



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.10.1.2025

**Pani
Monika Jurek
Wojewoda Opolski
Opolski Urząd Wojewódzki
ul. Piastowska 14
45-082 Opole**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Opolski Urząd Wojewódzki ¹ ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Monika Jurek, Wojewoda Opolski ² od 20 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Sławomir Kłosowski, od 15 marca 2021 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 i informacji sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/93/2025 z 22 lipca 2025 r. 2. Marek Jurkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/97/2025 z 2 września 2025 r. (akta kontroli str. 1, 1031)

¹ Dalej: OUW lub Urząd.

² Dalej: Wojewoda.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2024 na terenie województwa opolskiego funkcjonowało 15 środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi⁵. Placówki te funkcjonowały – z wyjątkiem powiatu opolskiego - na terenie każdego powiatu⁶.

Urząd organizacyjnie był przygotowany do prowadzenia spraw związanych z funkcjonowaniem ŚDS, co znalazło swoje odzwierciedlenie w regulaminie organizacyjnym, gdzie strukturę OUW dostosowano do zadań związanych z przedmiotem kontrolowanej działalności. Wojewoda corocznie dysponował również aktualnym dokumentem zawierającym wyniki analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej, o której mowa w art. 22 pkt 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷. Analizę tę, obejmującą swoim zakresem tworzenie i funkcjonowanie na terenie województwa opolskiego ŚDS, przeprowadzała właściwa merytorycznie komórka organizacyjna OUW w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa. Analizy te nie obejmowały zapotrzebowania na miejsce w ŚDS i czasu oczekiwania na przyjęcie do takiego ośrodka wsparcia, gdyż Urząd nie gromadził informacji w tym zakresie.

Wojewoda prawidłowo przekazywał dotacje z budżetu państwa na bieżące prowadzenie ŚDS oraz rzetelnie informował o możliwościach ubiegania się przez jednostki samorządu terytorialnego⁸ o środki finansowe z rezerwy celowej na rozwój infrastruktury ŚDS. W latach 2022-2024 ww. dotacje udzielono i rozliczono w sposób prawidłowy.

Terminowo i rzetelnie wypełniane były również przez Wojewodę obowiązki sprawozdawcze, gdyż zawarte w rocznych sprawozdaniach dane dotyczące ŚDS przedstawiano w sposób prawidłowy.

Nie w pełni prawidłowy był natomiast nadzór i kontrola nad funkcjonowaniem ŚDS.

Rzetelnie realizowany był obowiązek wynikający z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy⁹, dotyczący uzgadniania przedkładanych przez ŚDS regulaminów organizacyjnych, programów działalności oraz planów pracy na dany rok, a będące w dyspozycji Wojewody roczne sprawozdania z działalności nadzorowanych ŚDS spełniały wymogi §25 ww. rozporządzenia i były przekazywane w wymaganym terminie.

W niepełnym zakresie był natomiast realizowany obowiązek przeprowadzania w ŚDS kontroli kompleksowych. Stwierdzono bowiem nieprawidłowość polegającą na tym, że kontrole te – w przypadku czterech ŚDS - nie odbywały się z częstotliwością określoną w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: ŚDS lub dom.

⁶ Tj. funkcjonowały w 10 powiatach województwa opolskiego i w Opolu jako mieście na prawach powiatu.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.; dalej: uops.

⁸ Dalej: jst.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz.249; dalej: rozporządzenie w sprawie ŚDS.

Spółecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej¹⁰, tj. nie rzadziej niż raz na cztery lata.

Nieprawidłowości wystąpiły również przy rozpatrywaniu skarg. Jedna z trzech skarg dotyczących ŚDS, które wpłynęły do OUW w objętym kontrolą okresie, nie została bowiem załatwiona prawidłowo, tj. bez zbędnej zwłoki, a sukcesywne przedłużanie terminu załatwienia tej sprawy nie odbywało się z zachowaniem należytej staranności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ 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. Realizacja działań Wojewody Opolskiego objętych działem administracji rządowej *zabezpieczenie społeczne* należała do Wydziału Polityki Społecznej¹². Stosownie do regulaminu organizacyjnego OUW¹³, w ramach ww. wydziału¹⁴ wyodrębniono w szczególności dwie komórki organizacyjne¹⁵: Oddział Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej¹⁶ oraz Oddział Budżetu Polityki Społecznej¹⁷.

Do zadań ONiK należały m.in. następujące zadania: nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego i powiatowego, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy; uzgadnianie z kierownikami ŚDS regulaminów organizacyjnych, programów działalności oraz planów pracy domu na każdy rok; przyjmowanie, rozpatrywanie i analiza skarg i wniosków oraz opracowywanie sprawozdawczości w tym zakresie.

Do zadań OBPS należało w szczególności: opracowywanie analiz wykorzystania dotacji celowych w obszarze polityki społecznej, udzielonych z budżetu państwa w oparciu o sprawozdawczość jst; wnioskowanie o dokonywanie zmian w planach dotacji w odniesieniu do zadań zleconych i zadań własnych jst z zakresu polityki społecznej, w terminach określonych przepisami o finansach publicznych; sporządzanie sprawozdań i przekazywanie ich właściwemu

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1065; dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.

¹¹ 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.

¹² Załącznik nr 1 do Zarządzenia Wojewody Opolskiego nr 122/2016 z 3 października 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Op. z 17 października 2016 r., poz. 2140) w brzmieniu ustalonym przez §1 pkt 3 zarządzenia nr 89/22 Wojewody Opolskiego z dnia 17 sierpnia 2022 r. i §1 pkt 5 zarządzenia nr 2/24 Wojewody Opolskiego z dnia 12 stycznia 2024 r., zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania Statutu Opolskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w Opolu; do dnia 12 stycznia 2024 r. wydział nosił nazwę Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej.

¹³ Załącznik do Zarządzenia nr 2/21 Wojewody Opolskiego z 7 stycznia 2021 r.

¹⁴ Dalej: WPS.

¹⁵ Ponadto w ramach ww. wydziału wyodrębniono Oddział Pracy i Oddział Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego.

¹⁶ Dalej: ONiK.

¹⁷ Dalej: OBPS.

ministrowi do spraw zabezpieczenia społecznego i rodziny w wersji elektronicznej, z zastosowaniem homologowanych systemów informatycznych, w tym sprawozdania rzeczowo-finansowego z realizacji zadań z pomocy społecznej; przyjmowanie, rozpatrywanie i analiza skarg i wniosków oraz opracowywanie sprawozdawczości w zakresie merytorycznym oddziału.

(akta kontroli str. 1032-1042)

W latach objętych kontrolą łączna liczba etatów w WPS odpowiadających za realizację zadania dotyczącego pomocy społecznej wynosiła 7,75 etatu w latach 2022-2023¹⁸ i 8 etatów¹⁹ w 2024 r., w tym odpowiadających za realizację zadania prowadzenia i rozwoju infrastruktury ŚDS wynosiła jeden etat.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że w Urzędzie *nie jest prowadzony dokument stanowiący zestawienie etatyzacji stanowisk komórki OUW odpowiadającej za realizację zadania dotyczącego pomocy społecznej (...) lub inny dokument, z którego wynikałaby liczba planowanych w OUW etatów dla stanowisk odpowiadających za realizację zadania dot. pomocy społecznej. Wydział działa w oparciu o przydzieloną od lat liczbę etatów. Ewentualne przesunięcia w celu wzmocnienia obszaru pomocy społecznej są dokonywane wewnętrznie (...).* Wyjaśniła również, że w latach 2022-2024 wszystkie posiadane przez WPS etaty do realizacji zadań z obszaru pomocy społecznej były obsadzone.

We wskazanym okresie realizację zadań dotyczących funkcjonowania ŚDS przypisano w pisemnych zakresach czynności pięciu pracownikom WPS, w tym zastępcy kierownika OBPS i czterem pracownikom ONiK²⁰.

Do zadań ww. zastępcy kierownika OBPS należało w szczególności: sporządzanie materiałów do projektu budżetu państwa na realizację zadań wynikających m.in. z przepisów o pomocy społecznej w zakresie finansowania ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi; weryfikowanie i rozpatrywanie wniosków zgłaszanych w tym zakresie przez jst; przygotowywanie informacji niezbędnych do ustalenia miesięcznej dotacji na realizację ww. zadań oraz sporządzanie wystąpień o dodatkowe środki finansowe na ww. zadania z rezerwy celowej.

Do zadań ww. czterech pracowników ONiK należało w szczególności: nadzór nad realizacją zadań przez ŚDS; kontrola placówek w zakresie jakości usług określonych standardami; weryfikacja i ocena projektów statutów przekazywanych przez kierowników ŚDS, regulaminów organizacyjnych, programów działalności i planów pracy domu na każdy rok.

(akta kontroli str. 9, 11-30, 1784, 1789-1790)

Sporządzony dla celów kontroli zarządczej w OUW Rejestr Ryzyk dla WPS uwzględniał ryzyka związane m.in. z niewystarczającym nadzorem i kontrolą nad realizacją zadań z obszaru pomocy społecznej i nieprawidłową realizacją zadań kontrolnych Wojewody. W *Raporcie monitoringu ryzyk i bieżącej oceny realizacji*

¹⁸ 10 osób.

¹⁹ 11 osób.

²⁰ Jedna osoba zatrudniona na stanowisku starszego inspektora wojewódzkiego, a trzy osoby zatrudnione na stanowisku inspektora wojewódzkiego.

celów i zadań w kierowanej komórce za I półrocze 2025 r. wskazano, że dla WPS nastąpiła zmiana poziomu istotności zarówno ryzyka niezrealizowania planowanych kontroli, jak również niewystarczającego nadzoru i kontroli nad realizacją zadań z obszaru pomocy społecznej. Poziom ten w poprzednim przeglądzie ryzyka określono jako wysoki, a w I półroczu 2025 r. jako średni. W dokumencie tym wskazano, że w dalszym ciągu zachodzi konieczność wystąpienia do Dyrektora Generalnego o rozważenie możliwości wzmocnienia etatowego (...), dokonania przesunięć etatowych wewnątrz OUW, a także przeprowadzenia analizy w pozostałych wydziałach OUW pod kątem możliwości pozyskania nieobsadzonych etatów dla WPS (...).

Dyrektor WPS wyjaśniła, że na kierowane do Dyrektora Generalnego pisma o wzmocnienie etatowe w pisemnej odpowiedzi uzyskanej w 2022 r. wskazano brak możliwości sfinansowania dodatkowych etatów w WPS.

Kwestię braku dysponowania przez Urząd adekwatną liczbą pracowników do realizacji zadań z obszaru nadzoru i kontroli pomocy społecznej opisano szczegółowo w pkt 2 w trzecim obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1417, 1423-1435, 1523-1525, 1790, 1795)

2. Wojewoda nie dysponował informacjami dotyczącymi zapotrzebowania na miejsca w ŚDS²¹ w województwie opolskim wraz z czasem oczekiwania na przyjęcie osób z zaburzeniami psychicznymi.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że: *WPS nie prowadzi rejestrów, zestawień ani nie sporządza innych dokumentów służących gromadzeniu danych o średnim czasie oczekiwania na przyjęcie do ŚDS oraz o przyczynach opuszczenia ŚDS. Powyższe jest weryfikowane w trakcie prowadzonych kontroli.*

W sprawie działań podejmowanych w celu rozpoznania potrzeb w zakresie ŚDS i ustalenia stopnia ich zaspokojenia Dyrektor WPS wyjaśniła, że mimo iż dane o zapotrzebowaniu na miejsce w ŚDS, o czasie oczekiwania na ww. miejsce, o przyczynach rezygnacji z uczestnictwa w ŚDS *nie są (...) gromadzone w formie dedykowanych sprawozdań, to (...) w ramach corocznie gromadzonych przez Wojewodę zapotrzebowań na rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi jst (...) dołączają m.in. diagnozę potrzeb (...).* WPS co roku pismem informował wszystkie powiaty i gminy woj. opolskiego o możliwości ubiegania się o środki finansowe (...) na rozwój i utrzymanie ŚDS, zasadach oraz priorytetowych zadaniach, jakie wskazywał Resort (...). Wobec czego jst co roku mają możliwość wykazania potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury ŚDS (...), dając możliwość aplikowania gminom i powiatom o środki finansowe na rozwój (w tym utworzenie ŚDS) *nie skupiamy się na badaniu braku zapotrzebowania na ww. cel, ale na analizie pod kątem zaspokojenia zgłaszanych potrzeb w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 7-8, 1046-1047, 1416-1417, 1784-1785, 1791)

²¹ A także w klubach samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Wojewoda terminowo (tj. do 28 lutego po okresie sprawozdawczym²²) przekazywał Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej²³ roczne sprawozdania dotyczące wybranych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz zatrudnienia w systemie pomocy społecznej za lata 2022-2024 (MRIPS-06). Dane zawarte w tych sprawozdaniach, dotyczące infrastruktury ŚDS oraz klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi²⁴ były przedstawione w sposób zgodny z danymi źródłowymi²⁵ oraz automatycznie zliczane i scalane przez Centralną Aplikację Statystyczną²⁶.

(akta kontroli str. 32-81, 1417)

Wojewoda przeprowadzał analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie opolskim za lata 2022-2024, które sporządzał ONiK²⁷. Analizy te obejmowały informacje dotyczące funkcjonowania ŚDS oraz klubu samopomocy na terenie województwa opolskiego. Informacje te dotyczyły m.in. liczby ŚDS i liczby miejsc statutowych w tych placówkach, liczby jednostek poddanych kontrolom kompleksowej i doraźnej, miesięcznej kwoty dotacji na jednego uczestnika ŚDS, kosztów utrzymania i prowadzenia tych placówek, wskaźnika liczby miejsc w ŚDS w stosunku do liczby mieszkańców województwa i powiatów. Analizy te sporządzano w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa, którą w latach 2022-2024 samorząd województwa opolskiego sporządzał i przekazywał OUW corocznie w czerwcu. Pomiędzy ww. analizami sporządzonymi przez ONiK, a analizami sporządzanymi przez Zarząd Województwa Opolskiego istniała wzajemna spójność w kwestii danych i ocen dotyczących ŚDS²⁸.

(akta kontroli str. 1436-1500, 1527, 1544, 1547-1634)

Wojewoda nie dokonywał innych analiz/badań/opracowań dotyczących potrzeb w zakresie wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że *analizy w tym zakresie prowadzą gminy i powiaty, a jeżeli przewidują potrzebę utworzenia ŚDS, występują do wojewody o środki na ten cel, a (...) wojewoda rozpatrując wnioski samorządów wymaga, aby analiza o potrzebach była przedłożona do wniosku o środki finansowe.*

(akta kontroli str. 1047, 1417)

²² Sprawozdania te podlegały późniejszej korekcie, którą przekazano Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej odpowiednio w maju 2023 r., w czerwcu 2024 r. i w kwietniu 2025 r.

²³ Po 15 grudnia 2023 r. Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; dalej: MRPIPS.

²⁴ Dalej: klub samopomocy.

²⁵ Wartościami wskazanymi w sprawozdaniach przekazywanych przez poszczególne jednostki.

²⁶ Dalej: CAS.

²⁷ Corocznie we wrześniu.

²⁸ Analizami objęto w szczególności wskaźniki liczby miejsc w ŚDS w stosunku do liczby mieszkańców powiatu (najwyższą jego wartość wynoszącą 15,5 miejsc na 10 tys. mieszkańców odnotowano w 2024 r. w powiecie oleskim) i średni wskaźnik liczby miejsc dla województwa opolskiego (wskaźnik ten wynosił w 2024 r. 8,7 miejsc na 10 tys. mieszkańców), a także koszty utrzymania tych placówek (średni miesięczny koszt utrzymania jednego miejsca w ŚDS wyniósł 2,9 tys. zł w 2024 r.). Najważniejsze wnioski systemowe z analiz wskazywały na konieczność zwiększenia środków finansowych na realizację wzrastającej liczby zadań z obszaru polityki społecznej, w tym konieczność zwiększenia zakresu wsparcia osób niesamodzielnych poprzez m.in. rozwój sieci ośrodków wsparcia.

3. W latach 2022-2024 w województwie opolskim funkcjonowało 15 domów, w tym 14 gminnych (10 prowadzonych przez gminy i cztery przez podmioty niepubliczne na zlecenie gmin²⁹), a także jeden ŚDS powiatowy³⁰. Podmioty te dysponowały w poszczególnych latach objętych kontrolą łącznie:

- 799 miejscami statutowymi w 2022 r. (w tym 758 w gminnych ŚDS i 41 w powiatowym ŚDS);
- 810 miejscami statutowymi w 2023 r. (w tym 769 w gminnych ŚDS i 41 w powiatowym ŚDS);
- 813 miejscami statutowymi w 2024 r. (w tym 771 miejsc w gminnych ŚDS i 42 w powiatowym ŚDS).

Cztery ŚDS były przeznaczone dla osób przewlekłe psychicznie chorych (typu A), z niepełnosprawnością intelektualną (typu B), dla osób wskazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych (typu C) oraz dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi (typu D). Osiem ŚDS było typu A, B i C oraz po jednym ŚDS typu A,B i D, typu A i B oraz typu B i C.

Według stanu na ostatni dzień roku, liczba osób korzystających z usług świadczonych przez ŚDS wzrastała i wynosiła odpowiednio: 933 osoby (2022 r.), 955 osób (2023 r.) oraz 959 osób (2024 r.)³¹. Liczba osób, które opuściły ŚDS - według stanu na ostatni dzień roku - wynosiła odpowiednio: 127 (2022 r.), 128 (2023 r.) oraz 127 (2024 r.).

Wojewoda nie gromadził danych na temat średniego czasu oczekiwania na miejsce w ŚDS oraz o przyczynach odejścia / rezygnacji z uczestnictwa w ŚDS. Urząd posiadał źródło danych o przyczynach odejść/rezygnacji z uczestnictwa w ŚDS, którym były sprawozdania z działalności ŚDS, przekazywane corocznie Dyrektorowi WPS³².

(akta kontroli str. 7-9, 594, 637, 672, 704, 737, 745, 787, 793, 829, 1043, 1474, 1739)

W województwie opolskim ŚDS nie funkcjonował na terenie powiatu opolskiego, przy czym na terenie Opola (miasta na prawach powiatu) funkcjonowały dwa ŚDS³³.

W sprawie działań na rzecz utworzenia ŚDS w powiatach, w których ich brakowało lub w których nie funkcjonował co najmniej jeden taki ośrodek, Dyrektor WPS wyjaśniła, że *WPS każdorazowo pisemnie informował wszystkie gminy powiaty województwa opolskiego, w tym powiat opolski i gminy powiatu opolskiego o możliwości i zasadach wnioskowania o środki finansowe z rezerwy celowej MRPiPS przeznaczonej na rozwój i utrzymanie sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz na utworzenie nowych ośrodków. Jednak jst*

²⁹ W Brzegu, Nysie, Paczkowie i Opolu.

³⁰ ŚDS w Sowczycach prowadzony przez powiat oleski.

³¹ Liczba osób korzystających wg sprawozdań MRiPS-06.

³² Z treści ww. sprawozdań wynikało, że głównymi przyczynami odejść/rezygnacji z uczestnictwa w ŚDS było pogorszenie stanu zdrowia, umieszczenie w domu pomocy społecznej lub zakładzie opiekuńczo-leczniczym, zgon.

³³ W tym jeden prowadzony przez jst, a drugi prowadzony przez podmiot niepubliczny na zlecenie jst.

z powiatu opolskiego nie wnioskowały o środki z powyższej rezerwy celowej z przeznaczeniem na utworzenie nowego ośrodka. Wyjaśniła również, że w przypadku, gdyby powiat opolski lub gminy zlokalizowane na jego obszarze wykazały potrzebę utworzenia ŚDS, w związku z tym, że powiat opolski jest uważany za „białą plamę”, jako priorytetowe działanie rekomendowalibyśmy do MRPiPS konieczność utworzenia ŚDS na terenie powiatu opolskiego. Wojewoda wychodzi z założenia, że jst odpowiedzialne za realizację zadania polegającego na rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dbając o potrzeby wspólnoty samorządowej dążą do tego, aby zaoferować mieszkańcom jak najszerzy wachlarz usług i w sposób odpowiedzialny podchodzą do kierowanych przez Wojewodę pism odnośnie możliwości ubiegania się o środki finansowe na ten cel (...). Nadmieniam także, że do Wojewody nigdy nie wpłynęła żadna skarga osoby zamieszkującej teren powiatu opolskiego w przedmiocie odmowy skierowania do ŚDS.

(akta kontroli str. 1700-1706, 1791-1792)

W województwie opolskim funkcjonował jeden klub samopomocy, który utworzono w 2024 r. Klub ten dysponował 25 miejscami, a jego organem prowadzącym był podmiot niepubliczny³⁴ (na zlecenie powiatu prudnickiego). Liczba uczestników na koniec 2024 r. była równa liczbie miejsc.

(akta kontroli str. 8b, 77, 1416, 1475)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Wojewoda był organizacyjnie przygotowany do prowadzenia spraw związanych z funkcjonowaniem ŚDS, a realizację ww. zadań każdorazowo uwzględniano w zakresach obowiązków poszczególnych pracowników. Właściwa merytorycznie komórka organizacyjna OUW przeprowadzała corocznie analizę stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie opolskim, która obejmowała również kwestię funkcjonowania ŚDS na terenie województwa. Analizy te w zakresie danych i ocen dotyczących ŚDS były spójne z analizami przekazanymi OUW przez samorząd województwa. Przeprowadzane analizy oraz informacje pozyskiwane i corocznie gromadzone na etapie zapotrzebowań składanych przez jst na środki finansowe, w tym przedkładane diagnozy potrzeb w zakresie pomocy społecznej, umożliwiały Wojewodzie rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ramach ŚDS oraz ich zaspokajanie w stopniu adekwatnym do otrzymanych na ten cel środków budżetu państwa. Terminowo i rzetelnie wypełniane były również przez Wojewodę obowiązki sprawozdawcze, a zawarte w sprawozdaniach dane odnośnie ŚDS przedstawiano w sposób prawidłowy.

³⁴ Fundacja.

2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków finansowych na bieżące prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy

Opis stanu
faktycznego

1. Wojewoda ustalał miesięczną kwotę dotacji z budżetu państwa na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi jako iloczyn aktualnej liczby osób korzystających z usług w tych ośrodkach oraz średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika, nie wyższej jednak niż średnia miesięczna kwota dotacji wyliczona dla województwa. Przy corocznym ustalaniu średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika Wojewoda odnosił się do kryterium dochodowego, ustalając kwotę dotacji dla ŚDS w wysokości nie niższej niż 250% kryterium dochodowego w latach 2022-2023³⁵ oraz 290% w 2024³⁶ r. Dla klubów samopomocy kwotę dotacji ustalono w wysokości nie niższej niż 80% kryterium dochodowego.

(akta kontroli str. 939-945, 1248-1253)

Wojewoda przekazywał informacje o średniej miesięcznej wojewódzkiej kwocie dotacji na jednego uczestnika w ŚDS oraz w klubie samopomocy wraz z kwotą podwyższenia dotacji na uczestników ze spektrum autyzmu lub sprzężonymi niepełnosprawnościami we wzorach miesięcznego zapotrzebowania na środki finansowe przeznaczone na utrzymanie tych miejsc³⁷. Wojewoda nie publikował kwoty dotacji w formie zarządzenia lub innego aktu prawnego publikowanego w dzienniku urzędowym.

(akta kontroli str. 1095-1124)

Dyrektor WPS wyjaśniła, że średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji na jednego uczestnika ustalana jest na podstawie otrzymywanych informacji z MRPiPS o obowiązującej, jednolitej w całym kraju, kwocie dotacji na jednego uczestnika danej kategorii. (...) W przypadku, gdy MRPiPS podejmował decyzję o podwyższeniu dotacji na uczestnika danej kategorii, WPS pisemnie informował o tym jst, a po otrzymaniu środków z rezerwy celowej dokonywano stosownych zmian w planie wydatków w budżecie Wojewody, celem zabezpieczenia samorządom podwyższonej dotacji.

(akta kontroli str. 1051-1054)

Wojewoda we wzorze meldunku określił wyłącznie dane, które były niezbędne do ustalania wysokości comiesięcznych dotacji na bieżące prowadzenie tych ośrodków wsparcia. Wojewoda nie uregulował terminu składania meldunków w pisemnych wytycznych. Meldunki składane były przez ŚDS w terminie do 10 dnia każdego miesiąca za pośrednictwem CAS.

(akta kontroli str. 1095-1124)

Wojewoda udzielał dotacji celowych jst prowadzącym ŚDS, w wysokościach³⁸:

³⁵ W wysokości 1940 zł.

³⁶ W wysokości 2250,40 zł.

³⁷ Dalej: meldunek.

³⁸ Przedstawiono kwoty według rozliczeń rocznych dotacji zawierających: 1/ miesięczne dotacje budżetowe na prowadzenie ŚDS, 2/ zwiększenie kwoty dotacji w ramach programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, 3/ dotację z rezerwy celowej z przeznaczeniem na finansowanie

- 20 816,5 tys. zł w 2022 r. (w tym 19 625,4 tys. zł gminom i 1 191,1 tys. zł powiatowi);
- 24 752,2 tys. zł w 2023 r. (w tym 23 359,9 tys. zł gminom i 1 392,3 tys. zł powiatowi);
- 25 867,1 tys. zł w 2024 r. (w tym 24 404,4 tys. zł gminom i 1 462,7 tys. zł powiatowi); w tym:

a/ środki przeznaczone na bieżące utrzymanie ŚDS:

- 20 387,5 tys. zł w 2022 r. (w tym 19 286,4 tys. zł gminom i 1 101,1 tys. zł powiatowi);
- 24 221,4 tys. zł w 2023 r. (w tym 22 884 tys. zł gminom i 1 337,4 tys. zł powiatowi);
- 24 947,1 tys. zł w 2024 r. (w tym 23 643,8 tys. zł gminom i 1 303,3 tys. zł powiatowi);

b/ środki na zadania inwestycyjne³⁹:

- 277,9 tys. zł w 2024⁴⁰ r. (w tym 248,0 tys. zł gminom i 29,9 tys. zł powiatowi).

(akta kontroli str. 6-10, 1207-1239)

Zgodnie z przyjętą zwyczajowo w OUW procedurą, WPS przekazywał do 15 dnia miesiąca Wydziałowi Finansów i Budżetu⁴¹ zlecenie realizacji wypłat dla ŚDS.

Na podstawie próby 30 dotacji⁴² ustalono, że zlecenia realizacji wypłat oraz przelewy dotacji były wykonywane w wypracowanych w OUW terminach⁴³

(akta kontroli str. 939-944, 984-1003, 1747-1782)

W latach 2022-2024 ŚDS na terenie województwa opolskiego nie prowadziły miejsc całodobowego okresowego pobytu. Budżet państwa nie uzyskał dochodów z tytułu odpłatności za usługi całodobowe świadczone w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi w województwie opolskim.

(akta kontroli str. 34, 43, 52, 60, 68, 76, 1533-1535)

W OUW nie wprowadzono procedury dotyczącej sposobu przyznawania i wypłaty dotacji na realizację przez jst zadań w zakresie prowadzenia ŚDS.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że *w jej ocenie nie ma konieczności, ani potrzeby ustalania wewnętrznej procedury przyznawania i wypłaty dotacji celowych na prowadzenie*

zadań związanych z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym na utworzenie nowych miejsc i ich utrzymanie.

³⁹ W ramach dotacji z rezerwy celowej z przeznaczeniem na finansowanie zadań związanych z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym na utworzenie nowych miejsc i ich utrzymanie.

⁴⁰ W latach 2022-2023 dotacje na zadania inwestycyjne w ŚDS nie zostały udzielone.

⁴¹ Dalej: WFB.

⁴² Miesiące czerwiec i grudzień w latach 2022-2024.

⁴³ Zlecenia wykonania przelewów kierowane do WFB: 8 czerwca 2022 r., 8 grudnia 2022 r., 6 czerwca 2023 r., 11 grudnia 2023 r., 10 czerwca 2024 r., 9 grudnia 2024 r.; daty przelewów: 13 czerwca 2022 r., 14 grudnia 2022 r., 13 czerwca 2023 r., 11 i 13 grudnia 2023 r., 13 czerwca 2024 r., 10, 12 i 13 grudnia 2024 r.

ŚDS. Przez wiele lat mamy wypraktykowany i sprawdzony poniższy sposób realizacji ww. zadania:

- *WPS opracował obowiązujące wzory dokumentów niezbędne do złożenia zapotrzebowania na środki finansowe i rozliczenia zadania przez ŚDS; wzory te podlegają bieżącej aktualizacji i publikacji w CAS;*
- *WFB opracował wzór kwartalnego harmonogramu przekazywania dotacji, podlegającego comiesięcznej aktualizacji;*
- *planowane terminy i ogólną kwotę dotacji WPS ustala w harmonogramach przekazywania dotacji na dany kwartał roku budżetowego, przekazywanych do WFB do 15 każdego miesiąca;*
- *ŚDS zobowiązane są do składania zapotrzebowania na środki finansowe na dany miesiąc do 10 dnia każdego miesiąca w CAS, w którym wykazują aktualną w danym miesiącu liczbę uczestników ŚDS z decyzją, na formularzu widoczna jest obowiązująca kwota dotacji na jednego uczestnika;*
- *WPS po weryfikacji ww. zapotrzebowania do 15 dnia każdego miesiąca przekazuje zapotrzebowanie na środki finansowe na dany miesiąc do WFB w rozbiciu na poszczególne jednostki;*
- *WFB przelewa środki na konta jednostek zgodnie z dyspozycją WPS;*
- *ŚDS zobowiązane są do składania kwartalnego rozliczenia wydatkowanej dotacji do 15 dnia miesiąca po zakończeniu kwartału w CAS;*
- *WPS dokonuje weryfikacji kwartalnych sprawozdań i na tej podstawie sporządza ocenę wykorzystania dotacji w okresach kwartalnych i przekazuje do WFB;*
- *WPS po zakończeniu roku budżetowego przekazuje do WFB zatwierdzenie rozliczenia dotacji.*

Wypracowane praktyki są prawidłowe i wystarczające, gdyż dotacje dla jednostek przekazywane są w terminach umożliwiających realizację zadań, w prawidłowych wysokościach, dla wszystkich jednostek stosowane są jednakowe zasady, brak jest zakłóceń i nieprawidłowości w realizacji zadań, wszystkie środki rozdysponowane są zgodnie z zapisami ustawowymi.

(akta kontroli str. 939-944)

ŚDS wskazywały w meldunkach kwotę miesięcznego zapotrzebowania na środki finansowe oraz kwotę środków finansowych przeznaczonych na zwiększenie dotacji w ramach programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”⁴⁴.

Na podstawie 30 meldunków jst z lat 2022-2024⁴⁵ ustalono, że kwoty miesięcznego zapotrzebowania na środki finansowe i kwoty na zwiększenie dotacji w ramach programu „Za życiem” były prawidłowo ustalane. Każdy z meldunków złożono do 10 dnia miesiąca, na który wnioskowano o środki finansowe, a realizacja wypłat odbywała się do 15 dnia miesiąca zgodnie z ustaloną w Urzędzie procedurą.

(akta kontroli str. 984-1002, 1095-1124)

⁴⁴ Dalej: program „Za życiem”

⁴⁵ Gminy: Prudnik, Strzelce Opolskie, Praszkę, Brzeg i Grodków – meldunki z miesięcy czerwiec i grudzień z lat 2022-2024.

W 10⁴⁶ na 30 zbadanych przypadków Wojewoda wypłacił kwotę miesięcznego zapotrzebowania na środki finansowe⁴⁷ w kwocie niższej niż to wynikało ze złożonego meldunku, w trzech przypadkach była to kwota wnioskowana, natomiast w 17⁴⁸ przypadkach kwota wyższa niż wskazana w meldunku.

(akta kontroli str. 1240-1244, 1095-1124)

Dyrektor WPS wyjaśniła, że *miesięczne zapotrzebowania były weryfikowane, natomiast, gdy w danym okresie obowiązywało podwyższone przez MRPiPS kryterium dochodowe, środki należne z tego tytułu były odpowiednio naliczane przez WPS i przekazywane w oparciu o liczbę uczestników ŚDS wskazaną w miesięcznym zapotrzebowaniu. Dodatkowo miesięczne zapotrzebowanie było pomniejszane o część środków finansowych przekazanych na początku roku na podstawie wniosku samorządu o dodatkowe środki niezbędne na pokrycie zwiększonych wydatków, np. dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nagród jubileuszowych. W miesiącu grudniu dotacja była przekazywana do wysokości należnej wskazanej w planie wydatków na dany rok.*

(akta kontroli str. 1248-1253)

W latach objętych kontrolą Wojewoda niezwłocznie⁴⁹ informował pisemnie wszystkie⁵⁰ jst z terenu województwa opolskiego o możliwości ubiegania się o środki finansowe z rezerwy celowej na rozwój infrastruktury ŚDS.

W pismach zawarto informacje dotyczące priorytetowych zadań na dany rok określonych wytycznymi MRPiPS, tj. tworzenie nowych ŚDS, w powiatach, na terenie których jak dotąd nie funkcjonuje żaden ŚDS, nowych ŚDS w tym filii oraz nowych miejsc w istniejących ŚDS dla osób ze spectrum autyzmu i niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz na utrzymanie standardów w istniejących ŚDS.

(akta kontroli str. 946-983)

Wojewoda nie ustalił zasad bieżącego prowadzenia i rozwoju infrastruktury ŚDS na terenie województwa opolskiego.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że *zasady prowadzenia i rozwoju infrastruktury ŚDS normuje ustawa o pomocy społecznej oraz rozporządzenie w sprawie środowiskowych domów samopomocy, stąd też nie ma potrzeby określania dodatkowych zasad/procedur/polityk, ponieważ w całym kraju system ten powinien*

⁴⁶ W czerwcu 2022 r. dotacja dla gmin Prudnik, Strzelce Opolskie i Praszka pomniejszona odpowiednio o 8,0 tys. zł, 7,5 tys. zł i 5,7 tys. zł; w grudniu 2022 r. dotacja dla gmin Prudnik, Strzelce Opolskie i Praszka pomniejszona odpowiednio o 8,5 tys. zł, 7,5 tys. zł i 5,4 tys. zł; w czerwcu 2024 r. dotacja dla gmin Prudnik, Strzelce Opolskie i Grodków pomniejszona odpowiednio o 9,0 tys. zł, 10,4 tys. zł i 2,7 tys. zł; w grudniu 2024 r. dotacja dla gminy Praszka, pomniejszona o 5,3 tys. zł.

⁴⁷ Z uwzględnieniem zwiększenia dotacji w ramach programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”

⁴⁸ W grudniu 2022 r. dotacja dla gmin Brzeg i Grodków powiększona odpowiednio o 7,9 tys. zł, 9,4 tys. zł; w czerwcu 2023 r. dotacja dla gmin Prudnik, Strzelce Opolskie, Praszka, Brzeg i Grodków powiększona odpowiednio o 13,0 tys. zł, 10,6 tys. zł, 9,5 tys. zł, 7,8 tys. zł, 11,4 tys. zł; w grudniu 2023 r. dotacja dla gmin Prudnik, Strzelce Opolskie, Praszka, Brzeg i Grodków powiększona odpowiednio o 14,2 tys. zł, 10,8 tys. zł, 13,6 tys. zł, 13,7 tys. zł, 11,7 tys. zł; w czerwcu 2024 r. dotacja dla gminy Praszka powiększona o 12,7 tys. zł; w grudniu 2024 r. dotacja dla gmin Prudnik, Strzelce Opolskie, Brzeg i Grodków powiększona odpowiednio o 10,5 tys. zł, 3,9 tys. zł, 6,4 tys. zł, 6,0 tys. zł;

⁴⁹ W przeciągu: jednego dnia od daty otrzymania korespondencji z Ministerstwa w 2021 r.; pięciu dni w 2022 r.; siedmiu dni w 2023 r.

⁵⁰ 71 gmin i 11 powiatów.

działać jednolicie. Wprowadzenie procedur zawężających lub rozszerzających w tym zakresie mogłoby spowodować naruszenie norm prawa powszechnie obowiązującego, a w konsekwencji do niewłaściwego realizowania zadania. (...) za rozwój infrastruktury ŚDS odpowiada samorząd gminny i powiatowy, który powinien zapewniać dostęp do ww. ośrodka wsparcia, jeżeli na skutek przeprowadzonych diagnoz ustalone zostanie, że wymagane jest wsparcie w tym zakresie. Każdorazowo taka diagnoza jest analizowana przez Wojewodę, w momencie ubiegania się przez samorząd o środki na ten cel.

(akta kontroli str. 1088-1094)

2. W OUW nie opracowano pisemnych zasad/procedur dotyczących udzielania dotacji celowych w postaci zarządzeń lub regulaminów, w tym również nie opracowano pisemnych zasad dotyczących udzielania dotacji celowych na zadania z zakresu pomocy społecznej.

Dyrektor WPS wskazała, że proces przekazywania i rozliczania dotacji oparty jest na wieloletniej praktyce.

(akta kontroli str. 939-945)

Pomimo braku opracowania procedury w formie pisemnej, Wojewoda przekazywał corocznie pisma z informacją o możliwości ubiegania się o środki finansowe z rezerwy celowej na rozwój infrastruktury ŚDS, wraz z instrukcją dotyczącą: sposobu i terminu składania wniosku o udzielenie dotacji, konieczności wnioskowania za pośrednictwem systemu CAS, wykazu załączników niezbędnych dla zadań związanych uruchomieniem nowego ŚDS lub jego filii, rozbudową ŚDS w celu uruchomienia nowych miejsc.

(akta kontroli str. 950-962, 967-973, 977-983)

Dyrektor WPS wyjaśniła, że wnioski samorządów o przyznanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na rozwój i utrzymanie sieci ośrodków wsparcia były najpierw weryfikowane przez pracownika OBPS pod kątem formalnym, co do spełnienia wymagań MRPiPS, np. właściwej kwalifikacji oraz klasyfikacji budżetowej wydatków, ewentualnych błędów rachunkowych. Następnie każdy wniosek był udostępniany w Systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją OUW do ONiK. Pracownicy tego Oddziału dokonywali merytorycznej oceny wniosku, m.in. pod względem wymogów dla środowiskowych domów pomocy społecznej określonych przepisami, wyników przeprowadzanych kontroli w jednostkach, zaleceń pokontrolnych oraz z uwzględnieniem informacji w planach pracy i programach działalności ŚDS przekazanych wojewodzie. Kolejnym etapem było wspólne utworzenie listy rankingowej zgodnie z priorytetami wskazanym przez MRPiPS na dany rok. Po utworzeniu, lista była omawiana z Dyrektorem WPS, który ostatecznie w imieniu Wojewody, akceptował i podpisywał zbiorcze wojewódzkie zapotrzebowanie na środki z ww. rezerwy. Zapotrzebowanie było przekazywane do MRPiPS zgodnie ze wzorem, wskazującym poszczególne potrzeby zgłoszone przez jednostki. Nie zachodziły przypadki odrzucenia przez WPS wniosków jednostek na etapie weryfikacji, każdorazowo przedkładając MRPiPS komplet złożonych przez jednostki wniosków.

(akta kontroli str. 1248-1251)

W ramach zapotrzebowania na środki z rezerwy celowej na rozwój infrastruktury ŚDS Wojewoda przekazał do MRPiPS dane o następujących kwotach i rodzajach planowanych wydatków:

- w 2022 r. kwotę niezbędnych dodatkowych środków określono w łącznej wysokości 6 433,6 tys. zł w tym: a/ 90,0 tys. zł dla powiatu i 6 342,6 tys. zł dla 14 jednostek prowadzonych przez gminy; b/ środki inwestycyjne - 5 047,9 tys. zł dla gmin; c/ środki remontowe - 80,0 tys. zł dla powiatu i 498,0 tys. zł dla gmin; d/ środki na zakup sprzętu - 10,0 tys. zł dla powiatu i 599,1 tys. zł dla gmin; e/ środki na bieżące utrzymanie - 198,7 tys. zł, dla gmin; w ramach zapotrzebowania jst zaplanowały m.in.: utworzenie nowych ŚDS w Łączniku - 4 117 tys. zł, w Zdziechowicach - 722,6 tys. zł, w Lewinie Brzeskim - 147,6 tys. zł, remonty istniejących ŚDS w Głubczycach - 300,0 tys. zł, w Prudniku - 100,0 tys. zł.
- w 2023 r. kwotę niezbędnych dodatkowych środków określono w wysokości 8 130,6 tys. zł w tym: a/ 1 287,6 tys. zł dla dwóch powiatów i 6 843,0 tys. zł dla 12 jednostek prowadzonych przez gminy, b/ środki inwestycyjne - 1 227,6 tys. zł dla powiatów i 5 761,0 tys. zł dla gmin, c/ środki remontowe - 55,0 tys. zł dla powiatów i 570,4 tys. zł dla gmin, d/ środki na zakup sprzętu - 5,0 tys. zł dla powiatów i 161,3 tys. zł dla gmin, e/ środki na bieżące utrzymanie - 346,9 tys. zł dla gmin; w ramach zapotrzebowania jst zaplanowały m.in.: utworzenie nowych ŚDS w Kluczborku - 5 500,0 tys. zł, w Zdziechowicach - 1 197,6 tys. zł, utworzenie nowych miejsc w istniejących ŚDS w Paczkowie - 107,8 tys. zł, w Praszcze - 95,5 tys. zł, remonty istniejących ŚDS w Głubczycach - 245,0 tys. zł, w Prudniku - 200,0 tys. zł.
- w 2024 r. kwotę niezbędnych dodatkowych środków określono w wysokości 8 898,9 tys. zł, w tym: a/ 814,8 tys. zł dla trzech powiatów i 8 084,1 tys. zł dla 13 jednostek prowadzonych przez gminy, b/ środki inwestycyjne - 495,0 tys. zł dla powiatów i 8 076,5 tys. zł dla gmin, c/ środki remontowe - 30,0 tys. zł dla powiatów i 545,1 tys. zł dla gmin, d/ środki na zakup sprzętu - 30,0 tys. zł dla powiatów i 85,9 tys. zł dla gmin, e/ środki na bieżące utrzymanie - 259,8 tys. zł, dla powiatów i 60,8 tys. zł dla gmin; w ramach zapotrzebowania jst zaplanowały m.in.: utworzenie nowych ŚDS w Kluczborku - 5 527,4 tys. zł, w Strzelcach Opolskich - 1 154,3 tys. zł, w Zdziechowicach - 465,0 tys. zł, utworzenie nowych miejsc w istniejących ŚDS w Oleśnie - 117,0 tys. zł, w Praszcze - 237,0 tys. zł, remonty istniejących ŚDS w Głubczycach - 195,0 tys. zł, w Prudniku - 150,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1125-1141, 1154-1164, 1178-1184)

Analiza 15⁵¹ wniosków o przyznanie środków z rezerwy celowej na rozwój infrastruktury ŚDS wykazała, że: a/ wszystkie wnioski złożono za pośrednictwem CAS oraz elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP; b/ w sprawach zawarto wnioski wraz z załącznikami wyszczególnionymi w corocznej informacji

⁵¹ Pięć wniosków na 2022 r.: utworzenie trzech nowych ŚDS w Łączniku - 4 117 tys. zł, w Zdziechowicach - 722,6 tys. zł i w Lewinie Brzeskim - 147,6 tys. zł, remonty w dwóch istniejących ŚDS w Głubczycach - 300 tys. zł, i w Prudniku - 100 tys. zł; pięć wniosków na 2023 r.: utworzenie dwóch nowych ŚDS w Kluczborku - 5 500 tys. zł i w Zdziechowicach - 1 197,6 tys. zł, utworzenie nowych miejsc w dwóch istniejących ŚDS w Paczkowie - 107,8 tys. zł, i w Praszcze - 95,5 tys. zł, remont istniejącego ŚDS w Głubczycach - 245 tys. zł; pięć wniosków na 2024 r.: utworzenie trzech nowych ŚDS w Kluczborku - 5 527,4 tys. zł, w Strzelcach Opolskich - 1 154,3 tys. zł, i w Zdziechowicach - 465 tys. zł, utworzenie nowych miejsc w istniejących ŚDS w Oleśnie - 117 tys. zł, i w Praszcze - 237 tys. zł.

Wojewody o możliwość ubiegania się o dotacje z rezerwy celowej;
c/ rekomendacje i opinie WPS o zasadności finansowania wniosków;
d/ korespondencje z Ministerstwem i jst w sprawie dotacji.

Każdy z badanych wniosków zamieszczono w tabelach zapotrzebowania na środki, przedkładanej do MRPiPS we wskazanych terminach⁵².

(akta kontroli str. 948, 964, 975, 1125, 1154, 1178, 1743-1746)

Przyznane⁵³ dotacje z rezerwy celowej na zadania związane z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi dla województwa opolskiego wynosiły:

- w 2022 r. – 339,0 tys. zł dla gmin, w tym dla: gminy Głubczyce 210,0 tys. zł, gminy Krapkowice 74,0 tys. zł, miasta Opole 55,0 tys. zł; dla powiatu oleskiego 90,0 tys. zł;
- w 2023 r. – 476,3 tys. zł dla gmin, w tym dla: gminy Paczków 76,9 tys. zł, gminy Praszka 80,0 tys. zł, gminy Krapkowice 50,3 tys. zł, gminy Głubczyce 245,0 tys. zł, miasta Opole 24,0 tys. zł, dla powiatu oleskiego 55,0 tys. zł;
- w 2024 r. – 1 404,9 tys. zł dla gmin, w tym dla: gminy Strzelce Opolskie 1 194,9 tys. zł, gminy Praszka 210,0 tys. zł, dla powiatu prudnickiego 58,2 tys. zł.

W wyniku rezygnacji z realizacji⁵⁴ zadania na 2024 r. przez gminę Strzelce Opolskie, na wniosek Wojewody, Ministerstwo dokonało zmiany podziału⁵⁵ przyznanych środków: 761,5 tys. zł dla gmin, w tym dla: gminy Praszka 232,5 tys. zł, gminy Kluczbork 27,4 tys. zł, gminy Głubczyce 220,0 tys. zł, gminy Prudnik 150,0 tys. zł, gminy Brzeg 12,0 tys. zł, gminy Grodków 14,4 tys. zł, gminy Namysłów 13,2 tys. zł, miasta Opole 42,0 tys. zł, gminy Paczków 159,5 tys. zł i 58,2 tys. zł dla powiatów, w tym dla: powiatu prudnickiego 58,2 tys. zł, powiatu oleskiego 101,2 tys. zł.

Łączne roczne dotacje z rezerw celowych przyznane jst z województwa opolskiego stanowiły odpowiednio: 6,7% ogółem wnioskowanych środków na 2022 r.; 6,5% środków wnioskowanych na 2023 r.; 16,4%⁵⁶ środków wnioskowanych na 2024 r.

(akta kontroli str. 8a-8b, 950-962, 967-973, 977-983))

⁵²Zapotrzebowanie na 2022 r. data przekazania danych do Ministra – 14 lutego 2022 r., termin na złożenie zapotrzebowania do 16 lutego 2022 r.; zapotrzebowanie na 2023 r. – data przekazania danych do Ministra – 21 grudnia 2022 r., termin na złożenie zapotrzebowania do 5 stycznia 2023 r.; zapotrzebowanie na 2024 r. – data przekazania danych do Ministra – 10 stycznia 2023 r., termin na złożenie zapotrzebowania do 12 stycznia 2024 r.

⁵³ Pisma MRPiPS znak: DPS.V.4102.3.2022.DS, DPS.V.4102.1.2023.DS, DPS.V.4102.2.2024.DS informujące o podziałach dotacji z rezerwy celowej z przeznaczeniem na finansowanie zadań związanych z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym na utworzenie nowych miejsc i ich utrzymanie w latach 2022, 2023 i 2024.

⁵⁴ Brak zgody MRPiPS na zwiększenie kosztów zadania oraz wydłużenia czasu jego realizacji.

⁵⁵ Pismo MRPiPS znak: DPS-4102.25.2024.DS dotyczące zmian w podziale środków przyznanych województwu opolskiemu z rezerwy celowej budżetu państwa na rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi w 2024 r.

⁵⁶ Po rezygnacji z zadania budowy nowego ŚDS w miejscowości Strzelce Opolskie – 10,3%.

3. Wojewoda zawierał każdorazowo umowy⁵⁷ z jst w sprawie udzielenia dotacji celowej na finansowanie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej związanych z prowadzeniem i rozwojem infrastruktury ŚDS.

Analiza 15⁵⁸ umów wykazała, że Wojewoda przekazywał dotacje celowe na rozwój infrastruktury umożliwiając pełne i terminowe wykonywanie dotowanych zadań. W umowach zawarto mechanizmy zabezpieczające prawidłowe wydatkowanie środków publicznych m.in. poprzez: możliwość kontroli realizacji dotowanego zadania; zobowiązanie jst do składania w formie pisemnej informacji o problemach w realizacji zadań, w szczególności w zakresie dochowania terminów umownych, sporządzania sprawozdań kwartalnych z jego przebiegu oraz sprawozdań końcowych; konieczność zwrotu dotacji w sytuacji niewykorzystania lub niepełnego wykorzystania dotacji.

W latach objętych kontrolą nie zaistniały przesłanki wymagające podejmowania przez Wojewodę działań zmierzających do egzekwowania złożenie przez jst rozliczenia zakończonej inwestycji.

(akta kontroli str. 1248-1251, 1254-1410)

WPS w latach 2022-2024 nie wnosił zastrzeżeń ani uwag, co do składanych przez jst rozliczeń dotacji celowych przeznaczonych na rozwój i utrzymanie sieci ośrodków wsparcia. Stwierdzono, że przekazane dotacje celowe wykorzystano we właściwej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że *nie odnotowano przypadków niewłaściwego wydatkowania środków z przyznanej dotacji. Również kontrole problemowe przeprowadzane przez WFB nie stwierdziły niewłaściwego wydatkowania dotacji przez samorząd, przeznaczonej na realizację tego zadania.*

(akta kontroli str. 1533-1537)

Rozliczeń dotacji celowych w tym na zadania inwestycyjne dokonywano w oparciu o zapisy zarządzenia nr 88/21 Wojewody Opolskiego z dnia 8 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia procedury rozliczania dotacji. Jst przedkładały w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku, na który przyznano dotację zestawienie poniesionych wydatków, kopie faktur, rachunków, przelewów lub innych dokumentów finansowych podpisanych przez jednostkę w ramach realizacji zadania. Rozliczeń dotacji na zadania inwestycyjne w łącznej kwocie 277,9 tys. zł, udzielonych przez Wojewodę w 2024 r. ze środków rezerw celowych, dokonano w oparciu o sprawozdania z rozliczeń dotacji na dofinansowanie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w zakresie zadań związanych z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz dokumenty księgowe. Wzór ww. sprawozdania z rozliczeń stanowił każdorazowo załącznik do umowy o udzielenie dotacji.

(akta kontroli str. 8a-8b, 1254-1415)

⁵⁷ Łącznie 20 umów w latach 2022-2024.

⁵⁸ Wszystkie cztery umowy zawarte w 2022 r., wszystkie sześć umów zawartych w 2023 r., pięć z dziesięciu umów zawartych w 2024 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. Wojewoda prawidłowo i rzetelnie przekazywał dotacje z budżetu państwa na bieżące prowadzenie ŚDS oraz umożliwiał ubieganie się o środki finansowe z rezerwy celowej na rozwój infrastruktury ŚDS. W latach 2022-2024 w sposób prawidłowy przyznawano i rozliczano dotacje z rezerw celowych przeznaczonych na rozwój i utrzymanie sieci ośrodków wsparcia.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. Pracownicy WPS, w ramach nadzoru Wojewody uzgadniali dokumenty określające funkcjonowanie ŚDS, przedkładane do uzgodnienia z inicjatywy kierowników ŚDS. W latach 2022-2024 nie odnotowano przypadków braku przedłożenia do uzgodnienia dokumentów określających funkcjonowanie ŚDS – takich jak regulamin, program działalności ŚDS i roczny plan pracy domu.

Objęte analizą dokumenty złożone przez 10 domów⁵⁹ potwierdziły, że wszystkie objęte badaniem ŚDS przedłożyły do uzgodnienia stosowne dokumenty (regulamin ŚDS lub zmiany do tego regulaminu, program działalności i roczny plan pracy). Dokumenty te były weryfikowane m.in. pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami, a postępowanie w sprawie uzgodnienia ww. regulaminów/programów i planów dokumentowano pisemnie wskazując podejmowane działania, w tym datę przeprowadzenia weryfikacji dokumentu i datę jego uzgodnienia z działającym z upoważnienia Wojewody dyrektorem WPS (lub jego zastępcą).

W dokumentach tych wskazywano datę wpływu poprawionych dokumentów⁶⁰, lecz nie wskazywano rodzaju wniesionych uwag.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że *uwagi te miały charakter redakcyjny odnośnie regulaminu ŚDS w Brzegu oraz merytoryczny odnośnie planów pracy ŚDS w Grodkowie i ŚDS w Krapkowicach na 2023 r., a wniesione uwagi dotyczyły m.in. informacji o planowanych zmianach w ŚDS w zakresie kadr i zatrudnienia, planowanej rozbudowie, zwiększeniu liczby uczestników i miejsc, utworzeniu miejsc całodobowego pobytu itp.*

(akta kontroli str. 251, 843-938, 1696-1699, 1700-1706)

W latach 2022-2024 w ramach nadzoru Wojewody nad funkcjonowaniem ŚDS, pracownicy WPS weryfikowali sprawozdania z działalności ŚDS w roku budżetowym. Sprawozdania te złożono przez ŚDS terminowo, tj. w terminie do 15 lutego roku następnego po okresie sprawozdawczym, co wykazała analiza

⁵⁹ ŚDS w: Prudniku, Nowych Gołuszowicach, „Na Polnej” w Krapkowicach, „Magnolia” w Opolu, Fundacji Dom w Opolu, w Kluczborku z Filią w Kuniowie, w Brzegu, w Grodkowie, w Namysłowie i w Sowczycach.

⁶⁰ Uwagi wnoszono do: regulaminu ŚDS w Brzegu (data uzgodnienia: 28 czerwca 2022 r.), planu pracy na 2023 ŚDS Krapkowice (data uzgodnienia: 9 grudnia 2022 r.), planu pracy na 2023 r. ŚDS w Grodkowie (data uzgodnienia 19 stycznia 2023 r.).

objętych badaniem 15 rocznych sprawozdań z działalności ŚDS⁶¹. Stwierdzono również, że sprawozdania te zawierały elementy określone w § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS⁶².

W sprawie zgłaszanych uwag do sprawozdań ŚDS Dyrektor WPS wyjaśniła, że *przekazywane sprawozdania uwzględniają wymogi zawarte w § 25 rozporządzenia w sprawie ŚDS w związku z powyższym nie wnoszono do nich uwag.*

(akta kontroli str. 251, 574-842, 1696-1699, 1700-1706)

2. W latach 2022-2024 w planie kontroli zewnętrznych OUW ujęto łącznie 11 kontroli dotyczących działalności ŚDS:

- sześć kontroli kompleksowych jakości usług świadczonych przez ŚDS⁶³ oraz zgodności zatrudnienia pracowników ŚDS z wymaganymi kwalifikacjami (przyjętych do realizacji przez WPS);
- pięć kontroli problemowych w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa przekazanych na działalność ŚDS⁶⁴ (przyjęty do realizacji przez WFB).

Przyczyny nieujmowania w planie kontroli WPS zagadnień dotyczących wykorzystania dotacji na funkcjonowanie i rozwój ŚDS Dyrektor WPS wyjaśniła tym, że kontrole w zakresie finansowym przeprowadza WFB zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, a *kontrole WPS przeprowadzane są stosownie do delegacji ustawowej zawartej w art. 22 pkt 8 uops, stąd są to kontrole merytoryczne w zakresie oceny jakości usług świadczonych przez dom oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami, a nie finansowe w zakresie dotacji na funkcjonowanie i rozwój ŚDS.*

Liczba przeprowadzonych kontroli w ww. okresie wyniosła 12⁶⁵, w tym pracownicy WPS przeprowadzili łącznie sześć kontroli kompleksowych działalności ŚDS⁶⁶ i jedną kontrolę doraźną⁶⁷, a pracownicy WFB przeprowadzili pięć kontroli problemowych⁶⁸.

(akta kontroli str. 9, 120-239, 1696-1705)

⁶¹ Sprawozdania za lata 2022-2024 z ŚDS: w Kluczborku z Filią w Kuniowie, „Magnolia” w Opolu, „Na Polnej” w Krapkowicach, w Nowych Gołuszowicach, a także sprawozdanie z ŚDS w Nysie za 2022 r. i z ŚDS w Strzelcach Opolskich za lata 2023-2024.

⁶² M.in. informacje: o formach prowadzonej działalności, o zasobach ŚDS (w tym o liczbie pracowników), o liczbie uczestników którzy opuścili ŚDS i przyczynie odejścia, o średniej liczbie uczestników w trakcie roku.

⁶³ W 2022 r. nie zaplanowano kontroli w ŚDS. W 2023 r. zaplanowano trzy kontrole (w ŚDS w: Nowych Gołuszowicach, Grodkowie i „Magnolia” w Opolu). W 2024 r. zaplanowano trzy kontrole (w ŚDS w Prudniku, w „Promyczku” w Kędzierzynie-Koźlu i w Ganie).

⁶⁴ Po dwie kontrole w 2022 r. (w urzędach miast: w Grodkowie i Kluczborku) i 2023 r. (w urzędach miast: w Opolu i Paczkowie oraz jedną kontrolę w 2024 r. (w Urzędzie Miasta Opolu).

⁶⁵ W tym trzy kontrole w 2022 r., pięć kontroli w 2023 r. i cztery kontrole w 2024 r.

⁶⁶ W ŚDS w: Nowych Gołuszowicach (2023 r.), Grodkowie (2023 r.), „Magnolia” w Opolu (2023 r.), Prudniku (2024 r.), „Promyczek” w Kędzierzynie-Koźlu (2024 r.) i w Ganie (2024 r.).

⁶⁷ Kontrolą nieprzewidzianą w planie kontroli była przeprowadzona 21 czerwca 2022 r. kontrola doraźna w ŚDS w Brzegu.

⁶⁸ W urzędach miast: w Grodkowie (2022 r.), w Kluczborku (2022 r.), w Paczkowie (2023 r.), w Opolu (dwukrotnie, tj. w 2023 r. i w 2024 r.).

Przeprowadzone przez WPS kontrole obejmowały następujące zagadnienia: podstawy prawne warunkujące funkcjonowanie ŚDS, organizacja, rodzaj pomieszczeń i wyposażenie ŚDS, prowadzenie przez ŚDS dokumentacji, świadczone przez ŚDS usługi, kwalifikacje i wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego. Ustalono nieprawidłowości dotyczyły: złego stanu nawierzchni drogi prowadzącej do wejścia głównego ŚDS i utrudniającego bezpieczny dostęp uczestnikom⁶⁹ oraz istnienia bariery architektonicznej na posesji ŚDS w postaci wystającej studzienki kanalizacyjnej⁷⁰, nieuwzględnienia w dziennikach dokumentujących prace pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego planu zajęć przyjętego w określonym przedziale czasowym oraz braku legitymowania się – w dniu zatrudnienia – wymaganym doświadczeniem zawodowym przez pracowników⁷¹, prowadzenia dokumentacji zbiorczej ŚDS niezgodnie z przepisami i braku zapewnienia określonego w przepisach wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego⁷².

W wyniku przeprowadzenia przez WPS sześciu kontroli kompleksowych, w jednym przypadku sformułowano ocenę pozytywną⁷³, a w pozostałych pięciu przypadkach pozytywną z nieprawidłowością⁷⁴ lub nieprawidłowościami⁷⁵. W odniesieniu do kontrolowanych ŚDS, w działalności których stwierdzono nieprawidłowości sformułowano stosowne zalecenia (osiem), dotyczące m.in. a/ dostosowania zatrudnienia osób na stanowiskach określonych w § 11 rozporządzenia w sprawie ŚDS do wymaganego doświadczenia zawodowego oraz, b/ dostosowania oraz utrzymania wskaźnika pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego w odniesieniu do liczby miejsc i typu uczestników, stosownie do wymogów § 12 ww. rozporządzenia, c/ zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom poprzez usunięcie bariery architektonicznej.

W wyniku przeprowadzenia przez WPS w 2022 r. jednej kontroli doraźnej w zakresie jakości usług świadczonych przez ŚDS w Brzegu ustalone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego prowadzenia dzienników dokumentujących pracę zespołu wspierająco-aktywizującego. W wyniku przeprowadzenia ww. kontroli doraźnej sformułowano ocenę pozytywną z nieprawidłowością oraz zalecono rzetelne prowadzenie ww. dokumentacji.

Do wystąpień pokontrolnych nie złożono zastrzeżeń, a wszystkie kontrolowane jednostki podjęły działania w celu realizacji zaleceń pokontrolnych, informując pisemnie o tym fakcie Wojewodę. W dwóch przypadkach do treści pism dołączano dokumenty potwierdzające zawarte w nich treści. W jednym przypadku Wojewoda i zawiadomił jst w trybie art. 128 ust. 6 uops o stwierdzonej nieprawidłowości. W efekcie tego zawiadomienia jst zwróciło się do Wojewody o środki finansowe na zadania w zakresie remontu nawierzchni drogi

⁶⁹ Ustalenia z kontroli w ŚDS „Magnolia” w Opolu.

⁷⁰ Ustalenia z kontroli w ŚDS „Promyczek” w Kędzierzynie-Koźlu.

⁷¹ Ustalenia z kontroli w ŚDS w Ganie i w ŚDS w Prudniku.

⁷² Ustalenia z kontroli w ŚDS w Grodkowie i ŚDS w Prudniku.

⁷³ Kontrola w ŚDS w Nowych Gołuszowicach.

⁷⁴ Kontrole w ŚDS: „Promyczek” w Kędzierzynie-Koźlu i „Magnolia” w Opolu.

⁷⁵ Kontrole w ŚDS: w Prudniku, Grodkowie, Ganie.

prowadzącej do wejścia głównego ŚDS z uwagi na jej stan techniczny, w celu wyeliminowania utrudnień w korzystaniu z usług świadczonych przez ŚDS.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że Wojewoda we wniosku do MRPiPS o środki finansowe przeznaczone na rozwój i utrzymanie sieci ŚDS na 2024 r. z dnia 10 stycznia 2024 r. ujął wniosek Miasta Opola dotyczący remontu nawierzchni drogi prowadzącej do głównego wejścia ŚDS „Magnolia” (...) na kwotę 140,0 tys. zł. Ostatecznie to Ministerstwo podejmuje decyzje w zakresie przyznania środków finansowych dla poszczególnych jst z powyższej rezerwy celowej. Po otrzymaniu środków w ramach ww. rezerwy na 2024 r. Wojewoda 4 kwietnia 2024 r. poinformował jednostki, którym nie zostały przyznane środki z rezerwy, w tym również Miasto Opole (...). Na dzień dzisiejszy remont nawierzchni ww. drogi nie został przeprowadzony. Miasto Opole prowadzi postępowanie w zakresie pozyskania środków na powyższe działanie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Dyrektorka WPS wyjaśniła również, że wydatek został uznany za infrastrukturę towarzyszącą. Zgodnie z pismem MRPiPS w zakresie środków z rezerwy celowej na rozwój i utrzymanie sieci ŚDS, ministerstwo każdorazowo wskazuje, że w ramach zgłaszanych zapotrzebowań nie może być uwzględniana dodatkowa infrastruktura towarzysząca (parkingi, garaże, ogrodzenia, ogródki), ani też zakup środków transportu. (...) Droga wjazdowa prowadząca do ŚDS jest własnością Miasta Opola, stąd też gmina powinna dbać o odpowiedni stan techniczny (...).

(akta kontroli str. 240-241, 252, 264-415, 1709, 1722-1723, 1792)

Przeprowadzone kontrole przez WFB obejmowały prawidłowość wykorzystania i rozliczenia dotacji przekazanych na działalność ŚDS, a także takie zagadnienia jak m.in. uwarunkowania organizacyjne, polityka rachunkowości, księgi rachunkowe i inwentaryzacja, prawidłowość sporządzania zapotrzebowania na środki finansowe, sposób udzielania zamówień i realizacja wydatków budżetowych.

Ustalone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niezłożenia aktualizacji wniosku o udzielenie dotacji⁷⁶, nieprowadzenia odrębnej ewidencji księgowej w zakresie środków finansowych otrzymanych z rezerwy celowej⁷⁷, zaciągnięcia zobowiązania ponad roczny plan finansowy⁷⁸, przekazania ŚDS środków dotacji w nieprawidłowym paragrafie klasyfikacji budżetowej⁷⁹.

W wyniku przeprowadzenia przez WFB pięciu kontroli problemowych w dwóch przypadkach sformułowano ocenę pozytywną⁸⁰, a w pozostałych trzech pozytywną z nieprawidłowością⁸¹ lub nieprawidłowościami⁸². W odniesieniu do kontrolowanych jst, w działalności których stwierdzono nieprawidłowości sformułowano stosowne zalecenia (42), dotyczące m.in.: zwiększenia nadzoru

⁷⁶ Ustalenia z kontroli w Urzędzie Miejskim w Grodkowie.

⁷⁷ Ustalenia z kontroli w Urzędzie Miejskim w Grodkowie i w Urzędzie Miasta Opola.

⁷⁸ Ustalenia z kontroli w Urzędzie Miejskim w Kluczborku.

⁷⁹ Ustalenia z kontroli w Urzędzie Miasta Opola.

⁸⁰ Kontrola w Urzędzie Miasta Opola (2024 r.) i w Urzędzie Miejskim w Paczkowie.

⁸¹ Kontrola w Urzędzie Miejskim w Kluczborku.

⁸² Kontrole w Urzędzie Miasta Opola (2023 r.) i w Urzędzie Miejskim w Grodkowie.

przy podpisywaniu umów, aby nie zaciągać zobowiązań powyżej wysokości kwot wydatków określonych w rocznym planie finansowym jednostki, przekazywania ŚDS środków dotacji w prawidłowym paragrafie klasyfikacji budżetowej i prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej dla środków otrzymanych z dotacji celowej.

Do wystąpień pokontrolnych nie złożono zastrzeżeń, a wszystkie kontrolowane jednostki podjęły działania w celu realizacji zaleceń pokontrolnych, informując pisemnie o tym fakcie Wojewodę. W dwóch przypadkach do treści pism dołączano dokumenty potwierdzające zawarte w nich treści. W jednym przypadku Wojewoda wystąpił w z wnioskiem o złożenie dodatkowych wyjaśnień co do sposobu realizacji wniosków pokontrolnych.

(akta kontroli str. 240-241, 252, 416-573)

Prawidłowość przeprowadzenia ww. kontroli oraz dokumentowania ustaleń, w tym wydanych zaleceń pokontrolnych, uwag i wniosków przeanalizowano na podstawie wszystkich postępowań kontrolnych. W wyniku tej analizy stwierdzono, że czynności kontrolne (z wyjątkiem kontroli przeprowadzonej w 2022 r. w ŚDS w Brzegu) przeprowadzono w oparciu o plan kontroli na dany rok. Postępowanie kontrolne zostało właściwie udokumentowane poprzez włączenie do akt kontroli upoważnień do ich przeprowadzenia, zawiadomień organu prowadzącego ŚDS o terminie ich rozpoczęcia, a także protokołów kontroli wraz z załącznikami i wystąpień pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek.

Pracownicy WPS przeprowadzający kontrolę legitymowali się wykształceniem i doświadczeniem wymaganym treścią § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 120-239, 1538-1542, 1707)

Stan zatrudnienia w ONiK wynosił pięć osób⁸³ i w przeliczeniu na etaty wzrósł o pół etatu w 2023 r. Dyrektor WPS wyjaśniła, że *zwiększenie wymiaru etatu o 0,5 etatu od 2023 r. nie wiązało się z pozyskaniem dodatkowych środków, tylko zmniejszeniem wymiaru etatowego w innych obszarach niż pomoc społeczna.*

Stan zatrudnienia w ONiK nie zapewniał odpowiedniej liczbowo obsady kadrowej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 1417-1418)

3. W latach 2022-2024 do OUW wpłynęły trzy skargi na funkcjonowanie ŚDS (po jednej skardze w każdym roku objętym kontrolą)⁸⁴.

Skarga, która wpłynęła do OUW 2 czerwca 2022 r. dotyczyła nieprawidłowości w funkcjonowaniu ŚDS w Brzegu⁸⁵. W związku z tym, że złożona skarga nie zawierała imienia / nazwiska lub nazwy i adresu wnoszącego skargę – stosownie

⁸³ 4,05 etatu w 2022 r. oraz 4,55 od 2023 r.

⁸⁴ W przypadku skargi z 2022 r. nie wskazano imienia i nazwiska osoby skarżącej, a pod skargą znajdował się podpis o treści: *Rodziny Podopiecznych.*

⁸⁵ Skarga dotyczyła nieprawidłowości w zakresie przygotowywania posiłków, braku opieki ze strony opiekunów i braku bezpieczeństwa podczas zajęć.

do treści § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁸⁶ – pozostawioną ją bez rozpatrzenia. W wyniku powzięcia przez Wojewodę informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu ŚDS w Brzegu przeprowadzono 21 czerwca 2022 r. kontrolę doraźną w tej placówce, która nie potwierdziła zarzutów zawartych w skardze. Na podstawie wyników kontroli doraźnej sposób funkcjonowania tego ŚDS i realizacji usług świadczonych podopiecznym uznano za prawidłowy.

Dyrektor Wydziału Polityki społecznej wyjaśniła, że pomimo iż skarga została podpisana *Rodziny Podopiecznych* w istocie była anonimem, gdyż nie zawierała imienia, nazwiska i adresu wnoszącego skargę. Wskazała również: *brak tych danych oznacza, że skargę pozostawia się bez rozpoznania. Mimo powyższego od lat stosuje się praktykę, że jeżeli treść skargi, nawet anonimowej, zawiera sygnały o nieprawidłowościach w jednostkach, w których świadczy się usługi na rzecz osób, które z różnych względów nie są w stanie samodzielnie zadbać o swoje prawa, to Wojewoda bada zgłaszane zarzuty w trakcie kontroli doraźnych. W związku z tym, że (...) nie wskazano nadawcy pisma z imienia i nazwiska, nie zostało ono oznaczone także adresem nadawcy, stąd nie było strony/stron, którym można było przekazać informację o sposobie załatwienia skargi.*

Skarga, która wpłynęła do OUW 23 marca 2023 r. dotyczyła nieprawidłowości w funkcjonowaniu ŚDS w Nysie⁸⁷. Załatwienie skargi nastąpiło bez zbędnej zwłoki, a o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącego pismem z 19 kwietnia 2023 r. W wyniku powzięcia przez Wojewodę informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu ŚDS zawnioskowano do Burmistrza Nysy o przeprowadzeniu w tym ŚDS kontroli. Kontrola ta, przeprowadzona od 21 kwietnia do 22 maja 2023 r., stwierdziła nieprawidłowości w funkcjonowaniu ŚDS, które w części wyeliminowano już w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych.

Skarga, która wpłynęła do OUW 27 maja 2024 r. dotyczyła nieprawidłowości w funkcjonowaniu ŚDS w Kędzierzynie-Koźlu⁸⁸. Skarga nie została załatwiona w ciągu miesiąca, tj. w terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸⁹, o czym powiadomiono skarżącego pismem z dnia 21 czerwca 2024 r. Nowy termin załatwienia sprawy ustalono na 26 sierpnia 2024 r., wskazując jako powód zwłoki w załatwieniu sprawy konieczność zbadania zarzutów w trakcie kontroli doraźnej. Pismem z 22 sierpnia 2024 r. powiadomiono, że termin określony w zawiadomieniu o przedłużeniu terminu nie zostanie dotrzymany z uwagi na trwające postępowanie kontroli kompleksowej, a nowy termin załatwienia sprawy ustalono na 26 października 2024 r. Pismem z 20 grudnia 2024 r. powiadomiono, że termin określony w zawiadomieniu o przedłużeniu terminu nie zostanie dotrzymany z uwagi na trwające postępowanie kontrolne, a nowy termin załatwienia sprawy ustalono na 31 stycznia 2025 r. z uwagi na ewentualne zgłoszenie zastrzeżeń przez jednostkę kontrolowaną. Skarga została

⁸⁶ Dz. U. z 2002 r., nr 5, poz. 46.

⁸⁷ Skarga dotyczyła decyzji o zawieszeniu możliwości korzystania z ŚDS.

⁸⁸ Skarga dotyczyła jakości świadczonych usług i występowania bariery architektonicznej na posesji ŚDS.

⁸⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: k.p.a.

częściowo uznana, a o sposobie załatwienia skargi poinformowano skarżącego 12 lutego 2025 r.

Nieprawidłowości polegające na rozpatrzeniu ww. skargi z naruszeniem przepisów k.p.a. opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10, 82-119, 1635-1653, 1700-1705)

Wojewoda nie zlecał i nie wnioskował o przeprowadzenie kontroli w jst lub ŚDS organom takim jak Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Straż Pożarna, Państwowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w latach 2022-2024 nie zlecano/nie wnioskowano o przeprowadzenie takich kontroli, *gdyż nie stwierdzono przesłanek ku temu*.

(akta kontroli str. 1709, 1722)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2022-2024 w ONiK zatrudniano pięć osób (na odpowiednio 4,05 etatach w 2022 r. oraz 4,55 etatach w latach 2023-2024).

Powyższy stan zatrudnienia nie zapewniał odpowiedniej liczbowo obsady kadrowej, gdyż w ww. okresie liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, działających na terenie województwa opolskiego wynosiła od 273 do 297.

Tym samym w latach 2022-2024 na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej przypadało nie mniej niż ok. 55-59 jednostek organizacyjnych. Stanowiło to naruszenie art. 127b uops, zgodnie z którym powinno się zatrudniać jednego inspektora na 25 jednostek.

(akta kontroli str. 1417, 1523-1525)

Podejmowane działania polegały na kierowaniu przez Dyrektora WPS stosownych pism/wniosków do Dyrektora Generalnego oraz do Dyrektora WFB celem uwzględnienia wydatków na ten cel w projekcie budżetu. Ostatni wniosek w sprawie m.in. zwiększenia o pięć liczby etatów w ww. oddziale został skierowany do Dyrektora Generalnego 30 czerwca 2025 r.

Informacje o utrzymującym się od kilku lat istotnym niedoborze zatrudnienia w stosunku do rosnącej liczby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej zamieszczono również m.in. w *Analizie stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie opolskim w roku 2024*, wskazując, że *na jeden etat przypada średnio ponad 59 jednostek podlegających nadzorowi, co stanowi 238% wskazanej w przepisach normy*.

(akta kontroli str. 1481, 1501-1522)

Dyrektor WPS wyjaśniła, że *mając pełną świadomość – wynikającego z dużego obciążenia dodatkowymi zadaniami inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej - ryzyka braku właściwego nadzoru nad realizacją zadań przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej oraz placówki zapewniające całodobową*

opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, od lat podejmuje starania o wzmocnienie etatowe ONiK (...). Jednocześnie należy mieć na względzie, że osoby realizujące zadania związane z nadzorem i kontrolą nad systemem pomocy społecznej w ostatnich latach realizują również dodatkowe zadania, które nakładane były na wojewodę w związku z epidemią COVID-19, wojną na Ukrainie, a także ze stanem klęski żywiołowej na skutek powodzi. Ponadto trzeba mieć na względzie, że od kilku lat obserwowany jest wzrost liczby kontroli doraźnych, które przeprowadzane są w związku ze składanymi skargami obywateli lub na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich, albo właściwego ministra⁹⁰. (...) Intensyfikacja zadań, realizowanie nowych zadań nakładanych na wojewodów oraz zwiększająca się liczba jednostek organizacyjnych, przy braku zapewnienia dodatkowych etatów, niskim wynagradzaniem obecnych pracowników (co przekłada się na fluktuację kadr) znacząco utrudnia możliwości nadzorcze wojewody nad obszarem pomocy społecznej (...).

NIK zwraca uwagę, że niedobór w stanie zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej wynosił nie mniej niż pięć osób i stwarzał ryzyko braku właściwego nadzoru wojewody nad realizacją zadań przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej, w tym ŚDS.

(akta kontroli str. 1418-1420)

2. W ŚDS w Brzegu, Sowczycach, Nysie i Domu Rodzinnej Rehabilitacji w Opolu, w latach 2022-2024 nie przeprowadzono kontroli kompleksowych oraz nie ujęto takich kontroli w planach kontroli na lata 2022-2025, opracowanych przez Dyrektora WPS, a kontrolę doraźną w ŚDS w Brzegu przeprowadzono wyłącznie jednokrotnie⁹¹.

Zgodnie z treścią § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej kontrole kompleksowe w jednostce podlegającej kontroli przeprowadza się nie rzadziej niż raz na cztery lata według planu kontroli. Za równoznaczne ze spełnieniem ww. wymogu – stosownie do treści §9 ww. rozporządzenia – uznaje się przeprowadzenie w ciągu czterech kolejnych lat co najmniej trzech kontroli problemowych lub doraźnych.

(akta kontroli str. 120-239, 264-416, 1654-1695)

Dyrektor WPS wyjaśniła, że *podstawową przyczyną braku realizacji kontroli we wszystkich ŚDS w województwie opolskim z częstotliwością czterech lat jest niewystarczająca liczba etatów oraz konieczność realizacji innych, często nieprzewidzianych zadań przez inspektorów zajmujących się nadzorem i kontrolą ŚDS.*

(akta kontroli str. 1700-1705)

3. Jedna z trzech skarg, które wpłynęły do OUW w latach 2022-2024 w sprawie świadczenia usług przez ŚDS została rozpatrzona z naruszeniem przepisów art. 35 § 1 i § 3 oraz art. 36 k.p.a. poprzez niezakończenie sprawy w terminie

⁹⁰ Liczba kontroli doraźnych przeprowadzonych w latach 2022-2024 przez WPS wyniosła odpowiednio 17 (w 2022 r.), 26 (w 2023 r.) i 47 (w 2024 r.).

⁹¹ W ŚDS w Brzegu nie przeprowadzono w ww. okresie kontroli problemowej.

i niepoinformowanie strony o nowym terminie jej załatwienia przed upływem terminu wcześniej wyznaczonego przez organ.

Pomimo, że ww. skarga wymagała przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, to nie została rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, gdyż o sposobie załatwienia skargi poinformowano skarżącego po 108 dniach od skutecznie ustalonego nowego terminu załatwienia sprawy⁹².

Rozpatrzenie ww. skargi naruszało więc przepisy k.p.a, gdyż - stosownie do treści art. 237 §1 k.p.a. - organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a w przypadku sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego jej załatwienie powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 101-105, 388-414)

Stosownie do treści art. 36 k.p.a. o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Tymczasem skarżący w sprawie ŚDS w Kędzierzynie-Koźlu został poinformowany o nowym terminie załatwienia sprawy po upływie dotychczasowego terminu jej załatwienia, jak też nie został poinformowany o niezakończono sprawy w terminie, co oznacza, że sukcesywne przedłużanie terminu załatwienia sprawy nie odbywało się z zachowaniem należytej staranności.

I tak:

a/ pismem z 22 sierpnia 2024 r. powiadomiono skarżącego, że poprzedni termin załatwienia sprawy (26 sierpnia 2024 r.) nie zostanie dotrzymany⁹³, a nowy termin jej załatwienia wyznaczono na 26 października 2024 r.; jednakże pomimo upływu tego terminu sprawy nie załatwiono, a skarżącego poinformowano o powyższym 20 grudnia 2024 r. (tj. po upływie 55 dni od ostatnio wyznaczonego terminu jej załatwienia⁹⁴) wskazując nowy termin załatwienia sprawy na 31 stycznia 2025 r.⁹⁵,

b/ skarżącego nie poinformowano o niezakończono sprawy w wyznaczonym terminie 31 stycznia 2025 r., a o sposobie rozstrzygnięcia skargi poinformowano go pismem z 12 lutego 2025 r. (tj. po upływie 12 dni od ostatnio wyznaczonego terminu jej załatwienia).

(akta kontroli str. 105-119)

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła: *postępowanie w zakresie rozpoznania skargi dotyczącej usług świadczonych przez ŚDS (...) prowadzone było z opóźnieniem wynikającym w znacznej mierze ze słabych kompetencji*

⁹² Wyznaczonego na 26 października 2024 r.

⁹³ Jako przyczynę niezakończono sprawy w terminie wskazano *trwające postępowanie kontroli kompleksowej*.

⁹⁴ Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *przedłużenie terminu załatwienia sprawy administracyjnej, a więc wyznaczenie nowego terminu jej załatwienia, może mieć miejsce tylko przed upływem terminu do jej załatwienia*. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2024 r., sygn. akt II GSK 268/23).

⁹⁵ Jako przyczynę niezakończono sprawy w terminie wskazano *trwające postępowanie kontroli kompleksowej*.

organizacyjnych pracownika odpowiedzialnego za sprawę oraz jego opieszałości. Pracownik w tym czasie przewodniczył lub uczestniczył w pięciu innych postępowaniach kontrolnych oraz realizował inne zadania (w tym związane z powodzią, która wystąpiła we wrześniu 2024 r.), nieumiejętnie dysponując czasem pracy i nie dopilnował ustawowych terminów, mimo iż od osób zatrudnionych na stanowiskach inspektora wojewódzkiego oczekuje się pełnej znajomości przepisów prawnych stosowanych na danym stanowisku pracy oraz terminowego wykonywania zadań. Pracownik zgłaszał w tym czasie przełożonym również, że zmaga się z problemami rodzinnymi i zdrowotnymi (...) wielokrotnie przeprowadzano z pracownikiem rozmowy dyscyplinujące odnośnie terminowości prowadzonych spraw, w trakcie których zapewniał o niezwłocznym zakończeniu sprawy. (...) W celu poprawy funkcjonowania obszaru zgłaszaliśmy potrzebę zwiększenia etatowego, tak aby dodatkowe zadania nie wpływały na sposób prowadzenia kontroli i postępowań skargowych. Zdajemy sobie jednak sprawę, że nie każda osoba aplikująca na stanowisko ds. nadzoru i kontroli, co też pokazał powyższy przykład, jest w stanie sprostać zadaniom przypisanym osobom odpowiedzialnym za nadzór i kontrolę, od których oczekiwana jest samodzielność, rzetelność, znajomość obszaru (w tym prawna) i właściwa organizacja pracy.

(akta kontroli str. 1700-1705)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór i kontrola nad procesem funkcjonowania ŚDS nie były w pełni prawidłowe.

Prawidłowe były działania Wojewody w celu uzgadniania przedkładanych przez ŚDS dokumentów, w tym w szczególności regulaminów organizacyjnych, programów działalności i planów pracy na dany rok. Prawidłowo były również przeprowadzane kontrole problemowe, obejmujące swoim zakresem wydatkowanie środków dotacji z budżetu państwa na działalność i rozwój ŚDS. W niepełnym zakresie realizowany był natomiast obowiązek przeprowadzania w ŚDS kontroli kompleksowych. Stwierdzono bowiem przypadki, że kontrole te nie odbywały się z częstotliwością określoną w § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, co wynikało z utrzymującego się od kilku lat istotnego niedoboru zatrudnienia w WPS w stosunku do rosnącej liczby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Stwierdzono również, że jedna z trzech skarg dotyczących ŚDS nie została rozpatrzona terminowo.

Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie obsady kadrowej w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej adekwatnej do zakresu i skali przypisanych zadań.

2. Podjęcie działań w celu planowania działalności kontrolnej WPS w ten sposób, aby przeprowadzenie kompleksowej kontroli każdego ŚDS objętego nadzorem Wojewody odbywało się co najmniej raz na cztery lata.

3. Zapewnienie, aby skarżący był informowany o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia skargi przed upływem terminu jej załatwienia.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Opole, 19 listopada 2025 r.

Kontrolerzy
Grażyna Stalska
doradca ekonomiczny

podpisano elektronicznie

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Janusz Madej
p. o. Wicedyrektor

podpisano elektronicznie

Marek Jurkiewicz
specjalista kontroli państwowej

podpisano elektronicznie