



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.14.1.2025

Pan
Radosław Król
Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Warmińsko-Mazurski Urząd
Wojewódzki w Olsztynie,
Al. Marszałka J. Piłsudskiego 7/9,
10-575 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/032 „Zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi pomocy w formie środowiskowych domów samopomocy”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie (dalej: Urząd), Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Król, Wojewoda Warmińsko-Mazurski (dalej: Wojewoda), od 20 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Artur Chojecki, Wojewoda, od 8 grudnia 2015 r. do 1 listopada 2023 r., Piotr Opaczewski, II Wicewojewoda, od 2 listopada 2023 r. do 19 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie, analiza i zaspokojenie potrzeb dotyczących świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ramach środowiskowych domów samopomocy. 2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków finansowych na bieżące prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy. 3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesem udzielania wsparcia w formie środowiskowych domów samopomocy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub 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 Olsztynie.
Kontrolerzy	1. Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/96/2025 z dnia 22 października 2025 r., 2. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/97/2025 z dnia 22 października 2025 r., 3. Marcin Wójcik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/101/2025 z dnia 4 listopada 2025 r.

(akta kontroli str. 1-6)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda w latach 2022-2024 prawidłowo i skutecznie zapewniał osobom z zaburzeniami psychicznymi pomoc w formie środowiskowych domów samopomocy (dalej: ŚDS). Według stanu na 31 grudnia 2024 r. w województwie warmińsko-mazurskim funkcjonowało 69 ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi na 3775 miejsc. Wojewoda rzetelnie rozpoznawał i zaspokajał potrzeby związane z realizacją ww. zadania i w każdym powiecie na terenie województwa znajdował się przy najmniej jeden taki ośrodek. Urząd był prawidłowo pod względem organizacyjnym przygotowany do realizacji zadania z zakresu zapewnienia osobom z zaburzeniami psychicznymi pomocy w formie ŚDS, a Wojewoda, na podstawie wydanych zarządzeń, ustalił wewnętrzne procedury dotyczące sposobu realizacji tego zadania.

Zgodnie z art. 22 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej: uops)³ Wojewoda sporządzał analizy stanu pomocy społecznej w województwie i terminowo przedkładał Ministrowi Rodziny Pracy i Polityki Społecznej⁴ (dalej: Minister) wymagane sprawozdania.

W latach 2022-2024 na bieżące prowadzenie i rozwój infrastruktury ŚDS w województwie Wojewoda przekazał 54 jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: jst) łącznie 316 872,7 tys. zł dotacji celowych. Kwoty tych dotacji zostały rzetelnie wyliczone i rozdysponowano je zgodnie z art. 51c uops oraz wewnętrznymi wytycznymi dotyczącymi zasad i sposobu realizacji zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na prowadzeniu i rozwoju infrastruktury ŚDS.

Wojewoda sprawował prawidłowy nadzór nad procesem udzielania wsparcia w formie ŚDS. Stosownie do wymogu § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (dalej: rozporządzenie w sprawie ŚDS)⁵ rzetelnie uzgadniał dokumenty organizacyjne dotyczące funkcjonowania domów, a także akceptował składane przez ich kierowników roczne sprawozdania z działalności. Przeprowadzał też, zgodnie z rocznym planem kontroli, kontrole kompleksowe funkcjonowania ŚDS oraz kontrole doraźne, podejmowane na podstawie sygnałów dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych jednostek. Kontrole w ŚDS przeprowadzane były zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁶, były prawidłowo udokumentowane, a ich wyniki służyły do poprawy jakości świadczonych usług. Stwierdzono jednak, że w niektórych przypadkach dotyczących zrealizowanych kontroli kompleksowych w ŚDS, w sposób nierzetelny monitorowano realizację zaleceń pokontrolnych.

Wojewoda w większości przypadków, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kpa)⁷ oraz

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

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.

⁴ Minister Rodziny i Polityki Społecznej (do 12 grudnia 2023 r.), a od 13 grudnia 2023 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 249.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1065, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

wewnętrzными uregulowaniami, rozpatrywał wpływające do niego skargi dotyczące nieprawidłowości w funkcjonowaniu ŚDS, a wnioski wynikające z ich rozpoznania wykorzystywane były do wzmocnienia nadzoru i kontroli nad tymi jednostkami. Stwierdzony przypadek, niepoinformowania strony, stosownie do wymogu art. 237 Kpa, o sposobie rozpatrzenia skargi, nie miał wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznanie, analiza i zaspokojenie potrzeb dotyczących świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ramach środowiskowych domów samopomocy.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania z zakresu prowadzenia i rozwoju infrastruktury ŚDS, a także sprawowania nadzoru i kontroli nad tymi jednostkami, realizował w Urzędzie Wydział Polityki Społecznej (dalej: WPS). Do zadań tych, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu oraz regulaminem organizacyjnym WPS⁹, należało m.in.:

- opracowanie projektu planu wydatków w układzie tradycyjnym i zadaniowym w oparciu o zarządzenie ministra właściwego do spraw finansów i ustalone wskaźniki na zadania obejmujące zakres działalności wydziału;
- opracowanie harmonogramu realizacji dotacji oraz sporządzanie comiesięcznej dyspozycji przekazania dotacji w układzie tradycyjnym i zadaniowym na realizowane zadania;
- naliczanie i rozliczanie dotacji dla jst na realizację zadań obejmujących zakres działania wydziału w oparciu o wypracowane kryteria i obowiązujące przepisy;
- nadzór nad realizacją zadań jst, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami;
- kontrola jakości usług oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej;
- przyjmowanie i rozpatrywanie skarg z zakresu pomocy społecznej, a także dokonywanie analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa z uwzględnieniem założeń przewidzianych w strategii.

Kontrole finansowe dotyczące wykorzystania udzielonych przez Wojewodę dotacji celowych na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury ŚDS wykonywał w Urzędzie Wydział Kontroli¹⁰. Do zadań tej komórki organizacyjnej, według

⁸ 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.

⁹ Zarządzenia Dyrektora Generalnego Urzędu sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego WPS: Nr 2 z dnia 7 stycznia 2022 r.; Nr 12 z dnia 18 lipca 2023 r.; Nr 27 z dnia 28 czerwca 2024 r.; Nr 43 z dnia 20 listopada 2024 r. i Nr 15 z dnia 24 kwietnia 2025 r.

¹⁰ Do 25 kwietnia 2024 r. Wydział Finansów i Kontroli.

regulaminu organizacyjnego Urzędu oraz regulaminu wewnętrznego wydziału, należało m.in. prowadzenie kontroli finansowej w jst i innych podmiotach w zakresie wykorzystania dotacji przyznanych z budżetu Wojewody, a także opracowanie wniosków i zaleceń pokontrolnych w wystąpieniu pokontrolnym oraz podejmowanie działań w celu zapewnienia ich realizacji. Zadaniem tego wydziału była także koordynacja oraz uczestniczenie w kontrolach koordynowanych, wspólnie z pracownikami innych komórek organizacyjnych Urzędu lub jednostek podległych Wojewodzie, w zakresie badania gospodarki finansowej kontrolowanego podmiotu.

(akta kontroli str. 7-129)

Zadania z zakresu prowadzenia i rozwoju infrastruktury ŚDS, a także sprawowania nadzoru i kontroli nad tymi jednostkami w WPS, według stanu na 24 października 2025 r., realizowało łącznie 21 pracowników, tj. 3 pracowników Oddziału Budżetu, Planowania i Analiz¹¹; 11 pracowników Oddziału Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej¹² oraz 7 pracowników Oddziału Spraw Społecznych w Elblągu¹³. Kontrole funkcjonowania ŚDS, wykonywane na podstawie rozporządzenia w sprawie nadzoru, realizowało łącznie 18 pracowników Oddziału Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej oraz Oddziału Spraw Społecznych w Elblągu. Zadania dotyczące kontroli finansowej wykonywało natomiast 7 pracowników Wydziału Kontroli - Oddział Kontroli Finansowej¹⁴. W zakresach czynności pracowników ww. komórek organizacyjnych w sposób rzetelny i pełny określono realizowane przez nich zadania dotyczące funkcjonowania i nadzoru nad ŚDS.

Według sprawozdań MRiPS-06 za lata 2022-2024 zatrudnienie służb Wojewody w systemie pomocy społecznej wynosiło:

- w 2022 r. - 30 osób (29,40 etatów), w tym 15 inspektorów ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (15 etatów);
- w 2023 r. - 31 osób (30,20 etatów), w tym 16 inspektorów ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (16 etatów);
- w 2024 r. - 32 osoby (31,70 etatów), w tym 18 inspektorów ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (18 etatów).

Zatrudnienie w komórce nadzoru i kontroli WPS, według stanu na 24 października 2025 r., w stosunku do liczby nadzorowanych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej było zgodne z art. 127b uops¹⁵.

Urząd posiadał pisemne procedury dotyczące funkcjonowania i rozwoju infrastruktury ŚDS. W zakresie tym w latach 2022-2024 obowiązywały trzy zarządzenia Wojewody określające wytyczne/zasady dotyczące sposobu realizacji zadania związanego z prowadzeniem i rozwojem infrastruktury ŚDS¹⁶. W wytycznych obowiązujących od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2024 r.

¹¹ Kierownik Oddziału oraz dwóch starszych inspektorów wojewódzkich.

¹² Kierownik Oddziału oraz 10 głównych specjalistów.

¹³ Kierownik Oddziału oraz sześciu głównych specjalistów.

¹⁴ Kierownik Oddziału i sześciu starszych inspektorów wojewódzkich.

¹⁵ Według stanu na 7 listopada 2025 r. przy liczbie 382 nadzorowanych jednostek zatrudnienie w komórce nadzoru i kontroli WPS wynosiło 18 osób.

¹⁶ Zarządzenia: Nr 24 z dnia 21 stycznia 2020 r. (obowiązujące do 31 grudnia 2022 r.); Nr 401 z dnia 28 grudnia 2022 r. (obowiązujące do 31 grudnia 2024 r.) i Nr 408 z dnia 12 grudnia 2024 r. (obowiązujące od 1 stycznia 2025 r.).

określono m.in. następujące kwestie: zasady organizacji ŚDS; gospodarowanie składnikami majątkowymi; zasady zatrudniania, wynagradzania i gospodarowania środkami finansowymi; kwalifikacje kadry i dokumentację ŚDS; sprawowanie nadzoru i kontroli. W wytycznych obowiązujących od 1 stycznia 2025 r. określono m.in. następujące zagadnienia: organizacja pracy ŚDS; kwalifikacja uczestników do ŚDS; gospodarowanie składnikami majątkowymi; prowadzenie dokumentacji domów; nadzór i kontrola; kwestie finansowania działalności ŚDS; rozliczanie wydatków związanych z działalnością ŚDS; wnioskowanie o dodatkowe środki na rozwój. Zasady dotyczące sposobu realizacji zadania związanego z prowadzeniem i rozwojem infrastruktury ŚDS, określone w ww. zarządzeniach, odnosiły się do wszystkich kwestii dotyczących funkcjonowania ŚDS.

(akta kontroli str. 130-234)

1.2. W latach 2022-2024 Wojewoda prawidłowo i rzetelnie analizował oraz zaspokajał potrzeby w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w formie ŚDS. Realizując to zadanie, w celu identyfikowania potrzeb w zakresie świadczenia usług w ramach ŚDS, podejmowano następujące działania:

- na podstawie zarządzenia Nr 197 z dnia 27 czerwca 2016 r. Wojewoda ustalił procedury finansowania i rozliczania zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem na terenie województwa warmińsko-mazurskiego sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Procedury te odnosiły się do przyznawania dotacji ze środków rezerwy celowej budżetu państwa na realizację zadań związanych ze standaryzacją, planami rozwojowymi ŚDS, tworzeniem na terenie województwa nowych ŚDS lub uruchamianiem nowych miejsc w istniejących ŚDS. W zarządzeniu określono m.in. wzory wniosków, które jst winny złożyć w procesie ubiegania się o środki finansowe na rozwój infrastruktury ŚDS oraz, że weryfikację wniosków jst o przyznanie środków przeprowadzał będzie powołany Zespół, składający się z pracowników Urzędu. Z prac Zespołu sporządzana była dokumentacja analityczna, w której wskazywano sposób rozpatrzenia wniosków jst o środki dotacji oraz protokół z ustaleniami, który przedstawiano Wojewodzie do zatwierdzenia. Po zatwierdzeniu protokołu przez Wojewodę występowano o środki do Ministra;
- w latach 2021-2024 pracownicy ww. Zespołu analizowali wnioski jst o środki na funkcjonowanie ŚDS. Z protokołów z prac Zespołu wynika, iż sporządzane analizy dotyczyły przyznawania środków na uruchomienie nowych miejsc w funkcjonujących ŚDS, środków na standaryzację i realizację planów rozwojowych, a także wniosków o utworzenie nowych ŚDS. Negatywnie rozpatrzono wnioski o utworzenie gminnych ŚDS w Braniewie i Bęsi (gmina Kolno), ŚDS powiatowego w Ostródzie, a także filii ośrodka w Jegłowniku w msc. Jesionno¹⁷. Pozytywnie oceniono natomiast wniosek o uruchomienie nowego, powiatowego domu w Biskupcu na 23 miejsca¹⁸, w tym 18 w ramach

¹⁷ Powodem negatywnego rozpatrzenia wniosków było: wykazanie zbyt wysokich kosztów uruchomienia ośrodka (Braniewo, Jegłownik) i wystarczająca liczba miejsc w śds funkcjonujących w powiatach, w których miały powstać nowe ośrodki (Bęsia i Ostróda).

¹⁸ Umowę z Powiatem Olsztyńskim w sprawie udzielenia dotacji celowej na finansowanie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej związanych z działalnością bieżącą sieci

programu „Za życiem”, gdyż, jak argumentowano, w powiecie olsztyńskim było mało miejsc w domach dla osób ze spectrum autyzmu i niepełnosprawnościami sprzężonymi. W protokołach wskazywano także, które wnioski o zwiększenie statutowej liczby miejsc danego ŚDS rozpatrzono pozytywnie, a które negatywnie i na jakie kwoty.

(akta kontroli str. 456-480, 1948-1957, 1980-1988, 2014-2018)

Wojewoda, za lata 2022-2024, przekazywał Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej roczne sprawozdania MRIPS-06-Wybrane jednostki organizacyjne pomocy społecznej i inne jednostki pomocy społecznej oraz zatrudnienie w systemie pomocy społecznej. Sprawozdania te były przekazywane terminowo, w wymaganym formacie przy użyciu CAS¹⁹ i zawierały one prawidłowe dane.

W latach 2022-2024, stosownie do wymogu art. 22 pkt 11 uops, Wojewoda przeprowadzał analizy stanu skuteczności pomocy społecznej Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Analizy te sporządzane były w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa warmińsko-mazurskiego z uwzględnieniem zadań przewidzianych w strategii i sporządzane były z wykorzystaniem CAS.

W latach 2022-2025 (do 30 października) Wojewoda, oprócz obligatoryjnej analizy stanu skuteczności pomocy społecznej w województwie warmińsko-mazurskim, sporządzał następujące analizy dotyczące potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ramach ŚDS:

- analiza wykorzystania w ośrodkach miejsc całodobowych, która dostarczyła informacji o średniej liczbie dni w miesiącu wykorzystania tych miejsc w danym ŚDS;
- analiza dotycząca składania przez domy corocznych sprawozdań z funkcjonowania ŚDS w roku budżetowym, zgodnie z § 25 rozporządzenia w sprawie ŚDS;
- w aplikacji CAS przekazywane były do ŚDS w 2022 r. i 2023 r. tzw. „ankiety standaryzacyjne” w zakresie spełniania przez jednostki wymogów co do pomieszczeń, wyposażenia, liczby i rodzaju posiadanych pracowników, informacji czy budynek domu jest samodzielny, o liczbie uczestników, którzy korzystają z transportu oraz czy budynek dostosowany został do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wypełnione ankiety służyły do oceny przez Wojewodę spełnienia standardu świadczonych usług przez ŚDS;
- w 2023 r. i 2024 r. przeprowadzone zostały analizy dotyczące świadczenia przez ŚDS podopiecznym usługi transportowej, w tym w zakresie kosztów ponoszonych przez placówki w związku z tym zadaniem;
- coroczne analizy potrzeb na środki finansowe związane z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, na podstawie wniosków jst. W oparciu o te analizy do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁰ (dalej: MRPiPS) przekazywane były zapotrzebowania na środki

ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, tj. uruchomienie śds w Biskupcu zawarto w dniu 27 kwietnia 2022 r.

¹⁹ Centralna Aplikacja Statystyczna.

²⁰ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (do 12 grudnia 2023 r.), a od 13 grudnia 2023 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

- dotacji na realizację tego zadania (brane były one także pod uwagę do rozpatrzenia możliwości sfinansowania części zadań z budżetu Wojewody);
- co miesiąc analizowane były meldunki dotyczące osób korzystających z ŚDS. Zawierały one informacje o liczbie: aktualnych decyzji kierujących do ŚDS; osób faktycznie korzystających i niekorzystających z zajęć; osób oczekujących na skierowanie do placówki. Dane z tych meldunków brane były pod uwagę przy naliczaniu miesięcznej kwoty dotacji, a także przy rozpatrywaniu wniosków o zwiększenie miejsc w funkcjonujących ŚDS lub o utworzenie nowej jednostki;
- co kwartał sporządzane były analizy wydatków ponoszonych przez ŚDS, na podstawie których oceniana była prawidłowość wykorzystania dotacji, a w zakresie potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi co miesiąc zbierane były także informacje odnośnie liczby osób i zrealizowanej liczby godzin specjalistycznych usług opiekuńczych w celu naliczenia miesięcznej dotacji dla gmin na realizację tego zadania.

(akta kontroli str. 210-449, 481-486, 492-514)

1.3. W latach 2022-2025 (do 31 października), według stanu na koniec okresów, w województwie warmińsko-mazurskim funkcjonowała następująca liczba ŚDS: w 2022 r. 70 (44 gminne i 26 powiatowych) na 3705 miejsc; w 2023 r. - 69 (43 gminne i 26 powiatowych) na 3756 miejsc; w 2024 r. - 69 (43 gminne i 26 powiatowych) na 3775 miejsc; w 2025 r. - 69 (43 gminne i 26 powiatowych) na 3787 miejsc²¹. W latach 2022-2024 (według stanu na koniec roku) z ŚDS korzystało: w 2022 r. 3515 uczestników, w 2023 r. - 3623, a w 2024 r. - 3756. W ww. latach następująca liczba uczestników opuściła ŚDS: w 2022 r. - 589, w 2023 r. - 506, a w 2024 r. - 484 osoby²². Wojewoda nie dysponował danymi odnośnie średniego czasu oczekiwania na przyjęcie do ŚDS na terenie województwa. Według wyjaśnienia Dyrektora WPS w wydziale wprowadzie gromadzono dane dotyczące czasu oczekiwania na przyjęcie do danej placówki, jednak na ich podstawie nie wyliczano średniego czasu oczekiwania, gdyż nie było potrzeby zbierania i weryfikowania takich informacji, a konieczność taka nie wynikała również z obowiązujących przepisów prawa.

W województwie nie było tzw. „białych plam” i w każdym powiecie funkcjonował przy najmniej jeden ŚDS. Na terenie województwa w latach 2022-2024 nie funkcjonowały kluby samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(akta kontroli str. 210-234, 450-455, 487-491, 1718-1725)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd był odpowiednio przygotowany pod względem organizacyjnym do realizacji zadań z zakresu zapewnienia osobom z zaburzeniami psychicznymi pomocy w formie ŚDS, a Wojewoda rzetelnie rozpoznawał, analizował oraz zaspokajał potrzeby w zakresie świadczenia tych usług.

²¹ Z liczby 69 śds: 35 było typu ABC, 15 - AB, 2 - B, 1 - AC, 1 - BD, 7 - ABCD, 4 - C, 1 - BCD, 1 - BC, 1 - AD, 1 - ABD.

²² Dominującymi powodami opuszczenia śds były: umieszczenie w placówce całodobowej opieki lub przejście do innej formy wsparcia dziennego; zgony; względy zdrowotne; utrata ważności decyzji kierującej.

OBSZAR	2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków finansowych na bieżące prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy.
Opis stanu faktycznego	2.1. W latach 2022-2024 Wojewoda corocznie ustalał średnią miesięczną wojewódzką kwotę dotacji na jednego uczestnika ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Ustalał ją dla ŚDS zgodnie z art. 51c ust. 3 pkt 1 uops, tj. w kwotach nie niższych niż 250% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej²³. W 2022 r. wynosiła ona od stycznia – 1940,00 zł, a od października do grudnia – 2328,00 zł, w 2023 r. – 2250,40 zł²⁴, a w 2024 r. – 2250,40 zł (do lipca), 2483,20 zł (od sierpnia do października) i 2560,85 zł (od listopada do grudnia). W latach objętych kontrolą średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji na jednego uczestnika ośrodka wsparcia nie była ogłaszana. Dyrektor WPS wyjaśnił, że przepisy prawa nie wskazują na konieczność jej ogłaszania, czy publikowania, a kwoty te wskazywano w latach 2022-2024 w zawieranych z jst umowach dotyczących finansowania ŚDS w danym roku. Dodał, że w przypadku zmiany w trakcie roku budżetowego wysokości dotacji ustalonej na jednego uczestnika, wszystkie ośrodki wsparcia informowano o tym fakcie dodatkowym pismem, a następnie informacja ta ujmowana była w aneksach do zawartych umów. W latach 2022-2024 Wojewoda dwukrotnie zwiększał w trakcie roku budżetowego średnią wojewódzką miesięczną kwotę dotacji z budżetu państwa na bieżące prowadzenie ŚDS. W 2022 r. zwiększył od października do grudnia średnią miesięczną kwotę dotacji na jednego uczestnika o 271,60 zł (tj. o 14%, do stawki 2328,00 zł²⁵), zaś w 2024 r. (w listopadzie i grudniu) – o 77,65 zł (tj. o 3,1%, do stawki 2560,85 zł²⁶). Powyższymi zwiększeniami dotacji objęto wszystkie 54 jst prowadzące lub zlecające prowadzenie domów w województwie warmińsko-mazurskim. Dyrektor WPS wyjaśnił, że zwiększeń tych dokonano w związku z licznymi sygnałami od przedstawicieli ŚDS o trudnej sytuacji domów i sfinansowano je z oszczędności wygenerowanych w budżecie Wojewody w 2022 r. w dziale 852 – Pomoc społeczna, zaś w 2024 r. – z oszczędności wynikających z niewykorzystanych miejsc statutowych w ŚDS²⁷. Powyższych zwiększeń dotacji dokonano na podstawie art. 51c ust. 4 uops i nie przekraczały one ustalonego w tym przepisie 20% limitu. W 2024 r. Wojewoda dokonał jednorazowego zwiększenia dotacji na jednego uczestnika wszystkich ŚDS z terenu województwa warmińsko-mazurskiego w wysokości 264,94 zł, o czym poinformował jst pismem z 8 października 2024 r. Zwiększenia tego dokonano z oszczędności wygenerowanych w związku z niewykorzystywaniem statutowej liczby miejsc w ośrodkach wsparcia dla osób

²³ W latach 2022-2024 kryterium to, zgodnie z § 1 pkt 1 lit a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. poz. 1296 – wynosiło 776,00 zł.

²⁴ Średnią miesięczną kwotę dotacji ustalono na 2023 r. w kwocie 1940,00 zł i następnie zwiększono od stycznia 2023 r. do kwoty 2250,40 zł środkami z rezerwy celowej z MRPiPS.

²⁵ Stawka wzrosła w 2022 r. łącznie o 388,00 zł, w tym o 271,60 zł ze środków Wojewody i o 116,40 zł ze środków rezerwy celowej z MRPiPS.

²⁶ Stawka wzrosła w 2024 r. łącznie o 310,45 zł, w tym o 77,65 zł ze środków Wojewody i o 232,80 zł ze środków rezerwy celowej z MRPiPS.

²⁷ 622,1 tys. zł.

z zaburzeniami psychicznymi, na podstawie analizy dokonanej przez WPS w oparciu o liczbę uczestników.

(akta kontroli str. 1741-1798, 1816-1830)

W poszczególnych latach objętych kontrolą Wojewoda przekazał 54 jst prowadzącym lub zlecającym prowadzenie ŚDS w województwie warmińsko-mazurskim następujące miesięczne kwoty dotacji z budżetu państwa na bieżące prowadzenie ŚDS: 93 341,9 tys. zł w 2022 r., 106 913,8 tys. zł w 2023 r. i 111 506,9 tys. zł w 2024 r. (łącznie 311 762,7 tys. zł).

Procedury wewnętrzne Urzędu nie określały terminu przekazywania jst miesięcznych dotacji na bieżące prowadzenie ŚDS. W zawartych umowach na lata 2022-2024 określono natomiast, że dotacja będzie przekazywana w miesięcznych transzach pod warunkiem dostępności środków na rachunku bankowym Wojewody. Dyrektor WPS wyjaśnił, że mimo braku konkretnych zapisów w tym zakresie przyjęto praktykę, aby środki finansowe na bieżące funkcjonowanie ŚDS przekazywano tym ośrodkom wsparcia do 15-go dnia miesiąca. Termin ten był wielokrotnie omawiany i ustalany z ośrodkami wsparcia podczas narad roboczych.

(akta kontroli str. 1718-1725, 1831)

Na podstawie analizy przekazanych przez Wojewodę w marcu i we wrześniu z lat 2022-2024 pięciu losowo wybranym jst miesięcznych dotacji na bieżące prowadzenie ŚDS²⁸ (łącznie 30 takich dotacji na kwotę 2819,0 tys. zł²⁹, co stanowiło 0,9% przekazanych w latach 2022-2024 takich dotacji ogółem) m.in. stwierdzono, że:

- wypłacano je w terminie od 11-go do 14-go dnia danego miesiąca;
- wysokość miesięcznych dotacji naliczana była zgodnie z zasadami określonymi w zawartych umowach, wytycznymi interpretacyjnymi otrzymanymi przez Wojewodę z MRPiPS³⁰ oraz zgodnie z art. 51c uops, bowiem:
 - miesięczne kwoty dotacji ustalane były na podstawie danych wykazywanych przez ośrodek wsparcia w informacjach składanych za poprzedni miesiąc oraz przy zastosowaniu bieżącej średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji;
 - każdorazowo, w przypadku wykazywania przez jst w miesięcznych informacjach uczestników z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub spektrum autyzmu (program „Za Życiem”) miesięczna kwota dotacji była, zgodnie z art. 51c ust. 5 uops, zwiększana o 30%;
 - Wojewoda nie zwiększał w trakcie roku budżetowego, na podstawie art. 51c ust. 4 uops, indywidualnie pięciu badanym jst miesięcznych dotacji (oprócz opisanych powyżej zwiększeń, którymi objęto wszystkie jst prowadzące lub zlecające prowadzenie ŚDS);
- otrzymane przez Wojewodę informacje miesięczne zawierały dane niezbędne do obliczenia wysokości miesięcznej dotacji;

²⁸ Dotacje celowe wypłacane Gminom: Dobrze Miasto, Gołdap, Mikołajki, Piecki i Wielbark.

²⁹ Kwota ta stanowiła 0,9% wartości przekazanych w latach 2022-2024 dotacji celowych na bieżące prowadzenie ŚDS ogółem.

³⁰ Pisma MRPiPS m.in. z 7 lipca 2016 r. (nr DPS.V.5111.5.114.2016.MZ) oraz z 21 maja 2020 r. (nr DPS-V.070.333.2020.MZ).

- zawarte z jst na dany rok umowy (ze zmianami) w sprawie udzielenia dotacji na bieżące prowadzenie ŚDS określały miesięczną kwotę dotacji na jednego uczestnika, naliczoną zgodnie z art. 51c ust. 3 uops, a także sposób ustalania (naliczania) miesięcznej kwoty dotacji z budżetu państwa na finansowanie działalności bieżącej domów, w tym m.in. sposób interpretowania aktualnej liczby osób korzystających z usług, tj. jednej ze zmiennych służących, zgodnie z art. 51c ust. 2 uops, do ustalania miesięcznej kwoty dotacji.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie stosowano przy ustalaniu miesięcznej kwoty dotacji kolejno dwie interpretacje w zakresie „aktualnej liczby osób korzystających z usług”. W przypadku umów obowiązujących w latach 2022-2023 przyjęto i stosowano w praktyce przy obliczaniu dotacji, że „aktualna liczba osób korzystających z usług” jest to liczba osób z aktualną decyzją o skierowaniu do ŚDS, nie wyższa niż statutowa liczba miejsc (tj. liczba miejsc uruchomionych w uzgodnieniu z Wojewodą). Natomiast w przypadku umów na 2024 r. przyjęto, że jest to liczba osób faktycznie uczestniczących w zajęciach w ŚDS w danym miesiącu (minimum jeden dzień), nie wyższa niż statutowa liczba miejsc, a przy miejscach całodobowych, wykorzystanych do 15 dni w danym miesiącu, dotacja na nie miała być pomniejszana o 50%.

(akta kontroli str. 1831-1918)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że stosowany w latach 2022-2023 sposób ustalania dotacji na podstawie liczby decyzji o skierowaniu do ŚDS wynikał z trwającego wówczas okresu pandemii COVID-19³¹ i było tożsame z zasadami finansowania wprowadzonymi od marca 2020 r. Wówczas pismem z 10 kwietnia 2020 r. Urząd poinformował gminy i powiaty prowadzące lub zlecające prowadzenie ŚDS na swoim terenie, że w związku z ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³² do odwołania, z mocą od marca 2020 r., zmianie uległa zasada naliczania dotacji na bieżącą działalność domów.

(akta kontroli str. 1741-1749)

W piśmie Urzędu do jst z 10 kwietnia 2020 r. podano m.in., że zgodnie z art. 15d pkt 2 powyższej ustawy, wysokość dotacji należnej na działalność ŚDS, w przypadku miejsc dziennych, naliczana jest na podstawie decyzji administracyjnych kierujących wykazywanych w miesięcznych sprawozdaniach, natomiast w przypadku miejsc całodobowych – od kwietnia 2020 r., w związku z zamknięciem ośrodków wsparcia, dotacja na miejsca całodobowe nie jest naliczana.

(akta kontroli str. 1799-1801)

W przekazanym Wojewodzie piśmie z 21 maja 2020 r. MRPiPS wskazało m.in., że mając na względzie planowane wznowienie działalności ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zawieszonych w związku z zagrożeniem

³¹ Stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 został odwołany z dniem 1 lipca 2023 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118).

³² Dz. U. 2020 poz. 568, ze zm.

COVID-19, przy ustalaniu „aktualnej liczby osób korzystających z usług należy brać pod uwagę liczbę osób z aktualną decyzją o skierowaniu do ŚDS, nie wyższą niż statutowa liczba miejsc w domu. Miało to umożliwić zapewnienie ciągłości finansowania tych ośrodków wsparcia, które miały ponosić koszty administracyjne oraz związane z zatrudnieniem personelu, także w przypadku niskiej frekwencji uczestników, spowodowanej sytuacją epidemiczną oraz związanymi z nią obawami dotyczącymi stanu zdrowia, zwłaszcza osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym, czy też niepełnosprawnością sprzężoną.

(akta kontroli str. 1802-1803)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że w związku z odwołaniem w 2023 r. pandemii COVID-19 od 2024 r. powrócono do poprzednich zasad naliczania dotacji, tj. obowiązujących przed marcem 2020 r.³³. W związku z tym od roku 2024 r. za aktualną liczbę osób korzystających z usług ŚDS przyjmuje się faktycznie uczestniczących w zajęciach w danym miesiącu. Oznacza to, że jeśli dany uczestnik nie korzystał w danym miesiącu z usług ani jednego dnia, dotacja za tą osobę się nie należy. Na 2025 r. również przyjęto taką samą zasadę przy ustalaniu miesięcznej kwoty dotacji. Dodał, że powyższa zasada jest zgodna ze stanowiskiem MRPiPS wyrażonym w piśmie z 7 lipca 2016 r.

(akta kontroli str. 175-188, 1741-1749, 1804-1814)

W otrzymanym przez Urząd piśmie MRPiPS z 7 lipca 2016 r.³⁴ podano, że przez aktualną liczbę osób korzystających z usług w ŚDS należy rozumieć osoby faktycznie uczestniczące w zajęciach domu w danym miesiącu, co zapobiegnie sytuacjom, w których dotacja przekazywana jest na uczestników posiadających ważne decyzje administracyjne, a faktycznie nieuczestniczących w zajęciach. Dodatkowo będzie to stanowić czynnik motywujący podmioty prowadzące ŚDS do przyjmowania nowych uczestników zgodnie z § 7 ust. 9 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

(akta kontroli str. 1815)

W umowach w sprawie udzielenia dotacji celowej na finansowanie działalności bieżącej ŚDS zawarto obowiązek przedkładania przez poszczególne domy, za pośrednictwem CAS, miesięcznej informacji na temat liczby osób korzystających z usług w danym miesiącu, w terminie do piątego dnia następnego miesiąca. We wzorach tego sprawozdania, obowiązujących w latach 2022-2024, określono dane niezbędne do ustalania przez Wojewodę wysokości comiesięcznych dotacji na bieżące prowadzenie ŚDS, tj.: statutową liczbę miejsc oraz liczbę decyzji administracyjnych kierujących do ŚDS w danym miesiącu, a także liczbę osób uczestniczących w zajęciach. Dane te dotyczyły również uczestników ŚDS ze spektrum autyzmu lub z niepełnosprawnością sprzężoną, kwalifikujących się do podwyższonej dotacji w ramach programu „Za Życiem”.

(akta kontroli str. 1835-1899, 1919-1924)

³³ Np. w umowie o dotację celową z 28 stycznia 2020 r. określono, że miesięczna transza środków finansowych obliczana jest na podstawie liczby osób faktycznie uczestniczących w zajęciach w ŚDS w danym miesiącu.

³⁴ Pismo nr DPS.V.5111.5.114.2016.MZ, podpisane przez dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS.

Wojewoda informował wszystkie jst z terenu województwa warmińsko-mazurskiego o możliwości ubiegania się o środki finansowe z rezerwy celowej na poszczególne lata 2022-2024 na zadania związane z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym na uruchomienie nowych ŚDS lub dodatkowych miejsc w już funkcjonujących ŚDS. Dokonywał tego w terminie do sześciu dni od otrzymania z MRPiPS pism³⁵ o zebranie informacji dotyczących potrzeb finansowych w powyższym zakresie. W wyniku pism skierowanych w tej sprawie przez Wojewodę do wszystkich jst do Urzędu wpłynęło 76 wniosków z 35 jst o przyznanie dotacji celowej na lata 2022-2024 na łączną kwotę 27 338,6 tys. zł³⁶. Na tej podstawie, po dokonaniu analizy złożonych wniosków, Wojewoda występował do Ministra o przyznanie dla województwa warmińsko-mazurskiego środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa w rozdziale 85203 – Ośrodki wsparcia³⁷ na poszczególne lata 2022-2024, odpowiednio w kwotach: 2102,3 tys. zł, 3540,8 tys. zł i 1181,7 tys. zł, a przyznane dla województwa warmińsko-mazurskiego kwoty tych dotacji wyniosły odpowiednio: 1746,1 tys. zł, 481,7 tys. zł i 803,3 tys. zł³⁸.

Uzyskane w latach 2022-2024 dochody budżetu państwa z tytułu odpłatności za usługi całodobowe świadczone w ŚDS z terenu województwa warmińsko-mazurskiego wyniosły łącznie 457,6 tys. zł, w tym: 119,2 tys. zł w 2022 r., 142,3 tys. zł w 2023 r. i 196,1 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli str. 1925-2025)

Wojewoda, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 22 pkt 1 uops, ustalił sposób wykonania zadania z zakresu administracji rządowej związanego z prowadzeniem i rozwojem infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami w województwie³⁹. Wytyczne te regulowały m.in. organizację ŚDS, gospodarkę składnikami majątkowymi, zatrudnianie i wynagradzanie, zasady realizacji zadania w przypadku dzierżawy budynku przez jst dla podmiotu, któremu zlecono utworzenie lub prowadzenie ŚDS, kwalifikacje kadry, prowadzenie dokumentacji, a także nadzór i kontrolę Wojewody.

(akta kontroli str. 189-208)

2.2. W Urzędzie, zarządzeniem Wojewody z 27 czerwca 2016 r.⁴⁰, ustalono procedury finansowania i rozliczania zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem na terenie województwa warmińsko-mazurskiego sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Określono w nich m.in. tryb i sposób składania wniosków o środki z rezerwy celowej budżetu państwa na standaryzację, realizację planów rozwojowych w ŚDS oraz na tworzenie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego nowych domów, sposób

³⁵ Pisma MRPiPS z: 16 grudnia 2021 r., 13 października 2022 r. i 31 października 2023 r.

³⁶ W tym: 15 715,7 tys. zł na 2022 r., 5089,5 tys. zł na 2023 r. i 6533,4 tys. zł na 2024 r.

³⁷ Wnioski z: 16 lutego 2022 r., 4 stycznia 2023 r. i 11 stycznia 2024 r.

³⁸ Pisma MRPiPS z: 28 kwietnia 2022 r., 29 marca 2023 r. i 28 marca 2024 r.

³⁹ W latach 2022-2024 obowiązywały w tym zakresie zarządzenia Wojewody: nr 24 z 21 stycznia 2020 r. w sprawie stosowania wytycznych dotyczących zasad i sposobu realizacji zadania z zakresu administracji rządowej – ŚDS, a od 1 stycznia 2023 r. – nr 401 z 28 grudnia 2022 r. w sprawie stosowania wytycznych dotyczących zasad i sposobu realizacji zadania z zakresu administracji rządowej, związanego z prowadzeniem i rozwojem infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami (ŚDS) w województwie warmińsko-mazurskim (obowiązujące do 31 grudnia 2024 r.).

⁴⁰ Nr 197, ze zmianami, dalej: procedury przyznawania dotacji.

rozpatrywania wniosków, przekazywania dotacji, wykonania zadania przez jst, prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej, a także obowiązki sprawozdawcze oraz zasady zwrotu dotacji.

(akta kontroli str. 2026-2033)

Na rozwój infrastruktury i utworzenie w ŚDS nowych miejsc ze środków pochodzących z rezerwy celowej na:

- 2022 r. – przyjęto 36 wniosków z 27 jst w łącznej wysokości 15 715,7 tys. zł,
- 2023 r. – 22 wnioski z 21 jst w łącznej wysokości 5089,5 tys. zł,
- 2024 r. – 18 wniosków z 13 jst w łącznej wysokości 6533,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1948-1957, 1980-1988, 2014-2018)

Na podstawie analizy 15 wniosków na rozwój infrastruktury ŚDS, złożonych przez jst w łącznej wysokości 3748,3 tys. zł⁴¹, stwierdzono m.in., że:

- wypełniono je na formularzach zgodnych ze wzorem ustalonym w WPS (tj. według wzoru załączonego do pisma Wojewody do jst informującego o możliwości ubiegania się o środki finansowe z rezerwy celowej);
- wyznaczeni pracownicy WPS sprawdzali ich poprawność i kompletność i w przypadku stwierdzenia błędów lub braków telefonicznie wzywali jst do ich uzupełnienia;
- były one kompletne i poprawne formalnie – załączono do nich m.in. dokumentację zdjęciową prac budowlanych/remontów, a w przypadku zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury ŚDS – program inwestycji, zawierający elementy wymagane § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴²;
- zostały one zweryfikowane przez powołany przez Wojewodę zespół weryfikujący wnioski m.in. w zakresie prawidłowości klasyfikacji poszczególnych wydatków oraz zasadności ich poniesienia, który zarekomendował wystąpienie do Ministra o przyznanie środków w łącznej kwocie 2817,3 tys. zł;
- Urząd, w terminie 12 dni po otrzymaniu z MRPiPS informacji o podziale środków z rezerwy celowej, każdorazowo informował jst o przyznanej kwocie dotacji;
- Urząd wyegzekwował od jst objętych badaniem złożenie, zgodnie z wymogiem procedur przyznawania dotacji, oświadczeń o przyjęciu dotacji;
- przyznane środki z rezerwy celowej przeznaczono na standaryzację ŚDS, w tym głównie na realizację kolejnego etapu zadania rozpoczętego w latach ubiegłych, a w jednym przypadku również na utworzenie przez Miasto Elbląg, w uzgodnieniu z Wojewodą, trzech nowych miejsc w ŚDS w Elblągu. Uzgodnienia te zainicjowała jst, składając wniosek o przyznanie dotacji.

W sprawie uzgadniania przez Wojewodę w latach 2022-2024 z jst ubiegającą się o dotację celową na utworzenie ŚDS lub uruchomienie w nim nowych miejsc, możliwości sfinansowania tego zadania ze środków budżetowych dyrektor WPS wyjaśnił, że na podstawie informacji uzyskanych z MRPiPS o możliwości ubiegania się o środki rezerwy celowej Wojewoda corocznie informował o takiej

⁴¹ Po pięć rozpatrzonych pozytywnie wniosków z każdego roku objętego kontrolą, dobranych według najwyższych kwot (21,4% złożonych w tym okresie wniosków).

⁴² Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

możliwości wszystkie gminy i powiaty, dołączając do informacji wzór wniosku i wymagane dokumenty. Na podstawie tego samorządy składały zapotrzebowanie na środki z rezerwy celowej na rozwój ŚDS, w tym na zwiększenie statutowej liczby miejsc lub uruchomienie nowego ośrodka wsparcia. Zasadność oraz możliwość lokalową i kadrową (spełnienie standardów) uruchamiania nowych placówek bądź nowych miejsc oceniano na posiedzeniu zespołu opiniującego złożone w tym zakresie wnioski. Jeśli w województwie warmińsko-mazurskim nie pozostawały nierozdysponowane miejsca, po akceptacji Wojewody, składany był wniosek do Ministra o przyznanie środków z rezerwy celowej na nowo uruchamiane miejsca, bądź utworzenie nowego ośrodka wsparcia. W przypadku braku wolnych miejsc bądź nieprzyznania przez Ministerstwo środków finansowych na nowe miejsca lub nowy ośrodek wsparcia, Wojewoda nie uruchamiał takich miejsc i ośrodków wsparcia nawet w ramach ewentualnych oszczędności finansowych w budżecie, z uwagi na fakt, że takie działania miałyby skutek finansowy na kolejne lata, związany z koniecznością zwiększenia budżetu na bieżące utrzymanie ŚDS.

(akta kontroli str. 189-208, 1741-1749, 1963, 1994, 2024, 2034-2045)

2.3. Kwoty udzielonych przez Wojewodę jst dotacji na prowadzenie ŚDS i rozwój ich infrastruktury wyniosły w:

- 2022 r. – 96 374,5 tys. zł, w tym odpowiednio: 61 415,7 tys. zł dla gmin i 34 958,9 tys. zł dla powiatów,
- 2023 r. – 107 477,9 tys. zł, w tym odpowiednio: 68 988,4 tys. zł dla gmin i 38 489,5 tys. zł dla powiatów,
- 2024 r. – 113 020,3 tys. zł, w tym odpowiednio 72 452,8 tys. zł dla gmin i 40 567,5 tys. zł dla powiatów.

W każdym roku objętym kontrolą plan dotacji (po zmianach) wykonano w 100%. Powyższe kwoty stanowiły w poszczególnych latach odpowiednio: 108,5%, 119,2% oraz 109,7% pierwotnego planu dotacji.

Udzielone przez Wojewodę jst dotacje na prowadzenie ŚDS wyniosły w poszczególnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 94 154,1 tys. zł (w tym odpowiednio: 60 658,6 tys. zł dla gmin i 33 495,6 tys. zł dla powiatów), 107 329,1 tys. zł (w tym odpowiednio: 68 966,4 tys. zł dla gmin i 38 362,7 tys. zł dla powiatów) oraz 112 682,9 tys. zł (w tym odpowiednio: 72 115,4 tys. zł dla gmin i 40 567,5 tys. zł dla powiatów). Natomiast kwoty udzielonych dotacji na zadania inwestycyjne w ŚDS wyniosły w poszczególnych latach objętych kontrolą odpowiednio: 2220,4 tys. zł (w tym: 757,1 tys. zł dla gmin i 1463,3 tys. zł dla powiatów), 148,8 tys. zł (w tym: 22,0 tys. zł dla gmin i 126,9 tys. zł dla powiatów) i 337,3 tys. zł (tylko dla gmin).

(akta kontroli str. 2046-2050)

Wojewoda w latach 2022-2024 zawarł z jst łącznie 20 umów o dotację z rezerwy celowej na rozwój infrastruktury ŚDS w łącznej wysokości 3011 tys. zł, w tym:

- w 2022 r. – pięć umów w łącznej wysokości 1746,1 tys. zł (z pięcioma jst),
- w 2023 r. – sześć umów w łącznej wysokości 481,7 tys. zł (z sześcioma jst),
- w 2024 r. – dziewięć umów w łącznej wysokości 803,3 tys. zł (z ośmioma jst).

Na podstawie analizy 15 umów o dotację, zawartych przez Wojewodę z jst w łącznej wysokości 2812,8 tys. zł⁴³, m.in. stwierdzono, że:

- w umowach zabezpieczono prawidłowe wydatkowanie środków publicznych poprzez wprowadzenie do ich treści zapisów dotyczących m.in. możliwości kontroli realizacji dotowanego zadania, zobowiązania jst do złożenia sprawozdania końcowego oraz dotyczących uregulowania konieczności zwrotu dotacji w sytuacji niewykorzystania lub niepełnego wykorzystania jej środków;
- środki dotacji Urząd przekazywał na wniosek jst, w terminach umożliwiającym im pełne i terminowe wykonanie zadania;
- w przypadku czterech umów jst nie wykorzystały otrzymanych dotacji w łącznej wysokości 340,2 tys. zł, co wynikało z przyczyn niezależnych od nich, m.in. z: konieczności wprowadzenia zmian do projektu budowlanego, rozliczenia końcowego wartości wykonanych prac i dokonanych zakupów (m.in. zmiana cen) oraz złożenia w ramach przeprowadzonego postępowania przetargowego oferty przez jedyne wykonawcę na kwotę prawie dwukrotnie przekraczającą środki finansowe przeznaczone na realizację zadania;
- niewykorzystane środki dotacji terminowo zwrócono przez jst na rachunek Wojewody;
- każdorazowo Urząd wyegzekwował od jst terminowe złożenie sprawozdania rocznego z realizacji zadania, sporządzonego na formularzu określonym przez Wojewodę, zawierającego m.in. szczegółowy opis zrealizowanego zadania, zestawienie faktur potwierdzających poniesione wydatki, podsumowanie wydatkowania w danym roku środków z dotacji;
- w Urzędzie sporządzono rozliczenie końcowe zadania zleconego, zatwierdzone przez dyrektora WPS, w którym odnotowano, że sprawozdanie roczne przyjęto bez zastrzeżeń;
- w przypadku realizacji przez jst zadania inwestycyjnego Wojewoda każdorazowo wyegzekwował złożenie przez nie rozliczenia zakończonej inwestycji finansowanej ze środków budżetu państwa, o którym mowa w § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴⁴,
- Wojewoda nie stwierdził, na podstawie przedłożonego sprawozdania końcowego oraz tych rozliczenia, nieprawidłowości w rozliczeniu zakończonej inwestycji, ani wykorzystania dotacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem, pobrania jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 2034-2045, 2051)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Wojewoda prawidłowo i rzetelnie rozdysonował w latach 2022-2024 środki finansowe na bieżące prowadzenie i rozwój

⁴³ Po pięć umów o dotację z każdego roku objętego kontrolą dobranych według najwyższych kwot (75% zawartych w tym okresie umów o dotację z rezerwy celowej na rozwój infrastruktury ŚDS).

⁴⁴ Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

infrastruktury ŚDS. Dotacje z budżetu państwa na bieżące prowadzenie ŚDS przekazano zgodnie z przepisami prawa oraz wytycznymi, a ich kwoty zostały rzetelnie naliczone. Wojewoda umożliwiał w okresie objętym kontrolą wnioskowanie jst o środki finansowe z rezerwy celowej na rozwój infrastruktury ŚDS. Przyznane na ten cel środki finansowe zostały prawidłowo i rzetelnie przekazane jst oraz rozliczone.

OBSZAR

3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesem funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy.

Opis stanu faktycznego

3.1. Wojewoda w latach 2022-2024, zgodnie z wymogiem § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS, uzgadniał sporządzane i przedkładane przez kierowników ŚDS dokumenty dotyczące funkcjonowania domów, tj. regulaminy organizacyjne (zmiany do regulaminów), programy działalności i plany pracy na dany rok. Analiza 30 spraw dotyczących uzgadniania w latach 2022-2024 przez Wojewodę ww. dokumentów wykazała, że:

- w każdym przypadku złożone zostały przez kierowników ŚDS plany pracy domu na dany rok,
- w 27 przypadkach plany te złożone zostały przez kierowników ŚDS terminowo, tj. do 31 października roku poprzedzającego rok, na który plan został sporządzany, a w trzech nieterminowo z opóźnieniem wynoszącym od 14 do 18 dni (Wojewoda wyegzekwował informacje o przyczynach tych opóźnień),
- w badanej próbie wystąpiło osiem spraw dotyczących uzgadniania zmian do regulaminów organizacyjnych i pięć dotyczących uzgadniania zmienianych programów działalności,
- w przypadku uzgadniania programów działalności czynności tej dokonywano w odniesieniu do każdego typu domu,
- w procesie uzgadniania ww. dokumentów wnoszone były uwagi, które jednostka uwzględniała i przedkładała poprawiony dokument do ponownego uzgodnienia,
- wszystkie poddane badaniu dokumenty zostały przez Wojewodę uzgodnione i o fakcie tym poinformowani zostali kierownicy domów.

W ww. okresie nie wystąpiły przypadki nieprzedłożenia Wojewodzie wymaganych dokumentów, w związku z czym nie było konieczności podejmowania przez Wojewodę działań mających na celu wyegzekwowanie tego obowiązku.

(akta kontroli str. 604-863)

Wojewoda w latach 2022-2024 otrzymywał od kierowników ŚDS roczne sprawozdania z działalności domów w roku budżetowym. Kierownicy ŚDS przedkładali sprawozdania w wymaganym terminie, tj. do 15 lutego roku następnego po roku budżetowym. Analiza 15 spraw dotyczących przedkładania przez kierowników ŚDS sprawozdań z działalności domu w roku budżetowym wykazała, że:

- sprawozdania zawierały informacje określone w § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS,
- były one przez pracowników WPS analizowane i w przypadku wątpliwości co do ich treści formułowali oni do nich uwagi/zalecenia i przekazywali do ŚDS,
- na podstawie sformułowanych uwag, sprawozdania były przez kierowników domów korygowane i ponownie przedstawiane do akceptacji WPS,
- po ponownej analizie treści poprawionych sprawozdań, w przypadku uznania ich za poprawne, zamieszczano w aktach sprawy wzmiankę o ich akceptacji,
- wnioski/uwagi zgłoszone do sprawozdań były wykorzystywane do usprawnienia organizacji i funkcjonowania domów.

(akta kontroli str. 515-603)

3.2. W latach 2022-2024 pracownicy Oddziału Nadzoru i Kontroli WPS przeprowadzili w ŚDS następującą liczbę kontroli:

- W 2022 r. - 18, w tym 17 kontroli kompleksowych i jedną doraźną. W 15 przypadkach kontrole kompleksowe dotyczyły funkcjonowania ŚDS, standardu świadczonych usług oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami, w dwóch przypadkach kontrole kompleksowe, oprócz ww. zagadnień, dotyczyły również wykorzystania dotacji celowych przyznanych na funkcjonowanie domu (kontrole przeprowadzono wspólnie z pracownikami Wydziału Finansów i Kontroli). Jedna z kontroli kompleksowych dotyczyła też sprawdzenia zarzutów zawartych w skardze na funkcjonowanie jednostki⁴⁵. Przeprowadzona w 2022 r. kontrola doraźna związana była z wizytacją nowo uruchomianego obiektu w zakresie spełniania standardu usług określonych w rozporządzeniu w sprawie ŚDS⁴⁶;
- W 2023 r. - 40, w tym 34 kontrole kompleksowe i sześć doraźnych. Kontrole kompleksowe w 33 przypadkach dotyczyły funkcjonowania ŚDS, standardu świadczonych usług oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami, natomiast w jednym przypadku, oprócz ww. kwestii, dodatkowo badane było wykorzystanie przez ŚDS dotacji na funkcjonowanie domu⁴⁷. Kontrole doraźne w czterech przypadkach dotyczyły oceny standardu świadczonych usług w związku sygnałami, które wpłynęły do WPS o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu placówek⁴⁸, a w dwóch związane były z wizytacjami obiektów, do których planowane było przeniesie funkcjonujących ŚDS i oceną spełnienia standardu określonego w rozporządzeniu w sprawie ŚDS⁴⁹;
- W 2024 r. - 17, w tym 14 kompleksowych i trzy doraźne. Kontrole kompleksowe dotyczyły funkcjonowania ŚDS, standardu świadczonych usług oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami. Kontrole doraźne dotyczyły oceny realizacji zaleceń pokontrolnych (kontrola sprawdzająca)⁵⁰ oraz oceny standardu świadczonych usług na rzecz uczestników ŚDS w związku z sygnałami o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu jednostek⁵¹;

⁴⁵ ŚDS w Rzecznaj.

⁴⁶ ŚDS w Biskupcu. W wyniku kontroli uznano, że dom spełnia standard świadczonych usług.

⁴⁷ ŚDS w Giżycku - kontrola wspólna z pracownikami Wydziału Finansów i Kontroli.

⁴⁸ ŚDS w Rzecznaj, Olecku, Pieckach i „Pomost” z Olsztyna.

⁴⁹ ŚDS w Iławie i Pacółtowiu.

⁵⁰ ŚDS Iłowo-Osada.

⁵¹ ŚDS „Wyspa” z Olsztyna i śds w Kętrzynie.

- W ww. latach WPS nie przeprowadzał w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej kontroli problemowych. Kontrole kompleksowe zrealizowane zostały zgodnie z rocznym planem kontroli i przeprowadzali je, jak również kontrole doraźne, upoważnieni inspektorzy WPS, którzy posiadali kwalifikacje oraz staż pracy w pomocy społecznej określone w § 19 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru.

Kontrole doraźne przeprowadzane były zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie nadzoru, tj. inspektorom mającym je realizować Wojewoda wystawiał imienne upoważnienia do przeprowadzenia kontroli i kontrole realizował zespół kontrolny, w wyniku wykonanych czynności kontrolnych sporządzono protokół z kontroli doraźnej, a w przypadku ujawnienia nieprawidłowości wydawano zalecenia pokontrolne. W każdym przypadku ŚDS poinformował o realizacji zaleceń. W trzech przypadkach odstąpiono od oceny działalności kontrolowanej jednostki, bowiem wizytacja dotyczyła wyłącznie oględzin nowych siedzib ŚDS, co do których nie stwierdzono nieprawidłowości. Natomiast w przypadku kontroli sprawdzającej wydano trzy zalecenia pokontrolne⁵².

W latach 2022-2024 WPS zaplanował odpowiednio 319, 332 oraz 316 kontroli planowych. W oparciu o sporządzony plan przeprowadzano m.in. kontrole „kompleksowe”, tj. dotyczące merytorycznego funkcjonowania ŚDS. W 2022 r. przeprowadzono 17 takich kontroli (24% nadzorowanych ŚDS), w 2023 r. - 34 (49%), a w 2024 r. - 14 (20%). W każdym z ww. lat plan kontroli w zakresie ŚDS został zrealizowany.

(akta kontroli str. 946-949, 981-1087, 1113-1395)

Prawidłowość przeprowadzania kontroli w ŚDS zbadano na próbie 15 postępowań kontrolnych dotyczących kontroli kompleksowych zrealizowanych przez pracowników WPS w latach 2022-2024 (20% ogółu kontroli). W wyniku tego badania ustalono m.in., że:

- czynności kontrolne przeprowadzone zostały w oparciu o plan kontroli na dany rok i były one prawidłowo udokumentowane, gdyż w aktach sprawy znajdowały się m.in. upoważnienia do podjęcia kontroli, zawiadomienia o terminie rozpoczęcia kontroli, oświadczenia członków zespołu kontrolnego o niepodleganiu wyłączeniu z kontroli, protokół z przeprowadzonej kontroli, a także zalecenia pokontrolne w przypadku, gdy stwierdzono nieprawidłowości;
- kontrole każdorazowo przeprowadzał upoważniony zespół pracowników WPS;
- dokonane w postępowaniu kontrolnym ustalenia zespół inspektorów opisywał w protokole kontroli, sporządzanym w postaci papierowej lub elektronicznej, który zawierał wszystkie obligatoryjne elementy określone w § 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru. Protokoły kontroli odnosiły się m.in. do następujących elementów stanu faktycznego: posiadania aktualnych dokumentów regulujących funkcjonowanie ŚDS, funkcjonowania i wyposażenia budynku ŚDS, kwalifikacji i stanu zatrudnienia kadry realizującej zadania, dokumentowania usług świadczonych w ŚDS, prowadzenia dokumentacji zbiorczej i indywidualnej

⁵² Kierownik śds poinformował Wojewodę o ich zrealizowaniu.

uczestników oraz dzienników dokumentujących pracę pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego;

- w każdym przypadku, gdy w protokole z kontroli zawarto do realizacji zalecenia pokontrolne, wyegzekwowano od kierownika ŚDS udzielenie informacji na temat sposobu realizacji tych zaleceń, jednakże w czterech przypadkach monitorowanie w zakresie niezrealizowanych wniosków prowadzono nie w pełni rzetelnie, ponieważ kolejne pisma Urzędu w sprawie niezrealizowanych zaleceń pokontrolnych wysyłano w terminie od 290 do 1153 dni od daty otrzymania odpowiedzi z kontrolowanych podmiotów (opis zawarto w sekcji stwierdzone nieprawidłowości);
- w 12 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia i wydano w związku z tym łącznie 54 zalecenia pokontrolne, natomiast w trzech przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano zaleceń pokontrolnych;
- tylko w jednym przypadku podmiot kontrolowany zgłosił zastrzeżenia⁵³, lecz Urząd po powtórным przeanalizowaniu dokumentów z dokonanych czynności oddalił je w całości o czym poinformował pisemnie kontrolowanego;
- stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości i wydane zalecenia dotyczyły m.in.: podjęcia działań w celu osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego, nierzetelnego sporządzania miesięcznych sprawozdań przekazywanych do WPS, zatrudniania osób niemających wymaganych kwalifikacji zawodowych, rzetelnego i bieżącego prowadzenia ewidencji uczestników domu. W jednym przypadku⁵⁴ stwierdzono, że jednostka pobrała podwyższoną dotację na uczestników, którzy nie spełniali warunków do jej otrzymania, co skutkowało koniecznością zwrotu nadmiernie pobranej dotacji w wysokości 26,9 tys. zł. WPS poinformował o tym fakcie podmiot prowadzący ŚDS, który zwrócił tę kwotę;
- w dziesięciu przypadkach kontrole przeprowadzono w terminie określonym § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru, tj. nie rzadziej niż raz na cztery lata. W przypadku pięciu kontroli termin ten nie został dochowany. Dyrektor WPS wyjaśnił, że kontrole te były zaplanowane w oparciu o § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru, jednak nie zostały przeprowadzone z uwagi na ich zawieszenie przez Dyrektora Generalnego Urzędu od 13 marca 2020 r. do 6 marca 2022 r. ze względu na stan zagrożenia epidemią SARS-CoV-2 (zostały one następnie wszczęte z opóźnieniem i sukcesywnie przeprowadzone wg planu kontroli).

(akta kontroli str. 1452-1504, 1720-1727, 2062-2064)

W latach 2022-2024 pracownicy Wydziału Finansów i Kontroli, zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę planem kontroli, przeprowadzili w jst cztery kontrole finansowe dotyczące wykorzystania środków dotacji przekazanych im na prowadzenie ŚDS, tj.:

- kontrolę Miasta Olsztyn w marcu 2022 r. w zakresie wykorzystania dotacji przez ŚDS „Ognisko”,

⁵³ Złożone zastrzeżenia dotyczyły stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie niespełnienia przez ŚDS w I kwiecie minimalnego wskaźnika zatrudnienia pracowników.

⁵⁴ ŚDS w Biskupcu.

- kontrolę Miasta Olsztyn w marcu-kwietniu 2022 r. w zakresie wykorzystania dotacji przez ŚDS „Familia”,
- kontrolę Powiatu Giżyckiego w marcu-kwietniu 2023 r. w zakresie wykorzystania dotacji przez ŚDS w Giżycku,
- kontrolę Gminy Rychliki w grudniu 2023 r, w zakresie wykorzystania dotacji przez ŚDS w Kwietniewie.

Analiza dokumentacji dotyczącej ww. kontroli wykazała, że:

- z kontroli tych sporządzono wystąpienia pokontrolne. W trzech przypadkach jst oceniono pozytywnie (Miasto Olsztyn i Gminę Rychliki), a w jednym pozytywnie z uchybieniami (Powiat Giżycki),
- w wyniku dwóch kontroli stwierdzono częściowe wykorzystanie udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem i zażądano jej zwrotu. Dotyczyło to Miasta Olsztyn w odniesieniu do finansowania działalności ŚDS „Ognisko” i „Familia” na łączną kwotę 5,3 tys. zł, którą gmina zwróciła na rachunek Wojewody wraz z odsetkami,
- wydano łącznie 11 zaleceń pokontrolnych i wszystkie jst poinformowały Wojewodę o ich realizacji,
- wydane zalecenia dotyczyły m.in.: prowadzenia bieżącego nadzoru nad stanem realizacji zadań zleconych finansowanych środkami dotacji, w tym poprzez przeprowadzanie przez gminę regularnych kontroli jednostek realizujących zadania; terminowego regulowania zaciągniętych zobowiązań przez ŚDS; prawidłowego klasyfikowania wydatków budżetowych, stosownie do przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

(akta kontroli str. 864-945, 1715-1717)

3.3. W latach 2022-2024 do Wojewody wpłynęło 13 skarg/wniosków dotyczących funkcjonowania ŚDS (w 2022 r. - jedna, w 2023 r. - osiem i w 2024 r. - cztery). W każdym przypadku skargi/wnioski zostały przez pracowników WPS poddane analizie i w odniesieniu do ww. spraw, w ramach sprawowanego nadzoru, podejmowane były czynności sprawdzające lub kontrolne. Realizując czynności sprawdzające pracownicy WPS: żądali od jednostek, których dotyczyły sprawy, lub od organów prowadzących ŚDS przedłożenia wyjaśnień lub dokumentów; przeprowadzali spotkania i rozmowy wyjaśniające z pracownikami danego ŚDS, w tym z ich kierownikami; dokonywali wizytacji placówek, a w jednym przypadku, ponieważ skarga dotyczyła jakości żywienia w placówce, wystąpiono do Państwowej Inspekcji Sanitarnej o podjęcie działań sprawdzających w sprawie. W odniesieniu do ww. 13 spraw w pięciu przypadkach skarżący wystąpili podając swoje dane osobowe, a w ośmiu były to sygnały anonimowe.

Analiza wszystkich ww. spraw, które wpłynęły do Urzędu w ww. latach, wykazała, iż w większości załatwiane były one zgodnie z wymogami art. 227-240 i 242-247 Kpa oraz funkcjonującymi w Urzędzie wewnętrznymi procedurami dotyczącymi ich rozpatrywania⁵⁵, tj.:

⁵⁵ Zarządzenia Wojewody w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie, tj. Nr 279 z dnia 4 października 2021 r.; Nr 312 z dnia 13 września 2022 r. i Nr 217 z dnia 20 czerwca 2024 r.

- w odniesieniu do sześciu spraw, w których treść skargi wskazywała na występowanie istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu ŚDS, Wojewoda zlecił przeprowadzenie kontroli doraźnych, z których sporządzone zostały protokoły i wydane zalecenia (Urząd w każdym przypadku wyegzekwował od ŚDS informacje o realizacji zaleceń);
- w 9 sprawach zarzuty okazały się niezasadne, w 1 zasadne, a 3 częściowo zasadne;
- w pięciu sprawach, w których skarżący podali swoje dane osobowe: w jednym przypadku poinformowano wnoszącego skargę o jej przekazaniu według właściwości innemu organowi; w dwóch sprawach, które wniesione zostały w formie telefonicznej, podjęto działania na rzecz ich wyjaśnienia, tj. przeprowadzono kontrolę doraźną, która nie potwierdziła podniesionych zarzutów oraz skutecznie rozwiązano sprawę zasygnalizowaną w sygnale w ramach kontaktów z organem prowadzącym ŚDS; w jednej sprawie, po przeprowadzeniu kontroli doraźnej, udzielono skarżącemu wymaganej odpowiedzi; a w jednej osoba wnosząca skargę została pisemnie poinformowana o planowanym podjęciu działań, w ramach sprawowanego nadzoru, w celu wyjaśnienia zarzutów w niej zawartych. W sprawie tej przeprowadzona została kontrola doraźna funkcjonowania domu, która częściowo potwierdziła zarzuty ujęte w skardze. W rezultacie kontroli do kierownika ŚDS wystosowano zalecenia pokontrolne, które zostały wykonane, ale skarżącemu nie udzielono odpowiedzi o sposobie załatwienia skargi (opisano to w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

W latach 2022-2024, w odniesieniu do funkcjonowania ŚDS i wykorzystywania przez nie dotacji celowych z budżetu państwa, Wojewoda nie zlecał odpowiednim organom przeprowadzenia kontroli w ŚDS lub jst prowadzącej dany ośrodek ani nie występował o wspólne przeprowadzanie takich kontroli z tymi organami. Wojewoda zawiadamiał natomiast Prokuraturę, kierowników jst lub GOPS o stwierdzonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu domów i wnioskował o ich wyjaśnienie oraz podjęcie stosownych działań.

(akta kontroli str. 492-495, 950-1181)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Analiza 15 postępowań dotyczących przeprowadzania przez WPS kontroli kompleksowych wykazała, że w czterech przypadkach, podmioty kontrolowane, w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, nie wskazały sposobu realizacji wszystkich zaleceń. Działania Urzędu w zakresie monitoringu niezrealizowanych zaleceń nie były w pełni rzetelne, ponieważ pisma w sprawie potwierdzenia ich realizacji w przypadku kontroli przeprowadzonej w ŚDS: w Iławie, Jedwabnie, Łukcie oraz w Orzeszkach wysłano dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. odpowiednio: 1153, 812, 385 i 290 dni od otrzymania odpowiedzi z kontrolowanych podmiotów.

Dyrektor WPS wyjaśnił, że kierownik jednostki kontrolującej ma prawo żądania w każdym czasie informacji o stanie realizacji zaleceń pokontrolnych lub innych działaniach podjętych w wyniku kontroli. W WPS nie ma opracowanych wytycznych określających przeprowadzanie monitorowania niezrealizowanych wniosków, natomiast ich monitorowanie realizowane jest

podczas kolejnej kontroli kompleksowej lub doraźnej. Ponadto każda odpowiedź na zalecenia pokontrolne analizowana jest przez kierującego kontrolą i jeśli zalecenie nie zostało zrealizowane pracownik ten kontaktuje się telefonicznie z jednostką kontrolowaną lub sporządza pismo do tej jednostki w zakresie uzupełnień zaleceń pokontrolnych, w każdym czasie.

Zdaniem NIK, stosownie do art. 128 ust 5-6 uops, kontrolowana jednostka w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia Wojewody o realizacji zaleceń pokontrolnych. W nawiązaniu do tego przepisu monitorowanie powinno odbywać się cyklicznie, aż do uzyskania pełnej informacji odnośnie realizacji wydanych zaleceń. W przypadku tych czterech kontroli, monitorowanie prowadzono nieregularnie, nawet po upływie trzech lat, przez co Wojewoda nie miał pełnej i aktualnej informacji o realizacji wydanych zaleceń.

(akta kontroli str. 1505-1714, 1726-1740, 2062-2064)

2. W przypadku skargi na funkcjonowanie ŚDS „Wyspa” z Olsztyna, która wpłynęła do Wojewody w dniu 5 stycznia 2024 r., pracownicy WPS podjęli czynności odnośnie jej rozpatrzenia, ale po przeprowadzeniu kontroli doraźnej w tej jednostce nie udzielono skarżącemu odpowiedzi o sposobie załatwienia skargi. Było to niezgodne z art. 237 § 3 Kpa oraz § 8 ust. 10 zarządzenia Wojewody w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, według którego do obowiązków wydziału prowadzącego sprawę należy poinformowanie na piśmie wnoszącego skargę lub wniosek o sposobie załatwienia sprawy.

Dyrektor WPS wyjaśnił, że w przypadku skargi na ŚDS „Wyspa” stronie nie udzielono odpowiedzi po przeprowadzeniu kontroli doraźnej w tej jednostce z powodu przeoczenia.

(akta kontroli str. 492-499, 950-951, 955-963, 1068-1087)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda w latach 2022-2024 sprawował prawidłowy nadzór i kontrolę nad procesem funkcjonowania ŚDS. Stosownie do wymogów rozporządzenia w sprawie ŚDS uzgadniał dokumenty organizacyjne domów i zatwierdzał roczne sprawozdania z ich działalności. Z wymaganą częstotliwością przeprowadzał też w ośrodkach kontrole kompleksowe, aczkolwiek w niektórych przypadkach nie w pełni rzetelnie monitorował realizację wydanych zaleceń pokontrolnych. Prawidłowo rozpatrywał też skargi dotyczące funkcjonowania ŚDS, chociaż w jednym przypadku nie poinformował strony o sposobie jej rozpatrzenia.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

1. Monitorowanie realizacji wszystkich zaleceń pokontrolnych wydanych w rezultacie przeprowadzenia w ŚDS kontroli kompleksowych.
2. Udzielanie skarżącym odpowiedzi o sposobie załatwienia skargi, stosownie do wymogu art. 237 i 238 Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 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.

Olsztyn, 21 listopada 2025 r.

Kontrolerzy

Cezary Gogolewski

Doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Krzysztof Śleszyński

Doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Marcin Wójcik

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Mariusz Lenkiewicz

/podpisano elektronicznie/