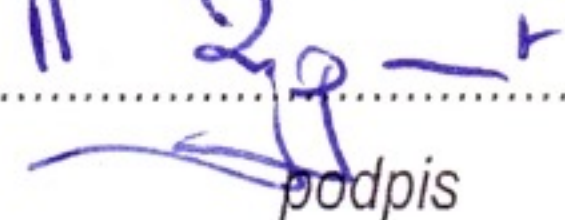
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 1 czerwca 2021 r.

Kontrolerzy:

Andrzej Zygmunt

Doradca techniczny


podpis

Marian Karbarz

Główny specjalista

kontroli państwowej

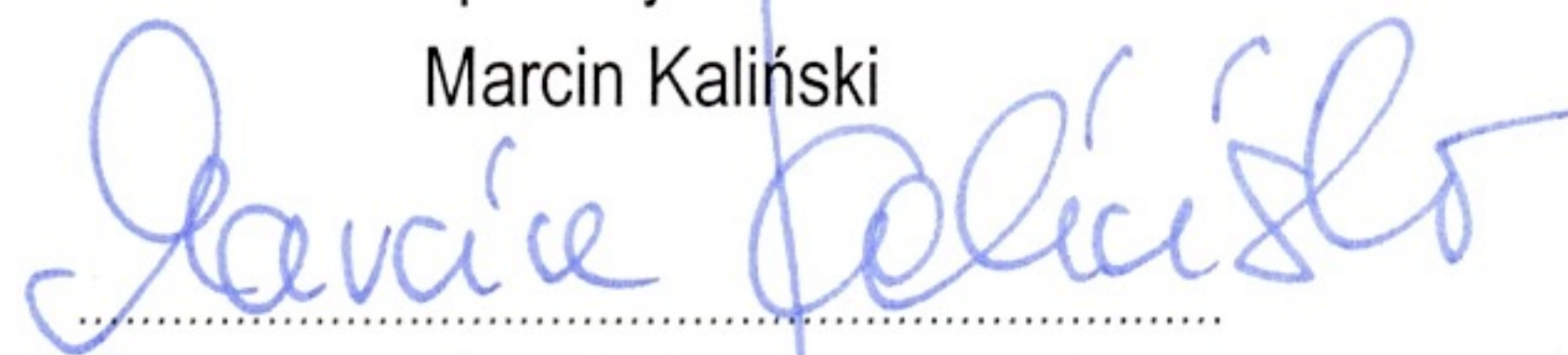

podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Marcin Kaliński


podpis

