



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.411.5.3.2024

Krzysztof Jan Klęczar
Wojewoda Małopolski
Małopolski Urząd Wojewódzki
ul. Basztowa 22
31-156 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.66.2025 Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 maja 2025 r.

D/24/514 Finansowanie działalności domów pomocy społecznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
tel. 48123423400, lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (<i>Urząd, MUW</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jan Klęczar, Wojewoda Małopolski od 14 grudnia 2023 r. (<i>Wojewoda</i>) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Łukasz Kmita, Wojewoda Małopolski od 8 sierpnia 2020 r. do 2 listopada 2023 r. (akta kontroli str. 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustalenie wysokości dotacji na jednego mieszkańca domu pomocy społecznej oraz podział środków. 2. Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej.
Okres objęty kontrolą	2021-2024 (III kwartał) z wykorzystaniem dowodów i informacji sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Paweł Lipowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LKR/158/2024 z 6 grudnia 2024 r. oraz nr LKR/40/2025 z 18 lutego 2025 r. 2. Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LKR/17/2025 z 20 stycznia 2025 r. oraz nr LKR/41/2025 z 18 lutego 2025 r. (akta kontroli str. 1-2, 61-62, 167-170)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Małopolski zaplanował dotacje dla powiatów, prowadzących lub zlecających prowadzenie domów pomocy społecznej (DPS), w których przebywali mieszkańcy na tzw. starych zasadach³ na stałym poziomie (74 783 tys. zł dla każdego roku).

W okresie 2021-2024 (do 30 września) Wojewoda niezgodnie z art. 87 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴, ustalał wysokość miesięcznej kwoty ww. dotacji dla powiatów. Przy jej obliczaniu nie wykorzystywał on danych o średnich miesięcznych kosztach utrzymania w DPS, ogłaszanych przez poszczególnych starostów w trybie art. 60 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵. Nieprawidłowo, niezgodnie z wymogami określonymi w art. 87 ust. 7 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r., Wojewoda ustalał także średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa.

Natomiast NIK pozytywnie ocenia sposób dokonywania podziału dodatkowych środków na wsparcie działalności DPS przeznaczonych na przeciwdziałanie skutkom COVID-19 oraz podwyższanie wynagrodzeń pracowników tych domów.

Wojewoda rzetelnie prowadził rejestr DPS oraz podejmował adekwatne działania nadzorcze w stosunku do podmiotów niespełniających standardów wynikających z przepisów. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczą nieprowadzenia w nadzorowanych DPS kontroli kompleksowych, o których mowa w § 5 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁶, z częstotliwością raz na cztery lata w każdym z nadzorowanych DPS lub kontroli problemowych (także doraźnych) z częstotliwością, o której mowa w § 9 tego rozporządzenia. Istotną przyczyną tych nieprawidłowości było niezapewnienie w okresie objętym kontrolą wymaganej art. 127b ustawy o pomocy społecznej obsady kadrowej w Wydziale Polityki Społecznej (WPS) Urzędu, tj. nie mniej niż jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej na 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, działających w danym województwie. W okresie tym MUW zatrudniał na tych stanowiskach siedem osób przy łącznej liczbie 252 nadzorowanych placówek.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej.

³ Mieszkańcy DPS prowadzonych w ramach zadania własnego przez powiaty (jako jednostki organizacyjne powiatu) lub na jego zlecenie, przyjęci do tych domów przed 1 stycznia 2004 r. oraz przyjęci ze skierowaniami wydanymi przed tym dniem.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 356; dalej: *ustawa o dochodach j.s.t. z 2003 r.* Od dnia 25 października 2024 r. obowiązywała ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 ze zm.); dalej: *ustawa o dochodach j.s.t. z 2024 r.*

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.; dalej: *ustawa o pomocy społecznej.*

⁶ Dz. U. poz. 2285; dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Ustalenie wysokości dotacji na jednego mieszkańca domu pomocy społecznej oraz podział środków
Opis stanu faktycznego	1. W okresie objętym kontrolą liczba mieszkańców przyjętych i skierowanych przed 1 stycznia 2004 r. do DPS (na tzw. starych zasadach) według stanu na dzień sporządzenia zapotrzebowania – na etapie prac planistycznych nad budżetem na dany rok, wynosiła odpowiednio: • 2 012 (według stanu na 31 grudnia: 1 970), • 1 872 (według stanu na 31 grudnia: 1 836), • 1 775 (według stanu na 31 grudnia: 1 704), • 1 630 (według stanu na 30 września: 1 598)⁸. Powyższe oznacza, że w 2024 r. (30 września) liczba mieszkańców przyjętych i skierowanych na tzw. starych zasadach w porównaniu do 2021 r. (1 stycznia) zmniejszyła się o 414 osoby (tj. 20% mieszkańców według stanu na początek 2021 r.). (akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-56, 57-60) Na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. planowane wydatki, które Wojewoda wykazał w pierwszym zgłoszeniu do ministra właściwego ds. finansów publicznych (<i>ministra finansów</i>) – na etapie prac planistycznych nad budżetem, wynosiły odpowiednio (na koniec roku): w 2021 r.: 85 102 tys. zł; w 2022 r.: 81 826 tys. zł; w 2023 r.: 92 348 tys. zł i w 2024 r. (na 30 września) 93 379 tys. zł. Planując budżet na kolejne lata objęte kontrolą Wojewoda w <i>uzasadnieniach wydatków</i> z: 2020 r. (7 sierpnia), 2021 r. (3 sierpnia), 2022 r. (27 lipca) i 2023 r. (28 lipca) w części 85/12 <i>województwo małopolskie</i>, w dziale 852 <i>Pomoc społeczna</i>, w ramach wydatków bieżących kalkulował dofinansowanie zadań własnych powiatu (§ 2130), wskazując, że: – w latach 2020-2022: <i>przekazywanie środków niższych niż 100% różnicy pomiędzy kosztem utrzymania a środkami uzyskanymi z odpłatności mieszkańców, może powodować obniżenie standardu usług domów pomocy społecznej, zwłaszcza w jednostkach niepublicznych;</i> – w 2023 r.: <i>w przypadku uruchomienia rezerwy celowej, planowane jest wystosowanie wniosku o pozyskanie brakujących środków finansowych w wysokości 17 565 tys. zł;</i> – w 2024 r.: <i>szacuje się, że kwota niezbędna do pokrycia różnicy pomiędzy rzeczywistymi kosztami utrzymania mieszkańców dotowanych a dochodami otrzymanymi z ich odpłatności to ok. 93 379 tys. zł.</i> (akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-56, 57-60) Zastępca Dyrektora WPS MUW wyjaśnił m.in., że <i>dotacje dla domów pomocy społecznej planowane są w budżetach wojewodów. Minister finansów określa limit środków dla każdego województwa, zaś wojewoda w ramach posiadanego limitu planuje środki na poszczególne zadania, w tym na dotacje dla domów pomocy społecznej. Dodał, że średnią miesięczną kwotę dotacji na jednego mieszkańca w województwie stanowi ustalana w budżecie wojewody miesięczna kwota dotacji</i>

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁸ Dane szacowane na etapie prac planistycznych (w roku wcześniejszym), tj. średniomiesięczna liczba mieszkańców na tzw. starych zasadach w danym roku z uwzględnieniem *wskaźnika umieralności* (o którym mowa w dalszej części wystąpienia).

przeznaczona na działalność domów podzielona przez liczbę mieszkańców w tych domach.

(akta kontroli str. 94-95, 96-109)

Środki, które zostały zaplanowane na podstawie ustawy budżetowej na dany rok wynosiły co roku 74 783 tys. zł, tj. 88% planowanych wydatków zgłoszonych przez Wojewodę w ww. pierwszym zgłoszeniu do ministra finansów w 2021 r.; 91% w 2022 r.; 81% w 2023 r. i 80% w 2024 r. (na 30 września).

W tzw. pismach limitowych ministra finansów adresowanych do Wojewody ustalony limit wydatków dla działu 852 *Pomoc społeczna* wynosił:

- w latach 2021-2022: 269 400 tys. zł⁹;
- w 2023 r.: 279 289 tys. zł¹⁰;
- w 2024 r.: 323 400 tys. zł¹¹.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-56, 57-60)

Na lata 2021-2024 planowano dla 22 powiatów na terenie Małopolski (w tym trzech miast na prawach powiatu, tj. Krakowa, Nowego Sącza i Tarnowa) utrzymanie średniomiesięczne w ciągu roku odpowiednio: 2 012 miejsc w 83 DPS; 1 872 miejsc w 81 DPS; 1 775 miejsc w 81 DPS oraz 1 630 miejsc w 77 DPS.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-56, 57-60)

Dotacje przekazane przez Wojewodę do powiatów ogółem wyniosły (według stanu na koniec roku): w 2021 r. 79 755 tys. zł; w 2022 r. 81 835 tys. zł; w 2023 r. 87 770 tys. zł i w 2024 r. (według stanu na 30 września): 56 419 tys. zł.

Powyższe oznacza, że w latach 2021-2023 Wojewoda przekazał więcej o odpowiednio: 4 972 tys. zł (6%), 7 052 tys. zł (9%) i 12 987 tys. zł (15%) – środków zaplanowanych na podstawie ustawy budżetowej na dany rok.

Wojewoda przekazywał w każdym roku w ww. okresie dotacje do wszystkich 22 powiatów z terenu Małopolski; o dodatkowe środki wnioskowały dwa powiaty nie wskazując oczekiwanej kwoty (w 2021 r. powiat brzeski, w kolejnych latach – powiat krakowski)¹².

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-56, 57-60)

Dyrektor WPS MUW wyjaśnił, że Wojewoda Małopolski na dofinansowanie utrzymania w DPS mieszkańców przyjętych na tzw. starych zasadach, planował dotację uwzględniając przyznany w poszczególnych latach, na etapie prac planistycznych, limit wydatków planowanych w budżecie państwa na ten cel w części 85/12 *Województwo Małopolskie* (tj. 74 783 tys. zł rocznie) oraz według zasad określonych w art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. (od 1 października 2024 r. art. 53 ustawy o dochodach j.s.t. z 2024 r.), tj.:

- Wojewoda przekazywał kwotę dotacji dla powiatu lub miasta na prawach powiatu na podstawie informacji o aktualnej liczbie mieszkańców DPS i miesięcznych kosztach utrzymania mieszkańców, uzyskanych za miesiąc poprzedzający miesiąc, na który ustalana była dotacja;
- miesięczną kwotę dotacji dla powiatu lub miasta na prawach powiatu ustalano w wysokości odpowiadającej iloczynowi liczby mieszkańców DPS w powiecie (lub mieście na prawach powiatu) i *średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu*, pomniejszonego o dochody uzyskiwane z odpłatności za pobyt w domu za mieszkańca;

⁹ Odpowiednio pisma: z 28 lipca 2020 r. i z 20 lipca 2021 r.

¹⁰ Pismo z 12 lipca 2022 r.

¹¹ Pismo z 14 lipca 2023 r.

¹² Podano wnioski powiatów, w których niebudzący wątpliwości i w sposób bezpośredni wskazano, że dotyczą dotacji na podniesienie stawki na mieszkańców DPS przyjętych przed 1 stycznia 2004 r.

- do obliczenia dotacji przyjmowano *średni miesięczny koszt utrzymania w domu* nie wyższy niż *średnia miesięczna kwota dotacji obliczona dla Województwa*;
- *średnią miesięczną kwotę dotacji dla Województwa* stanowiła ustalana w budżecie Wojewody miesięczna kwota dotacji przeznaczona na działalność domów bez wydatków inwestycyjnych podzielona przez liczbę mieszkańców tych domów.

Dyrektor WPS MUW wyjaśnił, że do wyliczeń nie było konieczności pozyskiwania dodatkowych informacji od jednostek samorządu terytorialnego (*j.s.t.*). Dodał, że *wykorzystywano dane pozyskane od samorządów w roku poprzedzającym rok, na który planowano dotację oraz szacowaną liczbę mieszkańców na dany rok budżetowy w oparciu o dane z lat wcześniejszych.*

(akta kontroli str. 29-30, 31-36)

Wojewoda na etapie prac planistycznych nad projektem budżetu państwa w latach 2021-2024, w części opisowej do materiałów planistycznych (część 85/12, dział *Pomoc społeczna – uzasadnienie wydatków*), informował o wysokości środków niezbędnych do pokrycia różnicy pomiędzy rzeczywistymi kosztami utrzymania mieszkańców „dotowanych” a dochodami otrzymanymi z ich odpłatności, szacując niezbędną kwotę w poszczególnych latach (tj. odpowiednio: 85 102 tys. zł, 81 826 tys. zł, 92 348 tys. zł oraz 93 379 tys. zł).

Dyrektor WPS MUW wskazał, że podziału planów dotacji na poszczególne samorządy dokonywano uwzględniając przewidywane wykonanie, oszacowane na podstawie średnich kwot dotacji na jednego mieszkańca w poszczególnych powiatach (różnica kosztu utrzymania mieszkańców oraz uzyskanego dochodu z odpłatności), *średniej wojewódzkiej kwoty dotacji na mieszkańca*, wynikającej z przyznanego limitu wydatków oraz założonej liczby mieszkańców na dany rok, w tym:

- *średnie powiatowe koszty utrzymania mieszkańców w poszczególnych powiatach* określone były na podstawie przewidywanych kosztów i dochodów z poprzedniego roku (w przypadku, gdy *średnia powiatowa* była większa niż *średnia wojewódzka kwota dotacji na mieszkańca*, wówczas do obliczeń przyjmowano wojewódzką kwotę dotacji);
- *średnia wojewódzka kwota dotacji* była ustalana na dany rok z uwzględnieniem *szacowanej średniomiesięcznej liczby mieszkańców* na tzw. starych zasadach i była determinowana wysokością przyznanego limitu wydatków oraz przewidywanym wykonaniem wydatków w danym roku w poszczególnych powiatach (przyjmowano kwotę maksymalną na podstawie posiadanych danych i przyjętych założeń);
- *przewidywana liczba mieszkańców* szacowana była na podstawie danych dotyczących *wskaźnika umieralności* mieszkańców z co najmniej ostatnich 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 13-14, 29-30, 31-36)

Wojewoda wnioskował w latach 2021-2024 do właściwego ministra, tj. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (*MRiPS*)/Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (*MRPiPS*) o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy celowej (na funkcjonowanie DPS) na uzupełnienie zaplanowanych środków w budżecie państwa dla Wojewody Małopolskiego (o czym mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia)¹³.

(akta kontroli str. 13-14, 29-30, 31-36)

Wojewoda Małopolski przekazywał powiatom dotacje i inne środki na dofinansowanie DPS inne niż dotacja na dofinansowanie utrzymania w domu

¹³ Ministerstwo kierowane przez ministra właściwego do spraw: pracy, zabezpieczenia społecznego i rodziny. Od 7 października 2020 r. funkcjonowało *Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej*, od 13 grudnia 2023 r. *Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*.

pomocy społecznej, w którym przebywają mieszkańcy przyjęci na tzw. starych zasadach.

W 2021 r. Wojewoda przekazał powiatom 8 318,3 tys. zł, tj.:

- 3 069,8 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa (pozycja 25¹⁴) na *dofinansowanie bieżącej działalności domów pomocy społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia zabezpieczenia domów pomocy społecznej przed skutkami występowania wirusa, w szczególności na zapewnienie kadry niezbędnej do zachowania ciągłości usług świadczonych przez te jednostki oraz zakup niezbędnych środków ochrony osobistej, sprzętu i wyposażenia przez te jednostki* (dalej w skrócie: *dofinansowanie bieżącej działalności domów pomocy społecznej*),
- 237,3 tys. zł z budżetu Wojewody na podstawie art. 171 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ na *dofinansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych w domach pomocy społecznej w ramach zawartych umów na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej* (dalej w skrócie: *dofinansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych*),
- 5 011,2 tys. zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na *dofinansowanie bieżącej działalności domów pomocy społecznej*.

W 2022 r. Wojewoda przekazał powiatom 8 291,4 tys. zł, tj.:

- 1 301 tys. zł z budżetu Wojewody na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych na *dofinansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych*,
- 6 990,3 tys. zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na *dofinansowanie bieżącej działalności domów pomocy społecznej*.

W 2023 r. Wojewoda przekazał powiatom 38 304,6 tys. zł, tj.:

- 34 355,9 tys. zł na *dotatki po 600 zł do wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników zatrudnionych w domach pomocy społecznej*, przy czym:
 - 30 624,8 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa (pozycja 49¹⁶),
 - 3 731,1 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa (pozycja 72¹⁷),
- 3 948,7 tys. zł z budżetu Wojewody na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych na *dofinansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych*.

W 2024 r. (do 30 września) Wojewoda przekazał powiatom 40 048,2 tys. zł, tj.:

- 40 028,4 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa (ww. pozycja 25) na *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027*,
- 19,8 tys. zł z budżetu Wojewody na podstawie art. 171 ustawy o finansach publicznych na *dofinansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych*.

Powyższe oznacza, że łącznie w latach 2021-2024 (do 30 września) Wojewoda przekazał powiatom 94 962,5 tys. zł innych środków niż dotacja na dofinansowanie utrzymania w DPS mieszkańców na tzw. starych zasadach.

Dyrektor WPS MUW wskazał, że w wyniku analizy rzeczowo-finansowej stwierdzono, że środki były wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 13-14, 29-30, 31-36)

¹⁴ Środki na zadania określone w ustawie o pomocy społecznej oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej oraz na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej.

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.; dalej: *ustawa o finansach publicznych*.

¹⁶ Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych.

¹⁷ Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie.

Reasumując:

- w latach 2021-2023 Wojewoda przekazał dodatkowe środki do powiatów w wysokości odpowiednio: 4 972 tys. zł; 7 052 tys. zł i 12 987 tys. zł;
- dodatkowe wnioski na wydatki zgłoszone przez Wojewodę do *ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego* w ww. okresie wyniosły: 8 776 tys. zł; 14 312 tys. zł; 12 586 tys. zł i w 2024 r. (do 30 września) 17 014 tys. zł;
- dodatkowe środki otrzymane przez Wojewodę wyniosły: w 2021 r.: 4 388 tys. zł (tj. 50% środków zgłoszonych przez Wojewodę); w 2022 r.: 7 000 tys. zł (tj. 49%) i w 2023 r.: 9 164 tys. zł (tj. 73% środków zgłoszonych);
- inne dodatkowe środki (na finansowanie działalności DPS, nie na wniosek Wojewody) otrzymane przez Wojewodę wyniosły w tym okresie odpowiednio: 8 081 tys. zł, 6 990 tys. zł, 34 356 tys. zł i 40 028 tys. zł.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-56, 57-60)

Odnosząc się do pytania jakie były przyczyny różnic, w okresie objętym kontrolą, w wielkościach dotacji na funkcjonowanie DPS na pokrycie kosztów pobytu mieszkańców domów przyjętych na tzw. starych zasadach wynikających z oczekiwań powiatów, zaplanowanych przez Wojewodę Małopolskiego i przekazanych powiatom, Zastępca Dyrektora WPS MUW wyjaśnił, że Wojewoda planował dotację na dofinansowanie utrzymania w DPS, w którym przebywają mieszkańcy przyjęci do tego domu na tzw. starych zasadach, uwzględniając przyznany w poszczególnych latach na etapie prac planistycznych limit wydatków planowanych w budżecie państwa na ten cel w części 85/12.

Dodał również, że Wojewoda (w latach 2021-2024: 74 783 tys. zł rocznie) oraz według zasad określonych w art. 87 ust. 4-7 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r., wyliczał dotację zgodnie z przepisami, co miesiąc pozyskując dane dotyczące aktualnej liczby mieszkańców na tzw. starych zasadach, miesięcznych kosztach utrzymania mieszkańców, uzyskanych za miesiąc poprzedzający miesiąc, na który jest ustalana dotacja oraz informację o dochodach uzyskiwanych z odpłatności za pobyt w domu za tych mieszkańców.

Zastępca Dyrektora WPS MUW wskazał także, że w kontrolowanym okresie do Wojewody wpłynęły dwie ww. informacje od powiatów dotyczące braków finansowych (m.in. *prośba o podwyższenie dotacji; prośba i apel o wsparcie finansowe naszych domów m.in. poprzez zwiększenie dotacji na jednego mieszkańca przyjętego do DPS przed 2004 r.*) bez wskazania konkretnych oczekiwań (kwotowych) w tym zakresie.

(akta kontroli str. 66-67, 68-74)

2.

Kontrolą objęto dokumentację związaną z ustalaniem kwoty dotacji w latach 2021-2024 (do 30 września) dla kontrowanego przez NIK powiatu oświęcimskiego (w ramach kontroli *Finansowanie działalności domów pomocy społecznej*) oraz dodatkowo dwóch losowo wybranych powiatów: krakowskiego i myślenickiego¹⁸.

W wyniku kontroli ustalono, że w każdym roku objętym kontrolą (2021-2024), dotacja została wyliczona przez Wojewodę (WPS MUW) na podstawie informacji przekazywanych przez każdy w ww. powiatów. Wyliczając dotację Wojewoda każdorazowo brał pod uwagę liczbę mieszkańców DPS i średni miesięczny koszt ich utrzymania.

Objęte badaniem powiaty w okresie od stycznia 2021 r. do września 2024 r. składały w Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS), do 15-tego dnia każdego

¹⁸ Informacje przekazywane przez dany powiat (liczba mieszkańców DPS i średni miesięczny koszt utrzymania); dokumentacja związana z ustalaniem wysokości dotacji oraz sposobem weryfikacji danych przekazywanych przez powiat i częstotliwości jej dokonywania.

miesiąca, informacje o miejscach i kosztach utrzymania w DPS w powiecie za dany miesiąc w danym roku na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. (sprawozdania ewentualnie korekty danych zawartych w sprawozdaniach). Informacje te obejmowały dane dotyczące:

- liczby mieszkańców ogółem oraz liczby mieszkańców na tzw. starych zasadach¹⁹;
- łącznego kosztu utrzymania wszystkich mieszkańców oraz łącznego kosztu utrzymania mieszkańców na tzw. starych zasadach;
- dochodu uzyskanego z odpłatności mieszkańców na tzw. starych zasadach²⁰.

Dyrektor WPS MUW wskazał, że na podstawie ww. danych Wojewoda (WPS MUW) obliczał należną dla każdego powiatu miesięczną kwotę dotacji. Wojewoda określał również wartość stanowiącą różnicę pomiędzy średnim miesięcznym kosztem utrzymania mieszkańców na tzw. starych zasadach a dochodem uzyskanym z ich odpłatności w każdym powiecie w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w skali powiatu). *Wyliczona wartość, w powiązaniu z obowiązującą średnią wojewódzką kwotą dotacji przypadającą na jednego mieszkańca na tzw. starych zasadach, determinowała należną dla danego powiatu kwotę dotacji.*

W przypadku zwiększenia w trakcie roku przez Wojewodę *średniej wojewódzkiej kwoty dotacji* przypadającej na jednego mieszkańca na tzw. starych zasadach, zmieniała się maksymalna kwota dotacji (przypadająca na jednego mieszkańca na tzw. starych zasadach). Zmiana ta była dokonywana od złożenia sprawozdania za miesiąc, w którym ogłoszono to zwiększenie. Przy czym, jeżeli zwiększenie obowiązywało również z wyrównaniem za poprzednie miesiące danego roku (np. z wyrównaniem od początku roku) wówczas należna dotacja była przeliczana przez pracowników WPS MUW poza CAS. Zwiększenie to było dokonywane na podstawie danych już przekazanych przez j.s.t. w poprzednich sprawozdaniach.

Potencjalne korekty danych objętych sprawozdaniami j.s.t. składały odrębnym pismem, wówczas nanoszone były na plik zbiorczy dla dotacji na dany rok.

(akta kontroli str. 13-14, 20, 21-28)

Odnosząc się do pytania na jakiej podstawie wyliczano w MUW w okresie objętym kontrolą wartość średniej miesięcznej kwoty dotacji dla Województwa, w tym czy brano pod uwagę informację za dany miesiąc jako podstawę do naliczania wysokości dotacji dla powiatu w kolejnym miesiącu, Zastępca Dyrektora WPS MUW wskazał, że sposób obliczania dotacji na DPS dla powiatów, które prowadzą lub zlecają prowadzenie domu, w którym przebywają mieszkańcy przyjęci do tego domu na tzw. starych zasadach był określony w art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. Podtrzymał przy tym wyżej wyrażone stanowisko, zgodnie z którym Wojewoda wyliczał dotację zgodnie z przepisami, co miesiąc pozyskując dane dotyczące aktualnej liczby mieszkańców na tzw. starych zasadach, miesięcznych kosztach utrzymania mieszkańców, uzyskanych za miesiąc poprzedzający miesiąc, na który jest ustalana dotacja oraz informację o dochodach uzyskiwanych z odpłatności za pobyt w domu za tych mieszkańców.

(akta kontroli str. 66-67, 68-74)

Zastępca Dyrektora WPS MUW wyjaśnił przy tym, że wysokość średniej miesięcznej kwoty dotacji dla Województwa na dany rok, w latach 2021-2024 (do 30 września) ustalano dzieląc kwotę przyznaną w limicie wydatków na dany

¹⁹ Według stanu na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc, na który obliczana była dotacja.

²⁰ Koszty i dochody dotyczyły miesiąca poprzedzającego miesiąc, na który obliczana była dotacja.

rok przez 12 miesięcy oraz przez szacowaną na dany rok średniomiesięczną liczbę mieszkańców na tzw. starych zasadach²¹.

Obliczenie szacowanej na dany rok średniomiesięcznej liczby mieszkańców na tzw. starych zasadach opierało się na ekstrapolacji liczby mieszkańców dotowanych w każdym miesiącu roku dla każdego powiatu z osobna, biorąc pod uwagę *wskaźnik umieralności* tych mieszkańców określony dla każdego powiatu. *Wskaźnik umieralności* bazował na danych historycznych co do umieralności mieszkańców z lat poprzednich a jego zróżnicowanie dla powiatów wynikało z obserwowanej skali zjawiska w poszczególnych tzw. profilach DPS.

Dodał także, że przyjęcie do kalkulacji średniej miesięcznej kwoty dotacji dla Województwa średniomiesięcznej liczby mieszkańców na dany rok, pozwalało WPS MUW na ustalenie już na początku danego roku wyższej stawki, niż w przypadku, gdyby kalkulacja opierała się na danych co do liczby mieszkańców np. na koniec grudnia roku poprzedniego. Takie działanie powodowało, że powiaty mogły otrzymać już od początku danego roku wyższe środki finansowe, co w przypadku Województwa było istotnym czynnikiem, ze względu na rokrocznie przyznawany w ustawie budżetowej niewystarczający limit wydatków na dany rok.

Ustalana według powyższej kalkulacji wysokość średniej miesięcznej kwoty dotacji dla Województwa, *niejako uwzględniała przewidywane oszczędności jakie mogą pojawić się w ciągu roku z tytułu zmniejszającej się liczby mieszkańców dotowanych. Jednakże, w sytuacji gdy umieralność w poszczególnych miesiącach będzie wyższa niż przyjęta w kalkulacji lub też w sytuacji nie osiągnięcia przez powiat kosztów utrzymania mieszkańców nie pozwalających na uzyskanie maksymalnej kwoty dotacji dla powiatu – w ogólnym planie wydatków w rozdziale 85202 pojawiają się oszczędności, wówczas środki te przeznaczone są na podwyższenie stawki.*

Zastępca Dyrektora WPS MUW dodał także, że zwiększenie *średniej wojewódzkiej kwoty dotacji (ŚWKD)* następowało w sytuacji, gdy wielkość dostępnych środków finansowych pozwalała na takie zwiększenie ŚWKD, aby było ono znaczące i efektywnie przyczyniło się do znacznego i zauważalnego podniesienia ŚWKD. *Działanie takie uzasadnione jest ekonomią postępowania zarówno na szczeblu Wojewody jak i samorządów.*

Do podwyższenia ŚWKD przyczyniają się również rezerwy celowe budżetu państwa lub też przesuwane oszczędności z innych rozdziałów, dokonywane przez Wojewodę.

Zwiększenie ŚWKD w trakcie roku przeliczane jest analogicznie jak opisany powyżej sposób, tj. wszystkie dostępne środki jakie mogą być przeznaczone do podwyższenia stawki (czyli oszczędności w ramach rozdziału 85202, otrzymane rezerwy celowe budżetu państwa jak i środki wygospodarowane w budżecie Wojewody a przesunięte do rozdziału 85202 z innych rozdziałów) – stanowią łączną pulę środków finansowych.

Wysokość zwiększonej stawki otrzymujemy dzieląc dostępną pulę środków finansowych przez szacowaną średniomiesięczną liczbę mieszkańców dotowanych (uwzględniając już rzeczywistą liczbę osób z miesięcy już sprawozdanych) i liczbę miesięcy (zazwyczaj 12, gdyż podwyższenie stawki najczęściej dokonywane jest z wyrównaniem od początku roku). Tym sposobem otrzymujemy również przewidywane wykonanie na koniec roku dla każdego powiatu przy powyższych założeniach co do umieralności. Podwyższenie stawki, zawsze dokonywane jest dla wszystkich powiatów Województwa.

²¹ Według wzoru: średnia miesięczna kwota dotacji = przyznany dla Województwa limit wydatków na dany rok/szacowana na dany rok średniomiesięczna liczba mieszkańców na tzw. starych zasadach/12 miesięcy.

Dodał także, że *tak przyjęte rozwiązanie powoduje zapewnienie, iż każdy powiat otrzymuje dotację według tych samych jednolitych zasad.*

(akta kontroli str. 78-89, 90-92)

Resumując w okresie 2021-2024 (do września) Wojewoda Małopolski ustalał dotacje dla powiatów prowadzących lub zlecających prowadzenie DPS, w których przebywali mieszkańcy na tzw. starych zasadach w następujący sposób:

- 1) kwotę należnej dotacji dla powiatu na dany miesiąc obliczano jako iloczyn:
 - a) łącznej liczby mieszkańców na tzw. starych zasadach we wszystkich DPS w danym powiecie,
 - b) średniego miesięcznego kosztu utrzymania jednego mieszkańca na tzw. starych zasadach umieszczonego w DPS w danym powiecie, pomniejszonego o dochody z odpłatności za pobyt w DPS przypadające na jednego dotowanego mieszkańca DPS w danym powiecie (wielkość ustalona w sposób opisany w pkt 3) lub średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa (ustalanej w sposób opisany w pkt 4);
- 2) do obliczeń należnej dotacji dla powiatu na dany miesiąc stosowano średni miesięczny koszt utrzymania jednego mieszkańca na tzw. starych zasadach umieszczonego w DPS pomniejszony o dochody z odpłatności za pobyt mieszkańca w DPS, o ile był on niższy od średniej miesięcznej kwoty dotacji dla Województwa; w przeciwnym przypadku – do obliczeń stosowano średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa;
- 3) średni miesięczny koszt utrzymania jednego mieszkańca na tzw. starych zasadach umieszczonego w DPS w danym powiecie ustalano jako:
 - a) iloraz łącznych kosztów utrzymania dotowanych mieszkańców we wszystkich DPS w danym powiecie oraz łącznej liczby tych mieszkańców (zaokrąglony do dwóch miejsc po przecinku),
 - b) pomniejszony następnie o dochody z odpłatności za pobyt w DPS przypadające na jednego dotowanego mieszkańca DPS w danym powiecie, obliczone jako iloraz łącznych dochodów z odpłatności za pobyt we wszystkich DPS w danym powiecie i liczby dotowanych mieszkańców w tych DPS (zaokrąglone do dwóch miejsc po przecinku);
- 4) średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa ustalano jako:
 - a) iloraz limitu wydatków ustalonego w budżecie Wojewody²² oraz szacowanej na dany rok średniomiesięcznej liczby mieszkańców na starych zasadach umieszczonych w DPS²³,
 - b) następnie wynik ten podzielono przez 12 miesięcy.

Wymienione powyżej kategorie danych (koszty utrzymania dotowanych mieszkańców w DPS, liczba dotowanych mieszkańców DPS, dochody z tytułu odpłatności za pobyt dotowanych mieszkańców w DPS) przekazywane były za

²² Limit w planie finansowym Wojewody (rozdział 85202 § 2130). W przypadku zwiększenia planu wydatków środkami z rezerw celowych lub w wyniku przeniesienia planowanych wydatków z innych podziałek klasyfikacyjnych, dokonywano ponownego przeliczenia średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa. Przeliczano również kwoty należnych dotacji dla powiatów z uwzględnieniem nowej, wyższej średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa i dokonywano w latach 2021-2023 wyrównania przekazanych kwot dotacji od początku roku.

²³ Obliczenie średniomiesięcznej liczby mieszkańców dotowanych na dany rok opierało się na ekstrapolacji liczby mieszkańców dotowanych w każdym miesiącu roku dla każdego powiatu z osobna, biorąc pod uwagę wskaźnik umieralności tych mieszkańców określony dla każdego powiatu. Wskaźnik umieralności bazował na danych historycznych co do umieralności mieszkańców z lat poprzednich, a jego zróżnicowanie dla powiatów wynikało z obserwowanej skali zjawiska w poszczególnych profilach DPS.

pośrednictwem aplikacji CAS²⁴. Do ustalenia wysokości dotacji dla powiatów za dany miesiąc wykorzystywano ww. dane za poprzedni miesiąc.

(akta kontroli str. 163-164)

Powyżej opisywany sposób obliczania dotacji dla powiatów nie był zgodny z obowiązującymi regulacjami prawnymi odnoszącymi się do tego zagadnienia, co opisano w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

3.

W latach objętych kontrolą Wojewoda zwiększał lub zmniejszał kwotę dotacji, co dotyczyło wszystkich powiatów Małopolski.

Zwiększenia planowanych wydatków wyniosły w ww. okresie ogółem 122 106,3 tys. zł, tj.:

- w 2021 r.:
 - z budżetu Wojewody (*bieżąca działalność domów pomocy społecznej*):
 - na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej (rozdziały: 85203, 85219) w wysokości 237,3 tys. zł,
 - na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. (rozdziały: 85202, 85203, 85219, 85228, 85231) w wysokości 2 115,2 tys. zł,
 - z rezerwy celowej (pozycja 25):
 - na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. (*bieżąca działalność domów pomocy społecznej*) w wysokości 4 387,9 tys. zł,
 - w związku z sytuacją epidemiologiczną (COVID-19) w wysokości 3 069,8 tys. zł,
 - z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 5 011,2 tys. zł;
- w 2022 r.:
 - z budżetu Wojewody (*bieżąca działalność domów pomocy społecznej*):
 - na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej (rozdziały: 85203, 85219) w wysokości 1 301,1 tys. zł,
 - na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. (rozdziały: 85219, 85228) w wysokości 459,4 tys. zł,
 - z rezerwy celowej (pozycja 25):
 - na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. (*bieżąca działalność domów pomocy społecznej*) w wysokości 7 000 tys. zł,
 - z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 6 990,3 tys. zł;
- w 2023 r.:
 - z budżetu Wojewody (*bieżąca działalność domów pomocy społecznej*):
 - na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej (rozdziały: 85202, 85203, 85214, 85216, 85219, 85228) w wysokości 3 948,7 tys. zł,
 - na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. (rozdziały: 85202, 85203, 85214, 85216, 85219, 85228) w wysokości 4 017,1 tys. zł,
 - z rezerwy celowej (pozycja 25):
 - na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. (*bieżąca działalność domów pomocy społecznej*) w wysokości 4 421,2 tys. zł,
 - z rezerwy celowej (pozycja 49; *bieżąca działalność domów pomocy społecznej*):
 - z przeznaczeniem na ww. *dotatki do wynagrodzeń 600 zł* dla pracowników DPS w wysokości 30 624,9 tys. zł,
 - na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. w wysokości 1 423,4 tys. zł,
 - z rezerwy celowej (pozycja 72; *bieżąca działalność domów pomocy społecznej*):

²⁴ CAS – Centralna Aplikacja Statystyczna, wykorzystywana w MUW m.in. do gromadzenia danych i realizacji obowiązków sprawozdawczych z obszaru pomocy społecznej.

- z przeznaczeniem na ww. *dodatki do wynagrodzeń 600 zł* dla pracowników DPS w wysokości 3 731,1 tys. zł,
- na podstawie art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. w wysokości 3 319,5 tys. zł;
- w 2024 r. (do 30 września):
 - z budżetu Wojewody na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej (rozdział 8519) w wysokości 19 832,1 tys. zł,
 - z rezerwy celowej (pozycja 25) z przeznaczeniem na *dodatki motywacyjne w wysokości 1 tys. zł* dla pracowników DPS (w ramach odrębnego programu rządowego, o którym mowa w dalszej części wystąpienia) w wysokości 40 028,4 tys. zł.

W przypadku 13 powiatów²⁵ Wojewoda przekazywał środki m.in.:

- w 2021 r. na:
 - utrzymanie standardu w DPS w Ojcowie (powiat krakowski, gmina Skąła) prowadzonego na zlecenie powiatu (przez zgromadzenie zakonne),
 - zakup mebli kuchennych dla DPS w Mszanie Dolnej (powiat limanowski, gmina Mszana Dolna) – jednostki organizacyjnej powiatu,
 - zakup pralnicy i suszarki dla DPS w Szczyrzycu (powiat limanowski, gmina Jodłownik) – jednostki organizacyjnej powiatu;
- w 2022 r. na:
 - remont budynku DPS w Płazie (powiat chrzanowski, gmina Chrzanów) – jednostki organizacyjnej powiatu,
 - zakup pralnicy oraz remont łazienek i pomieszczeń pralni w DPS w Konarach (powiat krakowski, gmina Mogilany) prowadzonego na zlecenie powiatu (przez fundację zgromadzenia zakonnego),
 - remont gabinetu pielęgniarek i pomieszczeń biurowych oraz na zakup mebli w DPS w Prusach (powiat krakowski, gmina Kocmyrzów-Luborzyca) prowadzonego na zlecenie powiatu (przez zgromadzenie zakonne);
- w 2023 r. na:
 - zakup podnośnika, pralnicowirówki, patelni i zmywarki dla DPS w Pcimiu (powiat myślenicki, gmina Pcim) – jednostki organizacyjnej powiatu,
 - remont III piętra w budynku DPS w Olkusz (powiat olkuski, gmina Olkusz) – jednostki organizacyjnej powiatu,
 - zakup *myjaka*, pieca i suszarki dla DPS w Łyszkowicach (powiat proszowicki, gmina Koniusza) – jednostki organizacyjnej powiatu.

(akta kontroli str. 13-14, 29-30, 31-36)

Zmniejszenia planowanych wydatków wyniosły:

- w 2021 r. 1 631,9 tys. zł i dotyczyły 10 powiatów²⁶;
- w 2022 r. 521,3 tys. zł i dotyczyły 11 powiatów²⁷;
- w 2023 r. 2 788,5 tys. zł i dotyczyły wszystkich 22 powiatów²⁸.

²⁵ Dotyczyło to powiatów: chrzanowski, dąbrowski, krakowski, limanowski, myślenicki, nowosądecki, olkuski, oświęcimski, proszowicki, suski, tarnowski, wadowicki oraz wielicki.

²⁶ Dotyczyło to powiatu: dąbrowskiego (74,6 tys. zł), gorlickiego (277,8 tys. zł), miechowskiego (697,8 tys. zł), nowotarskiego (112,1 tys. zł), olkuskiego (26,9 tys. zł), oświęcimskiego (37,2 tys. zł), tarnowskiego (39,8 tys. zł), tatrzańskiego (13,4 tys. zł), wielickiego (83,7 tys. zł) oraz Miasta Tarnowa (268,5 tys. zł).

²⁷ Dotyczyło to powiatu: bocheńskiego (16,1 tys. zł), dąbrowskiego (41,5 tys. zł), gorlickiego (7,1 tys. zł), miechowskiego (86,8 tys. zł), myślenickiego (24,9 tys. zł), nowosądeckiego (6,9 tys. zł), suskiego (30,3 tys. zł), tarnowskiego (79,8 tys. zł), tatrzańskiego (14,9 tys. zł), wadowickiego (174,3 tys. zł) oraz Miasta Nowy Sącz (38,3 tys. zł);

²⁸ Dotyczyło to powiatów: bocheńskiego (22,2 tys. zł), brzeskiego (36,3 tys. zł), chrzanowskiego (37,8 tys. zł), dąbrowskiego (128,1 tys. zł), gorlickiego (88,1 tys. zł), krakowskiego (217,1 tys. zł), limanowskiego (152,8 tys. zł), miechowskiego (73,8 tys. zł), myślenickiego (73,8 tys. zł), nowosądeckiego (54,7 tys. zł), nowotarskiego (47 tys. zł), olkuskiego (51,4 tys. zł), oświęcimskiego (113,9 tys. zł), proszowickiego (28,6 tys. zł), suskiego (74,4 tys. zł), tarnowskiego (251,6 tys. zł),

łącznie w latach 2021-2023 zmniejszenia planowanych wydatków dokonane przez Wojewodę wyniosły 4 941,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 13-14, 29-30, 31-36)

Zmniejszenia planu wydatków w poszczególnych powiatach odbywały się z inicjatywy Wojewody, natomiast zwiększenia planowanych wydatków z inicjatywy zarówno Wojewody, jak i powiatów oraz MRPiS/MRPIPS.

(akta kontroli str. 13-14, 29-30, 31-36)

Zmniejszenia i zwiększenia planu wydatków w poszczególnych powiatach wynikały z konieczności dostosowania aktualnych planów finansowych j.s.t. do środków należnych powiatowi wynikających z przepisów a obliczanych na podstawie przekazywanych przez j.s.t. sprawozdań co do liczby mieszkańców, poniesionych kosztów ich utrzymania oraz uzyskanych odpłatności.

Dodatkowo przeznaczenie środków w wyniku zwiększeń planu wydatków przez MRPiS/MRPIPS określone było w piśmie informującym o podziale i przeznaczeniu środków z rezerwy celowej bądź funduszu (o czym mowa w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

Dyrektor WPS MUW wyjaśnił, że zwiększenia planu wydatków następowały również na podstawie zweryfikowanych wniosków samorządów, celem utrzymania i poprawy standardów DPS. *Zmniejszenia planu wydatków wynikały (...) z zawyżenia potrzeb składanych przez samorządy, np. tzw. dodatki 600 zł.*

(akta kontroli str. 13-14, 29-30, 31-36)

Dyrektor WPS MUW wyjaśnił, że Wojewoda Małopolski w okresie objętym kontrolą nie ograniczał środków na funkcjonowanie DPS – *rozumiejąc pytanie jako zmniejszenie środków ogółem przekazywanych wszystkim powiatom na DPS-y, z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania.*

(akta kontroli str. 13-14, 29-30, 31-36)

Odnosząc się do pytania jakie działania podejmował WPS MUW w okresie objętym kontrolą w związku z wystąpieniem przesłanek wynikających z art. 155 ust. 2 i 2a ustawy o pomocy społecznej, Zastępca Dyrektora WPS MUW wyjaśnił, że na terenie Województwa w tym okresie kwota dotacji celowej wyliczona zgodnie z art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. nie była zmniejszana lub zwiększana w zależności od znajdujących się w powiecie typów domów. *Natomiast w sytuacji pojawiających się środków w rozdziale 85202 na skutek zmniejszającej się liczby mieszkańców dotowanych, wygospodarowanych w budżecie Wojewody z realizacji innych zadań bądź też w przypadku przyznania na ten cel dodatkowych środków z rezerwy celowej z budżetu państwa, dokonywano zwiększenia średniej wojewódzkiej kwoty dotacji na jedno miejsce dotowane.*

(akta kontroli str. 66-67, 68-74)

4.

W okresie objętym kontrolą do Wojewody Małopolskiego wpływały informacje (sygnały/pisma) dotyczące problemów DPS związanych z brakiem wystarczających środków na ich funkcjonowanie. Dotyczyło to także wystąpień podmiotów prowadzących DPS na zlecenie powiatów wskazujących na występujące niedobory finansowe. Były to m.in.:

- w 2021 r. pismo (z 17 sierpnia) pracowników DPS w Czernej (powiat krakowski, gmina Krzeszowice) – jednostki organizacyjnej powiatu, w którym zwrócili się o podjęcie przez Wojewodę działań w celu zwiększenia wynagrodzeń pracowników DPS, w szczególności na terenie powiatu krakowskiego;

tatrzańskiego (110,8 tys. zł), wadowickiego (273,8 tys. zł), wielickiego (123,1 tys. zł) oraz miast na prawach powiatu: Krakowa (581,4 tys. zł), Nowy Sącz (105,3 tys. zł) i Tarnowa (142,2 tys. zł).

- w 2022 r. pismo (z 27 lipca) Starosty Powiatu Krakowskiego, w którym zwrócił się o wsparcie finansowe z przeznaczeniem na utrzymanie standardów w DPS z terenu powiatu krakowskiego prowadzonych przez zgromadzenia zakonne oraz fundacje;
- w 2023 r. pismo (z 28 lipca) Prezesa Zarządu *Fundacji im. Brata Alberta* z siedzibą w Radwanowicach (powiat krakowski, gmina Zabierzów), prowadzącej DPS w tej miejscowości, w którym wraz z Dyrektorem Domu zwrócili się o rozważenie zwiększenia alokowanych środków finansowych na funkcjonowanie DPS, w tym dla osób niepełnosprawnych, długotrwale chorych i pozbawionych opieki ze strony najbliższych (przyjętych na tzw. starych zasadach);
- w 2024 r. pismo (z 13 lutego) Prezesa Zarządu *Stowarzyszenia Wspierania Osób Psychiczenie Chorych „Egida”* z siedzibą w Kasinie Wielkiej (powiat limanowski, gmina Mszana Dolna), prowadzącego DPS („Diana”) w tej miejscowości, w którym wraz z Dyrektorem Domu zwrócili się o dofinansowanie wynagrodzeń pracowników tego DPS.

Dyrektor WPS MUW wskazał, że najczęściej wskazywanymi przyczynami braku wystarczających środków były: wzrost kosztów utrzymania domów, inflacja, wzrost kosztów mediów, wzrost kosztów zatrudnienia – wzrost płacy minimalnej, zbyt niska kwota dotacji na mieszkańca na tzw. starych zasadach generująca braki na inne działania, np. bieżące prace remontowe.

(akta kontroli str. 13-14, 37-38, 39-50)

W związku z ww. zgłoszeniami Wojewoda podejmował działania w celu zwiększenia środków finansowych, tj.:

- corocznie występował z wnioskami do MRiPS/MRPiPS z prośbą o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy budżetu państwa, celem zwiększenia średniej wojewódzkiej kwoty dotacji;
- w sytuacji pozyskania ww. środków z rezerwy celowej lub też w sytuacji wygospodarowania środków w budżecie Wojewody (lub też łącząc oba źródła) Wojewoda podejmował działania zwiększające plan dotacji;
- prowadził korespondencję z samorządami zlecającymi prowadzenie DPS (jak również m.in. ze związkami zawodowymi oraz kierownikami DPS zgłaszającymi problemy finansowe), informując o podejmowanych przez Wojewodę działaniach oraz zasadach przyznawania dofinansowania do zadania własne powiatu). W ww. pismach Wojewoda m.in. wskazywał na art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. oraz art. 6 pkt 15, art. 19 pkt 10 oraz art. 60 ustawy o pomocy społecznej.

Dyrektor WPS MUW wyjaśnił także, że o brakach finansowych występujących w rozdziale 85202 *Domy pomocy społecznej*, informowano również rokrocznie zarówno przy opracowywaniu projektów planów finansowych na dany rok, jak również odrębnymi pismami do MRPiPS, informującymi o występujących w tym zadaniu niedoborach.

(akta kontroli str. 13-14, 37-38, 39-50)

W latach 2021-2024 (do 30 września) podejmowane przez WPS MUW działania dotyczyły m.in.:

- w 2021 r.:
 - (31 maja) informacji przekazanej powiatom o zwiększeniu (od 1 czerwca 2021 r.) wysokości średniej wojewódzkiej kwoty dotacji na jedno miejsce w DPS dla mieszkańców przyjętych na tzw. starych zasadach z wyrównaniem od 1 stycznia 2021 r., do wysokości 3 100 zł (zwiększenie w ramach posiadanych środków w ww. rozdziale 85202 *poprzez dostosowanie maksymalnego wykorzystania przy ówczesnym planie finansowym jednostek*),

- (27 czerwca) wystąpienie do MRiPS z informacją o niedoborach środków finansowych dla DPS w 2021 r. (odpowiedź na pismo Ministerstwa),
- (27 lipca) wystąpienie do MRiPS z informacją o niedoborach środków finansowych dla DPS wraz ze wskazaniem zapotrzebowania na środki z rezerwy celowej dla DPS (odpowiedź na pismo Ministerstwa z 21 lipca 2021 r.);
- (28 lipca) w ww. części opisowej projektu budżetu na 2022 r. WPS MUW zawarł informację o tym, że *przekazywanie przez wojewodów środków niższych niż 100% różnicy pomiędzy kosztem utrzymania a środkami uzyskanymi z odpłatności mieszkańców, może powodować obniżenie standardu usług DPS, zwłaszcza w jednostkach niepublicznych;*
- (6 sierpnia) wystąpienie do MRiPS w sprawie zapotrzebowania na dodatkowe środki finansowe z przeznaczeniem na przygotowanie i zabezpieczenie DPS przed wzrostem zakażeń wywołanych wirusem SARS-CoV-2 w okresie jesiennym (na kwotę 6 709,9 tys. zł) – odpowiedź na pismo Ministerstwa z 27 lipca 2021 r.;
- informując powiaty o zwiększeniu, wskutek dokonanego przez MRiPS podziału rezerwy celowej, wysokości średniej wojewódzkiej kwoty dotacji na jedno miejsce w DPS dla mieszkańców na tzw. starych zasadach, z wyrównaniem od 1 stycznia 2021 r., do wysokości: 3 368 zł (pismo z 6 października) i 3 453 zł (pismo z 19 listopada),
- (16 grudnia) pozostawienia w planach dotacji powiatów kwoty będącej różnicą pomiędzy środkami przekazanymi do powiatów na podstawie comiesięcznych informacji o miejscach i kosztach utrzymania w DPS w 2021 r. a planem dotacji po zmianach na 2021 r.;
- w 2022 r.:
 - (28 czerwca) wystąpienie do MRiPS z informacją o niedoborach środków finansowych dla DPS w 2022 r., w tym z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z przeznaczeniem na wsparcie DPS w zapobieganiu skutkom rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 (na kwotę 6 381,1 tys. zł) – odpowiedź na pismo Ministerstwa z 22 czerwca,
 - (21 lipca) ww. w części opisowej projektu budżetu na 2023 r. WPS MUW zawarł informację o szacunkowej kwocie (92 348 tys. zł) niezbędnej do pokrycia różnicy pomiędzy rzeczywistymi kosztami utrzymania mieszkańców dotowanych a dochodami otrzymanymi z ich odpłatności oraz planowanym, w przypadku uruchomienia rezerwy celowej, wystosowaniu wniosku o pozyskanie brakujących środków finansowych (17 565 tys. zł),
 - informując powiaty o zwiększeniu, wskutek dokonanego przez MRiPS podziału rezerwy celowej, wysokości średniej wojewódzkiej kwoty dotacji na jedno miejsce w DPS dla mieszkańców na tzw. starych zasadach od 1 stycznia 2022 r., do wysokości: 3 814 zł (11 października) i 3 837 zł (24 listopada),
 - (20 grudnia) pozostawienia w planach dotacji powiatów kwoty będącej różnicą pomiędzy środkami przekazanymi do powiatów na podstawie comiesięcznych informacji o miejscach i kosztach utrzymania w DPS w 2022 r. a planem dotacji po zmianach na 2022 r.;
- w 2023 r.:
 - (20 czerwca) wystąpienie do MRiPS o przyznanie dodatkowych środków na podwyższenie średniej wojewódzkiej kwoty dotacji do poziomu obowiązującego w 2022 r. wraz z informacją o potrzebach finansowych DPS,
 - (25 lipca) w ww. części opisowej projektu budżetu na 2024 r. WPS MUW zawarł informację o szacunkowej kwocie (93 379 tys. zł) niezbędnej do

- o pokrycia różnicy pomiędzy rzeczywistymi kosztami utrzymania mieszkańców dotowanych a dochodami otrzymanymi z ich odpłatności,
- o (13 września) ponowny wniosek do MRiPS o przyznanie dla Województwa środków finansowych niezbędnych do zabezpieczenia zadania, jakim jest dofinansowanie utrzymania mieszkańców na tzw. starych zasadach w wysokości 8 750 tys. zł wraz z opisem sytuacji finansowej DPS oraz problemów, jakie wynikają z przyznawania przez ministra finansów niewystarczającego limitu wydatków w ustawie budżetowej na zabezpieczenie zadania,
- o informując powiaty o zwiększeniu wysokości średniej wojewódzkiej kwoty dotacji na jedno miejsce w DPS dla mieszkańców na tzw. starych zasadach, z wyrównaniem od 1 stycznia 2023 r., do wysokości: 3 726 zł (pismo z 13 września 2023 r., zwiększenie od 1 października 2023 r.), 4 030 zł (pismo z 6 października 2023 r., zwiększenie od 1 października 2023 r.) i 4 360 zł (pismo z 23 listopada 2023 r., zwiększenie od 1 grudnia 2023 r.),
- o (22 grudnia) pozostawienia w planach dotacji powiatów kwoty będącej różnicą pomiędzy środkami przekazanymi do powiatów na podstawie comiesięcznych informacji o miejscach i kosztach utrzymania w DPS w 2023 r. a planem dotacji po zmianach na 2023 r.;
- w 2024 r.:
 - o (8 lipca) wystąpienie do MRPiPS o przyznanie dla Województwa dodatkowych środków z rezerwy celowej budżetu państwa, pozwalających na zwiększenie dofinansowania utrzymania mieszkańców na tzw. starych zasadach. Wniosek został skierowany ze względu *na pilne potrzeby DPS-ów w tym zakresie, rosnące koszty związane z ich codziennym funkcjonowaniem powodujące duże trudności finansowe DPS-ów*,
 - o (23 lipca) w części opisowej projektu budżetu na 2025 r. WPS MUW zawarł informację o:
 - szacunkowej kwocie (89 233 tys. zł) niezbędnej na 2025 r. do pokrycia różnicy pomiędzy rzeczywistymi kosztami utrzymania mieszkańców dotowanych a dochodami otrzymanymi z ich odpłatności,
 - skalkulowaniu na lata 2026-2028 środków niezbędnych na realizację zadania szacując przewidywaną średniomiesięczną liczbę mieszkańców na tzw. starych zasadach w danym roku, różnice między kosztami utrzymania mieszkańców dotowanych a dochodami otrzymanymi z ich odpłatności, z uwzględnieniem wzrostu kosztów utrzymania tej liczby mieszkańców o założony wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (średniorocznie) na poziomie odpowiednio 3,3% i 2,5% (zgodnie z udostępnionymi przez ministra finansów wytycznymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych). Szacowane kwoty wydatków w latach 2026-2028 mają wynieść odpowiednio 83 803 tys. zł, 77 330 tys. zł oraz 68 895 tys. zł,
 - brakujących środkach (14 450 tys. zł), które planowano pozyskać ze środków planowanych w rezerwie celowej budżetu państwa (poz. 25),
 - o (5 września) ponowne wystąpienie do MRPiPS o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy celowej budżetu państwa na pełne zabezpieczenie zadania jakim jest dofinansowanie mieszkańców DPS na tzw. starych zasadach, ze względu na pilne potrzeby finansowe domów. W piśmie zawarto opis sposobu przyznawania przez Ministerstwo Finansów limitu wydatków na poszczególne lata oraz zmian średnich wojewódzkich kwot dotacji na miejsce dotowane – odpowiedź na pismo Ministerstwa z 5 września 2024 r.,

- o (13 września) wystąpienie do MRPiPS o przyznanie dodatkowych środków w wysokości 5 000 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa na bieżące funkcjonowanie DPS, tj. na niezbędne remonty i zakup wyposażenia.

(akta kontroli str. 13-14, 37-38, 39-50, 75, 76-77)

W ww. okresie do Wojewody nie wpłynęły informacje od podmiotów prowadzących DPS na zlecenie powiatów o problemach z przekazywaniem dotacji.

(akta kontroli str. 37-38, 39-50)

5.

Wojewoda Małopolski w okresie objętym kontrolą otrzymał dodatkowe środki finansowe przeznaczone na dofinansowanie działalności DPS.

(akta kontroli str. 13-14, 37-38, 39-50)

Wojewoda ustalił kryteria podziału otrzymanych dodatkowych środków, które były jednakowe dla wszystkich j.s.t. I tak w przypadku:

- Funduszu przeciwdziałania COVID-19²⁹ (środków przeznaczonych na przeciwdziałanie COVID-19 w związku z sytuacją epidemiczną w kraju): przyznaną kwotę z MRiPS podzielono według liczby mieszkańców i pracowników, w proporcjach: 60/40 z uwzględnieniem pomniejszenia kwot dla miasta Krakowa o 30% na 2021 r. Obliczoną kwotę łączną dla powiatów (także dla gmin) poddano weryfikacji, *aby wesprzeć te samorządy, w których infrastruktura była mniej rozwinięta i w konsekwencji aby przyznane środki w wartościach bezwzględnych pozwalały im na możliwie największe i najlepsze przygotowanie do zabezpieczenia się przed rozprzestrzenianiem się COVID-19.* W przypadkach tych j.s.t., w których łączna obliczona kwota była większa od średniej z województwa, pomniejszono kwotę dotacji o 15%, co pozwoliło na podniesienie kwoty jednostkom znajdującym się poniżej średniej;
- środków przeznaczonych na podwyższenie średniej wojewódzkiej kwoty dotacji w oparciu o art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r.: przyznane środki z rezerwy celowej stanowiły uzupełnienie posiadanych planów wydatków powiatów (j.s.t.) celem podniesienia średniej wojewódzkiej kwoty dotacji. Wysokość zwiększeń dla poszczególnych powiatów (j.s.t.) określana była na podstawie przekazywanych przez samorządy miesięcznych informacji o miejscach, dochodach i kosztach w DPS i wówczas obowiązującej średniej wojewódzkiej kwoty dotacji;
- środków przeznaczonych na wypłaty dodatków do wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dla pracowników zatrudnionych w DPS, w kwocie 600 zł miesięcznie na pracownika: wysokość przyznanych środków wynikała ze zbieranych od powiatów potrzeb w sprawozdaniach, w szczególności w oparciu o liczbę i wysokości etatów w DPS;
- środków przeznaczonych na realizację rządowego programu *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024-2027*: wysokość przyznanych środków wynikała ze zbieranych od samorządów potrzeb w sprawozdaniach w szczególności w oparciu o liczbę etatów.

(akta kontroli str. 37-38, 39-50)

²⁹ Utworzony w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340 ze zm.).

Wojewoda Małopolski weryfikował sposób wykorzystania ww. dodatkowych środków poprzez sprawozdania publikowane w CAS: w sprawozdaniach publikowanych w cyklach miesięcznych w trakcie roku oraz w ramach rocznego rozliczenia zadań w zakresie rzeczowym i finansowym z wykorzystania dotacji.

(akta kontroli str. 13-14, 37-38, 39-50, 75, 76-77)

6.

Wojewoda w latach 2021-2023 na podstawie sprawozdań powiatów z wykorzystania dotacji (ze wszystkich źródeł) prawidłowo rozliczał wykorzystanie środków przeznaczonych na dofinansowanie funkcjonowania DPS.

Poziom wykorzystania dotacji na mieszkańców DPS na tzw. starych zasadach w latach 2021-2023 (rozdział 85202) wynosił odpowiednio: 100%, 100% i 99,74%.

Rozliczenia dotyczyły wykorzystania środków finansowych w ww. latach (m.in. w dziale 852, rozdziale 85202, § 2130) w ramach działania *Wsparcie finansowe zadań i programów realizacji zadań pomocy społecznej* (Nr 13.1.2.1), zadania *Dofinansowanie utrzymania mieszkańców dotowanych w domach pomocy społecznej*.

W rozliczeniu (końcowym) wskazywano podstawę prawną, tj. art. 87 ust. 5 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. oraz art. 19 pkt 10 ustawy o pomocy społecznej, przy czym za 2023 r. wskazano także art. 115 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, art. 150 i 175 ustawy o finansach publicznych, art. 11 ustawy o z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz niektórych innych ustaw³⁰.

Efektem rzeczowym ww. zadania było w latach 2021-2022 dofinansowanie utrzymania w województwie małopolskim średniomiesięcznie: 2 037 w 2021 r., 1 911 w 2022 r. - mieszkańców przebywających w tych domach na tzw. starych zasadach.

W 2023 r. jako efekt rzeczowy wskazano bieżące utrzymanie domów pomocy społecznej (w tym średniomiesięcznie 1 774 mieszkańców na tzw. starych zasadach, wypłata dodatków do wynagrodzenia dla pracowników domów pomocy społecznej, dokonanie niezbędnych remontów i zakupu wyposażenia celem utrzymania standardu usług). Rozliczenie dotyczyło także § 2030 i § 6430.

(akta kontroli str. 13-14, 75, 76-77, 93)

Odnosząc się do pytania jaka powinna być właściwa reakcja na dysproporcje między rosnącymi kosztami utrzymania mieszkańców DPS w ww. okresie objętym kontrolą, a wysokością dotacji z budżetu państwa, a także jaki model wyliczania dotacji i jej przekazywania do powiatów byłby bardziej odpowiedni, Zastępca Dyrektora WPS MUW wyjaśnił, że wskazana jest zmiana przepisów, mająca na celu zapewnienie finansowania mieszkańców na tzw. starych zasadach w kwotach tożsamych z mieszkańcami nowo przyjmowanymi, tj. na zasadach określonych w art. 6 pkt 15 i art. 60 do art. 64b ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 66-67, 68-74)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2021-2024 (do 30 września) Wojewoda Małopolski ustalał średnie miesięczne kwoty dotacji dla województwa na zadania dotyczące utrzymania mieszkańców na tzw. starych zasadach przebywających w DPS niezgodnie z wymogami określonymi w art. 87 ust. 7 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r.

³⁰ Dz. U. poz. 1586.

Przyjęty w MUW sposób obliczania średniej miesięcznej kwoty dotacji dla Województwa bazował na limicie wydatków ustalonym w budżecie Wojewody Małopolskiego oraz szacowanej na dany rok średniomiesięcznej liczbie dotowanych mieszkańców.

Tymczasem zgodnie z art. 87 ust. 7 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r., średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa stanowi ustalana w budżecie wojewody miesięczna kwota dotacji przeznaczona na działalność domów, ustalona zgodnie z ust. 5, bez wydatków inwestycyjnych, podzielona przez liczbę mieszkańców w tych domach. Zatem odwołanie się do ust. 5 cytowanych przepisów wymagało zastosowania do obliczenia średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa analogicznych zasad jak dla ustalenia miesięcznej kwoty dotacji dla powiatu, tj. wzięcia pod uwagę liczby dotowanych mieszkańców DPS, średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańców w DPS oraz dochodów uzyskiwanych z odpłatności za pobyt w DPS.

W konsekwencji, zastosowany w MUW sposób wyliczenia średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa nie był powiązany z ponoszonymi przez poszczególne DPS kosztami, lecz stanowił w praktyce zabezpieczenie dla MUW przed przekroczeniem planu wydatków na to zadanie.

(akta kontroli str. 13-14, 161-162, 163-164)

Odpowiadając na pytanie dlaczego w latach 2021-2024 Wojewoda Małopolski ustalał średnie miesięczne kwoty dotacji dla województwa (w skali każdego roku) na zadania o których mowa w ww. pkt 1 z uwzględnieniem szacowanej średniomiesięcznej liczby mieszkańców na tzw. starych zasadach i z uwzględnieniem przyznanego limitu wydatków, co było niezgodne ze sposobem obliczania tej kwoty wskazanym w art. 87 ust. 7 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r., Zastępca Dyrektora WPS MUW wyjaśnił m.in., że pytanie zawiera tezę dotyczącą rozumienia art. 87 ust. 7, która wynika z nieuwzględnienia definicji średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa, zawartej w art. 87 ust. 6. To właśnie ten przepis, to jest art. 87 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. wprowadza limit wydatków i jest przyczyną stosowanego przez Wojewodę sposobu obliczania dotacji. W konsekwencji należy stwierdzić, że przyczyną niestosowania wskazanego w pytaniu wzoru (do pytania dołączono wzór obliczania kwoty dotacji ustalony przez NIK – przyp. NIK) jest przede wszystkim fakt, że nie znajduje on oparcia w aktualnie obowiązujących przepisach prawa. W ustawie brakuje nie tylko proponowanego wzoru w formie zapisu matematycznego, ale również jego odpowiednika wyrażonego opisowo (...).

NIK zauważa, że przepisy art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. nie odwołują się do sposobu planowania limitów wydatków w budżecie wojewody na dany rok, a kwoty dotacji dla powiatów powinny być ustalane na podstawie danych dotyczących liczby dotowanych mieszkańców DPS, średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańców w DPS oraz dochodów uzyskiwanych z odpłatności za pobyt w DPS.

(akta kontroli str. 13-14, 94-95, 96-109, 110-132, 133-160)

2. Wojewoda Małopolski w okresie 2021-2024 (do 30 września) ustalał w nieprawidłowych wysokościach miesięczne kwoty dotacji dla powiatów prowadzących lub zlecających prowadzenie DPS, w których przebywali mieszkańcy na tzw. starych zasadach. Wojewoda do wyliczeń przyjmował dane dotyczące miesięcznych kosztów utrzymania mieszkańców DPS, przekazywane za pośrednictwem aplikacji CAS, podczas gdy powinien

wykorzystywać dane o średnich miesięcznych kosztach utrzymania w DPS ogłaszane przez poszczególnych starostów.

Artykuł 87 ust. 5 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r. określał, że miesięczną kwotę dotacji dla powiatu (lub miasta na prawach powiatu) ustala się w wysokości odpowiadającej iloczynowi liczby mieszkańców na tzw. starych zasadach umieszczonych w DPS w powiecie (lub mieście na prawach powiatu) i średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu, pomniejszonemu o dochody uzyskiwane za pobyt w DPS za mieszkańca. Z kolei średni miesięczny koszt utrzymania w DPS został wprost zdefiniowany w art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, a w art. 60 ust. 2 pkt 2 tej ustawy wskazano, że średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS o zasięgu powiatowym ustala starosta i ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku.

(akta kontroli str. 13-14, 161-162, 163-164)

Odpowiadając na pytanie dlaczego w latach 2021-2024 Wojewoda Małopolski ustalając miesięczne kwoty dotacji dla powiatów prowadzących lub zlecających prowadzenie DPS, w których przebywali mieszkańcy przyjęci na tzw. starych zasadach, nie wykorzystywał danych o średnich miesięcznych kosztach utrzymania w DPS ogłaszanych przez poszczególnych starostów, Zastępca Dyrektora WPS MUW wskazał m.in., że *Wojewoda z uwagi na obowiązujący przepis odnoszący się do finansowania mieszkańców na tzw. starych zasadach, w szczególności, uprzednio z art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r., a obecnie z art. 53 ustawy o dochodach j.s.t. z 2024 r., nie mógł wykorzystywać informacji o średnich miesięcznych kosztach utrzymania w DPS ogłaszanych przez poszczególnych starostów, które odnoszą się do finansowania mieszkańców na „nowych zasadach”.*

(akta kontroli str. 13-14, 94-95, 96-109, 110-132, 133-160, 165-166)

Zdaniem NIK, do wyliczenia dotacji, o których mowa w art. 87 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r., a później art. 53 ustawy o dochodach j.s.t. z 2024 r., należy przyjmować – zgodnie z zasadami wykładni systemowej – średni miesięczny koszt utrzymania w DPS, wyliczony na podstawie art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem przez średni miesięczny koszt utrzymania w domu pomocy społecznej należy rozumieć kwotę rocznych kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkańców, o których mowa w art. 55 ust. 1, z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego, w domu.

Zauważyć przy tym należy, że w pierwotnym brzmieniu ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r., zawarto także regulacje wprowadzające zmiany w innych ustawach, w tym na mocy art. 54 wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, wprowadzając definicję średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej (dodano pkt 12a w art. 2a) oraz dodano art. 35 ust. 13, zgodnie z którym średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w powiatowym domu pomocy społecznej ustala starosta na wniosek dyrektora domu pomocy społecznej i ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie później niż do dnia 31 marca każdego rok.

W tym miejscu należy również przywołać przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³¹. Zgodnie z § 10 załącznika do tego rozporządzenia, do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Według § 25 pkt 2 *Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych, ich kontroli oraz przechowywania i udostępniania w zakresie wykonywania funkcji dysponenta głównego w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie*³²:

- Polecenia przelewu wystawiane są na podstawie dyspozycji przekazania środków na rachunek Beneficjenta sporządzonej przez wydział merytoryczny. Dyspozycja podpisana przez dyrektora wydziału merytorycznego lub upoważnionego pracownika przekazywana jest do Wydziału Finansów i Budżetu w wersji elektronicznej wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszego Zarządzenia w pliku Excel (§ 25 pkt 2 Instrukcji);
- Na podstawie poprawnych dyspozycji, w systemie finansowo-księgowym FK sporządzane są zestawienia przelewów. Dodatkowo pracownik Oddziału Finansowania Jednostek Budżetowych i Inwestycji w Wydziale Finansów i Budżetu sporządza zbiorcze polecenie przekazania środków. Zbiorcze polecenia przekazania środków są akceptowane w systemie EZD przez pracownika oraz Kierownika Oddziału Finansowania Jednostek Budżetowych i Inwestycji, zatwierdzane do wypłaty przez Głównego Księgowego Budżetu Wojewody oraz Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu lub osoby upoważnione.

(akta kontroli str. 226-227)

W opisywanych powyżej przypadkach, miesięczne dotacje dla powiatów w okresie 2021-2024 (do września) zostały przekazane wg poleceń przelewów:

- sporządzonych na podstawie dyspozycji przekazania środków w rozdziale 85202 – *domy pomocy społecznej*, podpisanych przez pracownika WPS MUW (Kierownika Oddziału do Spraw Budżetu Polityki Społecznej lub Zastępcę Dyrektora WPS, albo Dyrektora WPS³³),
- podpisanych dwuosobowo przez pracowników Wydziału Finansów i Budżetu MUW (Kierownika Oddziału Finansowo-Księgowego, Kierownika Oddziału Planowania i Budżetu Zadaniowego, Kierownika Oddziału Finansowania Jednostek Budżetowych i Inwestycji, Zastępcę Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu, Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu).

(akta kontroli str. 226-227, 228-253)

Pracownicy uczestniczący w ustalaniu i przekazywaniu dotacji dla powiatów wyjaśnili m.in., że w ich ocenie przekazanie środków finansowych odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a środki przekazywane były do wysokości wynikającej z planu finansowego.

(akta kontroli str. 175-181, 182-223, 224-225)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda nie wykorzystywał danych o średnich miesięcznych kosztach utrzymania w DPS ogłaszanych przez poszczególnych starostów w trybie art. 60

³¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

³² Załącznik nr 1 do zarządzenia Wojewody Małopolskiego nr poz. rej. 122b/19 z dnia 2 kwietnia 2019 r.

³³ W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora WPS pełniły dwie osoby.

ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej oraz ustalał średnie miesięczne kwoty dotacji dla Województwa na zadania dotyczące utrzymania tych mieszkańców niezgodnie z wymogami określonymi w art. 87 ust. 7 ustawy o dochodach j.s.t. z 2003 r.

Wojewoda prawidłowo natomiast weryfikował wykorzystanie dotacji udzielonych powiatom na utrzymanie mieszkańców DPS na podstawie sprawozdań przedstawianych przez poszczególne powiaty, oraz dokonywał podziału dodatkowych środków przeznaczonych na wsparcie działalności DPS pochodzących z *Funduszu przeciwdziałania COVID-19* oraz środków przeznaczonych na wypłaty dodatków do wynagrodzeń wraz z pochodnymi (w kwocie 600 zł miesięcznie) oraz środków przeznaczonych na realizację rządowego programu *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024-2027*.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej

1.

Liczba Jednostek Organizacyjnych Pomocy Społecznej (JOPS) oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (POC), działających w województwie małopolskim wynosiła (według stanu na koniec roku):

- w 2021 r.: 525 JOPS i 52 POC;
- w 2022 r.: 525 JOPS i 54 POC;
- w 2023 r.: 530 JOPS i 54 POC;
- w 2024 r. (według stanu na 30 września): 500 JOPS i 54 POC³⁴.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-55, 56-60)

W okresie objętym kontrolą na terenie Małopolski funkcjonowało: 93 DPS w 2021 r. i w latach 2022-2024 (do 30 września) 91 DPS. Pod względem rodzaju świadczonych usług oferowały one opiekę dla: osób w podeszłym wieku; osób przewlekle psychicznie chorych; dzieci i młodzieży/osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie; osób niepełnosprawnych fizycznie; osób przewlekle somatycznie chorych oraz osób uzależnionych od alkoholu.

DPS dysponowały w tym okresie (ogółem):

- w 2021 r.: 8 221 miejscami;
- w 2022 r.: 8 213 miejscami;
- w 2023 r.: 8 206 miejscami;
- w 2024 r. (według stanu na 30 września): 8 179 miejscami.

W latach 2021-2023 Wojewoda ogłaszał rejestr DPS w wojewódzkim dzienniku urzędowym (do 30 czerwca danego roku)³⁵. Od 1 listopada 2023 r. rejestr DPS Wojewoda udostępniał w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) na stronie internetowej MUW, na podstawie Zarządzenia Wojewody Małopolskiego z dnia 26 października 2023 r. w sprawie prowadzenia rejestru domów pomocy społecznej działających na obszarze województwa małopolskiego³⁶.

³⁴ Wskazano dane liczbowe dotyczące JOPS prowadzonych przez j.s.t. lub na zlecenie j.s.t., w przypadku 2024 r. bez danych szczegółowych dotyczących ośrodków wsparcia – dane te pozyskiwane były przez WPS MUW przy sprawozdaniu rocznym dla MRPiPS.

³⁵ Dz. Urz. Województwa Małopolskiego: w 2021 r. poz. 3614 (z 25 czerwca); w 2022 r. poz. 3831 (z 31 maja); w 2023 r. poz. 3985 (z 1 czerwca).

³⁶ Adres internetowy: <https://bip.malopolska.pl/muw,a,3261,rejestr-domow-pomocy-spoecznej-oraz-placowek-zapewniajacych-calodobowa-opieke.html> (ostatnia aktualizacja: 4 listopada 2024 r.; dostęp 08.01.2025 r.).

W okresie objętym kontrolą rejestr DPS prowadzony przez Wojewodę był zgodny z art. 57 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, także po zmianie tej ustawy z dnia 28 lipca 2023 r.³⁷, a także zawierał dane wskazane w art. 57 ust. 6a ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 15, 16-19, 51-55, 56-60)

W latach 2021-2024 (do 30 września) WPS MUW prowadził postępowania administracyjne odnoszące się danych ujętych w rejestrze DPS. I tak:

- w 2021 r. 10 postępowań³⁸;
- w 2022 r. 10 postępowań³⁹;
- w 2023 r. osiem postępowań⁴⁰;
- w 2024 r. (do 30 września) przeprowadzono siedem postępowań⁴¹.

(akta kontroli str. 13-14, 20, 21-28, 63-65)

Na podstawie analizy wydanych zezwoleń i zapisów w prowadzonym przez WPS MUW rejestrze DPS (dla wybranych w sposób losowy trzech domów z każdego rejestru z lat 2021-2023 i z rejestru aktualnego na 30 września 2024 r.) ustalono, że:

- ujęte w rejestrze Wojewody DPS posiadały aktualne zezwolenia (nie wystąpiły placówki, które posiadały zezwolenie na czas określony);

³⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1693).

³⁸ Miały one na celu: zmianę decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS w części dotyczącej zmiany liczby miejsc przeznaczonych dla mieszkańców (sześć postępowań dotyczących zmniejszenia liczby miejsc; postępowanie dotyczące zwiększenia liczby miejsc oraz postępowanie dotyczące zmiany proporcji liczby miejsc w DPS o tzw. profilu łączonym); wydanie zezwolenia na prowadzenie DPS (postępowanie dotyczące DPS w Wapiennem, w powiecie gorlickim, gminie Sękowa) oraz uchylenie decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS (postępowanie dotyczące DPS w Sękowej, w powiecie gorlickim, gminie Sękowa).

³⁹ Miały one na celu zmianę decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS w części dotyczącej zmiany liczby miejsc przeznaczonych dla mieszkańców (trzy postępowania dotyczące zmniejszenia liczby miejsc, przy czym w jednym przypadku WPS MUW wydał decyzję odmowną); połączenie DPS: dwa postępowania dotyczące: DPS w Łętowni, w powiecie suskim, gminie Jordanów – jednostki organizacyjnej powiatu, oraz DPS w Zaskalu, w powiecie nowotarskim, gminie Jordanów – jednostki organizacyjnej powiatu; umorzenie postępowania w sprawie zmiany decyzji zezwalającej Miastu Tarnów na prowadzenie DPS przy ul. Czarna Droga 48 (na wniosek strony, tj. Prezydenta Miasta Tarnowa) – postępowanie dotyczące zmiany (zmniejszenia) liczby miejsc; uchylenie decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS (dwa postępowania dotyczące: ww. DPS w Zaskalu oraz DPS w Jordanowie, w powiecie suskim gminie Jordanów); zmianę nazwy DPS w Tarnowie (przy ul. H. Modrzejewskiej 48) – prowadzonego na zlecenie powiatu przez stowarzyszenie; zmianę siedziby podmiotu prowadzącego DPS oraz ustalenie numeru porządkowego dla budynku ww. DPS w Kasinie Wielkiej.

⁴⁰ Miały one na celu: zmianę decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS w części dotyczącej zmiany liczby miejsc przeznaczonych dla mieszkańców (postępowanie dotyczące zmniejszenia liczby miejsc; postępowanie dotyczące zwiększenia liczby miejsc i zmiany profilu domu oraz postępowanie dotyczące zmiany profilu domu na profil łączony bez zmiany liczby miejsc); wydanie zezwolenia na prowadzenie DPS (dwa postępowania dotyczące: DPS w Pieczonogach, w powiecie proszowickim, gminie Pałecznicza – prowadzonego na zlecenie powiatu przez stowarzyszenie kościelne oraz DPS w Sułkowie, w powiecie wielickim, gminie Wieliczka – prowadzonego na zlecenie powiatu przez stowarzyszenie); uchylenie decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS (dwa postępowania dotyczące: ww. DPS w Pieczonogach i ww. DPS w Sułkowie); zawieszenie postępowania w sprawie zmiany decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS w Jadownikach Mokrych (powiat tarnowski, gmina Wietrzychowice) – prowadzonego na zlecenie powiatu przez stowarzyszenie kościelne – decyzja dotyczyła zmiany liczby miejsc w poszczególnych typach/profilach Domu, na wniosek strony.

⁴¹ Miały one na celu: zmianę decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS w części dotyczącej zmiany liczby miejsc przeznaczonych dla mieszkańców (pięć postępowań dotyczących zmniejszenia liczby miejsc, w tym utworzenia miejsc przeznaczonych na świadczenie usług wsparcia krótkoterminowego całodobowego oraz postępowanie dotyczące zmiany proporcji liczby miejsc w domu o profilu łączonym); wydanie zezwolenia na prowadzenie DPS (postępowanie dotyczące DPS w Krakowie, przy ul. Praskiej 27, prowadzonego przez Miasto Kraków).

- rejestr prowadzony był na bieżąco, zmiany w rejestrze wprowadzano na wniosek WPS MUW niezwłocznie⁴².

(akta kontroli str. 13-14, 20, 21-28)

2.

Na podstawie regulaminu organizacyjnego MUW nadanego zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie *ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie* (ze zm.) realizacja zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej, w szczególności *nadzór nad jakością usług świadczonych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej (w zakresie pomocy i integracji społecznej oraz polityki prorodzinnej)* należały do zakresu działania WPS MUW⁴³.

Wskazane zadania realizowały w ww. Wydziale: Oddział Opieki Całodobowej, Ośrodków Wsparcia i Przeciwdziałania Przemocy Domowej oraz – w zakresie finansowym – Oddział do Spraw Budżetu Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 13-14, 15, 16-19)

Na podstawie § 21 *Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie* do zadań Oddziału Opieki Całodobowej, Ośrodków Wsparcia i Przeciwdziałania Przemocy Domowej należał w szczególności nadzór nad realizacją zadań samorządu powiatowego określonych w art. 19 i 20 ustawy o pomocy społecznej; *nadzór realizowany był w szczególności poprzez kontrole, sporządzanie i weryfikację sprawozdań*⁴⁴.

Ponadto do zadań ww. Oddziału należała m.in. kontrola jakości usług wykonywanych przez DPS, w tym prowadzone przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej oraz realizacja zadań Wojewody w zakresie DPS.

Do zadań Oddziału do Spraw Budżetu Polityki Społecznej, na podstawie § 20 *Regulaminu Wewnętrznego Wydziału Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie*, należało m.in. planowanie we współpracy z innymi komórkami merytorycznymi, środków finansowych na realizację zadań z obszaru polityki społecznej z zakresu administracji rządowej i zadań własnych samorządów oraz środków będących w dyspozycji Wydziału.

(akta kontroli str. 13-14, 15, 16-19)

Zadania w zakresie nadzoru i kontroli nad DPS realizowane były w MUW w ramach WPS (nie dotyczyły innych komórek organizacyjnych Urzędu).

(akta kontroli str. 66-67, 68-72)

Przyjęta w Urzędzie instrukcja obiegu dokumentów, tj. *Procedura użytkowania systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie*, w tym:

- załącznik Nr 2 do ww. *Procedury Przekazanie pisma do wiadomości, uzyskanie informacji zwrotnej*;
- załącznik Nr 3 do ww. *Procedury Przygotowanie i przekazanie wkładu własnego przez pracownika merytorycznego*;

⁴² Objęto kontrolą: w 2021 r. DPS w Krakowie przy ul. Łanowej 39, DPS w Tarnowie przy ul. Robotniczej 4 i ww. DPS w Wapiennym; w 2022 r. ww. DPS w Tarnowie, przy ul. Czarna Droga 48, DPS w Gorlicach przy ul. Sienkiewicza 30 i DPS w Rabce-Zdroju, ul. Parkowa 4; w 2023 r. ww. DPS w Pieczonogach, ww. DPS w Jadownikach Mokrych i ww. DPS w Sułkowie; w 2024 r. (stan na 30 września) DPS w Borzęcinie (powiat brzeski, gmina Borzęcin), DPS w Krakowie, przy ul. Praskiej 25 i DPS w Białce Tatrzańskiej (powiat tatrzański, gmina Bukowina Tatrzańska).

⁴³ Pkt 6 załącznika Nr 2 do ww. Regulaminu organizacyjnego MUW (stan na dzień 27 września 2024 r.).

⁴⁴ Zarządzenie Nr 5/2024 Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej z dnia 2 lipca 2024 r., zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego MUW w dniu 3 lipca 2024 r. Ww. zarządzenie zostało wydane na podstawie § 15 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego MUW z dnia 29 grudnia 2022 r.

zapewniała sprawną realizację zadań z zakresu nadzoru i kontroli nad DPS⁴⁵.

(akta kontroli str. 13-14, 15, 16-19)

3.

W WPS MUW nadzór i kontrola nad DPS znajdowała się w kompetencjach Oddziału Opieki Całodobowej, Ośrodków Wsparcia i Przeciwdziałania Przemocy Domowej (do czerwca 2022 r. Oddziału Pomocy Stacjonarnej).

Według stanu na 10 stycznia 2025 r. w ww. Oddziale zatrudnionych było siedmiu inspektorów (do spraw nadzoru w zakresie ustawy o pomocy społecznej), a w nadzorze (z zakresu ustawy o pomocy społecznej) znajdowały się 252 jednostki.

Dyrektor WPS MUW dodał, że mając na uwadze art. 127b ustawy o pomocy społecznej, w ww. Oddziale *brakuje co najmniej trzech inspektorów, aby nadzór sprawowany był zgodnie z ww. zapisem ustawowym*.

W okresie objętym kontrolą występowały braki w zatrudnieniu na stanowiskach *inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej*, tj. w 2021 r. brakowało 4 etatów, w 2022 r. brakowało 2 etatów (w tym roku oddelegowano z innych oddziałów WPS MUW do kontroli doraźnych w DPS 19 osób – o czym mowa w dalszej części wystąpienia pokontrolnego), w 2023 r. brakowało 3 etatów, a w 2024 r. brakowało 3 etatów (do zasobów etatowych nie wliczano Kierownika Oddziału Opieki Całodobowej, Ośrodków Wsparcia i Przeciwdziałania Przemocy Domowej).

Dalszy opis w tym zakresie znajduje się w części *Stwierdzone nieprawidłowości* wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 29-30, 31-36)

W okresie objętym kontrolą liczba *inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej* w WPS MUW jako komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej Urzędu wynosiła:

- w 2021 r.: siedem osób;
- w 2022 r. dziewięć osób, przy czym w związku z pismem z 14 czerwca 2022 r. MRiPS (o którym mowa w dalszej części wystąpienia pokontrolnego) przeprowadzone zostały dodatkowe kontrole doraźne w DPS, przy zaangażowaniu innych/dodatkowych pracowników ww. Wydziału (19 osób), co oznacza, że łącznie 28 osób wykonywało w 2022 r. czynności kontrolne w DPS;
- w latach 2023-2024 (do 30 września): osiem osób.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-55, 56-60)

W trakcie roku w charakterze *inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej* zatrudniono jedną osobę w 2021 r. i dwie osoby w 2024 r. (do 30 września); w latach 2022-2023 nie zatrudniano takich osób.

Z pracy w WPS MUW na ww. stanowisku odeszło: w 2021 r. jedna osoba, w 2022 r. trzy osoby i w 2024 r. (do 30 września) jedna osoba.

Na ww. stanowisko przeprowadzono po jednym naborze w latach 2022-2023 i trzy nabory w 2024 r. (do 30 września).

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-55, 56-60)

⁴⁵ Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z dnia 6 lipca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie procedury użytkowania systemu EZD oraz stosowania Instrukcji kancelaryjnej, Instrukcji archiwalnej i Jednolitego rzeczowego wykazu akt w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie wydane na podstawie art. 17 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190 ze zm.) w związku z § 1 ust. 3 i 5, § 2 ust. 2, § 16 ust. 2, § 17 ust. 6 i § 20 ust. 6 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67).

4.

W wyniku kontroli pięciu DPS, w tym trzech prowadzonych na zlecenie powiatów, w przypadku których wpłynęło do WPS MUW najwięcej informacji (sygnałów) świadczących o występujących w nich nieprawidłowościach lub sytuacji kryzysowej (problemach), w szczególności związanej z brakiem (wystarczających) środków finansowych na pokrycie kosztów funkcjonowania DPS, ustalono, że:

- na podstawie otrzymywanych zgłoszeń (pisemnych) Wojewoda pozyskiwał dalsze informacje o sytuacji w nadzorowanych DPS;
- podejmowane przez Wojewodę na podstawie tych informacji działania były adekwatne do pozyskiwanych informacji.

W przypadku:

- ww. DPS – Schronisko dla Niepełnosprawnych im. Brata Alberta w Radwanowicach, prowadzonego na zlecenie powiatu krakowskiego:
 - w 2022 r.: pismem z 29 lipca 2022 r. Starosta Krakowski wystąpił do Wojewody o wsparcie finansowe z przeznaczeniem na utrzymanie standardów w DPS z terenu powiatu krakowskiego prowadzonych przez zgromadzenia zakonne oraz fundacje, w tym ww. Domu. W odpowiedzi pismem z 22 września 2022 r. Wojewoda powiadomił o przyznaniu dotacji dla czterech DPS, w tym Domu na zakup i instalację dwóch pomp ciepła (79,2 tys. zł). Umowę przyznającą środki finansowe w formie dotacji celowej zawarto 19 października 2022 r.,
 - w 2023 r.:
 - pismem z 13 czerwca 2023 r. Starosta Krakowski zwrócił się do Wojewody o rozważenie możliwości zwiększenia środków finansowych dla DPS w 2023 r. W odpowiedzi, pismem z 22 czerwca 2023 r. WPS MUW przekazał wnioskodawcy, że Urząd poinformował MRiPS o występujących w Województwie potrzebach finansowych w powyższym zadaniu w 2023 r.,
 - ww. pismem z 28 lipca 2023 r. Prezes Fundacji im. Brata Alberta z siedzibą w Radwanowicach (prowadzącej DPS) zwrócił się o zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie utrzymania mieszkańców w DPS przyjętych na tzw. starych zasadach. W odpowiedzi pismem z 29 sierpnia 2023 r. WPS MUW przekazał wnioskodawcy, że Urząd poinformował MRiPS o występujących w Województwie potrzebach finansowych w powyższym zadaniu w 2023 r.,
 - w 2024 r.: pismem z 27 marca 2024 r. Starosta Krakowski wystąpił o dofinansowanie na wymianę stolarki okiennej w Domu (wnioskując o kwotę 34,7 tys. zł). Umowę przyznającą środki finansowe w formie dotacji celowej (19,8 tys. zł) zawarto 4 lipca 2024 r.;
- ww. DPS im. św. Brata Alberta Zgromadzenie Braci Albertynów w Ojcowie, prowadzonego na zlecenie powiatu krakowskiego:
 - w 2022 r.: ww. pismem z 29 lipca 2022 r. Starosta Krakowski wystąpił do Wojewody o wsparcie finansowe, w tym ww. Domu. W ww. odpowiedzi pismem z 22 września 2022 r. Wojewoda powiadomił o przyznaniu dotacji dla czterech DPS, w tym Domu na remont południowej części elewacji budynku (96 tys. zł). Umowę przyznającą środki finansowe w formie dotacji celowej zawarto 19 października 2022 r.,
 - w 2023 r.: ww. pismem z 13 czerwca 2023 r. Starosta Krakowski zwrócił się do Wojewody o rozważenie możliwości zwiększenia środków finansowych dla DPS w 2023 r. W odpowiedzi, ww. pismem z 22 czerwca 2023 r. WPS MUW przekazał wnioskodawcy o przekazaniu takiej informacji do MRiPS;

- ww. DPS w Czernej – jednostki organizacyjnej powiatu krakowskiego:
 - w 2021 r.: ww. pismem z 17 sierpnia 2021 r. pracownicy Domu zwrócili się o podjęcie działań w celu zwiększenia wynagrodzeń pracowników DPS, w szczególności na terenie powiatu krakowskiego. W odpowiedzi pismem z 10 września 2021 r. poinformowano wnioskodawców o przekazaniu powiatowi krakowskiemu środków w wysokości 1 658,2 tys. zł na dofinansowanie DPS w związku z zagrożeniem związanym z epidemią wirusa SARS-CoV-2 (w tym 1 159,7 tys. zł w 2020 r. w ramach rezerw celowych budżetu państwa oraz 498,4 tys. zł w 2021 r. ramach ww. *Funduszu przeciwdziałania COVID-19*). Dodatkowo w piśmie wskazano, że Wojewoda podejmuje *działania mające na celu pozyskanie kolejnych środków z rezerwy celowej, które przeznaczone będą mogły zostać na wsparcie DPS-ów*,
 - w 2023 r.:
 - ww. pismem z 13 czerwca 2023 r. Starosta Krakowski zwrócił się do Wojewody o rozważenie możliwości zwiększenia środków finansowych dla DPS w 2023 r. W odpowiedzi, ww. pismem z 22 czerwca 2023 r. WPS MUW przekazał wnioskodawcy o przekazaniu takiej informacji do MRiPS,
 - pismami z: 25 i 30 sierpnia 2023 r. Starosta Krakowski wystąpił o dofinansowanie pięciu DPS, w tym Domu z przeznaczeniem na *remonty oraz zakupy bieżące* (75 tys. zł). Umowę przyznającą środki finansowe (60 tys. zł) w formie dotacji celowej zawarto 26 października 2023 r;
- DPS w Batowicach (powiat krakowski, gmina Zielonki) – jednostki organizacyjnej powiatu:
 - ww. pismem z 13 czerwca 2023 r. Starosta Krakowski zwrócił się do Wojewody o rozważenie możliwości zwiększenia środków finansowych dla DPS w 2023 r. W odpowiedzi, ww. pismem z 22 czerwca 2023 r. WPS MUW przekazał wnioskodawcy o przekazaniu takiej informacji do MRiPS,
 - ww. pismami z: 25 i 30 sierpnia 2023 r. Starosta Krakowski wystąpił o wystąpił o dofinansowanie pięciu DPS, w tym Domu z przeznaczeniem na *remonty oraz zakupy bieżące* (75 tys. zł). Umowę przyznającą środki finansowe (60 tys. zł) w formie dotacji celowej zawarto 26 października 2023 r.;
- ww. DPS w Kasinie Wielkiej, prowadzonego na zlecenie powiatu limanowskiego: pismem z 13 lutego 2024 r. kierownictwo Domu i podmiotu prowadzącego (*Stowarzyszenie Wspierania Osób Psychiczenie Chorych „Egida”*) zwróciło się o dofinansowanie wynagrodzeń pracowników Domu. W odpowiedzi pismem z 27 marca 2024 r. WPS MUW poinformował wnioskodawców m.in. o zasadach finansowania DPS oraz o prowadzonych wówczas pracach nad ustawą o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw⁴⁶. Na mocy ww. ustawy dodano w art. 24 ust. 3-10, mówiące o *rządowym programie dofinansowania wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników określonych w tym programie, zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie*.

(akta kontroli str. 13-14, 20, 21-28)

⁴⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 743).

5.

W okresie objętym kontrolą w WPS MUW w zakresie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, poza kontrolami w powiatowych centrach pomocy rodzinie, zaplanowano:

- w 2021 r.: 14 kontroli kompleksowych w DPS odnoszących się do *sposobu realizacji przez dom standardu świadczonych usług na rzecz mieszkańców i kwalifikacji kadry*;
- w 2022 r.: 11 kontroli kompleksowych w DPS odnoszących się do *sposobu realizacji przez dom standardu świadczonych usług na rzecz mieszkańców i kwalifikacji kadry*, przy czym w sierpniu 2022 r. zrezygnowano z prowadzenia tych kontroli z uwagi na pismo z 14 czerwca 2022 r. MRiPS (o którym mowa w dalszej części wystąpienia pokontrolnego);
- w 2023 r.: dwie kontrole kompleksowe w DPS w obszarze *oceny sposobu spełnienia przez dom odpowiedniego standardu świadczonych usług na rzecz mieszkańców, kwalifikacje kadry*;
- w 2024 r.: trzy kontrole kompleksowe w DPS w obszarze *oceny sposobu spełnienia przez dom odpowiedniego standardu świadczonych usług na rzecz mieszkańców, kwalifikacje kadry*.

Plany kontroli (ze zmianami) zamieszczane były na stronach BIP WPS MUW (w latach 2021-2022 strony: *Dokumentacja kontroli zewnętrznych prowadzonych przez Wydział Polityki Społecznej*; w latach 2023-2024 strony: *Dokumentacja kontroli*).

(akta kontroli str. 13-14, 15, 16-19)

WPS MUW w okresie objętym kontrolą:

- w 2021 r. zrealizował wszystkie zaplanowane kontrole kompleksowe (14 kontroli) i przeprowadził dodatkowo 4 kontrole doraźne (o których mowa w dalszej części wystąpienia);
- w 2022 r. zaplanował 11 kontroli kompleksowych, które zostały wykreślone z planu kontroli w związku z przeprowadzeniem we wszystkich jednostkach kontroli doraźnych na podstawie pisma z 14 czerwca 2022 r. MRiPS, przy czym przeprowadzono łącznie 97 takich kontroli (o których mowa w dalszej części wystąpienia);
- w 2023 r. zrealizował wszystkie zaplanowane kontrole kompleksowe (2 kontrole) i przeprowadził dodatkowo 2 kontrole doraźne (o których mowa w dalszej części wystąpienia);
- w 2024 r. (do 30 września 2024 r.) zrealizował wszystkie zaplanowane kontrole kompleksowe (3 kontrole) i przeprowadził dodatkowo 5 kontroli doraźnych (o których mowa w dalszej części wystąpienia).

Ww. pismem z 14 czerwca 2022 r. MRiPS odnosząc się do informacji na temat nieprawidłowości, jakie miały miejsce w jednym z DPS dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, zwrócił się z prośbą o przeprowadzenie czynności kontrolnych w nadzorowanych przez wojewodów DPS oraz placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym i osobom w podeszłym wieku oraz *wzmoczenie nadzoru nad wymienionymi placówkami, w szczególności pod względem prawidłowej realizacji zadań oraz jakości świadczonych usług zgodnej z obowiązującymi standardami*.

W okresie objętym kontrolą pod względem typowania DPS do kontroli:

- kompleksowych: wybierano domy, które uzyskały najwyższą z możliwych punktację w *arkuszu oceny istotności kontroli*,
- doraźnych: wybierano domy na podstawie zgłoszeń o możliwości wystąpienia nieprawidłowości w działalności jednostek, przy czym w 2022 r. kontrole doraźne realizowane były na podstawie ww. pisma MRiPS.

Arkusz oceny istotności kontroli opracowywano na dany rok w WPS MUW dla wszystkich DPS. Przewidywał on:

- ocenę kategorii ryzyka (pod względem kryteriów: materialności, stabilności, kontroli wewnętrznej, wrażliwości oraz złożoności);
- ocenę priorytetu kierownictwa (m.in. najwyższą wartość punktową przyjmowano dla DPS niekontrolowanego lub kontrolowanego kompleksowo 2015 r. lub takiego, w przypadku którego stwierdzono utrudnioną współpracę i komunikację);
- ocenę daty ostatniej kontroli (m.in. najwyższą wartość punktową przyjmowano dla DPS kontrolowanego przed 2015 r. lub nowego domu);
- ocenę (kończącą) ryzyka kontroli po uwzględnieniu ww.: kryteriów, daty ostatniej kontroli oraz priorytetu kierownictwa.

W przypadku kryteriów przyjęto m.in. dla:

- materialności: stałą wartość dla wszystkich jednostek (DPS) biorąc pod uwagę dodatkowe środki finansowe – umowy, dotacje przekazywane na mieszkańców na tzw. starych zasadach i odpłatności mieszkańców domów;
- stabilności (punktacja od 1 do 4): najniższą wartość w przypadku braku zmian w jednostce, a najwyższą w przypadku częstych i znaczących zmian w jednostce (zmiana na stanowisku osoby kierującej, duża fluktuacja kadry, duża liczba nieprawidłowości wykazana w poprzedniej kontroli, większa liczba mieszkańców w DPS niż liczba miejsc w decyzji);
- kontroli wewnętrznej (punktacja od 1 do 4): najniższą wartość w przypadku braku sygnałów o ewentualnych nieprawidłowościach w działaniu jednostki (DPS), przeprowadzenie kontroli w latach 2022-2024 r. oraz pozytywne opinie mieszkańców, a najwyższą w przypadku DPS niekontrolowanego od momentu wydania decyzji zezwalającej na jego prowadzenie lub wykreślonego z planu kontroli w 2024 r.;
- wrażliwości: stałą wartość dla wszystkich jednostek, przyjmując, że wszystkie jednostki (DPS) zapewniają całodobową opiekę osobom zależnym;
- złożoności: stałą wartość dla wszystkich jednostek, przyjmując szeroki, złożony i wieloaspektowy obszar działania, który może generować dużą liczbę błędów i nieprawidłowości przy realizowaniu zadań.

(akta kontroli str. 13-14, 37-38, 39-50, 63-65)

Liczba JOPS oraz POC, w których nie przeprowadzono kontroli kompleksowych w okresie od 30 września 2020 r. do 30 września 2024 r. lub nie przeprowadzono w ciągu tych lat co najmniej trzech kontroli problemowych lub doraźnych według stanu na 30 września 2024 r. wynosiła: 402 JOPS i 40 POC.

Dyrektor WPS MUW wskazał, że w liczbie 402 JOPS nieskontrolowanych w ww. okresie znajdowało się 179 ośrodków wsparcia, w których przeprowadzano kontrole problemowe wynikające z tzw. programów rządowych oraz ośrodki interwencji kryzysowej (7 działających w strukturach PCPR i 8 w Miejskim Ośrodków Pomocy Społecznej), których *nie kontrolowano ze względu na brak w przepisach prawa standardów dla tych jednostek*.

Dodał, że wszystkie DPS (91 placówek) oraz POC (54) nie skontrolowane w trybie kontroli kompleksowych, zostały skontrolowane w trybie kontroli doraźnych (zgodnie z ww. pismem MRiPS).

Dyrektor WPS MUW wyjaśnił także, że *zrealizowanie kontroli kompleksowej w danej jednostce oznacza kontrolę kompleksową w co najmniej jednym z obszarów podlegających takiej kontroli*.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-55, 56-60)

W okresie objętym kontrolą WPS MUW nie planowano i nie realizowano kontroli problemowych w DPS; zrealizowano łącznie 19 kontroli kompleksowych.

Dalszy opis w tym zakresie znajduje się w części *Stwierdzone nieprawidłowości* wystąpienia pokontrolnego.

Dyrektor WPS MUW wskazał, że 11 kontroli kompleksowych zaplanowanych do realizacji w 2022 r. zostało wykreślonych z planu ze względu na konieczność zrealizowania kontroli doraźnych we wszystkich DPS i POC (zgodnie z ww. pismem MRiPS).

W okresie od 30 września 2020 r. do 30 września 2024 r. nie przeprowadzono kontroli kompleksowych w 73 DPS. Zastępca Dyrektora WPS MUW dodał, że w 2022 r. przeprowadzono 97 kontroli doraźnych we wszystkich DPS.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 15, 16-19, 51-55, 56-60)

Odnosząc się do pytania jakie były przyczyny nieplanowania i nierealizowania przez WPS MUW w okresie objętym kontrolą kontroli problemowych w DPS, Zastępca Dyrektora WPS MUW wyjaśnił, że kontrole problemowe były planowane, gdy zachodziła potrzeba sprawdzania wybranych obszarów organizacji i funkcjonowania jednostki, ale nie zachodziły przesłanki do przeprowadzenia kontroli doraźnej. *Co do zasady, prowadzone kontrole dotyczą całego obszaru organizacji i funkcjonowania jednostek i są w związku z tym prowadzone w formie kontroli kompleksowych. Tylko zaistnienie wyjątkowych okoliczności może powodować, że sprawdzeniu podlegają tylko wybrane obszary.*

Dodał także, że mając na uwadze ww. pismo MRiPS z 13 czerwca 2022 r. *kluczowa była realizacja we wszystkich DPS-ach kontroli doraźnych we wskazanym przez Panią Minister zakresie. Tylko w trybie kontroli doraźnych można było bowiem prowadzić kontrole bez uprzedzenia (wcześniejszego zawiadomienia), co pozwoliło na ustalenie faktycznego stanu przestrzegania praw mieszkańców i sposobu funkcjonowania DPS-ów.*

(akta kontroli str. 66-67, 68-74)

6.

W okresie objętym kontrolą WPS MUW zrealizował 108 kontroli doraźnych w DPS, tj. 4 w 2021 r., 97 w 2022 r., 2 w 2023 r. i 5 w 2024 r. (do 30 września).

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-55, 56-60)

W przypadku kontroli doraźnych prowadzonych w 2021 r. (cztery kontrole) jedna z nich podjęta została na wniosek Komendy Powiatowej Policji w Olkuszu, w 2022 r. jedna (na 97 kontroli) kontrola została podjęta m.in. na skutek wniosku osoby fizycznej.

W przypadku kontroli kompleksowych w 2023 r. jedna z kontroli została podjęta na wniosek Powiatowego Zespołu Domów Pomocy Społecznej w Nowym Targu.

(akta kontroli str. 13-14, 15, 16-19)

Powodami podjęcia kontroli doraźnych było:

- w 2021 r. w przypadku:
 - DPS w Olkuszu (ul. Jana Kantego 4): pismo Komendy Powiatowej Policji w Olkuszu (z 18 grudnia 2020 r.) prowadzącej czynności sprawdzające dotyczące narażenia na niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu mieszkanki Domu (na podstawie zgłoszenia Zespołu Ratownictwa Medycznego),
 - DPS w Grabiu (powiat wielicki, gmina Wieliczka): decyzja MRiPS (z 8 września 2020 r.) uchylająca zaskarżoną decyzję (z 7 lipca 2020 r.) Wojewody Małopolskiego, wymierzającą Stowarzyszeniu Pomocy Socjalnej *Gaudium et Spes* (tj. podmiotowi prowadzącemu), karę pieniężną z powodu prowadzenia bez zezwolenia placówki (Domu) zapewniającej całodobową opiekę nie więcej niż 10 osobom niepełnosprawnym,

- przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia,
- DPS w Borzęcinie (powiat brzeski, gmina Borzęcin): pismo (z 20 kwietnia 2021 r.) Zastępcy Dyrektora Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego Rzecznika Praw Obywatelskich informujące o skardze mieszkańca Domu, skierowanej do Rzecznika, wskazujące m.in. na: brak odpowiednich warunków bytowych (wyżywienia, niezapewnienia higieny), nadmiernych ograniczeń z powodu pandemii oraz brak poszanowania godności pensjonariuszy,
 - DPS w Krakowie (ul. Kluzeka 6): pismo mieszkańca Domu (z 15 czerwca 2021 r.) przekazane do WPS MUW przez MRiPS dotyczące nieprawidłowego funkcjonowania Domu (m.in. nieodpowiednie warunki: socjalno-bytowe i sanitarne, brak prawidłowej opieki pielęgniarstwa oraz spożywanie alkoholu przez mieszkańców);
 - w 2022 r.:
 - we wszystkich DPS przeprowadzono kontrole doraźne zgodnie z wytycznymi MRiPS (ww. pismo z 14 czerwca 2022 r.) – przedmiot i zakres kontroli obejmował wybrane zagadnienia dotyczące sposobu realizacji przez dany dom standardu świadczonych usług na rzecz mieszkańców, ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania praw mieszkańców;
 - poza ww. kontrolami w przypadku:
 - o ww. DPS w Sułkowie: pisma, które wpłynęły do MUW (12, 14 i 27 kwietnia 2022 r.) dotyczące nieprawidłowości w Domu w zakresie standardu świadczonych usług oraz przestrzegania praw pracowniczych (w tym: anonimowe zgłoszenie m.in. dotyczące warunków, kadry i sposobu zarządzania oraz zgłoszenie członka rodziny mieszkańca Domu). Kontrolę w Domu WPS MUW przeprowadził 27 i 28 kwietnia 2022 r.,
 - o ww. DPS w Jordanowie: pismo Sądu Rejonowego w Sułkowie (z 26 maja 2022 r.), w którym Sąd zwrócił się o rozważenie przeprowadzenia kontroli Domu. Sąd przekazał Wojewodzie do wiadomości kopie akt z postępowania cywilnego – w ramach prawa rodzinnego i opiekuńczego (w przedmiocie zagrożenia dobra dziecka),
 - o DPS w Łętowni (budynek w Jordanowie, powiecie suskim, gmina Jordanów): konieczność weryfikacji sposobu realizacji wytycznych Wojewody (materiał pomocniczy, wskazówki, rekomendacje dotyczące prowadzenia Domu przeznaczonego dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie), przekazanych pismem z 12 września 2022 r. skierowanym do Starosty Suskiego,
 - o ww. DPS w Sułkowie (ponowna): sprawdzenie, czy i w jakim zakresie Dom zrealizował zalecenia pokontrolne, wydane przez Wojewodę pismem z 30 sierpnia 2022 r.,
 - o DPS w Białce Tatrzańskiej (powiat tatrzański, gmina Bukowina Tatrzańska): informacje zawarte w sprawozdaniu z kontroli przeprowadzonej w Domu przez Sędziego Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z 11 października 2022 r. oraz zweryfikowanie, czy i w jakim zakresie Dom zrealizował zalecenia pokontrolne, wydane pismem z 5 września 2022 r.,
 - o DPS w Karwodrzy (powiat tarnowski, gmina Tuchów): weryfikacja zgłoszonych przez osobę prywatną informacji (z 2 i 5 grudnia 2022 r.), dotyczących nieprawidłowości w przestrzeganiu praw jednej z mieszkanki Domu (osoba niepełnosprawna intelektualnie, której dotyczył problem z leczeniem, podawaniem leków, zmianą opiekuna oraz zmianą DPS). Dodatkowo pismo (z 5 grudnia 2022 r.) Zastępcy

Dyrektora Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego wskazującego na nieodpowiednie zachowania pracowników Domu;

- w 2023 r. w przypadku:
 - ww. DPS w Pcimiu: konieczność zweryfikowania informacji przekazanych w anonimowym piśmie do WPS MUM 19 maja 2023 r., dotyczących ewentualnych nieprawidłowości w zakresie postępowania Dyrektora wobec mieszkańców Domu (naruszenie prywatności, kontrola oraz ograniczanie wyjść),
 - DPS w Śledziejowicach (powiat wielicki, gmina Wieliczka): konieczność weryfikacji sposobu realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych pismem z 24 listopada 2022 r.;
- w 2024 r. (do 30 września):
 - DPS w Nowodworzu (powiat tarnowski, gmina Tarnów): wybrane zagadnienia dotyczące sposobu realizacji przez Dom usług na rzecz mieszkańców, ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania ich praw majątkowych, prowadzenia indywidualnej dokumentacji, zapewnienia bezpiecznego przechowywania środków pieniężnych i przedmiotów wartościowych, działań kierownictwa zmierzających do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Domu w powyższym zakresie – w związku z doniesieniami medialnymi dotyczącymi możliwości przejmowania nieruchomości należących do podopiecznych Domu,
 - DPS w Sieradzy (powiat tarnowski, gmina Żabno): zakres kontroli jak w przypadku ww. DPS w Nowodworzu w związku z koniecznością wzmożenia czynności kontrolno-nadzorczych nad DPS, w zakresie spraw majątkowych mieszkańców – w związku ww. doniesieniami medialnymi (kontrola w drugim DPS w powiecie tarnowskim w celu weryfikacji pozyskanych informacji);
 - ww. DPS w Płazie: konieczność zbadania kwestii zawartych w korespondencji przekazanej 3 kwietnia 2024 r. pismem Zastępcy Dyrektora Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącej sytuacji mieszkańców i personelu Domu (agresja, brak reakcji Dyrektora oraz zagrożenie bezpieczeństwa mieszkańców i pracowników),
 - DPS w Zatorze (powiat oświęcimski, gmina Zator): konieczność zbadania kwestii zawartych w korespondencji przekazanej 5 sierpnia 2024 r. pismem Zastępcy Dyrektora Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącej sytuacji mieszkanki Domu (m.in. kwestie majątkowo-spadkowe i sprawowania opieki),
 - DPS w Tuchowie (powiat tarnowski, gmina Tuchów): informacje (pozyskane m.in. w ramach sprawozdawczości), dotyczące możliwości przyjmowania do Domu większej liczby osób, aniżeli liczba miejsc przeznaczonych dla mieszkańców (zgodnie z decyzją Wojewody) oraz konieczność weryfikacji sposobu realizacji zalecenia pokontrolnego wydanego pismem z 17 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 13-14, 37-38, 39-50, 63-65)

W wyniku przeprowadzonych od 1 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. kontroli doraźnych we wszystkich DPS, których przedmiot i zakres obejmował wybrane zagadnienia dotyczące sposobu realizacji przez dany dom usług na rzecz mieszkańców, ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania praw mieszkańców, stwierdzono nieprawidłowości/uchybień, które dotyczyły m.in.:

- stosowania przymusu bezpośredniego (jego stosowanie np. uznano za zasadne, ale przy jego stosowaniu nie zachowano zasady intymności, nie przestrzegano wymaganej przepisami procedury), tj. ustalono problemy formalne dotyczące:
 - braku dostosowania zapisów regulaminu i/lub procedury dotyczącej postępowania w przypadku zastosowania środka przymusu bezpośredniego do aktualnego brzmienia przepisów,
 - braku odnotowania daty zastosowania przymusu bezpośredniego w rejestrze,
 - błędy w treści procedury,
 - braku podpisu kierownika DPS na *karcie zastosowania przymusu bezpośredniego*,
 - braku zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego konieczność stosowania pasa bezpieczeństwa,
 - nieprowadzeniu rejestru stosowania przymusu bezpośredniego, pomimo obowiązywania procedury, która taki przymus przewidywała, w sytuacji, gdy przymus nie był przez cały okres funkcjonowania domu stosowany.
- wskaźnika zatrudnienia w zespole terapeutyczno-opiekuńczym w DPS,
- niewłaściwego funkcjonowania *systemu przyzywowo-alarmowego*,
- braków w prowadzonej dokumentacji pokoiów 4-osobowych, w których nie wszyscy mieszkańcy byli osobami leżącymi,
- wskaźnika zatrudnienia pracowników socjalnych niższego od wymaganego,
- zasad opuszczania DPS sprzecznych z przepisami,
- braków wszystkich wymaganych w przepisach prawa pomieszczeń,
- liczby mieszkańców wyższej niż w zezwoleniu (decyzji) Wojewody,
- niezapewnienia czystości w niektórych pomieszczeniach,
- okresu wydania części posiłków krótszego od wymaganego,
- zbyt niskiej obsady dyżurów w stosunku do liczby mieszkańców,
- występowania barier architektonicznych,
- braku przeprowadzenia wymaganych szkoleń.

(akta kontroli str. 66-67, 68-74)

7.

Dyrektor WPS MUW odnosząc się do pytania czy w latach 2021-2024 (do 30 czerwca) problematyka sytuacji finansowej/niedofinansowania (braku wystarczających środków na prawidłowe funkcjonowanie) DPS była przedmiotem zainteresowania w ramach działalności nadzorczej Wojewody, wskazał na art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej.

Dodał, że nadzór ten (wskazany w ww. przepisie – przyp. NIK) realizowany był w DPS m.in. w formie czynności kontrolnych obejmujących sposób realizacji przez dom standardu świadczonych usług na rzecz mieszkańców. W związku z tym, kwestie finansowe były uwzględniane w takim zakresie, w jakim miały wpływ na realizację standardu – *w przypadku stwierdzenia braku standardu, zawsze należy ustalić przyczynę tego braku – jedną z przyczyn może być niewystarczające finansowanie.*

(akta kontroli str. 37-38, 39-50)

W żadnej z kontroli prowadzonych przez WPS MUW w DPS w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 września 2024 r. nie ustalono, że przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości były niewystarczające środki finansowe.

(akta kontroli str. 66-68, 69-74)

8.

Odnosząc się do pytania w jaki sposób w latach 2021-2024 (do 30 czerwca) monitorowano realizację zaleceń pokontrolnych Dyrektor MPS MUW wyjaśnił, że inspektorzy ww. Wydziału monitorowali realizację zaleceń pokontrolnych

wydanych po przeprowadzeniu czynności kontrolnych i stwierdzeniu nieprawidłowości w działalności DPS.

(akta kontroli str. 37-38, 39-50)

W WPS MUW opracowano wzór notatki służbowej dotyczącej realizacji zaleceń pokontrolnych. W notatce tej zamieszczane były m.in. informacje dotyczące: zakresu kontroli, wniesienia lub niewniesienia zastrzeżeń do protokołu, stanowiska do zastrzeżeń, daty wydania i przesłania zaleceń pokontrolnych, wniesienia zastrzeżeń do zaleceń pokontrolnych oraz stanowiska do zastrzeżeń.

W ww. Wydziale odnotowywano także: treść zalecenia i wyznaczony termin jego realizacji, analizę odpowiedzi przesłanej przez DPS i propozycję działań w przypadku niezrealizowania zalecenia w terminie lub nie przesłania dokumentacji potwierdzającej zrealizowanie zalecenia, informację o podjętych działaniach i przesłanych dokumentach potwierdzających zrealizowanie zalecenia oraz ocenę inspektora kontrolującego dotyczącą zrealizowania zalecenia.

Potwierdzeniem zrealizowania zalecenia pokontrolnego była m.in. dokumentacja w postaci skanów dokumentów (korespondencji, notatek, dokumentów – opracowanych w DPS), fotografie (np. pomieszczeń, otoczenia DPS) oraz wydane w kontrolowanym domu procedury i regulaminy.

Dyrektor WPS MUW wskazał, że ww. notatki służbowe wykorzystywane były do analizy informacji przesyłanych przez osobę kierującą kontrolowanym DPS. Dodał, że jeżeli w wyniku analizy przesłanej informacji nie oceniono pozytywnie sposobu zrealizowania zalecenia, prowadzono dalszą korespondencję z DPS, aż do momentu dokonania pozytywnej oceny.

(akta kontroli str. 13-14, 37-38, 39-50)

Wyjaśniając czy w okresie objętym kontrolą podejmowano kontrole doraźne w DPS, które nie przekazały informacji o realizacji zaleceń, uwag i wniosków, Dyrektor WPS MUW odpowiedział, że nie podejmowano takich kontroli, gdyż nie wystąpiła taka sytuacja.

(akta kontroli str. 37-38, 39-50)

W przypadku stwierdzenia podczas kontroli wystąpienia nieprawidłowości w DPS, wydane zalecenia pokontrolne każdorazowo wysyłane były zarówno do podmiotu prowadzącego (starosta/prezydent miasta, PCPR/miejski ośrodek pomocy społecznej), a w przypadku DPS działających na zlecenie przesyłano zalecenia do podmiotu zlecającego ich prowadzenie oraz do podmiotu prowadzącego dany dom.

Dodatkowo w przypadku stwierdzenia istotnych nieprawidłowości Wojewoda informował o nich podmiot zlecający prowadzenie DPS, kierując stosowne pismo do starosty lub prezydenta miasta, a w przypadku gminnych domów: burmistrza lub wójta.

(akta kontroli str. 13-14, 37-38, 39-50)

W latach 2021-2023 w DPS prowadzonych na zlecenie WPS MUW przeprowadził: jedną kontrolę kompleksową w 2021 r. oraz 35 kontroli doraźnych, tj. jedną w 2021 r., 33 w 2022 r. oraz jedną w 2023 r. (w ww. okresie Wydział nie przeprowadzał kontroli problemowych).

W wyniku analizy efektów pięciu kontroli dotyczących DPS prowadzonych na zlecenie, w tym jednej kompleksowej oraz czterech doraźnych, z lat 2021-2023, w których stwierdzono najwięcej nieprawidłowości ustalono, że Wojewoda:

- w przypadku stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości, na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, formułował zalecenia pokontrolne w sposób jednoznaczny i umożliwiający ich realizację;

- skutecznie egzekwował realizację obowiązku informowania o sposobie ich realizacji (monitorując także sposób realizacji zaleceń), m.in.:
 - na podstawie art. 128 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej jednostka kontrolowana (DPS) przekazywała informację na temat sposobu realizacji zaleceń;
 - w przypadku, gdy przekazane przez DPS wyjaśnienia dotyczące sposobu realizacji zaleceń uznano za niewystarczające prowadzono z DPS dalszą korespondencję, aż do momentu uzyskania przez WPS MUW satysfakcjonującej odpowiedzi;
 - każdorazowo dokonywano analizy przekazanego materiału i sporządzano notatkę służbową zawierającą dane dotyczące treści wydanych zaleceń, informacji przekazanych przez DPS oraz uwag w zakresie realizacji zalecenia⁴⁷.

(akta kontroli str. 13-14, 20, 21-28)

9.

W latach 2021-2023 na terenie Województwa wystąpiły przypadki uchylenia decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS, które dotyczyły:

- w 2021 r. DPS w Sękowej (powiat gorlicki, gmina Sękowa);
- w 2022 r. DPS w Jordanowie (powiat suski, gmina Jordanów) i DPS „Smrek” w Zaskalu (powiat nowotarski, gmina Szaflary);
- w 2023 r. DPS w Pieczonogach (powiat proszowski, gmina Pałecznica) i DPS w Sułkowie (powiat wielicki, gmina Wieliczka).

W 2024 r. (do 30 września) Wojewoda nie cofnął decyzji zezwalającej na prowadzenie DPS.

Wszystkie ww. sytuacje nie dotyczyły niemożliwości spełniania standardów przez DPS w wyniku braku wystarczających środków na ich funkcjonowanie.

W przypadku:

- DPS w Sękowej (dla osób w podeszłym wieku, dysponującym 10 miejscami) uchylono decyzję zezwalającą na prowadzenie Domu (z 25 czerwca 2009 r.), na wniosek Wójta Gminy Sękowa. Wszyscy mieszkańcy DPS wyrazili zgodę i zostali przeniesieni do DPS w Wapiennem (powiat gorlicki, gmina Sękowa);
- DPS w Jordanowie (dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie; 50 miejsc) – uchylono decyzję zezwalającą na prowadzenie Domu (z 19 stycznia 2009 r.) na wniosek podmiotu prowadzącego (zgromadzenie zakonne). Mieszkańcy DPS pozostali w budynku Domu, przy zmianie podmiotu prowadzącego na powiat suski;
- DPS „Smrek” w Zaskalu (dla osób w podeszłym wieku, 76 miejsc) – uchylono decyzję zezwalającą na prowadzenie Domu (z 19 lutego 2009 r.) na wniosek Starosty Powiatu Nowotarskiego (połączenie z DPS w Rabce-Zdroju). Mieszkańcy DPS pozostali w dotychczasowym Budynku, podmiot prowadzący Dom nie uległ zmianie;
- DPS w Pieczonogach (dla osób przewlekle somatycznie chorych, 30 miejsc) – uchylono decyzję zezwalającą na prowadzenie Domu (z 30 października 2003 r.) na wniosek podmiotu prowadzącego (parafia rzymskokatolicka). Mieszkańcy DPS pozostali w budynku Domu, przy zmianie podmiotu prowadzącego na organizację pozarządową (*Caritas Diecezji Kieleckiej*);
- DPS w Sułkowie (dla osób przewlekle psychicznie chorych, 60 miejsc) – wygaszono decyzję zezwalającą na prowadzenie Domu (z 16 września 2016 r.)

⁴⁷ Kontrolą objęto: DPS w Sułkowie (powiat wielicki, gmina Wieliczka), w którym w wyniku kontroli kompleksowej stwierdzono 14 nieprawidłowości oraz kontrolowane doraźnie: DPS w Grabiu (powiat wielicki, gmina Wieliczka) – sześć nieprawidłowości; DPS w Sułkowie (powiat wielicki, gmina Wieliczka) – dziewięć nieprawidłowości; Dom Pogodnej Jesieni w Tuchowie (powiat tarnowski, gmina Tuchów) – pięć nieprawidłowości oraz DPS w Rabie Niżnej (powiat limanowski, gmina Mszana Dolna) – cztery nieprawidłowości.

na wniosek podmiotu prowadzącego (Stowarzyszenie Pomocy Socjalnej *Gaudium et Spes* z siedzibą w Krakowie). Mieszkańcy DPS pozostali w budynku Domu, przy zmianie podmiotu prowadzącego na inną organizację pozarządową (Stowarzyszenie *Pomoc Bliźniemu* z siedzibą w Niepołomicach).
(akta kontroli str. 13-14, 29-30, 31-36)

10.

W okresie objętym kontrolą do MUW wpłynęło siedem skarg/informacji/pism dotyczących niewystarczających środków finansowych na funkcjonowanie DPS w (w tym od pracowników tych domów), tj. w 2021 r. jedna skarga, w latach 2022-2023 po dwie i w 2024 r. (do 30 września) dwie skargi⁴⁸.

Do WPS MUW wpłynęło:

- w latach 2021-2024 (do 30 września) po jednym piśmie/skardze/wniosku powiatu w związku z niewystarczającą wysokością dotacji na mieszkańców DPS przyjętych przed 1 stycznia 2004 r.;
- w latach 2022-2024 (do 30 września) po jednym piśmie/skardze/wniosku DPS w związku z niewystarczającą wysokością dotacji na mieszkańców DPS przyjętych przed 1 stycznia 2004 r.⁴⁹

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-55, 56-60)

W latach 2021-2024 do WPS MUW wpłynęły cztery skargi (dwie w 2021 r. i po jednej w 2022 r. i 2024 r. – do 30 września) skarg w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁰.

Dyrektor WPS MUW wskazał, że Wojewoda nie rozpatrywał skarg w rozumieniu k.p.a., obejmujących zadania własne (DPS), *natomiast sprawy zakwalifikowane jako skargi zostały przekazane do Oddziału Kontroli MUW, do przekazania zgodnie z właściwością*. Dodał przy tym, że ww. Wydział w ramach nadzoru Wojewody, *prowadził równocześnie postępowania wyjaśniające*.

W ww. okresie do WPS MUW nie wpłynęły wnioski w rozumieniu k.p.a., które dotyczyłyby DPS.

W tym okresie liczba skarg na działalność DPS, a także innych sygnałów nie zakwalifikowanych jako skargi, ale rozpoznawanych w trybie nadzoru w ww. Wydziale wyniosła łącznie 48, tj. w 2021 r.: 14, w 2022 r.: 15, w 2023 r.: 6 i w 2024 r. (do 30 września): 13 skarg/sygnałów.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 51-55, 56-60)

Zastępca Dyrektora WPS MUW wyjaśnił, że Wojewoda nie rozpatruje skarg (w rozumieniu k.p.a.), obejmujących zadania własne (DPS), natomiast sprawy zakwalifikowane jako skargi zostały przekazane do Oddziału Kontroli Urzędu, do przekazania zgodnie z właściwością. Dodał, że WPS MUW, w ramach nadzoru Wojewody, prowadził równocześnie postępowania wyjaśniające, w tym w trybie kontroli doraźnych w jednostkach.

Zasadność zgłoszonych nieprawidłowości sprawdzano w formie kontroli lub czynności nadzorczych innych niż kontrola, o których mowa w § 18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. W jednym przypadku, część zarzutów została potwierdzona.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono trzy kontrole doraźne w związku ze skargami.

(akta kontroli str. 66-68, 69-74)

⁴⁸ Podano wnioski/informacje powiatów/DPS, w których niebudzący wątpliwości i w sposób bezpośredni wskazano, że dotyczyły dotacji na podniesienie stawki na mieszkańców DPS przyjętych przed 1 stycznia 2004 r.

⁴⁹ Podano wnioski powiatów/DPS, w których niebudzący wątpliwości i w sposób bezpośredni wskazano, że dotyczyły dotacji na podniesienie stawki na mieszkańców DPS przyjętych przed 1 stycznia 2004 r.

⁵⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.; dalej w skrócie: *k.p.a.*

11.

W okresie od 14 czerwca do 19 sierpnia 2022 r. pracownicy Wydziału Organizacji i Kontroli MUW przeprowadzili kontrolę WPS w zakresie *zarządzania i przeprowadzania kontroli doraźnych domów pomocy społecznej oraz rozpatrywania i załatwiania skarg dotyczących funkcjonowania domów pomocy społecznej w okresie od 1 stycznia 2017 r. do dnia kontroli, a także wykorzystania wyników przeprowadzonych kontroli i ustaleń załatwionych skarg*. Kontrolą objęto dokumentację wszystkich kontroli doraźnych DPS przeprowadzonych w latach 2017-2022 (do dnia kontroli), tj. 20 kontroli (pięć kontroli odbyło się w okresie objętym niniejszą kontrolą NIK) oraz 12 skarg (trzy skargi dotyczyły okresu objętego kontrolą NIK).

W wyniku kontroli, w sprawozdaniu z kontroli (z 6 października 2022 r.), sformułowano zalecenia pokontrolne odnoszące się m.in. do:

- przestrzegania § 15 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli poprzez sporządzanie protokołu z przyjęcia ustnych wyjaśnień i ustnego oświadczenia;
- przestrzegania § 16 ust. 2 ww. rozporządzenia poprzez zamieszczanie w protokole kontroli wszystkich elementów wskazanych w tym przepisie, w szczególności jednoznaczne kwalifikowanie i opisywanie stwierdzonych nieprawidłowości, ich zakresu i skutków oraz podstaw dokonanych ustaleń;
- przestrzegania § 14 pkt 1 ww. rozporządzenia poprzez przeprowadzanie w ramach postępowania kontrolnego środka dowodowego w postaci oględzin, w miejsce prawnie nieusankcjonowanych, a stosowanych przez WPS MUW wizytacji i wizji lokalnych;
- przestrzeganie art. 128 ust. 4 i 5 ustawy o pomocy społecznej poprzez formułowanie w zaleceniach pokontrolnych kierowanych do jednostki podlegającej kontroli zaleceń, uwag i wniosków, w miejsce prawnie nieusankcjonowanych, a stosowanych przez ww. Wydział rekomendacji.

Dyrektor WPS MUW odniósł się do ww. sprawozdania (pismem z 13 października 2022 r.) oraz poinformował Dyrektora Generalnego MUW o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych (pismem z 9 grudnia 2022 r.), przyjmując je do stosowania.

(akta kontroli str. 13-14, 15, 16-19)

Wnioski z przeprowadzonej w WPS MUW kontroli zostały zrealizowane poprzez zorganizowanie narady w ww. Wydziale (19/25 października 2022 r.) i wydanie polecenia (z 31 października 2022 r.) dla pracowników WPS MUW odnoszącego się m.in. do stosowania opracowanego materiału pomocniczego odnoszącego się do kwestii nieprawidłowości, klasyfikowania stwierdzonych w działalności jednostki błędów (jako odpowiednio *nieprawidłowości* lub *uchybień* z uwzględnieniem zaproponowanych definicji) oraz formułowania opisu stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 13-14, 66-67, 68-74)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 127b ustawy o pomocy społecznej w wydziale właściwym do spraw pomocy społecznej urzędu wojewódzkiego w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zatrudnia się nie mniej niż jednego *inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej* na 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, działających w danym województwie.

W latach 2021-2024 (do 30 września) w Oddziale Opieki Całodobowej, Ośrodków Wsparcia i Przeciwdziałania Przemocy Domowej WPS MUW jako komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej wydziału właściwego do spraw pomocy społecznej, brakowało odpowiednio: czterech, dwóch, trzech i trzech etatów *inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej*. W tym okresie w nadzorze z zakresu ustawy o pomocy społecznej) znajdowały się 252 jednostki organizacyjne pomocy społecznej oraz placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, działających w danym województwie.

Dyrektor WPS MUW wyjaśnił, że obsada kadrowa w Wydziale Polityki Społecznej w ww. okresie była niewystarczająca dla kompleksowej i sprawnej realizacji zadań w zakresie nadzoru i kontroli nad DPS.

Dodał, że przyczynami niewystarczających zasobów kadrowych były w latach 2021-2024:

- niewystarczająca liczba etatów do realizacji zadań w całym Wydziale, w szczególności w sytuacji konieczności realizowania w tych latach nowych zadań/programów rządowych, bez zapewnienia wojewodom etatów na ich obsługę;
- nierozstrzygnięte nabory: najprawdopodobniej z uwagi na wysokość proponowanego wynagrodzenia w odniesieniu do wymagań kwalifikacyjnych wynikających z przepisów prawa.

(akta kontroli str. 29-30, 31-36)

W ocenie NIK brak odpowiedniej obsady kadrowej w Oddziale Opieki Całodobowej, Ośrodków Wsparcia i Przeciwdziałania Przemocy Domowej WPS MUW, tj. na stanowisku *inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej* mógł w istotny sposób wpływać na sprawną i efektywną realizację zadań ustawowych Wojewody w tym obszarze.

2. W okresie objętym kontrolą WPS MUW przeprowadził 19 kontroli kompleksowych w 97 DPS oraz 108 kontroli doraźnych (97 takich kontroli w 2022 r.). W okresie od 30 września 2020 r. do 30 września 2024 r. nie przeprowadzono kontroli kompleksowych w 73 DPS.

Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli kontrole kompleksowe w jednostce podlegającej kontroli (tj. jednostce organizacyjnej pomocy społecznej) przeprowadza się nie rzadziej niż raz na cztery lata według planu kontroli. Zakres kontroli kompleksowej obejmuje obszar organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli wiążący się z realizacją zadania określonego w ustawie (§ 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli). Zakres kontroli kompleksowej może obejmować sprawdzenie zrealizowania zaleceń pokontrolnych wydanych po poprzedniej kontroli kompleksowej, problemowej lub doraźnej (§ 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli). Za równoznaczne ze spełnieniem wymogu, o którym mowa w § 5 ust. 3, uznaje się przeprowadzenie w ciągu czterech kolejnych lat co najmniej trzech kontroli problemowych lub doraźnych.

Wyjaśniając, dlaczego w ww. okresie WPS MUW w przypadku kontroli kompleksowej w danym DPS nie realizował takiej kontroli w okresie do czterech lat po przeprowadzeniu poprzedniej kontroli, Zastępca Dyrektora WPS MUW wskazał, że ww. wymóg nie był spełniony w związku z realizacją zadań innych niż kontrole, a także koniecznością przeprowadzenia ww. kontroli doraźnych we wszystkich DPS.

Dodał, że w latach 2020-2022 realizowano zadania związane ze stanem epidemii i zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. *Od 24 lutego 2022 r. realizowano zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ponadto, od 2024 r. realizowany jest rządowy (www.) program „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024–2027”. Prowadzono konkurs na rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz w tym w ramach realizacji programu wsparcia rodzin „Za życiem”. Przygotowywano umowy dotyczące udzielenia dotacji i realizowano inne zadania związane z finansowaniem jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.* Wskazał także na wyżej wskazane braki w zatrudnieniu w WPS MUW w świetle art. 127b ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 5-9, 10-12, 13-14, 15, 16-19, 51-55, 56-60, 66-67, 68-74)

W ocenie NIK nierealizowanie kontroli problemowych oraz w okresie od 30 września 2020 r. do 30 września 2024 r. nierealizowanie kontroli kompleksowych, które powinny być prowadzone nie rzadziej niż raz na cztery lata w każdym z nadzorowanych DPS, nie zapewniało właściwego nadzoru Wojewody nad działalnością tych domów.

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie Wojewoda prowadził rzetelnie i aktualizował rejestr DPS, podejmując odpowiednie działania w przypadku niespełniania wymaganych standardów. Zastrzeżenia budzi nieprowadzenie kontroli kompleksowych wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, jak również niezapewnienie obsady kadrowej WPS MUW, pozwalającej na sprawną i efektywną realizację zadań ustawowych Wojewody w obszarze nadzoru nad DPS.

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 | NIK nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ustalanie miesięcznych kwoty dotacji dla powiatów prowadzących lub zlecających prowadzenie DPS, w których przebywali mieszkańcy na tzw. starych zasadach z wykorzystaniem danych o średnich miesięcznych kosztach utrzymania w DPS ogłaszanych przez poszczególnych starostów. 2. Ustalanie średnich miesięcznych kwot dotacji dla Województwa na zadania dotyczące utrzymania mieszkańców na tzw. starych zasadach przebywających w DPS zgodnie z wymogami określonymi w art. 53 ust. 7 ustawy o dochodach j.s.t. z 2024 r. 3. Zapewnienie odpowiedniej obsady kadrowej w Oddziale Opieki Całodobowej, Ośrodków Wsparcia i Przeciwdziałania Przemocy Domowej WPS MUW, tj. na stanowisku inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. 4. Przeprowadzanie kontroli kompleksowych nie rzadziej niż raz na cztery lata w każdym z nadzorowanych DPS, zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli. |

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 w Krakowie. 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 30 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.

Kraków, 28 lutego 2025 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

/-/ Mariusz Gorczyca
p.o. Wicedyrektor

Kontrolerzy

/-/ Paweł Lipowski
główny specjalista
kontroli państwowej

/-/ Aleksander Podsiadło
specjalista kontroli
państwowej

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Janusz Klimek
Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
/podpisano elektronicznie/