



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.007.03.2015
P/15/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

697

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

Nr P/15/ 044 - Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi

Kontroler

Izabella Śpiewak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 94607 z dnia 16.06.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Sieradzu, Plac Wojewódzki 3, 98-200 Sieradz (zwane dalej „Centrum” lub „PCPR”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Krystyna Marcińczak, Dyrektor PCPR (od dnia 1 stycznia 2004 r.)

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Centrum prawidłowo realizowało zadania związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury domów pomocy społecznej (dalej: „dps”), a także zapewnieniem w nich wymaganego standardu usług.

Decyzje o umieszczeniu osób starszych w dps wydawane były z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹. Nie zawsze jednak wydanie decyzji poprzedzone było zgromadzeniem wszystkich dokumentów wymaganych przepisem § 8 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej².

PCPR rzetelnie prowadziło listy osób oczekujących na umieszczenie w dps i prawidłowo kierowało z nich osoby w przypadku zwalniania się miejsc.

Przyjęta na lata 2014-2020 powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych spełniała wymogi określone w art. 16b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³. Strategia obowiązująca w latach 2007-2013 nie została zaktualizowana w związku z wejściem w życie - z dniem 3 maja 2011 r. - ww. przepisu, tj. nie ujęto w niej prognozy zmian w zakresie objętym strategią, a także nie określono sposobu realizacji strategii, jej ram finansowych i wskaźników wykonania działań.

Realizacja zadań ujętych w obu strategiach była koordynowana przez Centrum, przy czym brak wskazania w tych dokumentach sposobu ewaluacji wykonania ich założeń, uniemożliwiało – w ocenie NIK - określenie skuteczności przyjętych i realizowanych zadań.

Przedstawiany corocznie Radzie Powiatu – zgodnie z wymogami art. 112 ust. 12 uops - wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej, uwzględniał potrzeby związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury dps. Ponadto, Centrum prawidłowo opracowywało i terminowo przekazywało Radzie Powiatu oceny zasobów pomocy społecznej.

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., zwanej dalej „Kpa”.

² Dz. U. z 2012, poz. 964, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie dps”.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm., zwana dalej „uops”.

Kierowane do Wojewody Łódzkiego wnioski o przyznanie dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie dps zawierały rzetelne dane. Środki z dotacji oraz środki własne powiatu przekazywane były do poszczególnych placówek bez zbędnej zwłoki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja i zasady funkcjonowania Centrum (jednostki organizacyjnej Powiatu Sieradzkiego prowadzonej w formie jednostki budżetowej) określone zostały w regulaminie organizacyjnym, uchwalonym przez Zarząd Powiatu Sieradzkiego⁴. Zgodnie z postanowieniami regulaminu, zadania wynikające z art. 19 pkt 1, 10 i 18, w związku z art. 112 ust. 1 uops, przypisane zostały następującym komórkom organizacyjnym:

- Działowi Organizacyjno – Administracyjnemu, w zakresie opracowywania i koordynowania realizacji założeń powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych (zadanie ujęte w zakresie czynności jednego pracownika),
- Działowi Pomocy Społecznej, głównie w zakresie: prowadzenia listy oczekujących na przyjęcie do dps, prowadzenia postępowania w sprawie umieszczania w dps na podstawie decyzji administracyjnej, przygotowywania decyzji kierujących do dps dla osób umieszczonych przed 1 stycznia 2004 r., przygotowywania decyzji administracyjnych dotyczących odpłatności za pobyt w dps, przyjmowania informacji o stanie osobowym w dps (zadania ujęte w zakresie czynności jednego pracownika), a także opracowywania oceny zasobów pomocy społecznej (zadanie nieprzypisane w zakresie czynności żadnego pracownika).

(dowód: akta kontroli str. 4-49)

1.2. W PCPR nie opracowano pisemnych procedur w zakresie kierowania osób starszych do dps. Dyrektor Centrum wyjaśniła, iż każda sprawa rozpatrywana jest indywidualnie, w oparciu o przepisy uops, Kpa oraz rozporządzenia w sprawie dps.

(dowód: akta kontroli str. 78-81)

Na próbie obejmującej akta 23⁵ osób skierowanych do dps w latach 2012-2014 ustalono, iż:

- umieszczanie osób w dps następowało w trybie decyzji administracyjnej, z zachowaniem przepisów Kpa, w tym terminów, o których mowa w art. 35 tej ustawy (spośród 20 spraw dotyczących skierowania osób do DPS w Sieradzu, w 12 przypadkach decyzja wydana została w dniu przekazania dokumentacji przez ośrodek pomocy społecznej („ops”), bądź w dniu następnym; w pozostałych 8 przypadkach – w terminie od 2 do 14 dni),
- w dps umieszczane były osoby uprawnione, wymienione w art. 54 uops, przy czym w jednej sprawie wydano decyzję odmowną ze wskazaniem odpowiedniego uzasadnienia (schorzenie osoby kierowanej nie odpowiadało profilowi dps),

⁴ uchwała Nr 182/2012 z dnia 16 kwietnia 2012 r., zmieniona uchwałą Nr 22/2015 z dnia 12 lutego 2015 r.,

⁵ analizą objęto 20 spraw dotyczących kierowania osób do DPS w Sieradzu przy ul. Armii Krajowej 34 (przeznaczonego dla osób w podeszłym wieku), a także akta 3 osób skierowanych do innych dps na terenie powiatu sieradzkiego, umieszczonych na listach osób oczekujących na przyjęcie do dps,

- w 13 przypadkach decyzje wydane zostały po przedłożeniu przez ops wszystkich wymaganych dokumentów, w jednej sprawie stwierdzono w tym zakresie braki, przy czym wydana decyzja była odmowna, natomiast w pozostałych 9 przypadkach wydania decyzji o umieszczeniu osób w dps, w aktach stwierdzono braki w zakresie:
 - oświadczenia o wysokości dochodu osoby ubiegającej się o umieszczenie w dps (8 przypadków),
 - decyzji organu emerytalno-rentowego ustalającego wysokość emerytury (1 przypadek),
 - w każdym przypadku ustalana przez ośrodek pomocy społecznej opłata za pobyt w dps była równa wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca (ustalonego przez Starostę Sieradzkiego i ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego); wysokość opłaty wnoszonej przez mieszkańca dps nie była wyższa niż 70% jego dochodu,
 - Centrum rzetelnie prowadziło listy osób oczekujących na umieszczenie w dps – w przypadku niemożności umieszczenia w domu z powodu braku wolnych miejsc, powiadamiano zainteresowanych w formie pisemnej o wpisaniu ich na listę, podając przewidywany termin oczekiwania; w sytuacji zwolnienia miejsca w placówce, kierowano do niej osobę z pierwszej pozycji na liście.
- (dowód: akta kontroli str. 50-60, 94-96)

1.3. W analizowanym okresie w powiecie sieradzkim obowiązywały następujące strategie rozwiązywania problemów społecznych:

1) na lata 2007 - 2013⁶, obejmująca m.in.:

- uwarunkowania demograficzne wraz z identyfikacją niekorzystnych tendencji w tym zakresie (np. ujemny przyrost naturalny, starzenie się społeczeństwa),
- diagnozę problemów społecznych (w tym głównie ubóstwo, bezrobocie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, długotrwała choroba i niepełnosprawność),
- informacje o istniejącej infrastrukturze społecznej, w tym działania w zakresie utrzymania i rozwoju dps (wskazano na konieczność poprawy warunków w DPS w Biskupicach, który nie spełniał standardów w zakresie bazy lokalowej i posiadał jedynie warunkowy wpis do rejestru Wojewody Łódzkiego),
- obszary priorytetowe (m.in. pomoc osobom niepełnosprawnym i starszym) oraz określone w ramach tych obszarów cele strategiczne (wyrównywanie szans życiowych osób niepełnosprawnych) i operacyjne (poprawa jakości usług w dps), a także przewidziane dla nich działania (dostosowanie standardu DPS w Biskupicach do wymogów ustawowych, ustawiczna poprawa warunków bytowych w dps).

W powyższym dokumencie nie ujęto natomiast prognozy zmian w zakresie objętym strategią, a także nie określono sposobu realizacji strategii, jej ram finansowych i wskaźników realizacji działań, tj. elementów, o których mowa w przepisie art. 16b ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c i d uops, obowiązującym od dnia 3 maja 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 323-375)

2) na lata 2014 - 2020⁷, spełniająca wymogi określone w art. 16b ust. 2 ww. ustawy, obejmująca m.in.: uwarunkowania demograficzne i diagnozę problemów społecznych (zwrócono np. uwagę na problem wstrzymywania się gmin – z powodów finansowych - z wydawaniem skierowań do dps, pomimo wolnych miejsc w tych placówkach), dane w zakresie infrastruktury społecznej

⁶ przyjęta uchwałą Nr XIII/78/07 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 4 grudnia 2007 r.,

⁷ przyjęta uchwałą Nr XLII/292/2014 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 21 lutego 2014 r.,

(wymagane standardy spełniały wszystkie dps na terenie powiatu sieradzkiego), cele strategiczne (m.in. poprawa jakości życia osób starszych), kierunki działań (np. podnoszenie jakości usług funkcjonujących w powiecie dps, prowadzenie pracy socjalnej z osobami starszymi, udzielanie pomocy finansowej przez ośrodki pomocy społecznej, inicjowanie i wspieranie programów na rzecz wyrównywania szans osób starszych w środowisku lokalnym, rozwijanie środowiskowych form wsparcia), podmioty realizujące poszczególne działania oraz wskaźniki realizacji tych działań.

Zapisy strategii miały być wdrażane w formie projektów zawierających precyzyjne harmonogramy działań i operujących ściśle określonymi budżetami. Dyrektor PCPR wyjaśniła, iż część zadań wyszczególnionych w przyjętych kierunkach działań stanowi obowiązkowe zadania powiatu, finansowane w ramach środków własnych, których wydatkowanie odbywa się na zwykłych zasadach w ramach przyjmowanego corocznie budżetu. Zapis w strategii odwołujący się do wdrażania działań w formie projektów odnosi się do tych przedsięwzięć, na realizację których mogą zostać pozyskane środki z innych źródeł. W latach 2014-2015, w oparciu o zewnętrzne źródła finansowania, powiat realizował m.in. finansowane ze środków PFRON programy: Wyrównywania Różnic Między Regionami II oraz „Aktywny Samorząd”, a także finansowany ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego projekt „Droga do samodzielności – aktywizacja społeczna i zawodowa osób w powiecie sieradzkim”.

(dowód: akta kontroli str. 94-97, 376-426)

Koordinowanie przez PCPR realizacji powyższych strategii polegało głównie na gromadzeniu danych w zakresie działań podejmowanych przez poszczególne jednostki i przedstawianiu tych informacji w corocznych sprawozdaniach z działalności Centrum. Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor PCPR, znacząca część zadań przewidzianych do realizacji w strategiach znajduje się bezpośrednio w kompetencji PCPR oraz powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i systemu pieczy zastępczej – w tym przypadku koordynowanie ich realizacji mieści się w zakresie bieżącego zarządzania Centrum przez dyrektora PCPR oraz sprawowanego przez niego nadzoru nad jednostkami działającymi na terenie powiatu.

W przekazywanych corocznie Radzie Powiatu informacjach o realizacji strategii⁸ wyszczególniono m.in. zadania związane z: poprawą estetyki i funkcjonalności jednostek (np. przeprowadzone remonty, zakup sprzętu rehabilitacyjnego i mebli), zwiększaniem oferty aktywnego spędzania wolnego czasu podopiecznych (organizacja imprez oraz różnych form terapii i treningów), doskonaleniem współpracy ze środowiskiem lokalnym (uczestnictwo mieszkańców w życiu kulturalnym, społecznym i religijnym środowiska lokalnego), modernizacją i rozbudową infrastruktury (wykonane zadania inwestycyjne) oraz zwiększeniem dostępu do informacji o możliwych formach wsparcia (np. ulotki, broszury, tablice informacyjne).

Realizacja działania związanego z dostosowaniem standardu DPS w Biskupicach do wymogów ustawowych zakończyła się w 2010 r. (jednostka została wpisana do rejestru prowadzonego przez Wojewodę Łódzkiego).

(dowód: akta kontroli str. 101-103, 427-545, 609-611)

W powiatowych strategiach nie zawarto zapisów dotyczących monitorowania realizacji ujętych w nich zadań, weryfikacji zgodności założonych celów, a także kontroli postępu prac związanych z realizacją działań.

⁸ do sprawozdania z działalności Centrum za 2013 r. załączona była informacja o realizacji strategii w latach 2007-2013.

Wyjaśniając, czy i według jakich kryteriów dokonywano oceny wdrożenia strategii na lata 2007-2013, Dyrektor Centrum podała, iż podsumowaniem tej strategii była ww. informacja, stanowiąca załącznik do sprawozdania z działalności PCPR w 2013 r. Zawierała ona zestawienie danych na temat działań podejmowanych w ramach wyznaczonych obszarów priorytetowych.

(dowód: akta kontroli str. 94-96, 323-426)

1.4. Stosownie do wymogu określonego w art. 112 ust. 12 uops, Dyrektor PCPR przedstawiała corocznie Radzie Powiatu wykaz potrzeb (wraz ze sprawozdaniem z działalności Centrum) w zakresie pomocy społecznej. Odnośnie utrzymania i rozwoju infrastruktury dps wskazywano na potrzebę zapewnienia dalszego utrzymania odpowiedniego poziomu usług, a także informowano, iż z uwagi na trudną sytuację finansową, poszczególne placówki zgłaszają wiele braków w zakresie bieżącego funkcjonowania, w tym dotyczących niezbędnych remontów i inwestycji. W oparciu o przedmiotowe wykazy nie były uchwalane lokalne programy pomocy społecznej. Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR, zgłaszane potrzeby dotyczyły zadań własnych powiatu, które musiały być pokrywane w ramach budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Przygotowanie lokalnego programu byłoby natomiast zasadne w przypadku pojawienia się możliwości pozyskania dodatkowych środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych. Ponadto, w latach 2008-2014 Centrum zaangażowane było w realizację finansowanego ze środków UE projektu „Droga do samodzielności – aktywizacja społeczna i zawodowa osób w powiecie sieradzkim”, który - ze względu na charakter podejmowanych działań i kategorie beneficjentów - można traktować jako lokalny program pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 93, 446, 481, 532)

W oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, PCPR opracował, i terminowo przedłożył Radzie Powiatu, ocenę zasobów pomocy społecznej dla powiatu sieradzkiego, odrębnie za rok: 2012, 2013 i 2014. Przedstawione zasoby obejmowały wszystkie elementy określone przepisem art. 16a ust. 2 uops. W każdej z ocen przedstawiono dane o istniejącej infrastrukturze dps wraz z informacją o spełnianiu wymaganych standardów przez wszystkie placówki oraz konieczności zapewnienia dalszego utrzymania odpowiedniego poziomu usług.

(dowód: akta kontroli str. 98-99, 101-103, 223-322)

W badanym okresie sprawy związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury dps oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług poruszane były na 10 sesjach Rady Powiatu oraz na 18 posiedzeniach jej stałych komisji. Przedmiotem obrad były głównie kwestie związane z połączeniem DPS w Sieradzu i Rożdżalach oraz niskimi wynagrodzeniami pracowników dps.

(dowód: akta kontroli str. 93, 101-190)

1.5. W latach 2012-2014 na terenie powiatu sieradzkiego funkcjonowały następujące dps:

- DPS w Sieradzu (przy ul. Armii Krajowej 34) z filią w Witowie, przeznaczony dla osób w podeszłym wieku (271 miejsc statutowych),
- DPS w Biskupicach dla osób przewlekle psychicznie chorych (100 miejsc statutowych)
- niepubliczny DPS w Sieradzu (ul. Dominikańska 16) przeznaczony dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie (35 miejsc statutowych), prowadzony na podstawie umowy z dnia 10 stycznia 2011 r. zawartej pomiędzy Powiatem Sieradzkim a Centrum Łódzko-Sieradzkim Zgromadzenia Sióstr Urszulanek Serca Jezusa Konającego z siedzibą w Łodzi (zgodnie z postanowieniami umowy, powiat miał przekazywać dotację z przeznaczeniem na wydatki bieżące DPS oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne jego mieszkańców),

- DPS w Rożdżalach dla dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie z oddziałem dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie (107 miejsc statutowych), funkcjonujący do sierpnia 2012 r.

Na mocy uchwały nr XXIII/160/2012 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 27 sierpnia 2012 r., połączono placówki w Sieradzu i Rożdżalach oraz zmieniono typ DPS w Sieradzu w części dotyczącej filii w Witowie (z typu dla osób w podeszłym wieku na typ dla osób przewlekle psychicznie chorych). W uzasadnieniu do uchwały podano, iż połączenie dwóch jednostek budżetowych powiatu sieradzkiego spowoduje zmniejszenie kosztów zarządzania oraz poprawę efektywności gospodarowania środkami finansowymi (m.in. poprzez zredukowanie 5 stanowisk kierowniczych oraz zmniejszenie kosztów obsługi prawnej i udzielania zamówień publicznych). Zmianę typu DPS – filii w Witowie uzasadniono natomiast koniecznością przeniesienia do oddzielnego budynku osób w podeszłym wieku, u których stwierdzono rozwój chorób psychicznych, celem zapewnienia komfortu funkcjonowania wszystkim mieszkańcom.

(dowód: akta kontroli str. 78-85, 632-634, 649-695)

Spośród 513 miejsc dostępnych w dps, nieobsadzonych pozostawało (według stanu na koniec każdego z lat objętych kontrolą) odpowiednio: 11, 13 i 33. Na listach oczekujących umieszczonych było w kolejnych latach: 8, 9 i 10 osób, przy czym rzeczywista liczba oczekujących – po wyłączeniu osób, które z przyczyn osobistych zwracały się o przesunięcie terminu przyjęcia ich do placówki - wynosiła odpowiednio: 6, 7 i 4 (średni czas oczekiwania wynosił od 2,5 do 3,3 miesiąca).

(dowód: akta kontroli str. 621-622)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, iż trudno jest wskazać koszty powiatu związane z niepełnym wykorzystaniem miejsc w dps, bowiem obejmują one zarówno koszty stałe, jak i zmienne (trudne do oszacowania). Dokonując natomiast wyliczeń według średniego miesięcznego kosztu ustalonego na dany rok przez Starostę Sieradzkiego, koszty te wyniosły w kolejnych latach: 340 tys. zł, 592 tys. zł i 654 tys. zł.

Według wyjaśnień Dyrektora Centrum, aktualnie nie przewiduje się tworzenia kolejnych dps na terenie powiatu, gdyż istniejąca infrastruktura jest wystarczająca. Placówki przeznaczone dla osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych intelektualnie od dłuższego czasu posiadają nieobsadzone miejsca z powodu braku skierowań ze strony gmin.

W ocenie Dyrektora Centrum, obowiązujące standardy usług świadczonych przez dps należy uznać za wymagające. Poziom tych standardów, pozytywny z punktu widzenia mieszkańców domów, bezpośrednio przekłada się na koszty funkcjonowania placówek, co znajduje odzwierciedlenie w średnim koszcie utrzymania mieszkańca. Im jest on wyższy, tym mniejsze jest zainteresowanie usługami dps ze strony kierujących do nich gmin. Stąd m.in. wynika problem wolnych miejsc w dps. Odnosząc się do obowiązujących norm zatrudnienia, brak jest wystarczających przesłanek (bez przeprowadzenia odpowiednich symulacji), aby stwierdzić, w jaki sposób zmniejszenie stanu osobowego personelu wpłynie na poziom bieżącej obsługi mieszkańców.

Według wyjaśnień Dyrektora PCPR, dotacje przekazywane przez wojewodę z budżetu państwa na osoby umieszczone w dps według zasad obowiązujących przed 1 stycznia 2004 r. są niewystarczające. Różnica między kwotą dotacji, a kosztem netto⁹ utrzymania w dps wynosiła: 483 tys. zł w 2012 r., 605 tys. zł w 2013 r. i 752 tys. zł w 2014 r. i wynikała głównie z obowiązujących zasad wyliczania dotacji:

⁹ koszt utrzymania mieszkańców w dps pomniejszony o dochody otrzymane z odpłatności za ich pobyt w dps,

- na podstawie danych o liczbie mieszkańców według stanu na koniec miesiąca, przez co nie uwzględnia się osób, które opuściły placówkę w trakcie miesiąca,
- przyjmowania do wyliczeń – stosownie do przepisu art. 87 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰ - średniego miesięcznego kosztu, nie wyższego jednak niż średnia miesięczna kwota dotacji ustalona dla województwa¹¹.

Zdaniem Dyrektora PCPR, należałoby również zwrócić uwagę na dysproporcje w zasadach naliczania dotacji w zależności od województwa (jako przykład Dyrektor Centrum podała województwo warmińsko – mazurskie, w którym dotacja jest wyższa o ponad 700 zł w stosunku do ustalonego dla województwa łódzkiego).

(dowód: akta kontroli str. 78-81, 98-100)

Na terenie powiatu funkcjonowały dwa publiczne zakłady opiekuńczo – lecznicze, których organem założycielskim był Samorząd Województwa Łódzkiego. Powiat sieradzki nie podejmował działań na rzecz utworzenia takich zakładów na swoim terenie (ich prowadzenie nie jest zadaniem własnym powiatu z zakresu pomocy społecznej)¹².

(dowód: akta kontroli str. 81, 621)

1.6. W analizowanym okresie wydatki dps wyniosły:

- w 2012 r. - 14.502 tys. zł, w tym:
 - 5.387 tys. zł (37,1%) stanowiła dotacja z budżetu państwa na osoby przyjęte do dps przed 1 stycznia 2004 r.,
 - 8.960 tys. zł (61,8%) dochody własne dps (z odpłatności pensjonariuszy i gmin),
 - 155 tys. zł (1,1%) pozostałe środki własne powiatu (decyzją Wojewody Łódzkiego z dnia 30 listopada 2012 r. powiat otrzymał dodatkowe środki w kwocie 180 tys. zł pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań związanych z osiąganiem standardów w dps),
- w 2013 r. - 16.324 tys. zł, w tym:
 - 4.846 tys. zł (29,7%) - dotacja z budżetu państwa,
 - 9.312 tys. zł (57%) dochody własne dps,
 - 2.166 tys. zł (13,3%) środki otrzymane z PFRON¹³ (703 tys. zł) oraz pozostałe środki własne powiatu (1.463 tys. zł, w tym 86 tys. zł decyzją Wojewody Łódzkiego z dnia 29 listopada 2013 r. z przeznaczeniem j.w.),
- w 2014 r. - 15.477 tys. zł, w tym:
 - 4.484 tys. zł (29%) - dotacja z budżetu państwa,
 - 10.065 tys. zł (65%) dochody własne dps,
 - 928 tys. zł (13,3%) środki otrzymane z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowisk i Gospodarki Wodnej w Łodzi¹⁴ (167 tys. zł) i PFRON¹⁵ (80 tys. zł) oraz pozostałe środki własne powiatu (681 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 191-193, 597-608, 612-620, 623-648)

Analiza 12 wniosków o przyznanie dotacji (kierowanych w latach 2012-2014 na koniec każdego kwartału) wykazała, iż:

¹⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1115 ze zm.,

¹¹ w kontrolowanym okresie, poza dwoma przypadkami (październik 2012 i 2013 r.), koszt utrzymania w dps był wyższy niż dotacja wyliczona dla województwa,

¹² po nowelizacji art. 54 ust 3 uops, wprowadzonej ustawą z dnia 22 lutego 2013 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 509), starosta nie jest już organem, który kieruje do zakładów opiekuńczo – leczniczych,

¹³ w 2013 r. środki z PFRON wydatkowane były w ramach realizacji przez DPS w Sieradzu inwestycji polegającej na remoncie łazienek w celu dostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych,

¹⁴ w 2014 r. środki z WFOŚiGW wydatkowane były przez DPS w Sieradzu na realizację prac pielęgnacyjnych drzewostanów na terenie zabytkowych parków w filiach w Witowie i Rożdżalach (wydatki bieżące),

¹⁵ w 2014 r. środki z PFRON wydatkowane były na zakupy inwestycyjne w niepublicznym DPS w Sieradzu,

- wnioski sporządzone były w oparciu o informacje otrzymane przez poszczególne dps w zakresie aktualnej liczby mieszkańców przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r. (według stanu na koniec poprzedniego miesiąca) oraz miesięcznego kosztu netto utrzymania tych mieszkańców (obliczonego jako rzeczywisty średni koszt utrzymania mieszkańców w miesiącu poprzednim, pomniejszony o dochody uzyskiwane z odpłatności za ich pobyt),
- środki z dotacji otrzymywane były w dwóch, bądź trzech transzach miesięcznych, w wysokości odpowiadającej iloczynowi aktualnej liczby mieszkańców dps przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. i średniej miesięcznej kwoty dotacji wyliczonej dla województwa¹⁶; w grudniu 2012 i 2013 r. oraz w listopadzie 2014 r. Wojewoda Łódzki przyznał dodatkowe środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie działalności bieżącej dps w kwotach odpowiednio: 19 tys. zł, 78 tys. zł i 131 tys. zł,
- otrzymane dotacje były w całości przekazywane do dps, łącznie ze środkami własnymi powiatu; przekazywanie środków finansowych następowało na podstawie zapotrzebowań składanych przez te placówki, uwzględniających konieczność terminowej realizacji zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 546-608)

1.7. Zgodnie z postanowieniami art. 60 ust. 2 pkt 2 uops, w analizowanym okresie Starosta Sieradzki corocznie ustalał średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w każdym z powiatowych dps, a następnie ogłaszał go w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Koszt ten ustalany był zgodnie z art. 6 pkt 15 uops, z uwzględnieniem zmiany przepisów dokonanej z dniem 11 maja 2013 r., na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne dps.

(dowód: akta kontroli str. 199-222)

Z ogólnej kwoty wydatków poniesionych w latach 2012-2014 przez dps:

- wydatki bieżące (poza usługami remontowymi) stanowiły: 98,3%, 89% i 97,6% (14.259 tys. zł, 14.529 tys. zł i 15.110 tys. zł),
- wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne stanowiły: 0,6%, 9,8% i 0,8% (82 tys. zł, 1.607 tys. zł i 115 tys. zł),
- wydatki remontowe stanowiły: 1,1%, 1,2% i 1,6% (161 tys. zł, 188 tys. zł i 252 tys. zł).

W analizowanym okresie dps skierowały do powiatu sieradzkiego wnioski o przyznanie środków na realizację 26 zadań inwestycyjnych i remontowych w łącznej kwocie 5.157 tys. zł, które nie zostały przez powiat uwzględnione. Wnioski te dotyczyły m.in.: termomodernizacji i remontu dachu budynku DPS w Sieradzu, dostosowania obiektów tej placówki do wymogów w zakresie bezpieczeństwa p.poż., a także zagospodarowania terenu i remontu pawilonu B (pałacu) w DPS w Biskupicach.

(dowód: akta kontroli str. 623-648)

1.8. Szkolenia pracowników dps realizowane były przez te placówki we własnym zakresie. Według wyjaśnień Dyrektora PCPR, dyrektorzy domów, najlepiej znający specyfikę działalności tego rodzaju placówek, dokonują wyboru tematyki szkoleń i zasad ich przeprowadzenia.

W latach 2012-2014 zrealizowanych zostało łącznie 41 szkoleń (6 w DPS w Sieradzu, 21 w DPS w Biskupicach i 14 w niepublicznym DPS), z których 33 były bezpłatne, koszty sześciu pokrył DPS w Biskupicach (3.200 zł), a koszty dwóch – niepubliczny DPS (240 zł). Dom w Sieradzu pokrywał jedynie koszty delegacji pracowników (w przypadku szkoleń wyjazdowych). Szkolenia dotyczyły w szczególności: praw mieszkańca, kierunków prowadzonej terapii, metod pracy

¹⁶ średni miesięczny koszt utrzymania w dps był bowiem wyższy niż średnia miesięczna kwota dotacji wyliczona dla województwa,

z mieszkańcami, w tym niepełnosprawnymi, pierwszej pomocy przedmedycznej, sposobów walki ze stresem i komunikacji interpersonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 86-93, 195-198)

1.9. W latach 2012-2014 w trzech dps funkcjonujących na terenie powiatu sieradzkiego przeprowadzonych zostało łącznie 61 kontroli, w tym m.in.:

- 25 przez inspekcję sanitarną (wydane w jednym przypadku zalecenia pokontrolne, dotyczące sporządzenia procedury dostaw przez DPS w Sieradzu zostały wykonane),
- 17 przez Sądy: Rejonowy i Okręgowy w Sieradzu (nieprawidłowości nie stwierdzono),
- 3 przez Zarząd Powiatu Sieradzkiego (wydane w jednym przypadku – po kontroli DPS w Sieradzu w zakresie wydatkowania środków finansowych i gospodarowania mieniem – zalecenia, dotyczące m.in. stosowania właściwego trybu zatrudniania pracowników na wolnych stanowiskach urzędniczych, zostały zrealizowane),
- 3 przez pracowników PCPR (kontrole przeprowadzone w niepublicznym DPS w Sieradzu, dotyczące głównie organizacji i poziomu świadczonych usług, nie wykazały nieprawidłowości),
- 2 przez pracowników Starostwa Powiatowego w Sieradzu (zalecenia wydane po kontrolach DPS w Biskupicach: kompleksowej przeprowadzonej przez audytora wewnętrznego oraz dotyczącej przestrzegania przepisów kancelaryjnych i archiwalnych, zostały wykonane),
- 2 przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Sieradzu (obie kontrole przeprowadzone w DPS w Sieradzu zakończone zostały sformułowaniem wniosków w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, przy czym w jednym przypadku, z uwagi na brak środków finansowych, przesunięto termin wykonania zaleceń dotyczących doposażenia technicznego i przebudowy korytarzy),
- 2 przez Wydział Polityki Społecznej ŁUW (zalecenia wydane w jednym przypadku – po kontroli jakości usług świadczonych przez DPS w Sieradzu - dotyczące m.in.: uwzględnienia wszystkich diet w jadłospisach, zapewnienia wyboru posiłków lub możliwości otrzymania dodatkowego posiłku oraz zwiększenia liczby terminów wypłat z kont depozytowych, zostały zrealizowane).

Pozostałe kontrole przeprowadzone zostały przez: Urząd Skarbowy w Łodzi, Powiatowy Urząd Pracy w Sieradzu, Państwową Inspekcję Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Urząd Dozoru Technicznego (we wszystkich przypadkach wydanych zaleceń, zostały one zrealizowane).

(dowód: akta kontroli str. 61-76)

W badanym okresie do Starostwa Powiatowego w Sieradzu wpłynęła jedna skarga, której przedmiotem były zaniedbania w zakresie higieny i opieki medycznej w odniesieniu do podopiecznej DPS w Sieradzu (przeznaczonego dla osób w podeszłym wieku). Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w trybie określonym przepisami Kpa, Wicestarosta Sieradzki poinformował skarżącego (członka rodziny osoby umieszczonej w placówce), iż wskazane przez niego zarzuty nie zostały potwierdzone.

Działalność dps i umieszczanie w nich osób skierowanych nie było przedmiotem skarg i wniosków przekazywanych do Rady Powiatu oraz PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 77, 194)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) W przypadku 9 spośród 23 analizowanych spraw, umieszczenie osób w dps nastąpiło pomimo nieprzedłożenia przez właściwy ośrodek pomocy społecznej wszystkich dokumentów wymaganych w § 8 rozporządzenia w sprawie dps.

Stwierdzone braki dotyczyły oświadczenia o wysokości dochodu osoby ubiegającej się o umieszczenie w dps (8 przypadków) oraz decyzji organu emerytalno-rentowego ustalającego wysokość emerytury (1 przypadek).

Dyrektor PCPR wyjaśniła, iż w każdym przypadku dochód osoby zainteresowanej ustalony został na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, a dodatkowo, na podstawie decyzji zasiłkowych, emerytalno-rentowych, bądź oświadczeń o wysokości dochodu (w sytuacji braku decyzji emerytalno-rentowej). Zdaniem Dyrektora Centrum, oświadczenie takie jest dokumentem niezbędnym w sytuacji, gdy osoba posiada inny dochód, niż wymienione w rozporządzeniu (tj. zasiłek stały, emerytura, renta). W analizowanych sprawach takie przypadki nie występowały. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska, bowiem przepis § 8 rozporządzenia w sprawie dps zawiera wymóg załączenia - do wniosku o skierowanie do placówki - zarówno decyzji właściwego organu, jak i stosownego oświadczenia o wysokości dochodu.

(dowód: akta kontroli str. 50-60, 94-96)

- 2) Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007–2013 nie została zaktualizowana w związku z wejściem w życie - od dnia 3 maja 2011 r. - przepisu art. 16b uops. Nie wprowadzono do niej elementów wymaganych w ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c i d tego przepisu, tj.: prognozy zmian w zakresie objętym strategią, sposobu realizacji strategii, jej ram finansowych i wskaźników wykonania działań. Dyrektor PCPR wyjaśniła, iż z uwagi na zaawansowany etap realizacji strategii, aktualizację dokumentu uznano za niecelową.

(dowód: akta kontroli str. 96, 323-375)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1) Brak wskazania - w uchwalonych w latach 2012-2014 powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych - konieczności ich monitorowania, uniemożliwia określenie skuteczności przyjętych w nich zadań do realizacji, a tym samym ocenę adekwatności zastosowanych rozwiązań w stosunku do stwierdzonych w diagnozie potrzeb.

2) Przy ustalaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w każdym z powiatowych dps, placówki te nie uwzględniały kosztów amortyzacji, stosownie do uzasadnienia do projektu zmian do uops (ustawa z dnia 22 lutego 2013 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw¹⁷). Wynikało to z przekonania, iż wymóg wyłączenia z wyliczeń kosztów inwestycyjnych skutkuje nieuwzględnieniem kosztów amortyzacji.

Ponadto, dwie placówki (DPS w Sieradzu oraz niepubliczny dps) do powyższych wyliczeń podawały liczbę mieszkańców według stanu na koniec miesiąca, zamiast średniej miesięcznej liczby mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 199-222)

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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

- 1) Wydawanie decyzji o umieszczeniu osób w dps po zgromadzeniu wszystkich wymaganych dokumentów;

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 509,

¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096,

- 2) Uzupełnienie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych o zasady monitorowania i ewaluacji jej wykonania;
- 3) Zwiększenie nadzoru nad dps w zakresie prawidłowego wyliczania średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Łodzi.

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 14 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.

Łódź,

dnia 11 sierpnia 2015 r.

.....
miejsowość

.....
Data

Kontroler:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Izabella Śpiewak
główny specjalista k.p.

Dyrektor


.....
podpis


.....
podpis