



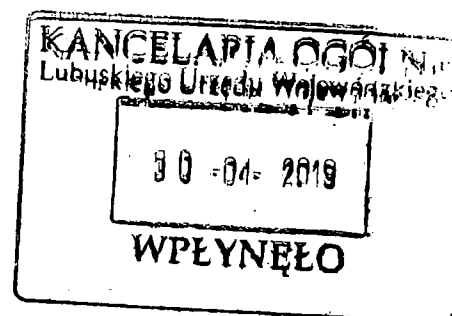
RPW/86405/2019 P

Data wpływu: 2019-04-30



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze



LZG.410.003.06.2019

Pan  
Władysław Dajczak  
Wojewoda Lubuski

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze  
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra  
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39  
lzg@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Dajczak, Wojewoda Lubuski od 1 stycznia 2016 r. do nadal.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach środowiskowych domów samopomocy (dalej: <i>śds</i>). Stopień zaspokojenia tych potrzeb.</li><li>2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków na funkcjonowanie <i>śds</i>.</li><li>3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesem udzielania wsparcia w formie <i>śds</i>.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	2016 – 2019 (I kwartał)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Andrzej Misa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/27/2019 z 28 stycznia 2019 r.  (akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 (dalej: *ustawa o NIK*).

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wojewoda Lubuski gromadził i analizował dane w zakresie zapotrzebowania na usługi świadczone w formie środowiskowych domów samopomocy. W wyniku powyższego, w latach wcześniejszych opracowano mapę tzw. „białych plam” w województwie, powstały nowe ośrodki, a także zwiększono liczbę miejsc w istniejących wcześniej domach. Zadania prowadzenia spraw związanych z funkcjonowaniem ośrodków w województwie lubuskim zostały prawidłowo przyporządkowane Wydziałowi Polityki Społecznej LUW oraz poszczególnym pracownikom w regulaminie wewnętrznym ww. Wydziału oraz w zakresach obowiązków wyznaczonych pracownikom, posiadającym wymagane kwalifikacje.

Szczególnie pozytywnie NIK ocenia pisemne opracowanie przez Wojewodę Lubuskiego procedur w zakresie przyznawania i rozliczania dotacji, stanowiących doprecyzowanie zapisów ustawowych. W umowach zawartych w przedmiocie finansowania zadań związanych z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi zawarto zapisy, które zabezpieczały prawidłowe wydatkowanie środków publicznych. Rozdysponowanie środków odbywało się w sposób terminowy i zgodny z określonymi zasadami. Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość polegała na nieegzekwowaniu od jst dołączenia, do wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury śds, programów inwestycyjnych.

Nadzór nad funkcjonowaniem środowiskowych domów samopomocy sprawowany był przez Wojewodę Lubuskiego między innymi w formie kontroli poszczególnych domów: planowych – kompleksowych, jak i doraźnych – obejmujących wybrane zagadnienia merytoryczne, a także wizytacji i oględzin. Liczba oraz zakres przeprowadzonych kontroli kompleksowych, w ocenie NIK, nie odpowiadały jednak wymogom wynikającym z rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej<sup>3</sup>. Wojewoda dokonywał ponadto rzetelnej analizy rocznych sprawozdań z działalności śds, sporządzano dokument stanowiący analizę standardów osiągniętych przez śds w województwie lubuskim oraz wyniki monitoringu wykorzystania miejsc i czasu usług. Prawidłowo uzgadniano dokumenty organizacyjne ośrodków (programy działalności, plany pracy oraz regulaminy organizacyjne). Wyjątek stanowiło niezgodnienie planu pracy jednego śds, jednak w ocenie NIK była to nieprawidłowość o charakterze incydentalnym, wynikająca z przeoczenia.

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

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 543 ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach środowiskowych domów samopomocy. Stopień zaspokojenia tych potrzeb.

Opis stanu faktycznego

1.1. Wydział Polityki Społecznej LUW (dalej: *Wydział*, albo *WPS*) gromadził dane (w ramach współpracy z NFZ<sup>5</sup>) o liczbie osób leczonych w poszczególnych gminach, według określonych kodów chorobowych przypisanych osobom przewlekle psychicznie chorym, upośledzonym umysłowo oraz wykazujących inne zakłócenia czynności psychicznych z wyłączeniem uzależnień, jako grupom osób będących potencjalnymi klientami środowiskowych domów samopomocy i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Ponadto wiedzę o potrzebach Wojewoda uzyskiwał z kontroli w ośrodkach pomocy społecznej w zakresie sposobu realizacji wsparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz indywidualnej oceny sytuacji klientów, dla których samorządy wnoszą o specjalistyczne usługi opiekuńcze ze środków budżetu państwa.

Każdego roku, przez Wydział Polityki Społecznej LUW, sporządzana była *Analiza standardów środowiskowych domów samopomocy woj. lubuskiego*, w której przedstawiane było aktualne rozmieszczenie ośrodków tego typu na terenie województwa wraz z planowanymi działaniami.

W 2011 r. Wydział dokonał oceny zapotrzebowania na miejsca w środowiskowych domach samopomocy i domach pomocy społecznej dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Powstała mapa tzw. „białych plam” w województwie, tj. powiatów, w których nie działają środowiskowe domy samopomocy, a liczba leczonych wskazuje, że mogą tam występować takie potrzeby<sup>6</sup>. Z analizy danych, gromadzonych przez Wydział wynikało, że sytuacja w województwie nieznacznie poprawiła się w ostatnich latach. Dane w tym zakresie przedstawiano na spotkaniach z przedstawicielami środowiskowych domów samopomocy w latach 2015 i 2018. W latach 2016–2018 powstały 4 następujące jednostki dysponujące łącznie 90 miejscami:

- Środowiskowy Dom Samopomocy w Brzozowcu – 25 miejsc,
- Środowiskowy Dom Samopomocy w Strzelcach Krajeńskich – 25 miejsc,
- Środowiskowy Dom Samopomocy w Krzyszczynie – 20 miejsc,
- Środowiskowy Dom Samopomocy o zasięgu powiatowym w Szprotawie (Powiat Żagański – jedna z białych plam) – 20 miejsc.

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Pisma Dyrektora Wydziału polityki Społecznej LUW nr PS-I.9421.2.18.2017.TOzi z 31.01.2017 r., Nr PS-I.9421.2.27.2018.TOzi z 31.01.2018 r. oraz PS-I.9421.2.20.2019.TOzi z 1.02.2019 r.

<sup>6</sup> Według stanu na marzec 2019 r. na terenie województwa lubuskiego żaden śds nie funkcjonował jedynie w powiecie wschowskim (powiat i gminy: Wschowa, Sława, Szlichtyngowa). Wojewoda Lubuski w pismach dot. zbierania zapotrzebowania na środki z rezerwy celowej na rozwój sieci ośrodków wsparcia, zachęcał do dokonania rozpoznania i oceny potrzeb w przedmiotowym zakresie. Pomimo wcześniejszego zainteresowania powstaniem takiego ośrodka w Gminie Szlichtyngowa, Burmistrz poinformował (pismo z 28.12.2017 r.) iż Gmina nie będzie korzystać ze ww. środków w 2018 r.

Ponadto, w powyższym okresie zwiększono również liczbę miejsc (łącznie 29) w następujących ośrodkach:

- Powiatowy Ośrodek Wsparcia *Razem Raźniej* w Skwierzynie (powiat międzyrzecki) – 2 miejsca;
- Środowiskowy Dom Samopomocy w Bieganowie – łącznie 13 nowych miejsc (2016 r. – 9 miejsc; 2017 – 4 miejsca);
- Środowiskowy Dom Samopomocy w Lubniewicach – 3 miejsca;
- Środowiskowy Dom Samopomocy w Gorzowie Wlkp. ul. Złotego Smoka – 4 miejsca;
- Środowiskowy Dom Samopomocy w Brzozowcu – 5 miejsc;
- Środowiskowy Dom Samopomocy w Gorzowie Wlkp. ul. Walczaka 1 – 2 miejsca.

W każdym roku Wojewoda zbierał i aktualizował informacje o potrzebach dotyczących liczby miejsc w śds z terenu województwa, również na podstawie następujących dokumentów:

- zapotrzebowań składanych przez jst na uruchomienie nowych miejsc w środowiskowych domach samopomocy na pisemną prośbę<sup>7</sup>,
- programów naprawczych dla tych środowiskowych domów samopomocy, które nie spełniały standardów,
- danych statystycznych o wykorzystaniu liczby miejsc, czasu użytkowania usług w domach, liczbie osób oczekujących na miejsce.

(akta kontroli str. 81-95, 330-352, 389-401, 437-442, 731-749, 932-945)

**1.2.** Zadania z zakresu pomocy społecznej w odniesieniu do funkcjonowania i rozwoju środowiskowych domów samopomocy zostały przypisane Wydziałowi Polityki Społecznej w *Regulaminie Organizacyjnym LUW*<sup>8</sup> oraz *Regulaminie wewnętrznym Wydziału Polityki Społecznej LUW*<sup>9</sup>. W strukturze ww. Wydziału zadania te zostały przypisane Oddziałowi Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej (wieloosobowe stanowisko ds. nadzoru i kontroli domów pomocy społecznej i środowiskowych domów samopomocy – 3 osoby) oraz Oddziałowi Budżetu i Świadczeń Rodzinnych (wieloosobowe stanowisko ds. budżetu pomocy społecznej – 1 osoba). Zadania przypisane ww. komórkom organizacyjnym zostały należycie określone w zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników. Wszystkie osoby upoważnione do prowadzenia kontroli śds posiadały kwalifikacje wynikające z § 19 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. Osobom tym, według stanu na koniec 2018 r., przyporządkowane były 94 placówki podlegające kontroli (oprócz śds – w szczególności domy pomocy społecznej, dzienne domy pomocy, kluby samopomocy i rodzinne domy pomocy).

Proces rozpatrywania wniosków jst o przyznanie dotacji na funkcjonowanie śds oraz przekazywanie poszczególnym jednostkom środków na to zadanie przypisano głównie pracownikowi Oddziału Budżetu (m.in.: prowadzenie stałego monitoringu wydatków oraz prognozowanie przewidywanych wydatków, przygotowywanie dyspozycji przekazania środków do jst, przygotowywanie umów na finansowanie zadań w obszarze pomocy społecznej, rozliczanie dotacji przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego). Ponadto Wojewoda Lubuski wprowadził w formie

<sup>7</sup> Pisma Nr PS-I.946.1.2016 z 16.02.2016 r., Nr PS-I.946.1.2017 z 23.01.2017 r. oraz Nr PS-I.946.9.2017 z 08.12.2017 r.

<sup>8</sup> Zarządzenie Wojewody Lubuskiego z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp.

<sup>9</sup> Zarządzenie nr 22 Dyrektora Generalnego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. z dnia 15 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wewnętrznego Wydziału Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp.

zarządzenia<sup>10</sup> zasady dotyczące dokumentacji prowadzonej przez ośrodki wsparcia, organizacji ośrodka oraz jego finansowania. Szczegółowy opis *Sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jst na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi w województwie lubuskim* zawarto w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zasady podziału kwot dotacji były również określone przez Wojewodę przy okazji podziału dotacji wynikających z ustawy budżetowej oraz z jej projektu.

(akta kontroli str. 42-80, 443, 445)

**1.3.** Oprócz gromadzenia danych (w tym pozyskanych z LOW NFZ) oraz analizy w zakresie liczby osób leczonych w poszczególnych gminach oraz oceny zapotrzebowania na miejsca w śds dla osób z zaburzeniami psychicznymi – opisanych w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego – działania Wojewody Lubuskiego podejmowane celem stymulowania nowych miejsc w porozumieniu z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej polegały przede wszystkim na:

- zgłaszaniu zapotrzebowania na środki z rezerwy celowej budżetu państwa na nowe miejsca i standardy w śds – Wojewoda Lubuski zbierał potrzeby samorządów, następnie weryfikował wnioski pod kątem przyjętych w danym roku priorytetów oraz potrzeb występujących w województwie i zbiorcze zapotrzebowanie przekazywał do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej,
- zajmowaniu stanowiska w sprawach wątpliwych, co do sposobu interpretacji przepisów dotyczących ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Ponadto Wydział Polityki Społecznej LUW współpracował z Konsultantem Wojewódzkim ds. Psychiatrii, który był obecny na naradzie ze środowiskowymi domami samopomocy w 2015 r., gdzie ustalono wspólnie sposób, w jaki uczestnicy mają otrzymywać kwalifikację do odpowiedniego typu domu. Z pomocy Konsultanta Wojewódzkiego ds. Psychiatrii korzystano również zasięgając opinii w zakresie kwalifikacji jednostek chorobowych do zaburzeń psychicznych.

(akta kontroli str. 434-436)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Lubuski gromadził i analizował dane w zakresie zapotrzebowania na usługi świadczone w formie środowiskowych domów samopomocy. W wyniku powyższego, w latach wcześniejszych opracowano mapę tzw. „białych plam” w województwie, powstały nowe ośrodki, a także zwiększono liczbę miejsc w istniejących wcześniej domach.

Zadania prowadzenia spraw związanych z funkcjonowaniem ośrodków w województwie lubuskim zostały prawidłowo przyporządkowane Wydziałowi Polityki Społecznej LUW oraz poszczególnym pracownikom w regulaminie wewnętrznym ww. Wydziału oraz w zakresach obowiązków wyznaczonych pracownikom, posiadających wymagane kwalifikacje.

OBSZAR

## **2. Rozdysponowanie środków na prowadzenie śds.**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W poszczególnych okresach Wojewoda Lubuski przekazał jst w ramach dotacji na prowadzenie śds:

<sup>10</sup> Zarządzenia Wojewody Lubuskiego z dnia 2 marca 2015 r., z dnia 18 stycznia 2018 r. oraz z dnia 29 czerwca 2018 r.

- w 2016 r. – 13.388.703,06 zł (tj. 97,7% planu po zmianach), z czego gminom – 10.966.802,02 zł i powiatom – 2.421.901,04 zł,
- w 2017 r. – 15.332.265,35 zł (tj. 99,6% planu po zmianach), z czego gminom 12.659.114,48 zł i powiatom – 2.673.150,87 zł,
- w 2018 r. – 18.853.411,20 zł (tj. 98,3% planu po zmianach), z czego gminom – 14.310.247,20 zł i powiatom – 4.543.164,00 zł,
- w styczniu 2019 r. – 1.676.879,63 zł (kwota wynikająca z projektu ustawy budżetowej na 2019 r.), z czego gminom – 1.367.826,25 zł i powiatom – 309.053,38 zł.

Powyższe środki przekazywane były 25 gminom (z wyjątkiem roku 2016, w którym dotacje przekazano 23 gminom) oraz 5 powiatom z terenu województwa lubuskiego w 2018 r., a w latach 2016-2017 – 4 powiatom.

Środki finansowe przekazywano terminowo, w wysokości stanowiącej iloczyn liczby osób posiadających decyzje kierujące do ośrodka według stanu na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc, na który ustalana jest dotacja, nie większej niż liczba miejsc w ośrodku oraz średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika.

W poszczególnych okresach Wojewoda Lubuski przekazał jst dotacje na:

- a) działalność bieżącą śds (§§ 2010 i 2110) w nw. kwotach:
  - w 2016 r. – 12.746.609,60 zł,
  - w 2017 r. – 13.509.631,35 zł,
  - w 2018 r. – 17.262.550,20 zł,
  - w styczniu 2019 r. – 1.676.879,63 zł;
- b) zadania inwestycyjne realizowane przez śds (§§ 6310 i 6410) w nw. kwotach:
  - w 2016 r. – 642.093,46 zł,
  - w 2017 r. – 1.822.634,00 zł,
  - w 2018 r. – 1.590.861,00 zł,
  - w styczniu 2019 r. nie przekazywano jst dotacji na tego typu zadania.

Pierwotne plany wydatków na poszczególne lata w rozdz. 85203 uwzględniały wydatki na działalność bieżącą gmin i powiatów w kontrolowanym zakresie (§§ 2010 i 2110).

(akta kontroli str. 99-108, 402)

W trakcie poszczególnych lat budżetowych wydatki w ww. rozdziale klasyfikacji budżetowej zwiększane były środkami pochodzącymi z rezerw celowych. I tak, z rezerw celowych:

- ✓ w 2016 r. (na podstawie 2 decyzji Ministra Finansów) przyznano 23 gminom – 2.275.125,00 zł oraz 4 powiatom – 169.403,00 zł,
- ✓ w 2017 r. (na podstawie 2 decyzji Ministra Finansów) przyznano 14 gminom 2.186.726,80 zł oraz 3 powiatom – 131.417,00 zł,
- ✓ w 2018 r. (na podstawie 6 decyzji Ministra Finansów) przyznano 23 gminom 1.490.350,70 zł oraz 5 powiatom – 1.644.154,18 zł.

Środki z rezerw celowych były przeznaczone na:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej,
- utworzenie nowych śds oraz utworzenie nowych miejsc w ośrodkach już istniejących i ich utrzymanie, zadania w zakresie standaryzacji śds,
- bieżące finansowanie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym np. w związku z podwyższeniem średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika śds, podwyższenie kwoty dotacji na jednego uczestnika śds z niepełnosprawnościami sprzężonymi

lub spectrum autyzmu (art. 51c ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>11</sup>).

(akta kontroli str. 99-131, 222-234)

**2.2.** W okresie objętym kontrolą Wojewoda Lubuski, w formie zarządzenia<sup>12</sup>, ustalił *Sposób wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi w województwie lubuskim*. W powyższym opracowaniu uszczegółowiono wymogi dotyczące w szczególności:

- dokumentacji przygotowywanej przez środowiskowe domy samopomocy (np. protokoły spotkań zespołu wspierająco-aktywizującego, dzienniki poszczególnych terapeutów, w tym ich plany pracy oraz karty obserwacji prowadzone odrębnie dla każdego uczestnika),
- organizacji ośrodków (m.in.: zasady zatrudnienia kierownika ośrodka wsparcia, zasady oceny przez Wojewodę kwalifikacji kierownika oraz zespołu wspierająco-aktywizującego ośrodka wsparcia, a także podstawy oceny stażu pracy w pomocy społecznej i doświadczenia zawodowego kierownika ośrodka wsparcia),
- finansowania ośrodków (np. wprowadzono wymóg składania meldunków o liczbie osób korzystających z usług ośrodka wsparcia, doprecyzowano definicję „aktualnej liczby osób korzystającej z ośrodka”, zasady finansowania niewykorzystanych miejsc całodobowych).

(akta kontroli str. 4-41)

W latach 2016-2018 wnioski poszczególnych jednostek o środki z rezerwy celowej budżetu państwa analizowane były przede wszystkim w oparciu o zapisy zaktualizowanych programów naprawczych (programy naprawcze były realizowane przez następującą liczbę śds: w 2016 r. – 27, w 2017 r. – 26 i w 2018 r. – 24) oraz dane i dokumenty znajdujące się w dyspozycji Urzędu. O środki na standaryzację mogły ubiegać się jednostki, które miały zatwierdzony program naprawczy i o zadania w nim ujęte. Ponadto wnioski jst weryfikowane były pod kątem ich zgodności z priorytetami corocznie określonymi przez MRPiPS.

(akta kontroli str. 445, 530-823)

Na podstawie analizy 30 wniosków złożonych przez poszczególne jst o udzielenie dotacji na funkcjonowanie śds (po 10 wniosków złożonych w latach 2016-2018) , stwierdzono m.in., że:

- ✓ wnioski były składane w sposób zgodny z przyjętymi w Urzędzie procedurami określonymi przez Wojewodę Lubuskiego w *Sposobie wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi w województwie lubuskim*, a także według wzoru określonego przez MRPiPS;
- ✓ w toku analizy wniosków brano pod uwagę przede wszystkim kontynuację rozpoczętych w latach ubiegłych zadań, zadań związanych ze standaryzacją śds oraz zapisy zaakceptowanego programu naprawczego;
- ✓ do wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury śds złożonych w 2018 r. dołączane były programy inwestycji, o których stanowi § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu

<sup>11</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.

<sup>12</sup> Zarządzenia Wojewody Lubuskiego z dnia 2 marca 2015 r., z dnia 18 stycznia 2018 r. oraz z dnia 29 czerwca 2018 r.



państwa<sup>13</sup>; były one jednak dołączane dopiero po akceptacji wniosków przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; do wniosków złożonych w latach 2016-2017 nie dołączano programów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 530-709)

**2.3.** W latach 2016-2018 Wojewoda Lubuski zawierał umowy z jednostkami samorządu terytorialnego w przedmiocie finansowania zadań związanych z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (utworzenie nowych ośrodków wsparcia, nowych miejsc w ośrodkach już istniejących oraz zadania w zakresie standaryzacji śds) na podstawie art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>14</sup> w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Natomiast dotacja na funkcjonowanie zarówno miejsc nowotworzonych, jak i już istniejących przekazywana była na podstawie art. 51c ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

W ww. okresie zawarto łącznie 36 umów na łączną kwotę 5.689.658,00 zł, z czego:

- w 2016 r. – 14 umów na łączną kwotę 1.311.521,00 zł,
- w 2017 r. – 9 umów na łączną kwotę 2.266.362,00 zł,
- w 2018 r. – 13 umów na łączną kwotę 2.111.775,00 zł.

Na podstawie próby 15 wybranych<sup>15</sup> do badania umów w przedmiocie finansowania zadań związanych z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (po 5 z każdego roku) na łączną kwotę 5.297.063,00 zł ustalono w szczególności, że:

- w każdej umowie zawarte zostały postanowienia, które zabezpieczały prawidłowe wydatkowanie środków publicznych, tj.:
  - ✓ przewidziano w nich możliwość kontroli realizacji dotowanego zadania, zarówno w toku jego realizacji, jak i po jego zakończeniu; zobowiązano także zleceniobiorcę do udzielania wyjaśnień i informacji dotyczących zleconego zadania,
  - ✓ zleceniobiorcę zobowiązano do sporządzania i przekazywania do Wydziału Polityki Społecznej LUW sprawozdań końcowych z wykorzystania dotacji celowej oraz rozliczenia inwestycji finansowanej ze środków budżetu państwa zakończonej w danym roku,
  - ✓ przewidziano zwrot dotacji w przypadku niewykorzystania jej w terminie, bądź wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem,
- zobowiązano zleceniobiorców do prowadzenia ośrodków wsparcia zgodnie z obowiązującymi przepisami i ustaleniami przekazywanymi przez Wojewodę przez okres nie krótszy niż 5 lat licząc od końca roku, w którym przekazano dotację,

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

<sup>15</sup> Badaniem objęto umowy z: Gminą Deszczno (nr PS-I.846.1.12.2016), Miastem Gorzów Wlkp. (nr PS-I.946.1.7.2016), z Gminą Trzciel (nr PS-I.946.1.6.2016), Gminą Stare Kurowo (nr PS-I.946.1.8.2016), Gminą Sulęcín (nr PS-I.346.1.12.2016) – zawarte 20.07.2016 r.; Gminą Lubniewice (nr 3/2017), Gminą Deszczno (nr 1/2017), Powiatem Międzyrzeckim (nr 2/2017), Gminą Bogdaniec (nr 8/2017), Gminą Strzelce Krajeńskie (nr 7/2017) – zawarte 3.07.2017 r.; Gminą Bogdaniec (nr PS-V.3120.50.2018/UG Bogdaniec), Powiatem Żagańskim (nr PS-V.3120.50.2018/SP Żagań), Miastem Kostrzyn nad Odrą (nr PS-V.3120.50.2018/UM Kostrzyn nad Odrą), Gminą Deszczno (nr PS-V.3120.50.2018/UG Deszczno), Gminą Drezdenko (nr PS-V.3120.50.2018/UMiG Drezdenko) – zawarte 20.06.2018 r.

- od niewykorzystanej kwoty dotacji zwróconej po terminie przewidziano naliczenie odsetek w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.  
(akta kontroli str. 132-221, 424-433)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Stosownie do § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji.

Rozpatrując wnioski o dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury śds złożonych w latach 2016-2017, w 5 przypadkach nie wyegzekwowano od jst dołączenia do wniosków<sup>16</sup> programów inwestycyjnych. Natomiast do 4 wniosków<sup>17</sup> złożonych w 2018 r. dołączono programy inwestycji, jednak dopiero po akceptacji wniosków przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W 1 przypadku (2018 r.) wniosek złożony przez jst, pomimo braku programu inwestycji został pozytywnie zaopiniowany przez Wojewodę, lecz odrzucony na etapie opiniowania przez Ministra.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej LUW wyjaśniła, że: *W latach 2016-2017 nie były egzekwowane od jednostek samorządu terytorialnego programy inwestycji, ponieważ zakres tych informacji był zawarty w innych dokumentach przedkładanych przez gminy i powiaty, np. we wnioskach o przyznanie środków, programach naprawczych.*

*W 2018 r. WPS prosił jednostki samorządu terytorialnego o programy inwestycji po akceptacji wniosków przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z uwagi na fakt, że nie wszystkie wnioski złożone przez jst uzyskują pozytywną opinię WPS LUW oraz akceptację Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Czasem (z uwagi na ograniczone środki budżetu państwa) wnioski zostają zaakceptowane przez MRPiPS w niższej kwocie niż wnioskowana. Biorąc pod uwagę powyższe oraz znaczną pracochłonność przygotowania programu inwestycji wnioski te są egzekwowane w momencie informacji o akceptacji ich przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W 2018 r. żadna jednostka samorządu terytorialnego nie otrzymała zwiększenia planu wydatków inwestycyjnych w rozdziale 85203 bez przedłożenia programu inwestycji.*

W ocenie NIK, ustawodawca uzależnia finansowanie lub dofinansowanie ze środków budżetu państwa realizacji inwestycji budowlanej m.in. od uzgodnienia przez inwestora z dysponentem programu inwestycji, nie przewidując w tym zakresie wyjątków, np. przedłożenia programów naprawczych bądź innych dokumentów. Ponadto zakres danych planowanej inwestycji budowlanej wymagany programem inwestycyjnym jest szerszy niż programów naprawczych.

(akta kontroli str. 446-449, 530-709)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia pisemne opracowanie przez Wojewodę Lubuskiego procedur w zakresie przyznawania i rozliczania dotacji, stanowiących doprecyzowanie zapisów ustawowych. W umowach zawartych w przedmiocie finansowania zadań związanych z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi zawarto zapisy, które zabezpieczały prawidłowe wydatkowanie

<sup>16</sup> W następstwie złożenia 5 wniosków z jst zawarto umowy na realizację zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 985.684,00 zł.

<sup>17</sup> W następstwie złożenia 4 wniosków z jst zawarto umowy na realizację zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 1.516.372 zł.

środków publicznych. Rozdysponowanie środków odbywało się w sposób terminowy i zgodny z określonymi zasadami. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieegzekwowaniu od jst dołączania do wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury śds programów inwestycyjnych.

**OBSZAR 3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesem udzielania wsparcia w formie śds.**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy<sup>18</sup> (dalej: *rozporządzenie w sprawie śds*), kierownik domu jest odpowiedzialny za opracowanie regulaminu organizacyjnego oraz programu działalności dla każdego typu domu i planu pracy na każdy rok w uzgodnieniu z wojewodą.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Lubuski analizował i zatwierdzał dokumenty, o których mowa w cyt. wyżej przepisie (w 15 spośród 16 wybranych do badania ośrodków zatwierdzono przesłane dokumenty<sup>19</sup>). W wyniku przedłożenia do zatwierdzenia przedmiotowych dokumentów przez poszczególne śds, Wojewoda wnosił uwagi dotyczące m.in.:

- niezgodności stanowisk realizujących proces terapeutyczny z kadrą wymienioną w programie naprawczym domu,
- braku spełnienia kwalifikacji na zajmowanym stanowisku przez pracowników socjalnych (brak wymaganego doświadczenia zawodowego bądź stosownego wykształcenia),
- weryfikacji liczby etatów poszczególnych grup stanowisk wskazanych w programach działalności domu,
- doprecyzowania zapisów w programie działalności domu,
- skorygowania programów działalności domu (np. w zakresie weryfikacji liczby miejsc w poszczególnych profilach),
- uszczegółowienia terminów realizacji planowanych działań w harmonogramie planu pracy w podziale na miesiące w danym roku
- uwzględnienia kierownika śds w składzie zespołu wspierająco-aktywizującego, a także korekty postanowień regulaminowych w zakresie możliwości uchylenia decyzji kierującej uczestnika, który w sposób rażący i powtarzający się narusza porządek i dyscyplinę (zapisy w regulaminie organizacyjnym).

W przypadku nieprzedłożenia skorygowanych dokumentów, Wojewoda monitował, wyznaczając jednocześnie termin przedłożenia odpowiedzi. W każdym przypadku (z wyjątkiem planu pracy na 2016 r. POW „Integracja” w Krośnie Odrzańskim – co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) przedkładane przez kierowników śds dokumenty, zostały ostatecznie uzgodnione z Wojewodą.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 238, poz. 1586 ze zm.

<sup>19</sup> Stwierdzono na podstawie wybranych do badania regulaminów organizacyjnych, programów działalności domów i ich planów pracy przedkładanych Wojewodzie Lubuskiemu w 2016 r. (POW „Razem Raźniej” w Skwierzynie, ŚDS Nr 2 w Zielonej Górze, ŚDS w Żarach, ŚDS „Pod Słońcem” w Bieganowie – prowadzony przez UMIG w Cybince, ŚDS w Witnicy, POW „Integracja” w Krośnie Odrzańskim), 2017 r. (Stowarzyszenie PSONI w Gorzowie Wlkp., POW „Parasol” w Zielonej Górze, ŚDS w Lubniewicach, ŚDS w Pszczewie, POW „Integracja” w Krośnie Odrzańskim), 2018 r. (ŚDS w Starym Kurowie, Stowarzyszenie „Człowiek w Potrzebie” Wolontariat Gorzowski, ŚDS w Kostrzynie nad Odrą, ŚDS w Brzozowcu, ŚDS w Strzelcach Krajeńskich).

Ponadto analizowano sprawozdania roczne i statystyczne oraz statuty domów, jeśli jednostka wystąpiła z wnioskiem o opinię dokumentu (np. śds w Pszczewie i śds w Żarach w 2018 r.). Wzory regulaminów organizacyjnych oraz programów działalności domów zostały wspólnie opracowane przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej LUW i przedstawicieli środowiskowych domów samopomocy w ramach narady warsztatowej, która miała miejsce w 2011 r.

(akta kontroli str. 389-401, 403-417)

**3.2.** Wydział Budżetu i Finansów LUW (Oddział Kontroli i Rozliczeń Finansowych) w latach 2016-2018 przeprowadził 9 kontroli jst planowych obejmujących wykorzystanie dotacji w rozdziale 85203 *Ośrodki wsparcia*. Zakresem kontroli objęto prawidłowość wykorzystania i rozliczania dotacji otrzymanych z budżetu państwa w danym roku budżetowym w wybranych rozdziałach i paragrafach oraz rozliczenia dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej<sup>20</sup>. I tak:

- w latach 2016-2017 przeprowadzono łącznie 5 kontroli (jedną w 2016 r. oraz cztery w 2017 r.), w toku których sprawdzeniu poddano wydatki dokonane w ramach rozdziału 85203 oraz sprawdzono decyzje pod kątem prawidłowego naliczania i odprowadzania miesięcznej odpłatności za usługi świadczone w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- w 2018 roku przeprowadzono 4 kontrole, w toku których sprawdzeniu poddano na próbie wydatki dokonane w ramach tego rozdziału.

W wyniku analizy 3 kontroli przeprowadzonych przez Wydział Budżetu i Finansów LUW<sup>21</sup> ustalono m.in., że:

- w 2 przypadkach potwierdzono prawidłowość wykorzystania i rozliczenia przez jst dotacji otrzymanych z budżetu państwa oraz realizacji dochodów państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej,
- w 1 przypadku w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień skierowano do kierownika jednostki zalecenia pokontrolne (wprowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków otrzymanych z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, podjęcie działań celem wyegzekwowania należności Skarbu Państwa, sporządzenie sprawozdań Rb-50 na podstawie ewidencji księgowej z wyodrębnionym podziałem na środki własne i środki pochodzące z budżetu państwa.), które zostały przez niego zrealizowane,
- kontrole zostały przeprowadzone i udokumentowane zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wewnętrznymi procedurami dotyczącymi przeprowadzania kontroli<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 228-270, 444)

**3.3.** W zakresie prawidłowości rozliczenia dotacji na funkcjonowanie śds, Wojewoda stwierdzał jej realizację we właściwej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem na podstawie analizy wniosku o przekazanie środków, zapisów umownych, sprawozdań końcowych z wykorzystania dotacji celowej (wzór

<sup>20</sup> Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525), w związku z art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185 poz. 1092).

<sup>21</sup> Kontrole UM w Świebodzinie, UM w Lubniewicach oraz Starostwa Powiatowego w Międzyrzeczu.

<sup>22</sup> Zarządzenie Wojewody Lubuskiego z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie działalności kontrolnej wykonywanej przez Wojewodę Lubuskiego (zmienione zarządzeniem Wojewody Lubuskiego z dnia 14 listopada 2018 r.).

sprawozdania końcowego i rozliczenia inwestycji finansowanej ze środków budżetu państwa stanowiły załącznik do zawieranych umów) oraz sprawozdań przedkładanych na podstawie § 25 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie śds.

(akta kontroli str. 132-221, 273-388)

**3.4.** W okresie od początku 2016 r. do końca stycznia 2019 r. pracownicy Wydziału Polityki Społecznej LUW przeprowadzili łącznie 10 kontroli środowiskowych domów samopomocy, w tym:

- w 2016 r. – jedną kontrolę doraźną w zakresie pracy z uczestnikiem,
- w 2017 r. – siedem kontroli doraźnych, tj.: w zakresie pracy z uczestnikiem (1 kontrola), standardu usług bytowych domu (5 kontroli) oraz wskaźnika zatrudnienia w zespole wspierająco-aktywizującym i zgodności zatrudnienia pracowników (1 kontrola),
- w 2018 r. – dwie kontrole planowe – kompleksowe, które zakresem obejmowały funkcjonowanie śds, warunki do realizacji zadań, realizację procesu wspierająco – aktywizującego oraz udział uczestników w zajęciach domu.

W styczniu 2019 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli śds.

Ponadto w latach 2016-2017 dokonano łącznie 8 wizytacji/ogłędzin (w 2016 r. – 5 oraz w 2017 r. – 3) w zakresie standardu usług bytowych domu.

W ramach poszczególnych zakresów, badaniem obejmowano następujące zagadnienia:

- a) standard usług bytowych domu:
  - lokalizacja i dostosowanie domu do potrzeb osób niepełnosprawnych,
  - pomieszczenia śds i ich wyposażenie,
  - powierzchnia użytkowa ośrodka;
- b) wskaźnik zatrudnienia w zespole wspierająco-aktywizującym i zgodność zatrudnienia pracowników
  - sposób funkcjonowania śds,
  - wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego,
  - kwalifikacje kierownika i pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w śds, pracownicy Wydziału Polityki Społecznej LUW stwierdzili m.in. następujące nieprawidłowości:

- ✓ brak standardu usług bytowych (np. brak powierzchni użytkowej przypadającej na uczestnika ośrodka, brak wymaganych pomieszczeń, bariery architektoniczne, pomieszczenia śds pełnią funkcje niezgodnie z przepisami, ośrodek nie zapewnia poczucia bezpieczeństwa i spokoju uczestnikom zajęć),
- ✓ brak wskaźnika zatrudnienia w zespole wspierająco-aktywizującym,
- ✓ pracownicy zespołu wspierająco-aktywizującego nie posiadają kwalifikacji wymaganych przepisami (w tym szkoleń, przeszkoleń),
- ✓ uchybienia w dokumentacji indywidualnej uczestnika i dokumentacji zbiorczej domu,
- ✓ domy nie realizują obowiązku informowania określonych podmiotów o jego zamknięciu.

W wyniku jednej z kontroli, do Prokuratury Rejonowej w Gorzowie Wlkp. złożono zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Prokuratura zawiadomiła Urząd o umorzeniu postępowania.

Oprócz ww. kontroli Oddział Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej monitorował sposób funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy poprzez działania nadzorczo – kontrolne, które polegały m.in. na:

- korespondencji z jst oraz kierownikami domów w sprawie programów naprawczych; programy naprawcze na prośbę Wydziału opracowały wszystkie

organy prowadzące domy, które nie spełniały standardów, w dniu wejścia w życie przepisów rozporządzenia w sprawie śds; Wojewoda zatwierdzał zgodność programów z przepisami prawa, a w sytuacji wątpliwości korespondował z organami lub wizytował jednostki (ogłędziny obiektów); zatwierdzone programy naprawcze służyły weryfikacji ewentualnych potrzeb finansowych jednostek;

- okresowej analizie danych o standardach w środowiskowych domach samopomocy (dane te wykorzystywane są przez inspektorów także do analizy przedkontrolnej);
- korespondencji z jst i kierownikami domów w sprawach bieżących.

Ponadto w sierpniu 2016 r. Wydział Polityki Społecznej LUW opracował *Raport z oceny sposobu planowania pomocy klientowi w wybranych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej i zespołach interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie w woj. lubuskim w latach 2013-2015*. W *Raporcie* opisano m.in. proces planowania postępowania wspierająco-aktywizującego dla uczestnika śds i uwagi wynikające z kontroli przeprowadzonych w śds.

(akta kontroli str. 330-378, 418-423, 710-730, 750-767, 783-798, 824-931)

**3.5.** Dochody w rozdz. 852 – *Ośrodki wsparcia* § 2350 - *Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego*, wynikające z miesięcznej odpłatności za usługi świadczone w ośrodkach wsparcia funkcjonujących na terenie województwa lubuskiego wyniosły łącznie w poszczególnych latach:

- w 2016 r. – 106.175,13 zł,
- w 2017 r. – 115.129,77 zł,
- w 2018 r. – 132.720,23 zł.

W ramach kontroli jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych przez upoważnionych pracowników Wydziału Budżetu i Finansów LUW (zakres przedmiotowych kontroli opisano w pkt. 3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) badano również prawidłowość naliczania i odprowadzania przez nie dochodów budżetu państwa, o których stanowi art. 51b ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 225-270)

**3.6.** W latach 2016-2018 pracownicy Wydziału Polityki Społecznej LUW analizowali sprawozdania z działalności domów, o których stanowi § 25 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie śds. Wydział Polityki Społecznej LUW sporządzał każdego roku *Analizę standardów środowiskowych domów samopomocy woj. lubuskiego*, stanowiącą syntezę m.in. danych wynikających ze sprawozdań składanych przez kierowników poszczególnych śds. Wyniki analiz przedstawiano kierownikom śds województwa lubuskiego na cyklicznie organizowanych spotkaniach.

Z próby sprawozdań objętych badaniem, Wojewoda Lubuski wniósł uwagi do jednego z nich w zakresie zatrudnienia w zespole wspierająco-aktywizującym, w efekcie czego jednostka sprawozdająca sporządziła korektę sprawozdania.

(akta kontroli str. 273-288, 296-316, 323-352, 379-388)

**3.7.** W okresie objętym kontrolą do LUW wpłynęły 4 skargi (wszystkie w 2018 r.) na funkcjonowanie śds. Wszystkie skargi były anonimowe. Po ich rozpatrzeniu, 3 z nich uznano za bezzasadne, a jedną za częściowo zasadną. Skargi rozpoznawano w oparciu o wyjaśnienia złożone przez wójtów gmin, w których strukturach prowadzone były ośrodki wsparcia wskazane w skargach, dokumentację zgromadzoną w Wydziale Polityki Społecznej LUW oraz ustalenia kontroli

przeprowadzonej przez ww. Wydział. W jednym przypadku w śds zaplanowano kontrolę doraźną w 2019 r.

(akta kontroli str. 271-272)

**3.8.** W związku z faktem, iż skargi nie dotyczyły kompetencji innych organów, Wojewoda Lubuski nie zlecał i nie wnioskował o przeprowadzenie kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego, ani śds przez inne uprawnione organy zewnętrzne, np.: Państwową Inspekcję Sanitarną, Państwową Straż Pożarną, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, nie występował również o wspólne przeprowadzenie kontroli z takimi organami.

(akta kontroli str. 271-272)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Stosownie do § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli.

W okresie od stycznia 2016 r. do lutego 2019 r. Wydział Polityki Społecznej LUW przeprowadził jedynie dwie kontrole tego typu. Kontrolą kompleksową nie objęto zatem 30 ośrodków działających na terenie województwa lubuskiego.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej LUW wyjaśniła, że: *Niska liczba przeprowadzonych kontroli wynikała ze znacznej liczby zadań realizowanych przez inspektorów ds. nadzoru i kontroli. Pracownicy przeprowadzają także kontrole w innych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku.*

*Ponadto w ww. okresie wystąpiła znaczna fluktuacja kadr wśród inspektorów ds. nadzoru i kontroli (odejście na emeryturę, długotrwałe zwolnienia chorobowe, urlopy macierzyńskie). Trudno było pozyskać osoby na zastępstwo, nabory były kilkakrotnie ponawiane, a po zatrudnieniu pracownika konieczne jest wdrożenie go, zapoznanie ze specyfiką realizowanych zadań.*

*Podkreślić należy także fakt, że w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi przeprowadzane były kontrole doraźne (8 kontroli w okresie od stycznia 2016 r. do lutego 2019 r.) oraz wizytacje (8 wizytacji w okresie od stycznia 2016 r. do lutego 2019 r.), które mogą być przeprowadzane wyłącznie przez inspektorów ds. nadzoru i kontroli.*

*W okresie kontrolowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli nastąpił znaczny wzrost liczby spraw dotyczących prowadzenia bez zezwolenia placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Zadanie to jest jednym z zadań pracowników zatrudnionych na wieloosobowym stanowisku ds. nadzoru i kontroli domów pomocy społecznej i środowiskowych domów samopomocy.*

Dyrektor Wydziału Budżetu i Finansów LUW wyjaśniła natomiast, że: *Wydział Budżetu i Finansów realizuje kontrole ujęte w Rocznym planie kontroli, który jest opracowywany w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim i zatwierdzany przez Wojewodę Lubuskiego.*

*Zgodnie z zarządzeniem Wojewody z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie działalności kontrolnej wykonywanej przez Wojewodę Lubuskiego przy opracowaniu propozycji do rocznego planu kontroli kierownicy komórek do spraw kontroli uwzględniają w szczególności: zadania wynikające z przepisów prawa, analizę ryzyka, wyniki wcześniejszych kontroli i audytów, wnioski wynikające z badań i analiz oraz skarg i wniosków wpływających do Wojewody,*

informacje pochodzące od organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych oraz informacje pochodzące ze środków komunikacji społecznej.

*Ponadto w planowaniu liczby oraz zakresu kontroli przez Oddział Kontroli i Rozliczeń Finansowych, równie istotna jest liczba pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. kontroli:*

- w 2016 r. zatrudnienie wahało się od 2 do 4 pracowników, łącznie zrealizowano 23 kontrole finansowe;
- w 2017 r. zatrudnienie wahało się od 2 do 3 pracowników, łącznie zrealizowano 19 kontroli finansowych;
- w 2018 r. zatrudnionych było 4 pracowników, łącznie zrealizowano 19 kontroli finansowych;

*Dodatkowo pracownicy Oddziału Kontroli i Rozliczeń Finansowych oprócz kontroli planowych, w trakcie roku budżetowego włączani byli w inne zespoły kontrolujące w ramach kontroli zleconych na podstawie art. 8 ustawy o kontroli w administracji rządowej.*

Dyrektor Wydziału Budżetu i Finansów LUW wskazała ponadto, że: *kontrole finansowe przeprowadzane przez kontrolerów Wydziału Budżetu i Finansów obejmują swoim zakresem dotacje przyznawane na różne zadania, wymagają analizy wielu dokumentów i specjalistycznych przepisów prawa, i w związku z tym są czasochłonne.*

NIK zauważa, iż przy obecnym stanie kadrowym oraz obciążeniem obowiązkami inspektorów ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, jak i pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. kontroli w Oddziale Kontroli i Rozliczeń Finansowych, realizacja kontroli ds przez Wojewodę Lubuskiego w wymiarze wynikającym z przepisów prawa jest w znacznym stopniu utrudniona, bądź wręcz niemożliwa. Podkreślić przy tym należy, że w okresie 2016 r. – I kwartał 2019 r. Dyrektor Generalny LUW ogłosił 16 naborów do Oddziału Nadzoru i Kontroli w Pomocy Społecznej, z których jedynie 3 zakończyły się zatrudnieniem pracownika.

(akta kontroli str. 446-449, 528-529)

2. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, zakres kontroli kompleksowej obejmuje wszystkie sfery organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli wiążące się z realizacją zadania określonego w ustawie.

Zakresem kontroli kompleksowych - w dwóch przeprowadzonych w badanym okresie przypadkach - nie objęto kwestii prawidłowości wykorzystania dotacji celowych przyznanych jednostce na funkcjonowanie lub rozwój jej infrastruktury.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej LUW wyjaśniła, że: *Przeprowadzone kontrole kompleksowe nie obejmowały kwestii prawidłowości wykorzystania dotacji celowych przyznanych jednostce na funkcjonowanie lub rozwój jej infrastruktury, gdyż kontrole dotyczące spraw finansowych są przeprowadzane przez Wydział Budżetu i Finansów LUW<sup>23</sup>. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej pracownicy przeprowadzający kontrole w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej powinni mieć wymagane przepisami kwalifikacje. Pracownicy WPS zajmujący*

<sup>23</sup> W żadnej z dwóch jednostek objętych kontrolą kompleksową w 2018 r., nie przeprowadzono w tym roku kontroli finansowej realizowanej przez Wydział Budżetu i Finansów LUW.



się budżetem pomocy społecznej nie posiadają kwalifikacji określonych tym rozporządzeniem. Trudno byłoby pozyskać pracowników posiadających kwalifikacje określone tym rozporządzeniem i jednocześnie posiadających wiedzę z zakresu finansów publicznych.

Zaznaczyć należy, że podczas kontroli i wizytacji pracownicy WPS badają także stan realizacji programów naprawczych, na które jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotację z budżetu państwa. Nie jest badana tylko prawidłowość zapisów księgowych, ujęcie kwot w planie wydatków, czyli sprawy księgowo-budżetowe, gdyż w tym zakresie pracownicy nie posiadają odpowiednich kwalifikacji.

(akta kontroli str. 446-449)

3. Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy, kierownik domu jest odpowiedzialny za opracowanie m.in. planu pracy domu na każdy rok, w uzgodnieniu z wojewodą.

Wojewoda Lubuski nie uzgodnił planu pracy na 2016 r. śds przedłożonego do uzgodnienia przez POW „Integracja” w Krośnie Odrzańskim.

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej LUW wyjaśniła, że brak odpowiedzi wynikał z obszerności dokumentacji i podpięcia się planów pracy do innej sprawy. Kierownik ośrodka przesłał bowiem jednym pismem sprawozdania z działalności domu za 2015 r. oraz plany pracy na 2016 r. Ponadto, ww. dokumentacja wpłynęła do Urzędu 15.02.2016 r., a więc w okresie sprawozdawczym i rozliczeniowym. W tym czasie jednostki organizacyjne pomocy społecznej sporządzają różne sprawozdania jednorazowe, resortowe, a terminy ich przedłożenia często się nakładają.

(akta kontroli str. 450--527)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad funkcjonowaniem środowiskowych domów samopomocy sprawowany był przez Wojewodę Lubuskiego między innymi w formie kontroli poszczególnych domów planowych – kompleksowych, jak i doraźnych – obejmujących wybrane zagadnienia merytoryczne, a także wizytacji i oględzin. Liczba oraz zakres przeprowadzonych kontroli kompleksowych nie odpowiadała wymogom wynikającym z rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, których spełnienie jednak przy obecnym stanie kadrowym było niemożliwe.

Wojewoda dokonywał ponadto rzetelnej analizy rocznych sprawozdań z działalności śds, sporządzano dokument stanowiący analizę standardów osiągniętych przez śds w województwie lubuskim oraz wyniki monitoringu wykorzystania miejsc i czasu usług.

Wojewoda Lubuski prawidłowo i rzetelnie uzgadniał dokumenty organizacyjne ośrodków (programy działalności, plany pracy oraz regulaminy organizacyjne). Wyjątek stanowiło omyłkowe niezgodnienie planu pracy jednego śds, jednak w ocenie NIK była to nieprawidłowość o charakterze incydentalnym, wynikająca z przeoczenia.

## IV. Wnioski

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

#### Wnioski

1. Egzekwowanie od jst obowiązku dołączania do wniosku o dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury śds programów inwestycyjnych.

2. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia realizacji kontroli kompleksowych w stopniu wynikającym z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.
3. Przeprowadzanie kontroli kompleksowych śds w zakresie obejmującym wszystkie sfery organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli wiążące się z realizacją zadania.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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


Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Zielona Góra, 26 kwietnia 2019 r.

Kontroler  
Andrzej Misa  
specjalista kontroli państwowej



.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze  
p.o. Dyrektora  
Włodzimierz Stobrawa



.....  
podpis