



02839715

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.01.2015

P/15/044

UNK 36192/15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

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 Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93338 z 8 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Hajnówce, ul. Piłsudskiego 10 a, 17–200 Hajnówka (dalej: „PCPR” lub „Centrum”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Szymaniuk, Kierownik Centrum	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Istniejąca w latach 2012–2014 w Powiecie Hajnowskim infrastruktura w zakresie domów pomocy społecznej zabezpieczała potrzeby osób starszych z tego terenu. Zapewnione przez Powiat środki na utrzymanie ponadgminnego domu pomocy społecznej (dalej: „DPS” lub „Dom”), gwarantowały wymagany standard usług, zaś umieszczanie w nim uprawnionych osób, w tym starszych, odbywało się na bieżąco.

W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Hajnowskim na lata 2008–2015¹ zdiagnozowano niekorzystne tendencje demograficzne dotyczące osób w wieku poprodukcyjnym oraz zdefiniowano cel strategiczny pn. „Rozwijanie usług i systemu wsparcia dla osób starszych, w tym modernizacja istniejącej infrastruktury społecznej”, którego realizacji miały służyć działania podejmowane w ramach pięciu celów operacyjnych². PCPR mimo obowiązków, wynikających z przepisów ustawy o pomocy społecznej³, jak i uregulowań wewnętrznych,⁴ w okresie objętym kontrolą⁵ nie inicjował i nie koordynował konkretnych działań na rzecz osiągnięcia ww. celów związanych z rozwijaniem systemu pomocy osobom starszym. Aktywność swoją w tym zakresie ograniczył do pośrednictwa w umieszczaniu osób starszych w DPS, przygotowywania w oparciu o dane przedstawiane przez DPS projektów zarządzeń w sprawie ustalania średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w ponadgminnym domu pomocy społecznej i sprawowania formalnego nadzoru nad funkcjonowaniem tej placówki. W wypełnianiu tych zadań stwierdzono nieprawidłowości, polegające na nieegzekwowaniu od Ośrodków Pomocy Społecznej⁶ (w 16 z 24 kontrolowanych przypadków) kompletu dokumentów wymaganych rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej⁷ oraz niewydawaniu decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących odmowy umieszczenia w DPS.

Rzetelnie natomiast przedstawiano dane niezbędne do ubiegania się o dotacje z budżetu państwa na finansowanie pobytu pensjonariuszy przyjętych do domu przed 1 stycznia 2004 r.⁸

¹ Zwanej dalej: „Strategia”.

² Co szczegółowo opisano w pkt 1.3. wystąpienia.

³ Art.112 ust 1 i 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – Dz. U. z 2015 r. poz. 163.

⁴ § 4 pkt 1 Statutu PCPR z 2006 i 2010 roku.

⁵ Lata 2012–2014.

⁶ Dalej: „OPS”.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 964, rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie domów pomocy społecznej.”

⁸ 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.

Opis stanu
faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1.1. Zgodnie ze Statutem⁹ oraz regulaminem organizacyjnym¹⁰, do zadań Centrum należało m.in.:

- prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób,
- przeprowadzanie oceny zasobów pomocy społecznej,
- sprawowanie nadzoru nad działalnością powiatowych jednostek organizacyjnych w obszarze pomocy społecznej,
- opracowanie, realizacja i koordynacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

W okresie objętym kontrolą Centrum sprawowało nadzór nad jednym domem pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym¹¹, przeznaczonym dla osób w podeszłym wieku oraz przewlekle somatycznie chorych. (dowód: akta kontroli str. 4-52, 82-82, 380)

1.2. W PCPR nie ustalono w formie pisemnej kryteriów kierowania i umieszczania osób w DPS. Kierownik wyjaśnił, że nie zachodziła potrzeba posiadania takiego dokumentu, ponieważ osoby kierowane do Domu były w nim umieszczane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 53-56)

Analiza 24 akt sprawy (z 48 ogółem), z tego 20 dotyczących umieszczania przez PCPR osób starszych¹² w DPS wykazała, że decyzje umieszczające:

- zostały wydane wobec osób uprawnionych, wymienionych w art. 54 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³ (dalej „ups”), na podstawie otrzymywanych z Ośrodków Pomocy Społecznej (dalej: „OPS”): decyzji o skierowaniu osób do Domu, dokumentów określonych w § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej (przy czym w 16 przypadkach nie był to ich komplet, co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości.”), a także wskazań lekarskich zawartych w dokumentacji medycznej,
- spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ oraz wydane zostały z zachowaniem terminów wynikających z art. 35 § 1 Kpa.

W pozostałych czterech przypadkach osobom kierowanym do DPS odmówiono umieszczenia ich w Domu, co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości.”

W każdym z 20 analizowanych przypadków, w których umieszczono osoby w Domu, opłata za pobyt w DPS, określana w wydanych przez OPS decyzjach kierujących osoby starsze do Domu, była równa wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, ustalonego przez Starostę Hajnowskiego i ogłoszonego w dziennikach wojewódzkich. Wysokość opłat wnoszonych przez mieszkańców ustalana ww. decyzjach OPS była zgodna z art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej i nie przekraczała 70% dochodu osób kierowanych do DPS. (dowód: akta kontroli str. 53-62, 319, 321, 323)

W latach 2012–2014 DPS dysponował wolnymi miejscami¹⁵, dlatego też nie prowadzono listy osób oczekujących na umieszczenie w tej placówce. Nie było też przypadków odmowy umieszczenia w Domu ze względu na brak miejsc. (dowód: akta kontroli str. 53-62)

⁹ Uchwały w sprawie Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Społecznej w Hajnówce: Nr XXXI/214/06 zmieniona uchwałami Nr XXXI/220/10 z 19 października 2010 r. i Nr XI/70/11 z 29 grudnia 2011 r. oraz Uchwała Nr XXXIV/238/14 z 17 czerwca 2014 r.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin organizacyjny przyjęty Uchwałami Zarządu Rady Powiatu Nr 103/303/10 z 10 listopada 2010 r. oraz Nr 114/281/14 z 14 listopada 2014 r.

¹¹ Dom Pomocy Społecznej „Rokitnik” w Białowieży.

¹² Powyżej 65 roku życia,

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 163.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., ustawa zwana dalej: „Kpa”.

¹⁵ Szerzej ten temat opisano w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia.

1.3. Obowiązująca Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Hajnowskim na lata 2008-2015¹⁶ zawierała elementy określone w art. 16 b ust. 2 pkt 1-2 oraz pkt 3 lit. a i b ups, tj.:

- 1) diagnozę sytuacji społecznej, w tym identyfikację najważniejszych problemów społecznych Powiatu Hajnowskiego (zaliczono do nich m.in. wzrost liczby osób starszych oraz niedostateczną systemową opiekę nad osobami w wieku poprodukcyjnym),
- 2) prognozę zmian w zakresie objętym Strategią (np.: zmniejszenie się liczby osób kwalifikujących się do umieszczenia w DPS),
- 3) określenie kierunków niezbędnych działań i celów strategicznych, w tym celu pn.: „Rozwój usług i systemu wsparcia dla osób starszych (w tym modernizacja istniejącej infrastruktury społecznej)” (cel. IV strategii). Realizacji tego celu miało służyć pięć celów operacyjnych, tj.: 1] Promowanie aktywnego stylu życia osób starszych poprzez wspieranie różnych form działalności, 2] Inicjowanie pomocy sąsiedzkiej w środowisku lokalnym oraz wspieranie organizowania grup samopomocowych, 3] Rozszerzenie usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych w miejscu zamieszkania, 4] Doskonalenie systemu informowania o możliwościach uzyskania pomocy przez osoby potrzebujące, 5] Dążenie do standardów i utrzymania standardów w domach opieki na terenie Powiatu z uwzględnieniem poprawy (modernizacji) technicznej infrastruktury towarzyszącej (kuchnie, pralnie).

Strategia nie zawierała elementów określonych w art. 16 b ust. 2 pkt 3 lit. c i d ups, o czym szerzej napisano w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności.”

W Strategii nie przewidziano rozwoju infrastruktury DPS, ponieważ, jak wyjaśnił kierownik Centrum: „Na terenie naszego Powiatu oprócz DPS w Białowieży działają jeszcze trzy domy opieki dla osób starszych (dwa prowadzone przez związki wyznaniowe oraz jeden przez Zarząd Główny Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej w Warszawie). Biorąc powyższe pod uwagę oraz to, że w DPS w Białowieży są wolne miejsca nie ma potrzeby rozbudowywania infrastruktury w tym zakresie.”

W okresie objętym kontrolą PCPR nie podejmowało działań zmierzających do realizacji wskazanych w Strategii celów operacyjnych w zakresie świadczenia pomocy osobom starszym.

Kierownik Centrum wskazywał na fakt, iż działania na rzecz realizacji jednego z pięciu przyjętych w Strategii celów operacyjnych („Promowania aktywnego stylu życia osób starszych poprzez wspieranie różnych form działalności”), podejmowało bezpośrednio Starostwo. Polegały one na udzieleniu niewielkiego wsparcia finansowego z budżetu Powiatu dwóm organizacjom: Stowarzyszeniu Uniwersytetu III Wieku w Hajnówce (3,9 tys. zł¹⁷ w latach 2009-2011) oraz Związkowi Kombatantów PR i Byłych Więźniów Politycznych w Hajnówce (5,1 tys. zł¹⁸ w latach 2009-2014)¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 4-57, 62-116, 376-377)

1.4. Przedstawiane latach 2012–2014 Radzie Powiatu, na podstawie z art. 112 ust. 12 ups, wykazy potrzeb w zakresie pomocy społecznej nie obejmowały potrzeb w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury DPS oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług, a także rozwoju różnych form pomocy społecznej skierowanych do osób starszych.

Kierownik PCPR wyjaśnił, że: „Nie uwzględniano takich potrzeb w ww. dokumentach ponieważ DPS sam wnioskował bezpośrednio do Powiatu o środki niezbędne na utrzymanie domu oraz wymagane remonty, zaś brak działań PCPR w zakresie rozwoju pomocy form społecznej dla osób starszych wynikał z niedopatrzenia.” Wykazy te zawierały m.in. propozycje związane z finansowaniem zadań dotyczących wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych czy przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 134-136, 147-149, 162-165)

¹⁶ Uchwała Rady Powiatu Hajnowskiego Nr XIV/98/08 z dnia 26 czerwca 2008 r.

¹⁷ z § 2820 – dotacja celowa na dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom.

¹⁸ z § 4300 – zakup usług pozostałych.

¹⁹ Środki wydatkowane na prośbę przedmiotowych organizacji skierowanych bezpośrednio do Powiatu.

W latach 2012–2014 nie opracowano i nie realizowano żadnych lokalnych programów w zakresie pomocy społecznej skierowanych do osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 53-56)

Stosownie do art. 16 a ust. 1-4 ups w latach 2012–2014 w PCPR opracowywano i terminowo (do 30 kwietnia) przekazywano Radzie Powiatu Hajnowskiego oceny zasobów pomocy społecznej na dany rok. Miały one formę wydruku tabelarycznego z systemu informatycznego „POMOST” i zawierały m.in. dane dotyczące liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym, ocenę zasobów infrastruktury DPS z uwzględnieniem liczby wykorzystywanych miejsc czy wydatków poniesionych na funkcjonowanie Domu. Z oceny za 2014 rok wynika m.in., że „(...) liczba miejsc oferowanych do wsparcia poszczególnych kategorii osób potrzebujących zapewnia bieżące potrzeby. Od kilku lat nie są wydawane decyzje odmawiające udzielenia wsparcia np.: przyjęcia do DPS (...). W DPS nie są wykorzystane wszystkie oferowane miejsca, co wynika przede wszystkim z wysokiego średniomiesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca.” We wnioskach stwierdzono: „Pogłębiająca się tendencja spadku liczby mieszkańców Powiatu i systematyczny wzrost osób w wieku poprodukcyjnym wraz ze starzeniem się społeczeństwa obligują do zwiększenia oferty skierowanej do tej grupy osób.” (dowód: akta kontroli str. 166-244)

Informacje związane m.in. z różnymi formami aktywności osób umieszczonych w DPS oraz bieżącym jego utrzymaniem przedstawiał na sesji Rady Powiatu (28 czerwca 2012 r.) oraz na posiedzeniu Komisji Spraw Socjalnych (25 czerwca 2013 r.) dyrektor DPS. W obu spotkaniach uczestniczył kierownik PCPR. (dowód: akta kontroli str. 249-270)

1.5. W okresie objętym kontrolą na terenie Powiatu Hajnowskiego działał jeden ponadgminny DPS, który dysponował 71 miejscami. Na koniec lat 2011–2014 mieszkało w nim odpowiednio 66, 66, 67 oraz 68 pensjonariuszy. Osoby wymagające opieki, w tym starsze, umieszczane były w Domu na bieżąco. (dowód: akta kontroli str. 54-56, 58)

Z wyjaśnień Skarbnik Powiatu wynika, że: (...) z tytułu niewykorzystania w latach 2012–2014 wszystkich wolnych miejsc w DPS w Białowieży, Powiat Hajnowski nie poniósł dodatkowych kosztów, były one wliczone w średni koszt utrzymania mieszkańca, który to koszt miał wpływ na zwiększone dochody w następujących po sobie latach.”

(dowód: akta kontroli str. 271)

W latach 2012–2014 nie występowały przypadki łączenia, przekształcania lub likwidacji Domów. Z wyjaśnień uzyskanych od Wicestarosty Hajnowskiego wynika, że:

- Powiat nie posiada możliwości finansowych do tworzenia nowych DPS, zaś istniejąca infrastruktura w zupełności zabezpiecza potrzeby osób starszych zamieszkujących jego teren,
- obowiązujące w DPS standardy nie są wygórowane, a utrzymanie określonego poziomu zatrudnienia niezbędne jest w celu zapewnienia mieszkańcom m.in. poczucia sensu oraz swojej wartości,
- przekazywane przez Wojewodę dotacje z budżetu państwa na osoby umieszczone w DPS przed 1 stycznia 2004 r. nie są wystarczające. Niedobór środków na tych mieszkańców w latach 2012–2014 wynosił odpowiednio 173,56 tys. zł, 209,92 tys. zł oraz 117,72 tys. zł²⁰. Braki pokrywano m.in. z odpłatności za organizowane turnusy rehabilitacyjne, noclegi w pokojach gościnnych, catering,
- na terenie Powiatu działa jeden zakład opiekuńczo-leczniczy (dalej: „ZOL”) oraz jeden zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy. Zdaniem kierownictwa ZOL konieczne byłoby zakontraktowanie kilku łóżek. (dowód: akta kontroli str. 245-248)

1.6. W budżetach Powiatu na lata 2012–2014²¹, na finansowanie działalności DPS zaplanowano środki w wysokości odpowiednio 2.354,10 tys. zł, 2.906,1 tys. zł oraz 2.357,1 tys. zł. Ostatecznie wydatki na utrzymanie Domu wyniosły odpowiednio

²⁰ Średni koszt utrzymania mieszkańca w DPS jest wyższy niż średnia wyliczana przez Wojewodę.

²¹ Przyjętych odpowiednio Uchwałami Rady Powiatu Hajnowskiego: Nr XI/66/11 z 29 grudnia 2011 r., Nr XXI/156/13, 31 stycznia 2013 r., Nr XXX/203/13 19 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu.

2.387,29 tys. zł, 2.460,7 tys. zł oraz 2.374,00 tys. zł, tj. nieznacznie odbiegały od zaplanowanych pierwotnie. (dowód: akta kontroli str. 284, 288-303, 305)

Źródłem finansowania działalności Domu w okresie objętym kontrolą były:

- wpłaty gmin z tytułu opłat za pobyt osób kierowanych do DPS – w latach 2012–2014 wynosiły odpowiednio: 996,45 tys. zł, 1.150,85 tys. zł, 1.172,81 tys. zł i stanowiły 41,7%, 46,8%, 49,4% kosztów jego utrzymania.
- kwoty uzyskane z dotacji celowej Wojewody Podlaskiego na utrzymanie mieszkańców DPS umieszczonych w nim przed 1 stycznia 2004 r. – wynosiły odpowiednio: 572,98 tys. zł, 564,97 tys. zł i 559,00 tys. zł, co stanowiło 24%, 23% oraz 23,5% kosztów utrzymania DPS w ww. okresie.
- wpłaty mieszkańców wynosiły 528,10 tys. zł, 578,62 tys. zł oraz 601,91 tys. zł, co stanowiło 22,1%, 23,5% oraz 25,4% kosztów utrzymania.
- środki własne Powiatu na utrzymanie Domu – odpowiednio: 289,76 tys. zł, 166,25 tys. zł, oraz 40,15 tys. zł, tj. 12,2%, 6,7%, 1,7% wydatków. Dochody Powiatu z tytułu odpłatności pensjonariuszy za pobyt w DPS w całości przekazywano na wydatki związane z jego utrzymaniem. (dowód: akta kontroli str. 272-282, 304)

PCPR w latach 2012–2014 terminowo²² (poza dwoma wyjątkami) przekazywał Wojewodzie Podlaskiemu miesięczne informacje niezbędne do uzyskania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie osób umieszczonych w DPS przed 1 stycznia 2004 r. Informacje za grudzień 2012 i listopad 2014 roku zostały przekazane z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio dwa i osiem dni. Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za ich przygotowanie wynika, że nastąpiło to z przeoczenia i nie miało wpływu na termin uzyskania środków od Wojewody.

Analiza przekazywanych informacji wykazała, że przedstawiano w nich dane o liczbie mieszkańców umieszczonych w DPS przed 1 stycznia 2004 r. oraz kosztach utrzymania „dotowanych pensjonariuszy” były zgodne z danymi uzyskiwanymi z DPS. Dane te nie były merytorycznie weryfikowane przez Centrum.

Starostwo uzyskiwało dotacje na dofinansowanie pobytu mieszkańców w Domu do końca każdego miesiąca. Otrzymane środki w całości i niezwłocznie, tj. od jednego do dziesięciu dni od ich uzyskania przekazywano na konto DPS.

(dowód: akta kontroli str. 273-283, 310-311)

1.7. Zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, Starosta Hajnowski w terminie do 31 marca ustalał i ogłaszał średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca wynoszący w latach 2012–2014 odpowiednio: 2.883,88 zł, 3.168,67 zł oraz 3.086,00 zł. Projekt stosownego zarządzenia przygotowywał PCPR, na podstawie odpowiednich wyliczeń przedstawianych przez DPS²³. Proponowane kwoty kosztu utrzymania mieszkańca nie zawierały kosztów amortyzacji.

Z wyjaśnień Skarbnik Powiatu wynika, że: *„Nakłady na zakup czy wytworzenie środka trwałego w procesie inwestycyjnym są stopniowo zaliczane do kosztów poszczególnych okresów poprzez odpisy amortyzacyjne. (...) Można więc domniemywać, że poprzez koszt inwestycyjny rozumie się też kwoty odpisów amortyzacyjnych przypisanych do danego roku i będących kosztem działalności domu. Ponadto zgodnie z art. 60 ust. 3 ups średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca może być niższy niż obliczony zgodnie z art. 6 ust. 15 ups pod warunkiem zapewnienia realizacji zadań na poziomie obowiązującego standardu. Natomiast z wyjaśnień kierownika Centrum wynika, że nigdy nie ingerowano w sposób wyliczania kosztu utrzymania pensjonariusza na dany rok, jedynie PCPR przygotowywał projekt stosownego zarządzenia, który przedkładano Staroście, ponieważ: „(...) wychodziliśmy z założenia, że DPS w Białowieży przekazuje prawdziwe dane.”*

(dowód: akta kontroli str. 82-83, 304, 306-307, 315-323)

PCPR nie uczestniczył w planowaniu oraz finansowaniu działalności DPS.

²² Termin przekazywania informacji każdorazowo określano w wzorze informacji udostępnianym przez Wojewodę.

²³ Informację na temat kosztu dyrektor DPS przekazywał Staroście za pośrednictwem PCPR.

Z informacji uzyskanych od Skarbnik Powiatu wynika, że w latach 2012–2014 wydatki na bieżące remonty Domu wynosiły odpowiednio: 25 tys. zł, 29,8 tys. zł oraz 43,1 tys. zł i pokrywano je ze środków własnych Powiatu.

DPS występował w ww. okresie do Starosty o dofinansowanie modernizacji bloku żywieniowego (przebudowa kuchni węglowej na gazową). Koszt inwestycji oszacowano na 375,4 tys. zł, w tym dofinansowanie z PFRON wynosiłoby 187,7 tys. zł. Po konsultacjach z przewodniczącym Rady Powiatu, ze względu na trudną sytuację finansową Starostwa, zrezygnowano z projektu. (dowód: akta kontroli str. 284-286)

1.8. W latach 2012–2014 PCPR nie organizował i nie przeprowadzał szkoleń pracowników socjalnych w zakresie opieki nad osobami starszymi, co szerzej opisano w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności.” (dowód: akta kontroli str. 82-83)

Dyrektor DPS poinformował, że w 2012 i 2013 roku dziewięciu pracowników domu (spośród 46 osób) skierował na bezpłatne szkolenia organizowane przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku w ramach PO KL²⁴ dotyczące m.in.: „Metod pracy z mieszkańcami DPS”, „Systemu wsparcia i aktywizacji osób starszych i niepełnosprawnych”, „Praw mieszkańców i pracowników DPS”. Pozostałym pracownikom organizowano tzw. szkolenia kaskadowe. Uczestnicy szkoleń otrzymywali stosowne certyfikaty lub zaświadczenia. (dowód: akta kontroli str. 324, 384-396)

1.9. W okresie objętym kontrolą PCPR przeprowadził jedną kontrolę doraźną (w styczniu 2014 roku) w związku z interwencją jednego z mieszkańców²⁵. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

Z wyjaśnień kierownika Centrum wynika, że PCPR sprawuje bieżący nadzór nad działalnością DPS, w ramach którego: „(...) *poddawano analizie, przed przekazaniem do Wojewody Podlaskiego, dane zawarte w: miesięcznych informacjach dotyczących aktualnej liczby mieszkańców przebywających w DPS, półrocznych sprawozdaniach MPiPS-03, rocznych sprawozdaniach MPiPS-05 oraz przed przekazaniem Radzie Powiatu (...) informacje przedstawiane w rocznych sprawozdaniu z działalności dyrektora DPS w Białowieży.*”

Innych działań w zakresie nadzoru Centrum nad DPS nie podejmowano²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 82-83, 339-343)

W 2013 roku DPS był kontrolowany przez Wojewodę Podlaskiego w zakresie przestrzegania standardów świadczonych usług oraz zgodności zatrudniania pracowników z wymaganymi kwalifikacjami. Uchybień i nieprawidłowości nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 325-338)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2012–2014 w 16 z 24 przypadków objętych badaniem, PCPR w Hajnówce nie wyegzekwował od poszczególnych OSP przedkładania kompletu dokumentów wymaganych w § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej przy kierowaniu przez nie osób starszych do DPS. Zgodnie z § 8 ust. 4 ww. rozporządzenia, wymagane dokumenty kompletuje OPS wydający decyzje o skierowaniu osoby do domu o zasięgu ponadgminnym i przekazuje je właściwemu PCPR.

Jak wyjaśnił kierownik PCPR: „(...) *nie wymagano od poszczególnych Ośrodków Pomocy Społecznej uzupełnienia kompletu dokumentów określonych w rozporządzeniu ze względu na przeoczenie. W tych przypadkach Powiatowe Centrum kierowało się chęcią szybkiego terminu załatwienia sprawy i zapewnienia wolnych miejsc w Domu Pomocy Społecznej w Białowieży. Nigdy nie wpływały do nas skargi na ponoszenie przez mieszkańców opłat za pobyt w DPS, mimo braku w naszej dokumentacji wymaganych ww. przepisami m.in. pisemnych zgód osób w nim umieszczonych.*”

(dowód: akta kontroli str. 53-56, 59-60)

²⁴ Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

²⁵ Zarzuty dotyczyły braku zgody personelu DPS na wspólne zamieszkanie dwóch osób.

²⁶ Starosta Hajnowski w latach 2012-2014 nie przeprowadzał żadnych kontroli w DPS w Białowieży.

2. W okresie objętym kontrolą PCPR nie wykonywał obowiązków związanych z realizacją Strategii:

- PCPR nie przeprowadzało analiz i nie podejmowało żadnych działań skierowanych na osiągnięcie celów operacyjnych, przewidzianych w ramach celu głównego „Rozwój usług i systemu wsparcia dla osób starszych” mimo, że realizacja Strategii, stanowiła jedno z zadań Centrum²⁷, wskazanych w jego Statucie.

Kierownik PCPR wyjaśnił, że: *„Brak dostatecznej ilości środków finansowych oraz odpowiedniej ilości pracowników zatrudnionych w PCPR (...) powoduje, że nie podejmowaliśmy działań aby realizować określone w strategii ww. cele operacyjne.”*

- nie koordynowano realizacji Strategii w zakresie zadań i celów dotyczących pomocy osobom starszym, mimo obowiązku wynikającego z art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej oraz zapisów § 15 pkt. 10 i § 17 pkt. 13 Regulaminu Organizacyjnego odpowiednio z 2010 i 2014 roku, w tym nie występowało do innych podmiotów wymienionych w Strategii o informacje w zakresie stopnia jej realizacji²⁸.

Kierownik wyjaśnił, że powyższe spowodowane było przeoczeniem oraz małą liczbą pracowników, którym można byłoby zlecić takie działanie.

- od początku obowiązywania Strategii (tj. od 2008 roku) nie dokonywano ocen stopnia realizacji poszczególnych zadań/celów w niej określonych, mimo że zgodnie § 17 pkt 14 i § 15 pkt 11 Regulaminu Organizacyjnego PCPR odpowiednio z 2010 i 2014 roku, należy to do kompetencji kierownika Centrum. Ocen takich nie zawierały m.in. przedkładane corocznie Radzie Powiatu sprawozdania z działalności PCPR.

Kierownik Centrum wyjaśnił, że ich brak: *„(...) wynikał z licznych obowiązków służbowych. Dodatkowo sądziłem, iż wystarczające było składanie corocznych sprawozdań z działalności Powiatowego Centrum – Radzie Powiatu.”*

(dowód: akta kontroli str. 4-56, 82-83, 376-377, 383)

3. Do wszystkich osób, którym odmówiono umieszczenia w DPS²⁹ (cztery przypadki w latach 2012–2014) skierowano pisma, które nie zawierały obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej wymaganych w art. 107 Kpa, m.in. nie podano w nich uzasadnienia prawnego oraz nie pouczono zainteresowanych o prawie do odwołania.

Z wyjaśnień kierownika wynika, że: *„Odmowa umieszczenia w powiatowym domu pomocy społecznej (w czterech przypadkach) nastąpiła jedynie w formie odpowiedzi pisemnej, zamiast wydania decyzji, co wynikało z przeoczenia oraz uzyskanej informacji z DPS w Białowieży o niemożności zapewnienia odpowiedniej opieki dla osób ze specyficznymi schorzeniami kierowanymi do powyższego domu.”*

(dowód: akta kontroli str. 53-56, 344-375)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W przygotowanym przez PCPR projekcie oraz w konsekwencji w samej Strategii, przyjętej przez Radę Powiatu Hajnowskiego, nie zdefiniowano wskaźników umożliwiających ocenę realizacji założonych działań/celów wymaganych w art. 16 b ust. 2 pkt 3 d ups, nie wskazano osób odpowiedzialnych za zbieranie informacji, nie przyjęto harmonogramu realizacji poszczególnych celów oraz nie określono zasad i częstotliwości dokonywania ocen. Zdaniem NIK pozbawiono się w ten sposób narzędzi umożliwiających dokonywanie obiektywnej oceny stopnia realizacji zaplanowanych celów, w tym poszczególnych działań i ewentualnego wyznaczenia kierunków dalszego rozwoju. Według wskazówek zawartych w rozdz. II pkt 6 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁰, wykonanie celów i zadań należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

²⁷ § 4 pkt 1 Statutu PCPR.

²⁸ Strategia określała następujące podmioty realizujące cel „Rozwój usług i systemu wsparcia dla osób starszych”: PCPR, OPS, DPS, placówki opieki całodobowej dla osób starszych z terenu Powiatu, zainteresowane organizacje pozarządowe, SP ZOZ w Hajnowce oraz NZOZ-y z terenu Powiatu.

²⁹ Odmowy dotyczyły osób poniżej 65 roku życia z ogółem 48 wydanych przez OPS-y w latach 2012-2014 decyzji kierujących.

³⁰ Załącznik nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84.

Kierownik Centrum wyjaśnił, że nieujęcie ww. elementów w strategii wynikało: (...) z braku doświadczenia przy tworzeniu tego typu dokumentów."

(dowód: akta kontroli str. 53-56, 63-81, 96-116)

2. W myśl art. 19 pkt 14 ups, w związku z § 4 pkt 10 i 13 Statutu do zadań PCPR należało m.in. szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu Powiatu. W latach 2012–2014 PCPR nie określono zasad, nie diagnozowano potrzeb, nie opracowywano harmonogramu oraz nie organizowano szkoleń dla pracowników socjalnych w zakresie pomocy osobom starszym.

Jak wyjaśnił Kierownik Centrum: „Ze względu na małą ilość środków finansowych przeznaczonych na szkolenia (...) Realizowano jedynie szkolenia doraźne w zakresie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (cztery szkolenia w latach 2012 – 2014), na które wydatkowano ogółem 3,7 tys. zł z budżetu PCPR. Poza zaproszeniem asystentów rodziny i przedstawicieli rodzin zastępczych na ww. szkolenia innych działań nie podejmowaliśmy.” W szkoleniu uczestniczyło trzech asystentów rodziny z ogółem siedmiu pracowników zatrudnionych w ww. okresie w PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 4-15, 82-95)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK³¹, wnosi o:

1. Podjęcie działań w zakresie koordynacji i realizacji Strategii w zakresie dotyczącym świadczenia pomocy osobom starszym,
2. Egzekwowanie od ośrodków pomocy społecznej kierujących osoby do ponadgminnego DPS kompletu dokumentów wymaganych przepisami § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej,
3. Dokonywanie odmowy umieszczenia osób w DPS wyłącznie w formie decyzji administracyjnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Białymstoku.

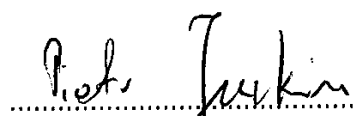
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

Białystok, dnia 26 czerwca 2015 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana „ustawą o NIK”.