



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.441.103.2025

Warszawa, 2 czerwca 2025

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

- Przewodniczący:** Magdalena Klucznik – doradca prawny
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
- Członkowie:** Justyna Goszcz – doradca prawny
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
- Kamil Tomaszewski – doradca prawny
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
- przy udziale protokolanta: Sylwia Dąbrowska-Felisiak – starszy specjalista
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 19 maja 2025 r., w trybie art. 61 ust. 1 oraz art. 61a ust. 5 i 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zastrzeżeń zgłoszonych przez Wojewodę Łódzkiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 kwietnia 2025 r. (LLO.410.1.1.2025), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi kontrolą pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/10 – województwo łódzkie”

1) uwzględnił w całości:

- a) zastrzeżenie 2. dotyczące nieprawidłowości polegającej na udzieleniu dotacji trzem jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych zrealizowanych w części w momencie podpisania umów dotacji - i w związku z tym, w wystąpieniu pokontrolnym:
- na str. 4, w wierszach 13-14 od dołu, skreślił fragment w brzmieniu: „sfinansowania ze środków dotacji zadania wykonanego w części przez beneficjentów przed zawarciem umowy”,
 - na str. 14, w wierszach 10-20 od dołu skreślił akapit rozpoczynający się wyrazami: „W przypadku”,
 - na str. 24-26, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” skreślił pkt 1,

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

- na str. 34, w wierszach 5-6 od dołu skreślił fragment w brzmieniu: „oraz sfinansował ze środków dotacji zadania wykonane przez beneficjentów przed zawarciem umowy”,
- b) zastrzeżenie 4. dotyczące nieprawidłowości polegającej na niedokonywaniu comiesięcznych wyliczeń średniej wojewódzkiej kwoty dotacji dla województwa, pomimo że wielkości stanowiące podstawę jej wyliczenia ulegały zmianom, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne - i w związku z tym, w wystąpieniu pokontrolnym:
 - na str. 16, w wierszu 3 od góry przecinek zastąpił kropką, a następujący po niej fragment w brzmieniu: „pomimo że niektóre wielkości będące podstawą jej wyliczenia ulegały comiesięcznym zmianom. Powyższe opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*”, zastąpił fragmentem w brzmieniu: „Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niektóre wielkości będące podstawą jej wyliczenia ulegały comiesięcznym zmianom.”,
 - na str. 27-28, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, skreślił pkt 4;
- 2) uwzględnił w części zastrzeżenie 5. dotyczące nieprawidłowości polegającej na niezgodnym z art. 87 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² w zw. z art. 6 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³, przekazaniu miesięcznych kwot dotacji dla dwóch wybranych powiatów - i w związku z tym, w wystąpieniu pokontrolnym, na str. 28, w wierszu 13 od góry, po wyrazie „dotacji”, dodał przypis dolny w brzmieniu: „Przy wyliczeniu NIK, które uwzględniało średnią miesięczną dla województwa, o której mowa w art. 87 ust. 6 ustawy o dochodach jst, wyliczaną miesięcznie.”,
- 3) w związku ze zmianami wprowadzonymi w pkt. 1) i 2), zmodyfikował odpowiednio numerację nieprawidłowości w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” na str. 24-33 wystąpienia pokontrolnego oraz numerację przypisów dolnych w całym wystąpieniu pokontrolnym,
- 4) oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Łodzi⁴ przeprowadziła w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi⁵ kontrolę nr P/25/001 pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/10 – województwo łódzkie”. Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 kwietnia 2025 r. (LLO.410.1.1.2025), do którego w piśmie z dnia 30 kwietnia 2025 r. Wojewoda Łódzki⁶ zgłosiła sześć zastrzeżeń.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 356, ze zm., dalej: udjst. W dniu 25 października 2024 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.), dalej zwana „nową udjst”.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm., dalej: ups.

⁴ Dalej: NIK.

⁵ Dalej: Urząd lub ŁUW.

⁶ Dalej: Wojewoda lub zgłaszająca zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1. dotyczyło nieprawidłowości⁷ polegającej na zawarciu umowy nr WZ/17/2027 z dnia 24 czerwca 2024 r. na obsługę prawną Dyspozytorni Medycznej bez włączenia do niej postanowień określających elementy nadzoru Urzędu nad realizacją ww. umowy, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne. Z powyższą nieprawidłowością wiążą się odpowiednie fragmenty opisu stanu faktycznego⁸, oceny ogólnej⁹ i oceny częściowej¹⁰.

W **zastrzeżeniu** Wojewoda wyjaśniła, że umowa nr WZ/17/2027 dotycząca świadczenia usług prawnych na rzecz Dyspozytorni Medycznej zawierała postanowienia zabezpieczające prawidłowość i rzetelność jej realizacji. Na potwierdzenie przytoczyła treść § 2 ust. 3 ww. umowy określający zakres zobowiązań wykonawcy¹¹ i podkreśliła, że wszystkie wymienione w nim czynności były wykonywane zgodnie z potrzebami Dyspozytorni Medycznej (nie realizowano tylko zadań z zakresu reprezentowania Urzędu, Wydziału Zdrowia, Dyspozytorni Medycznej przed organami państwa i sądami, ponieważ nie wystąpiła taka potrzeba). Zgłaszająca zastrzeżenia zwróciła uwagę na przepisy organizacyjne (Regulamin ŁUW¹²), zgodnie z którymi nadzór nad Dyspozytornią Medyczną prowadzi Dyrektor Wydziału Zdrowia poprzez kierownika, a także na to, że wykonawca zawierając umowę został poinformowany o osobach wyznaczonych do współpracy i rozliczenia umowy. Wojewoda ponadto podkreśliła, że umowa nr WZ/17/2027 była realizowana prawidłowo i nie budziła żadnych zastrzeżeń ze strony zlecającego, co znajduje odzwierciedlenie w opisach faktur, w których kierownik Dyspozytorni Medycznej, prowadząc osobisty nadzór nad obecnością przedstawiciela kancelarii prawnej w Urzędzie we wskazanych w umowie dniach, dostępnością, komunikacją i realizacją pozostałych zobowiązań oraz rozliczając wykonawcę z realizacji zobowiązań, potwierdzał prawidłowość wykonanej usługi. W przeciwnym razie zostałyby zastosowane mechanizmy egzekwujące prawidłową i terminową realizację zleconych zadań, jak w szczególności kary umowne (§ 4 umowy WZ/17/2027). Dodatkowo bieżący nadzór nad prawidłowością wykonywania powyższej umowy zapewniały zdaniem Wojewody, narzędzia stosowane w Urzędzie, tj. EZD i poczta e-mail, w których rejestrowane są w szczególności terminy podejmowanych działań. Według Wojewody, wprowadzanie dodatkowych zapisów nie wpłynęłoby

⁷ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 9 na str. 32-33.

⁸ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Opis stanu faktycznego”, str. 23 (wiersze 1-2 od dołu) – 24 (wiersze 1-2 od góry).

⁹ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „OCENA OGÓLNA”, wiersze 9-10 na str. 4.

¹⁰ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „OCENA CZĘŚCIOWA”, wiersz 1 od góry na str. 35.

¹¹ „Do obowiązków Wykonawcy należy wykonywanie wszelkich czynności związanych z obsługą prawną w imieniu i na rzecz Dyspozytorni Medycznej w Łodzi, obejmujących w szczególności: 1) wydawanie opinii prawnych w aspektach wykonywanych zadań przez Dyspozytornię Medyczną w Łodzi; 2) udzielanie wsparcia, porad prawnych pracownikom Dyspozytorni Medycznej w Łodzi w odniesieniu do udzielanych świadczeń zdrowotnych i innych spraw z zakresu działań Dyspozytorni. 3) przygotowanie i akceptowanie pod względem formalno-prawnym projektów umów, umów ostatecznych oraz aneksów do umów dotyczących usług i dostaw świadczonych na rzecz Dyspozytorni Medycznej w Łodzi, 4) przygotowanie i opiniowanie odpowiedzi na skargi, roszczenia odnoszące się do udzielanych świadczeń zdrowotnych przez dyspozytora medycznego; 5) wszelka pomoc prawna w odniesieniu do spraw realizowanych przez Dyspozytornię Medyczną w Łodzi, w tym także z zakresu ochrony danych osobowych; 6) prowadzenie szkoleń z zakresu odpowiedzialności prawnej w pracy dyspozytora medycznego – 3-4 godziny na kwartał; 7) reprezentowanie ŁUW w Łodzi, Wydziału Zdrowia, Dyspozytorni Medycznej przed organami Państwa i Sądami w przypadku spraw dotyczących zadań realizowanych przez Dyspozytornię Medyczną w Łodzi ze szczególnym uwzględnieniem tych związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych.”

¹² Regulamin organizacyjny ŁUW w Łodzi – załącznik do zarządzenia Wojewody Łódzkiego nr 164/2024 z dnia 14 sierpnia 2024 r., ze zm., dostępny na: <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/regulamin-organizacyjny-urzedu>, stan na dzień 19 maja 2025 r.

na poprawność realizacji powyższej umowy, która przy obecnej formie zabezpieczała w pełni interes zamawiającego. Fakt, że dotychczas Urząd nie skorzystał z kar finansowych czy ponagieł wobec wykonawcy nie świadczy o braku nadzoru, lecz o właściwym wykonywaniu umowy nr WZ/17/2027. W związku z powyższym Wojewoda nie zgodził się z oceną NIK w zakresie niewystarczającego nadzoru ŁUW nad realizacją umowy na świadczenie usług prawnych.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

W przedmiotowej nieprawidłowości NIK nie stwierdziła braku nadzoru nad realizacją umowy nr WZ/17/2024 przez wykonawcę, lecz niewprowadzenie do jej treści postanowień zabezpieczających interes ŁUW w tym zakresie. Istota przedmiotowej nieprawidłowości sprowadza się zatem do oceny samej treści ww. umowy, która istotnie nie zawiera postanowień określających narzędzia nadzoru ŁUW na jej realizację. Odnosząc się do wskazanych przez Wojewodę kompetencji nadzorczych Wydziału Zdrowia i wchodzącej w jego skład Dyspozytorni Medycznej, Zespół Orzekający zauważa, że przepisy wewnętrzne Urzędu nie są wiążące dla podmiotów zewnętrznych, w tym wykonawcy umowy nr WZ/17/2024, a niezależnie od tego, Regulamin Organizacyjny ŁUW, wbrew twierdzeniom Wojewody, nie zawiera szczegółowych uregulowań w analizowanym zakresie. Regulamin tylko ogólnie stanowi, że Dyrektor Wydziału jest odpowiedzialny za prawidłowe przygotowywanie, realizowanie oraz terminowe rozliczanie umów i porozumień w sprawach należących do zadań wydziału (§ 10 ust. 3 pkt 19 Regulaminu organizacyjnego ŁUW). Natomiast w zakresie zadań Dyspozytorni Medycznej w ogóle nie przewiduje obowiązków dotyczących nadzorowania realizacji umów na obsługę prawną (zob. § 26 pkt 3 Regulaminu organizacyjnego ŁUW¹³). Tak więc w świetle powoływanego przez Wojewodę Regulaminu organizacyjnego, obowiązkiem pracowników Urzędu (właściwej komórki organizacyjnej – tu: Wydziału Zdrowia), było prawidłowe, tj. w sposób optymalny zabezpieczające interes Urzędu, przygotowanie umowy na obsługę prawną w zakresie zadań Dyspozytorni Medycznej.

Przedmiotowa nieprawidłowość została sformułowana przy zastosowaniu kryterium rzetelności, dlatego też niezbędnym jest wskazanie wzorca należytej staranności, którym należało się kierować w analizowanym przypadku. Wzorzec taki, poza pewnym abstrakcyjnym, cywilnoprawnym wzorcem staranności „ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju” (*vide* art. 355 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁴), dla sektora finansów publicznych wyznaczają z pewnością rekomendacje Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, które są publicznie

¹³ „Dyspozytornia Medyczna: a) przyjmowanie i obsługa zgłoszeń alarmowych przekazywanych z centrów powiadamiania ratunkowego lub przyjmowanie powiadomień o zdarzeniach, b) przeprowadzanie wywiadu medycznego, c) ustalanie priorytetów i niezwłoczne dysponowanie zespołów ratownictwa medycznego na miejsce zdarzenia, d) przekazywanie informacji osobom udzielającym pierwszej pomocy, e) współpraca z kierującym akcją medyczną, podmiotami leczniczymi, centrami zarządzania kryzysowego i wojewódzkim koordynatorem ratownictwa medycznego, f) zapewnienie zastępowalności dyspozytorni medycznych wskazanych w Wojewódzkim Planie Działania Systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w przypadku awarii sieci teleinformatycznej albo jej przeciążenia, awarii SWD PRM, łączności radiowej lub telefonicznej, g) rejestrowanie i przechowywanie nagrań na stanowisku dyspozytora medycznego, h) wsparcie psychologiczne dyspozytorów medycznych, i) zbieranie i archiwizowanie bieżących informacji o zdarzeniach i prowadzonych medycznych czynnościach ratunkowych, j) przetwarzanie i udostępnianie danych z SWD PRM podmiotom upoważnionym, k) zapewnienie nieprzerwanego funkcjonowania dyspozytorni medycznej, l) utrzymanie i funkcjonowanie SWD PRM na terenie województwa, m) realizacja zadań związanych z zapewnieniem łączności radiowej dla systemu PRM”.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.

¹⁵ Dalej: Prokuratura Generalna lub PG RP.

dostępne. Rekomendacje PG RP nie są wprowadzające, niemniej jednak wyznaczają standardy należytej staranności w zakresie zawierania umów zawieranych przez podmioty sektora finansów publicznych i służą zapewnieniu optymalnego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. W „Rekomendacjach dotyczących postanowień umów o doradztwo prawne” Prokuratoria Generalna wskazała m.in.: „Rekomendujemy wprowadzenie do umowy postanowień zobowiązujących zleceniobiorcę do prowadzenia dokumentacji umożliwiającej kontrolę i weryfikację czasu pracy poświęconego na wykonanie obowiązków umownych. Może to w szczególności polegać na wprowadzeniu do umowy obowiązku sporządzania cyklicznych raportów lub sprawozdań z wykonywanych czynności, o odpowiednim poziomie szczegółowości. Raporty powinny być przekazywane najpóźniej wraz z fakturą, w taki sposób, aby zleceniodawca miał czas się z nimi zapoznać”¹⁶. Tego rodzaju mechanizmy nie zostały zastosowane w umowie nr WZD/17/2027. Zespół Orzekający zgadza się z Wojewodą co do tego, że zarówno system EZD jak i kontakt e-mail na pocztę służbową Urzędu były dogodnymi kanałami komunikowania się z wykonawcą ww. umowy. Nie zapewniały one jednak bieżącego nadzoru, w tym dokumentowania wszystkich form świadczenia usługi w umowie przewidzianych, tj. w siedzibie zamawiającego (jeden dzień w tygodniu – środa 10⁰⁰ -15⁰⁰), poza siedzibą zamawiającego w miejscu wskazanym do reprezentowania interesów zamawiającego, kontakt telefoniczny, czy pracy polegającej na przygotowaniu umów lub wzorów pism (*vide* § 3 umowy nr WZD/17/2027). Należy podkreślić, że taka nieprawidłowość ma nie tylko wymiar formalny, bowiem brak takich postanowień w umowie nie umożliwia powiązania zapłaconej kwoty z faktycznym zakresem zrealizowanych czynności. Po rozważeniu powyższego, Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 2. dotyczyło nieprawidłowości¹⁷ polegającej na udzieleniu dotacji trzem jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych zrealizowanych w części w momencie podpisania umów dotacji, co w ocenie NIK, stanowiło naruszenie art. 168 ust. 4 w zw. z art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁸, zgodnie z którym wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, co skutkowało nieprawidłowym wydatkowaniem środków w łącznej kwocie 5 697,1 tys. zł. Z nieprawidłowością wiążą się odpowiednie fragmenty opisu stanu faktycznego¹⁹, oceny ogólnej²⁰ i oceny częściowej²¹.

W **zastrzeżeniu** Wojewoda odniosła się do następującego fragmentu opisu kwestionowanej nieprawidłowości: „W ocenie NIK, w świetle art. 168 ust. 4 w zw. z art. 150 ufp dotacja celowa ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, które istnieją w dacie przyznania prawa do jego finansowania (lub dofinansowania). Tym samym dopiero po przyznaniu prawa dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Ponadto Wojewoda uzyskał od Ministra Finansów zapewnienie finansowania w trybie art. 153 ufp, co oznacza, że mógł zaciągnąć zobowiązanie (zawrzeć umowę dotacyjną) przed faktycznym uruchomieniem środków z rezerwy

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/prokuratoria/rekomendacje-i-wzory-postanowien-umow>, stan nadzień 19 maja 2025 r.

¹⁷ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, str. 24-26.

¹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm., dalej: ufp.

¹⁹ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Opis stanu faktycznego”, str. 14.

²⁰ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „OCENA OGÓLNA”, str. 4.

²¹ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „OCENA CZĄSTKOWA”, str. 34.

celowej". W związku z tym Wojewoda podtrzymała prezentowane w toku kontroli stanowisko, iż przyjęty schemat działania w zadaniach objętych decyzjami o zapewnieniu finansowania inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego wynika wprost z „Procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerw celowych budżetu państwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej”²², zgodnie z którą: „Decyzja o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa może stanowić podstawę do rozpoczęcia i przeprowadzenia postępowania zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych. Dysponent części budżetowej właściwy do finansowania projektu, którego realizacja przeprowadzana jest zgodnie z tą ustawą, występuje w pierwszej kolejności z wnioskiem o zapewnienie finansowania dla tego projektu, a nie z wnioskiem o uruchomienie rezerwy, jeśli uzyskanie zapewnienia finansowania lub dofinansowania jest warunkiem niezbędnym do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.” (pkt 5), „Decyzja o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa nie jest jednoznaczna z automatycznym zwiększeniem limitu wydatków danego dysponenta. Aby uzyskać w odpowiednim roku budżetowym środki z rezerwy celowej na przedsięwzięcie, dla którego została wydana decyzja o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa, należy po zakończeniu postępowania zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, w miarę zapotrzebowania na środki, złożyć do Ministra Finansów odpowiedni wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej, zgodnie z przepisami niniejszej procedury.” (pkt 11), „Dysponent części budżetowych powinni występować o uruchomienie środków z rezerwy celowej w miarę zapotrzebowania na te środki, czyli zgodnie z zasadami gospodarki finansowej określonymi m.in. w art. 44 ust. 3 ufp. W związku z powyższym, wnioski o uruchomienie rezerwy celowej powinny być składane z uwzględnieniem jedynie faktycznego zapotrzebowania na środki na najbliższe 3 miesiące realizacji zadania, następujące po miesiącu, w którym dysponent części budżetowej złożył wniosek. Wnioski mogą być składane kilka razy w roku, (nie dotyczy wniosków na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi, które mogą obejmować zapotrzebowanie do końca roku budżetowego).” (pkt 33). Mając na względzie postanowienia Procedury i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych²³, przyjęty schemat działania nie naraża organu na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wojewoda poddała też pod rozagę hipotetyczną sytuację, w której w kolejnych latach realizacji zadań objętych decyzją o zapewnieniu finansowania musiałyby zostać podpisane umowy dotacyjne na te lata już 1 stycznia, gdyż nie można wykluczyć że wykonawca (który ma najczęściej podpisaną umowę na realizację całego zadania we wszystkich latach objętych decyzją zapewnienia finansowania) wystawi fakturę w dacie 1 lub 2 stycznia. Wojewoda wyraziła pogląd, że nie doszło do naruszenia art. 168 ust. 4 w zw. z art. 150 ufp, ponieważ zapłata wykonawcom ze

²² Dostępna na stronie Ministerstwa Finansów pod adresem <https://www.gov.pl/web/finanse/procedura-rezerw-celowych-budzet-panstwa>, stan na dzień 19 maja 2025 r., dalej: Procedura.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 104, ze zm., dalej: ufp.

środków przekazanej dotacji została dokonana po podpisaniu umowy o dotację zgodnie z art. 150 ww. ustawy.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w całości.

Zawarte w opisie nieprawidłowości stwierdzenia NIK dotyczące szczególnego charakteru dotacji celowych, w tym ich przeznaczenia i rozliczenia oraz obowiązku wykorzystania na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych są słuszne, co do zasady. Istotnie bowiem, na gruncie przepisów ufp nie jest dopuszczalne finansowanie lub dofinansowanie kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż taki wydatek miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację tego zadania. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a ewentualne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy²⁴.

Zgodnie z przywołanymi jako wyznacznik przedmiotowej nieprawidłowości przepisami ufp, w minimalnej treści umowy o udzielenie dotacji należy zawrzeć m.in. „termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego” (art. 150 pkt 3 ufp), zaś „Wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona. Przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji” (art. 168 ust. 4 ufp). Kontrola wykazała następujący stan faktyczny. W trzech umowach dotacji objętych zakresem nieprawidłowości²⁵ określono termin rzeczowego i finansowego wykonania zadania w roku 2024 – do dnia 31 grudnia 2024 r. oraz włączono do nich postanowienie w brzmieniu: „Przez wykorzystanie dotacji należy rozumieć zapłatę przez Beneficjenta za zrealizowane części zadania. Przekazanie środków na rachunek Beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji.” (vide § 4 ust. 2 i 3 umów dotacji). Zgodnie z przedmiotowymi umowami wypłata dotacji na rzecz beneficjentów następowała na podstawie przedłożonego przez nich wniosku o płatność w kwocie nie wyższej niż określona w harmonogramie rzeczowo-finansowym (załącznik do umowy dotacji) wraz z potwierdzonymi za zgodność z oryginałem kserokopiami „faktur, rachunków lub innych dokumentów finansowych o równoważnej wartości księgowej” (tak § 5 ust. 1 umów dotacji). Wyraźnie zatem w umowach rozróżniono pomiędzy datą wystawienia faktury (rachunku) przedkładanej wraz z wnioskiem o płatność, a datą wykorzystania dotacji, tj. zapłaty, co następowało po przekazaniu dotacji beneficjentom. Zespół Orzekający nie stwierdził zatem w treści przedmiotowych umów postanowień sprzecznych z przepisami art. 150 w zw. z art. 168 ust. 4 ufp. W świetle opisu nieprawidłowości, decydującym dla przyjęcia, że trzy umowy dotacji naruszały przepisy ufp, był fakt ich zawarcia po wykorzystaniu środków finansowych, co oznaczałoby refundację zamiast dofinansowania zadań publicznych. W myśl art. 168 ust. 4 ufp, którego treść została wprost włączona do warunków umów dotacji objętych nieprawidłowością, momentem wykorzystania dotacji jest nie data wystawienia faktury czy też odbioru robót, lecz moment zapłaty za zrealizowane zadania. Wobec tego, termin dokonania zapłaty wykonawcom, zgodnie

²⁴ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA): z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. akt II GSK 954/15 (LEX nr 2408685), wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. akt I GSK 1374/21 (LEGALIS nr 2683746), wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt I GSK 1974/19, (LEGALIS nr 2515945).

²⁵ Umowa nr 2/IR.II/2024 z dnia 1 października 2024 r. na „Budowę żłobka wraz z wyposażeniem – zapewnienie opieki nad najmłodszymi na terenie Gminy Tuszyń”, umowa nr 3/IR.II.2024 z dnia 22 października 2024 r. na „Zagospodarowanie terenu zespołu boisk przy ul. Żwirki i ul. Zagajnikowej w Koluszkach” i umowa nr I/IR.II.2024 z dnia 25 września 2024 r. na „Budowę placówki opiekuńczo-wychowawczej w Sieradzu wraz z infrastrukturą towarzyszącą i wyposażeniem”. Akta kontroli str. 4359-4369, 4618-4628, 4841-4851.

z zawartymi przez nich umowami na dofinansowane zadania, winien być uwzględniony przy analizowaniu zgodności przedmiotowych umów dotacji z art. 150 w zw. z art. 168 ust. 4 ufp. Z ustaleń kontroli wynika, że zapłata należności z tytułu trzech faktur, o których mowa w opisie nieprawidłowości przypadała po zawarciu umów dotacji, tj.: faktury nr FV/0009/24/08²⁶ z dnia 6 sierpnia 2024 r.²⁷ – w dniu 2 października 2024 r. (data umowy – 1 października 2024 r.), faktury nr 15/09/2024²⁸ z dnia 26 września 2024 r.²⁹ – w dniu 24 października 2024 r.³⁰ (data umowy 22 października 2024 r.), faktury nr 1/07/2024³¹ z dnia 31 lipca 2024 r.³² – w dniu 27 września 2024 r.³³ (data umowy 25 września 2024 r.). Ustalenie to, jest kluczowe i sprawia, że nie można zgodzić się, iż naruszono art. 150 w zw. z art. 168 ust. 4 ufp, czy to poprzez wprowadzenie niezgodnych z tymi przepisami postanowień umownych do powyższych umów dotacyjnych, czy to poprzez fakt ich zawarcia w dacie późniejszej niż data wykorzystania środków dotacji.

W konsekwencji, Zespół Orzekający nie podzielił oceny wyrażonej w wystąpieniu pokontrolnym, że w dacie udzielenia przedmiotowych dotacji, zadania publiczne, na który je udzielono nie istniały i wobec tego, uwzględnił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 3. dotyczyło nieprawidłowości³⁴ polegającej na niezgodnym z art. 87 ust. 7 w zw. z ust. 5 udst wyliczeniu średniej wojewódzkiej dotacji na działalność domów pomocy społecznej³⁵, w oparciu o środki zaplanowane w budżecie na 2024 r. rozdz. 85202 § 2130, poprzez podzielenie kwoty planu (57 479,0 tys. zł) przez liczbę miesięcy i łączną liczbę mieszkańców dps („na starych zasadach”³⁶) Z ww. nieprawidłowością łączą się fragment opisu stanu faktycznego³⁷ oraz ocena cząstkowa i ogólna³⁸.

W **zastrzeżeniu** Wojewoda podniosła, że art. 87 ust. 7 udst jest nieprecyzyjny i daje pole do różnych interpretacji. Natomiast podobne jak ŁUW zasady wyliczania średniej wojewódzkiej w oparciu o limit wydatków przyjęła większość województw. Jak dowodziła zgłaszająca zastrzeżenia, interpretując art. 87 ust. 7 udst, kierowano się zasadą określoną w art. 109 ufp, zgodnie z którą podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym jest ustawa budżetowa. Mając na uwadze powyższe, przy wyliczaniu dotacji na dofinansowanie zadania własnego, jakim jest działalność dps, Wojewoda kieruje się limitem wydatków określonych na to zadanie w danym roku. W związku z tym uznaje, że art. 87 ust. 7 udst, stanowiący, że: „Średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa stanowi ustalana w budżecie wojewody miesięczna kwota dotacji przeznaczona na działalność domów” określa wprost limit wydatków na dany rok. W konsekwencji do ustalenia ww. średniej brano pod uwagę limit wydatków na dany miesiąc

²⁶ Dot. umowy nr 2/IR.II/2024 z dnia 1 października 2024 r.

²⁷ Akta kontroli str. 4349.

²⁸ Akta kontroli str. 4642.

²⁹ Dot. umowy nr nr 3/IR.II.2024 z dnia 22 października 2024 r.

³⁰ Akta kontroli str. 4721 i 4725

³¹ Akta kontroli str. 4804.

³² Dot. umowy nr I/IR.II.2024 z dnia 25 września 2024 r.

³³ Akta kontroli str. 5100

³⁴ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 3 na str. 26-27.

³⁵ Dalej: dps lub dom.

³⁶ Dot. mieszkańców domów pomocy społecznej przyjętych lub skierowanych przed 1 stycznia 2004 r.

³⁷ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Opis stanu faktycznego”, akapit 5 na str. 15 – akapit 1 na str. 16.

³⁸ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „OCENA OGÓLNA” str. 4, sekcja „OCENA CZĄSTKOWA”, str.34.

podzielony przez liczbę mieszkańców domów z poprzedniego miesiąca. Wówczas dotacja należna dla dps naliczana była w oparciu o koszt pomniejszony o dochody za ubiegły miesiąc, nie wyższy jednak, niż średnia kwota dotacji wyliczona dla województwa (w oparciu o limit wydatków). Zgłaszająca zastrzeżenia zauważyła, że gdyby od początku roku budżetowego do ustalenia średniej wojewódzkiej kwoty dotacji brano pod uwagę wyłącznie dotację należną, wyliczoną na podstawie iloczynu kosztów utrzymania mieszkańców (ogłaszanych przez starostę) pomniejszonych o dochody za poprzedni miesiąc i liczby mieszkańców w danym domu z poprzedniego miesiąca, podzielonej przez liczbę mieszkańców ogółem z poprzedniego miesiąca, naliczona w ten sposób dotacja w skali roku w województwie łódzkim mogłaby przekraczać limit wydatków na działalność dps na dany rok. Wojewoda zauważyła, że przedmiotowe zadania stanowią zadanie własne powiatów, a brak zapewnienia na ten cel dodatkowych środków z rezerwy celowej powoduje, że opieranie wyliczenia średniej wojewódzkiej na podstawie kosztów ogłaszanych przez starostę w poszczególnych dps, byłoby działaniem wysoce ryzykownym. Wskazała również, że na początku roku budżetowego trudno przewidzieć, czy w budżecie województwa pozostaną niewykorzystane środki finansowe w dziale 852 – Pomoc społeczna, które można byłoby przenieść między rozdziałami w trybie art. 171 ufp. Wojewoda wyraziła pogląd, że w razie przyjęcia innego sposobu wyliczenia średniej wojewódzkiej, brak jest możliwości oszacowania planowanych wydatków na dany rok budżetowy i określenia planów finansowych jednostek na początku roku budżetowego. W związku z przedstawioną argumentacją Wojewoda nie zgodziła się z oceną NIK, że doszło do naruszenia art. 87 ust. 7 w zw. z ust. 5 udjst i wniosła o usunięcie z opisu kwestionowanej nieprawidłowości stwierdzenia, że: „Działanie to było naruszeniem art. 87 ust. 7 w związku z ust. 5 ustawy o dochodach jst (...)”.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 udjst (obowiązującej do dnia 24 października 2024 r.) powiat, który prowadzi lub zleca prowadzenie ponadgminnych dps, otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa, według zasad określonych w ust. 2-4 (ust. 1). Dotacja przysługuje powiatowi, który prowadzi lub zleca prowadzenie domu, w którym przebywają mieszkańcy przyjęci do tego domu przed dniem 1 stycznia 2004 r. a także powiatowi, który przyjmie do domu osoby ze skierowaniami wydanymi przed tym dniem i jest przekazywana w okresach miesięcznych (ust. 2 i 3). Wojewoda przekazuje kwotę dotacji dla powiatu na podstawie informacji o aktualnej liczbie mieszkańców domów, o których mowa w ust. 2, i miesięcznych kosztach utrzymania tej liczby mieszkańców, uzyskanych za miesiąc poprzedzający miesiąc, na który jest ustalana dotacja (ust. 4). Miesięczną kwotę dotacji dla powiatu ustala się w wysokości odpowiadającej iloczynowi liczby mieszkańców domów, o których mowa w ust. 2, w powiecie i średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu, pomniejszonemu o dochody uzyskiwane z odpłatności za pobyt w domu za mieszkańca, z zastrzeżeniem ust. 6. (ust. 5). Do wyliczenia dotacji przyjmuje się średni miesięczny koszt utrzymania w domu, nie wyższy jednak niż średnia miesięczna kwota dotacji wyliczona dla województwa (ust. 6). Średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa stanowi ustalana w budżecie wojewody miesięczna kwota dotacji przeznaczona na działalność domów, ustalona zgodnie z ust. 5, bez wydatków inwestycyjnych, podzielona przez liczbę mieszkańców w tych domach (ust. 7). Z brzmienia przytoczonych powyżej przepisów udjst wynika istotne, zdaniem Zespołu Orzekającego, rozróżnienie pomiędzy przekazywaniem dotacji powiatom, co uregulowano w art. 87 ust. 2-4, udjst, a ich ustalaniem (naliczaniem, planowaniem), do czego odnoszą się ust. 5-7

tego artykułu. Wobec przyjęcia powyższego rozróżnienia pomiędzy „ustaleniem” a „przekazaniem” dotacji, należy uznać, iż określone w art. 87 ust. 5-7 udjst zasady winny być stosowane przez Wojewodę do wyliczania średniej wojewódzkiej. Wojewoda słusznie wskazuje, iż zgodnie z art. 87 ust. 7 udjst średnia miesięczna kwota dotacji dla województwa jest ustalana w budżecie wojewody. Ten oczywisty fakt nie uzasadnia wszakże pominięcia dalszej treści tego przepisu, która w zakresie podstaw ustalenia powyższej średniej odsyłała do ust. 5 tego przepisu. Ten zaś nie przewidywał, że podstawą planowania wysokości średniej miesięcznej dotacji dla województwa jest limit wydatków ustalonych przez wojewodę³⁹. Wojewoda słusznie podnosi, iż dokonując podziału środków, jest związana przyznanym w ustawie budżetowej limitem. Natomiast zdaniem Zespołu Orzekającego, to nie ogranicza kompetencji Wojewody do dokonywania zmian w planie wydatków przy uwzględnieniu zasad wynikających z ww. przepisu udjst. Tak też wypowiedział się właściwy w przedmiotowym zakresie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który wskazał, że: „Wojewoda, w oparciu o przyznany przez Ministra Finansów na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej limit wydatków na zadania z pomocy społecznej, planuje wydatki na dofinansowanie bieżącej działalności domów pomocy społecznej. Należy przy tym podkreślić, że wszelkie decyzje w zakresie podziału i dysponowania ww. dotacją należą do wyłącznej kompetencji właściwych wojewodów, którzy mogą dokonywać zmian w planie wydatków przyjętym w ustawie budżetowej, w tym zmniejszać lub zwiększać plan wydatków”⁴⁰. Nie można zatem przyjąć poglądu, że dokonując tego podziału Wojewoda była uprawniona do pominięcia przepisów rangi ustawowej, które określają sposób, a w rezultacie wysokość środków, które należy na dany cel zaplanować. W związku z powyższym Zespół Orzekający uznał, że średnia wojewódzka dotacja dla dps nie była ustalana przez Urząd zgodnie z art. 87 ust. 7 udjst i na tej podstawie zastrzeżenie oddalił.

Zastrzeżenie 4. dotyczyło nieprawidłowości⁴¹ polegającej na niedokonywaniu w Urzędzie comiesięcznych wyliczeń średniej wojewódzkiej, pomimo że wielkości stanowiące podstawę jej wyliczenia ulegały zmianom, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne. Zastrzeżenie odnosi się również do związanego z tą nieprawidłowością fragmentu ustaleń faktycznych⁴².

W **zastrzeżeniu** Wojewoda podała, że zgodnie z art. 87 ust. 7 udjst, średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa stanowi ustalana w budżecie województwa miesięczna kwota dotacji przeznaczona na działalność domów, ustalana w wysokości odpowiadającej iloczynowi liczby mieszkańców domów, o których mowa w ust. 2, w powiecie i średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu, pomniejszonemu o dochody uzyskiwane z odpłatności za pobyt w domu za mieszkańca (art. 87 ust. 5 udjst), z zastrzeżeniem ust. 6, że do wyliczenia dotacji przyjmuje się średni

³⁹ Taki sposób wyliczenia średniej nawiązuje do definicji „średniej miesięcznej wojewódzkiej kwocie dotacji” zawartej w nieobowiązującym już rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań, własnych powiatu z zakresu pomocy społecznej (Dz. U. Nr 47, poz. 468.). Stosownie do § 2 pkt 3 tego rozporządzenia pod tym pojęciem należało rozumieć „ustaloną w budżecie wojewody kwotę dotacji przeznaczoną na działalność domów, podzieloną przez liczbę miejsc w tych domach określoną w ich statutach na koniec okresu rozliczeniowego i przez 12 miesięcy”.

⁴⁰ Pismo znak: BM-II.059.2.55. 2024. na:

https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatoswiadczenia/5172/11_019_454_1_odp.pdf, dostęp z dnia 19 maja 2024 r. Tak również w piśmie: BM-II.059.1.516.2024.

⁴¹ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 4 na str. 27.

⁴² Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Opis stanu faktycznego” akapit 1 na str. 16.

miesięczny koszt utrzymania w domu nie wyższy jednak niż średnia miesięczna kwota dotacji wyliczona dla województwa. Wojewoda podkreśliła nieprecyzyjny charakter przepisu regulującego zasady ustalania średniej wojewódzkiej kwoty dotacji i stwierdziła, że to uzasadnia ustalanie średniej wojewódzkiej w oparciu o limit wydatków określony ustawą budżetową na dany rok, przy uwzględnieniu limitu wydatków na dany miesiąc podzielonego przez liczbę mieszkańców dps z poprzedniego miesiąca. W związku z powyższym Wojewoda wniosła o wykreślenie z opisu kwestionowanej nieprawidłowości zdania w brzmieniu: „Powyższe było działaniem nierzetelnym”,
Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w całości.

Kwestionowana w zastrzeżeniu nieprawidłowość opiera się na trafnym spostrzeżeniu, że dane do wyliczenia „średniej miesięcznej kwoty dotacji ustalonej w budżecie wojewody”, tj. liczba mieszkańców przyjętych lub skierowanych do dps przed 1 stycznia 2004 r., dochody z odpłatności za pobyt w dps i średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca, są zmienne w ciągu roku. Jak wykazano we włączonych do akt kontroli zestawieniach, powyższe współczynniki wyliczenia średniej wojewódzkiej w 2024 r. ulegały zmianom nawet co miesiąc⁴³. Powyższe uzasadniałoby wyliczanie średniej wojewódzkiej z częstotliwością dostosowaną do zmian podstaw jej ustalania. Taki model działania nie wynikał jednak z brzmienia art. 87 ust. 7 udjst. Przepis ten mówił bowiem o „średniej miesięcznej kwocie dotacji ustalonej w budżecie wojewody”, co nie jest równoznaczne z wyrażeniem „średnia kwota dotacji ustalana miesięcznie w budżecie wojewody”. Istotne dla niniejszego rozstrzygnięcia jest również to, że budżet wojewódzki jest ustalany na rok kalendarzowy, co przemawia za uznaniem, iż również średnia wojewódzka jest ustalana na ten sam okres, a jej zmiany następują zgodnie z zasadami określonymi w przepisach ufp. Skoro bowiem zmiana średniej dla województwa jest zmianą w budżecie to powinna być dokonywana zgodnie z tą ostatnią ustawą. Jest to tym bardziej zasadne, że w świetle art. 87 ust. 6 udjst, średnia wojewódzka stanowi pewien limit (maksymalną kwotę) dla comiesięcznych wypłat dotacji przekazywanych do powiatów zgodnie z art. 87 ust. 4 udjst, a co za tym idzie, jej wartość nie musiała podlegać comiesięcznym zmianom.

Powyższe uwagi mogą wydawać się o tyle bezprzedmiotowe, że NIK w kwestionowanej nieprawidłowości nie czyni pracownikom Urzędu zarzutu naruszenia przepisów prawa, lecz działanie nierzetelne. Kryterium rzetelności zaś ma charakter „pozaprawny”, gdyż obejmuje ocenę działania pod kątem należytej staranności co do prowadzonej działalności jak i realizowanych zadań merytorycznych. Rzetelność oznacza także dochowywanie istniejących standardów, reguł i parametrów danej działalności⁴⁴. Niemniej jednak, zdaniem Zespołu Orzekającego rzetelność działania jednostki kontrolowanej musi być oceniana w kontekście spoczywających na niej obowiązków i przypisanych jej kompetencji. Jak wykazano powyżej, staranność działania Urzędu w zakresie objętym analizowaną nieprawidłowością, można rozpatrywać zarówno w świetle obowiązków wynikających z art. 87 ust. 7 udjst (który nie przewidywał obowiązku naliczania średniej wojewódzkiej co miesiąc), jak również w kontekście zasad planowania budżetowego wynikających z przepisów ufp (które również takiego obowiązku nie przewidywały, jakkolwiek nie stały na mu na przeszkodzie).

⁴³ Akta kontroli str. 6646-6672.

⁴⁴ J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007 r., str. 52.

W tak niejednoznacznym stanie prawnym Zespół Orzekający uznał, że formułowanie nieprawidłowości pod adresem Urzędu byłoby krzywdzące i nieuzasadnione, dlatego zastrzeżenie uwzględnił.

Zastrzeżenie 5. dotyczyło nieprawidłowości⁴⁵ polegającej na niezgodnym z art. 87 ust. 5 udjst w zw. art. 6 pkt 15 ups przekazaniu miesięcznych kwot dotacji dla powiatów kutnowskiego i Miasta Łódź, które w wyniku błędnej interpretacji ww. przepisów zostały zawyżone o łącznie 904,1 tys. zł⁴⁶, a zaniżone o łącznie 249,3 tys. zł⁴⁷. Z nieprawidłowością wiążą się odpowiednie fragmenty opisu ustaleń faktycznych oraz oceny ogólnej i oceny częściowej⁴⁸.

W **zastrzeżeniu** Wojewoda wyjaśniła, że miesięczną dotację dla dps wyliczano w oparciu o aktualną liczbę mieszkańców domów przyjętych lub skierowanych przed 1 stycznia 2004 r. oraz w oparciu o miesięczne koszty utrzymania mieszkańców, uzyskane za miesiąc poprzedzający miesiąc, na który ustalana jest dotacja. Kwota dotacji ustalana była więc odrębnie na każdy miesiąc, na podstawie comiesięcznie aktualizowanych danych, tj. liczby mieszkańców domów przyjętych lub skierowanych przed 1 stycznia 2004 r. w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym przekazuje się kwotę dotacji oraz kosztów utrzymania tej liczby mieszkańców w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym przekazuje się kwotę dotacji, czyli rzeczywistych kosztów utrzymania mieszkańców dps na tzw. „starych zasadach” w danym miesiącu. Wobec powyższego, art. 87 ust. 5 udjst (aktualnie art. 53 nowej udjst) służył do określenia metodologii wyliczenia kwoty dotacji w oparciu o aktualne dane zbierane z powiatów województwa łódzkiego w okresach miesięcznych. Sformułowania zastosowane w ust. 5 rozpatrywano w powiązaniu z podstawowymi zasadami ustalania dotacji, określonymi w art. 87 ust. 2, 3 i 4 udjst. W art. 87 ust. 5 udjst użyte jest pojęcie „średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu”. Skoro ustalanie dotacji ma nastąpić na podstawie kosztu utrzymania mieszkańca w miesiącu poprzedzającym, to właśnie tak należy rozumieć miesięczny koszt, o którym mowa w ww. przepisie: miesięczny faktyczny koszt z miesiąca poprzedzającego miesiąc na który ustalana jest dotacja. Średni miesięczny koszt utrzymania w domu dotyczy więc mieszkańców „na starych zasadach” i oblicza się go comiesięcznie dla powiatu, na podstawie informacji zbieranych zgodnie z ust. 4. Wojewoda wyjaśniła, że pojęcia „średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu” nie łączono z definicją z art. 6 pkt 15 ups, gdyż powodowałoby to niezgodność z art. 87 ust. 4 udjst, dotyczącym kosztów utrzymania mieszkańców za miesiąc poprzedzający miesiąc, na który ustalana jest dotacja. Zdaniem Wojewody nie można przyjąć, że miesięczny koszt utrzymania, o którym mowa w art. 87 ust. 4 udjst, jest tożsamy ze średnim miesięcznym kosztem utrzymania w dps określonym w art. 6 pkt 15 ups. Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 4 udjst: „Wojewoda przekazuje kwotę dotacji dla powiatu na podstawie informacji o aktualnej liczbie mieszkańców domów, o których mowa w ust. 2 i miesięcznych kosztach utrzymania tej liczby mieszkańców, uzyskanych za miesiąc poprzedzający

⁴⁵ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Stwierdzone nieprawidłowości”, pkt 5 ppkt 1) na str. 28-29.

⁴⁶ W tym: dotacja dla powiatu kutnowskiego w miesiącach styczeń-marzec i maj-grudzień – 520,1 tys. zł, dotacja dla Miasta Łódź w miesiącach styczeń-marzec i lipiec-grudzień – 384,0 tys. zł.

⁴⁷ W tym: dotacja dla powiatu kutnowskiego w miesiącu kwietniu – o 4,0 tys. zł, dla Miasta Łódź za miesiące kwiecień-czerwiec – o 245,3 tys. zł.

⁴⁸ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „Opis stanu faktycznego”, akapit 3-4 na str. 15 i akapit 2 na str. 16, sekcja „OCENA OGÓLNA”, str. 4, sekcja „OCENA CZĘŚTKOWA”, str. 34.

miesiąc, na który jest ustalana dotacja”. Wojewoda zauważyła, że koszty są „wydatkowane”, a nie „uzyskiwane”, dlatego też użyte w ww. przepisie słowo „uzyskanych” odnosi się do informacji o kosztach poniesionych na utrzymanie mieszkańców w miesiącu poprzednim, którą to informację pozyskuje się od powiatów. Natomiast w art. 6 pkt 15 ups jest mowa o rocznych kosztach z roku poprzedzającego, na podstawie których, według wskazania zawartego w ustawie, starosta oblicza i ogłasza średni miesięczny koszt utrzymania na cały kolejny rok. Wykazany w comiesięcznych informacjach przez dps-y koszt utrzymania mieszkańca jest co miesiąc aktualizowany, co wydaje się właściwe z punktu widzenia rosnących kosztów utrzymania. W związku z powyższym, przyjęcie zaktualizowanej stawki kosztów oraz liczby mieszkańców w danym miesiącu nie budziło wątpliwości w kontekście art. 87 ust. 4 udjst, w którym mowa o miesięcznych kosztach utrzymania mieszkańców za miesiąc poprzedzający, brak jest natomiast zapisu o kosztach ogłaszanych przez Starostę, wyliczanych na bazie roku wcześniejszego do ustalenia odpłatności za pobyt w dps. Dlatego według Wojewody, powyższa interpretacja naliczenia dotacji dla powiatów nie stanowiła naruszenia art. 87 ust. 5 udjst w zw. z art. 6 pkt 15 ups. Jednocześnie Wojewoda poinformowała, że stanowisko NIK dotyczące sposobu naliczania dotacji powiatom prowadzącym lub zlecającym prowadzenie dps „na starych zasadach” jest przedmiotem szczegółowych analiz w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴⁹. Po otrzymaniu wytycznych w zakresie interpretacji art. 53 udjst z 2024 r., Wydział Rodziny i Polityki Społecznej ŁUW zastosuje się do zaleceń Ministerstwa Rodziny. W związku z przedstawioną argumentacją Wojewoda wniosła o wykreślenie z opisu przedmiotowej nieprawidłowości zdania w brzmieniu: „Działanie to było naruszeniem art. 87 ust. 5 w związku z art. 6 pkt 15 u.p.s.”

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Jak już nadmieniono w odniesieniu do zastrzeżenia 3. w art. 87 ust. 2-4 udjst uregulowane są zasady otrzymywania ww. dotacji przez powiat, tj. ich przekazywania powiatom przez województwo (tak: art. 87 ust. 1 udjst). Natomiast kolejne ust. 5-7 analizowanego przepisu dotyczą zasad ustalania (naliczania) dotacji. Należy zatem przyjąć, że ustalenie dotacji nie jest tym samym co jej przekazanie, a to oznacza, że w art. 87 ust. 2-4 oraz art. 87 ust. 5-7 udjst uregulowane są dwa różne procesy związane z określeniem dotacji celowej na dofinansowanie utrzymania mieszkańców dps przebywających lub skierowanych przed 1 stycznia 2004 r. W konsekwencji „koszt utrzymania aktualnej liczby mieszkańców w domu za miesiąc poprzedni”, o którym mowa w art. 87 ust. 4 udjst nie jest równoznaczny ze „średnim miesięcznym kosztem utrzymania w domu” wymienionym w art. 87 ust. 5 udjst. Za powyższym wnioskiem przemawia zasada konsekwencji terminologicznej wyrażona w § 10 Zasad techniki prawodawczej⁵⁰, który stanowi, że: „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”⁵¹. Wobec tego, że udjst nie zdefiniowała w sposób szczególny pojęcia „średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu”, zdaniem Zespołu Orzekającego, wyrażenie to należy rozumieć zgodnie z art. 6 pkt 15 ups, tj. ustawą podstawową w zakresie pomocy społecznej: (vide: § 9 ZTP: „W ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej

⁴⁹ Dalej: Ministerstwo Rodziny.

⁵⁰ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 200 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: ZPT.

⁵¹ Zob. również: uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2009 r., sygn. akt II FPS 7/08 (ONSAiWSA 2009/4/64).

dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako *kodeks* lub *prawo*"; § 148 ZTP: „Jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określonej jako *kodeks* lub *prawo* lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia, używając zwrotu: *w rozumieniu niniejszej ustawy określenie oznacza* albo zwrotu: *ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o należy przez to rozumieć ...*). Takie też stanowisko zajął w 2024 r. właściwy w zakresie spraw pomocy społecznej Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który w odpowiedzi na oświadczenie senatora A. Pajaka wyjaśnił, że „(...) niezależnie od tego, czy mieszkaniec został przyjęty do domu pomocy społecznej przed 1 stycznia 2024 r. czy po tym terminie, średni miesięczny koszt jego utrzymania w domu pomocy społecznej wyliczany jest na podstawie art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej stanowiącego, iż koszt ten równa się kwocie kosztów działalności domu, wynikającej z utrzymania mieszkańców, o których mowa w art. 55 ust. 1 ww. ustawy, z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększonej o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzielony przez liczbę miejsc, ustaloną jako suma rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego w danej placówce”⁵². Wobec powyższego, Zespół Orzekający uznał, że ww. wyrażenie winno być rozumiane w sposób określony w art. 6 pkt 15 ups, a nie jak podnosi Wojewoda – zgodnie z art. 87 ust. 4 udjst. W konsekwencji zajętego jw. stanowiska, Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie co do *meritum*. Mając na uwadze rozważania odnoszące się do naliczania co miesiąc średniej wojewódzkiej dotacji zawarte w zastrzeżeniu 4., Zespół Orzekający postanowił uzupełnić opis przedmiotowej nieprawidłowości, o adnotację, iż w swoich wyliczeniach kwot dotacji należnych za 2024 r. dwóm powiatom (powiat kutnowski i Miasto Łódź) NIK zastosowała tak właśnie ustalaną średnią wojewódzką.

Z uwagi na powyższe zastrzeżenie zostało uwzględnione w części.

Zastrzeżenie 6. dotyczyło fragmentu oceny cząstkowej⁵³ w brzmieniu: „Wojewoda nieprawidłowo, tj. z naruszeniem art. 87 ustawy o dochodach jst wyliczyła wartość dotacji powiatom prowadzącym lub zlecającym prowadzenie domu pomocy społecznej *na starych zasadach* oraz nieprawidłowo ustalała wartość średniej miesięcznej kwoty dotacji dla województwa. Wskutek powyższego przekazane miesięczne dotacje dla dwóch objętych badaniem powiatów, zawyżono lub zaniżono łącznie o kwotę 1 153,40 zł”.

W **zastrzeżeniu** Wojewoda wniosła o wykreślenie ww. fragmentu oceny cząstkowej, powołując się na argumentację przedstawioną w zastrzeżeniach 3. i 5.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zgodnie z obowiązującą kontrolerów NIK metodyką sporządzania wystąpienia pokontrolnego, w ocenie cząstkowej zamieszcza się ocenę działalności w danym obszarze oraz jej syntetyczne uzasadnienie. Kwestionowany w zastrzeżeniu fragment oceny cząstkowej odzwierciedla nieprawidłowości będące przedmiotem wcześniej opisanych zastrzeżeń nr 3. i 5. Podjęte w tym

⁵² Pismo znak: BM-II.059.2.55.2024. Podobnie w odpowiedzi na interpelacje poselskie nr 5028 (pismo znak: BM-II.059.1.516.2024) i nr 4077 (pismo znak: BM-II.059.1.419.2024).

⁵³ Wystąpienie pokontrolne, sekcja „OCENA CZĄSTKOWA”, str. 34.

zakresie rozstrzygnięcia nie uzasadniają zmian kwestionowanego fragmentu oceny częściowej, dlatego zastrzeżenie należało oddalić.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

Justyna Goszcz
(podpisano elektronicznie)

Magdalena Klucznik
(podpisano elektronicznie)

Kamil Tomaszewski
(podpisano elektronicznie)