



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS – 410.002.05.2015
P/15/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli | P/15/044 – Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny |
| Kontroler | Jacek Rupert, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92590 z dnia 5.05.2015 r. (dowód: akta kontroli str.1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Krakowie (PCPR, Centrum), Al. Juliusza Słowackiego 20, 30-037 Kraków |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Grażyna Tajs-Zielińska, Dyrektor |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

PCPR w Krakowie prawidłowo realizowało zadania związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury domów pomocy społecznej, a także zapewnienia w nich wymaganego standardu usług.

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie nadzoru nad DPS, które błędnie wykazywały liczby miejsc oraz liczbę osób oczekujących na miejsce i osób przebywających w DPS w sprawozdaniach PS-03 dla GUS oraz do Powiatu Krakowskiego. Dane te stanowiły podstawę sporządzania wniosków o dotacje dla osób umieszczonych w domach pomocy społecznej przed 2004 r. W konsekwencji występowały przypadki niewłaściwego naliczania dotacji przez Wojewodę Małopolskiego, która była zawyżona o 6.619 zł w 2011 r., 5.110 zł w 2012 r., 6.622 zł w 2013 r. i 4.126 zł w 2014 r.

Centrum nie prowadziło list oczekujących na umieszczenie w domach pomocy społecznej, mimo iż w latach 2011-2014 takie przypadki wystąpiły, co stanowiło naruszenie art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej².

Ponadto Centrum nie koordynowało realizacji zadań przez domy pomocy społecznej wynikających z Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, mimo takiej dyspozycji wynikającej z art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane przez Powiat Krakowski w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług

Opis stanu faktycznego

1. Na terenie Powiatu Krakowskiego funkcjonuje 9 domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym na 858 miejsc: w Czernej, Więckowicach, Konarach i Owczarach przeznaczonych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w Karniowicach dla osób starszych i przewlekle somatycznie chorych, w Batowicach dla osób somatycznie chorych oraz w Radwanowicach, Ojcowie i w Prusach dla osób niepełnosprawnych intelektualnie. DPS spełniały standardy określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej³.

W okresie objętym kontrolą PCPR w Krakowie funkcjonowało na podstawie Statutu⁴ i Regulaminu organizacyjnego⁵. Do podstawowych zadań Centrum należało m.in. nadzorowanie w imieniu Starosty Krakowskiego domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich osób, a także szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu obejmującego swym zasięgiem 17 gmin. PCPR w Krakowie zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, wydawał decyzje o umieszczeniu w domu pomocy społecznej, na podstawie decyzji kierującej wydawanej przez gminny ośrodek pomocy społecznej lub wójta gminy, burmistrza, prezydenta miasta. Do zadań PCPR w ramach nadzoru nad domami pomocy społecznej należało:

- umieszczanie skierowanych osób w DPS na podstawie decyzji administracyjnych,
- przygotowywanie decyzji zmieniających decyzje o odpłatności i o skierowaniu do domu pomocy społecznej w stosunku do osób umieszczonych w domach pomocy społecznej na podstawie skierowania wydanego przed dniem 1 stycznia 2004 r.,
- przygotowywanie procedur zlecenia prowadzenia domów podmiotom na podstawie otwartych konkursów ofert i umów,
- merytoryczna kontrola funkcjonowania domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym.

(dowód: akta kontroli str. 9-71)

Liczba osób oczekujących na umieszczenie w DPS wynosiła od 26 osób w 2011 r. do braku osób oczekujących w 2014 r. Powiat Krakowski nie prowadził rejestru ani listy osób oczekujących na umieszczenie. W ocenie NIK, stanowiło to naruszenie przepisów art. 59 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym w razie niemożności umieszczenia w domu pomocy społecznej z powodu braku wolnych miejsc, powiadamia się osobę skierowaną i organ kierujący o wpisaniu na listę oczekujących oraz o przewidywanym terminie oczekiwania na umieszczenie w domu pomocy społecznej z informacją, że miejsca w DPS zwalniają się w sposób naturalny i termin umieszczenia może ulec zmianie.

Według wyjaśnień Dyrektora PCPR nie prowadzono listy oczekujących, gdyż dla poszczególnych Domów było to od 1 do 4 osób i monitorowano ich sytuację na bieżąco. Od wielu lat są wolne miejsca w DPS o czym PCPR informowało inne powiaty. Ostatnie pisma w tej sprawie wysłano 27 sierpnia 2014 r. Zwrócić jednak należy uwagę, rejestr osób oczekujących stanowi podstawę sporządzania sprawozdania PS-03 przez DPS dla GUS, w którym informacje o osobach oczekujących na umieszczenie w DPS należy uzyskać w jednostce prowadzącej rejestr osób oczekujących. Dlatego też w ocenie NIK, lista taka powinna być prowadzona, chociażby w celu weryfikacji danych.

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 964.

⁴ Uchwała nr XII/96/11 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 26 października 2011 r. w sprawie zmiany statutu PCPR w Krakowie wprowadzonego uchwałą nr IV/19/99 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie utworzenia PCPR. W załączniku do uchwały nr XII/96/11 zawarto statut, który był zmieniony uchwałą nr VII/38/2015 z dnia 29 kwietnia 2015 r.

⁵ Uchwała nr 47/2012 Zarządu Powiatu w Krakowie z dnia 15 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 9, 1355-1356, 1503-1504)

2. Jednolitość stosowanych zasad w zakresie kierowania osób do domów pomocy społecznej zbadano na próbie akt 40 osób umieszczanych w latach 2013-2014 w DPS w Batowicach i Karniowicach. Wśród badanych 40 dokumentacji, 18 osób umieszczanych przez PCPR pochodziło z gmin Powiatu Krakowskiego, a 22 osoby z innych powiatów, w tym m.in. 10 osób z Sosnowca i 2 osoby z Krakowa (gmina miejska). Do akt objętych kontrolą spraw dołączane były pisma z DPS informujące o terminie faktycznego umieszczenia osoby w DPS oraz w niektórych przypadkach kopie decyzji ustalających wysokość opłat (15 decyzji). W jednym przypadku pomimo, że był zastosowany rygor natychmiastowej wykonalności ze względu na ważny interes osoby, umieszczenie osoby nastąpiło po 114 dniach, a wydanie decyzji ustalającej odpłatność po 36 dniach po otrzymaniu dokumentów. Zwłoka w przyjęciu wynikała z tego, że osoba umieszczana w DPS była osobą bezdomną, bez stałego meldunku, która zmieniała miejsce pobytu nie powiadamiając o tym DPS ani OPS.

Decyzje administracyjne (umieszczające) wydawane były na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej i Kpa⁶ w okresie od jednego dnia od otrzymania decyzji kierującej (14 decyzji) do 103 dni (1 decyzja). W ostatnim przypadku, Centrum czekało na odpowiedź MOPS w Sosnowcu, w tym na decyzję kierującą (PCPR wysłał jedno pismo z prośbą o przysłanie decyzji kierującej).

Opłaty wyliczone w 14 badanych decyzjach ustalających opłaty za pobyt w DPS były równe wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca ustalonego przez Starostę Krakowskiego i ogłoszonego w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 96-155, 1398-1400, 1407-1428)

3. Zgodnie z art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej PCPR koordynuje realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. W 2011 r. opracowana⁷ i przyjęta została „Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Krakowskim na lata 2011-2015”⁸.

Strategia zawiera diagnozę sytuacji społecznej, określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunki projektowanych zmian oraz sposób realizacji. W strategii zwrócono uwagę na niekorzystne tendencje demograficzne, jednak nie przewidywano w tym zakresie żadnych działań, gdyż wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora PCPR w okresie obowiązywania strategii (5 lat) zmiany demograficzne nie mają istotnego wpływu na realizowane działania w zakresie osób starszych.

Strategia uwzględniała m.in. podejmowanie działań w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury DPS oraz działań mających na celu zapewnienie w nich wymaganego standardu usług⁹ oraz rozwój innych form pomocy społecznej przewidzianych dla osób starszych¹⁰. W celu operacyjnym nr 3 „Poprawa jakości usług świadczonych w formach pomocy instytucjonalnej oraz tworzenie nowych zgodnie z potrzebami mieszkańców powiatu” dwa zadania, na 9 wymienionych były związane z domami pomocy społecznej. Dotyczyły one podniesienia jakości zarządzania w DPS w celu uzyskania certyfikatu ISO oraz utrzymania i rozwoju jakości życia mieszkańców w domach pomocy społecznej m.in. poprzez remonty, modernizacje i inwestycje.

(dowód: akta kontroli str. 156-202)

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 marca 2014 r., po kontroli przeprowadzonej w PCPR przez Wydział Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie podano m.in. że strategia nie zawiera ram finansowych, prognozy zmian oraz wskaźników

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

⁷ Przez Zespół powołany zarządzeniem Starosty Krakowskiego nr 126/10 z dnia 15 listopada 2010 r., po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami.

⁸ Uchwała Nr III/30/11 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 28 stycznia 2011 r.

⁹ Cel operacyjny 3 pkt 2 „Utrzymanie i rozwój jakości życia mieszkańców w domach pomocy społecznej m.in. poprzez podnoszenie standardów polegających na remontach, modernizacjach i inwestycjach”.

¹⁰ Cel operacyjny 2, pkt 1 „Rozbudowa sieci środowiskowych ośrodków wsparcia dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności (osoby niepełnosprawne: intelektualnie, ruchowo, w podeszłym wieku” bez szczegółów).

realizacji działań. Ponadto tekst strategii nie zawierał informacji o sposobie, w jaki Centrum ma wykonywać koordynację strategii (art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej), a także kto i w jakim terminie ma dokonywać ewaluacji. Zalecono podjęcie działań mających na celu uzupełnienia obecnej strategii o wskaźniki zadań oraz o sposób koordynacji i ewaluacji jej wykonania oraz o uwzględnienie wszystkich elementów wymaganych w art. 16b oraz art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej przy opracowywaniu kolejnej strategii w terminie do końca 2015 r. W związku z tymi zaleceniami, w sierpniu 2014 r. uzupełniono¹¹ strategię o dwa rozdziały: „Wskaźniki dla poszczególnych celów i ich zadań” oraz „Monitoring i ewaluacja”. Dla poszczególnych celów wyznaczono: zadania, wskaźniki, źródła danych oraz koordynatorów/jednostki odpowiedzialne. Postępy w realizacji strategii miały być monitorowane przez PCPR, który miało dokonywać kontroli realizowanych zadań. Dla zadania podniesienie jakości zarządzania w domach pomocy społecznej w celu uzyskania certyfikatu ISO, jako wskaźnik przyjęto liczbę DPS, które uzyskały certyfikat ISO lub rozpoczęły procedury do jego wprowadzenia, a dla zadania dotyczącego utrzymania i rozwoju jakości życia mieszkańców w DPS, liczbę zrealizowanych remontów, modernizacji i inwestycji oraz kwotę przeznaczoną na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 203-223)

Do czasu zakończenia kontroli żaden z dziewięciu DPS nie uzyskał certyfikatu ISO ani nie rozpoczął procedury jego uzyskiwania. Natomiast w przypadku realizacji zadania polegającego na utrzymaniu i rozwoju jakości życia mieszkańców w DPS, w ramach przyjętych wskaźników dla tego zadania (liczba zrealizowanych remontów, modernizacji i inwestycji oraz kwota na ten cel) w 2013 r. zrealizowano 19 zadań na kwotę 764.183 zł, a w 2014 r. 29 zadań na kwotę 722.675 zł. Były to m.in. malowanie pomieszczeń, remonty urządzeń, pomieszczeń, powierzchni dróg, instalacji.

Realizacja zadań przez DPS nie była koordynowana przez PCPR, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor PCPR każdy z Dyrektorów DPS w ramach posiadanego budżetu przyznanego przez Powiat Krakowski podejmował stosowne działania w tym zakresie. Również każdy z Dyrektorów 5 DPS samodzielnie podejmował działania w zakresie podniesienia jakości zarządzania w swojej jednostce. Wszyscy Dyrektorzy DPS jako kierownicy jednostek organizacyjnych Powiatu Krakowskiego opracowują każdego roku projekt budżetu na rok następny, w którym uwzględniają wszystkie potrzeby związane z realizacją zadań, w tym również na zadania wynikające z realizacji strategii. Projekty te przekazywane są bezpośrednio do Starostwa Powiatowego w Krakowie. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska zawartego w powyższych wyjaśnieniach. Zgodnie z art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej do zadań Centrum należy koordynacja strategii, na co również zwracano w przytoczonej powyżej kontroli przeprowadzonej przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 224-324, 1402-1403)

4. Co roku były przedstawiane przez dyrektora PCPR w Krakowie potrzeby w zakresie pomocy społecznej, które uwzględniały utrzymanie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej oraz zapewnienie w nich wymaganego standardu usług. Nie zakładano rozwoju innych form pomocy społecznej przewidzianych dla osób starszych. PCPR w Krakowie przygotował także oceny zasobów pomocy społecznej¹², zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej i przekazywał je Zarządowi Powiatu w Krakowie. Ocena zasobów pomocy społecznej zawierała działania w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury DPS oraz zapewnienie w nich wymaganego standardu usług.

(dowód: akta kontroli str. 325-605)

¹¹ Uchwała nr XLV/429/14 Rady Powiatu z dnia 27 sierpnia 2014 r.

¹² „Sprawozdanie z działalności PCPR w Krakowie” oraz Ocena zasobów pomocy społecznej, w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej” sporządzone 8 kwietnia 2013 r. i przekazane Zarządowi Powiatu w Krakowie, „Ocena zasobów pomocy społecznej” sporządzona 29 kwietnia 2014 r. i przekazana Zarządowi Powiatu w Krakowie.

5. W latach 2013-2014 średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca został ustalony i terminowo ogłoszony przez Starostę Krakowskiego¹³. Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca ustalany był zgodnie z art. 6 pkt. 15 ustawy o pomocy społecznej, z uwzględnieniem zmiany przepisów obowiązujących przed i po 11 maja 2013 r., na podstawie informacji przekazanych przez Dyrektorów DPS.

Źródłem finansowania wydatków na utrzymanie i remonty DPS były: dotacja celowa wojewody, dochody z odpłatności pensjonariuszy oraz środki własne powiatu. I tak, wydatki poniesione na DPS w 2013 r. wyniosły ogółem 24.680.395 zł i zostały one pokryte z dotacji celowej Wojewody Małopolskiego – 11.549.587 zł (46,8%), z odpłatności pensjonariuszy i gmin – 12.784.902 zł (51,8%) oraz ze środków własnych Powiatu pochodzących z innych źródeł – 345.906 zł (1,4%). Wydatki poniesione na DPS w 2014 r. wyniosły ogółem 24.996.507 zł i zostały one pokryte z dotacji celowej – 10.298.069 zł (41,2%), z odpłatności pensjonariuszy i gmin – 13.712.501 zł (54,9%) oraz ze środków własnych powiatu – 985.937 zł (3,9%).

Wydatki ogółem na finansowanie DPS w 2013 r. zostały poniesione na wydatki na bieżące – 24.077.812 zł, wydatki na remonty – 478.568 zł oraz wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne – 124.015 zł. W 2014 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 23.998.464 zł, 658.829 zł i 339.214 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że dotacja Wojewody Małopolskiego nie pokrywała kosztów pobytu w DPS osób przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. wynikających z iloczynu liczby osób przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. oraz średnich miesięcznych kosztów utrzymania. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że dochody Powiatu w latach 2013-2014 pochodzące z odpłatności pensjonariuszy i gmin oraz z dotacji celowej wojewody były większe od wydatków bieżących, stanowiących podstawę ustalania średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca. Różnica wynosiła 256.667 zł w 2013 r. i 12.106 zł w 2014 r. Zgodnie z definicją ustawową, średni miesięczny koszt utrzymania w domu pomocy społecznej oznacza kwotę rocznych kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkańców, z roku poprzedniego, **bez kosztów inwestycyjnych, wydatków na remonty**, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego, w domu. Może to oznaczać, że niektóre wydatki na remonty i wydatki inwestycyjne mogły być finansowane z dochodów pochodzących z dotacji wojewody lub z odpłatności za pobyt mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 987-989, 1512, 1515)

5.1. Dotacja celowa z budżetu Wojewody powinna być przekazywana do Powiatu w dwóch ratach: pierwsza do 10 dnia każdego miesiąca i druga do 25 dnia każdego miesiąca¹⁴. W 2014 r. comiesięczne dotacje przekazywano terminowo. W 2013 r. w pięciu przypadkach przekazywano dotację po terminie np.: 26 lipca 2013 r., 26 sierpnia 2013 r., 27 września 2013 r., 31 października 2013 r., 27 listopada 2013 r. Środki na funkcjonowanie DPS przekazywane były przez Starostwo Powiatowe w Krakowie na podstawie comiesięcznych zapotrzebowań, złożonych przez jednostki, najczęściej w terminach: 1, 5, 10, 15, 20, 25 każdego miesiąca, w zależności od potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 986-1148, 1517)

Co miesiąc Powiat Krakowski przekazywał do Wojewody Małopolskiego „Informacje o miejscach i kosztach utrzymania w domach pomocy społecznej w danym roku (miesiącu)” – na podstawie art. 87 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵. Informacje te stanowiły podstawę do naliczenia przez Wojewodę Małopolskiego dotacji z budżetu państwa na miesiąc następny dla osób przyjętych według zasad obowiązujących przed 1 stycznia 2004 roku. O niedofinansowaniu

¹³ W 2013 r. średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS został ustalony przez Starostę Krakowskiego zarządzeniem nr 14/2013 z dnia 5 marca 2013 roku, natomiast w 2014 r. zarządzeniem nr 8/2014 z dnia 12 lutego 2014 roku.

¹⁴ Zgodnie z pismem Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie nr PS.9016-1-3-10 z dnia 20.01.2010 r.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 513.

informował Wojewoda Małopolski Starostę Krakowskiego w swoich pismach. W związku z powyższym:

- Wojewoda Małopolski w dniu 16 września 2013 r. podwyższył¹⁶ wysokość średnich wojewódzkich kwot dotacji na jedno miejsce w domach pomocy społecznej od 1 września 2013 r.,
- Wojewoda Małopolski w dniu 15 listopada 2013 r. podwyższył¹⁷ wysokość średnich wojewódzkich kwot dotacji na jedno miejsce w domach pomocy społecznej od 1 stycznia 2013 r. Środki te znacznie poprawiły sytuację finansową Powiatu w zakresie realizowanych zadań na rzecz domów pomocy społecznej. Na koniec 2013 r. różnica między środkami przekazanymi przez Wojewodę a kosztami utrzymania DPS wyniosła 49.136 zł.

Od stycznia do września 2014 r. łączna różnica kosztów DPS (pomniejszonych o dochody) wynosiła 1.175.986 zł. Powiat ze środków własnych zapewniał brakujące środki do prawidłowego funkcjonowania swoich jednostek. Dopiero pismami:

- z dnia 5 października 2014 r. Wojewoda Małopolski podwyższył¹⁸ wysokość średnich wojewódzkich kwot dotacji na jedno miejsce w domach pomocy społecznej w roku 2014.
- z dnia 19 listopada 2014 r. Wojewoda Małopolski ponownie podwyższył¹⁹ wysokość średnich wojewódzkich kwot dotacji na jedno miejsce w domach pomocy społecznej w roku 2014. Środki te nie pokryły nadal potrzeb faktycznie ponoszonych kosztów. Na koniec 2014 r. łączna różnica kosztów DPS wyniosła 1.308.563 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1276-1315)

5.2. Na podstawie przekazywanych każdorazowo (co miesiąc) przez Dyrektorów DPS informacji o aktualnej liczbie mieszkańców i kosztach utrzymania liczby mieszkańców z podziałem na przyjętych przed i po 1 stycznia 2004 roku, za miesiąc poprzedzający miesiąc, na który jest ustalana dotacja, Powiat występował do Wojewody o dotacje. Z ustaleń kontroli wynika, że Dyrektorzy DPS niewłaściwie wyliczali liczby miejsc, osób oczekujących i przebywających w DPS w latach 2011-2014 wg stanu na dzień 31 grudnia i dane te zamieszczali w sprawozdaniach PS-03 dla GUS. Zgodnie z instrukcją GUS do sprawozdania PS-03 informacje o osobach oczekujących na umieszczenie w DPS należy uzyskać w jednostce prowadzącej rejestr osób oczekujących (w przypadku Powiatu Krakowskiego jest to PCPR). Przyjęcie niepoprawnych danych miało wpływ na wysokość dotacji dla osób umieszczonych przed 2004 r. m.in.:

- podane na dzień 31 grudnia 2014 r. przez DPS w Karniowicach dane: w sprawozdaniu do Wojewody wykazano 96 osób na nowych i 22 osoby na starych zasadach, a powinno być 95 i 23. W związku z tym dotacja dla Powiatu mogła zostać przyznana w wysokości wyższej o 1.663 zł niż Powiat otrzymał.
- podane dane na dzień 31 grudnia 2012 r. przez DPS w Więckowicach: w sprawozdaniu do Wojewody wykazano 150 osób na nowych i 96 osób na starych zasadach, a powinno być 149 i 95 osób. W związku z tym dotacja dla Powiatu mogła być przyznana w wysokości niższej o 1.690 zł niż Powiat otrzymał.
- podane dane na dzień 31 grudnia 2012 r. przez DPS w Ojcowie: w sprawozdaniu do Wojewody podano 80 osób na nowych i 50 osób na starych zasadach, a powinno być 79 i 49 osób. W związku z tym dotacja dla Powiatu mogła być przyznana w wysokości wyższej o 1.710 zł niż Powiat otrzymał.

¹⁶ Od 1 września 2013 r. wynosiły 1.613 zł w profilu dla osób w podeszłym wieku (S), 1.740 zł w profilu dla osób przewlekle psychicznie chorych (PP), 1.760 zł w profilu dla osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie (NI), 1.975 zł w profilu dla osób przewlekle somatycznie chorych (PCH), 1.778 zł dla osób w profilu dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie (Nidz).

¹⁷ Od 1 stycznia 2013 r. wynosiły: 2.004 zł w profilu S, 2.270 zł w profilu PP, 2.223 zł w profilu NI, 2.448 zł w profilu PCH, 2.248 zł w profilu Nidz.

¹⁸ Od 1 stycznia 2014 r. wynosiły: 1.701 zł w profilu S, 1.828 zł w profilu PP, 1.848 zł w profilu NI, 2.063 zł w profilu PCH, 1.866 zł w profilu Nidz.

¹⁹ Od 1 stycznia 2014 r. wyniosły: 1.789 zł w profilu S, 1.916 zł w profilu PP, 1.936 zł w profilu NI, 2.151 zł w profilu PCH, 1.954 zł w profilu Nidz.

- podane dane na dzień 31 grudnia 2014 r. przez DPS w Ojcowie: w sprawozdaniu do Wojewody podano 80 osób nowych i 42 osoby na starych zasadach, a powinno być 79 i 42 osoby. Błąd ten nie miał wpływu na wielkość dotacji.

Według wyliczeń PCPR sporządzonych na potrzeby kontroli błędne dane przekazane Wojewodzie Małopolskiemu spowodowały że: w 2011 r. zawyżono dotację o 6.619 zł, w 2012 r. o 5.110 zł, w 2013 r. o 6.622 zł i w 2014 r. o 4.126 zł. Według wyjaśnień Dyrektora PCPR, który potwierdził iż istotnie sprawozdania zawierały błędne dane jednakże jego zdaniem nie miały one wpływu na planowanie wydatków w latach 2011-2014.

(dowód: akta kontroli str. 944-947, 1354-1392, 1503-1505, 1519-1538)

Najwięcej²⁰ niewykorzystanych osobodni i z tego tytułu braki w osiągnięciu planowanych dochodów były w DPS w: Batowicach i Karniowicach. W innych DPS braki w uzyskaniu dochodów z tego tytułu były mniejsze²¹. W związku z utrzymaniem miejsc DPS ponoszą koszty stałe, niezależnie od liczby aktualnie mieszkających osób np. koszty ogrzewania, koszty płacowe, koszty utrzymania budynków, remonty itp.

Przyczyną niewykorzystania miejsc i niewykonania planowanych osobodni był głównie brak skierowań do DPS o profilu dla przewlekle somatycznie chorych, a także dużym wskaźnikiem umieralności charakterystycznym dla ośrodków o tym profilu. Duża ilość zgonów mieszkańców przy równoczesnym braku decyzji kierujących do DPS występowała także w innych typach domów. Ponadto gminy podejmują działania mające na celu ograniczenie liczby osób skierowanych do DPS poprzez m.in. usługi opiekuńcze dla osób tego wymagających, umieszczanie w ZOL-ach gdzie nie ma współfinansowania gminy, czy też kierowanie do środowiskowych domów samopomocy. Dodatkowo MOPS w Krakowie odmawia kierowania mieszkańców m. Krakowa do jednostek poza terenem Gminy Kraków.

(dowód: akta kontroli str. 947-983, 1487-1489, 1514-1515)

6. W ramach realizacji zadania określonego w art. 19 pkt. 14 ustawy o pomocy społecznej dot. szkolenia i doskonalenia kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, PCPR w Krakowie latach 2013-2014 zorganizował dla 144 osób następujące szkolenia: „Wypalenie zawodowe” (19 grudnia 2013 r.); „Przemoc seksualna wobec dzieci” (25 marca 2014 r. oraz 29 kwietnia 2014 r.); „Zmiany w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej” (19 września 2014 r.); „Ramowe wytyczne w zakresie projektowania obiektów, w pomieszczeniach oraz przystosowania stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych o specyficznych potrzebach” (27 marca 2014 r.).

W 2013 r. w 9 DPS-ach podległych Powiatowi Krakowskiemu zatrudnionych było 439 osób bezpośrednio zajmujących się opieką nad mieszkańcami (na 593 ogółem zatrudnionych), a w 2014 r. – 432 osoby (na 573 ogółem zatrudnione). Według informacji uzyskanych od DPS-ów w latach 2013-2014 r. większość pracowników bezpośrednio zajmujących się opieką nad mieszkańcami podnosiła swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach dot. opieki nad mieszkańcami. W DPS przeszkolono następujące liczby pracowników: w 2013 r. 728 osób ogółem, w tym 595 osób w tematyce dot. doskonalenia kadry zajmującej się bezpośrednio mieszkańcami i w 2014 r. 628 osób ogółem, w tym 439 osób w tematyce dot. doskonalenia kadry zajmującej się bezpośrednio mieszkańcami. Najwięcej osób

²⁰ - DPS w Batowicach: w 2013 r. było 735 osobodni niewykorzystanych i Powiat Krakowski z tego tytułu nie osiągnął dochodów w wysokości 67.629,94 zł, w 2014 r. było 1.466 osobodni niewykorzystanych i Powiat Krakowski z tego tytułu nie osiągnął dochodów w wysokości 143.630,47 zł,

- DPS w Karniowicach: w 2013 r. było 1.460 osobodni niewykorzystanych i Powiat Krakowski z tego tytułu nie osiągnął dochodów w wysokości 137.379,79 zł, w 2014 r. było 1.938 osobodni niewykorzystanych i Powiat Krakowski z tego tytułu nie osiągnął dochodów w wysokości 192.979,06 zł.

²¹ - w Owczarach w 2013 r. nie było wolnych miejsc, a Powiat Krakowski osiągnął dochody z tytułu odpłatności za wykorzystane miejsca ponad plan o kwotę 2.622,20 zł, a w 2014 r. z powodu niewykorzystanych miejsc nie osiągnął dochodów planowanych w wysokości 8.425,53 zł,

-w 2013 r. w Czerniej z tytułu wolnych miejsc Powiat Krakowski nie osiągnął dochodów w wysokości 1.505,94 zł, natomiast w roku 2014 r. w wysokości 7.624,76 zł,

-w latach 2013-2014 w Więckowicach nie było wolnych miejsc. W związku z większym wykorzystaniem osobodni zostały uzyskane większe niż planowane dochody w 2013 r. na kwotę 5.402,47 zł i w 2014 r. na kwotę 2.942,57 zł.

przeszkolono w DPS w Ojcowie: 204 osoby (209 osób ogółem) w 2013 r. i 107 osób (113 osób ogółem) w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1275, 1506-1507, 1516)

7. W latach 2013-2014 w PCPR w Krakowie zostały przeprowadzone następujące kontrole: pięć kontroli Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, jedna kontrola Oddziału Małopolskiego PFRON i dwie kontrole Wojewódzkiego Urzędu Pracy, w tym:

- 1) Kontrola przeprowadzona w 2013 r. dot. organizacji jednostki, kwalifikacji kadry, realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i zadań własnych Powiatu wynikających z ustawy o pomocy społecznej.
- 2) Kontrola przeprowadzona w 2014 r. dot. rozliczenia dotacji przekazanej z budżetu Wojewody Małopolskiego w 2013 roku na działalność ŚDS w Woli Kalinowskiej.

W pierwszej z ww. kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami oceniono działalność Centrum (wydano 18 zaleceń, z których jedno dotyczyło Strategii i cztery²² dotyczyły umieszczania w DPS), a w drugiej pozytywnie z uchybieniami. W pierwszej podjęto ze skutkiem pozytywnym działania zmierzające do wyeliminowania nieprawidłowości, a w drugiej w związku z otrzymaniem wystąpienia w dniu 15 maja 2015 r. nie podjęto jeszcze działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości.

Starosta Krakowski sprawuje nadzór nad DPS poprzez PCPR w Krakowie oraz Zespół Kontroli Wewnętrznej Starostwa Powiatowego w Krakowie (ZKW). W 2013 r. PCPR w Krakowie przeprowadziło następujące kontrole:

- 1) Kontrolę problemową w DPS przeznaczonym dla osób przewlekle somatycznie chorych i w podeszłym wieku w Batowicach, przeprowadzona w dniu 16 kwietnia 2013 r. Zakres kontroli obejmował: zarzuty zawarte w skardze z dnia 31 marca 2013 r. Pana S.Z.-opiekuna prawnego Pani C.M., dotyczące sprawowania nieprawidłowej opieki nad Panią C.M. Nie wydano zaleceń pokontrolnych.
- 2) Kontrolę w DPS przeznaczonym dla osób przewlekle psychicznie chorych w Konarach, przeprowadzoną²³ w dniu 28 sierpnia 2013 r. na podstawie art. 112 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Wydano dwa zalecenia pokontrolne.
- 3) 8 kontroli w różnych DPS przeprowadzone na podstawie art. 112 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Nie wydano zaleceń pokontrolnych.

W 2014 r. PCPR w Krakowie przeprowadziło następujące kontrole:

- 1) Kontrolę problemową w DPS przeznaczonym dla osób przewlekle psychicznie chorych w Czernej, przeprowadzona w dniach od 12 do 15 maja 2014 r. Zakres kontroli obejmował: zarzuty zawarte w skardze z dnia 9 kwietnia 2014 r. (data wpływu do Centrum) Pani T.J. - opiekuna prawnego Pana D.J., dotyczące sprawowania nieprawidłowej opieki nad Panem D.J. Nie wydano zaleceń pokontrolnych.
- 2) 9 kontroli przeprowadzonych w różnych DPS na podstawie art. 112 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Nie wydano zaleceń pokontrolnych.

W latach 2013-2014 wpłynęły dwie skargi na działalność DPS, które zgodnie z właściwością (art. 229 pkt 4 Kpa) rozpatrywane były przez Radę Powiatu w Krakowie:

- 1) skarga²⁴ na działalność DPS w Więckowicach, zakończona uchwałą²⁵ Rady Powiatu w Krakowie. Rada Powiatu uznała skargę za bezzasadną,

²² M.in. wydawanie decyzji o zmianie wysokości odpłatności za pobyt w DPS wyłącznie na przyszłość, a nie z mocą wsteczną; zapewnienie przeprowadzenia wywiadu w miejscu faktycznego pobytu strony, tj. w DPS; w przypadku śmierci osoby umieszczonej w DPS, dołączanie do dokumentów postępowania administracyjnego aktu zgonu lub karty zgonu zawierającej adnotację urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu.

²³ Zakres kontroli obejmował: stan realizacji zadania, zasady kwalifikowania mieszkańców, efektywność, rzetelność i jakość realizacji zadania, przestrzeganie uzgodnionego zakresu świadczonych usług, warunki bytowe w jednostce i przestrzeganie praw osób tam przebywających, prawidłowość prowadzonej dokumentacji osobowej mieszkańców DPS.

²⁴ Nr ORB.1510.52.2013.

²⁵ Uchwała Nr XXXVIII/375/13 z dnia 30.12.2013 r.

- 2) skarga²⁶ na działalność DPS w Czernej, zakończonej uchwałą Rady Powiatu w Krakowie. Rada Powiatu uznała się za niewłaściwą do rozpatrzenia skargi w zakresie prawidłowości wykonywania świadczeń zdrowotnych i wskazała podmioty właściwe – Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej, Okręgowego Rzecznika Małopolskiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych oraz Rzecznika Praw Pacjenta.

(dowód: akta kontroli str. 990-998, 1436-1448, 1458-1486)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Prowadzenie list oczekujących na umieszczenie w domach pomocy społecznej, zgodnie z dyspozycją art. 59 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.
2. Zwiększenie nadzoru nad domami pomocy społecznej w zakresie wykazywania w sprawozdaniach poprawnej liczby miejsc, osób oczekujących na umieszczenie i osób umieszczonych w DPS.
3. Podjęcie działań mających na celu wysłanie do GUS i Wojewody Małopolskiego przez objęte nadzorem domy pomocy społecznej stosownych korekt sprawozdań i informacji z błędami dotyczącymi liczb miejsc, osób oczekujących na umieszczenie i osób umieszczonych w DPS w latach 2011-2014.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 30 lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Kontroler
Jacek Rupert
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
Jacek Szczerbiński

.....
Podpis

.....
podpis

²⁶ Nr ORB.1510.8.2014.

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82, ze zm.