



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.001.02.2017
P/17/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/086 – Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	Janusz Dobek – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/39/2017 z dnia 20 marca 2017 r. Joanna Łukasik – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/40/2017 z dnia 20 marca 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Elblągu (dalej: „Urząd” lub „Gmina”) - ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Wróblewski – Prezydent Miasta Elbląg (dalej: „Prezydent”). <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p>

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

W latach 2014-2016 prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano oraz rozliczono środki dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, dotyczących rozwoju ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Stosownie do wymogu § 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy² (dalej: „rozporządzenie w sprawie ŚDS”) Prezydent zatwierdził, uzgodnione z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim (dalej: „Wojewoda”), dokumenty organizacyjne środowiskowych domów samopomocy (dalej: „ŚDS”), a w szczególności: regulaminy, programy ich działalności (poza jednym) i roczne plany pracy. Sprawowano też nadzór nad funkcjonowaniem tych jednostek, przeprowadzając analizę złożonych sprawozdań, jak również dokonując w badanym okresie kontroli merytorycznych i finansowych ŚDS. Prawidłowo kierowano również osoby z zaburzeniami psychicznymi do pobytu w ŚDS. Miasto Elbląg nie posiadało jednak wystarczającego rozeznania co do potrzeb w zakresie świadczenia pomocy w ramach sprawowania opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi. W dokumentach strategicznych nie określono bowiem przybliżonej liczby osób z tymi zaburzeniami, które wymagają lub w najbliższych latach wymagać będą opieki w ramach ŚDS oraz prognozy zmian w tym zakresie, determinujących potrzebę tworzenia kolejnych ŚDS/miejsc w ŚDS lub innych form wsparcia dla tych osób. W ocenie NIK, wskazanym byłoby, aby powyższe aspekty zostały uwzględnione w strategii polityki społecznej na przyszłe okresy. Należy również zaznaczyć, że w czterech przypadkach nie dopełniono obowiązku sporządzenia wystąpień pokontrolnych z kontroli w ŚDS, który wynikał z wewnętrznych procedur dotyczących systemu organizacji i prowadzenia działalności kontrolnej Urzędu. Ponadto w ogłoszeniach o wynikach otwartego konkursu na realizację zadania publicznego nie podano wysokości udzielonej dotacji. Uwagi NIK dotyczą natomiast ograniczonej liczby kontroli przeprowadzonych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę opisową.

² Dz.U. Nr 238, poz. 1586, ze zm.

w podmiotach pozarządowych prowadzących ŚDS, które nie objęły wszystkich lat i aspektów związanych z realizacją zadania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi w ramach ŚDS.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 16b ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ (dalej: „ustawa o pomocy społecznej”) w Urzędzie opracowano Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2020⁴ (dalej: „Strategia”), w której ujęto zagadnienia dotyczące świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Strategia ta zawierała m.in. dane dotyczące ośrodków wsparcia dla takich osób, z podziałem na sektor samorządowy i pozarządowy, rodzaj i liczbę oferowanych przez te ośrodki miejsc oraz rodzaj udzielanej pomocy środowiskowej. Zawarte w Strategii dane statystyczne dotyczyły okresu 2001-2008 i obejmowały główne zagadnienia, tj. liczbę ludności wg ekonomicznych grup wiekowych oraz liczbę osób objętych świadczeniami pomocy społecznej (w tym ze względu na niepełnosprawność bądź długotrwałą chorobę).

Urząd nie dysponował żadnymi innymi dokumentami/analizami, które pokazywałyby jaka jest liczba osób z zaburzeniami psychicznymi na terenie Miasta, w tym kwalifikujących się do uczestnictwa w ŚDS, a swoją wiedzę w tym względzie posiadał głównie na podstawie liczby orzeczeń o niepełnosprawności, wydanych przez Powiatową Komisję ds. Orzekania o Niepełnosprawności.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w ww. Strategii nie oszacowano liczby osób z zaburzeniami psychicznymi z terenu Miasta Elbląga (w tym m.in. liczby takich osób w gminie, liczby osób potencjalnie zainteresowanych pobytem w ŚDS, liczby osób oczekujących), które wymagają opieki w ramach usług świadczonych w tych domach. W dokumentach tych nie ujęto także prognozy dotyczącej zmiany tej liczby w poszczególnych latach. Brak było także stosownych danych, które uzasadniałyby potrzebę tworzenia kolejnych ŚDS/miejsc w ŚDS lub innych form wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. O nie do końca właściwym rozpoznaniu potrzeb świadczy fakt, iż przy braku, wg Urzędu, osób oczekujących na przyjęcie do ŚDS w latach 2014-2016 Gmina ubiegała się o uruchomienie 33 nowych miejsc w tych placówkach.

Kierownik Referatu Zdrowia i Spraw Społecznych (dalej: „Referat”) wyjaśniła, że w obowiązującej Strategii nie ujęto informacji dotyczących potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi bowiem uznano, iż dane te zawarte są w liczbie osób niepełnosprawnych ogółem, bez podziału na typy schorzeń. Ponadto, w momencie opracowywania ww. dokumentu nie było osób oczekujących na miejsce w ŚDS. Obecnie liczba osób potencjalnie zainteresowanych pobytem w ŚDS weryfikowana jest na bieżąco, na podstawie informacji pozyskiwanych przez pracowników Referatu z innych źródeł (np. z ŚDS, ośrodków pomocy społecznej, ośrodków rehabilitacyjno-edukacyjno-wychowawczych, warsztatów terapii zajęciowej itp.) i dopiero wówczas analizowane są potrzeby dotyczące zwiększenia liczby miejsc czy rozwoju infrastruktury. Podała również, że podjęto już prace dotyczące opracowania nowego dokumentu pn. „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Elbląga 2020+”⁵.

(dowód: akta kontroli str. 7-31)

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.

⁴ Uchwała nr XX/419/2009 Rady Miejskiej w Elblągu 19 marca 2009 r.

⁵ Według stanu na dzień 24.03.2017 r. dokument znajdował się w trakcie konsultacji społecznych.

Z danych przedstawionych przez Referat wynikało, że w latach 2014-2016 na terenie Gminy mieszkało odpowiednio 904, 888 i 863 osoby z zaburzeniami psychicznymi (w tym osoby z orzeczoną niepełnosprawnością, osoby korzystające z pomocy społecznej, ŚDS oraz specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi). Według danych Referatu, zebranych na podstawie informacji z ŚDS, osób potencjalnie zainteresowanych pobytem w placówce było: 4 w 2014 r., 0 w 2015 r. i 9 w 2016 r. Nie było natomiast osób oczekujących na miejsce w ŚDS. Główny specjalista Referatu podał, że w praktyce osoby zainteresowane pobytem w placówce nie składają wniosków o przyjęcie do ŚDS, tylko deklarują chęć uczestnictwa bezpośrednio kierownikowi danego ŚDS.

(dowód: akta kontroli str. 28-33)

1.2. W badanym okresie na terenie Miasta Elbląga funkcjonowały trzy ŚDS (oferujące łącznie 206 miejsc), spośród których jeden (obejmujący trzy filie) prowadzony był przez Dom Pomocy Społecznej w Elblągu⁶ (dalej: „DPS”), zaś pozostałe dwa prowadzone – przez podmioty wyłonione w drodze otwartego konkursu ofert. I tak:

- a) ŚDS prowadzony przez DPS, wg stanu na 31.12.2016 r., dysponował łącznie 106 miejscami i obejmował:
 - Filię nr 1 – która dysponowała 31 miejscami na pobyt dzienny oraz pięcioma na pobyt całodobowy. ŚDS przeznaczony był dla osób z chorobą Alzheimera (typ C),
 - Filię nr 2 – która dysponowała 30 miejscami na pobyt dzienny dla osób niewidomych i niedowidzących z zaburzeniami psychicznymi (typ C),
 - Filię nr 3 – która dysponowała 45 miejscami na pobyt dzienny dla osób z chorobą psychiczną (typ A),
- b) ŚDS prowadzony przez Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną (dalej: „Stowarzyszenie KOŁO”) – dysponował wyłącznie 40 miejscami na pobyt dzienny dla osób upośledzonych umysłowo (typ B)⁷,
- c) ŚDS prowadzony przez Elbląskie Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej im. Św. Łazarza „LAZARUS” (dalej: „Stowarzyszenie LAZARUS”) dysponował 60 miejscami na pobyt dzienny oraz 4 na pobyt całodobowy (typ A, B i C)⁸.

Wszystkie ww. ŚDS spełniały warunki określone w § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS, gdyż liczba miejsc w każdym z nich nie była większa niż 60 i były one czynne co najmniej pięć dni w tygodniu po osiem godzin dziennie, w tym przez minimum sześć godzin dziennie prowadzone były w nich zajęcia z uczestnikami.

W latach 2014-2016, według stanu na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych, w ŚDS przebywało odpowiednio 187, 212 i 214 osób, w tym trzy osoby z terenu innych gmin. Korzystanie z ŚDS przez osoby spoza gminy wynikało z porozumień zawartych pomiędzy Gminą Miasto Elbląg a gminami: Elbląg (z dnia 7 stycznia 2014 r.) oraz Pasłęk i Malbork (z dnia 30 grudnia 2015 r.). Porozumienia zawarto na czas określony, tj. do dnia 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 34-56)

1.3. Gmina prawidłowo przeprowadziła postępowania konkursowe dotyczące realizacji zadania z zakresu prowadzenia ŚDS. W 2013 r. ogłoszono dwa otwarte konkursy

⁶ Statut Domu Pomocy Społecznej przy ul. Pułaskiego 1c w Elblągu, nadany uchwałą Nr XXX/769/06 Rady. Miejskiej w Elblągu z dnia 22 czerwca 2006 r.

⁷ w 2014 r. - 30 miejsc, w 2015 r. – 35 i w 2016 r. – 40.

⁸ typ A - osoby przewlekłe psychicznie chore, typ B - osoby upośledzone umysłowo oraz typ C - osoby wykazujące inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych. W 2014 r. ŚDS zapewnił 41 miejsc na pobyt dzienny, w 2015 r. – 51 miejsc na pobyt dzienny, w 2016 r. – 60 miejsc na pobyt dzienny i 4 na pobyt całodobowy.

ofert na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, obejmującego prowadzenie ŚDS, odpowiednio dla 30 i 41 osób z zaburzeniami psychicznymi. Ogłoszenia o konkursie zawierały wszystkie elementy określone w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁹ (dalej: „ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”) oraz zostały podane do publicznej wiadomości zgodnie z wymogami art. 13 ust. 3 ww. ustawy.

W odpowiedzi na ogłoszenia wpłynęły dwie oferty (po jednej na każdy konkurs), tj. Stowarzyszeń LAZARUS i KOŁO, które zawierały wszystkie elementy określone w art. 14 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Oceny ofert dokonała komisja konkursowa (powołana na podstawie art. 15 ust. 2a ww. ustawy), której skład zgodny był z wymogami „Regulaminu Komisji Konkursowej”¹⁰.

Ogłoszenia wyników otwartego konkursu zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h ww. ustawy, tj. nazwę oferenta oraz nazwę zadania publicznego oraz zostały podane do publicznej wiadomości zgodnie z wymogiem określonym w art. 15 ust. 4 tejże ustawy. Stosowne umowy podpisano z wyłonionymi podmiotami w dniu 21 listopada 2013 r.

Ustalone
nieprawidłowości

W ogłoszeniach o wynikach otwartego konkursu nie podano wysokości dotacji przyznanych na realizację zadań (wynoszących odpowiednio 1.080,0 tys. zł i 1.476,0 tys. zł), co było niezgodne z wymogiem art. 15 ust. 2h ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowiącym, że ogłoszenie zawiera w szczególności wysokość przyznanych środków publicznych.

Z wyjaśnień Pełnomocnika Prezydenta ds. Organizacji Pozarządowych, odpowiedzialnego za zamieszczanie informacji o wynikach konkursu wynikało, że było to spowodowane przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 57-144)

Opis stanu
faktycznego

1.4. Realizując zadania określone w § 15 rozporządzenia w sprawie ŚDS, Gmina zapewniła wszystkim uczestnikom skierowanym na pobyt dzienny w ŚDS możliwość spożywania gorącego posiłku w ramach treningu kulinarnego. Wartość udzielonych z tego tytułu świadczeń wyniosła w badanym okresie łącznie 246,2 tys. zł, w tym 56,2 tys. zł w 2014 r., 89,0 tys. zł w 2015 r. i 101,0 tys. zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 145-158)

Ocena cząstkowa

Miasto Elbląg nie posiadało wystarczającego rozeznania co do potrzeb w zakresie sprawowania opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi. Dotychczasowa Strategia miała charakter ogólnikowy, a dokonywana obecnie jej aktualizacja wymaga, zdaniem NIK, dalszego pogłębienia i usystematyzowania danych, przy uwzględnieniu szerszego niż dotychczas spektrum źródeł w tym zakresie. W latach 2014-2016 zadania objęte kontrolą NIK wykonywały trzy ŚDS – w tym jeden funkcjonujący w strukturze jednostki organizacyjnej Gminy oraz dwa prowadzone przez organizacje pozarządowe, wyłonione prawidłowo w drodze konkursu. Natomiast w ogłoszeniach o wynikach otwartego konkursu przez przeoczenie nie podano wysokości dotacji przyznanych na realizację powierzonych zadań, co jednakże nie miało wpływu na działalność jednostki w badanym zakresie.

⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1817.

¹⁰ Załącznik nr 1 do „Zasad współpracy pomiędzy samorządowymi władzami Elbląga a organizacjami pozarządowymi” wprowadzonych Zarządzeniem nr 574/2012 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 13.12.2012 r.

Opis stanu
faktycznego

2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków na prowadzenie ŚDS.

2.1. Na prowadzenie ŚDS w latach 2014-2016 Gmina zawarła dwie umowy z organizacjami pozarządowymi, tj. Stowarzyszeniami KOŁO i LAZARUS¹¹. W umowach tych należycie zabezpieczono interes Gminy, określając m.in.:

- termin i sposób realizacji zadania publicznego oraz obowiązek jego wykonania zgodnie z ofertą oraz załączonym do niej harmonogramem i kosztorysem,
- obowiązek dokonywania zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej „Pzp”¹²),
- obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej oraz ewidencji księgowej, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych,
- możliwość przeprowadzenia kontroli wykonania zadania publicznego oraz wydatkowania m.in. przekazanej dotacji zarówno w toku realizacji zadania publicznego, jak i po jego zakończeniu,
- obowiązek składania okresowych sprawozdań,
- sankcje z tytułu niewywiązania się z realizacji zapisów umownych,
- zakaz zbywania rzeczy zakupionych za środki pochodzące z dotacji przez okres pięciu lat od daty zakupu,
- kwoty dotacji na dany rok budżetowy.

W dniu 30 grudnia 2016 r. z ww. stowarzyszeniami zawarto kolejne umowy na prowadzenie ŚDS w latach 2017-2021¹³. Określono w nich środki dotacji na 2017 r. w kwotach 680.890 zł (LAZARUS) i 425.557 zł (KOŁO).

(dowód: akta kontroli str. 167-187, 363-382)

2.2. W latach 2014-2016 Gmina otrzymała od Wojewody łącznie 9.154,9 tys. zł na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury ŚDS, tj.:

- w 2014 r. – 3.197,1 tys. zł, w tym 2.340,4 tys. zł na wydatki bieżące, 623,3 tys. zł na wydatki inwestycyjne oraz 233,4 tys. zł na inne wydatki (w tym na standaryzację 214,9 tys. zł),
- w 2015 r. – 2.657,2 tys. zł, w tym 2.459,9 tys. zł na wydatki bieżące, 26,5 tys. zł na wydatki inwestycyjne oraz 170,8 tys. zł na inne wydatki (w tym na standaryzację 151,3 tys. zł),
- w 2016 r. – 3.300,6 tys. zł, w tym 3.241,0 tys. zł na wydatki bieżące, 49,5 tys. zł na wydatki inwestycyjne oraz 10,1 tys. zł na standaryzację.

Ogółem na prowadzenie ŚDS wydatkowano 9.153,9 tys. zł, a kwoty niewykorzystanych dotacji, w łącznej wysokości 1.027,67 zł (w tym 234,27 zł w 2014 r., 6,95 zł w 2015 r. i 786,45 zł w 2016 r.), zostały zwrócone na rachunek Urzędu Wojewódzkiego w terminie zgodnym z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 159-166, 188)

2.3. W latach 2014-2016 Gmina siedmiokrotnie występowała do Wojewody z wnioskami o przyznanie środków na standaryzację i rozwój infrastruktury ŚDS. W 2014 r. złożono trzy wnioski na łączną kwotę 923,6 tys. zł (otrzymano 838,2 tys. zł), w 2015 r. - dwa wnioski na łączną kwotę 177,9 tys. zł oraz dwa wnioski w 2016 r. na

¹¹ umowa nr 55/2013 i nr 53/2013 zawarte dnia 21 listopada 2013 r.

¹² Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹³ W umowach tych określono m.in. obowiązek stosowania przepisów ustawy Pzp, przy wydatkowaniu środków dotacji.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

łącną kwotę 61,0 tys. zł. W ww. okresie Gmina wnioskowała o uruchomienie 33 nowych miejsc.

Wszystkie ww. wnioski zostały sporządzone na wymaganym formularzu, zawierały zwięzły opis rodzaju wydatków wraz z uzasadnieniem konieczności ich poniesienia.

We wszystkich przypadkach przyznania dotacji Gmina zawierała z Wojewodą stosowne umowy, w których określono m.in. sposób i termin ich wykonania, obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księkowej, możliwość przeprowadzenia kontroli oraz sankcje z tytułu niewywiązania się z realizacji zapisów umownych.

W latach 2014-2016 Gmina przekazała ŚDS, poza środkami na działalność bieżącą, otrzymane na podstawie umów zawartych z Wojewodą środki finansowe w następującej wysokości:

- ŚDS przy DPS otrzymał łącznie 210,9 tys. zł, w tym 52,5 tys. zł na inwestycje i 158,4 tys. zł m.in. na bieżące remonty i zakup wyposażenia,
- Stowarzyszenie LAZARUS – 757,3 tys. zł, w tym 654,9 tys. zł na inwestycje i 102,4 tys. zł m.in. na ekspertyzy i wyposażenie,
- Stowarzyszenie KOŁO – 108,9 tys. zł, w tym 20,5 tys. zł na inwestycje i 88,4 tys. zł m.in. na ekspertyzy i wyposażenie.

W badanym okresie, w związku z rozwojem dwóch ŚDS (prowadzonych przez Stowarzyszenia), zwiększono w nich liczbę miejsc, każdorazowo (stosownie do zapisów art. 51c ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) uzgadniając możliwość ich sfinansowania z Wojewodą.

(dowód: akta kontroli str. 189-312)

Ocena cząstkowa

Urząd prawidłowo rozdysponował i wykorzystał otrzymane od Wojewody środki dotacji na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury ŚDS. Warunki wydatkowania tych środków określono w umowach zawartych ze Stowarzyszeniami, w których prawidłowo zabezpieczono interes Gminy w zakresie ich wykorzystania. Niewykorzystane środki dotacji zwrócono w obowiązującym terminie.

3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad wydawaniem skierowań do ŚDS, funkcjonowaniem ŚDS oraz wykorzystaniem udzielonych dotacji.

Opis stanu faktycznego

3.1. Realizując obowiązek wynikający z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS Prezydent i Wiceprezydent Miasta Elbląga zatwierdzili dokumenty dotyczące funkcjonowania trzech ŚDS, w szczególności regulaminy organizacyjne, plany pracy na dany rok, które uzgodniono z Wojewodą. W Urzędzie dysponowano również statutami poszczególnych ŚDS. Zatwierdzono także programy działalności dwóch ŚDS.

(dowód: akta kontroli str. 313-314)

Ustalone nieprawidłowości

Prezydent nie zatwierdził Programu działalności ŚDS prowadzonego przez Stowarzyszenie KOŁO, pomimo że obowiązek ten wynikał z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

W udzielonych wyjaśnieniach Wiceprezydent podał, że Urząd wiedział, iż ww. ŚDS posiadał Program działalności uzgodniony przez Wojewodę w dniu 22.07.2010 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie ŚDS. Natomiast z uwagi na fakt, że w okresie od 2011 r. do 2015 r. Dom był kontrolowany przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie (dalej „W-M UW”), który zaakceptował taki stan rzeczy uznano, że jest to tożsamy z brakiem obowiązku dostosowania Programu do obecnie obowiązujących przepisów. Natomiast podczas kontroli

przeprowadzonej przez pracowników Urzędu w październiku 2016 r. uznano jednak, iż taki program powinien być również zatwierdzony przez jednostkę zlecającą w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy.

(dowód: akta kontroli str. 313-319)

Opis stanu
faktycznego

3.2. Wnioski o skierowanie do ŚDS rozpatrywał w badanym okresie Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Elblągu (dalej: „MOPS”). Jego pracownicy prowadzili postępowania administracyjne mające na celu wydanie decyzji w indywidualnych sprawach w zakresie ustawy o pomocy społecznej¹⁵.

W latach 2014-2016 do MOPS wpłynęło łącznie 927 wniosków o skierowanie do środowiskowego domu pomocy społecznej¹⁶, w tym 693 na pobyt dzienny i 234 na pobyt całodobowy. Pozytywnie rozpatrzono 924 wnioski, zaś trzy (na pobyt dzienny) – negatywnie. W okresie tym wydano ogółem 2037 decyzji (1574 na pobyt dzienny i 463 na pobyt całodobowy), z których 2034 rozpatrzono pozytywnie¹⁷, a trzy negatywnie¹⁸.

Analiza 120 decyzji¹⁹, wydanych z upoważnienia Prezydenta Miasta Elbląga wykazała, że:

- do wniosków załączono dokumenty określone w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS, tj.: zaświadczenia lekarskie (wydane przez lekarza psychiatrę lub lekarza neurologa) o występujących zaburzeniach psychicznych oraz zaświadczenia o stanie zdrowia i o braku przeciwwskazań do uczestnictwa w zajęciach domu wraz z informacją o sprawności w zakresie lokomocji osób niepełnosprawnych fizycznie (wydane przez lekarza rodzinnego), a także orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, o ile osoba takie posiadała,
- zgodnie z § 7 ust. 6 rozporządzenia w sprawie ŚDS w przypadku osób, które po raz pierwszy wystąpiły o skierowanie do domu, decyzje o skierowaniu do domu wydano na czas określony, nie dłuższy niż 3 miesiące,
- spełniały one wymogi art. 35 i 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰ (dalej: „Kpa”), tj. wydane zostały bez zbędnej zwłoki, jak również zawierały elementy określone w art. 107 Kpa, w tym m.in.: oznaczenie organu administracji publicznej i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie oraz pouczenie o trybie odwołania,
- odpłatność miesięczną za usługi świadczone w ŚDS ustalono zgodnie z warunkami określonymi w art. 51 b ustawy o pomocy społecznej, a w decyzjach - zgodnie z wymogiem art. 109 ww. ustawy - zobowiązano osoby i rodziny korzystające ze świadczeń pomocy społecznej do niezwłocznego poinformowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 320-362)

¹⁵ W badanym okresie decyzje administracyjne wydawał upoważniony przez Prezydenta dyrektor i wicedyrektor MOPS.

¹⁶ 276 w 2014 r., 367 w 2015 r. i 284 w 2016 r.

¹⁷ Wydane decyzje dotyczyły odrębnie pobytu i odpłatności, a te ostatnie podlegały dodatkowo zmianom z powodu zmieniającego się dochodu osób korzystających z ŚDS.

¹⁸ W dwóch przypadkach strony wnoszące podanie nie spełniły warunków określonych w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS (zaświadczenia od lekarza psychiatry lub neurologa) – nie wniesiono odwołań od decyzji MOPS. Natomiast w jednym przypadku MOPS przekazał (w dniu 27.07.2016 r.) do Samorządowego Kolegium odwoławczego w Elblągu (w trybie art. 133 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego) skargę skierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie na decyzję SKO z 30.05.2016 r., utrzymującą w mocy decyzję negatywną MOPS z 05.04.2016 r. nr 246/2016 w sprawie odmowy skierowania do ŚDS.

¹⁹ W każdym przypadku poprzedzone było przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego przez pracownika MOPS.

²⁰ Dz.U. z 2016. poz. 23.

3.3. W badanym okresie pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrole we wszystkich trzech ŚDS, funkcjonujących na terenie Miasta Elbląga. Objęto nimi trzy filie ŚDS prowadzone przez DPS oraz dwa ŚDS prowadzone przez Stowarzyszenia. I tak:

- Trzy kontrole przeprowadzone w 2014 roku w filiach ŚDS (prowadzonych przez DPS) w zakresie oceny realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz rozporządzenia w sprawie ŚDS oraz dokumentowania realizacji indywidualnych planów wspierania uczestników – nie wykazały nieprawidłowości. Nie sformułowano w związku z tym wniosków pokontrolnych oraz zaleceń. Czynności kontrolne zakończono sporządzeniem protokołu kontroli, w którym opisano stan faktyczny.
- Kontrola ŚDS prowadzonego przez Stowarzyszenie LAZARUS, (przeprowadzona w maju 2016 r.²¹), dotycząca organizacji i funkcjonowania placówki, zakresu i poziomu świadczonych usług oraz oceny realizacji zleconego zadania pod kątem prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, wykazała m.in.: błędy w opisie dokumentów księgowych potwierdzających wydatki w ramach otrzymanej dotacji (wpisywano niewłaściwą umowę, na podstawie której dotacja była przekazywana, jak również niewłaściwie opisywano faktury pod względem merytorycznym, tzn. nie wynikało z nich na jaki cel został przeznaczony dany produkt i czego dotyczył wydatek). Stwierdzono także, że nie wszystkie wydatki związane z transportem były dzielone pomiędzy formy prowadzonej działalności (stwierdzono, że większość z tych wydatków, np. zakup paliwa, koszty eksploatacji samochodów, finansowane były w całości ze środków ŚDS).

Kontrolujący udzielił kierownikowi Domu oraz głównej księgowej instruktażu w zakresie: właściwego opisywania dokumentów księgowych, w tym wskazywania źródła finansowania danego wydatku w sposób umożliwiający stwierdzenie, w jakiej wysokości na daną działalność poniesione były koszty, jak również potwierdzania i dokumentowania zasadności dokonywania wydatków.

Czynności kontrolne zakończono sporządzeniem i podpisaniem (przez jednostkę kontrolowaną i kontrolującą) protokołu kontroli w dniu 28 czerwca 2016 r. Nie sformułowano wniosków pokontrolnych i zaleceń.

- Kontrola przeprowadzona w dniach 03-31.10.2016 r. (protokół z kontroli doręczony w dniu 27.02.2017 r.) w ŚDS prowadzonym przez Stowarzyszenie KOŁO, dotycząca organizacji i funkcjonowania placówki, zakresu i poziomu świadczonych usług oraz oceny realizacji zleconego zadania pod kątem prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania²², wykazała dziewięć nieprawidłowości²³. W celu ich wyeliminowania wydano osiem zaleceń pokontrolnych²⁴, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 07.03.2017 r. Pismem z dnia 13.04.2017 r. Urząd poinformowany został o realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in. o fakcie opracowania nowego programu działalności Domu, który został przedstawiony do uzgodnienia Wojewodzie.

²¹ Objęto nią okres od 01.01.2015 r. do 30.04.2016 r.

²² Za okres 01.01.2015 – 30.09.2016

²³ Do stwierdzonych nieprawidłowości należały m.in.: brak aktualnego programu działalności, zatwierdzonego przez Prezydenta Elbląga (ostatni zaakceptowany został przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w dniu 22.07.2010 r.); zatrudnienie kadry merytorycznej ŚDS niezgodnie z posiadanymi kwalifikacjami oraz z wymogami rozporządzenia w zakresie doświadczenia zawodowego w pracy z osobami zaburzonymi psychicznie; brak wymaganej ilości toalet; brak potwierdzenia realizacji wymaganego zakresu usług w postaci poradnictwa psychologicznego dla uczestników; zapewnienie weekendowego pobytu całodobowego uczestnikom ŚDS w pomieszczeniach ŚDS pomimo braku posiadania miejsc całodobowych; wypłacanie zwrotów kosztów podróży służbowej osobie nie będącej pracownikiem w rozumieniu Kodeksu Pracy; wykorzystanie dotacji w kwocie 77,80 zł niezgodnie z przeznaczeniem.

²⁴ W tym m.in.: opracowanie programu działalności Domu w uzgodnieniu z wojewodą, a następnie przedstawić do zatwierdzenia Prezydentowi Miasta Elbląg, jak również zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, wraz z odsetkami.

- Poza ww. kontrolami Departament Kontroli i Monitoringu Urzędu przeprowadził w dniach 03.10.2016-08.11.2016 kontrolę DPS w zakresie spraw organizacyjno-prawnych, kadrowo-płacowych oraz gospodarki finansowej za 2015 r. Objęto nią m.in. naliczanie i egzekwowanie należności z tytułu decyzji wydanych przez MOPS, dotyczących odpłatności dla uczestników korzystających z pobytu w ŚDS. Nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 383-442, 462-482, 487-488)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że co prawda przepisy obowiązującego zarządzenia Nr 29/2016 Prezydenta Miasta Elbląga z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie systemu organizacji i prowadzenia działalności kontrolnej Urzędu, nie wyznaczają terminu na sporządzenie protokołu kontroli i jego doręczenie, to jednak jego dookreślenie wpłynęłoby na usprawnienie realizacji procesu kontrolnego. Jak wynika z powyższych ustaleń czynności kontrolne w ŚDS, prowadzonym przez Stowarzyszenie KOŁO, zakończono w dniu 31.10.2016 r., natomiast protokół kontroli doręczono kierownikowi tej jednostki dopiero w dniu 27 lutego 2017 r., tj. cztery miesiące po ich zakończeniu. Skutkiem takiego działania wystąpienie pokontrolne do kierownika ŚDS - z zaleceniami i wnioskami pokontrolnymi - zostało podpisane przez Prezydenta dopiero 07.03.2017 r. Tak więc przez ponad cztery miesiące jednostka kontrolowana nie była formalnie zobowiązana do wyeliminowania nieprawidłowości.

Z czterech spośród ww. pięciu kontroli przeprowadzonych w badanym okresie w ŚDS (trzy kontrole z 2014 r. ŚDS działającego przy DPS oraz kontrola ŚDS LAZARUS przeprowadzona w 2016 r.) nie sporządzono wystąpień pokontrolnych. Było to niezgodne z § 23 ust. 3 i § 24 ust. 1 zarządzenia nr 184/2012 Prezydenta Miasta Elbląga z dnia 4 czerwca 2012 r. oraz § 22 ust. 1, 2, 4 i 7 zarządzenia Prezydenta Miasta Elbląga nr 29/2016 r. z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie systemu organizacji i prowadzenia działalności kontrolnej Urzędu.

Z wyjaśnień Wiceprezydenta oraz pracowników Urzędu odpowiedzialnych za przeprowadzenie ww. kontroli wynikało, że ogólnie przyjętą praktyką było niesporządzanie i niekierowanie wystąpień pokontrolnych w przypadku braku nieprawidłowości. W trakcie kontroli NIK Prezydent Miasta wprowadził obowiązek sporządzania wystąpień pokontrolnych jedynie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 383-388, 443-450, 483-486)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na małą liczbę kontroli realizacji zadania publicznego w podmiotach prowadzących ŚDS na zlecenie Miasta. W okresie obowiązywania zawartych z nimi umów (01.01.2014 - 31.12.2016) przeprowadzono zaledwie po jednej takiej kontroli, tj. w toku realizacji zadania publicznego, ale w ostatnim roku jego realizacji. O potrzebie częstszego przeprowadzania takich kontroli świadczyć może fakt, iż kontrola Urzędu w ŚDS KOŁO i LAZARUS stwierdziła liczne uchybienia i nieprawidłowości (w tym w zakresie wykorzystania dotacji), skutkujące wydaniem ośmiu zaleceń pokontrolnych. Ponadto kontrole ww. Stowarzyszeń nie objęły swoim zakresem roku 2014 oraz wszystkich aspektów funkcjonowania ŚDS²⁵.

P.o. Kierownika Referatu Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu wyjaśniła m.in., że kontrole w tych stowarzyszeniach były przeprowadzone w zakresie prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania w wybranych aspektach, a do ich przeprowadzenia stosowano zasadę, że ww. jednostki powinny być objęte kontrolą nie rzadziej niż raz na cztery lata, która

²⁵ Ustalenia kontroli NIK w Stowarzyszeniu LAZARUS, oprócz nieprawidłowości dotyczących prowadzenia dokumentacji indywidualnej uczestników, wykazały nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów Pzp przy wydatkowaniu środków dotacji.

obejmowałyby działalność organizacyjno-prawną, sprawy kadrowo-płacowe i działalność finansową badanej jednostki za okres przynajmniej jednego pełnego roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 167-185, 383-388, 447-450)

Opis stanu
faktycznego

3.4. Urząd posiadał roczne sprawozdania poszczególnych ŚDS z działalności prowadzonej przez nie w danym roku budżetowym. Sprawozdania za lata 2014-2016, które wpłynęły w obowiązującym terminie²⁶, zawierały elementy określone w § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS. Były one analizowane przez pracownika Referatu, sprawdzającego spełnienie przez nie wymogów formalnych oraz weryfikującego informacje tam zawarte z posiadaną przez niego wiedzą co do stanu faktycznego. Powyższa analiza nie dała podstaw do sformułowania wniosków w celu ich ewentualnego wykorzystania w usprawnieniu organizacji i funkcjonowania tych domów. Ponadto, pracownik ten uzyskiwał od kierowników ŚDS informacje potwierdzające przyjęcie tych sprawozdań bez uwag przez Wydział Polityki Społecznej WM-UW.

W badanym okresie Urząd złożył terminowo do WM-UW sprawozdania z wydatków poniesionych przez poszczególne ŚDS, które zawierały m.in. informacje o strukturze poniesionych wydatków (w tym jaka kwota poniesiona była z dotacji), z podziałem na bieżące wydatki rzeczowe oraz pozostałe wydatki. Sprawozdania te sporządzono na podstawie sprawozdań jednostkowych z działalności ŚDS oraz sprawozdań z wykorzystania środków z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli str. 146-155, 451-456)

W latach 2014-2016 w „Centralnych Rejestrach Skarg i Wniosków Urzędu Miejskiego w Elblągu” nie zarejestrowano skarg na działalność ŚDS funkcjonujących na terenie Elbląga. Natomiast postępowanie wyjaśniające, prowadzone przez pracowników Referatu, nie potwierdziło uwag dotyczących funkcjonowania ŚDS Filia Nr 3 w Elblągu, zgłoszonych w okresie między sesjami Rady Miasta w Elblągu (w dniu 10.09.2015 r.), przez jednego z uczestników organizowanych tam zajęć.

(dowód: akta kontroli str. 457-461)

Ocena cząstkowa

Dokumenty organizacyjne (regulaminy, program działalności i roczne plany pracy) podmiotów prowadzących w badanym okresie ŚDS zostały zatwierdzone przez organ wykonawczy Gminy i zaopiniowane przez Wojewodę. Podjęto przy tym działania w celu aktualizacji i zatwierdzenia programu działania jednego ze stowarzyszeń prowadzących ŚDS. Decyzje kierujące osoby z zaburzeniami psychicznymi do poszczególnych ŚDS spełniały wymogi formalne oraz posiadały merytoryczne uzasadnienie, a naliczona w nich wysokość odpłatności za pobyt była prawidłowa. Sprawowano również nadzór nad funkcjonowaniem ŚDS, dokonując analizy sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności merytorycznej jednostek je prowadzących, jak również przeprowadzając kontrole w tym zakresie. Pomimo, że kontrolą objęto wszystkie trzy ŚDS, to jednak nie badano w nich wszystkich aspektów funkcjonowania ŚDS, a kontrole Stowarzyszeń prowadzących te placówki przeprowadzane były zbyt rzadko. Nie sporządzono również czterech wystąpień pokontrolnych, a długość trwania jednego z tych postępowań kontrolnych uniemożliwiła w ocenie NIK szybkie wyeliminowanie nieprawidłowości.

²⁶ Zgodnie z §25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS termin ten przypadał na dzień 15 lutego roku następującego po okresie sprawozdawczym

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Dokonanie kompleksowej diagnozy dotyczącej liczby osób z zaburzeniami psychicznymi w celu oszacowania potencjalnych potrzeb związanych z korzystaniem z usług ŚDS.
2. Zamieszczanie w ogłoszeniach o wynikach konkursu na realizację zadania publicznego wszystkich wymaganych danych w tym zakresie.
3. Zatwierdzenie Programu działalności ŚDS, prowadzonego przez Stowarzyszenie KOŁO.
4. Rozważenie zwiększenia częstotliwości przeprowadzania kontroli w podmiotach, którym Miasto zleciło prowadzenie ŚDS, obejmujących wszystkie aspekty realizowanego zadania oraz określenia w procedurze kontrolnej terminu sporządzenia i doręczenia protokołu kontroli.

VI. 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 Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, dniakwietnia 2017 r.

Kontrolerzy:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Janusz Dobek
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Joanna Łukasik
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

²⁷ Dz. U. z 2017 r. , poz. 524.