



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.02.2019

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki
w Olsztynie, Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9,
kod 10-575

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK/KPO.443.119.2019 Komisji
Rozstrzygającej z dnia 12 czerwca 2019 r.

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, Al. Marsz. J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Chojecki, Wojewoda Warmińsko-Mazurski, od dnia 8 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w ramach środowiskowych domów samopomocy.2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków na funkcjonowanie śds.3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesem udzielania wsparcia w formie śds.
Okres objęty kontrolą	Lata 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 Olsztynie.
Kontroler	Tomasz Marcinkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOL/38/2019 z 13 marca 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd umożliwił wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego z terenu województwa warmińsko-mazurskiego uprawnionym do realizacji zadania zleconego polegającego na prowadzeniu i rozwoju infrastruktury środowiskowych domów samopomocy, tj. powiatom i gminom (dalej: j.s.t.), zgłaszanie potrzeb w zakresie realizacji tego zadania. Wszystkie potrzeby podlegały procesowi zorganizowanej i kompleksowej analizy, przy czym ich faktyczna realizacja uzależniona była od możliwości finansowych określonych w budżecie Wojewody oraz od wysokości środków otrzymanych z rezerwy celowej. Dotacji udzielano na podstawie zweryfikowanych wniosków złożonych przez j.s.t., a zasady ich wykorzystania i rozliczenia zostały określone w umowach zawieranych z ich organami. Nadzór i kontrolę nad sposobem realizacji wymienionego wyżej zadania sprawowano systematycznie i rzetelnie. Działania w tym zakresie obejmowały analizowanie miesięcznych meldunków i rocznych sprawozdań z realizacji zadań, a także prowadzenie kontroli w j.s.t.³ oraz w środowiskowych domach samopomocy (dalej: śds)⁴, w tym kontroli koordynowanych prowadzonych jednocześnie w obu

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

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

³ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092) – dalej: ustawa o kontroli w administracji.

⁴ Na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz.U. Nr 61, poz. 543 ze zm.) – dalej: rozporządzenie ws. nadzoru i kontroli.

rodzajach ww. jednostek. Stwierdzono jednak, że w jednym przypadku nie dochowano, wynikającego z rozporządzenia ws. nadzoru i kontroli, siedmiodniowego terminu na powiadomienie śds o rozpoczęciu kontroli.

Ustalenia kontroli wskazują, że działania podjęte w celu realizacji wniosków sformułowanych po zakończonej w 2017 r. kontroli „Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim”, były w znacznej mierze skuteczne. Potwierdzeniem tego jest fakt, że w 2018 r. nie wystąpiły nieprawidłowości, które miały miejsce w latach 2016 – 2017, dotyczące przewlekłego sporządzania protokołów kontroli zrealizowanych w śds oraz nieegzekwowania, w uzasadnionych przypadkach, sporządzenia przez j.s.t. programu inwestycji⁵.

Nie w pełni jednak został zrealizowany wniosek nr 3 z poprzedniej kontroli dotyczący przeprowadzania kompleksowych kontroli śds w zakresie obejmującym wszystkie sfery ich organizacji i funkcjonowania, w tym wykorzystanie dotacji celowych. Stwierdzono bowiem, że po przeprowadzeniu w 2017 r. ośmiu kontroli koordynowanych obejmujących wszystkie te sfery, w roku 2018 wykonano, a w roku 2019 zaplanowano, znacznie mniejszą liczbę takich kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016 – 2019 Urząd zbierał informacje na temat potrzeb finansowych w zakresie realizacji zadania zleconego polegającego na prowadzeniu i rozwoju sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi zwracając się do wszystkich j.s.t. z terenu województwa warmińsko-mazurskiego - na etapie przygotowania projektu budżetu Wojewody, a następnie w trakcie roku budżetowego w związku z możliwością uzyskania środków na to zadanie z rezerwy celowej lub z budżetu Wojewody (w ramach oszczędności poczynionych w wydatkach w dziale 852 „Pomoc społeczna”, w rozdziale 85203 „Ośrodki wsparcia”). Kwoty dotacji na działalność bieżącą, zawarte następnie w projekcie ustawy budżetowej na dany rok, określano na podstawie statutowej liczby miejsc w śds (ustalanej w oparciu o comiesięczne meldunki dotyczące obecności uczestników składane przez ośrodki). W trakcie roku budżetowego Urząd, w związku z planowanym uruchomieniem rezerwy celowej w rozdz. 85203 pozostającej w dyspozycji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Minister RPiPS), zwracał się do wszystkich gmin i powiatów z terenu województwa warmińsko-mazurskiego o przekazanie wniosków określających zapotrzebowanie na powyższe środki. Urząd, po dokonaniu weryfikacji złożonych wniosków, informował Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) o skali zgłoszonych potrzeb. Powiaty i gminy, których wnioski zostały pozytywnie zweryfikowane, a nie otrzymały środków z rezerwy celowej były informowane o możliwości ubiegania się o środki z budżetu Wojewody. Wnioski o dotacje z tego źródła podlegały odrębnej ocenie. W związku z procedurą określoną w zarządzeniu Wojewody Nr 197 z 27 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia procedur finansowania i rozliczania zadań związanych

⁵ Na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 238, poz. 1579).

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

z funkcjonowaniem i rozwojem na terenie województwa warmińsko-mazurskiego sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi⁷, zespół złożony z kierownictwa i pracowników Wydziału Polityki Społecznej Urzędu dokonywał oceny wniosków o finansowanie zadań związanych z rozwojem śds⁸.

W okresie objętym kontrolą gminy oraz powiaty złożyły 26 wniosków dotyczących sfinansowania utworzenia nowych śds, w których liczba miejsc miała wynieść odpowiednio od 366 (w 8 gminach) i 70 (w 2 powiatach) w 2016 r. do 65 (w 2 gminach) i 25 (w jednym powiecie) w 2019 r. W związku z zamiarem utworzenia nowych miejsc w istniejących śds do Urzędu wpłynęło 45 wniosków. W 2016 r. 11 gmin wnioskowało o utworzenie 201, a 8 powiatów o 62 nowe miejsca. W 2018 r. wnioskowana liczba nowych miejsc była najniższa, tj. 33, odpowiednio 9 (w 2 gminach) i 24 (w 5 powiatach). W 2016 r. WPS pozytywnie zaopiniował wszystkie wnioski, zarówno dotyczące utworzenia nowych ośrodków, jak i utworzenia nowych miejsc w istniejących śds. W 2017 r. zaopiniowano pozytywnie jeden wniosek dotyczący utworzenia śds (z 30 miejscami) oraz 3 wnioski o utworzenie łącznie 16 nowych miejsc (w tym 8 całodobowych). W 2018 r. pozytywnie zaopiniowano 2 wnioski o utworzenie nowych ośrodków (z 50 miejscami) oraz pięć wniosków o utworzenie 22 miejsc. W 2019 r. były to odpowiednio 3 wnioski dotyczące 90 miejsc oraz 5 wniosków o 31 miejsc. W kontrolowanym okresie MRPiPS zaakceptowało dwa wnioski dotyczące utworzenia 19 nowych miejsc (w 2017 r.).

(akta kontroli str. 3 – 135, 136, 137)

1.2. W sporządzonych do czasu zakończenia niniejszej kontroli analizach stanu i skuteczności pomocy społecznej województwa warmińsko-mazurskiego za rok 2016 i za rok 2017 zawarto m.in. analizę stanu śds. Wskazano m.in., że:

- w 2016 r. rozpoczęło działalność 5 nowych domów ze 191 miejscami, a w jednym śds liczba miejsc zwiększyła się o 22; według stanu na koniec roku z usług tych ośrodków korzystało 3249 osób, a 124 oczekiwały na przyjęcie; stopień zaspokojenia potrzeb oszacowano na 90%, a wykorzystania miejsc na 98,1%;
- w 2017 r. liczba śds zwiększyła się o jeden, a liczba miejsc w tych ośrodkach o 203 w porównaniu do roku poprzedniego, według stanu na koniec roku z śds korzystało 4082 uczestników, a stopień wykorzystania miejsc wyniósł 98% (na przyjęcie oczekiwało 201 osób),

W powyższych latach w każdym powiecie znajdował się co najmniej jeden śds, a liczba mieszkańców przypadająca na jedno miejsce w śds wynosiła odpowiednio 403 i 387 osób.

W sprawozdaniu o placówkach zapewniających całodobową opiekę i wsparcie za rok 2018 (formularz MRPiPS-05) podano, że liczba śds na koniec tego roku wynosiła 68⁹, a liczba miejsc 3701, przy liczbie osób przebywających wynoszącej 3555. Stopień zaspokojenia potrzeb¹⁰ wyniósł 83,24.

(akta kontroli str. 138 - 150)

W okresie objętym kontrolą, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora WPS, Urząd nie opracowywał i nie zlecał opracowania kompleksowej analizy w zakresie liczby osób przewlekle chorych psychicznie, osób z niepełnosprawnością intelektualną lub

⁷ Zmienione zarządzeniami nr 59 z 10 lutego 2017 r. i nr 294 z 8 listopada 2017 r.

⁸ Wnioski złożone w I kwartale 2016 r. były opiniowane przez WPS w trybie roboczym niewynikającym z zarządzenia Wojewody nr 197 z 27 czerwca 2016 r.

⁹ Liczba śds według stanu na koniec 2016 r. wynosiła 70, a na koniec 2017 r. – 71.

¹⁰ Liczony jako iloraz odsetka liczby umieszczonych w śds w roku (854 x 100) oraz liczby osób umieszczonych i oczekujących (172).

cierpiących na inne zaburzenia czynności psychicznych na terenie województwa. Wskazał, że w przypadku wystąpienia przez j.s.t. z wnioskiem o utworzenie śds lub zwiększenie liczby miejsc w takim ośrodku wymaga się przedstawienia analizy dotyczącej konieczności takich działań, uwzględniającej liczbę osób kwalifikujących się do objęcia wsparciem i liczbę osób oczekujących na przyjęcie do śds.

(akta kontroli str. 151 - 213)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd podejmował działania w celu rozpoznania potrzeb w zakresie rozwoju sieci śds oraz potrzeb dotyczących już istniejących domów w sposób systematyczny i uporządkowany, zapewniając możliwość ubiegania się o dotacje na powyższe cele wszystkim gminom i powiatom z terenu województwa warmińsko-mazurskiego. Liczba miejsc w śds, pomimo wahań w zakresie ilości domów, uległa wzrostowi, a począwszy od 2017 r. ustabilizowała się na podobnym poziomie.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Rozdysponowanie środków na prowadzenie śds.

2.1. Planowane kwoty dotacji przeznaczonych na realizację zadania polegającego na funkcjonowaniu i rozwoju infrastruktury śds wynosiły 41102 tys. zł w 2016 r., 56027 tys. zł w 2017 r., 64825 tys. zł w 2018 r. i 80507 tys. zł w 2019 r. Kwoty dotacji faktycznie udzielonych wyniosły odpowiednio 55141,9 tys. zł (z tego 33423,5 tys. zł dla gmin i 21718,4 tys. zł dla powiatów), 56494,7 tys. zł (w tym odpowiednio 34041 tys. zł i 22453,7 tys. zł), 66274,3 tys. zł (41015 tys. zł i 25259,3 tys. zł) oraz w I kwartale 2019 r. – 19790,6 tys. zł (12628,2 tys. zł i 7162,4 tys. zł).

Liczba miejsc w śds w badanym okresie wynosiła natomiast 3561 w 2016 r. (w tym 2125 w śds prowadzonych lub zleconych do prowadzenia przez gminę i 1436 - przez powiat), a w latach 2017 i 2018 – po 3701 (w tym odpowiednio 2262 i 1439; 2393 i 1308) oraz 3697 (2389 i 1308) w 2019 r. (na koniec lutego). Faktyczna liczba uczestników wg stanu na koniec roku wynosiła odpowiednio 3494 (2084 i 1410), 3613 (2172 i 1441), 3555 (2254 i 1301) oraz 3499 (2213 i 1286).

(akta kontroli str. 214)

2.2. W związku z rozdysponowaniem rezerwy celowej przez MRPiSP na standaryzację i realizację planów rozwojowych śds, j.s.t. prowadzące lub zlecające prowadzenie śds na terenie województwa otrzymały 2000 tys. zł w 2016 roku, 1057,2 tys. zł w 2017 r. i 286,4 tys. zł w 2018 r. (stopień wykorzystania tych kwot wynosił od 92,6% do 98,1%). Powiaty i gminy na powyższe cele otrzymały też dodatkowe środki z budżetu Wojewody w kwocie odpowiednio 1700,4 tys. zł, 1226,4 tys. zł i 1002,5 tys. zł (stopień wykorzystania od 97,5% do 100%). Ponadto, w ramach programu „Za życiem” j.s.t. z tytułu zwiększonej dotacji na działalność bieżącą otrzymały z rezerwy celowej 1170,9 tys. zł w 2017 r. (wydatkowano 87,9%) i 2516 tys. zł w 2018 r. (wydatkowano 97,3%). Dodatkowe środki z budżetu Wojewody pochodziły z oszczędności wynikających z analizy danych w zakresie faktycznej liczby uczestników w stosunku do statutowej liczby miejsc. O możliwości ubiegania się o dotacje pochodzące z rezerwy celowej oraz z budżetu Wojewody informowano wszystkie gminy i powiaty z terenu województwa. Podziału środków dokonywano w trybie określonym w zarządzeniu Nr 197 z 27 czerwca 2016 r. Procedura ta dotyczyła ubiegania się zarówno o środki z rezerwy celowej, jak i o środki z budżetu Wojewody (na standaryzację, realizację planów rozwojowych i utworzenie nowych śds). Określono m.in. priorytety w zakresie

przeznaczenia środków z dotacji i wymaganą zawartość wniosku, w tym: udokumentowanie analizy potrzeb w zakresie usług świadczonych przez śds w przypadku uruchamiania nowych miejsc, a także wymóg dołączenia programu inwestycji w przypadku nakładów inwestycyjnych. Wskazano też sposób weryfikacji wniosków, tj. przez zespół składający się głównie z pracowników WPS, którego opinie podlegały akceptacji przez Wojewodę.

W latach 2016 – 2017 w przypadku dotacji udzielonych na kwotę ponad 100 tys. zł (ze środków z rezerwy celowej oraz środków wygoszparowanych w budżecie Wojewody), ich przeznaczenie, sposób wykorzystania i rozliczenia określano w umowach zawieranych z j.s.t. Począwszy od 2018 r. ze wszystkimi j.s.t. prowadzącymi lub zlecającymi prowadzenie śds zawierano umowy regulujące sposób wykorzystania i rozliczenia całości otrzymywanych dotacji, w tym na działalność bieżącą. W związku z tym liczba j.s.t., z którymi zawarto umowy wynosiła: 7 w 2016 r. i 4 w 2017 r. (w zakresie odpowiednio takiej samej liczby śds), 52 w 2018 r. (dotyczyły 69 śds) i 53 w 2019 r. (dotyczyły 70 domów). Ze stosowanego od 2018 r. wzorca umowy na finansowanie realizacji zadań związanych z działalnością bieżącą sieci ośrodków wsparcia wynikało m.in.:

- przeznaczenie dotacji - szczegółowo określone w wytycznych Wojewody i stanowiących załącznik do umowy,
- sposób obliczania miesięcznej transzy dotacji na działalność bieżącą, podstawy udzielania dotacji na standaryzację, realizację planów rozwojowych i rozwój infrastruktury śds oraz termin wykorzystania dotacji,
- wymogi co do ewidencjonowania środków trwałych w śds oraz zobowiązanie j.s.t. do zastrzeżenia na jej rzecz własności środków trwałych i rzeczy ruchomych, w umowie zlecenia prowadzenia śds, a w przypadku zaprzestania dotowania podmiotu prowadzącego – obowiązek ich wydania j.s.t.,
- sposób prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej środków otrzymanych z dotacji i poniesionych wydatków, obowiązki sprawozdawcze oraz regulacje dotyczące zwrotu środków z dotacji.

(akta kontroli str. 181 – 205, 215 – 225, 226 – 228)

2.3. W toku kontroli poddano analizie próbę 16 wniosków o udzielenie dotacji celowej na funkcjonowanie i rozwój sieci śds, przy czym 15 z nich zostało pozytywnie zaopiniowanych przez zespół weryfikujący, a na ich podstawie udzielono dotacji ze środków rezerwy celowej (5 wniosków na kwotę 1306,6 tys. zł) oraz ze środków z budżetu Wojewody (10 wniosków na kwotę 1187,5 tys. zł). W analizowanej próbie znalazł się też jeden wniosek, który został rozpatrzony przed wejściem w życie zarządzenia Nr 197 z 27 czerwca 2016 r., a na jego podstawie udzielono dotacji z rezerwy celowej w kwocie 322,6 tys. zł. W wyniku analizy stwierdzono, że:

- wnioski zostały złożone na formularzach zgodnych ze wzorem załączonym do pisma w sprawie możliwości ubiegania się o dotację,
- we wnioskach wskazywano ogólne przeznaczenie środków z dotacji, tj. na standaryzację, bądź na realizację planów rozwojowych (związanych lub niezwiązanych z uruchomieniem nowych miejsc), uzasadnienie dla realizacji zadania, a także rodzaj i wysokość kosztów z nim związanych,
- udzielone na podstawie badanych wniosków kwoty dotacji przeznaczone były na realizację prac remontowych (związane m.in. z dostosowaniem budynku do przepisów p.poż., dokończenie prac rozpoczętych w latach ubiegłych, utworzenie nowych sal treningowych), wyposażenie pracowni i innych pomieszczeń oraz zakup samochodów przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych,

- wszystkie wnioski zostały ocenione przez zespół złożony z pracowników WPS (poza rozpatrzonym w I kwartale 2016 r. wnioskiem Gminy Miejskiej Mrągowo), a posiedzenia tego zespołu i ich wyniki były udokumentowane w formie protokołu,
- beneficjenci każdorazowo, po przekazaniu informacji o przyznanej kwocie dotacji, składali określone w zarządzeniu Nr 197 oświadczenia o przyjęciu dotacji zawierające również zaktualizowany kosztorys zadania i harmonogram jego realizacji,
- programy inwestycji sporządzono w 3 przypadkach i przekazano je Urzędowi wraz z oświadczeniem o przyjęciu dotacji,
- w jednym przypadku nie przedłożono programu inwestycji, w rozumieniu § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa pomimo tego, że prace wskazane we wnioskach o dotację obejmowały m.in. przebudowę obiektu, w tym nadbudowę ścian w istniejącym budynku,
- udokumentowane analizy dotyczące potrzeb wskazujących na utworzenie nowych miejsc w śds, przedłożono w trzech przypadkach, przy czym do jednego wniosku nie dołączono takiej analizy, chociaż z jego treści wynikało, że planowane zadania miały związek z zamiarem uruchomienia nowych miejsc,
- w latach 2016 – 2017 umowy określające sposób wykorzystania i rozliczenia dotacji zostały zawarte w tych przypadkach, w których przyznana kwota dotacji przekraczała 100 tys. zł, w 2018 r. przyznanie dotacji na dany cel znalazło odzwierciedlenie w aneksach do umów na finansowanie działalności i rozwój sieci śds,
- wszyscy beneficjenci dotacji przedłożyli sprawozdania dotyczące sposobu i stopnia wykorzystania otrzymanych środków, a sprawozdania te były analizowane przez pracowników WPS.

Z dokumentacji trzech badanych wniosków, złożonych w 2018 r. przez: Gminę Jedwabno (dotyczył ŚDS w Jedwabnie) i Gminę Reszel (ŚDS w Reszlu przy ul. Podzamcze 1a) oraz Powiat Grodzki Olsztyn (ŚDS w Olsztynie przy ul. Kuronia 16) wynikało, że powodem ubiegania się o dotacje był fakt zaprzestania prowadzenia domów przez Stowarzyszenie ECWS „Helper” i przejęcie przez to stowarzyszenie części wyposażenia, które zostało zakupione ze środków pochodzących z dotacji. Wymienione wyżej j.s.t. w celu umożliwienia dalszego funkcjonowania śds otrzymały na zakup niezbędnego wyposażenia oraz prace remontowe odpowiednio: 100 tys. zł, 237 tys. zł i 287,8 tys. zł dotacji.

(akta kontroli str. 229 – 236, 237 - 323)

W wystąpieniu pokontrolnym nr LOL.410.001.01.2017 z dnia 17 lipca 2017 r.¹¹, NIK Delegatura w Olsztynie zawarła uwagę co do możliwych problemów z wyegzekwowaniem zawartego w umowach z j.s.t. obowiązku zapewnienia trwałości zadania polegającego na utrzymaniu i rozwoju śds (przez okres 40 lat) w przypadku domów prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego. Wojewoda w odniesieniu do ww. przypadków zaprzestania działalności śds oraz powyższej uwagi wyjaśnił, że po otrzymaniu wystąpienia ponownie przeanalizowano zawartość umów zawieranych z j.s.t. na realizację zadania polegającego na funkcjonowaniu i rozwoju sieci śds. Dlatego, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, począwszy od 2018 r. zaczęto

¹¹ Skierowanym po kontroli P/17/086 „Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim”.

w umowach stosować wymóg pięcioletniego okresu trwałości zadania. Ponadto, podjęto decyzję, aby od 2018 r. umowy regulujące wykorzystanie dotacji na działalność bieżącą śds zawierać z wszystkimi j.s.t. otrzymującymi takie dotacje. W umowach tych zostały uregulowane również kwestie związane z otrzymaniem dotacji na standaryzację i plany rozwojowe śds. W kwestii zaprzestania prowadzenia śds przez organizacje pozarządowe Wojewoda wyjaśnił natomiast, że powyższe umowy zawierają zapis, że umowa dzierżawy nieruchomości przeznaczonej na śds nie powinna być zawarta na okres dłuższy, niż umowa na prowadzenie ośrodka. Uregulowano też kwestię własności środków trwałych i rzeczy ruchomych zakupionych ze środków pochodzących z dotacji poprzez zastrzeżenie, że w przypadku zlecenia prowadzenia domu podmiotowi spoza sektora finansów publicznych stanowią one własność j.s.t., służącą jedynie do realizacji zleconego zadania. W przypadku rozwiązania umowy zlecenia ww. środki i rzeczy podlegają wydaniu j.s.t. Wprowadzono również zakaz zbywania rzeczy zakupionych z dotacji. W tej ostatniej kwestii oraz mając na uwadze brzmienie załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹², zwrócono się do MRPiPS o wykładnię stosownego zapisu w ramowym wzorze umowy. Jednak do czasu zakończenia kontroli odpowiedzi w tej sprawie nie uzyskano.

Dyrektor WPS w kwestii organizacji pożytku publicznego, które zaprzestały prowadzenia śds na zlecenie j.s.t. wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą sytuacja taka dotyczyła fundacji „Veritas”, która na zlecenie Powiatu Szczycieńskiego prowadziła dom na 50 miejsc w Sapłatach. Powodem zaprzestania działalności była sprzedaż budynku śds i brak zainteresowania nowego właściciela najmem obiektu w celu dalszej działalności domu. Powiat, by zapewnić uczestnikom możliwość korzystania z usług ośrodka wsparcia, zawarł porozumienie z Gminą Dźwierzuty dotyczące utworzenia z dniem 1 października 2018 r. ŚDS w Dźwierzutach. Główną przesłanką takiego rozwiązania był fakt, że znaczna część dotychczasowych uczestników oraz kadry domu zamieszkiwała na terenie tej gminy. W związku z zaprzestaniem działalności Powiat dokonał spisania wyposażenia ośrodka i przekazał go Gminie, a fundacja rozliczyła się z przekazanej dotacji (uznano ją za wykorzystaną zgodnie z przeznaczeniem). W przypadku ŚDS prowadzonych przez ECWS „Helper” na terenie gmin Jedwabno, Olsztyn, Purda i Reszel, władze tych gmin zawiadomiły organy ścigania o utracie mienia zakupionego ze środków pochodzących z dotacji, jednak postępowania w tych sprawach zakończyły się odmową wszczęcia lub umorzeniem postępowania przygotowawczego. Z informacji uzyskanych przez Urząd w listopadzie 2018 r. wynika, że dwie z ww. gmin rozważają skierowanie powództwa cywilnego przeciwko stowarzyszeniu.

(akta kontroli str. 151 - 213, 324 - 334, 335 - 353)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2017 r. Gmina Miłomłyn uzyskała dotację w kwocie 667,8 tys. zł na wykonanie remontu pomieszczeń pawilonu ŚDS w Tardzie w celu utworzenia nowych sal treningowych. Z opisu zadania zawartego we wniosku o udzielenie dotacji wynikało, że prace budowlane obejmowały m.in. przebudowę pomieszczeń oraz nadbudowę ścian. Wnioskodawca nie przedłożył programu inwestycji, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa pomimo tego, że dotowane zadanie obejmowało

¹² Dz.U. z 2016 r. poz. 1300.

realizację inwestycji budowlanej w rozumieniu § 2 pkt 4 tego rozporządzenia w związku z art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, tj. przebudowę i montaż, a zakres planowanych prac budowlanych wykraczał poza remont.

Dyrektor WPS wyjaśnił, że we wniosku Gminy Miłomłyn złożonym w 2017 r. nie ma jednoznacznej informacji o zamiarze wykonania nadbudowy budynku. Z wniosku wynikało natomiast, że prace mają na celu odtworzenie stanu pierwotnego i nie dotyczą zadań określonych w rozporządzeniu ws. finansowania inwestycji. Dopiero w trakcie wizji lokalnej i kontroli dokumentów przeprowadzonej przez Wydział Finansów i Kontroli (dalej: WFiK) ustalono, że doszło do realizacji inwestycji budowlanej. Zaznaczył, że w związku z wnioskiem skierowanym po kontroli P/17/086 pracownicy WPS, w sytuacjach budzących wątpliwości co do kwalifikacji zadań jako remontowych lub inwestycyjnych, zwracali się już w 2017 r. o pomoc do ww. wydziału oraz do Wydziału Infrastruktury i Geodezji. Ponadto, w zarządzeniu Nr 197 z 27 czerwca 2016 r. wprowadzono zmiany polegające na rozszerzeniu zespołu opiniującego wnioski dotyczące śds o pracowników WFiK oraz Wydziału Infrastruktury i Geodezji.

(akta kontroli str. 354 – 375, 376 – 435 i 151 - 213)

2. W 2017 r. Gmina Miłomłyn uzyskała dotację w wysokości 667,8 tys. zł, chociaż z załączonej do wniosku dokumentacji wynikało, że realizacja planów rozwojowych ŚDS w Tardzie obejmujących dotowane zadanie związana była ze zwiększeniem liczby miejsc w ŚDS. Z przepisu § 2 ust. 6 lit. b zarządzenia Nr 197 z 27 czerwca 2016 r. wynikało, że w przypadku ubiegania się o dotację na realizację planów rozwojowych związanych ze zwiększeniem liczby miejsc, wniosek powinien zawierać udokumentowaną analizę potrzeb w zakresie takiej konieczności.

Dyrektor WPS nie wyjaśnił bezpośrednio przyczyn niewyegzekwowania udokumentowanej analizy potrzeb w zakresie liczby w wyżej wymienionym przypadku i odwołał się w tym zakresie do przyczyn wskazanych już w wyjaśnieniach udzielonych w trakcie kontroli P/17/086. Zaznaczył, że obecnie składane wnioski powinny w tym zakresie zawierać odpowiednie dokumenty.

(akta kontroli str. 376 – 435, 151 - 213)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zorganizowano procedurę zespołowej weryfikacji zasadności wniosków j.s.t. o udzielenie dotacji na funkcjonowanie i rozwój sieci śds, a wyniki prac tego zespołu podlegały akceptacji ze strony Wojewody. Sposób wykorzystania i rozliczenia dotacji oraz wymogi w zakresie realizacji wyżej wymienionego zadania określano w umowach zawieranych z j.s.t., którymi od 2018 r. objęto całość środków przekazywanych w ramach dotacji. Urząd, wykorzystując uwagę sformułowaną podczas poprzedniej kontroli, podjął działania w celu zminimalizowania ryzyka związanego z zaprzestaniem prowadzenia śds przez podmioty niepubliczne. Stwierdzono, że w procesie rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji, lecz przed przekazaniem wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 lipca 2017 r. po kontroli P/17/086, wystąpił przypadek udzielenia dotacji na podstawie wniosku nie zawierającego, wymaganych przez Urząd, danych w zakresie programu inwestycji i udokumentowanej analizy potrzeb dotyczących uruchomienia nowych miejsc w śds.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie opracowywano w Urzędzie roczne plany kontroli, w których wskazywano m.in. nazwę jednostki podlegającej kontroli i temat kontroli, a plany te podlegały zatwierdzeniu przez Wojewodę. Zmiany powyższych planów dokonywano również w formie pisemnej wskazując rodzaj zmian. W odniesieniu do śds, jako jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w poszczególnych latach zaplanowano przeprowadzenie przez pracowników WPS kontroli kompleksowych 21 domów w 2016 r., 30 w 2017 r. i 19 w 2018 r. oraz 26 w 2019 r. Począwszy od roku 2017 w planach zaczęto ujmować również prowadzone równoległe z kontrolami w śds, kontrole j.s.t. w zakresie wykorzystania dotacji celowych na funkcjonowanie i rozwój wykonywane przez pracowników WFiK, czyli kontrole koordynowane. Na 2017 rok zaplanowano 9 takich kontroli, 2 w 2018 r. i 3 w 2019 r. Stwierdzono, że pośród śds przewidzianych do kontroli kompleksowych w 2019 r. zostały w planie kontroli ujęte również te śds, w których przeprowadzono takie kontrole w 2016 r. Tym samym, podjęto działania w celu spełnienia wymogu wynikającego z § 5 ust. 2 rozporządzenia ws. nadzoru i kontroli, tj. przeprowadzenia kontroli kompleksowej nie rzadziej, niż raz na trzy lata według planu kontroli.

Pracownicy WPS przeprowadzili w 2016 r. 26 kontroli śds, w tym 21 kontroli kompleksowych i 5 doraźnych. W 2017 r. przeprowadzono 64 kontrole śds, w tym 24 kompleksowe, 8 kontroli koordynowanych i 32 kontrole doraźne. W 2018 r. zrealizowano 39 kontroli, w tym 15 kompleksowych, 2 koordynowane i 21 doraźnych oraz 1 sprawdzającą. W I kwartale 2019 r. rozpoczęto dwie kontrole (doraźna i kompleksowa). Kontrole gmin i powiatów w zakresie sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonych na funkcjonowanie i rozwój sieci śds pracownicy WFiK przeprowadzili w 2016 r. w 8 jednostkach (wszystkie w ramach kontroli problemowych dotyczących wykorzystania dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa oraz wykonania dochodów budżetu państwa). W 2017 r. skontrolowano 11 jednostek, w tym 8 w ramach kontroli koordynowanych i 3 w toku kontroli problemowych, a w 2018 r. – 10 jednostek, w tym 2 w toku kontroli koordynowanych, 7 – problemowych i jedną w ramach kontroli doraźnej. Finansowe efekty tych kontroli osiągnięto w ramach 7 kontroli koordynowanych przeprowadzonych w 2017 r., gdy po uznaniu za wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane w nadmiernej wysokości, zwrócono do budżetu państwa środki w kwocie 1320,4 tys. zł (w tym odsetki) oraz podjęto działania w celu ustalenia do zwrotu z powyższych tytułów kwoty 657,3 tys. zł (bez odsetek). W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2018 r. efekt finansowy osiągnięto w wyniku jednej kontroli problemowej, gdzie zwrócono 5,4 tys. zł dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem (wraz z odsetkami). Poza działaniami podjętymi w wyniku kontroli WFiK, również WPS podejmował działania w celu zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. W tym zakresie wydano dwie decyzje dotyczące zwrotu 3950 tys. zł przez Gminę Olsztyn (do czasu zakończenia kontroli decyzje nie były prawomocne) oraz podjęto analizę i kompletowanie materiału dowodowego w sprawie zwrotu kolejnych kwot dotacji przez ww. gminę oraz Gminę Purda. W wyniku analizy sprawozdania rocznego Gmina Miłomłyn zwróciła 2,8 tys. zł dotacji.

(akta kontroli str. 436, 437 – 473, 474 - 481)

3.2. Analiza próby wybranych 10 kontroli przeprowadzonych w j.s.t., w tym 6 kontroli problemowych i 4 kontroli koordynowanych wykazała, że:

- kontrole problemowe obejmowały zagadnienia związane z prawidłowością wykorzystania dotacji celowych udzielonych na funkcjonowanie i rozwój sieci

ośrodków wsparcia. W toku kontroli koordynowanych również badano te zagadnienia, a ponadto sposób funkcjonowania śds, kwalifikacji jego personelu, prowadzenia dokumentacji uczestników i sprawozdawczości,

- kontrole były przeprowadzane w trybie zwykłym określonym w ustawie o kontroli w administracji, a ich realizacja była poprzedzona opracowaniem programu kontroli,
- upoważnienia do kontroli oraz projekty wystąpień pokontrolnych i wystąpienia pokontrolne zawierały dane wymagane na podstawie – odpowiednio – art. 16, art. 36 i art. 46 ust. 3 ww. ustawy,
- w 8 zbadanych przypadkach kontrole wykazały nieprawidłowości. Do najistotniejszych należały: wydatkowanie środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, np. na promocję, usługi prawnicze i konsultacyjne, wynajem samochodów, usługi medyczne dla pracowników oraz na zestawy upominkowe; wydatkowanie tych środków w sposób niegospodarny, np. na zakup dóbr o charakterze luksusowym; niewłaściwą gospodarkę środkami trwałymi, np. brak oznaczeń tych środków i ich nierzetelna ewidencja; stosowania niewłaściwej klasyfikacji budżetowej wydatków,
- w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości każdorazowo w wystąpieniu pokontrolnym formułowano zalecenia i wnioski co do usunięcia nieprawidłowości i termin przekazania informacji o działaniach podjętych w celu ich usunięcia, a gdy ustalenia kontroli wskazywały na wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem - w 5 wystąpieniach pokontrolnych zawarto wnioski o zwrot niewłaściwie wydatkowanych środków,
- w przypadku złożenia zastrzeżeń (w badanej próbie wystąpiły 4 takie przypadki) sporządzono stanowisko, o którym mowa w art. 45 ustawy o kontroli w administracji,
- w 4 przypadkach sporządzono zawiadomienia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

(akta kontroli str. 482 - 486, 487 - 542)

3.3. Analiza próby 19 wybranych kontroli przeprowadzonych w śds (po 7 w latach 2016 i 2017 oraz 5 w 2018 r.) wykazała, że:

- kontrole przeprowadzono w trybie wynikającym z rozporządzenia ws. nadzoru i kontroli,
- kontrolami kompleksowymi objęto 18 śds, a kontrolą sprawdzającą jeden śds (w zakresie stanu realizacji zaleceń pokontrolnych),
- kontrole kompleksowe obejmowały funkcjonowanie śds (m.in. sposób organizacji zajęć, prowadzenia dokumentacji uczestników, prawidłowość dokumentów organizacyjnych), standard świadczonych usług (m.in. przestrzeganie wymogów w zakresie wyposażenia i minimalnej powierzchni) oraz kwalifikacje zawodowe kierownika domu i osób wykonujących usługi. Kontrole te nie obejmowały sposobu wykorzystania środków pochodzących z dotacji celowych z budżetu państwa oraz prawidłowości ich rozliczenia,
- upoważnienia do kontroli i protokoły kontroli zawierały elementy wskazane odpowiednio w § 9 i § 15 ust. 2 rozporządzenia ws. nadzoru i kontroli,
- o planowanym terminie rozpoczęcia kontroli powiadamiano zainteresowane jednostki, przestrzegając – poza jednym przypadkiem – siedmiodniowego terminu na przekazanie powiadomienia,
- każdorazowo (niezależnie od tego czy stwierdzono nieprawidłowości) kierowano do kontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne zawierające ocenę

kontrolowanej działalności i opis zasadniczych ustaleń, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, tj. po 17 kontrolach, w wystąpieniach zawarto ich opis, wskazano osoby odpowiedzialne za ich powstanie oraz skutki, a także wydano zalecenia zmierzające do usunięcia nieprawidłowości oraz wymagano informacji w tym zakresie,

- dokumenty sporządzone w wyniku kontroli nie były przedmiotem zastrzeżeń,
- w 15 przypadkach protokoły kontroli sporządzono nie później niż trzy miesiące po ich zakończeniu, a w czterech przypadkach (3 w 2016 r. i jeden w 2017 r.) po tym okresie,
- wszystkie śds, w których stwierdzono nieprawidłowości nadesłały informacje o sposobie realizacji zaleceń.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku badanych kontroli polegały m.in. na niezgodności dokumentów organizacyjnych śds ze stanem faktycznym, rozbieżności pomiędzy ewidencją obecności uczestników, a składanymi meldunkami, nieosiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia, braku wymaganých kwalifikacji zawodowych u niektórych instruktorów terapii oraz braku wymaganego doświadczenia zawodowego u członków zespołu wspierająco-aktywizującego, a także nieprzestrzeganiu organizacji zajęć w sposób umożliwiający udział w nich przez co najmniej 6 godzin dziennie oraz braku poradnictwa psychologicznego i niedostatecznej zawartości dokumentacji z przeprowadzonych zajęć.

(akta kontroli str. 543 - 554C, 555 - 571)

3.4. W toku analizy badanej próby wniosków o udzielenie dotacji celowej stwierdzono, że składane przez j.s.t. sprawozdania z wykorzystania dotacji zawierały informacje nt. sposobu i terminu wykonania dotowanego zadania i przeznaczenia kwot uzyskanych z dotacji wraz z podaniem dokumentów stanowiących podstawę wydatku. Dokumenty te były analizowane przez pracowników WPS pod względem formalnym (np. terminowości) i merytorycznym (np. wydatkowanie dotacji w terminie lub zgodnie z przeznaczeniem). Na przykładzie 9 j.s.t. nieobjętych w danym roku kontrolą ze strony Urzędu stwierdzono, że podstawą rozliczenia dotacji były kwartalne informacje (narastająco w ujęciu rocznym) przedkładane przez j.s.t. w zestawieniach za pomocą aplikacji CAS. Informacje te zawierały dane o otrzymanej dotacji w poszczególnych paragrafach oraz dokonanych wydatkach w rozbiciu na wydatki bieżące związane z zatrudnieniem, rzeczowe i pozostałe (w tym inwestycje, remonty i wyposażenie miejsc), a także danych o osiągniętych dochodach. W związku z rozliczeniem dotacji za lata 2016 – 2017 j.s.t., które otrzymały dodatkowe środki z rezerwy celowej oraz z budżetu Wojewody przedkładały również sprawozdania roczne z wykorzystania kwot zawierające opis zrealizowanych zadań i wyszczególnienie kwot wydatkowanych na zakupy usług lub dostaw (sprawozdania te podlegały weryfikacji pracowników WPS). Na przestrzeni lat 2016 – 2018 zakres wymaganych w aplikacji CAS¹³ informacji ulegał uszczegółowieniu, stąd w sprawozdaniu za rok 2018, w ramach rozliczenia wydatków bieżących rzeczowych, wymagano też podania informacji o wydatkach na materiały i artykuły do terapii oraz na pozostałe rodzaje wydatków (przykładowo: materiały biurowe, podróże służbowe, środki czystości). W odniesieniu do pozostałych wydatków wymagano podania opisu wykonanych prac lub zakupionego wyposażenia.

(akta kontroli str. 572 – 600, 601 - 606)

¹³ Trzy spośród badanych dziewięciu j.s.t. przekazały dane o sposobie wykorzystania dotacji otrzymanych w 2018 r. w formie kwartalnych informacji z wykorzystaniem CAS z uwagi na to, że nie otrzymały dodatkowych środków z budżetu Wojewody lub z rezerwy celowej.

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

1. Zawiadomienie o rozpoczęciu z dniem 17 marca 2016 r. kontroli kompleksowej w ŚDS w Ostródzie w 2016 r. doręczono kontrolowanej jednostce 11 marca 2016 r., tym samym nie dochowano siedmiodniowego terminu na zawiadomienie o planowanym rozpoczęciu kontroli wynikającego z przepisu § 17 ust. 1 rozporządzenia ws. nadzoru i kontroli.

Dyrektor WPS wyjaśnił, że przed 11 marca 2016 r. pracownik wyznaczony do powyższej kontroli kontaktował się telefonicznie w sprawie ustalenia adresu e-mail, na który miały być przekazane formularze kontrolne. Natomiast 11 marca 2016 r. przesłano powiadomienie o kontroli.

Zdaniem NIK, powyższa rozmowa telefoniczna kontrolera w sprawach technicznych nie jest równoznaczna z powiadomieniem ze strony organu zarządzającego kontrolę, o którym w wyżej przytoczonym przepisie.

(akta kontroli str. 543 - 554, 555 - 556 i 151 - 213)

2. Protokoły pięciu kontroli kompleksowych przeprowadzonych w 2016 r. w ŚDS w: Iłowie – Osadzie, Jedwabnie, Górowie Iławeckim i Gołdapi oraz kontroli w 2017 r. w ŚDS w Jegłowniku, zostały przekazane do podpisu ponad trzy miesiące od zakończenia czynności kontrolnych.

Dyrektor WPS wyjaśnił, że termin przekazania powyższych protokołów nie wynikał z opieszałości kontrolerów, lecz z trudnej sytuacji kadrowej Oddziału Nadzoru i Kontroli oraz obciążenia go dodatkowymi zadaniami. Zadania wynikające z ustawy o pomocy społecznej realizowało 15 pracowników tego Oddziału, przy czym jeden z nich przez okres ponad dwóch lat był nieobecny w pracy z usprawiedliwionych powodów i dopiero po jego przeniesieniu, w czerwcu 2018 r., możliwe było zatrudnienie pracownika na stanowisku kontrolera. Przypadki długotrwałych nieobecności w pracy występowały też w Delegaturze w Elblągu i w Oddziale w Elku. W 2016 r. kontroli podlegało 327 jednostek, a ich liczba stale wzrastała w wyniku tworzenia się nowych placówek oraz wskutek zmian przepisów kontroli zaczęły podlegać też schroniska dla bezdomnych, noclegownie, dzienne domy pomocy „Senior+”. Ponadto, tworzone były placówki bez wymaganego zezwolenia, co również wymagało podjęcia działań w celu nałożenia sankcji administracyjnych. Pracownicy Oddziału Nadzoru i Kontroli realizowali szereg innych zadań związanych, m.in. z wymaganą sprawozdawczością, procedurami administracyjnymi dotyczącymi kontroli (np. przygotowanie pism nadzorczych, skarg na bezczynność organów), prowadzeniem narad i szkoleń dotyczących funkcjonowania śds, a także sprawdzania dokumentów organizacyjnych tych jednostek. Po kontroli NIK w 2017 r. w celu usprawnienia procesu kontrolnego Urząd wyznaczył jednomiesięczny termin na opracowanie projektów protokołów i wystąpień pokontrolnych. Podjęto też działania w celu zwiększenia obsady kadrowej, w wyniku czego w II połowie 2017 r. i w IV kwartale 2018 r. zatrudniono dodatkowo dwie osoby.

(akta kontroli str. 543 - 554, 151 - 213)

3. W badanej próbie 19 kontroli kompleksowych przeprowadzonych w latach 2017 – 2018 w śds, jedynie cztery stanowiły kontrole koordynowane obejmujące wszystkie sfery ich organizacji i funkcjonowania, w tym zagadnienia związane z prawidłowością wykorzystania udzielonych dotacji. Pozostałych 15 kontroli kompleksowych nie obejmowało badania tego zagadnienia. W 2018 r. przeprowadzono tylko dwie kontrole koordynowane w porównaniu do ośmiu

przeprowadzonych w 2017 r. W planie kontroli na rok 2019 przewidziano natomiast 3 kontrole koordynowane.

Wojewoda wyjaśnił, że liczba kontroli koordynowanych zaplanowana w danym roku ustalana jest w drodze porozumienia między WFiK i WPS oraz w dużej mierze jest uzależniona od możliwości kadrowych tych komórek. Na możliwości te mają wpływ braki kadrowe spowodowane zwolnieniami lekarskimi lub urlopami macierzyńskimi. Dlatego w 2018 r. nie można było zwiększyć liczby powyższych kontroli. Ponadto, w związku ze znaczną ilością sygnałów o nieprawidłowościach w działalności śds oraz placówek zapewniających opiekę całodobową, podległe służby zostały zobowiązane do przeprowadzenia kontroli doraźnych. Większa liczba kontroli koordynowanych w 2017 r. wynikała z sytuacji dotyczącej domów prowadzonych przez Stowarzyszenie ECWS „Helper” i miała zapobiec zjawisku przenoszenia elementów wyposażenia i członków kadry pomiędzy śds.

Zdaniem NIK, redukcja liczby kontroli koordynowanych stanowiących praktyczną realizację wymogu przeprowadzania kontroli kompleksowych w śds podległych nadzorowi Wojewody, obejmujących wszystkie sfery organizacji i funkcjonowania tych jednostek, a wynikającego z przepisów § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia ws. nadzoru i kontroli, może skutkować tym, że wymogi określone w tych przepisach nie będą w istocie spełnione.

(akta kontroli str. 543 – 554, 335 - 353)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd zgodnie z przepisami rozporządzenia ws. nadzoru i kontroli planował, a następnie podejmował działania kontrolne w śds oraz w j.s.t., którym zlecono zadanie polegające na prowadzeniu i rozwoju infrastruktury tych jednostek. Kontrole w tym zakresie prowadzone były na ogół zgodnie z trybem określonym w powyższym rozporządzeniu, poza jednym przypadkiem niedotrzymania terminu na powiadomienie o rozpoczęciu kontroli. Podjęto również działania w celu wykonania wniosków wynikających z kontroli P/17/086 dotyczących usprawnienia procesu kontroli w zakresie czasu jego trwania oraz przeprowadzania kontroli kompleksowych w jednostkach podlegających kontroli, obejmujących wszystkie sfery organizacji i funkcjonowania jednostki. Pomimo tych działań, stwierdzono jednak przypadki zwłoki w sporządzaniu protokołów kontroli zrealizowanych w latach 2016 – 2017, a liczba kontroli koordynowanych, w których kompleksowo badano funkcjonowanie śds, w tym wykorzystanie dotacji, uległa w latach 2018-2019 ograniczeniu. Wskazać należy też, że przeprowadzane kontrole kompleksowe nadal nie obejmują zagadnienia wykorzystania dotacji celowych przez śds.

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

Mając na względzie ograniczenie w latach 2018-2019 liczby kontroli koordynowanych, obejmujących kompleksowe badanie wszystkich sfer organizacji i funkcjonowania śds, w tym prawidłowość wykorzystania dotacji celowych, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że takie działanie praktycznie oznacza ograniczenie realizacji obowiązku, wynikającego z przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia ws. nadzoru i kontroli, dotyczącego objęcia kontrolą wszystkich sfer związanych z funkcjonowaniem śds.

Wnioski

Zapewnienie terminowego powiadamiania kontrolowanych jednostek o zamiarze rozpoczęcia kontroli prowadzonej na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.

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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 30 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Tomasz Marcinkowski
Doradca prawny

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie
z up. Wicedyrektor Delegatury NIK
w Olsztynie Piotr Wanic.