



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.003.01.2019

Pan
Piotr Ćwik
Wojewoda Małopolski
ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/089 Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (dalej: <i>MUW lub Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Ćwik, Wojewoda Małopolski od 3 czerwca 2017 r. (dalej: <i>Wojewoda</i>) W okresie od 9 grudnia 2015 r. do 2 czerwca 2017 r. Wojewodą Małopolskim był Józef Pilch. (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach środowiskowych domów samopomocy. Stopień zaspokojenia tych potrzeb. 2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy (dalej: <i>śds lub dom</i>). 3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesem udzielania wsparcia w formie <i>śds</i>.
Okres objęty kontrolą	2016-2019 (I kwartał)
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. Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/47/2019 z 20 lutego 2019 r. (akta kontroli str.1-2) 2. Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/60/2019 z 28 marca 2019 r. (akta kontroli str. 3-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Wojewoda w sposób rzetelny rozpoznawał potrzeby w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych udzielanych w formie śds oraz analizował wnioski o przyznanie dotacji na funkcjonowanie tych domów. Otrzymane od jednostek samorządu terytorialnego (dalej: *jst*) informacje w tym zakresie przekazywał do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z otrzymanymi od niego wytycznymi. Zaznaczyć jednak należy, że nie wszystkie deklarowane przez *jst* potrzeby w tym zakresie mogły być zaspokojone.

Rozdysponowywanie środków na funkcjonowanie śds, poprzedzała rzetelna weryfikacja otrzymywanych wniosków, a zawierane z *jst* umowy zabezpieczały prawidłowe wydatkowanie środków publicznych.

Zauważyć należy, że zadania w wydziale właściwym do spraw pomocy społecznej realizowano w sytuacji znacznych braków kadrowych. Liczba inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej była w kontrolowanym okresie mniejsza o 6-7 osób, niż to wynikałoby z wymogów art. 127b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³. Ze względu na zbyt małą liczbę inspektorów, spośród 73 śds funkcjonujących na koniec 2016 r., aż w 65 z nich nie przeprowadzono w badanym okresie kontroli kompleksowej. Stanowiło to naruszenie wymogu objęcia każdego śds przynajmniej jedną kontrolą kompleksową raz na trzy lata, określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁴.

W latach 2016-2018 Wojewoda nie spełnił też warunków określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy⁵, gdyż nie uzgadniał rocznych planów pracy śds.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w ramach śds

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Wojewoda Małopolski dysponował rzetelnymi informacjami dotyczącymi potrzeb w zakresie liczby miejsc w środowiskowych domach samopomocy na terenie województwa małopolskiego. Wojewoda dokonywał analizy ww. potrzeb m.in. na podstawie informacji przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których znajdowały się śds. Przy ocenie potrzeb w zakresie uruchamiania nowych miejsc w już działających domach uwzględniano między innymi liczbę wydanych, w oparciu o art. 51b ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, decyzji o skierowaniu do śds oraz liczbę osób oczekujących na skierowanie do domów. Dokonywano ponadto analiz o charakterze statystycznym, uwzględniających liczbę miejsc w śds przypadających na 10 tysięcy

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm., dalej: *ustawa o pomocy społecznej*.

⁴ Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie nadzoru*.

⁵ Dz. U. z 2010 r. poz. 238 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie śds*.

⁶ 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.

mieszkańców danego powiatu oraz obszar danego powiatu przypadający na jeden dom.

(akta kontroli str. 9-15)

Zadania z zakresu pomocy społecznej w odniesieniu do funkcjonowania i rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi⁷, w tym śds, przypisano do zadań Oddziału Pomocy Stacjonarnej Wydziału Polityki Społecznej⁸ MUW. Do zadań Oddziału do Spraw Budżetu Polityki Społecznej WPS MUW przypisano m.in.: planowanie i zapewnienie środków finansowych na realizację zadań z obszaru polityki społecznej z zakresu administracji rządowej i zadań własnych samorządów, jednostek administracji zespolonej oraz środków będących w dyspozycji WPS; realizację budżetu Wojewody w zakresie zadań z obszaru polityki społecznej i obsługę środków finansowych będących w dyspozycji WPS w zakresie zgodności z planem wydatków, w tym nadzorowanie i kontrolowanie prawidłowości ich wykorzystania we współpracy z komórkami merytorycznymi WPS.

Zadania te zostały uwzględnione w obowiązujących zakresach czynności pracowników poszczególnych Oddziałów.

(akta kontroli str. 98-100, 108-112, 150-152, 310, pliki 59-60)

W badanym okresie w MUW nie obowiązywały sformalizowane procedury/zasady dotyczące rozpatrywania wniosków jst o przyznanie dotacji na funkcjonowanie śds (dalej: *wnioski*). Dyrektor WPS wyjaśnił, iż Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (dalej: *MRPiPS*) corocznie informuje Wojewodę o możliwości ubiegania się jst o przyznanie dotacji na śds. Wskazał również, że w pisemnych powiadomieniach określone były kryteria przyznawania dotacji w danym roku. MUW przekazując ww. kryteria do jst, jednocześnie informował o trybie i formie zbierania wniosków.

(akta kontroli str.19)

W badanym okresie Wojewoda informował jst o możliwości ubiegania się o środki przez powiaty, na terenie których nie funkcjonował żaden dom oraz na terenie których występowało większe zapotrzebowanie na usługi świadczone w formie śds. Powyższe było zgodne z wytycznymi otrzymywanymi corocznie z MRPiPS. Zebrane dane były następnie przez pracowników MUW analizowane i przekazywane do MRPiPS.

Największe potrzeby w badanym obszarze występowały w powiecie tatrzańskim, na terenie którego nie był prowadzony żaden ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. O potrzebie utworzenia domu na terenie tego powiatu MUW informował Starostę Tatrzańskiego m.in. przy okazji kontroli prowadzonych w 2013 r. oraz 2019 r. w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Zakopanem.

(akta kontroli str. 15,18, 310, pliki 64-65)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia rozpoznanie przez Wojewodę Małopolskiego potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych, udzielanych w formie śds. Zadania z tego zakresu zostały prawidłowo przypisane właściwym komórkom organizacyjnym Urzędu. Kierując się posiadaną wiedzą, w szczególności o deficycie pomocy w formie domu na terenie powiatu tatrzańskiego, Wojewoda powiadamiał o tym fakcie właściwe organy samorządowe oraz centralne. Dokonując analizy wniosków o przyznanie dotacji na funkcjonowanie

⁷ Ośrodki o których mowa w art. 51c ustawy o pomocy społecznej (dalej: *ośrodek*).

⁸ Dalej: *WPS*.

śds, Wojewoda kierował się informacjami otrzymywanymi z jst. Dane te następnie były przekazywane do MRPIPS, celem właściwej realizacji zadań.

OBSZAR

2. Rozdysponowanie środków na prowadzenie śds

Opis stanu faktycznego

W okresie 2016-2018 Wojewoda Małopolski udzielał jst dotacji na funkcjonowanie i rozwój na terenie województwa małopolskiego infrastruktury śds.

Kwota udzielonych dotacji kształtowała się następująco:

- 2016 r. – 41 899 tys. zł (plan pierwotny: 31 861 tys. zł; plan po zmianach: 41 939,2 tys. zł), w tym 25 760,6 tys. zł dla 37 gmin i 16 138,4 tys. zł dla 18 powiatów,
- 2017 r. – 44 950,6 tys. zł (plan pierwotny: 42 180 tys. zł; plan po zmianach: 45 013,1 tys. zł), w tym 27 820,7 tys. zł dla 39 gmin i 17 129,9 tys. zł dla 17 powiatów,
- 2018 r. – 54 069,3 tys. zł (plan pierwotny: 50 189 tys. zł; plan po zmianach: 54 202,1 tys. zł.), w tym 33 371,9 tys. zł dla 39 gmin i 20 697,4 tys. zł dla 17 powiatów.

Dotacje na działalność bieżącą domów wyniosły: w 2016 r. – 41 088,8 tys. zł (25 013,9 tys. zł dla gmin i 16 074,9 tys. zł dla powiatów); w 2017 r. – 43 934,3 tys. zł (26 986,8 tys. zł dla gmin i 16 947,5 tys. zł dla powiatów); w 2018 r. – 54 058,3 tys. zł (33 371,9 tys. zł dla gmin i 20 686,4 tys. zł dla powiatów).

Dotacje na inwestycje w śds wyniosły: w 2016 r. – 810,2 tys. zł (746,7 tys. zł dla gmin i 63,5 tys. zł dla powiatów); w 2017 r. – 1 016,3 tys. zł (833,9 tys. zł dla gmin i 182,4 tys. zł dla powiatów); w 2018 r. – 11 tys. zł (całość dla powiatów).

Środki te przekazywano terminowo i w prawidłowej wysokości.

W 2016 r. z rezerw celowych budżetu państwa (na podstawie dwóch decyzji Ministra Finansów dalej: MF) przyznano jst ogółem 10 117,5 tys. zł, z tego: 37 gminom – 6 275,4 tys. zł i 18 powiatom – 3 842,1 tys. zł).

W 2017 r. z rezerw celowych budżetu państwa (na podstawie trzech decyzji MF) przyznano jst ogółem 2 947,8 tys. zł, z tego: 34 gminom – 2 091 tys. zł i 15 powiatom – 856,8 tys. zł.

W 2018 r. z rezerw celowych budżetu państwa (na podstawie sześciu decyzji MF) przyznano jst ogółem 4 319,5 tys. zł, z tego: 39 gminom – 2 786,2 tys. zł i 17 powiatom – 1 533,3 tys. zł.

Zwiększenia kwot dotacji dla poszczególnych jst wynikało ze zgłaszanych przez nie potrzeb. Środki dotacji były przekazywane przez Wojewodę Małopolskiego w sposób terminowy i w prawidłowej wysokości.

(akta kontroli str. 153, 292-295, 309, pliki 1-22)

Kontrola 30 wniosków o przyznanie dotacji na pomoc świadczoną w formie śds wykazała m.in., że były one analizowane pod kątem zgodności z opracowaną przez jst lokalną diagnozą w zakresie potrzeb na specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi świadczone w ramach domów. Były one rozpatrywane zgodnie ze stosowanymi w Urzędzie, lecz nieprzyjętymi w sposób formalny, zasadami. Wojewoda w sposób rzetelny analizował możliwość sfinansowania wniosków - w przypadku ubiegania się przez jst o dotację na utworzenie śds lub uruchomienie w nim nowych miejsc (13 spośród 30 poddanych kontroli wniosków) oraz dokonywał uzgodnień, o których mowa w art. 51c, ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W przypadku wniosków o dofinansowanie zadań

inwestycyjnych (7 spośród 30 zbadanych wniosków) dołączano do nich uzgodnione programy inwestycji.

(akta kontroli str. 125-132, 138-139, 309, pliki 68-70)

W latach 2016-2019 MUW zawierał z jst umowy w przedmiocie przekazania im dotacji na wydatki związane z rozwojem infrastruktury śds. Umowy te dotyczyły zarówno inwestycji, jak i wydatków na cele inne niż bieżące koszty prowadzenia ośrodków (np. tworzenie nowych domów, modernizacja i remont istniejących placówek, doposażenie ośrodków). W latach 2016-2018 zawarto łącznie 53 takie umowy, w tym 13 w 2016 r., 20 w 2017 r. oraz 20 w 2018 r. W 16 poddanych kontroli umowach na łączną kwotę 2 630,1 tys. zł⁹, zawarte zostały zapisy, które zabezpieczały prawidłowe wydatkowanie środków publicznych, tj. przewidziano w nich możliwość kontroli realizacji dotowanego zadania, sprawozdawania z jego przebiegu oraz opisano zasady zwrotu dotacji w sytuacji jej niewykorzystania lub niepełnego wykorzystania. W okresie objętym kontrolą MUW nie zawierał umów z jst w przypadku dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia ośrodków.

(akta kontroli str. 142-145, 148-149, 310-311, pliki 1-2, 77-78)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia rozdysponowywanie przez Wojewodę środków na prowadzenie śds. Wojewoda rzetelnie analizował wnioski jst o przyznanie dotacji na działalność domów, a przyznane środki przekazywane były terminowo i w prawidłowej wysokości. Umowy zawierane przez Wojewodę z jst na udzielenie dotacji na wydatki związane z rozwojem infrastruktury w śds sposób należyty zabezpieczały poprawne wydatkowanie środków publicznych.

OBSZAR

3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem śds oraz wykorzystaniem dotacji

Opis stanu
faktycznego

Po wejściu w życie rozporządzenie w sprawie śds na terenie województwa powstało 12 nowych domów.

Analiza sposobu uzgadniania regulaminów organizacyjnych trzech¹⁰ z nich wykazała, iż w dwóch¹¹ przypadkach kierujący śds przedłożyli Wojewodzie regulaminy w celu uzgodnienia, a Wojewoda pisemnie poinformował, iż nie wnosi uwag do treści przedłożonych dokumentów. W trzecim przypadku¹² przeprowadzono w domu kontrolę obejmującą m.in. weryfikację treści regulaminu, nie stwierdzając nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 184-186, 234-240, 310, pliki 79-119)

Analiza sposobu uzgadniania programów działalności 15 domów wykazała, iż w 13 z nich Wojewoda dokonał indywidualnego uzgodnienia przekazanych przez kierujących domami programów, natomiast w jednym przypadku w systemie EZD nie odnaleziono odpowiedzi informującej o uzgodnieniu¹³. Ponadto ustalono, iż MUW nie posiadał dokumentacji z jednego śds przekazującej program do uzgodnienia z Wojewodą¹⁴.

(akta kontroli str. 241-291)

⁹ W tym pięciu z 2016 r. na kwotę 890,8 tys. zł, pięciu z 2017 r. na kwotę 1 468,7 tys. zł oraz sześciu z 2018 r. na kwotę 270,6 tys. zł.

¹⁰ Wśród objętych weryfikacją 15 śds, trzy z nich powstały po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie śds. Pozostałe śds nie dokonywały zmian organizacyjnych wymagających uzgodnienia nowego regulaminu.

¹¹ Śds w Bieczu oraz śds w Rzepienniku Biskupim.

¹² Śds w Krynicy-Zdroju.

¹³ Program działalności śds w Wadowiach wpłynął celem uzgodnienia do MUW 19 stycznia 2012 r.

¹⁴ Śds w Rzepienniku Biskupim.

Dyrektor WPS wyjaśnił, iż programy działalności poszczególnych domów uzgadniano wysyłając indywidualne pisma do poszczególnych domów. Program śds w Wadowicach wpłynął do MUW 12 stycznia 2012 r., natomiast w systemie EZD nie znaleziono odpowiedzi informującej o uzgodnieniu. W odniesieniu do śds w Rzepienniku Biskupim poinformował, iż w systemie EZD nie znaleziono pisma śds przekazującego program do uzgodnienia.

(akta kontroli str. 264)

Przekazywanie przez Wojewodę wytycznych¹⁵ dla kierujących śds w zakresie opracowywania dokumentów określających funkcjonowanie domów tj. regulaminów organizacyjnych, programów działalności oraz planów pracy domu na każdy rok, stanowi dobrą praktykę i pozwala kierującym domami na przygotowanie dokumentów o właściwej treści. NIK jednocześnie zwraca uwagę, iż przesyłanie zbiorowych wytycznych nie może zastępować indywidualnego uzgadniania, o którym mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds, wymagających tego dokumentów.

W latach 2016-2019¹⁶ pracownicy MUW przeprowadzili łącznie 26¹⁷ kontroli jst, które otrzymały dotacje na funkcjonowanie śds, z czego: 20 kontroli przeprowadzili pracownicy Wydziału Organizacji i Kontroli MUW (dalej: WOK) oraz 6 pracowników WPS¹⁸. Zakres kontroli obejmował m.in. ocenę prawidłowości wykorzystania dotacji przekazanych na działalność domów, realizację dochodów z tytułu odpłatności za pobyt w śds oraz terminowość ich przekazywania do MUW.

Kontrole WOK¹⁹ prowadzone były na podstawie m.in. art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰, w związku z art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²¹.

Weryfikacja dokumentacji trzech kontroli przeprowadzonych przez WPS²² wykazała, iż kontrole prowadzono m.in. na podstawie art. 175 ust. 2 pkt 5 ufp, art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²³ oraz art. 2 i art. 51 do 53 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Żadna z ww. kontroli jst nie została przeprowadzona w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej ani rozporządzenie w sprawie nadzoru.

W powyższych postępowaniach pracownicy MUW posiadali upoważnienia do przeprowadzenia czynności kontrolnych, do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek przekazano wystąpienia pokontrolne lub sprawozdania z kontroli zawierające zalecenia i wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości²⁴ oraz wyegzekwowano realizację tych zaleceń. W wyniku prowadzonych kontroli nie stwierdzono rażących nieprawidłowości skutkujących skierowaniem zawiadomienia o popełnieniu wykroczenia lub przestępstwa.

¹⁵ Między innymi: wytyczne w zakresie regulaminów organizacyjnych przekazane pismem znak: WP-III.942-3-1-11 z dnia 1 marca 2011 r., wytyczne w zakresie planów pracy przekazane pismami znak: WP-III.9421.2.45.2015 z 25 listopada 2015 r., WP-III.9421.2.76.2015 z 14 grudnia 2016 r., WP-III.9421.2.64.2015 z 4 grudnia 2017 r., WP-III.9421.2.64.2018 z 17 grudnia 2018 r.

¹⁶ Stan na 8 marca 2019 r.

¹⁷ Wszystkie 26 stanowiły kontrole planowe. Z łącznej liczby 26 przeprowadzonych kontroli.

¹⁸ W badanym okresie pracownicy MUW przeprowadzili łącznie 26 kontroli jst, z czego: siedem kontroli w 2016 r., 12 w 2017 r., oraz siedem w 2018 r.

¹⁹ Badaniem objęto pięć kontroli (Gmina Miasta Nowy Sącz, Powiat Brzeski, Gmina Słomniki, Gmina Zabierzów i Gmina Gdów).

²⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm., dalej: *ufp*.

²¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092, dalej: *ustawa o kontroli w administracji rządowej*.

²² Urząd Miasta i Gminy Szczucin, Urząd Miasta i Gminy Wieliczka oraz Urząd Miasta Krakowa.

²³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.

²⁴ Podczas kontroli w Gminie Miasta Nowy Sącz nie stwierdzono uchybień lub nieprawidłowości i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

Stwierdzone nieprawidłowości i uwagi dotyczyły m.in. nieterminowego odprowadzania przez gminę, na rachunek bankowy MUW, dochodów uzyskanych z wpłat za usługi świadczone w śds, kwalifikowania wydatków dotyczących działalności śds w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej, nieprowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 221 wg dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 61, 65-68, 154-165, 309-310, pliki 24-48)

Analiza dziewięciu umów (po trzy z lat 2015, 2016 i 2017) zawartych przez Wojewodę z jst na dofinansowanie działalności śds wykazała m.in., że zawierały one zapisy dotyczące warunków rozliczenia otrzymanych środków. Wskazywały między innymi, że niezgłoszenie przez Wojewodę uwag do rozliczenia końcowego dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia, traktowane jest jako zatwierdzenie tego rozliczenia, zgodnie z art. 152 ust. 2 ufp. Ponadto prowadzone przez WPS i WOK kontrole potwierdziły, że dotacje przekazane na funkcjonowanie i rozwój śds zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 157-159, 164-165, 177-178, 309, pliki 1-2)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że potwierdzeniem poprawności wykorzystania środków z dotacji w ramach zawartych umów są wygenerowane w Centralnej Aplikacji Statystycznej tabele zawierające sprawozdania jst z wykorzystania przyznanych środków dotacji oraz sporządzone na podstawie przeprowadzonej analizy otrzymanego materiału tabele rozliczeniowe z wykorzystania dotacji przekazywane do Wydziału Finansów i Budżetu MUW. Dodatkowo przed przekazaniem dotacji, na podstawie zgłoszonego przez jst harmonogramu przekazywania dotacji, weryfikowano, w przypadkach, gdy z umowy wynikała konieczność przekazania faktur lub rachunków, czy ich opis jest zgodny z zapisami umowy, w tym weryfikowano: klasyfikację budżetową, opisy odnoszące się do ewentualnych odliczeń podatku od towarów i usług, potwierdzenie sprawdzenia faktury pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym przez osoby upoważnione.

(akta kontroli str. 179-183)

W badanym okresie MUW przeprowadził łącznie 13 kontroli śds, z czego: 10 w 2016 r.²⁵, dwie w 2018 r. oraz jedną w 2019 r.²⁶. Z 13 przeprowadzonych kontroli, osiem stanowiły kontrole planowe, natomiast pięć było doraźnych. Zakres tych kontroli obejmował m. in.: organizację ośrodka, jakość usług świadczonych na rzecz uczestników, przestrzeganie standardów określonych w rozporządzeniu w sprawie śds oraz w ustawie o pomocy społecznej, a także wykorzystanie dotacji pod względem zgodności z przeznaczeniem. W przypadku trzech kontroli doraźnych poddawano badaniu spełnianie standardu usług określonego w § 18 rozporządzenia w sprawie śds. W wyniku weryfikacji dokumentacji kontrolnej czterech śds stwierdzono, iż: pracownicy MUW posiadali upoważnienia do przeprowadzenia czynności kontrolnych, do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek przekazano wystąpienia pokontrolne zawierające zalecenia mające na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz wyegzekwowano realizację tych zaleceń. W wyniku prowadzonych kontroli nie stwierdzono rażących nieprawidłowości skutkujących skierowaniem zawiadomienia o popełnieniu wykroczenia lub przestępstwa. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wymogów m.in. aktualizacji instrukcji bezpieczeństwa pożarowego nie rzadziej niż raz na dwa lata, potwierdzania obecności przez uczestników za pomocą podpisu, prowadzenia

²⁵ W tym jedna kontrola rozpoczęta w 2015 r.

²⁶ Kontrola ta, wg stanu na dzień 8 marca 2019 r., nie była jeszcze zakończona.

dokumentacji zbiorczej – ewidencji - zgodnie z § 24 ust. 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie śds.

W latach 2016-2019, w trakcie przeprowadzanych przez pracowników MUW kontroli śds, badane było zagadnienie prawidłowego naliczania i odprowadzania miesięcznej odpłatności za usługi świadczone w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi²⁷. Uzyskane z tego tytułu dochody państwa w odniesieniu do wszystkich śds z obszaru województwa małopolskiego wyniosły: w 2016 r. – 412,1 tys. zł, w 2017 r. – 482,4 tys. zł, w 2018 r. – 573,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 96-97, 167-169)

Dyrektor WPS oświadczył, że sprawozdania z działalności śds o których mowa w § 25 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie śds, z lat 2016 i 2017 były analizowane. W wyniku tych analiz nie powstały żadne dokumenty zaakceptowane przez osoby upoważnione do działania w imieniu Wojewody. Pracownicy w trakcie analizy sporządzali pliki komputerowe o charakterze roboczym. Przeprowadzenie analiz sprawozdań za 2018 r. jest planowane w terminie nie późniejszym niż do 15 maja 2019 r. Do wytypowanych do kontroli sprawozdań (ŚDS Zegartowice znak WP-III.431.2.1.2016, ŚDS w Limanowej znak WP-III.431.2.6.2016, ŚDS w Jelczy znak WP-III.431.2.7.2016 i ŚDS w Oleśnicy znak WP-III.431.2.1.2018) Urząd nie zgłaszał uwag.

(akta kontroli str. 146-147, 321)

W badanym okresie do MUW wpłynęła jedna skarga na dyrektora śds w Oleśnicy oraz na członków Stowarzyszenia na Rzecz Osób Niepełnosprawnych „Pomocna Dłoń” w Dąbrowie Tarnowskiej, będącego podmiotem prowadzącym ww. dom. Skarga ta została przez MUW niezwłocznie przekazana właściwemu staroście, jako organowi sprawującemu nadzór nad działalnością tego stowarzyszenia, o czym poinformowano skarżącego. Spełniono tym samym wymogi art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁸.

(akta kontroli str. 69-95)

W badanym okresie Wojewoda Małopolski nie wnioskował ani nie zlecał przeprowadzenia kontroli w jst i śds odpowiednim organom, np.: Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, Straży Pożarnej lub Kuratorowi Oświaty. Nie występował również o wspólne przeprowadzenie kontroli z tymi organami.

(akta kontroli str.64)

W latach 2016-2019 (I kwartał) liczba zatrudnionych w WPS inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, była mniejsza niż to jest określone w art. 127b ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 173-175)

Nieprawidłowość ta została opisana szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda nie dokonywał uzgodnień planów pracy na każdy rok, nie spełniając tym samym wymogów określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds, zgodnie z którym kierownik domu jest odpowiedzialny za opracowanie

²⁷ W latach objętych badaniem NIK pracownicy MUW przeprowadzili 10 kontroli dot. realizacji dochodów budżetu państwa z tytułu odpłatności za pobyt w środowiskowym domu samopomocy oraz terminowości ich przekazywania do MUW.

²⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

dokumentów określających funkcjonowanie śds (statutu domu, regulaminu organizacyjnego, programu działalności i planu pracy domu na każdy rok), w uzgodnieniu z wojewodą.

W latach 2016-2019 (I kwartał) nie dokonywano indywidualnego uzgodnienia treści planów pracy z poszczególnymi śds. Plany pracy uzgadniano grupowo poprzez coroczne wysłanie wytycznych adresowanych do wszystkich śds. Jednocześnie w ww. wytycznych wskazywano, że plany pracy na poszczególne lata spełniające kryteria ustalone przez WPS, uznaje się za uzgodnione.

(akta kontroli str. 102-104, 185-186, 310-311, pliki 79-105)

Dyrektor WPS MUW wyjaśnił, iż corocznie do śds przesyłano wytyczne, szczegółowo opisujące wymagania dla planów na dany rok, informując, że plany spełniające kryteria uznaje się za uzgodnione. Jak zaznaczył, prawidłowość planów oceniano podczas kontroli kompleksowych. Dodał, iż kontrole, w trakcie których nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w zakresie planów, potwierdziły prawidłowość przyjętej praktyki.

(akta kontroli str. 101-102)

NIK zwraca jednakże uwagę, że przysyłanie zbiorowych wytycznych nie może zastępować indywidualnego uzgadniania dokumentów określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie śds.

2. Spośród 73 śds funkcjonujących na dzień 31 grudnia 2016 r., aż w 65 z nich nie przeprowadzono w badanym okresie kontroli kompleksowej, co stanowiło naruszenie, określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru, wymogu objęcia każdego śds przynajmniej jedną kontrolą kompleksową raz na trzy lata²⁹.

(akta kontroli str. 68, 167-169)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że stan zatrudnienia w WPS nie pozwala na właściwą realizację wszystkich zadań, w szczególności na przeprowadzenie kontroli w śds w terminie wynikającym z przepisów prawa. Realizacja innych priorytetowych zadań, w tym zadań rządowych takich jak koordynacja na poziomie wojewódzkim programu wieloletniego Senior+, uniemożliwia przygotowanie i przeprowadzenie zaplanowanych wcześniej kontroli. Jak zaznaczył, nakładane na Wojewodę kolejne zadania, nie przewidują zwiększenia zatrudnienia (np. programy Senior+ lub Rodzina 500+). Przy wykonywanych kontrolach przyjęto zatem kryterium wyboru tych placówek, których nieprawidłowa działalność może wiązać się ze szczególnym ryzykiem dla mieszkańców (placówki opieki całodobowej, domy pomocy społecznej). Dyrektor WPS poinformował ponadto, że wzmożono nadzór nad placówkami przeprowadzając kontrole doraźne. Wykorzystywanie takie formuły kontroli podyktowane jest możliwością skontrolowania jednostki bez uprzedzenia. W ocenie Dyrektora WPS w przypadku opieki całodobowej taka forma kontroli jest bardziej skuteczna.

(akta kontroli str. 170, 172)

3. W latach 2016-2019 (I kwartał) liczba zatrudnionych w WPS pracowników, była mniejsza niż to jest określone w art. 127b ustawy o pomocy społecznej.

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

²⁹ Liczba śds na terenie województwa małopolskiego wg stanu na 31 grudnia wynosiła: w 2016 r. - 73, w 2017 r. - 76, w 2018 r. - 78.

jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, działających w danym województwie. W 2016 r. w MUW zatrudnionych na stanowisku inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej było 11 osób, a w latach 2017-2019 (stan na 31 marca) 10 osób³⁰. Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, działających w danym województwie małopolskim w latach 2016-2019 (I kwartał) wynosiła odpowiednio: 412, 420, 424 i 425.

(akta kontroli str. 173, 175)

Dyrektor WPS wyjaśnił, wejście w życie w 2010 r. art. 127b ustawy o pomocy społecznej, nie wiązało się ze zwiększeniem liczby etatów. Na potrzeby planowania budżetu na kolejne lata sporządzane są zestawienia niezaspokojonych potrzeb etatowych.

(akta kontroli str. 170, 173)

OCENA CZĄSTKOWA

Za prawidłowe w kontrolowanym obszarze należy uznać zarówno zawarte przez Wojewodę z jst umowy na dofinansowanie działalności śds (zawierające zapisy dotyczące warunków rozliczenia otrzymanych środków), jak i sposób postępowania z otrzymaną skargą na dyrektora śds oraz członków stowarzyszenia prowadzącego dom.

Jednocześnie sposób dokonywania przez Wojewodę uzgodnień (w formie zbiorowych wytycznych) dotyczących planów pracy na każdy rok, nie spełniał wymogu określonego w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds.

Ponadto, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru, kontrolę kompleksową śds przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata, tymczasem Wojewoda w latach 2016-2018 przeprowadził jedynie osiem kontroli kompleksowych domów, co stanowiło naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
- 1) uzgadnianie dokumentów dotyczących funkcjonowania domów z poszczególnymi placówkami;
 - 2) przeprowadzanie kontroli kompleksowych w śds z częstotliwością określoną w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru;
 - 3) doprowadzenie do zatrudnienia w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, liczby inspektorów określonej w art. 127b ustawy o pomocy społecznej.

³⁰ W powyższej liczbie nie uwzględniono kierowników, którzy mają odpowiednie kwalifikacje, ale ze względu na zakres obowiązków realizują kontrole w ograniczonym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Kraków, kwietnia 2019 r.

Kontroler

Aleksander Podsiadło

specjalista kontroli państwowej