



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

KPS.410.2.4.2024

Pan
Arkadiusz Werelich
Starosta Wołomiński
Starostwo Powiatowe w Wołominie
ul. Prądzyńskiego 3
05-200 Wołomin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/035 – Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia dziennego i całodobowego
w ramach Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wołominie ¹ ul. Prądyńskiego 3, 05-200 Wołomin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Werelich, Starosta Wołomiński ² , od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił poprzednio Adam Lubiak ³ , od 22 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Dostępność wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza możliwość pobytu w centrach opiekuńczo-mieszkalnych. 2. Realizacja zadań wynikających z Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne, rozliczanie otrzymanych środków oraz uzyskanie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Bartłomiej Ślusarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/34/2024 z 6 maja 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 1)

¹ Dalej: Powiat lub Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dalej: poprzedni Starosta.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiat dokonał rzetelnego rozpoznania sytuacji osób z niepełnosprawnościami na swoim terenie, jednak utworzenie całodobowej placówki pomocowej nie znalazło odzwierciedlenia w dokumentach strategicznych, m.in. Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Wołomińskiego do 2025 r.⁶ Udział Powiatu w Programie „Centra opiekuńczo-mieszkalne”⁷ umożliwił utworzenie Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce⁸, zapewniającego 30 miejsc w formie opieki dziennej oraz 10 miejsc w formie opieki całodobowej.

Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z zawartą z wojewodą mazowieckim⁹ umową w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu Solidarnościowego w ramach programu COM, a powiat w wyczerpujący sposób informował mieszkańców o możliwości uzyskania wsparcia w centrum. Powiat w pełni osiągnął cele zakładane we wniosku o przyznanie środków w ramach modułu I. Wydatki poniesione na utworzenie i wyposażenie centrum oraz zapewnienie jego funkcjonowania były przewidziane w kosztorysach, racjonalne i niezbędne do realizacji zadań określonych w umowie oraz spełniały zasady kwalifikowalności. Powiat przygotował sprawozdania merytoryczne i finansowe w terminie i sposobie wskazanym w umowach.

Brak wystarczającego nadzoru nad działalnością Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wołominie¹⁰ oraz COM, skutkowało nie ustaleniem przypadających Powiatowi należności z tytułu opłat za pobyt w centrum w kwocie nie mniejszej niż 33,2 tys. zł.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nie zawarcia w strategii do 2025 r.¹¹ elementów wskazanych w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c-d ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹², nierzetelnego sporządzenia wniosku o przyznanie środków w ramach modułu I, a także nie zawarcia w informacjach dotyczących powstania centrum informacji wymaganych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych¹³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

1. Dostępność wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza możliwość pobytu w centrach opiekuńczo-mieszkalnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z ewidencją prowadzoną przez Starostwo, w latach 2020-2023, liczba mieszkańców powiatu wołomińskiego, w tym z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, miała tendencję wzrostową. W latach 2020-2023, liczba osób

⁵ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Przyjęta uchwałą nr XXVI-264/2016 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 17 listopada 2016 r.; dalej: strategia do 2025 r.

⁷ Dalej: program COM.

⁸ Dalej: centrum lub COM.

⁹ Dalej: wojewoda.

¹⁰ Dalej: PCPR.

¹¹ Przyjęta uchwałą nr XXVI-264/2016 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 17 listopada 2016 r.; dalej: strategia do 2025 r.

¹² Dz.U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹³ Dz.U. z 2021 r. poz. 953, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych.

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zamieszkujących teren powiatu wzrosła z 249 299 do 273 411, tj. o 9,6%. Natomiast liczba mieszkańców z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności wzrosła z 2797 do 3166, tj. o 25,7%, z czego w 2023 r. 765 osób posiadało orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, 1152 o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, natomiast 374 o lekkim stopniu niepełnosprawności. W największym stopniu wzrosła liczba mieszkańców przed 16 rokiem życia¹⁵ z orzeczonym stopniem niepełnosprawności, z 544 w 2020 r. do 875 w 2023 r., tj. o 60,8%.

(akta kontroli tom I, str. 1-12)

W okresie objętym kontrolą NIK na terenie powiatu obowiązywały dokumenty strategiczne, w których przedstawiono sytuację osób z niepełnosprawnościami mieszkających na terenie powiatu wołomińskiego. W marcu 2019 r. PCPR sporządziło Diagnozę Potrzeb Osób Niepełnosprawnych z Powiatu Wołomińskiego¹⁶, zawartą następnie w Powiatowym Programie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Wołomińskim na lata 2022-2025¹⁷. W latach 2016-2021 powiat realizował Powiatowy Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Wołomińskim na lata 2016-2021¹⁸.

Głównym celem Diagnozy było rozpoznanie potrzeb osób z niepełnosprawnościami zamieszkujących Powiat oraz określenie satysfakcji z usług oferowanych przez PCPR. Podstawą opracowania Diagnozy był kwestionariusz ankietowy, który dystrybuowano za pośrednictwem instytucji wspierających osoby z niepełnosprawnościami, m.in.: ośrodków pomocy społecznej, szkół z oddziałami integracyjnymi, fundacji czy stowarzyszeń. Wnioski oraz rekomendacje wynikające z przeprowadzonego badania ankietowego, nie wskazały na potrzebę utworzenia ośrodka wsparcia świadczącego usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze skierowane do dorosłych osób niepełnosprawnych, z możliwością pobytu dziennego oraz całodobowego. PCPR zarekomendowało, m.in.: wzmocnienie przekazu informacyjnego o nowych możliwościach pomocy oraz o organizacjach, które udzielają wsparcia osobom z niepełnosprawnościami; współpracę z pracodawcami, w tym wskazanie na możliwe formy oraz korzyści z zatrudniania osób z niepełnosprawnościami; zaproponowanie większego współudziału osób z niepełnosprawnościami przy projektowaniu rozwiązań architektonicznych.

(akta kontroli tom I, str. 25-64)

Zgodnie z wyjaśnieniami członka zarządu Powiatu Wołomińskiego¹⁹, sytuacja osób z niepełnosprawnościami była cyklicznie opisywana w rocznych sprawozdaniach z programu na lata 2016-2021, programu na lata 2022-2025, oraz w rocznych sprawozdaniach z realizacji strategii do 2025 r., obowiązującej od 2016 r.

(akta kontroli tom I, str. 5-12, 90-98)

¹⁵ Osoba, która nie ukończyła 16 roku życia, może otrzymać m.in. orzeczenie o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych wraz z koniecznością stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji; o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych wraz z koniecznością stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz z koniecznością stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

¹⁶ Dalej: Diagnoza.

¹⁷ Uchwała nr LV – 510/2022 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Wołomińskim na lata 2022-2025; dalej: program na lata 2022-2025.

¹⁸ Uchwała nr XXV – 256/2016 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 17 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Wołomińskim na lata 2016-2021; dalej: program na lata 2016-2021.

¹⁹ Dalej: członek zarządu. Zgodnie z § 3 zarządzenia nr 120.126.2024 Starosty Wołomińskiego z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie podziału czynności nadzoru pomiędzy starostą, wicestarostą, etatowymi członkami zarządu oraz sekretarzem i skarbnikiem powiatu wołomińskiego, etatowemu członkowi zarządu podlegają bezpośrednio następujące komórki organizacyjne Starostwa Powiatowego w Wołominie oraz jednostki organizacyjne powiatu wołomińskiego, m.in.: Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie; 4) Powiatowe Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne w Kobyłce.

W strategii do 2025 r. zawarto prognozę projektowanych zmian, wyznaczono cele strategiczne, a także kierunki niezbędnych działań w celu ich osiągnięcia. Jednak ww. dokument strategiczny nie zawierał wszystkich elementów wskazanych w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c-d ustawy o pomocy społecznej, tj. sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, a także wskaźników realizacji działań, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 65-83)

W strategii do 2025 r. scharakteryzowano zadania w zakresie rehabilitacji zawodowej oraz społecznej osób z niepełnosprawnościami, realizowane przez PCPR oraz Powiatowy Urząd Pracy w Wołominie, wskazując na następujące potrzeby w tym zakresie:

- rozszerzenie działań w zakresie profilaktyki zdrowotnej oraz programów zdrowotnych, w tym dostępnego oraz skuteczniejszego leczenia / rehabilitacji;
- utworzenie na terenie Powiatu środowiskowego domu samopomocy (typu B dla osób z upośledzeniem umysłowym);
- utworzenie na terenie Powiatu warsztatu terapii zajęciowej²⁰ dla osób z upośledzeniem umysłowym.

Koordinację strategii do 2025 r. powierzono PCPR przy współpracy z okolicznymi gminami, organizacjami samorządowymi, pozarządowymi oraz społecznymi. PCPR, zgodnie z działem 14.2 pn. „Ewaluacja Strategii 2025”, wywiązywało się z obowiązku przekazywania Powiatowej Radzie Polityki Społecznej Starostwa sprawozdań²¹ z realizacji strategii do 2025 r.

(akta kontroli tom I, str. 5-12, 65-83)

Zgodnie z art. 19 pkt 1 oraz art. 112 ust. 1 i 9 ustawy o pomocy społecznej, Centrum było zobowiązane do przeprowadzenia monitoringu oraz ewaluacji, w ramach realizacji strategii do 2025 r. Zgodnie w wyjaśnieniach członka zarządu, roczny monitoring strategii do 2025 r. przeprowadzano przy współpracy przedstawicieli różnych środowisk. Aktualizacja strategii do 2025 r. powinna była być przeprowadzana na podstawie wniosków i rekomendacji wynikających z ewaluacji. Raport z ewaluacji strategii do 2025 r. dokonywany był co najmniej raz na cztery lata.

(akta kontroli tom I, str. 5-12)

Do dnia zakończenia kontroli NIK²², sporządzono jeden raport za lata 2017-2020, będący oceną działań przeprowadzoną w połowie okresu realizacji strategii do 2025 r. W raporcie zawarto rekomendację, zgodnie z którą Powiat powinien podjąć działania związane z aktualizacją strategii do 2025 r., ze względu na zrealizowanie niektórych celów oraz zadań strategicznych. Raport wskazywał także na potrzebę zapewnienia optymalnego systemu zarządzania ww. dokumentem strategicznym, obejmującego monitoring oraz ewaluację. Pomimo rekomendacji zawartej w raporcie, nie zaktualizowano strategii do 2025 r., od momentu jej wejścia w życie.

(akta kontroli tom I, str. 84-89)

W okresie objętym kontrolą NIK, w Powiecie obowiązywała również Strategia Rozwoju Powiatu Wołomińskiego do 2025 r.²³, w której zwrócono uwagę na rehabilitację społeczną oraz zawodową osób z niepełnosprawnościami (przede wszystkim w ramach wsparcia z PFRON).

(akta kontroli tom I, str. 5-12)

1.2. W latach 2020-2023, Starostwo realizowało program na lata 2016-2021 oraz program na lata 2022-2025, których opracowanie oraz realizacja stanowiło wypełnienie dyspozycji art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r.

²⁰ Dalej: WTZ.

²¹ Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 5 sierpnia 2024 r. sporządzano sprawozdania roczne za lata 2017-2022.

²² Tj. do 5 sierpnia 2024 r.

²³ Dalej: strategia rozwoju.

o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych²⁴, a jego adresatami były osoby z niepełnosprawnościami oraz ich rodziny zamieszkujące teren Powiatu. Program na lata 2022-2025 oparto na Diagnozie przeprowadzonej w marcu 2019 r., natomiast jego głównym celem była poprawa jakości życia osób z niepełnosprawnościami poprzez zapewnienie im warunków do samodzielnego, godnego oraz aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym oraz zawodowym, przeciwdziałanie marginalizacji oraz wykluczeniu, a także kształtowanie wobec nich pozytywnych postaw społecznych.

(akta kontroli tom I, str. 90-98)

W latach objętych kontrolą NIK, PCPR realizowało programy wsparcia i opieki dla osób z niepełnosprawnościami, tj. „Aktywny Samorząd” (150 uczestników w 2020 r., 159 w 2021 r., 187 w 2022 r., 170 w 2023 r.); „Samodzielność-Aktywność-Mobilność” (trzech uczestników w 2023 r.); „Zajęcia Klubowe w WTZ” (12 uczestników w latach 2020-2023); „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi” (212 uczestników w 2020 r.); „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” (40 uczestników w 2022 r., 70 uczestników w 2023 r.); „O! Tworzymy Twoją Przyszłość” (20 uczestników w 2020 r.); „Opieka wytchnieniowa” (30 uczestników w 2021 r., 38 uczestników w 2022 r.); „Lato z uśmiechem” (30 uczestników w 2021 r., 38 w uczestników 2022 r.); „Zima z uśmiechem” (31 uczestników w 2020r., 13 uczestników w 2021 r., 32 uczestników w 2023 r.).

Ponadto Wydział Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Starostwa realizował Program Polityki Senioralnej Powiatu na lata 2019-2025²⁵ oraz Powiatowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2023-2027²⁶. W latach objętych kontrolą ośrodki pomocy społecznej na terenie Powiatu realizowały program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”.

(akta kontroli tom I, str. 5-12)

W latach 2020-2023, na terenie Powiatu funkcjonowały instytucje świadczące wsparcie i opiekę dla osób niepełnosprawnych, utworzone i prowadzone w ramach realizacji zadań własnych oraz zleconych, tj.:

- dwa domy pomocy społecznej²⁷: DPS przeznaczony dla osób przewlekle somatycznie chorych oraz osób z chorobą Alzheimera w Radzyminie – dla 107 osób, DPS przeznaczony dla osób w podeszłym wieku w Zielonce – dla 67 osób. Obie placówki oferowały wsparcie w formie pobytu całodobowego;
- pięć ośrodków wsparcia. Jeden środowiskowy dom samopomocy²⁸ w Wołominie dla osób doznających choroby psychicznej prowadzony przez Powiat – dla 40 uczestników; trzy ŚDS dla osób z niepełnosprawnością intelektualną – prowadzony przez Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej w Radzyminie – dla 25 uczestników, prowadzony przez Powiat w Tłuszczu – dla 23 uczestników, prowadzony przez Koło Towarzystwa Przyjaciół Dzieci w Ząbkach – dla 25 uczestników, Centrum dla 40 osób;
- jedno mieszkanie chronione treningowe z sześcioma, a następnie siedmioma miejscami;
- sześć placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym dwie placówki typu socjalizacyjnego oraz cztery placówki typu rodzinnego;

²⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji.

²⁵ Przyjęty uchwałą nr VIII-100/2019 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 18 czerwca 2019 r.

²⁶ Przyjęty uchwałą nr LXI-564/2023 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 25 maja 2023 r.

²⁷ Dalej: DPS.

²⁸ Dalej: ŚDS.

- dwie jednostki specjalistycznego poradnictwa. Specjalistyczna Poradnia Rodzinna przy PCPR oraz Powiatowy Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Zielonce;
- jeden warsztat terapii zajęciowej, prowadzony przez Drewnickie Stowarzyszenie Rodzin i Przyjaciół Osób z Zaburzeniami Psychicznymi „Empatia” – 24 uczestników.

Na terenie Powiatu oferowano także wsparcie w formie kształcenia uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie nauczania specjalnego²⁹.

(akta kontroli tom I, str. 5-12,90-99E)

1.3. Zgodnie z wyjaśnieniami członka zarządu, przed przystąpieniem do programu COM badano, w latach 2018-2019, potrzeby osób z niepełnosprawnościami na terenie Powiatu wołomińskiego. Określenie potrzeb nastąpiło, m.in.: na podstawie liczby osób oczekujących na przyjęcie do ŚDS³⁰, liczby osób, które kończyły edukację w szkołach specjalnych, liczby uczestników Ośrodka rehabilitacyjno-edukacyjno-wychowawczego w Kobyłce. Mieszkańcy Powiatu zgłaszali potrzeby związane z sytuacją osób z niepełnosprawnościami głównie ustnie – w trakcie rozmów indywidualnych z pracownikami PCPR oraz w ramach spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych. We wskazanym zakresie nie przedstawiono żadnej dokumentacji.

(akta kontroli tom I, str. 5-12)

Zgodnie z „Oceną zasobów pomocy społecznej dla Powiatu wołomińskiego”³¹, PCPR nie wskazywał na potrzebę utworzenia ośrodka wsparcia świadczącego usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze dorosłym osobom niepełnosprawnym w latach 2020-2023. Począwszy od 2020 r., powtarzającymi się wnioskami rekomendowanymi przez PCPR były, m.in. potrzeba utworzenia mieszkań chronionych dla osób niepełnosprawnych, czy dostosowanie liczby pracowników PCPR, w tym koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w związku z obowiązkami wynikającymi z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³². Natomiast od 2021 r., PCPR regulaminie rekomendował utworzenie kolejnego WTZ³³.

(akta kontroli tom I, str. 99-117)

Zgodnie z wyjaśnieniami członka zarządu, PCPR istotnie wskazywał na potrzebę utworzenia nowych ośrodków wsparcia, jak ŚDS, WTZ czy zakład aktywności zawodowej, jednakże ośrodki te miały inne źródło finansowania, natomiast zasadność utworzenia oraz funkcjonowania Centrum określał program COM. Po jego ogłoszeniu, pojawiły się możliwości na utworzenie nowej formy wsparcia, a tym samym rozszerzenie oferty wsparcia dla mieszkańców Powiatu z niepełnosprawnościami, którzy nie mogli skorzystać z oferty instytucji / placówek już funkcjonujących. Po konsultacji przeprowadzonej z PCPR, zarówno Zarząd Powiatu, jak i Rada Powiatu przychyliły się do możliwości utworzenia nowego rodzaju placówki. Jednocześnie do powstania nowego ośrodka znacząco przyczynił się fakt pozyskania środków finansowych na utworzenie, wyposażenie oraz na funkcjonowanie placówki, a także możliwość wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami innymi niż zaburzenia psychiczne.

(akta kontroli tom I, str. 118-147)

W celu promowania nowopowstałej placówki wsparcia, na portalu społecznościowym Facebook, utworzono profil poświęcony COM. Zamieszczono na nim 7 września 2022 r. post, w którym poinformowano o otwarciu placówki. Zgodnie z zamieszczoną informacją, środki na realizację zadania pochodziły z Funduszu Solidarnościowego

²⁹ Zespół Szkół Specjalnych im. Ks. Jana Twardowskiego w Wołominie, Szkoła Podstawowa Specjalna im. Marii Konopnickiej w Radzyminie, Zespół Szkół Specjalnych im. Marii Grzegorzewskiej w Ostrówku.

³⁰ W 2018 r. – 43 osoby. W 2019 r. – 42 osoby.

³¹ OZPS.

³² Dz.U. z 2024 r. poz. 177, ze zm.

³³ Wnioski o tym samym brzmieniu pojawiły się OZPS w 2021 r., 2022 r., 2023 r.

od ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Informacje o analogicznej treści zostały również zamieszczone na kilku lokalnych serwisach informacyjnych³⁴, a także na stronie internetowej PCPR³⁵. W budynkach starostwa wywieszono także plakaty informacyjne, których zdjęcia przekazano wojewodzie. Zgodnie z wyjaśnieniami członka zarządu, informacja o możliwości skorzystania z usług w COM, ich zakresu, dostępności oraz warunków jakie należy spełnić, aby zostać uczestnikiem tej formy wsparcia, została przekazana w różnych formach, tj.: w rozmowach indywidualnych z osobami zgłaszającymi się do PCPR w innych sprawach, poprzez informację na stronie internetowej, w audycjach i relacjach z wydarzeń, nagrań sesji Rady Powiatu. W toku kontroli NIK ustalono, że informacja o przystąpieniu do programu COM umieszczona na stronie internetowej PCPR nie zawierała logo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁶, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 148-168)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W strategii do 2025 r.:

- nie wskazano sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, tj. zaplanowanych działań i wysokości przeznaczonych na nie środków;
- nie określono wskaźników realizacji działań, tj. wartości docelowych, które powinny zostać osiągnięte w trakcie realizacji przywołanej strategii do 2025 r.;

co stanowiło naruszenie art. 16 b ust. 2 pkt 3 lit. c-d ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z wyjaśnieniami członka zarządu, sposób realizacji zadań został ujęty w celach strategicznych oraz działaniach. W złożonych wyjaśnieniach nie odniesiono się natomiast do wskaźników realizacji działań. NIK wskazuje, że omawiany dokument nie spełniał wymogów formalnych, a na organach powiatu spoczywało opracowanie strategii, zgodnej z wymogami ustawy o pomocy społecznej. W strategii do 2025 r. ograniczono się do wskazania ogólnych zadań, nie ma natomiast wskazanych konkretnych sposobów ich realizacji. Zdaniem NIK, aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie czy określony w dokumencie strategicznym cel został zrealizowany, do każdego celu należy określić miernik. Przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odnieść się do rezultatu jaki ma być osiągnięty; mierzyć tylko to na co jednostka ma wpływ; bazować na wiarygodnych i w miarę dostępnych informacjach³⁷. Wykonanie celów i zadań należy zatem obserwować i kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia³⁸.

(akta kontroli tom I, str. 5-12, 68-83)

³⁴ <https://www.dabrowka.net.pl/index.php?cmd=aktualnosci&opt=pokaz&id=1131> (stan na 13 maja 2024 r.); <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolnoczenstwo/centrum-opiekunczo-mieszkalne-w-kobylce-juz-otwarte,414940.html> (stan na 13 maja 2024 r.); <https://radiowarszawa.com.pl/otwarcie-centrum-opiekunczo-mieszkalnego-w-kobylce/> (stan na 13 maja 2024 r.).

³⁵ Na stronie internetowej PCPR, 30 sierpnia 2022 r., pojawił się komunikat o tytule „Rusza nabór do nowopowstałego Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobylce”.

³⁶ Dalej: MRIPS lub MRPiPS.

³⁷ Załącznik do komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

³⁸ Por. pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

2. Informacje dotyczące powstania centrum na stronie internetowej PCPR nie zawierały barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej oraz wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania, co było niezgodne z § 7 ust.1 pkt 1 i 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, a także nie zawierały logo MRPiPS, co było niezgodne z § 5 ust. 2 umowy nr 01/2020/COM z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego w ramach programu COM, w myśl którego powiat zobowiązał się do umieszczania logo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na wszystkich materiałach, w szczególności promocyjnych oraz informacyjnych, dotyczących realizowanego zadania w sposób zapewniający jego dobrą widoczność. Członek zarządu wyjaśnił, że brak wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej, logo MRPiPS oraz wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania jest niedopatrzeniem. Informacje dotyczące powstania Centrum zostały uzupełnione o wymagane rozporządzeniem elementy w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli tom I, str. 148-168)

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo, że powiat identyfikował potrzeby osób z niepełnosprawnościami, o czym świadczy dostępność na terenie powiatu placówek wsparcia, m.in. dwóch domów pomocy społecznej oraz trzech środowiskowych domów samopomocy, to potrzeby w zakresie dziennego lub całodobowego pobytu w placówce pomocowej nie zostały zdiagnozowane w dokumencie strategicznym. Powiat w przystępny sposób informował o możliwości uzyskania wsparcia w ramach nowopowstałej placówki.

NIK wskazuje, że powiat rzetelnie programował działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami, co miało swój wyraz w realizowanych na terenie powiatu programach, jak np. program na lata 2016-2021 oraz program na lata 2022-2025. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły niewypełniania dyspozycji art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c-d ustawy o pomocy społecznej w zakresie zawarcia w strategii do 2025 r. wszystkich obligatoryjnych elementów.

OBSZAR

2. Realizacja zadań wynikających z Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne, rozliczanie uzyskanych środków oraz uzyskanie zakładanych efektów.

Opis stanu faktycznego

2.1. Starostwo było uprawnione do złożenia wniosków w ramach programu COM. Adresatami programu COM były gminy oraz powiaty, które zorganizują usługi zamieszkiwania w formie pobytu dziennego lub całodobowego. W ramach programu COM Starosta złożył trzy wnioski: jeden w 2020 r. w ramach modułu I (na utworzenie Centrum) oraz dwa w latach 2021-2022 w ramach modułu II (na funkcjonowanie Centrum).

2.2. Starosta złożył wniosek na utworzenie Centrum w ramach Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych³⁹ do wojewody w wyznaczonym terminie⁴⁰ i na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do programu COM. Do wniosku dołączono załączniki, tj.: oświadczenie Powiatu o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zgłoszenie zadania inwestycyjnego do programu COM, harmonogram rzeczowo finansowy

³⁹ Państwowy Fundusz celowy utworzony na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 296, ze zm.), którego celem jest wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych oraz finansowe emerytów i rencistów.; dalej: Fundusz.

⁴⁰ Wniosek z 26 czerwca 2020 r. Termin wynikał z komunikatu dotyczącego naboru ofert na 2020 r., opublikowanego na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/rodzina/nabor-wnioskow-w-ramach-programu-centra-opiekunczo-mieszkalne> (stan na 31 maja 2024 r.).

realizacji zadania, szacunkową wycenę kosztów zadania inwestycyjnego, program funkcjonalno-użytkowy, koncepcję funkcjonalną, projekt koncepcyjny, dokumentację zdjęciową. Starostwo wnioskowało o dofinansowanie w wysokości 3041,2 tys. zł⁴¹ na utworzenie 40 miejsc opieki w Centrum⁴². Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym realizacji zadania, koszty ogółem utworzenia Centrum miały wynieść 5767,1 tys. zł⁴³. Utworzenie Centrum obejmowało zakup przez Powiat nieruchomości, a następnie przystosowanie jej do standardu Centrum poprzez przebudowę.

W odpowiedzi na pismo MRiPS z dnia 2 lipca 2020 r.⁴⁴ w przedmiocie wątpliwości dotyczących wniosku, Starostwo przekazało do wojewody pisma z 3 i 6 lipca 2020 r. zawierające wyjaśnienia oraz uzupełnienie niezbędnej dokumentacji, m.in. zapotrzebowania na Centrum⁴⁵.

(akta kontroli tom II, str. 1-122)

Minister Rodziny i Polityki Społecznej⁴⁶ 7 lipca 2020 r. ogłosił wyniki modułu I Programu COM⁴⁷. Starosta 16 lipca 2020 r. złożył oświadczenie o przyjęciu środków na finansowanie zadania w wysokości 3041,2 tys. zł, z przeznaczeniem na utworzenie Centrum w latach 2019-2022.

(akta kontroli tom II, str. 123)

Pomiędzy wojewodą a powiatem 30 lipca 2020 r. zawarto umowę nr 01/2020/COM⁴⁸. Jej przedmiotem było określenie wysokości i trybu przekazywania Powiatowi przez wojewodę środków funduszu z przeznaczeniem na realizację zadania w zakresie utworzenia COM oraz na koszty obsługi programu COM, a także ustalenie sposobu rozliczania oraz zwrotu niewykorzystanej części środków funduszu.

(akta kontroli tom II, str. 125-157)

Do umowy z 2020 r. zostały zawarte dwa aneksy, dotyczące zmian zgłoszenia zadania inwestycyjnego, wraz z uaktualnionym harmonogramem rzeczowo-finansowym na 2020 r.:

- pierwszy aneks nr 01/2020/COM z 13 listopada 2020 r. – zmiana polegała na zwiększeniu o 12,9 tys. zł środków na wykonanie projektu budowlanego oraz zmniejszeniu o taką samą kwotę środków na prace przygotowawcze i rozbiórkowe⁴⁹. Starostwo uzasadniało rzeczoną zmianę wartościami ofert, które wpłynęły w wyniku przeprowadzonego postępowania na wyłonienie wykonawcy projektu budowlanego Centrum;
- drugi aneks nr 2/2021/COM z 26 lutego 2021 r. – zmiana polegała na zmniejszeniu środków funduszu w harmonogramie na 2020 r. o niewykorzystane środki w wysokości 96,5 tys. zł oraz 0,5 tys. zł przeznaczonych na obsługę

⁴¹ W tym 3026,0 tys. zł na utworzenie COM (2626,02 tys. zł przeznaczone na zadania inwestycyjne, 400 tys. zł – na zakup wyposażenia) oraz na koszty obsługi programu – 15,1 tys. zł.

⁴² 30 miejsc opieki dziennej, 10 miejsc opieki całodobowej.

⁴³ Zakup nieruchomości – 1825,9 tys. zł; dokumentacja projektowa – 75 tys. zł; roboty przygotowawcze – 29,5 tys. zł; prace rozbiórkowe i demontaże – 80 tys. zł; budowa ścian wewnętrznych i zewnętrznych, dachy, stropy i nadproża – 920 tys. zł; dźwig osobowy – 110 tys. zł; wykończenie ścian – 124 tys. zł; posadzki – 208 tys. zł; montaż drzwi, okien i parapetów – 90 tys. zł; instalacje sanitarne – 650 tys. zł; instalacje elektryczne – 450 tys. zł; instalacja teletechniczna – 290 tys. zł; zagospodarowanie terenu – 70 tys. zł; wyposażenie obiektu – 800 tys. zł; roboty powykonawcze – 44,6 tys. zł.

⁴⁴ Znak BON-IX.72.9.62.2020.EG.

⁴⁵ Wątpliwości dotyczyły, m.in.: kalkulacji kosztów, powierzchni pomieszczeń przeznaczonych na pobyt wspólny uczestników centrum, wyżywienia uczestników, czasu pobytu w centrum, kadry centrum, kwalifikacji kosztów zakupu nieruchomości, funkcjonowania centrum jako samodzielnej jednostki organizacyjnej Powiatu. Starostwo zaktualizowało zgłoszenie zadania inwestycyjnego do Programu.

⁴⁶ Dalej: Minister.

⁴⁷ <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/komunikat-o-zatwierdzeniu-listy-rekomandowanych-wnioskow-w-ramach-realizacji-programu-centra-piekunczo-mieszkalne> (stan na 31 maja 2024 r.).

⁴⁸ Dalej: umowa z 2020 r.

⁴⁹ Na podstawie aneksu, kwota na wykonanie projektu budowlanego wzrosła z 75,0 tys. zł, do 87,9 tys. zł. Kwota przeznaczona na prace przygotowawcze i rozbiórkowe została zmniejszona z 109,5 tys. zł, do 96,5 tys. zł.

programu COM. Zwiększona została wysokość dofinansowania w 2021 r. Przesunięcie środków finansowych z 2020 r. na 2021 r. starostwo uzasadniło zawieszeniem działań wyłonionego wykonawcy projektu budowlanego z powodu sytuacji epidemicznej wirusem SARS Cov-19⁵⁰.

Zgodnie z umową z 2020 r., wojewoda zobowiązał się do przekazania środków w trzech transzach, zgodnie z postanowieniami harmonogramu przekazywania środków funduszu, stanowiącym załącznik nr 4 do tej umowy: 185,4 tys. zł w 2020 r., 1924,9 tys. zł⁵¹ w 2021 r. i 1027,8 tys. zł w 2022 r. Termin poniesienia wydatków dla środków Funduszu ustalono od 13 października 2019 r. do 30 sierpnia 2022 r.⁵²

(akta kontroli tom II, str. 125-157, 158-208)

Powiat przekazał sprawozdania roczne z realizacji programu COM oraz sprawozdanie końcowe w terminach wskazanych w umowie z 2020 r.⁵³ oraz zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do programu COM, przy czym 2 lutego 2022 r. przesłano uzupełnione sprawozdanie roczne, do którego załączona została tabela specyfikacji rozliczenia kosztów obsługi programu COM w 2021 r. wraz z rachunkiem za umowę zlecenia oraz oświadczenie zleceniobiorcy⁵⁴. Zgodnie z dokumentacją sprawozdawczą, łączna kwota Funduszu przeznaczona na utworzenie Centrum w ramach modułu I programu COM wyniosła 3401,1 tys. zł. Powiat zwrócił niewykorzystane środki na obsługę programu COM w wysokości 40,37 zł⁵⁵ na rachunek Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego⁵⁶ w terminie zgodnym z umową z 2020 r. Zgodnie z zestawieniem wydatków kwalifikowanych z podziałem na źródła finansowania, przekazany wraz ze sprawozdaniem końcowym samorządu z realizacji programu COM wskazano, że łączna kwota na zakup działki wyniosła 2908,6 tys. zł, co nie było zgodne z wnioskiem oraz z dołączoną do niego dokumentacją, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Powiat nie dysponował żadnym dokumentem akceptującym przez wojewodę sprawozdania końcowego z realizacji zadania – moduł I.

(akta kontroli tom I, str. 230, 239-247; tom II, str. 209-221, 293-296, 302, 315-369, 502-508)

2.3. W celu realizacji zadania, Powiat przeprowadził trzy postępowania zamówienia publicznego w trybie podstawowym bez możliwości negocjacji⁵⁷. Wszystkie zamówienia były ujęte w planie postępowań o udzielenie zamówień zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych⁵⁸:

- „Przebudowa, rozbudowa, nadbudowa budynku na potrzeby centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego, Rozbiórka budynku garażowego, Budowa nowej siedziby Powiatowego Środowiskowego Domu Samopomocy” – wartość zamówienia w rodzaju budowy oszacowano na 15 757,5 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego

⁵⁰ Starostwo dokonało na rachunek wojewody zwrotu 97,0 tys. zł w dniu 15 grudnia 2020 r.

⁵¹ W tym niewykorzystane w 2020 r. środki: 96,5 tys. zł środków inwestycyjnych oraz 0,5 tys. zł kosztów obsługi.

⁵² Na podstawie § 2 ust. 4 umowy z 2020 r.

⁵³ Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy z 2020 r., roczne sprawozdania miały być przekazywane w terminie do 31 stycznia każdego roku, natomiast sprawozdanie końcowe – w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Powiat przekazał sprawozdanie za 2020 r. – 29 stycznia 2021 r., sprawozdanie za 2021 r. – 31 stycznia 2022 r., sprawozdanie za 2022 r. oraz sprawozdanie końcowe – 28 września 2022 r.

⁵⁴ Uzupełnienie nastąpiło na podstawie uzgodnień telefonicznych z pracownikami Wydziału do Spraw Osób Niepełnosprawnych Oddziału do Spraw Funduszu Solidarnościowego MUW.

⁵⁵ Zgodnie z § 3 ust. 9 pkt 2 umowy z 2020 r., Powiat zobowiązał się do zwrotu niewykorzystanej części środków przekazanych w danym roku, w terminie do dnia 15 stycznia roku następnego.

⁵⁶ Dalej: MUW.

⁵⁷ Protokół postępowania w trybie podstawowym z dnia 22 kwietnia 2021 r.

Protokół postępowania w trybie podstawowym z dnia 11 maja 2021 r.

Protokół postępowania w trybie podstawowym z dnia 20 września 2021 r.

⁵⁸ Witryna

internetowa: https://platformazakupowa.pl/pn/powiat_wolominski/proceedings?input_proceedings_search=centrum&proceeding_type%5B%5D=all&search-in%5B%5D=1&search-in%5B%5D=2&search-in%5B%5D=3&search-in%5B%5D=4.

postępowania, zawarto 22 kwietnia 2021 r. umowę 155/2021⁵⁹. Przedmiotem zawartej umowy było, m.in.: wykonanie robót związanych z przebudową, rozbudową, nadbudową budynku na potrzeby Centrum, które zgodnie z § 1 ust. 3 umowy określono jako zadanie pierwsze – za jego prawidłową realizację ustalono wynagrodzenie w wysokości 5720,8 tys. zł⁶⁰.

- „Pełnienie funkcji Inspektora Nadzoru Inwestorskiego dla zadania inwestycyjnego pod nazwą: 1. Przebudowa, rozbudowa, nadbudowa budynku na potrzeby COM. 2. Budowa nowej siedziby PŚDS” – wartość zamówienia w rodzaju usługi oszacowano na 122,0 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego postępowania, zawarto 20 września 2021 r. umowę 364.2021⁶¹. Przedmiotem zawartej umowy było pełnienie obsługi w ramach nadzoru inwestorskiego w specjalnościach elektrycznej i sanitarnej nad robotami budowlanymi związanymi z wykonywaniem, m.in.: przebudowy, rozbudowy, nadbudowy na potrzeby budynku COM. Za prawidłową realizację zadania w zakresie nadzoru nad COM ustalono wynagrodzenie w wysokości 117,5 tys. zł.
- „Zakup, dostawa i montaż wyposażenia do nowo wybudowanego budynku Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce przy ul. Poprzecznej 18” – wartość zamówienia w rodzaju dostawy oszacowano na 813,0 tys. zł, na podstawie kosztorysu inwestorskiego. W wyniku przeprowadzonego postępowania, zawarto 11 maja 2022 r. umowę 239.2022. Przedmiotem zawartej umowy był zakup, dostawa i montaż wyposażenia do budynku COM. Za prawidłową realizację zadania ustalono wynagrodzenie w wysokości 791,4 tys. zł.

Powiat każdorazowo określił rodzaj zamówienia i stosował przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych⁶², dotyczące odpowiednio dostaw / robót budowlanych / usług. Ustalenia wartości zamówień dokonano nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (w przypadku dostawy lub usługi)⁶³, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, w przypadku zamówienia na roboty budowlane⁶⁴. Powiat wyznaczał zgodny z art. 283 ustawy pzp (co do zasady min. 7 dniowy w przypadku dostaw i usług; min. 14-dniowy w przypadku robót budowlanych) termin składania ofert.

(akta kontroli tom I, str. 239-247, 254-262; tom III, str. 386-491)

2.4. W ramach modułu II programu COM, Powiat złożył wniosek na funkcjonowanie Centrum w 2022 r. w wyznaczonym terminie⁶⁵, na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do programu COM. Do wniosku dołączono załączniki, tj.: zgłoszenie zadania inwestycyjnego do programu COM⁶⁶, harmonogram rzeczowo

⁵⁹ Zmienioną aneksem nr 1 z 21 grudnia 2021 r. oraz aneksem nr 2 z 19 lipca 2022 r.

⁶⁰ Zgodnie z zapisami umowy, za prawidłową realizację jej przedmiotu, strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 10 051,0 tys. zł.

⁶¹ Zmieniona aneksem nr 1 z 20 września 2021 r.

⁶² Dz.U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.; dalej: ustawa pzp.

⁶³ Umowa 155/2021: data oszacowania: listopad 2020 r. / data ogłoszenia: 23 lutego 2021 r.

Umowa 364.2021: data oszacowania: 12 sierpnia 2021 r. / data ogłoszenia: 20 sierpnia 2021 r.

Umowa 239.2022: data oszacowania: 25 marca 2022 r. / data ogłoszenia: 7 kwietnia 2022 r.

⁶⁴ Postępowanie ogłoszone 23 lutego 2021 r., oszacowania dokonano w listopadzie/grudniu 2020 r.

⁶⁵ Wniosek z 11 lipca 2022 r. złożony 12 lipca 2022 r. Zgodnie z „Ogłoszeniem o zmianie ogłoszenia o naborze wniosków w ramach programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Centra Opiekuńczo-Mieszkalne”, zmienionego ogłoszeniem z dnia 25 maja 2021 r.”, Gmina/powiat składa wniosek do właściwego wojewody (załącznik nr 1 do Programu COM) W zakresie modułu II na realizację zadania przez podmioty, które utworzyły centrum opiekuńczo-mieszkalne na podstawie Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Centra opiekuńczo-mieszkalne” ogłoszonego w 2019 r. – nabór ciągły.

W dniu 22 lipca 2021 r. do wniosku dołączono „zapotrzebowanie na środki finansowe z Funduszu Solidarnościowego w ramach realizacji programu Centra opiekuńczo-mieszkalne – Moduł II”.

⁶⁶ Załącznik nr 7 – zgłoszenie zadania inwestycyjnego do Programu COM, był wymagany dokumentem przez MUW, który należało, po jego aktualizacji, zamieszczać w wykazie załączników do składanych wniosków

finansowy realizacji zadania, metoda obliczenia środków na funkcjonowanie Centrum. Powiat wnioskował o dofinansowanie w wysokości 693,0 tys. zł⁶⁷ na funkcjonowanie Centrum, w tym, m.in. opłaty media (gaz, energia elektryczna, woda, ścieki, wywóz nieczystości, telefon, ubezpieczenie, itp.), zakup usług (wyżywienie, sprzątanie, pranie, poczta, usługi cywilno-prawne), koszty wynagrodzeń kadry, koszty zakupu materiałów biurowych oraz środków czystości, koszty szkoleń oraz delegacji. Powiat przesłał korektę wniosku 19 października 2022 r., zgodnie z którą wnioskowano o 425,4 tys. zł⁶⁸ środków funduszu. Zgodnie z wyjaśnieniem członka zarządu, korekta odnosiła się do faktycznej liczby uczestników przyjętych do Centrum od dnia jego otwarcia, tj. od 17 października 2022 r. program COM zakładał przyznanie środków w rozliczeniu za uczestnika zarówno w pobycie dziennym, jak i też całodobowym. Z tego powodu skorygowano pierwotny wniosek z założeniem, że Centrum zaczęło przyjmować uczestników od 17 października 2022 r.⁶⁹ Następnie, 21 października 2022 r., w uzupełnieniu wniosku przesłano dodatkowe dokumenty: zgłoszenie zadania inwestycyjnego podpisane przez starostę oraz upoważnienie dla naczelnika wydziału finansowego w starostwie do wykonywania czynności w zastępstwie Skarbnika Powiatu⁷⁰.

(akta kontroli tom III, str. 1-77)

Zaktualizowany wniosek uzyskał pozytywną rekomendację wojewody i został przekazany 21 października 2022 r. do MRiPS. Minister opublikował 25 listopada 2022 r. listę zatwierdzonych wniosków⁷¹. Starosta, 28 listopada 2022 r. złożył oświadczenie o przyjęciu środków na finansowanie zadania w wysokości 425,4 tys. zł, z przeznaczeniem na funkcjonowanie centrum 2022 r.

(akta kontroli tom III, str. 78-82)

Pomiędzy wojewodą a powiatem 2 grudnia 2022 r. zawarto umowę nr 06/2022/COM-II⁷². Przedmiotem umowy na moduł II było określenie wysokości i trybu przekazywania Powiatowi przez wojewodę środków funduszu z przeznaczeniem na realizację zadania w zakresie funkcjonowania COM oraz na koszty obsługi programu COM, a także ustalenie sposobu rozliczania i zwrotu niewykorzystanej części środków funduszu.

Zgodnie z umową z 2022 r., wojewoda zobowiązał się do przekazania środków w jednej transzy, zgodnie z postanowieniami harmonogramu przekazywania środków funduszu, stanowiącym załącznik nr 4 do umowy z 2022 r., w łącznej kwocie 425,4 tys. zł. Okres realizacji zadania ustalono od 17 października 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.⁷³.

(akta kontroli tom III, str. 83-101)

Powiat przekazał sprawozdanie z realizacji programu COM w terminie wskazanym w umowie z 2022 r.⁷⁴ oraz zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do programu COM. W wyniku telefonicznych uzgodnień, 27 stycznia 2023 r. uzupełniono

o środki na funkcjonowanie centrum w ramach modułu II. Powiat obowiązywały zasada dla edycji Programu z 2019 r., pomimo aktualizacji Programu COM w kolejnych latach.

⁶⁷ W tym 689,6 tys. zł na dofinansowanie funkcjonowania COM oraz na koszty obsługi Programu – 3,4 tys. zł.

⁶⁸ W tym 423,3 tys. zł na dofinansowanie funkcjonowania COM oraz na koszty obsługi Programu – 2,1 tys. zł.

⁶⁹ Wojewoda nie wzywał Powiatu do korekty wniosku, natomiast doszło do telefonicznych ustaleń z pracownika Wydziału do Spraw Osób Niepełnosprawnych Oddziału do Spraw Funduszu Solidarnościowego MUW.

⁷⁰ Uzupełnienie nastąpiło na podstawie ustaleń telefonicznych.

⁷¹ Lista zatwierdzonych wniosków w ramach realizacji Programu "Centra opiekuńczo-mieszkalne" ogłoszonego w 2019 r. dotycząca wniosków złożonych na finansowanie zadań w ramach Modułu II - Funkcjonowanie Centrum - Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie - Portal Gov.pl (www.gov.pl) (stan na 26 czerwca 2024 r.). W ramach ogłoszonego programu COM zaakceptowano wniosek Powiatu na kwotę 427,6 tys. zł.

⁷² Dalej: umowa z 2022 r.

⁷³ Na podstawie § 2 ust. 4 umowy z 2020 r.

⁷⁴ Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy z 2022 r., sprawozdanie miało być przekazane w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Powiat przekazał sprawozdanie 17 stycznia 2023 r.

sprawozdanie o zestawienie wydatków na realizację zadania poniesionych w 2022 r., natomiast 30 stycznia 2023 r. sprostowano oczywistą omyłkę pisarską. Zgodnie z dokumentacją sprawozdawczą, łączna kwota funduszu przeznaczona na funkcjonowanie centrum w ramach modułu II programu COM wyniosła 206,3 tys. zł. Powiat zwrócił niewykorzystane środki w wysokości 219,1 tys. zł⁷⁵ na rachunek MUW w terminie zgodnym z umową z 2022 r. Zgodnie z wyjaśnieniem członka zarządu, przyczyną niewykorzystania środków było rozliczenie liczby uczestników i liczby godzin uczestnictwa oraz ich faktycznego wykorzystania w ramach środków Funduszu. W rozliczeniu brano pod uwagę każdą niewykorzystaną godzinę czy dzień pobytu.

Powiat nie dysponował żadnym dokumentem akceptującym sprawozdanie z realizacji zadania za 2022 r. – moduł II.

(akta kontroli tom I, str. 230, 248-253; tom III, str. 102-215)

2.5. W ramach modułu II programu COM, Powiat złożył wniosek na funkcjonowanie centrum w 2023 r. w terminie⁷⁶, na formularzu zgodnym ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do programu COM. Do wniosku dołączono załączniki, tj.: projekt uchwały Rady Powiatu Wołomińskiego w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w centrum, zgłoszenie zadania inwestycyjnego do programu COM, harmonogram rzeczowo finansowy realizacji zadania, metodę obliczenia środków na funkcjonowanie centrum, regulamin mieszkańca / uczestnika PCOM w Kobyłce, uchwałę nr VI-330/2022 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 14 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce. Powiat wnioskował o dofinansowanie w wysokości 1813,8 tys. zł⁷⁷ na funkcjonowanie centrum, w tym m.in. opłaty media (gaz, energia elektryczna, itp.), zakup usług (wyżywienie, sprzątanie, pranie, usługi cywilno-prawne), koszty wynagrodzeń kadry, koszty zakupu materiałów biurowych i środków czystości, koszty szkoleń i delegacji.

(akta kontroli tom III, str. 216-266)

Wniosek uzyskał pozytywną rekomendację wojewody i został przekazany 24 stycznia 2023 r. do MRiPS. Minister opublikował 24 marca 2023 r. listę zatwierdzonych wniosków⁷⁸. Starosta w dniu 6 kwietnia 2023 r. złożył oświadczenie o przyjęciu środków na finansowanie zadania w wysokości 1813,8 tys. zł, z przeznaczeniem na funkcjonowanie centrum w 2023 r.

(akta kontroli tom III, str. 267-272)

Pomiędzy wojewodą a powiatem 23 maja 2023 r. zawarto umowę nr 05/2023/COM-II⁷⁹. Przedmiotem umowy na moduł II było określenie wysokości i trybu przekazywania powiatowi przez wojewodę środków funduszu z przeznaczeniem na realizację zadania w zakresie funkcjonowania COM oraz na koszty obsługi programu COM, a także ustalenie sposobu rozliczania i zwrotu niewykorzystanej części środków.

⁷⁵ Zgodnie z § 3 ust. 9 pkt 2 umowy z 2022 r., Powiat zobowiązał się do zwrotu niewykorzystanej części środków przekazanych w danym roku, w terminie do dnia 15 stycznia roku następnego. Zwrot w wysokości 219,1 tys. zł (środki przeznaczone na funkcjonowanie – 218,02 tys. zł, środki na obsługę – 1,09 tys. zł) został przekazany na rachunek Wojewody 13 stycznia 2023 r.

⁷⁶ Wniosek z 19 stycznia 2023 r. złożony 20 stycznia 2023 r. Zgodnie z „Ogłoszeniem o zmianie ogłoszenia o naborze wniosków w ramach programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Centra Opiekuńczo-Mieszkalne”, zmienionego ogłoszeniem z dnia 25 maja 2021 r.”, Gmina/powiat składa wniosek do właściwego wojewody (załącznik nr 1 do Programu) W zakresie modułu II na realizację zadania przez podmioty, które utworzyły centrum opiekuńczo-mieszkalne na podstawie Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Centra opiekuńczo-mieszkalne” ogłoszonego w 2019 r. – nabór ciągły.

⁷⁷ W tym 1804,8 tys. zł na dofinansowanie funkcjonowania COM oraz na koszty obsługi programu – 9,02 tys. zł.

⁷⁸ Lista zatwierdzonych wniosków w ramach Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne ogłoszonego w 2019 r. oraz w 2021 r. moduł II – Funkcjonowanie Centrum – Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie - Portal Gov.pl (www.gov.pl) (stan na 26 czerwca 2024 r.). W ramach ogłoszonego Programu zaakceptowano wniosek Powiatu wołomińskiego na kwotę 1822,8 tys. zł.

⁷⁹ Dalej: umowa z 2023 r.

Zgodnie z umową z 2023 r., wojewoda zobowiązał się do przekazania środków w dwóch transzach, zgodnie z postanowieniami harmonogramu przekazywania środków funduszu, stanowiącym załącznik nr 4 do umowy z 2023 r.: pierwsza transza nie później niż do 2 czerwca 2023 r., w kwocie 911,4 tys. zł; druga transza nie później niż do 14 lipca 2023 r., w kwocie 902,4 tys. zł.

Okres realizacji zadania ustalono od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.⁸⁰

(akta kontroli tom III, str. 275-285)

Powiat przekazał sprawozdanie z realizacji programu COM w terminie wskazanym w umowie z 2023 r.⁸¹ oraz zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do programu COM. Zgodnie z dokumentacją sprawozdawczą, łączna kwota przeznaczona na funkcjonowanie centrum w ramach modułu II programu COM wyniosła 1764,1 tys. zł. Powiat zwrócił niewykorzystane środki w wysokości 49,7 tys. zł⁸² na rachunek MUW w terminie zgodnym z umową z 2023 r. Zgodnie z wyjaśnieniem członka zarządu, przyczyną niewykorzystania środków Funduszu było rozliczenie liczby uczestników i liczby godzin uczestnictwa oraz i ich faktycznego wykorzystania w ramach środków funduszu. W rozliczeniu brana jest pod uwagę każda niewykorzystana godzina i dzień pobytu. Powiat złożył 24 stycznia 2024 r. korektę sprawozdania, która dotyczyła omyłki pisarskiej, usunięcia błędnie wpisanej faktury⁸³ w pierwotnym sprawozdaniu, oraz uzupełnienia zapisów księgowych o listy płac⁸⁴. Powiat nie dysponował dokumentem akceptującym sprawozdanie z realizacji zadania za 2023 r. – moduł II.

(akta kontroli tom I, str. 230, 248-253; tom III, str. 292-385)

2.6. Powiat posiadał poprawnie prowadzoną, wyodrębnioną ewidencję księgową wydatków, ograniczającą się wyłącznie do otrzymanych środków finansowych, które znajdowały się na wyodrębnionym rachunku bankowym. Wszystkie wydatki poniesione w ramach zadania zostały udokumentowane w postaci dowodów księgowych. Badaniem objęto dowody księgowe⁸⁵ na 4184,3 tys. zł⁸⁶, tj. 43,2% całkowitych kosztów realizacji zadania. Wydatki objęte badaniem były zasadne oraz efektywne, a także poniesione w okresie rzeczowej oraz finansowej realizacji dotowanego zadania. Wydatkowane środki zgodnie z umową zostały podzielone na „inwestycyjne” oraz „bieżące”. Wszystkie objęte badaniem faktury zostały opłacone w wymaganym terminie 30 dni. Powiat zapłacił podatek od towarów i usług, który nie odliczony od podatku należnego lub zwrócony, przy uwzględnieniu przepisów § 16 ust. 6-8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁸⁷.

(akta kontroli tom I, str. 379-408; tom III, str. 492-599)

2.7. Centrum zostało utworzone na mocy uchwały nr XLVIII-455/2022 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce oraz nadania statutu. Zgodnie ze statutem,

⁸⁰ Na podstawie § 2 ust. 4 umowy z 2023 r.

⁸¹ Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy z 2023 r., sprawozdanie miało być przekazane w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Powiat przekazał sprawozdanie 15 stycznia 2024 r.

⁸² Zgodnie z § 3 ust. 9 pkt 2 umowy z 2023 r., Powiat zobowiązał się do zwrotu niewykorzystanej części środków w terminie do dnia 15 stycznia 2024 r. Zwrot 49,67 tys. zł (środki przeznaczone na funkcjonowanie – 49,42 tys. zł, środki na obsługę – 247,15 zł) został przekazany na rachunek wojewody 11 stycznia 2024 r.

⁸³ Sprawozdanie uzupełniono o fakturę nr F/20310187/10/23 z 23 października 2023 r., zamiast faktury nr F/20051067/01/23 z 12 stycznia 2023 r.

⁸⁴ Korekta nastąpiła w wyniku telefonicznych uzgodnień z pracownikami Wydziału do Spraw Osób Niepełnosprawnych Oddziału do Spraw Funduszu Solidarnościowego MUW.

⁸⁵ Faktury nr: FV/9/06/2021, FV/7/07/2021, FV/2/08/2021, FV/8/09/2021, FV/7/10/2021, FV/1/12/2021, FV/26/12/2021, FV/20/02/2022, FV/25/03/2022, 05.08.2022.

Listy płac nr: WB20/5, WB20/3, WB20/4, WB20/2, WB20/7.

⁸⁶ Z czego 2902,1 tys. zł pochodziło ze środków funduszu, 258,2 tys. zł z Funduszu Rozwoju Inwestycji Lokalnych, 1024,0 tys. zł z wydatków własnych Powiatu (z czego 465,1 tys. zł to wydatki niewygasające).

⁸⁷ Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

centrum było powiatową jednostką organizacyjną pomocy społecznej działającą w formie jednostki budżetowej. Obsługę finansową – księgową COM prowadziło Centrum Usług Wspólnych Powiatu Wołomińskiego⁸⁸.

(akta kontroli tom I, str. 178-214)

Powiat, w drodze uchwały ustalił szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w centrum. Wysokość opłat za pobyt dzienny oraz za pobyt całodobowy uzależniona była od zakresu usług w ramach pobytu, a także sytuacji życiowej uczestnika (osoba samotnie gospodarująca / osoba w rodzinie). Od 23 lutego 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., na mocy uchwały nr LVII-537/2023 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnym w Kobyłce⁸⁹, a następnie od 1 stycznia 2024 r., na mocy uchwały nr LXVII-621/2023 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności w Powiatowym Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnym w Kobyłce⁹⁰, np. odpłatność za pobyt uczestnika w centrum w przypadku pobytu z wyżywieniem i usługami opiekuńczymi oraz specjalistycznymi usługami opiekuńczymi wraz z rehabilitacją – od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. wynosiła do 11% dochodu dla osoby samotnie gospodarującej, do 17% dochodu dla osoby w rodzinie (do 13% dochodu, do 19% dochodu w przypadku pobytu całodobowego), a po waloryzacji od 1 stycznia 2024 r. – od 11% do 14% dochodu dla osoby samotnie gospodarującej, od 17% do 20% dochodu dla osoby w rodzinie (od 13% do 15% dochodu, od 19% do 21% dochodu w przypadku pobytu całodobowego).

Ponadto, należy wskazać, że powyższe uchwały umożliwiały zwolnienie z opłat osoby ponoszącej odpłatność za usługi świadczone w centrum jedynie w przypadkach:

- gdy dochód na osobę samotnie gospodarującą lub osobę w rodzinie nie przekraczał kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej;
- konieczności ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w innych jednostkach pomocy społecznej, placówce opiekuńczo-wychowawczej lub placówce rehabilitacyjno-leczniczej;
- poniesienia znacznych strat materialnych w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej;
- z uwagi na długotrwałą lub ciężką chorobę, niepełnosprawność powodującą konieczność ponoszenia znacznych i udokumentowanych wydatków związanych z procesem leczenia, rehabilitacji osoby związanej lub członka rodziny – przez sześć miesięcy w danym roku kalendarzowym.

Zwolnienie w całości lub części z odpłatności za usługi albo odmowa zwolnienia powinno być następować w drodze decyzji administracyjnej. W toku kontroli NIK ustalono, że pomimo obowiązujących w tym zakresie uchwał, PCPR wydał łącznie 175 decyzji administracyjnych nieokreślających wysokości opłat za pobyt w centrum, jaką ponosić mieli uczestnicy, bez względu na uzyskiwane przez nich dochody. Zgodnie z szacunkowymi wyliczeniami dokonany przez Skarbnika Powiatu, jedynie wobec 68 na 175 wydanych wszystkich decyzji administracyjnych, wobec których przed wydaniem PCPR przeprowadził rodzinny wywiad środowiskowy, nie ustalono przypadających powiatowi należności pieniężnych z tytułu opłat za pobyt w centrum

⁸⁸ Dalej: CUW.

⁸⁹ Dalej: uchwała o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, tj. 14 marca 2023 r.

⁹⁰ Dalej: uchwała o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 1 stycznia 2024 r., uchwała weszła w życie 1 stycznia 2024 r.

w wysokości ok. 33,2 tys. zł. Starosta nie dopełnił w tym przypadku obowiązków nadzorczych wobec PCPR, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 265-273; tom III, str. 618-623)

Otrzymane dofinansowanie na funkcjonowanie centrum nie pokrywało w całości kosztów pobytu uczestników. Powiat ze środków własnych wspierał funkcjonowanie centrum. Wydatki wykonane ze środków własnych powiatu na funkcjonowanie centrum, ogółem w 2022 r. wyniosły 150,4 tys. zł, natomiast w 2023 r. 462,6 tys. zł. Średniomiesięczny koszt miejsca w centrum przypadający na jednego uczestnika dziennego wynosił 4,3 tys. zł, z tego ze środków funduszu 3,3 tys. zł, a ze środków własnych powiatu 1,0 tys. zł. Średniomiesięczny koszt miejsca w COM przypadający na jednego uczestnika całodobowego wynosił 6,1 tys. zł, z tego ze środków funduszu 5,0 tys. zł, a ze środków własnych powiatu 1,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I, str. 248-253, 362-378)

2.8. Powiat nie organizował transportu uczestników centrum. Zgodnie z wyjaśnieniami członka zarządu, uczestnicy pobytu dziennego samodzielnie lub przy wsparciu członków rodzin przybywają do centrum. Jeżeli uczestnik z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i braku wsparcia ze strony rodziny ma pilną potrzebę przemieszczenia się, usługa transportu jest realizowana w oparciu o pojazdy, którymi dysponują domy pomocy społecznej w Zielonce oraz w Radzyminie. Powiat nie określił, czy posiada zdolność do zapewnienia trwałości programu COM po upływie pięciu lat. Zgodnie z wyjaśnieniem członka zarządu, powiat będzie wspierał działania podejmowane i realizowane na rzecz zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców, przy stałej analizie źródeł finansowania, zarówno własnych jak i zewnętrznych.

(akta kontroli tom I, str. 248-253)

Centrum zostało dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz spełniało wymogi lokalowe określone w rozdziale VI.1. programu COM.

(akta kontroli tom I, str. 357-358)

Na podstawie uchwały nr VI-248/2023 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 24 maja 2023 r. w sprawie ustalenia planu finansowego Powiatu Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobylce dla środków otrzymanych z Funduszu Solidarnościowego⁹¹, ustalono plan dochodów i wydatków centrum na rok 2023. Powiat, na podstawie uchwały nr VI-249/2023 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 24 maja 2023 r. w sprawie określenia wzoru i terminu składania sprawozdania Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego z realizacji zadania finansowanego z budżetu Powiatu Wołomińskiego i środków Funduszu Solidarnościowego, zobowiązał CUW oraz kierownika COM do składania kwartalnego sprawozdania z realizacji zadania „Prowadzenie Centrum opiekuńczo-mieszkalnego”. W 2023 r. CUW złożyło trzy sprawozdania⁹².

(akta kontroli tom I, str. 118-147, 274-279; tom III, str. 599-617, 627)

Wojewoda przeprowadził od 30 sierpnia 2023 r. do 20 września 2023 r. kontrolę problemową w Starostwie, której przedmiotem była prawidłowość wykorzystania środków funduszu przeznaczonych na realizację zadania w ramach programu COM⁹³. Wojewoda pozytywnie ocenił ww. zakres⁹⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 215-229)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁹¹ Dalej: uchwała w sprawie planu finansowego.

⁹² Sprawozdania za okres od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r.; od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2023 r.; od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

⁹³ Kontrolą objęto okres od 1 lipca 2019 r. do dnia 20 września 2023 r. oraz dla zdarzeń wcześniejszych, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.

⁹⁴ Zgodnie z wystąpieniem pokontrolnym z 20 grudnia 2023 r., znak: WK-IV.431.1.33.2023.

1. Powiat nierzetelnie sporządził wniosek o przyznanie środków w ramach modułu I. Zgodnie ze zgłoszeniem zadania inwestycyjnego do programu COM – moduł I, załączonego do wniosku dotyczącego realizacji programu COM, powiat w 2019 r. przeznaczył środki własne w wysokości 1825,9 tys. zł na zakup działki o numerze ewidencyjnym 160/2 wraz z nieruchomością zabudowaną. Na analogiczną kwotę wskazują uchwały Rady Powiatu Wołomińskiego⁹⁵, a także harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji zadania przekazany wraz z wnioskiem. Natomiast zgodnie z zestawieniem wydatków kwalifikowanych z podziałem na źródła finansowania, przekazanym wraz ze sprawozdaniem końcowym samorządu z realizacji programu COM, łączna kwota na zakup działki wyniosła 2908,6 tys. zł.

Zgodnie z wyjaśnieniem członka zarządu, różnica ta wynika z faktu, iż w sprawozdaniu końcowym uwzględniono koszty całej transakcji dotyczącej zakupu nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Poprzecznej 18 w Kobyłce, tj. zakupu działek o numerach 161; 160/2; 168/3 o łącznej powierzchni 3364 m² wraz z naniesieniami: budynek mieszkalno-usługowy o powierzchni 622 m² i budynek gospodarczy o powierzchni 134 m². Łącznie wartość zakupionej nieruchomości wyniosła 2900,0 tys. zł, natomiast kwotę 8,6 tys. zł stanowiły koszty sporządzenia aktu notarialnego. Nie odniesiono się natomiast do przyczyny, dlaczego uwzględniono koszty zakupu działki w odmienny sposób w kontekście składanego wniosku.

NIK wskazuje, że poprzez uwzględnienie kwoty zakupu działki w sposób odmienny od sposobu wyliczenia tej kwoty we wniosku, powiat w sposób nierzetelny wskazał wysokość środków własnych przeznaczonych na realizację zadania. Zmiana kwoty w sprawozdaniu końcowym zwiększyła kwotę środków własnych przeznaczonych na inwestycję o 1082,6 tys. zł, która ostatecznie wyniosła 6635,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I, str. 170-177, 239-248, 274-279)

2. Poprzedni Starosta nie sprawował należytego nadzoru nad działalnością PCPR w zakresie wydawania decyzji administracyjnych przyznających pobyt w COM, od 15 marca 2023 r. do 6 maja 2024 r., tj. w okresie od powstania centrum do zakończenia kadencji na stanowisku Starosty. W okresie od 7 maja 2024 r., tj. od rozpoczęcia kadencji przez obecnego Starostę, do 28 czerwca 2024 r. stan ten nie uległ zmianie. Konsekwencją tego było nieustalenie przypadających Powiatowi należności pieniężnych z tytułu opłat za pobyt w centrum.

PCPR prowadził postępowania administracyjne oraz wydawał decyzje administracyjne w zakresie skierowywania do centrum uczestników na pobyt dzienny / całodobowy z upoważnienia Starosty Powiatu Wołomińskiego nr 58/2011 z 18 marca 2011 r. W toku kontroli NIK stwierdzono, że od początku funkcjonowania centrum, tj. od 1 sierpnia 2022 r.⁹⁶ do 28 czerwca 2024 r., PCPR wydał 175 decyzji administracyjnych, w których nie ustalono wysokości

⁹⁵ Uchwała nr XXX-309/2021 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 25 lutego 2021 r. zmieniająca uchwałę Nr XXII-231/2020 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytnieniowa i realizacji inwestycji pn.: „Nadbudowa i przebudowa obiektów na potrzeby centrum Opiekuńczo – Mieszkalnego ul. Poprzeczna 18 05-230 Kobyłka” finansowanego ze środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych „Opieka wytnieniowa”.

Uchwała nr XXII-231/2020 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie przystąpienia do programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytnieniowa i realizacji inwestycji pn.: „Nadbudowa i przebudowa obiektów na potrzeby centrum Opiekuńczo – Mieszkalnego ul. Poprzeczna 18 05-230 Kobyłka” finansowanego ze środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych „Opieka wytnieniowa”.

⁹⁶ Zgodnie z uchwałą nr XLVIII-455/2022 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce oraz nadania statutu.

odpłatności uczestnika za usługi świadczone w centrum, pomimo tego, że Rada Powiatu w drodze uchwały o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., a następnie na mocy uchwały o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 1 stycznia 2024 r., ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności przez osoby z niepełnosprawnościami korzystające z usług COM.

Jednocześnie nie było możliwe ustalenie kwoty należnej powiatowi z tytułu opłat za pobyt w centrum w okresie od obowiązywania uchwał o odpłatnościach i do dnia zakończenia kontroli, ze względu na fakt, że PCPR w przypadku 107 decyzji (na 175 wydanych, tj. 61,1%) nie przeprowadził wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Wobec pozostałych 68 decyzji administracyjnych, przed wydaniem których PCPR przeprowadził rodzinny wywiad środowiskowy, nie ustalono przypadających powiatowi należności pieniężnych z tytułu opłat za pobyt w centrum w wysokości ok. 33,2 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnik Powiatu, powiat nie dysponował również informacją, jaki procent odpłatności powinien być zastosowany do usługi pobytu dziennego i całodobowego, przy wskazanym w uchwale progu odpowiednio od 5% do 8% i od 7% do 10% dochodu osoby z niepełnosprawnościami, co uniemożliwia wyliczenie należnych opłat.

Z przedstawionych przez Zastępcę Dyrektora PCPR informacji wynika, że opłata nie była naliczana z powodu braku ujednolicenia zasad dla wszystkich centrów opiekuńczo-mieszkalnych i w trosce o równe traktowanie uczestników. Ustalenia dotyczące sposobu naliczania opłat, omawiane na spotkaniach w MUW, były niezrozumiałe oraz dość trudne do wprowadzenia. Zastępca Dyrektora PCPR wskazał, że w dniu 31 sierpnia 2023 r., do PCPR wpłynęło pismo z MUW w sprawie zasad kierowania oraz odpłatności w centrum. W piśmie zawarte są informacje o konieczności dostosowania postanowień w uchwałach już podjętych do wytycznych MRiPS. W związku z tym, aby uniknąć niejasności, wszyscy uczestnicy byli równo traktowani, a w celu uniknięcia błędów w naliczaniu odpłatności postanowiono wstrzymać się z wykonaniem uchwały do czasu wejścia w życie uchwały dostosowanej do nowych wytycznych⁹⁷.

Pomimo wejście w życie nowej uchwały Rady Powiatu waloryzującej odpłatność za pobyt w centrum z 30 listopada 2023 r., PCPR w dalszym ciągu nie naliczał odpłatności. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁸, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zgodnie z informacjami przekazanymi w trakcie kontroli NIK, Biuro Kontroli Wewnętrznej w Starostwie Powiatowym przeprowadziło ostatnią kontrolę w PCPR w 2019 r. Dotyczyła ona funkcjonowania kontroli zarządczej. W okresie od kwietnia 2020 r., do października 2023 r., Kierownik Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego⁹⁹, wraz z pracownikami komórki, podlegali wyłączeniu od wzięcia udziału w czynnościach kontrolnych w PCPR.

Zgodnie z postanowieniami rozdziału V programu COM, uczestnik centrum nie ponosił opłat, jeżeli koszt jego pobytu w centrum, w tym zakres świadczonych usług, nie przewyższał kwoty dofinansowania przyznanej w ramach programu COM. W przypadku, gdy faktyczne koszty realizacji usług przekroczyły kwoty wsparcia

⁹⁷ Wyjaśnienia pozyskane w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁹⁹ W 2019 r. Biuro Kontroli Wewnętrznej zmieniło nazwę na Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

finansowego określonego w module II, Powiat prowadzący centrum pokrywa różnice z opłat wnoszonych przez uczestników, a w dalszej kolejności ze środków własnych. NIK wskazuje, że zgodnie ze sprawozdaniami centrum za okres od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2023 r., od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2023 r., od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., wpłaty podopiecznych centrum wyniosły 0 zł. Pomimo danych przekazywanych przez centrum, które wskazywały na brak wpłat od podopiecznych COM, pomimo obowiązującej uchwały o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., Starosta nie zlecił kontroli ani audytów w PCPR oraz centrum. Natomiast w planie finansowym centrum na okres od maja do grudnia 2023 r., stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały w sprawie planu finansowego, nie założono w dochodach wpływów od uczestników, pomimo, że od 15 marca 2023 r. uczestnicy byli zobowiązani do uiszczania opłat za pobyt w centrum¹⁰⁰. Zgodnie z wyjaśnieniem członka zarządu, skład zarządu obecnie reprezentujący powiat został wyłoniony 7 maja 2024 r. w trakcie pierwszej sesji Rady Powiatu Wołomińskiego. W związku z tym aktualny zarząd nie miał wiedzy na temat sprawozdań kwartalnych składanych w 2023 r. Natomiast plan finansowy na kolejny rok funkcjonowania jednostki sporządzane są ze znacznym wyprzedzeniem w czasie. Projekt planu finansowego COM został złożony w starostwie 30 września 2022 r. W chwili przygotowywania planu finansowego, Rada Powiatu Wołomińskiego nie podjęła jeszcze stosownej uchwały o zasadach ponoszenia odpłatności na pobyt w centrum.

Zgodnie ze statutem Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wołominie, przyjętym uchwałą nr XXXVII-361/2021 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 września 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wołominie, PCPR jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej oraz jednostką organizacyjną systemu pieczy zastępczej Powiatu wołomińskiego, natomiast zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wołominie, stanowiącym załącznik do uchwały nr VI-17/2024 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 stycznia 2024 r., nadzór nad działalnością PCPR sprawuje Starosta, przy pomocy Wicestarosty.

Starosta został poinformowany o nieprawidłowości w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK.

(akta kontroli tom I, str. 118-147, 178-214, 265-279, 283-286, 287-350, 361; tom III, str. 618-624)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat zrealizował zadania zgodnie z zawartymi umowami w terminie, poniósł wydatki w sposób zgodny z wymogami kwalifikowalności, zarówno w module I, jak i module II programu COM. Powiat przygotował sprawozdania merytoryczne i finansowe w terminie i sposobie wskazanym w umowach, a także bez opóźnień zrealizował inwestycję budowy centrum oraz osiągnął zakładane cele, tj. utworzenie i funkcjonowanie 40 miejsc opieki dla osób z niepełnosprawnościami. Pomimo tego, niewystarczający nadzór nad PCPR, przyczynił się do nie ustalenia przypadających powiatowi należności pieniężnych z tytułu opłat za pobyt w centrum, w wysokości co najmniej 33,2 tys. zł. Ponadto we wniosku o utworzenie centrum podano nierzetelną kwotę zakupu działki przeznaczoną na budowę COM.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

¹⁰⁰ Zgodnie z uchwałą o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

Wnioski

1. Podjęcie działań na rzecz aktualizacji strategii do 2025 r., zgodnie z rekomendacją PCPR oraz uzupełnienie jej o elementy wymienione w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c-d ustawy o pomocy społecznej lub wprowadzenie wskazanej rekomendacji oraz elementów w nowej strategii, która będzie obowiązywać od 2026 r.
2. Zwiększenie nadzoru nad wydawaniem przez PCPR decyzji administracyjnych o skierowaniu na pobyt w centrum w zakresie ustalanie opłat.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Warszawa, 9 sierpnia 2024 r.

Kontroler
Bartłomiej Ślusarczyk
Specjalista kontroli państwowej

/ - /
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektora
Dariusz Rogowski
wz
p.o. Wicedyrektor
Mirosław Miłoś
/ - /
podpis