



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.411.6.1.2024

**Pani
Anna Żabska
Wojewoda Dolnośląski**

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
pl. Powstańców Warszawy 1
50-153 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.61.2025 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 9 maja 2025 r.

D/24/514 – „Finansowanie działalności domów pomocy społecznej”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu ¹ , pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Żabska, Wojewoda Dolnośląski, od 26 listopada 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Wojewody Dolnośląskiego poprzednio pełnili: - Maciej Awiżeń, od 22 grudnia 2023 r. do 25 listopada 2024 r.; - Jarosław Obremski, od 5 grudnia 2019 r. do 21 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustalenie wysokości dotacji na jednego mieszkańca domu pomocy społecznej oraz podział środków. 2. Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej.
Okres objęty kontrolą	2021-2024 (III kwartał) z wykorzystaniem dowodów i informacji sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/192/2024 z 16 grudnia 2024 r. oraz upoważnienie do kontroli nr LWR/37/2025 z 19 lutego 2025 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-2; tom III, str. 328-329)

¹ Dalej: DUW lub Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Dolnośląski zapewnił środki finansowe dla powiatów/miast na prawach powiatu w formie dotacji na funkcjonowanie domów pomocy społecznej⁴, w tym na pokrycie kosztów przebywających tam mieszkańców przyjętych lub skierowanych przed 1 stycznia 2004 r.⁵

Planowana dotacja była ustalana w stałej kwocie 61 515,0 tys. zł, nieopartej szacunkowymi wyliczeniami potrzeb, co było działaniem nierzetelnym. Podziału planowanej dotacji na powiaty/miasta na prawach powiatu dokonywano w oparciu o liczbę mieszkańców kwalifikujących się do dotacji według stanu na koniec grudnia roku poprzedniego.

Do wyliczenia dotacji przyjmowano średni miesięczny koszt utrzymania w DPS w wysokości nie wyższej niż średnia miesięczna kwota dotacji wyliczona dla województwa dolnośląskiego⁶. Przyjęty sposób wyliczania średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa nie był zgodny z art. 87 ust. 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷. W dwóch przypadkach, tj. w lipcu 2024 r., przekazano środki w kwotach wyższych od naliczonej dotacji miesięcznej łącznie o 127,7 tys. zł, przy czym odbiorców nie wezwano do zwrotu tych środków, lecz zaliczono je na poczet należności kolejnego miesiąca.

Urząd nie był w pełni przygotowany organizacyjnie do prowadzenia działań nadzorczych i kontrolnych w zakresie pomocy społecznej. W okresie od 30 września 2020 r. do 30 września 2024 r. kontrolami kompleksowymi nie objęto 186 jednostek⁸, w tym dwóch DPS. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁹, zgodnie z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na cztery lata. W jednostkach tych nie przeprowadzono także trzech kontroli problemowych lub doraźnych, o których mowa w § 9 ww. rozporządzenia. Powyższe wynikało m.in. z zatrudniania zbyt małej liczby inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, w stosunku do norm określonych w art. 127b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰.

W badanej próbie dziewięciu spraw zakwalifikowanych jako skargi na działalność DPS wystąpiły przypadki naruszeń ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹, polegające w szczególności na: [1] nieuwzględnieniu skarg w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków¹²; [2] niepoinformowaniu strony o niezakończonym terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki i wyznaczeniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz niepouczeniu o prawie do wniesienia ponaglenia; [3] niezakończonym postępowaniu w formie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 § 1 k.p.a.; [4] nieuwzględnieniu pouczenia o treści art. 239 § 1 k.p.a. w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi uznanej za bezzasadną lub za częściowo zasadną.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej także: DPS.

⁵ Dalej: mieszkańcy DPS na tzw. „starych zasadach”.

⁶ Dalej: województwo.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 356, dalej: ustawa o dochodach. Ustawa obowiązywała do 24 października 2024 r. Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.).

⁸ Jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek całodobowej opieki.

⁹ Dz. U. poz. 2285, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.

¹² Dalej: CRSiW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ustalenie wysokości dotacji na jednego mieszkańca domu pomocy społecznej oraz podział środków

Opis stanu
faktycznego

1.1. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w ponadgminnych DPS z terenu województwa dolnośląskiego przebywało 1516 osób posiadających decyzję kierującą wydaną przed 1 stycznia 2004 r. (pobyt w DPS dofinansowywany z budżetu państwa). Liczba ta zmniejszyła się do 1406 osób według stanu odpowiednio: na 31 grudnia 2021 r., 1318 na 31 grudnia 2022 r., 1244 na 31 grudnia 2023 r. oraz do 1199 na 30 września 2024 r.

Dotację na mieszkańców DPS na tzw. „starych zasadach” planowano w budżecie Wojewody Dolnośląskiego w rozdziale 85202 – domy pomocy społecznej (§ 213 – dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację bieżących zadań własnych powiatu) corocznie w kwocie 61 515,0 tys. zł, tj. 100% dotacji planowanej w roku poprzednim. Na etapie opracowywania projektu budżetu na kolejny rok budżetowy nie szacowano potrzeb w ww. zakresie i nie pozyskiwano informacji z powiatów/miast na prawach powiatu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Podziału planowanej dotacji na powiaty/miasta na prawach powiatu dokonywano w oparciu o liczbę mieszkańców DPS na tzw. „starych zasadach” według stanu na koniec grudnia roku poprzedniego.

(akta kontroli: tom I, str. 30-58, 134-157, 184-211, 262-292, 513, 525)

W trakcie roku budżetowego plan finansowy w zakresie wypłaty dotacji został zwiększony z 61 515,0 tys. zł do 66 039,0 tys. zł na koniec 2021 r., do 64 688,1 tys. zł na koniec 2022 r., do 92 260,8 tys. zł na koniec 2023 r. i do 88 664,7 tys. zł na koniec września 2024 r. Wydatki zrealizowano w kwocie 65 069,8 tys. zł według stanu na koniec 2021 r., 63 950,6 tys. zł na koniec 2022 r., 88 513,8 tys. zł na koniec 2023 r. i 71 714,8 tys. zł na koniec września 2024 r.

Dotacja była przekazywana do powiatów na podstawie art. 87 ustawy o dochodach na mieszkańców DPS na tzw. „starych zasadach”, art. 155 i art. 115 ustawy o pomocy społecznej, odpowiednio na dofinansowanie bieżących potrzeb DPS i dofinansowanie działań remontowych DPS. Dodatkowo w 2023 r. i 2024 r. dotacja została wydatkowana na dofinansowanie dodatków do wynagrodzeń pracowników DPS.

W 2021 r. 80,5% dotacji (52 398,0 tys. zł) wydatkowano na podstawie art. 87 ustawy o dochodach, 14,9% (9 708,1 tys. zł) na podstawie art. 155 ustawy o pomocy społecznej i 4,6% (2 963,7 tys. zł) na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej.

W 2022 r. odpowiednio 85,1% (54 405,1 tys. zł), 14,0% (8 989,6 tys. zł) i 0,9% (555,9 tys. zł).

W 2023 r. – 64,9% (57 430,1 tys. zł), 8,7% (7 723,5 tys. zł), 1,6% (1 418,8 tys. zł) oraz na dodatki motywacyjne 24,8% (21 941,4 tys. zł).

W 2024 r. (do końca września) na podstawie art. 87 ustawy o dochodach – 62,3%

(44 667,9 tys. zł) i na dodatki motywacyjne 37,7% (27 046,9 tys. zł).

(akta kontroli: tom I, str. 318-331; tom II, str. 215-402)

¹³ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1.2. Miesięczna kwota dotacji dla powiatów/miast na prawach powiatu na mieszkańców DPS była wyliczana na podstawie danych przekazanych przez powiat/miasto na prawach powiatu w miesięcznych meldunkach o liczbie mieszkańców DPS na tzw. „starych zasadach” oraz o średnim miesięcznym koszcie utrzymania mieszkańca pomniejszonym o dochody z odpłatności mieszkańców.

Weryfikacji meldunków, jak wskazała Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej, dokonywano w latach 2021-2023 poprzez porównywanie bieżącego okresu rozliczeniowego z poprzednim. W przypadku stwierdzenia różnic lub wystąpienia wątpliwości kontaktowano się z jednostkami telefonicznie, wyjaśniano wątpliwości i w przypadku potrzeby wycofywano meldunek z Centralnej Aplikacji Statystycznej celem wprowadzenia przez jednostkę prawidłowych danych. W 2024 r. do jednostek kierowano pisma w sprawie wyjaśnienia powstałych wątpliwości.

Do wyliczenia miesięcznej dotacji przyjmowano średnią wojewódzką kwotę dotacji na jednego mieszkańca DPS na tzw. „starych zasadach” ustaloną na początku danego roku poprzez dzielenie kwoty 61 515,0 tys. zł przez liczbę osób, na których przysługiwała według stanu na koniec roku poprzedniego oraz przez liczbę 12 miesięcy¹⁴, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Tak ustalana średnia wojewódzka kwota dotacji wzrosła w poszczególnych latach o 7,8%, 6,7% i 5,9%, co uzależnione było od liczby osób kwalifikujących się do dotacji na koniec grudnia roku poprzedniego. Średnia wojewódzka kwota dotacji została przyjęta w wysokości 3 381,43 zł w 2021 r., 3 645,98 zł w 2022 r., 3 889,42 zł w 2023 r. i 4 120,78 zł w 2024 r.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że ustalenia średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa dokonywano na etapie planowania w oparciu o dane z DPS o liczbie mieszkańców według stanu na 30 września roku poprzedzającego, co wynikało z kalendarium zadań w tym zakresie. Po przyjęciu budżetu, średnia miesięczna kwota dotacji dla województwa była weryfikowana w oparciu o dane jednostek o liczbie mieszkańców według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego. Natomiast do wyliczeń dotacji przysługującej jednostce (DPS) w okresach miesięcznych przyjmowano aktualną liczbę mieszkańców według stanu na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty dotacji.

1.3. Na etapie ustalania miesięcznej kwoty dotacji dla powiatów/miasta na prawach powiatu i DPS nie było przypadków zmniejszania lub zwiększania, na podstawie art. 155 ustawy o dochodach, kwot wyliczonych w oparciu o art. 87 ustawy o dochodach. Zwiększeń na podstawie art. 155 ww. ustawy dokonywano pod koniec roku budżetowego. Dodatkowe środki otrzymały powiaty/miasta na prawach powiatu dla DPS zarówno te, którym naliczona kwota dotacji nie pokrywała średnich kosztów na mieszkańca, jak i te, którym pokryła 100%.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wskazała, że zwiększanie powiatom dotacji na podstawie art. 155 ustawy o pomocy społecznej, dla DPS ma swoje uzasadnienie w sytuacji gospodarczej, jaka występowała w kraju. Samorządy wnioskowały o zwiększenie środków na utrzymywanie DPS głównie z powodu wysokiej inflacji i znacząco rosnących kosztów, w tym związanych z podniesieniem kwoty minimalnego wynagrodzenia, a średni koszt utrzymania mieszkańca, obliczany dla każdego DPS na dany rok na podstawie art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, nie w pełni uwzględniał taką sytuację. Powodowało to również sytuację, w której ustalony na dany rok (przez starostę), średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w konkretnym DPS mógł znacząco odbiegać od faktycznie ponoszonych wydatków. W związku z tym, według wyjaśnień Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej,

¹⁴ Z założeniem, że średni czas pobytu w placówce wynosi 12 miesięcy.

zasadne było przychylenie się do wniosków w tej sprawie, niezależnie od obliczeń dotacji na podstawie art. 87 ustawy o dochodach.

Przykładowo, dla DPS w Szarocinie dotacja, obliczona na podstawie art. 87 ustawy o dochodach, za okres od stycznia do listopada 2023 r. wynosiła 3 510 075,04 zł i dotacja w takiej wysokości została przekazana powiatowi kamiennogórskiemu, a przysługująca (i przekazana) na 12 miesięcy – 3 821 228,30 zł. Na podstawie art. 155 ustawy o pomocy społecznej, zwiększenie dotacji o nie więcej niż 20%, odnoszące się tylko do 11 miesięcy 2023 r. mogłoby wynosić 702 015,00 zł ($= 3\,510\,075,04 \text{ zł} \times 20\%$), a obliczane w stosunku do całego roku dałoby kwotę 764 245,66 zł ($= 3\,821\,228,30 \text{ zł} \times 20\%$). Zwiększenie jednostce dotacji o kwotę 629 912,00 zł nie przekraczało powyższych wartości granicznych, a ww. przepis nie uzależniał zwiększenia dotacji od średnich kosztów ponoszonych przez DPS.

W dwóch przypadkach w lipcu 2024 r. dotacja została przekazana w kwotach wyższych od naliczonej dotacji miesięcznej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 59-133, 158-183, 212-261, 293-317; tom III, str. 302-308)

1.4. Do Urzędu wpływały wnioski starostw powiatowych/miast na prawach powiatu w sprawie zwiększenia dotacji celowej z budżetu państwa z przeznaczeniem na działalność bieżącą DPS. Dotacja była przyznawana w ramach wolnych środków budżetowych.

(akta kontroli: tom I, str. 430-482; tom II, str. 373-402)

1.5. Wojewoda Dolnośląski otrzymał dodatkowe środki:

- w 2021 r. w kwocie 3 103,1 tys. zł (poz. 25 rezerwy celowej), w tym: [1] 2 077,9 tys. zł na dofinansowanie realizacji zadań własnych, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 19 pkt 10 oraz art. 21 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej w oparciu o art. 115 ustawy o pomocy społecznej, [2] 1 025,2 tys. zł na wypłatę dotacji (do wysokości kosztu utrzymania mieszkańca) dla DPS, w których znajdują się mieszkańcy skierowani i przyjęci przed 1 stycznia 2004 r. Dodatkowo przyznano kwotę 48,2 tys. zł na dofinansowanie zadania wynikającego z art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, tj. na wypłatę dodatku dla pracowników socjalnych;
- w 2022 r. w kwocie 1 393,7 tys. zł (poz. 25 rezerwy celowej) na realizację bieżących zadań powiatu, o których mowa w art. 19 pkt 10 ustawy o pomocy społecznej;
- w 2023 r. w kwocie 25 645,8 tys. zł (poz. 49 rezerwy celowej – 21 021,1 tys. zł; poz. 72 rezerwy celowej – 4 624,7 tys. zł) na dofinansowanie wypłaty dodatków do wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dla pracowników zatrudnionych w DPS;
- w 2024 r. (do dnia 30 września) w kwocie 27 149,7 tys. zł (poz. 8 rezerwy celowej) na realizację programu rządowego pn. „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024-2027”.

Dodatkowo z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹⁵ otrzymano środki w kwocie 3 282,6 tys. zł w 2021 r. i w kwocie 4 946,8 tys. zł w 2022 r. Do powiatów/miast na prawach powiatu przekazano odpowiednio 3 180,1 tys. zł i 4 798,0 tys. zł. Wydatkowano kwoty 3 090,0 tys. zł i 4 787,4 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 115-133, 178-183, 245-261, 294-316, 414-429; tom II, str. 331)

¹⁵ Utworzony w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.).

1.6. Rozliczanie dotacji przekazanej powiatom/miastom na prawach powiatu dla DPS na podstawie umowy w 2021 r. odbywało się na podstawie informacji o dacie zapłaty oraz o dowodach księgowych (wykazów tych dowodów). Dotacja przekazana w latach 2022-2023 była rozliczana na zasadzie sprawozdawania informacji o wielkościach wydatkowanych kwot.

(akta kontroli: tom I, str. 332-413)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie przygotowywania projektu budżetu państwa w części 85/02 – województwo dolnośląskie na kolejne lata 2021-2024 nie dokonywano rozpoznania potrzeb DPS w zakresie dotacji przeznaczonej na dofinansowanie kosztów utrzymania osób skierowanych do domów pomocy społecznej przed 1 stycznia 2004 r., co było działaniem nierzetelnym.

Z uwagi na brak analiz i kalkulacji nie dysponowano danymi o przewidywanych potrzebach i opracowano projekt planu finansowego do wysokości przyznanych przez Ministra Finansów wstępnych kwot wydatków. Planowana kwota wydatków nie wynikała z szacunkowego wyliczenia dotacji, lecz była przyjmowana na każdy rok w takiej samej wysokości 61 515,0 tys. zł. W tym samym czasie liczba mieszkańców DPS na tzw. „starych zasadach” zmniejszyła się z 1516¹⁶ do 1199¹⁷, a średnie (w skali województwa¹⁸) koszty na jednego mieszkańca DPS wzrosły od 1,3 tys. zł do 1,8 tys. zł w porównaniu miesiąc do miesiąca w 2021 r. i 2024 r. (do końca września).

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że dotacja planowana w budżecie Wojewody Dolnośląskiego na realizację wszystkich zadań w następnym roku wynika z limitu przekazywanego przez Ministra Finansów, który jest oparty na kwotach wynikających z wielkości zaplanowanych w ustawie budżetowej na bieżący rok. Szereg zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego niejednokrotnie wymaga systematycznego zwiększania nakładów finansowych, w związku z czym wyznaczany limit jest przyjmowany w przyznanej wysokości, a w ciągu roku, w miarę potrzeb i możliwości budżet Wojewody Dolnośląskiego jest modyfikowany.

NIK wskazuje, że na pierwszym etapie planowania Minister Finansów określa wstępne kwoty wydatków na dany rok i wyjściowe kwoty wydatków na kolejne dwa lata, natomiast to Wojewoda Dolnośląski w materiałach do projektu budżetu państwa w części 85/02 – województwo dolnośląskie może i powinien określić poziom wydatków na poszczególne zadania. Powyższe działania powinny być wykonywane rzetelnie, posiadać stosowne uzasadnienie, a ewentualne potrzeby niezabezpieczone w przyznanym limicie niezwłocznie zgłaszane do Ministra Finansów.

(akta kontroli: tom I, str. 30-58, 134-157, 184-211, 262-292, 513, 525; tom III, str. 282-290, 302-308)

2. Średnia miesięczna kwota dotacji dla województwa ustalana była niezgodnie z art. 87 ust. 7 ustawy o dochodach. W myśl tego przepisu średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa stanowiła ustalana w budżecie wojewody miesięczna kwota dotacji przeznaczona na działalność domów pomocy społecznej, ustalona zgodnie z ust. 5, bez wydatków inwestycyjnych, podzielona przez liczbę mieszkańców w tych domach.

Przyjęta w województwie średnia miesięczna kwota dotacji dla tego województwa była stała we wszystkich miesiącach danego roku i nie była ustalana zgodnie z art. 87

¹⁶ Stan na 31 grudnia 2020 r.

¹⁷ Stan na 30 września 2024 r.

¹⁸ Suma średnich kosztów na jednego mieszkańca wszystkich DPS, kwalifikujących się do przyznania dotacji podzielona przez liczbę tych DPS.

ust. 7 ustawy o dochodach, lecz w oparciu o ustalony przez Wojewodę Dolnośląskiego limit wydatków na ten cel w ramach limitu przyznanego przez Ministra Finansów i liczbę mieszkańców domów pomocy społecznej z grudnia roku poprzedniego. Średnia ta została przyjęta na poziomie 3 381,43 zł w 2021 r., 3 645,98 zł w 2022 r., 3 889,42 zł w 2023 r., 4 120,78 zł w 2024 r.

Powyższe miało wpływ na wysokość naliczonej dotacji, która rocznie w skali województwa została naliczona w kwotach: 52 418,9 tys. zł zamiast 49 494,1 tys. zł w 2021 r.¹⁹, 54 433,7 tys. zł zamiast 53 258,1 tys. zł w 2022 r.²⁰, 57 457,5 tys. zł zamiast 59 091,7 tys. zł w 2023 r.²¹ i 44 765,3 tys. zł zamiast 50 073,0 tys. zł w 2024 r. (do końca września)²².

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że wyliczanie wojewódzkiej średniej miesięcznej kwoty dotacji odbywało się zgodnie z art. 87 ustawy o dochodach i przyjętą interpretacją. Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS jest wielkością ustalaną na rok przez starostę, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w oparciu o ustawę o pomocy społecznej i ogłaszany w dzienniku urzędowym w terminie do 31 marca każdego roku. Analogiczną zasadę należy zastosować przy ustalaniu miesięcznej średniej dla województwa, która, zgodnie z ust. 7 ww. ustawy wynika z ustalonego budżetu wojewody przeznaczonego na działalność DPS, a określoną w budżecie kwotę należy podzielić przez liczbę mieszkańców domów pomocy społecznej. NIK zauważa, że średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa należało ustalać w sposób określony w art. 87 ust. 7 ustawy o dochodach, a nie w oparciu o ustalany przez Wojewodę limit wydatków przeznaczonych na dotacje celowe dla powiatów. Średnia ta nie była bezwzględnie stała, mogła ulegać zmianie w ciągu roku w sytuacji zwiększenia (zmniejszenia) wydatków z tytułu dotacji na podstawie art. 155 ustawy o pomocy społecznej lub w wyniku przesunięć (zwiększeń lub zmniejszeń) w ramach budżetu wojewody.

(akta kontroli: tom I, str. 56-58, 155-157, 207-211, 288-292, 513, 517, 521, 525; tom III, str. 282-290, 302-308)

3. W lipcu 2024 r. dotacje dla dwóch miast na prawach powiatu, przeznaczone na dofinansowanie kosztów utrzymania osób skierowanych do DPS przed 1 stycznia 2004 r., zostały przekazane w kwotach wyższych od naliczonej dotacji miesięcznej, a w sierpniu 2024 r. dotacje z ww. tytułu dla tych miast nie zostały przekazane, co było niezgodne z art. 87 ust. 3 ustawy o dochodach, w świetle którego dotacja przekazywana jest w okresach miesięcznych.

Na lipiec 2024 r. dla miasta Legnica naliczono dotację w kwocie 119,5 tys. zł, natomiast dla miasta Wałbrzych w kwocie 8,2 tys. zł. W dniu 12 lipca 2024 r. złożono dwie dyspozycje przelewów, w tym dla miasta Legnica (119,2 tys. zł i 119,5 tys. zł) oraz dla miasta Wałbrzych (dwa razy po 8,2 tys. zł).

Dotowanych nie wezwano do zwrotu nadmiernie pobranych dotacji, lecz przekazanie ww. środków uwzględniono w kolejnym miesiącu (sierpniu), na który naliczono dotację również w kwocie 119,5 tys. zł i 8,2 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu państwa pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o której mowa w pkt 2.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że w pierwszej dyspozycji

¹⁹ Wyższej o 2 924,8 tys. zł.

²⁰ Wyższej o 1 175,6 tys. zł.

²¹ Niższej o 1 634,2 tys. zł.

²² Niższej o 5 307,7 tys. zł.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

przekazania środków popełniono oczywistą omyłkę i zamiast 119 502,62 zł przekazano 119 202,62 zł. W dniu sporządzenia tej dyspozycji otrzymano z Wydziału Finansów i Budżetu informację, że jest możliwe przekazanie kolejnej transzy środków dla DPS i w związku z tym sporządzono kolejną dyspozycję, w której przez niedopatrzenie powtórzono dwie jednostki. Jeszcze w tym samym miesiącu zauważono błędne przekazanie środków zarówno przez pracownika merytorycznego jak i przez jednostki. Jednostki potwierdziły, że prawdopodobnie wysokość dotacji na sierpień będzie identyczna, w związku z czym uzgodniono, że nie będą dokonywane zwrotne przelewy, a środki zostaną zaliczone na poczet dotacji na sierpień.

(akta kontroli: tom II, str. 403-409, 433-437)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Dolnośląski zapewnił środki finansowe dla powiatów/miast na prawach powiatu przekazywane w formie dotacji dla DPS na mieszkańców skierowanych przed 1 stycznia 2004 r. Planowana dotacja dla DPS była ustalana w stałej kwocie 61 515,0 tys. zł, niepopartej szacunkowymi wyliczeniami potrzeb, co było działaniem nierzetelnym. Do wyliczenia dotacji przyjmowano średni miesięczny koszt utrzymania w DPS w wysokości nie wyższej niż średnia miesięczna kwota dotacji wyliczona dla województwa. Przyjęty sposób wyliczania średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa nie był zgodny z art. 87 ust. 7 ustawy o dochodach. W dwóch przypadkach w lipcu 2024 r. przekazano środki w kwotach wyższych od naliczonej dotacji miesięcznej łącznie o 127,7 tys. zł, przy czym odbiorców nie wezwano do zwrotu tych środków, lecz zaliczono je na poczet należności kolejnego miesiąca.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej

2.1. Na terenie województwa funkcjonowało od 66 do 68 DPS²⁴. Wojewoda Dolnośląski prowadził Rejestr domów pomocy społecznej, o którym mowa w art. 57 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Rejestr był udostępniany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej DUW i zawierał elementy, o których mowa w art. 57 ust. 6a przedmiotowej ustawy.

Analiza zezwoleń wydanych przez Wojewodę Dolnośląskiego na prowadzenie DPS przez wybranych sześć podmiotów²⁵ wykazała, że zezwolenia te były wydane prawidłowo i rzetelnie. W Rejestrze domów pomocy społecznej prowadzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w odniesieniu do pięciu z nich ujęte były wszystkie wymagane informacje i zapisy dotyczące, m.in. typu domu pomocy społecznej, organu tworzącego i prowadzącego, liczby miejsc, danych teleadresowych, wydanego zezwolenia na prowadzenie placówki, w tym czasu, na jaki zostało wydane zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej. Natomiast w jednym przypadku²⁶, we wzmiankowanym Rejestrze, nie wskazano czasu na jaki zostało wydane zezwolenie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 1-95, 106-107)

2.2. Zadania z zakresu nadzoru i kontroli nad DPS były realizowane przez Oddział Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej funkcjonujący w strukturach Wydziału Polityki Społecznej²⁷. Zakres realizowanych zadań obejmował m.in. prowadzenie rejestru DPS, prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach zezwoleń na prowadzenie DPS, sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań samorządu gminnego,

²⁴ Tj.: 66 na koniec 2021 r., 68 na koniec 2022 r., 66 na koniec 2023 r. i 66 na koniec września 2024 r.

²⁵ Tj.: [1] Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych w Wołowie – DPS „Niezwykłe Miejsce” w Wołowie; [2] PROZOZ Sp. z o.o. w Obornikach Śląskich – DPS w Polanicy Zdroju; [3] „przystanseniara.pl APARTCITY” Sp. z o.o. spółka komandytowa – DPS „Przystań Seniora” w Borzygniewie; [4] miasto Wałbrzych – Dom Seniora Sobięcín w Wałbrzychu; [5] Powiat Zgorzelecki – DPS „Ostoja” w Zgorzelcu; [6] Powiat Jaworski – DPS w Bolkowie.

²⁶ Powiat Zgorzelecki – DPS „Ostoja” w Zgorzelcu.

²⁷ Do 9 lipca 2024 r. Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej.

powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, nad jakością usług, nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami, kontrolę jakości usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej, przyjmowanie oraz analiza skarg i wniosków na usługi świadczone przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Na koniec grudnia w latach 2021-2023 oraz na koniec września 2024 r. w komórce tej zatrudnionych było 13 inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.

(akta kontroli: tom I, str. 3-27; tom III, str. 106-107)

2.3. W województwie funkcjonowało od 529 do 558²⁸ jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej przypadało od 40 do 43 jednostek, co przekraczało normę 25 jednostek na inspektora, określoną w art. 127b ustawy o pomocy społecznej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 106-107)

2.4. Wojewoda Dolnośląski posiadał informacje o sytuacji w nadzorowanych DPS z wyników prowadzonych kontroli oraz wniosków starostw powiatowych/miast na prawach powiatu kierowanych w sprawie zwiększenia dotacji celowej z budżetu państwa z przeznaczeniem na działalność bieżącą DPS.

(akta kontroli: tom I, str. 430-482; tom II, str. 373-402)

2.5. W latach 2021-2024 (do końca września) przeprowadzono 72 kontrole kompleksowe oraz 24 doraźne. Nie planowano i nie przeprowadzano kontroli problemowych²⁹, o których mowa w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli. W okresie od 30 września 2020 r. do 30 września 2024 r. kontrolami kompleksowymi nie objęto 186 jednostek³⁰, w tym dwóch DPS, co było niezgodne z wytycznymi określonymi w § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli. W jednostkach tych nie przeprowadzono także trzech kontroli problemowych lub doraźnych, o których mowa w § 9 ww. rozporządzenia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 106-107)

2.6. Kontrole doraźne zostały podjęte w wyniku wpływających skarg i informacji o nieprawidłowościach oraz pisma Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 13 czerwca 2022 r. o przeprowadzenie czynności kontrolnych, w szczególności w DPS oraz placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i osobom w podeszłym wieku, w związku z informacjami o nieprawidłowościach jakie miały miejsce w jednym z DPS dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie. Zakres kontroli obejmował w szczególności przestrzeganie standardu usług bytowych, opiekuńczych i wspomagających. Kontrole wykazały m.in. niesprawne systemy przyzywowo-alarmowe lub umieszczone na wysokości uniemożliwiającej dostęp, ograniczenia w korzystaniu z windy, brak opracowania indywidualnych planów wsparcia w terminie sześciu miesięcy od dnia przyjęcia mieszkańców do DPS, nakładanie na mieszkańców prac porządkowych za

²⁸ Tj.: 529 na 31 grudnia 2021 r., 533 na 31 grudnia 2022 r., 558 na 31 grudnia 2023 r. i 30 września 2024 r.

²⁹ Zgodnie z § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, kontrola problemowa polega na sprawdzaniu wybranych obszarów organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli wiążących się z realizacją zadania określonego w ustawie o pomocy społecznej.

³⁰ Ilekroć w rozporządzeniu w sprawie nadzoru i kontroli jest mowa o jednostce podlegającej kontroli, należy przez to rozumieć: jednostkę organizacyjną pomocy społecznej, noclegownię, ogrzewalnię, mieszkanie treningowe lub wspomagane, rodzinny dom pomocy, placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej.

negatywne zachowania, brak w łazienkach uchwytów dla osób z niepełnosprawnościami, brak przestrzegania prawa do godności oraz intymności mieszkańców DPS.

(akta kontroli: tom III, str. 106-107, 181-195, 219-266)

2.7. Wojewoda Dolnośląski wskazała, że w przeprowadzonych kontrolach w DPS nie uwzględniano aspektu finansowego dotyczącego prawidłowości wydatkowania środków z dotacji budżetowej przeznaczonej na dofinansowanie kosztów utrzymania osób skierowanych do DPS na tzw. „starych zasadach”, o której mowa w art. 87 ustawy o dochodach. Brak tych kontroli wynikał z niespełnienia przez Urząd minimalnego wskaźnika zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, o czym informowano Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zgłaszając potrzeby w tym zakresie³¹.

(akta kontroli: tom III, str. 309-327)

2.8. Na próbie pięciu kontroli DPS ustalono, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, formułowano zalecenia pokontrolne z wyznaczeniem terminu realizacji. Obowiązek informowania o sposobie realizacji był egzekwowany. W odniesieniu do DPS, które przekazały niepełną informację o realizacji zaleceń, kierowano stosowne pisma o dodatkowe informacje. Wystąpienia pokontrolne doręczano kontrolowanym jednostkom DPS oraz podmiotom prowadzącym.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wskazała, że monitorowanie realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych jednostkom kontrolowanym należy do zadań przewodniczącego zespołu kontrolnego. Monitorowanie odbywa się przy wykorzystaniu programu Excel. Ujęta w tabeli kolumna „Data otrzymania informacji o realizacji zaleceń” pozwala na wyfiltrowanie jednostek, które nie odpowiedziały na zalecenia.

(akta kontroli: tom III, str. 196-279, 282-290)

2.9. W badanym okresie wystąpiło pięć³² przypadków cofnięcia zezwolenia na prowadzenie DPS. Przyczynami były: [1] zmiana sposobu realizacji zadania własnego przez gminę poprzez zlecenie prowadzenia DPS organizacji pozarządowej pożytku publicznego – wszyscy dotychczasowi mieszkańcy zostali umieszczeni w nowo utworzonym DPS, [2] przejęcie prowadzenia działalności przez gminę lub przez spółkę – dotychczasowi mieszkańcy pozostali w tym samym budynku, [3] zaprzestanie funkcjonowania DPS (dwa przypadki, łącznie 84 miejsca) w wyniku przekształcenia na placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom z niepełnosprawnościami, przewlekłe chorem lub w podeszłym wieku – dotychczasowi mieszkańcy pozostali w tym samym budynku.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wskazała, że w latach 2021-2024 nie było przypadku zaprzestania prowadzenia działalności przez DPS lub przejęcia jego prowadzenia przez inny podmiot w wyniku braku spełniania standardów, o których mowa w art. 55 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, bądź w wyniku nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli.

(akta kontroli: tom III, str. 96-105, 282-290)

2.10. Sposób załatwiania w Urzędzie skarg, wniosków i petycji został uregulowany zarządzeniem Wojewody Dolnośląskiego nr 430 z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji³³. Rejestrację

³¹ Nieprzeprowadzanie kontroli w DPS w aspekcie finansowym nie pozwalało na określenie czy ewentualne niedotrzymywanie wymaganych standardów i obniżenie jakości świadczonych przez DPS usług, było spowodowane przez m.in. niewystarczającą wielkość środków finansowych przeznaczonych na ich funkcjonowanie.

³² Jeden w 2021 r., jeden w 2022 r., dwa w 2023 r. i jeden w 2024 r.

³³ Do 30 lipca 2024 r. obowiązywało zarządzenie nr 518 Wojewody Dolnośląskiego z 30 listopada 2012 r., zmienione zarządzeniem nr 267 z 30 czerwca 2015 r. i nr 515 z 31 października 2018 r.

skarg i wniosków, o której mowa w art. 254 k.p.a., prowadzono w CRSiW. Zawierał on m.in. informacje dotyczące daty wpływu skargi lub wniosku do Urzędu, danych osoby składającej, przedmiotu skargi/wniosku, sposobu załatwienia, daty wysłania odpowiedzi.

W badanym okresie na działalność DPS wpłynęło do Urzędu 11 skarg (w tym dwie zostały przekazane, w terminie wskazanym w art. 231 § 1 k.p.a.³⁴, według właściwości) oraz 25 innych pism rozpoznawanych w trybie nadzoru. Analiza wszystkich dziewięciu skarg rozpatrywanych w Urzędzie wykazała, że ich przedmiotem była w szczególności realizacja usług bytowych i opiekuńczych. Trzy³⁵ z ww. skarg nie zostały zarejestrowane w CRSiW. W trzech przypadkach skarga została uznana jako częściowo zasadna, w pięciu jako bezzasadna, w jednym przypadku Urząd nie zakończył postępowania w formie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 § 1 k.p.a. (odповідzią na skargę było przesłane wystąpienie pokontrolne). Wszystkie osiem zawiadomień o sposobie załatwienia skargi zawierało elementy określone w art. 238 § 1 k.p.a.³⁶ W jednym przypadku nie poinformowano strony o niezakończonym postępowaniu w terminie, nie wskazano przyczyn zwłoki, nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy i nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a., w jednym przypadku uznania skargi za bezzasadną oraz w trzech przypadkach za częściowo zasadną, skarżącemu nie pouczano o treści art. 239 § 1 k.p.a., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 106-180)

2.11. Funkcjonowanie nadzoru i kontroli nad domami pomocy społecznej nie było przedmiotem audytu wewnętrznego, jak też kontroli wewnętrznej.

(akta kontroli: tom III, str. 280-290)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym przypadku³⁷, w Rejestrze domów pomocy społecznej, o którym mowa w art. 57 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, nie wskazano czasu na jaki zostało wydane zezwolenie na prowadzenie DPS. Powyższe stanowiło naruszenie obowiązującego od 1 listopada 2023 r. art. 57 ust. 6a pkt 6 ustawy o pomocy społecznej.

Według decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 29 grudnia 2006 r., zezwolenie na prowadzenie przedmiotowego DPS zostało wydane warunkowo. Decyzją z dnia 4 lutego 2009 r. zostało wydane na czas nieokreślony.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że brak wskazania w Rejestrze domów pomocy społecznej czasu na jaki zostało wydane zezwolenie wynikało z oczywistej omyłki pisarskiej. Podmiotem prowadzącym trzy domy pomocy społecznej wpisane w rejestrze pod poz. 55, 56 i 57 jest Powiat Zgorzelecki. W trakcie scalania kolumny „Czas, na jaki zostało wydane zezwolenie na prowadzenie DPS” w tych pozycjach pominięto wiersz 57.

(akta kontroli: tom III, str. 21-38, 41-46, 282-290)

³⁴ Art. 231 § 1 k.p.a. wskazuje, jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Czynności te powinny zostać podjęte niezwłocznie (równocześnie do organu jak i skarżącego), nie później niż w terminie 7 dni od daty otrzymania skarg.

³⁵ Sprawy nr: ZP-KNPS.9421.1.129.2022.AŁ; ZP-KNPS.431.1.32.2024.AŁ; ZP-KNPS.431.1.38.2024.EJ.

³⁶ Oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi.

³⁷ Powiat Zgorzelecki – DPS „Ostoja” w Zgorzelcu.

2. W okresie od 30 września 2020 r. do 30 września 2024 r. nie zapewniono przeprowadzenia co najmniej jednej kontroli kompleksowej lub trzech kontroli problemowych/doraźnych we wszystkich, podlegających kontroli, domach pomocy społecznej w województwie oraz wszystkich, podlegających kontroli, jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub placówkach całodobowej opieki. W ww. okresie, kontroli takich nie przeprowadzono w 186 jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej/ placówkach całodobowej opieki, w tym w dwóch domach pomocy społecznej. Powyższe stanowiło naruszenie § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, zgodnie z którym kontrole kompleksowe w jednostce podlegającej kontroli przeprowadza się nie rzadziej niż raz na cztery lata według planu kontroli. Za równoznaczne ze spełnieniem tego wymogu uznaje się przeprowadzenie w ciągu czterech kolejnych lat co najmniej trzech kontroli problemowych lub doraźnych (§ 9).

W badanym okresie nie planowano i nie zrealizowano kontroli problemowych, o których mowa w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że powyższe wynikało z: [1] niewystarczającej liczby kontrolerów; [2] odwoływania w latach 2021-2022 kontroli z powodu pandemii COVID-19, gdyż pracownicy monitorowali bieżącą sytuację mieszkańców DPS, placówek całodobowej opieki i pracowników tych jednostek, poza tym zajmowali się dystrybucją środków ochronnych do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także przebywali na kwarantannie i izolacji po zakażeniach wirusem SARS-CoV-2; [3] zaangażowania w 2022 r. pracowników ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie w pomoc uchodźcom z terenów objętych wojną w Ukrainie; [4] wykreślenia od września 2024 r. z planu kontroli wszystkich kontroli zaplanowanych w jednostkach znajdujących się na obszarach objętych klęską żywiołową spowodowaną powodzią; [5] wykonywania przez kontrolerów zadań związanych z weryfikacją wniosków o pomoc na remont/odbudowę budynku/lokalu mieszkalnego, czy budynku gospodarczego po powodzi z września 2024 r.

(akta kontroli: tom III, str. 106-107, 282-290)

3. Niewystarczająca dla kompleksowej i sprawnej realizacji zadań w zakresie nadzoru i kontroli nad DPS była obsada kadrowa w Oddziale Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej Wydziału Polityki Społecznej. Na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej przypadało od 40 do 43 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom z niepełnosprawnościami, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku.

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

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że w DUW zadania w zakresie nadzoru i kontroli nad jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej i placówkami zapewniającymi całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku realizuje Oddział Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej Wydziału Polityki Społecznej. Wprowadzenie zmian w ustawie o pomocy społecznej (art. 127b) nie skutkowało zwiększeniem budżetu dla Wojewody Dolnośląskiego na realizację tych zadań. Od stycznia 2016 r. DUW nie spełnia

minimalnego wskaźnika zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, ze względu na brak odpowiedniej liczby kontrolerów. Liczba jednostek podlegających kontroli wzrastała, w szczególności w związku z tworzeniem na przestrzeni lat np. dziennych domów „Senior+” i klubów „Senior+”, czy wymagających kontroli minimalnych standardów schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni. W związku z tym kierowano do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prośby wzmocnienia tego. Wydziału o etaty na realizację zadań w zakresie nadzoru i kontroli w obszarze pomocy społecznej. Z powodu braku etatów nie ogłaszano naborów na stanowiska inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.

(akta kontroli: tom III, str. 106-107, 282-294)

4. W przypadku sześciu z dziewięciu spraw rozpatrywanych w Urzędzie, a zakwalifikowanych jako skargi, wystąpiły nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów k.p.a.:

- trzy sprawy, tj. z 29 lipca 2022 r.³⁸, 15 kwietnia 2024 r.³⁹ i 16 maja 2024 r.⁴⁰, nie zostały zarejestrowane w CRSiW, co stanowiło naruszenie art. 254 k.p.a. zgodnie z którym skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków,
- w jednym⁴¹ przypadku Urząd nie zakończył postępowania w formie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 § 1 k.p.a. (odповідzią na skargę było przesłane wystąpienie pokontrolne),
- w jednym⁴² przypadku nie poinformowano strony o niezakończonym sprawie w terminie, nie wskazano przyczyn zwłoki, nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy i nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a.,
- w jednym⁴³ przypadku uznania skargi za bezzasadną oraz w trzech⁴⁴ przypadkach za częściowo zasadną, skarżącego nie pouczano o treści art. 239 § 1 k.p.a., tj., że w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że przyczyną powyższego było niedopatrzenie. W zakresie sprawy nr: ZP-KNPS.431.1.32.2024.AŁ, w związku z prośbą o przeprowadzenie kontroli oraz nadesłanie ich wyników, w trakcie trwania czynności kontrolnych nie kierowano zawiadomienia o przyczynach niezakończonym sprawie w terminie oraz możliwości wniesienia ponaglenia. Za zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi uznano wystąpienie pokontrolne zawierające wyniki kontroli.

(akta kontroli: tom III, str. 106-180, 302-308)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie był w pełni przygotowany organizacyjnie do prowadzenia działań nadzorczych i kontrolnych. W okresie od 30 września 2020 r. do 30 września 2024 r.

³⁸ Sprawa nr ZP-KNPS.9421.1.129.2022.AŁ.

³⁹ Sprawa nr ZP-KNPS.431.1.32.2024.AŁ.

⁴⁰ Sprawa nr ZP-KNPS.431.1.38.2024.EJ.

⁴¹ Sprawa nr: ZP-KNPS.431.1.32.2024.AŁ.

⁴² Sprawa nr: ZP-KNPS.431.1.32.2024.AŁ.

⁴³ Sprawa nr: ZP-KNPS.1410.3.2021.EZ.

⁴⁴ Sprawy nr: ZP-KNPS.1410.2.2021.AŁ, ZP-KNPS.9421.1.129.2022.AŁ, ZP-KNPS.431.1.3.2022.AŁ.

kontrolami kompleksowymi nie objęto 186 jednostek, w tym dwóch DPS. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, zgodnie, z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na cztery lata. W jednostkach tych nie przeprowadzono także trzech kontroli problemowych lub doraźnych, o których mowa w § 9 ww. rozporządzenia. Powyższe wynikało z zatrudniania zbyt małej liczby inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, w stosunku do norm określonych w art. 127b ustawy o pomocy społecznej. W badanej próbie dziewięciu spraw zakwalifikowanych jako skargi wystąpiły przypadki naruszeń k.p.a. polegające w szczególności na: braku ujęcia skarg w CRSiW; braku poinformowania strony o niezakończonym terminie, wskazania przyczyn zwłoki, wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia; braku zakończenia postępowania w formie zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 § 1 k.p.a.; braku ujęcia pouczenia o treści art. 239 § 1 k.p.a. w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi uznanej za bezzasadną lub za częściowo zasadną.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie planowania i dokonywania wydatków dotacji dla powiatów/miast na prawach powiatu w przedmiocie wysokości kosztu utrzymania jednego miejsca w DPS oraz działań nadzorczych i kontrolnych w zakresie planowania i przeprowadzania kontroli finansowych wykorzystania przekazanych dotacji w DPS, zapewniających realizację celu, o którym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

- Wnioski
1. Prowadzenie rzetelnych prac planistycznych umożliwiających określenie potrzeb DPS na etapie projektowania ustawy budżetowej oraz zgłaszanie ewentualnych wielkości niedoszacowania budżetu już na etapie planowania.
 2. Wyliczenie średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa zgodnie z art. 53 ust. 7 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁵.
 3. Wzmocnienie nadzoru w zakresie naliczania i przekazywania dotacji dla powiatów na mieszkańców DPS skierowanych przed 1 stycznia 2004 r.
 4. Uzupełnienia Rejestru domów pomocy społecznej o wymagane art. 57 ust. 6a pkt 6 ustawy o pomocy społecznej, informacje o czasie, na jaki zostało wydane zezwolenie na prowadzenie Domu Pomocy Społecznej „Ostoja” w Zgorzelcu.
 5. Przeprowadzanie kontroli kompleksowych lub co najmniej trzech kontroli problemowych lub doraźnych co najmniej raz na cztery lata we wszystkich jednostkach podlegających kontroli.
 6. Planowanie i realizowanie kontroli problemowych, o których mowa w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.
 7. Podjęcie działań w celu dostosowania zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli do liczby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę, tj. w taki sposób, aby co najmniej na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli przypadało do kontroli 25 ww. jednostek.
 8. Rejestrowanie wszystkich skarg w CRSiW.
 9. Wzmocnienie nadzoru w zakresie rozpatrywania skarg w celu zapewnienia:

⁴⁵ Dz. U. poz. 1572 ze zm.

- a) informowania strony o niezakończonym w terminie, wskazywania przyczyn zwłoki, wyznaczania nowego terminu załatwienia sprawy, jak też pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. w związku z art. 237 § 4 k.p.a.,
- b) sporządzania zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi stosowanie do dyspozycji art. 238 § 1 k.p.a.,
- c) pouczenia o treści art. 239 k.p.a. we wszystkich zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi w przypadku uznania skargi za bezzasadną lub częściowo zasadną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, 26 lutego 2025 r.

Kontroler

Renata Połatajko

Główny specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Marcin Kaliński

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Radosław Kujawiński

/podpisano elektronicznie/