



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.009.03.2015
P/15/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@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 Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Lucyna Cierzniańska-Morzyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94688 z dnia 18 maja 2015 r. 2. Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94687 z dnia 18 maja 2015 r. 3. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94691 z dnia 21 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 1055-1056)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Toruniu, ul. Towarowa nr 4-6, 87-100 Toruń (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Graczyk, Starosta Toruński (dalej: „Starosta”) ¹ (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie³ Powiat Toruński (dalej: „Powiat”) podejmował działania w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury prowadzonych przez siebie domów pomocy społecznej oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług. Umożliwiło to utrzymanie i pełne wykorzystanie 346 miejsc w czterech prowadzonych przez Powiat domach pomocy społecznej (dalej: „DPS”), w tym 152 dla osób w podeszłym wieku. W okresie objętym kontrolą na remonty i inwestycje realizowane we wszystkich DPS wydatkowano łącznie kwotę 2 392,4 tys. zł. W ramach sprawowanego nadzoru Starosta dokonywał m.in. corocznych kontroli DPS oraz sprawdzał stan realizacji wniosków pokontrolnych.

W „Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Polityki Prorodzinnej w Powiecie Toruńskim w latach 2006-2016” (dalej: „Strategia”) zdiagnozowano sytuację społeczną, a jako jeden z celów strategicznych zdefiniowano zwiększenie aktywności życiowej osób starszych. Przyjęta Strategia była realizowana przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Toruniu (dalej: „PCPR”) przy pomocy innych podmiotów.

Starosta terminowo przekazywał Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu (dalej: „Wojewoda”) rzetelnie sporządzone informacje z działalności DPS, na podstawie których ustalana była dotacja celowa. Środki z dotacji w łącznej kwocie 10 411,1 tys. zł oraz z wpłat dokonywanych przez gminy i osoby przebywające w DPS w kwocie 23 688,8 tys. zł w całości przekazane zostały do jednostek. Starosta w ramach posiadanych środków własnych dofinansowywał ich działalność w kwocie 3 636,9 tys. zł.

¹ Od 2 grudnia 2010 r. Wybrany ponownie 28 listopada 2014 r.

² 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.

³ Tj. w latach 2012-2014.

Jako nieprawidłowe oceniono obliczenie w poszczególnych latach średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS, przy którym pominięto koszty amortyzacji oraz niezgodne z odpowiednim trybem rozpatrzenie jednej ze złożonych skarg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Zadania pomocy społecznej w Powiecie, zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ (dalej: „Uops”), wykonywało PCPR. Stosownie do postanowień art. 112 ust. 8 Uops, Starosta przy pomocy PCPR sprawował nadzór nad działalnością m.in. czterech DPS (w Browinie, Pigży, Wielkiej Nieszawce i Dobrzejewicach), mających status powiatowych jednostek organizacyjnych.

Nadzór nad ww. powiatowymi jednostkami organizacyjnymi należał do zadań Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych Starostwa⁵. Do zadań Wydziału w zakresie pomocy społecznej należało m.in.: a) inspirowanie i promowanie rozwiązań w zakresie polityki społecznej, w tym pomocy społecznej zgodnych ze strategią przyjętą przez Radę Powiatu (dalej: „Rada”); b) zapewnienie obsługi administracyjnej, organizacyjnej i finansowej DPS; c) sprawowanie nadzoru nad działalnością DPS w zakresie spraw finansowych i organizacyjnych; d) przygotowywanie wniosków w zakresie pozyskiwania dodatkowych środków na zadania z zakresu pomocy społecznej i rozliczenie pozyskanych środków; e) opracowywanie sprawozdań z wykonania budżetu Powiatu w zakresie pomocy społecznej; f) koordynacja i analiza działalności jednostek organizacyjnych Powiatu związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej; g) prognozowanie i przygotowywanie analiz związanych z gospodarką finansową na rzecz bilansu potrzeb i środków w zakresie pomocy społecznej oraz przygotowywanie stosownych uchwał dla potrzeb Zarządu Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 7-44)

2. Powiat nie ustalił w formie pisemnej kryteriów kierowania i umieszczania osób w DPS. Dyrektor PCPR Pani Jolanta Zielińska podała, że umieszczając osoby w DPS, kierowano się przede wszystkim przepisami Uops i uznała, iż z uwagi na przejrzystość przepisów nie ma potrzeby wprowadzenia odrębnych procedur w tym zakresie.

Z informacji uzyskanej z PCPR w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ (dalej: „ustawa o NIK”) wynikało, że w sytuacji braku miejsc w DPS, sporządzały one dla PCPR cotygodniowe meldunki z wykazem osób oczekujących na umieszczenie. Na podstawie imiennych wykazów PCPR określał czas oczekiwania na wolne miejsce w konkretnym DPS w prowadzonym rejestrze wniosków za dany rok kalendarzowy. W przypadku, gdy była możliwość przyjęcia osoby ubiegającej się o miejsce w DPS w ciągu trzech miesięcy od daty wydania decyzji o umieszczeniu, wnioskodawca był informowany o tym fakcie bez określenia pozycji w wykazie oczekujących na wolne miejsce. Dyrektor PCPR poinformowała, że w razie niemożności umieszczenia w DPS z powodu braku wolnych miejsc po upływie trzech miesięcy, powiadamiano osobę o wpisaniu na listę oczekujących ze wskazaniem numeru oraz przybliżonego okresu oczekiwania. Do czasu umieszczenia w DPS na terenie powiatu, osoba ubiegająca się o skierowanie do placówki była objęta usługami opiekuńczymi w miejscu

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.

⁵ Załącznik nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego Starostwa pn. „Wykaz powiatowych jednostek organizacyjnych nadzorowanych przez poszczególne wydziały”.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

zamieszkania dostosowanymi do indywidualnych potrzeb wynikających ze stanu zdrowia, bądź kierowana była do zakładu opiekuńczo-leczniczego w pobliżu miejsca zamieszkania.

Według stanu na 11 czerwca 2015 r. w DPS prowadzonych przez Powiat nie było wolnych miejsc, a na umieszczenie w nich oczekiwały 52 osoby (19 w Wielkiej Nieszawce, 18 w Pigży, 10 w Browinie i 5 w Dobrzejewicach). W 2014 r. Dyrektor PCPR wydała z upoważnienia Starosty 162 decyzje o umieszczeniu osób w DPS (w tym uwzględniające wnioski o przeniesienia mieszkańców do innych domów na terenie powiatu), które dotyczyły 16 mieszkańców powiatu i 146 osób spoza jego terenu. Dyrektor PCPR podała, że niska liczba osób umieszczonych w DPS, a pochodzących z terenu powiatu, wynika z dobrze rozwiniętej sieci innych placówek działających w Powiecie na rzecz osób starszych, szczególnie ośrodków wsparcia dziennego typu: kluby dla seniorów, koła gospodyń wiejskich, stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 1029-1033)

3. W ramach realizacji zadania własnego Powiatu określonego w art. 19 pkt. 1 Uops, Rada w dniu 19 czerwca 2006 r.⁷ uchwaliła Strategię. Jej realizację, stosownie do postanowień art. 112 ust. 9 Uops, koordynowało PCPR. Poza określeniem ram finansowych Strategia zawierała wszystkie elementy wymagane art. 16b ust. 2 Uops. Sformułowano w niej m.in. 24 problemy wynikające z przygotowanej diagnozy sytuacji społecznej w Powiecie, m.in.: długotrwałe i narastające zjawisko bezrobocia (jego skutki), zubożenie społeczeństwa, kryzys wartości i funkcji rodziny, przemoc w rodzinie, wzrost przestępczości, marginalizacja grup społecznych, niska świadomość klientów pomocy społecznej, pojawiające się zjawisko bezdomności, brak mieszkań socjalnych i mieszkań chronionych, brak osiągnięcia pełnej standaryzacji przez DPS, starzenie się społeczeństwa. Wyznaczono siedem głównych obszarów Strategii, w tym m.in. niespójność działań na rzecz osób starszych (obszar szósty), w którym jako cel strategiczny wskazano zwiększenie aktywności życiowej ludzi starszych poprzez pomoc w łagodzeniu trudności wynikających z wieku i stworzenie możliwości uczestniczenia w życiu społecznym. Cel ten zamierzano osiągnąć poprzez realizację w latach 2006-2016 ośmiu następujących celów operacyjnych: 1) diagnoza sytuacji osób starszych (utworzenie bazy danych oraz jej aktualizacja, diagnozowanie potrzeb ludzi starszych); 2) utrzymanie osób starszych i wymagających opieki w środowisku zamieszkania (rozwój pracy socjalnej na rzecz osób starszych, zapewnienie usług opiekuńczych); 3) powstanie i rozwój sieci lokalnych dziennych domów pomocy społecznej; 4) rozwój sieci lokalnych klubów dla osób starszych; 5) powstanie i rozwój mieszkań chronionych o różnej specjalności uzależnionej od rodzaju chorób i niepełnosprawności; 6) powstanie i rozwój rodzinnych domów pomocy świadczących usługi opiekuńcze i bytowe całodobowo; 7) zapewnienie całodobowej opieki w placówkach stacjonarnych; 8) wzbogacenie warsztatu pracy pracowników socjalnych. Poza PCPR podmiotami odpowiedzialnymi za działania w celu osiągnięcia powyższych celów operacyjnych były m.in. ośrodki pomocy społecznej z terenu powiatu i placówki służby zdrowia.

W Strategii nie określono zasad i częstotliwości dokonywania ocen. W harmonogramie podano ramy czasowe Strategii, tj. lata 2006-2016, ale nie wyznaczono etapów dla poszczególnych działań, a przyjęte wskaźniki weryfikacji osiągnięcia celu⁸ stanowiły wyłącznie mierniki produktu bez określenia wskaźników rezultatu. Brak ustalenia dla tych mierników wielkości oczekiwanych tj. docelowych,

⁷ Uchwała Nr XXIX/220/06.

⁸ Dla obszaru VI „Niespójność działań na rzecz osób starszych”.

uniemożliwiało dokonanie oceny skuteczności realizacji Strategii. Ponadto znaczna liczba podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych celów operacyjnych powodowała faktyczne rozmywanie odpowiedzialności za jej wykonanie.

W trakcie realizacji Strategii PCPR przyjął zasadę mierzenia poziomu osiągnięcia każdego z celów strategicznych i operacyjnych zbiorowo za każde trzy lata realizacji lub w okresie rocznym. Określono również wartości docelowe wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 45-75, 98-99, 1038-1052)

Z informacji udzielonych przez Dyrektora PCPR w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało m.in., że:

- 1) Tworzenie bazy danych dotyczącej osób starszych oraz jej aktualizacja odbywa się poprzez zbieranie danych z poszczególnych gmin Powiatu oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Zebrane dane zawarte zostały w dokumentach PCPR w zakresie liczbowym. Dane dotyczące stanu zdrowia, z uwagi na ochronę danych osobowych, są niemożliwe do zebrania. Diagnoza osób starszych dokonywana była w trakcie wspólnych spotkań przedstawicieli gmin Powiatu z dyrektorem PCPR, a ponadto podczas bezpośredniego kontaktu tych osób w siedzibie PCPR⁹. Z uwagi na niepełne zaangażowanie wszystkich jednostek pomocy społecznej, a przede wszystkim z uwagi na brak środków finansowych, nie zrealizowano odrębnych programów wsparcia dla seniorów.
- 2) Praca socjalna wykonywana była przez pracowników PCPR m.in. na rzecz osób starszych i obejmowała poradnictwo oraz pomoc w prawidłowym załatwieniu konkretnych spraw życiowych jak również Toruńskie Stowarzyszenie Aktywności Społecznej w Toruniu w ramach podpisanej w 2014 r. z PCPR umowy¹⁰. Ponadto każda z gmin sukcesywnie uruchomiła usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne.
- 3) W okresie obowiązywania Strategii utworzono Środowiskowy Dom Samopomocy w Chełmży¹¹. Kolejnych dziennych domów pomocy społecznej nie utworzono, ze względu na drogie utrzymanie tych placówek oraz realizację przez Powiat innych zadań z zakresu pomocy społecznej generujących wysokie koszty, w tym m.in. wywiązanie się z wymaganych standardów w DPS i dodatkowe zadania dotyczące instytucjonalnej i rodzinnej pieczy zastępczej. W związku z pojawieniem się nowych źródeł finansowania w 2015 r. (Rządowy Program „Senior-Wigor”) ponownie zaczęto rozważać powstanie dziennych domów pomocy społecznej, ale obawy budzą późniejsze koszty utrzymania tych jednostek.
- 4) Na terenie powiatu odnotowano szeroką działalność funkcjonujących podmiotów powstałych na rzecz osób starszych, takich jak kluby seniora, koła gospodyń wiejskich, biblioteki, stowarzyszenia, a także trzy uniwersytety trzeciego wieku.
- 5) W 2007 r. utworzono mieszkania chronione w ówczesnej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w Głuchowie. Uchwałą Rady¹² z dnia 31 lipca 2013 r. placówkę zlikwidowano. Z uwagi na brak środków nie utworzono mieszkań chronionych o różnej specjalności uzależnionej od rodzaju chorób i niepełnosprawności, tym samym nie zrealizowano celu operacyjnego na rzecz osób starszych.

⁹ Z diagnozy tej wynikało m.in., że społeczeństwo Powiatu starzeje się i istnieje potrzeba aktywizowania starszej społeczności w miejscu zamieszkania, zapewnienia pomocy finansowej, czy miejsc w placówkach pomocy społecznej i odpowiednich usług opiekuńczych. Większość osób starszych wskazuje na kierunek stworzenia takich warunków życia w swoich środowiskach lokalnych, aby przy użyciu własnych środków mogli zaspokajać swoje potrzeby, a tylko w sytuacjach kryzysowych korzystali z pomocy. Jako główne problemy osoby te wskazują m.in. niskie źródła utrzymania, duże odległości do urzędów i instytucji, zła komunikacja podmiejska, złe warunki mieszkaniowe, brak udziału wolontariatu, zły dostęp do placówek służby zdrowia.

¹⁰ Pn. „Inkubator Partycypacji Społecznej Seniorów – zintegrowane działania szkoleniowo-konsultacyjne dla osób starszych”. Ponadto w 2015 r. podpisano umowę w sprawie realizacji zadania: „Kalendarz Aktywnego Seniora – zintegrowane działania wspierające aktywizację i samoorganizację osób starszych”.

¹¹ Do czasu utworzenia na terenie Powiatu funkcjonował jeden ŚDS w Osieku nad Wisłą.

¹² Nr XXXIII/179/2013 z dnia 30 lipca 2013 r. Ponadto w 2011 r. utworzono mieszkania chronione dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością (prowadzone przez Caritas Diecezji Toruńskiej).

- 6) Pomimo wpisania do Strategii zadania powstania i rozwoju rodzinnych domów pomocy, zgodnie z przeprowadzonymi na ówczesny okres konsultacjami, celu nie zrealizowano. Mimo wielu osób, które zgłaszały do PCPR chęć założenia tego typu domów, wszystkie rezygnowały z uwagi na brak odpowiednich lokali, trudności z wypełnieniem obowiązujących standardów oraz w obawie przed systematyczną kontrolą. Ponadto gminy ze względu na dodatkowe obciążenia budżetu nie wyrażają woli funkcjonowania na swoich terenach tego typu placówek.
- 7) Od 2008 r. na terenie powiatu funkcjonował Zakład Opiekuńczo-Lecznicy usytuowany w Browinie, udzielający całodobowych świadczeń zdrowotnych.
- 8) Pracownicy socjalni systematycznie szkoleni byli w zakresie prac, jakie wykonywali.

Dyrektor PCPR podała, że najczęstszym inicjatorem przedsięwzięć był PCPR, któremu powierzono realizację Strategii. Dodatkowym wsparciem były ośrodki pomocy społecznej, które w miarę możliwości czynnie włączały się w realizację zadań. Ponadto PCPR na bieżąco współpracował z Wydziałami: Edukacji i Spraw Społecznych oraz Promocji i Rozwoju w Starostwie. Realizacja Strategii odbywała się na bieżąco przez pracowników merytorycznych, którym w zakresie czynności wpisano zadanie w zakresie współpracy z odpowiednimi jednostkami, opracowywania programów, pozyskiwania środków zewnętrznych oraz dokonywania odpowiedniej sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 76-100, 1038-1054)

W ramach realizacji Strategii w kontrolowanym okresie poniesiono następujące nakłady finansowe dla poszczególnych celów operacyjnych: 1) 638,9 tys. zł, 2) 1 393,1 tys. zł, 4) koszty pokrywają gminy, 7) 36 684,8 tys. zł (koszty działalności DPS), 8) 3,1 tys. zł (wydatki PCPR na szkolenia). W przypadku celów 3, 5 i 6 nie poniesiono kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 1037)

4. W okresie objętym kontrolą Dyrektor PCPR, stosownie do postanowień art. 112 ust. 12 Uops, składała Radzie coroczne sprawozdania z działalności PCPR oraz przedstawiała wykazy potrzeb w zakresie pomocy społecznej ujęte w formie planów budżetu na poszczególne lata z okresu 2012-2014. Coroczne potrzeby w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury DPS oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu składane były indywidualnie przez poszczególne jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 101-205, 818-886, 1029-1035)

W latach 2012-2014 PCPR nie realizował odrębnych programów przeznaczonych wyłącznie dla osób starszych. Realizowano zadania ustawowe i programy PFRON¹³, które dotyczyły też osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 641-688)

Uchwałami Zarządu Powiatu¹⁴ przyjęto opracowaną przez PCPR ocenę zasobów pomocy społecznej za rok 2012, 2013 i 2014, o której mowa w art. 16a ust. 1-3 Uops. Oceny zawierały podział środków finansowych na poszczególne zadania z wyszczególnieniem DPS, w tym na ich utrzymanie i rozwój infrastruktury.

Decyzje związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury DPS oraz zapewnieniem w nich wymaganego standardu usług Zarząd Powiatu podejmował jednorazowo w 2012 r.¹⁵, dwukrotnie w 2013 r.¹⁶ i trzykrotnie w 2014 r.¹⁷. Sprawy dotyczące ww.

¹³ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

¹⁴ Nr 198/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r., nr 317/2014 z dnia 2 kwietnia 2014 r., nr 36/2015 z dnia 21 kwietnia 2015 r.

¹⁵ Protokół nr 84/2012 z dnia 1 sierpnia 2012 r.

zagadnień omawiane były na dwóch posiedzeniach Komisji Zdrowia i Opieki Społecznej, w tym 18 kwietnia 2012 r.¹⁸ omawiano bieżące problemy DPS w Pigży, natomiast 27 lutego 2014 r.¹⁹ omawiano sprawy dotyczące zabezpieczenia potrzeb opiekuńczych w DPS.

(dowód: akta kontroli str. 2016-383)

5. W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki łączenia, przekształcania bądź likwidacji DPS będących jednostkami organizacyjnymi Powiatu.

W opinii Starosty ilość miejsc, jakimi dysponuje Powiat, w pełni zaspokajał potrzeby mieszkańców Powiatu, Miasta Torunia oraz sąsiednich powiatów, natomiast liczba oczekujących na umieszczenie w DPS spowodowana była m.in. odraczeniem przez osobę zainteresowaną terminu przyjęcia. Starosta podał, iż biorąc powyższe pod uwagę Zarząd Powiatu nie był zainteresowany utworzeniem nowego DPS i nie dysponuje danymi dotyczącymi wysokości kosztów uruchomienia takiego obiektu.

W kontrolowanym okresie spełniono wymagane przepisami standardy dotyczące poziomu zatrudnienia. Zdaniem Zarządu Powiatu standardy te nie były wygórowane.

Na terenie powiatu działał jeden zakład opiekuńczo-leczniczy, który funkcjonował w strukturze Szpitala Powiatowego, w którym Powiat posiadał ponad 90% udziałów.

Zdaniem Zarządu Powiatu należałoby zwrócić uwagę na możliwość przejęcia obowiązku finansowania personelu medycznego w DPS przez NFZ. Ponadto w opinii Zarządu Powiatu konieczna jest kategoryzacja DPS, której celem byłoby różnicowanie świadczeń (standardów) oraz odpłatność w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 633-640, 1030)

W latach 2012-2014 liczba miejsc w poszczególnych DPS była na niezmiennym poziomie i wynosiła 346 miejsc, w tym:

- 62 dla osób w podeszłym wieku w DPS „Dom Kombatanta” w Dobrzejewicach;
- 90 dla osób w podeszłym wieku w DPS w Wielkiej Nieszawce;
- 125 dla osób przewlekle somatycznie chorych w DPS w Browinie;
- 69 dla osób przewlekle psychicznie chorych w DPS w Pigży.

Według stanu na początek i koniec każdego roku liczba miejsc poza jednym przypadkiem była wykorzystana w pełnym zakresie. Na koniec 2013 r. w DPS w Dobrzejewicach, przy jednej osobie oczekującej, dostępne były trzy miejsca wolne.

Liczba osób oczekujących na koniec każdego roku kształtowała się od jednej²⁰ do 19 osób²¹. Średni czas oczekiwania na miejsce w DPS dla osób starszych wynosił do trzech miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 798)

6. Finansowanie działalności DPS odbywało się ze środków własnych Powiatu, dotacji celowej Wojewody, wpłat dokonanych przez gminy i osoby przebywające w DPS oraz własnych DPS pochodzących z innych źródeł.

Koszty działalności w poszczególnych latach według sprawozdań DPS²² wyniosły 11 433,7 tys. zł w 2012 r., 11 909,1 tys. w 2013 r. i 12 213,9 tys. zł w 2014 r. i pokrywane były z następujących źródeł:

¹⁶ Protokoły nr: 114/2013 z dnia 13 lutego 2013 r., 129/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r.

¹⁷ Protokoły nr: 161/2014 z dnia 29 stycznia 2014 r., 164/2014 z dnia 26 lutego 2014 r., 182/2014 z dnia 3 lipca 2014 r.

¹⁸ Protokół nr 11/2012 z dnia 18 kwietnia 2012 r.

¹⁹ Protokół nr 24/2014 z dnia 17 lutego 2014 r.

²⁰ DPS w Dobrzejewicach.

²¹ DPS w Wielkiej Nieszawce.

²² W wysokości wydatków danego roku zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S w rozdziale 85202.

- środki z wpłat dokonywanych przez gminy i osoby przebywające w DPS – 7 053,0 tys. zł (61,7%), 7 960,9 tys. zł (66,9%), 8 674,8 tys. zł (71,0%),
- środki z dotacji celowej Wojewody – 3 636,1 tys. zł (31,8%), 3 548,4 tys. zł (29,8%), 3 226,6 tys. zł (26,4%),
- środki własne Powiatu – 742,6 tys. zł (6,5%), 398,0 tys. zł (3,3%), 312,5 tys. zł (2,6%),
- środki własne DPS pochodzące z innych źródeł – 2,0 tys. zł, 1,8 tys. zł, 0 tys. zł.

Starosta terminowo składał do Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy miesięczne informacje z działalności DPS. Informacje te zawierały rzetelne dane odnośnie do aktualnej liczby mieszkańców oraz kosztów za miesiąc poprzedzający miesiąc, na który ustalana była dotacja.

Kwota dotacji celowej z budżetu państwa przekazywana była terminowo w okresach miesięcznych, w wysokościach określonych w składanych informacjach. Na podstawie art. 155 ust. 2 Uops Wojewoda pięciokrotnie dokonał zwiększenia dotacji łącznie w kwocie 224,0 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na wydatki na ubezpieczenie społeczne pracowników DPS. Środki z dotacji celowej oraz z wpłat dokonanych przez gminy i osoby przebywające w DPS w całości zostały przekazane do DPS.

Wydatki na utrzymanie i remonty DPS poniesione w latach 2012-2014 wyniosły odpowiednio: 11 534,1 tys. zł, 12 914,6 tys. zł oraz 13 291,8 tys. zł. Poza kwotami przekazanymi do DPS, Powiat wydatkował bezpośrednio z własnego budżetu: 100,4 tys. zł w 2012 r., 1 005,5 tys. zł w 2013 r. i 1 077,8 tys. zł w 2014 r. Kwoty te dotyczyły głównie inwestycji i zakupów inwestycyjnych w DPS. Łączna przekazana ze środków Powiatu kwota wyniosła 3 636,9 tys. zł i stanowiła 9,6% całkowitych wydatków na utrzymanie i remont w DPS w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 713-768, 799-817, 1034-1035, 1060-1061)

Środki otrzymane z dotacji celowej Wojewody nie pokrywały średniego miesięcznego kosztu utrzymania w DPS. Środki przekazywane w 2012 r. na 1 819 osób²³, w 2013 r. na 1 576 osób, a w 2014 r. na 1 422 osoby były średnio na jednego mieszkańca o 603,23 zł w 2012 r., o 521,41 w 2013 r. i o 630,13 zł w 2014 r. niższe od średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS dla Powiatu.

Środki otrzymane z dotacji i opłat dokonywanych przez gminy i mieszkańców w każdym roku były niewystarczające do pokrycia wydatków bieżących DPS pomniejszonych o wydatki na remonty²⁴, w tym w 2012 r. o kwotę 698,6 tys. zł, w 2013 r. – 135,5 tys. zł, a w 2014 r. – 166 tys. zł. W przeliczeniu na jednego mieszkańca brakujące kwoty wyniosły odpowiednio: 168,63 zł, 32,87 zł i 40,14 zł i zostały sfinansowane głównie ze środków Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 1036, 1066)

7. Średni koszt utrzymania mieszkańca w DPS Powiatu został terminowo ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, tj. do dnia 31 marca każdego roku (art. 60 ust. 2 pkt 2 Uops)²⁵. Dla Powiatu w 2012 r. wynosił on 2 637,69 zł, w 2013 r. – 2 818,05 zł, a w 2014 r. – 2 926,20 zł²⁶. Dla każdego DPS kwotę rocznych kosztów działalności wynikającą z utrzymania mieszkańców z roku poprzedniego pomniejszono o koszty amortyzacji.

²³ Suma miesięcznych liczb mieszkańców przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. oraz przyjętych po 1 stycznia 2004 r. ze skierowaniami wydanymi przed tym dniem.

²⁴ Niewliczone do kosztów utrzymania mieszkańca.

²⁵ Zrządzenia Starosty Toruńskiego: nr 10/2012 z dnia 16 marca 2012 r., nr 10/2013 z dnia 18 marca 2013 r., nr 19 z dnia 14 marca 2014 r.

²⁶ W zależności od DPS wynosił on: w 2012 r. od 2 406,89 zł do 2 877,84 zł, w 2013 r. od 2 603,59 zł do 3 052,92 zł, a w 2014 r. od 2 675,37 zł do 3 178,10 zł.

W 2014 r., korzystając z art. 60 ust. 3 Uops, w myśl którego ogłoszony średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS może być niższy niż obliczony zgodnie z art. 6 pkt. 15 Uops, koszty działalności dla dwóch DPS wynikające z utrzymania mieszkańców z roku 2013 pomniejszono o wszystkie remonty – tj. o 44,1 tys. zł i o 21,0 tys. zł.²⁷.

Wyliczone roczne koszty działalności dzielono przez liczbę miejsc ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego według stanu na koniec każdego miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 382-513)

Na remonty i wydatki inwestycyjne łącznie w badanym okresie wydatkowano 2 392,4 tys. zł, z tego w poszczególnych latach odpowiednio 183,4 tys. zł; 1 132,0 tys. zł i 1 077,0 tys. zł. Największe wydatkowane kwoty dotyczyły: remontu windy, wykonania podjazdu dla niepełnosprawnych, remontu pomieszczenia sanitarnego, remontu wentylacji budynku DPS w Pigży (442,6 tys. zł), termomodernizacji budynku DPS w Wielkiej Nieszawce (156,3 tys. zł), przebudowy systemu ogrzewania budynku DPS w Dobrzejewicach (943,8 tys. zł).

Wydatkowane środki w znacznym stopniu zaspakajały zgłaszane przez DPS potrzeby. Z uwagi na brak środków w 2012 r. nie uwzględniono wniosków w kwocie 114,2 tys. zł, które dotyczyły głównie adaptacji dodatkowych pomieszczeń DPS w Pigży, a wniosek DPS w Dobrzejewicach z 2014 r. na remont dachu na kwotę 124,0 tys. zł przełożono do realizacji w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 691-768)

8. W latach 2012-2014 w Starostwie przeprowadzono średniorocznie 53 szkolenia pracowników. W 2012 r. ze wszystkich DPS skierowano na szkolenia 235 pracowników, które dotyczyły 41 tematów szkoleń, w 2013 r. – 170 osób w 25 tematach, 2014 r. – 209 osób w 31 tematach.

Szkolenia prowadzono m.in. z następujących zagadnień: psychologiczne metody wsparcia osób starszych, aktywizacja mieszkańca na zajęciach terapeutycznych, pielęgnowanie pacjentów w podeszłym wieku wymagających opieki instytucjonalnej, klub seniora metodą aktywizacji i integracji osób starszych, indywidualny plan wsparcia oraz strategie aktywizacji mieszkańca DPS, jakość życia osób starszych, DPS bez agresji, starzejące się społeczeństwo wyzwaniem dla pomocy społecznej, neuropsychologiczna charakterystyka zaburzeń pamięci i możliwości terapeutyczne, rozwiązywanie problemów alkoholowych. DPS wydatkowały na nie łącznie 8,5 tys. zł. Szkolenia bezpłatne finansowane były głównie z Regionalnego Ośrodka EFS w Toruniu oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 887-935)

9. W badanym okresie do Starostwa wpłynęło osiem skarg na działalność DPS, z tego pięć dotyczyło zagadnień związanych z opieką osób starszych (dwie w 2013 r. i trzy w 2014 r.). Dotyczyły one:

- nieprawidłowości i niedopełnienia obowiązków w zakresie dostarczania leków przez Dyrektora DPS w Wielkiej Nieszawce,
- zlikwidowania drogi ewakuacyjnej z I i II piętra budynku DPS w Browinie,
- przeniesienia jednego podopiecznego do innego DPS,
- nieprawidłowości i niedopełnienia obowiązków w zakresie żywienia przez Dyrektora DPS w Wielkiej Nieszawce,

²⁷ Tj. koszty wykazane w rachunku zysków i strat w pozycji usługi obce - § 4270 – Zakup usług remontowych.

- nieprawidłowości i niedopełnienia obowiązków w zakresie zapewnienia mieszkańcom odzieży przez Dyrektora DPS w Wielkiej Nieszawce.

W czterech przypadkach skargi rozpatrzone zostały przez Radę zgodnie z art. 229 pkt. 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego²⁸ (dalej: „Kpa”), która uznała je za bezzasadne wydając stosowne uchwały. W jednym przypadku skargę za bezzasadną uznał Starosta.

(dowód: akta kontroli str. 514-632)

W Starostwie corocznie sporządzano harmonogram kontroli zarządczej, który obejmował kontrole w czterech DPS prowadzonych przez Powiat. Plany kontroli zatwierdzone były przez Starostę. W 2012 r. kontrole przeprowadzone były przez pracownika Starostwa. Od 2013 r. dodatkowo kontrole w DPS przeprowadzał pracownik PCPR, któremu Starosta udzielił stosownego pełnomocnictwa.

Corocznie kontrolami objęto wszystkie DPS będące w strukturze Starostwa. Ich wyniki wykazały m.in. następujące nieprawidłowości:

- przyjmowano do pracy osoby bez ważnego zaświadczenia lekarskiego oraz dopuszczano pracowników bez aktualnego orzeczenia lekarskiego,
- część mebli kuchennych nie oznakowano numerami inwentarzowymi bądź oznakowano numerami środków trwałych, pomimo iż nie należały do grupy tych środków,
- formularze ofertowo-cenowe sporządzano w sposób uniemożliwiający prawidłowe ich wypełnienie przez oferentów i dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty,
- nie przeprowadzono badań instalacji elektrycznej w zespole garaży,
- nie przeprowadzono rocznej kontroli stanu technicznego budynku gospodarczego,
- budynek DPS w Dobrzejowicach nie posiadał monitoringu zewnętrznego ani wewnętrznego, nie zainstalowano systemu antywłamaniowego, obiekt nie był dozorowany,
- uchybienia w prowadzonym postępowaniu na dostawę leków,
- w strukturze organizacyjnej DPS wykazano stanowiska pracy, na które nie były zatrudnione osoby.

Dyrektorzy jednostek w ciągu 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego przekazywali informacje o podjętych działaniach w celu usunięcia nieprawidłowości. Udzielone odpowiedzi świadczyły o przyjęciu do realizacji wszystkich sformułowanych zaleceń. Sprawdzenia ich wykonania dokonywano w trakcie przeprowadzania kolejnej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 641, 689-690, 906-907, 936-1028, 1034-1035)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starosta w sposób niezgodny z art. 6 pkt. 15 Uops ustalił w poszczególnych objętych kontrolą latach średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS, do czego był zobowiązany na mocy art. 60 ust. 2 pkt. 2 tej ustawy. W obliczeniach pominięto koszty amortyzacji, mimo iż art. 6 pkt 15 Uops takiego wyłączenia nie zawiera. Koszty amortyzacji za lata 2011-2013 r. wyniosły odpowiednio: 489,1 tys. zł, 505,4 tys. zł i 524,8 tys. zł. Tym samym średni miesięczny koszt

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

utrzymania w latach 2012-2014 dla Powiatu ustalono na poziomie o 121,91 zł, 125,29 zł i 130,42 zł niższym niż wynikało to z prawidłowego wyliczenia. Ogłoszenie błędnie wyliczonego średniego miesięcznego kosztu utrzymania w wojewódzkim dzienniku urzędowym – zgodnie z art. 60 ust. 4 Uops – stanowiło podstawę do ustalenia odpłatności za pobyt w DPS od następnego miesiąca przypadającego po miesiącu, w którym zostało opublikowane.

(dowód: akta kontroli str. 382-513, 1060)

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z definicją średni miesięczny koszt utrzymania jest ściśle związany z wydatkami bieżącymi DPS poniesionymi na utrzymanie mieszkańców i uzależnionymi bezpośrednio od liczby mieszkańców w DPS. Z uwagi na nieuwzględnienie w średnim miesięcznym koszcie utrzymania mieszkańca DPS inwestycji oraz remontów, do kosztu utrzymania mieszkańca DPS nie dolicza się amortyzacji, która jest wartością odtworzeniową majątku jednostki ściśle związaną z inwestycjami, zakupami inwestycyjnymi oraz remontami obiektu. Amortyzacja nie jest kosztem ściśle wynikającym z utrzymania mieszkańca w DPS, a zgodnie z definicją tylko takie koszty należy uwzględnić w średnim miesięcznym koszcie utrzymania mieszkańca.

(dowód: akta kontroli str. 906-908)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uznanie, gdyż z treści ww. przepisu nie wynika, aby przy wyliczaniu kwoty średniego miesięcznego kosztu utrzymania należało pomniejszać ją o koszty amortyzacji. Powyższe stanowisko jest również tożsame z uzasadnieniem do projektu zmian do Uops²⁹ z 2007 r., z którego jednoznacznie wynikało, że do wyliczenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania uwzględnia się także koszty amortyzacji.

2. Jedną z pięciu skarg dotyczących działalności DPS w zakresie opieki nad osobami starszymi, które wpłynęły do Starostwa w latach 2012-2014 r., rozpatrzył z upoważnienia Starosty Wicestarosta Dariusz Meller, co było niezgodne z art. 229 pkt. 4 Kpa, na mocy którego organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych jest rada powiatu. Skargę tę Starostwo otrzymało za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, a dotyczyła ona m.in. zlikwidowania drogi ewakuacyjnej z I i II piętra budynku DPS w Browinie oraz nienależytego wykonywania zadań przez dyrektor tego DPS.

(dowód: akta kontroli str. 557-566)

Zgodnie z art. 231 Kpa jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

Starosta wyjaśnił, że skarga dotyczyła zarzutu zlikwidowania drogi ewakuacyjnej z budynku DPS. Realizacja zadań związanych z prowadzeniem robót budowlanych w obiektach należących do Powiatu uregulowana jest w wewnętrznych przepisach, z których wynika, że wszelkie czynności związane z robotami budowlanymi prowadzone są w Wydziale Architektury i Budownictwa Starostwa. W związku z tym uznano, że przedmiotem skargi nie są zadania i działalność wykonywana przez Dyrektora DPS, lecz zadania wynikające z przepisów prawa budowlanego, które były realizowane przez Wydział Architektury i Budownictwa Starostwa. W związku z powyższym skargi nie przekazano do rozpatrzenia Radzie w trybie art. 231 Kpa. W

²⁹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 48, poz. 320), projekt ustawy wraz z uzasadnieniem dostępnym na stronie Sejmu RP <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/1245>.

zakresie rozpatrzenia skargi przez Wicestarostę wyjaśnił, że to jemu podlegał wydział Starostwa, który pełnił nadzór nad DPS.

(dowód: akta kontroli str.1059-1060)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uznanie, gdyż z treści art. 229 pkt. 4 Kpa jednoznacznie wynika, iż organem właściwym do rozpatrzenia skarg dotyczących kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych jest rada powiatu.

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 NIK, wnosi o:

1. obliczanie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS zgodnie z art. 6 pkt. 15 Uops;
2. przekazanie Radzie, w trybie art. 231 Kpa, do rozpatrzenia skargę dotyczącą zlikwidowania drogi ewakuacyjnej z I i II piętra budynku DPS w Browinie oraz nienależytego wykonywania zadań przez dyrektora tego DPS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 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.

Bydgoszcz, dnia sierpnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Anna Kapelewska
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis