



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

KPS.410.3.7.2024

Pan
Jan Zalewski
Starosta
Starostwo Powiatowe w Pułtusk
ul. Marii Skłodowskiej-Curie 1
06-100 Pułtusk

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 Pułtusk, ul. Marii Skłodowskiej-Curie 1, 06-100 Pułtusk
Kierownik jednostki	Jan Zalewski, Starosta Powiatu Pułtuskiego od 20 listopada 2018 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Anna Kuszczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS 45/2024 z 8 lipca 2024 r.

(akta kontroli tom I, str. 1)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Powiat pułtuski³ dokonał prawidłowego rozpoznania sytuacji osób z niepełnosprawnościami na swoim terenie, a wnioski z diagnozy znalazły odzwierciedlenie m.in. w powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. W odpowiedzi na potrzeby wynikające z diagnozy Powiat przystąpił do Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne”⁴, w efekcie czego zostało utworzone Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Pułtusk⁵, świadczące usługi zamieszkiwania w ramach pobytu całodobowego dla trzech oraz usługi w ramach pobytu dziennego dla 18 dorosłych osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umową zawartą z Wojewodą Mazowieckim w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu Solidarnościowego⁶ w ramach Programu, a Powiat w wyczerpujący sposób informował mieszkańców o możliwości uzyskania wsparcia w Centrum. Powiat osiągnął cele zakładane we wniosku o przyznanie środków, a 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.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły niepodjęcia uchwały w sprawie odpłatności za pobyt w Centrum oraz braku ogłoszenia na stronie internetowej Powiatu postępowania udzielonego w trybie zapytania ofertowego dotyczącego przygotowania i dostawy posiłków dla uczestników pobytu dziennego i całodobowego w Centrum.

OCENA OGÓLNA

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Sytuacja osób z niepełnosprawnościami na terenie powiatu

Opis stanu faktycznego

Na terenie powiatu pułtuskiego w latach 2020-2023 zamieszkiwało odpowiednio: 51,3 tys., 50,6 tys., 50,7 tys. oraz 50,4 tys. mieszkańców. W latach 2020-2023, liczba osób z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz o stopniu niepełnosprawności wzrosła z 782 do 943. W tym czasie liczba osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wzrosła z 207 do 279, a liczba osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności z 403 do 453.

(akta kontroli tom I, str. 227-229)

W okresie objętym kontrolą w powiecie pułtuskim obowiązywały dwie strategie rozwiązywania problemów społecznych: na lata 2015-2022⁸ oraz na lata 2023-2030⁹.

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Powiat.

⁴ Dalej: Program.

⁵ Dalej: Centrum lub COM.

⁶ Dalej: Fundusz.

⁷ 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.

⁸ Przyjęta uchwałą Nr IV/26/2015 Rady Powiatu w Pułtusk⁸ z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Pułtuskim na lata 2015-2022.

⁹ Przyjęta uchwałą Nr L/299/2023 Rady Powiatu w Pułtusk⁹ z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Pułtuskim na lata 2023-2030, dalej: Strategia do 2030.

W Strategii do 2030 r. zawarto prognozę projektowanych zmian, wyznaczono cele strategiczne, a także kierunki niezbędnych działań w celu ich osiągnięcia jak również wskaźniki i ramy finansowe. Oba dokumenty strategiczne zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 16b ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰. W Strategii do 2030 r. scharakteryzowano kierunki działań dotyczące realizacji powiatowego programu na rzecz osób niepełnosprawnych, realizację projektów/programów unijnych i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz założono zwiększenie uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym. Jako podmioty realizujące strategię wskazano Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Pułtusk¹¹ przy współpracy z zakładami opieki zdrowotnej, placówkami oświatowymi, ośrodkami wsparcia, powiatowym urzędem pracy i ośrodkami pomocy społecznej z terenu Powiatu.

Zgodnie z art. 19 pkt 1 oraz art. 112 ust. 1 i 9 ustawy o pomocy społecznej PCPR było zobowiązane do przeprowadzenia monitoringu oraz ewaluacji Strategii do 2030. Do dnia zakończenia kontroli NIK, sporządzono jeden raport za rok 2023¹². W raporcie zawarto rekomendację do działań mających na celu poprawę warunków życia dla osób z długotrwałą i ciężką chorobą i ich rodzin, w tym m.in. wskazano na realizację usług przez COM.

(akta kontroli tom II, str. 539-689)

W okresie objętym kontrolą NIK, w Powiecie obowiązywały także inne dokumenty strategiczne, w których przedstawiono sytuację osób z niepełnosprawnościami mieszkających na terenie powiatu pułtuskiego. W Powiatowym Programie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Pułtuskim na lata 2015-2022¹³ oraz Powiatowym Programie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Pułtuskim na lata 2023-2030¹⁴ przedstawiono Diagnozę Potrzeb Osób Niepełnosprawnych. Głównym celem strategicznym obu programów było wyrównanie szans osób niepełnosprawnych, co miało być realizowane poprzez: zwiększenie uczestnictwa tych osób w życiu społecznym, zapewnienie sprawnie działającego systemu informacyjnego dotyczącego możliwości wsparcia, zwiększenie zatrudniania osób niepełnosprawnych, poprawę stanu zdrowia osób niepełnosprawnych oraz współpracę jednostek pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli tom II, str. 388-538)

W związku z planowaną realizacją Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne, w latach 2021 i 2022 PCPR zorganizował dwa spotkania o charakterze informacyjno-diagnostycznym z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej z terenu powiatu pułtuskiego. Pierwsze spotkanie dotyczyło specyfiki usług świadczonych przez COM, etapu wdrażania projektu dotyczącego działania COM, kryteriów w kierowaniu, a także rozpropagowania informacji o usługach COM i rozeznania zainteresowania takim rodzajem pomocy (dzienny pobyt/usługi całodobowe). Drugie spotkanie miało charakter roboczy, ośrodki pomocy społecznej dokonały analizy potrzeb dotyczących usług w Centrum, ze wskazaniem potencjalnej liczby osób spełniających kryteria do skierowania do ww. placówki. Liczbę miejsc w COM określono na 21, w tym trzy

¹⁰ Dz. U. z 20024 r., poz. 1283, ze zm.

¹¹ Dalej: PCPR.

¹² https://bip.powiatpultuski.pl/pliki/starostwopultusk/sprawozdanie_z_realizacji_strategii_rozwiazywania_problemov_spolecznych_w_powiecie_pultuskim_w_2023_roku_pdf?20240502122932.

¹³ Uchwała Nr IV/27/2015 Rady Powiatu w Pułtusk¹¹ z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Pułtuskim na lata 2015-2022.

¹⁴ Uchwała Nr L/298/2023 Rady Powiatu w Pułtusk¹¹ z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie przyjęcia Powiatowego Programu na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Pułtuskim na lata 2023-2030.

miejsca całodobowe, co uznano za optymalne i adekwatne dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców Powiatu w tym zakresie.

Starosta wyjaśnił, że pozyskane informacje pozwoliły na wysunięcie wniosków o celowości przystąpienia do Programu.

(akta kontroli tom I, str. 126-128)

W okresie objętym kontrolą NIK, w Powiecie obowiązywała Strategia Rozwoju Powiatu Pułtuskiego na lata 2016-2030 r.¹⁵, w której jako cel strategiczny 9 wskazano *Zapewnienie efektywnej pomocy społecznej, skutecznej polityki prorodzinnej oraz wsparcie osób z niepełnosprawnościami*.

1.2. Formy pomocy osobom z niepełnosprawnościami mieszkającym na terenie powiatu

Opis stanu
faktycznego

W latach 2020-2023 Powiat zapewnił następujące formy wsparcia i opieki dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami:

- Dom Pomocy Społecznej w Pułtuskach dla osób dorosłych przewlekłe psychicznie chorych z liczbą miejsc 96,
- Dom Pomocy Społecznej w Ołdakach dla osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie oraz przewlekłe psychicznie chorych z liczbą miejsc 118,
- Dom Pomocy Społecznej w Obrytem dla osób dorosłych przewlekłe psychicznie chorych z liczbą miejsc 290.

W Powiecie funkcjonował również środowiskowy dom samopomocy, gdzie wsparciem objętych było 60 uczestników z niepełnosprawnością intelektualną oraz z zaburzeniami psychicznymi.

Na zlecenie Powiatu Stowarzyszenie Wsparcia Społecznego prowadziło Warsztaty Terapii Zajęciowej w Świeszewie, w którym aktywizacją zawodową i społeczną objęto: w 2020 r. – 40 osób, w 2021 r. – 50 osób, w 2022 r. – 50 osób, w 2023 r. – 55 osób. Dodatkowo w ramach warsztatów terapii zajęciowej z zajęć klubowych skorzystało w 2020 r. – 36 osób, w 2021 r. – 36 osób, w 2022 r. – 34 osób a w 2023 r. – 30 osób. Ponadto, PCPR realizowało programy wsparcia i opieki dla osób z niepełnosprawnościami, tj. „Aktywny Samorząd” (2020 r. Moduł I¹⁶ – 20 osób, Moduł II¹⁷ – 29 osób; 2021 r. M I – 22 osoby, M II – 47 osób; 2022 r. M I – 9 osób, M II – 36 osób; 2023 r. M I – 7 osób, M II – 14 osób).

W 2020 r. w ramach programu „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi” udzielono pomocy 148 osobom niepełnosprawnym. W 2023 r. w ramach Programu „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” udzielona została pomoc czterem obywatelom Ukrainy, którzy skorzystali z dofinansowań do przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych.

(akta kontroli tom I, str. 123-124)

1.3. Przygotowanie do przystąpienia do Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne oraz informowanie o jego realizacji

Opis stanu
faktycznego

Przystępując do Programu Powiat podjął działania informujące o wsparciu uzyskanym ze środków Funduszu. Wiadomości o dofinansowaniu umieszczane były w materiałach i ogłoszeniach publikowanych na stronie internetowej Starostwa i PCPR w Pułtuskach. Opracowano informacje o naborze uczestników do Centrum, jak

¹⁵ Uchwała Nr XXV/143/2016 Rady Powiatu w Pułtuskach z dnia 28 grudnia 2016 r.

¹⁶ Dalej: M I.

¹⁷ Dalej: M II.

również procedurze naboru, dokumentach niezbędnych do złożenia oraz umieszczono dane kontaktowe PCPR. Informacje udostępnione zostały m.in. w ośrodkach pomocy społecznej na terenie Powiatu, Starostwie, przychodniach lekarskich oraz PCPR.

Starostwo informowało w swoich publikacjach, materiałach dla mediów i ogłoszeniach, że środki na realizację zadania pochodzą z Funduszu.

(akta kontroli tom I, str. 137-167)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA
CZĄSTKOWA

Powiat identyfikował potrzeby osób z niepełnosprawnościami i rzetelnie programował działania na rzecz tych osób, co miało wyraz w realizowanych programach. Mieszkańcy powiatu mogli skorzystać z różnorodnych form wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, m.in. środowiskowego domu samopomocy, warsztatów terapii zajęciowej oraz zajęć klubowych prowadzonych w ich ramach. Powiat informował o możliwości uzyskania wsparcia w ramach nowopowstałej placówki, jaką było centrum opiekuńczo-mieszkalne.

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

2.1. Przygotowanie i złożenie dokumentów aplikacyjnych na środki z Programu

Opis stanu
faktycznego

Powiat 2 sierpnia 2019 r. złożył dokumenty aplikacyjne o środki finansowe z Programu. Wniosek wymagał wielokrotnych zmian, gdyż nie spełniał kryteriów, o których mowa w ustawie o Funduszu Solidarnościowym¹⁸ i został odrzucony z powodu błędów formalnych takich jak: brak dokumentacji zdjęciowej budynku oraz merytorycznych jak: rozbieżności w kosztach wybudowania jednego metra Centrum, opisu kadry oraz źle sporządzonego kosztorysu inwestorskiego.

(akta kontroli tom III, str. 1-59)

W dniu 25 maja 2020 r. Powiat ponownie złożył wniosek na środki finansowe z Programu w ramach Modułu I – tworzenie Centrum i Modułu II – funkcjonowanie Centrum. Wniosek został złożony w wymaganym terminie na odpowiednich, obowiązujących w okresie składania formularzach stanowiących załączniki do Programu¹⁹. Dokumenty były podpisane przez osoby upoważnione.

Utworzenie Centrum (Moduł I) obejmowało zmianę przeznaczenia całości istniejącego obiektu, do którego Powiat posiadał tytuł prawny. Do wniosku dołączono wypełnione zgłoszenie zadania inwestycyjnego oraz szczegółowo uzasadniono potrzebę zorganizowania takiej formy pomocy²⁰. Wniosek wymagał dwukrotnego uzupełnienia, nie dołączono do niego załącznika w postaci dokumentacji zdjęciowej wskazującej na stan obiektu oraz popełniono błędy merytoryczne dotyczące: rozbieżności w kosztach metra powierzchni planowanej do pokrycia ze środków Funduszu oraz metra planowanego do pokrycia z środków własnych; błędnie

¹⁸ Art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o funduszu solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 296, ze zm.)

¹⁹ W tym wniosek Powiatu na środki finansowe z Programu (załącznik nr 1 do Programu) oraz zgłoszenie zadania inwestycyjnego (załącznik nr 7 do Programu).

²⁰ Utworzenie centrum opiekuńczo-mieszkalnego w Pułtusku miało się stać uzupełnieniem systemu wsparcia dla osób poprzez stworzenie nowej usługi. Centrum poprzez wspólny pobyt uczestników w pozytywny sposób miało wpływać na procesy uspołeczniania i nawiązywania relacji interpersonalnych. Zaangażowanie specjalistów miało pozwolić na stymulację kompetencji społecznych oraz podejmowanie aktywności.

wskazano liczbę etatów oraz liczbę uczestników; wystąpiły rozbieżności w odniesieniu do daty rozpoczęcia inwestycji; nie załączono projektu budowlanego.

(akta kontroli tom III, str. 60-189)

Koszty wykazane w dokumentach były kosztami kwalifikowalnymi zgodnie z treścią Programu i ogłoszeń o naborze. Zakres rzeczowy zadania zawierał m.in.: wykonanie projektu budowlanego, roboty rozbiórkowe, roboty ziemne i likwidację podpiwniczenia, rozbudowę budynku, dostawę i montaż dźwigu dla osób niepełnosprawnych, wykonanie systemu monitorująco-alarmowego oraz przyzywowego, stan wykończeniowy budynku zewnętrzny i wewnętrzny dostosowany do osób niepełnosprawnych, wykonanie przyłącza do sieci kanalizacyjnej i sanitarnej wraz z przebudową istniejącej sieci, zagospodarowanie terenu, nadzór techniczny oraz wyposażenie Centrum.

(akta kontroli tom III, str. 63)

Niezwłocznie po ogłoszeniu wyników naboru Powiat złożył oświadczenie o przyjęciu środków finansowych z Programu²¹.

(akta kontroli tom III, str. 190-192)

W okresie objętym kontrolą Powiat zawarł z Wojewodą trzy umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego:

- umowa nr 03/2021/COM (dot. Modułu I) została zawarta 26 maja 2021 r. na kwotę 2382,9 tys. zł na utworzenie COM oraz 11,9 tys. zł na koszty obsługi Programu. W trakcie realizacji zadania podpisano dwa aneksy do tej umowy: aneks nr 1/COM/2022 z 24 lutego 2022 r. dotyczył zmiany terminów odbiorów częściowych i odbioru końcowego; aneks nr 2/COM/2022 z dnia 8 czerwca 2022 r. dotyczył zmiany terminów realizacji zadania;
- umowa nr 05/2022/COM-II (dot. Modułu II w 2022 r.) została zawarta 2 grudnia 2021 r. na kwotę 301,9 tys. zł w zakresie funkcjonowania COM oraz 1,5 tys. zł na koszty obsługi zadania;
- umowa nr 04/2023/COM-II (dot. Modułu II w 2023 r.) została zawarta 24 kwietnia 2023 r. na kwotę 900 tys. zł w zakresie funkcjonowania ośrodka wsparcia zwanego COM oraz 4,5 tys. zł na koszty obsługi zadania.

(akta kontroli tom III, str. 196-288; tom IV, str. 42-109)

2.2. Realizacja zadań ujętych w umowie i wydatkowanie środków z Programu.

Zaplanowane przez Powiat środki z Programu wynosiły: (Moduł I) – 2382,9 tys. zł – koszty inwestycyjne oraz 11,9 tys. zł na koszty obsługi Programu, tj. wydatki bieżące oraz (Moduł II) – 301,9 tys. zł na 2022 r. i 900 tys. zł na 2023 r.

(akta kontroli tom III, str. 291-294)

Przekazanie środków przez Wojewodę odbyło się zgodnie z harmonogramami stanowiącymi załącznik do poszczególnych umów. Łączna kwota środków z Funduszu wykorzystana przez Powiat na realizację Modułu I wyniosła 2394,5 tys. zł, z tego: na powstanie COM wraz z wyposażeniem 2382,9 tys. zł oraz 11,9 tys. zł na obsługę Programu. Środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, zawartą umową, wnioskiem o przystąpienie do Programu. Wydatki były poniesione w okresie wskazanym w umowie i w okresie kwalifikowalności. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek, kar lub opłat.

(akta kontroli tom III, str. 291-294)

²¹ Oświadczenie było złożone w dniu 30 marca 2021 r., tj. w terminie wskazanym przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie (31 marca 2021 r.).

Łączna kwota środków niewykorzystanych w ramach Modułu I wyniosła 0,02 tys. zł. Zwrot niewykorzystanych części środków nastąpił w terminie wskazanym w umowie.

(akta kontroli tom III, str. 294)

Zgodnie z postanowieniami Programu okres realizacji zadania inwestycyjnego, polegającego na utworzeniu Centrum, nie przekraczał trzech lat. Zadanie to wykonane zostało zgodnie ze zgłoszeniem zadania inwestycyjnego²² stanowiącym załącznik nr 2 do umowy. Cele Programu zostały osiągnięte – utworzono COM stanowiący odrębną jednostkę organizacyjną powiatu pułtuskiego²³, zapewniającą usługi wsparcia w formie pobytu całodobowego dla trzech osób i pobytu dziennego dla 18 osób. Centrum było dostosowane do potrzeb ww. osób i wyposażone w niezbędne urządzenia budowlane i środki trwałe, w tym m.in.: meble, sprzęt rehabilitacyjny, systemy zabezpieczające przed pożarem, systemy monitoringu.

(akta kontroli tom IV, str. 217-309)

Powiat przy realizacji zadania dotyczącego utworzenia COM stosował przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁴.

Badaniem objęto dwa zamówienia publiczne o łącznej wartości 2974 tys. zł brutto.

Kontrola wykazała, że postępowanie na zadanie inwestycyjne w zakresie przebudowy, rozbudowy i zmiany sposobu użytkowania budynku biurowego przy ul. Białowiejskiej 5 w Pułtuskach z przeznaczeniem na COM, w trybie podstawowym (art. 275 pkt 1 pzp), zostało przygotowane i przeprowadzone w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ, a realizacja zamówienia (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu wykonania) była zgodna z treścią zawartej umowy²⁵. Postępowanie zostało właściwie udokumentowane. Działania jednostki w badanym zakresie były zgodne z przepisami pzp oraz wytycznymi z umowy o dofinansowanie w zakresie dotyczącym udzielania zamówień publicznych.

W odniesieniu do drugiego postępowania (w przypadku, którego z uwagi na wartość zamówienia nie zastosowano przepisów pzp) udzielonego w trybie zapytania ofertowego dotyczącego „Przygotowania i dostawy posiłków (obiadu) dla uczestników – pobytu dziennego i całodobowego w Centrum opiekuńczo-mieszkalnym” kontrola wykazała, że nie zostało ono przeprowadzone w sposób wskazany w umowie i uregulowaniach wewnętrznych²⁶. Na stronie internetowej nie zostało zamieszczone zapytanie ofertowe zawierające opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny ofert oraz termin składania ofert, co było niezgodne z § 2 ust. 9 umowy nr 04/2023/COM-II. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 220-482)

Starostwo posiadało wyodrębniony rachunek bankowy dla środków Programu, za którego pośrednictwem ponoszono wydatki związane z jego realizacją. Prowadziło także wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

(akta kontroli tom I, str. 20-77)

²² Załącznik nr 7 do Programu.

²³ Powierzchnia całkowita Centrum wynosiła 669,17 m², a powierzchnia użytkowa 553,71 m².

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: pzp.

²⁵ Nr 75/2021 zawarta 8 lipca 2021 r.

²⁶ Zarządzenie Nr 53/2022 Starosty Pułtuskiego z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zasad udzielania zamówień o wartości szacunkowej poniżej 130 000 złotych.

Badaniem objęto 15 dowodów księgowych związanych z realizacją Programu w zakresie utworzenia COM (Moduł I) na łączną kwotę 2431 tys. zł co stanowiło 69% ogółu wydatków na realizację zadania. Dowody księgowe zostały dobrane w sposób celowy²⁷. Ustalono, że wszystkie spełniały kryteria wymagane art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁸.

(akta kontroli tom IV, str. 310-512)

Przechowywanie dokumentacji finansowo-księgowej oraz merytorycznej związanej z realizacją Programu odbywało się zgodnie z postanowieniami zawartych umów.

Powiat wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych. We wskazanych terminach sporządził i przekazał Wojewodzie: w zakresie Modułu I sprawozdanie z rozliczenia środków Funduszu na realizację Programu w 2022 r. W ramach Modułu II Powiat złożył sprawozdania za rok 2022 i 2023²⁹. Do dnia zakończenia kontroli Powiat nie otrzymał potwierdzenia akceptacji rozliczenia środków z Modułu I.

(akta kontroli tom III, str. 290-451)

W latach 2020-2023 w Starostwie Wojewoda przeprowadził jedną kontrolę realizacji zadań określonych w umowach w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu w ramach Programu. Kontrolą objęto okres od 1 lipca 2019 r. do dnia 2 sierpnia 2023 r. Kontrola dotyczyła zadania inwestycyjnego. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I, str. 200-218)

2.3. Organizacja COM i przyznawanie usług w ramach COM

COM utworzono na podstawie uchwały Rady Powiatu w Pułtusku³⁰, która jednocześnie nadała mu Statut. Centrum rozpoczęło działalność od 1 września 2022 r., jako jednostka budżetowa powiatu pułtuskiego. Centrum przeznaczone jest dla 21 dorosłych osób niepełnosprawnych ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i świadczy usługi zamieszkania w ramach pobytu dziennego i całodobowego.

(akta kontroli tom I, str. 91-116)

W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu, nie przygotował projektu uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w Centrum, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 172-174)

W kwestii zapewnienia trwałości działalności COM po upływie pięciu lat licząc od dnia otwarcia Centrum³¹ Powiat, jak wyjaśnił Starosta, zamierza kontynuować działalność Centrum pod warunkiem otrzymania środków z budżetu państwa.

(akta kontroli tom I, str. 220-221)

2.4. Standard COM

W Centrum zapewniono uczestnikom warunki do samodzielnego i niezależnego zamieszkiwania, opieki oraz rehabilitacji w ramach pobytu całodobowego i dziennego. Budynek i jego otoczenie pozbawiono barier architektonicznych i zapewniono pełną dostępność osobom z niepełnosprawnościami do pomieszczeń, z których korzystają. Obok budynku COM znajduje się parking, z którego, na podstawie porozumienia³²

²⁷ W tym m.in. pięć na najwyższe kwoty i pięć dotyczących kosztów obsługi Programu.

²⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

²⁹ Za rok 2022 przesłane w dniu 20 stycznia 2023 r. a za rok 2023 w dniu 25 stycznia 2024 r.

³⁰ Uchwała Nr XLII/250/2022 Rady Powiatu w Pułtusku z 25 maja 2022 r. w sprawie utworzenia Centrum opiekuńczo-mieszkalnego w Pułtusku.

³¹ W związku z otwarciem COM w dniu 1 września 2022 r. okres ten upływa z dniem 31 sierpnia 2027 r.

³² Zawartego w dniu 4 października 2022 r. pomiędzy Powiatem a Środowiskowym Domem Samopomocy w Pułtusku oraz Centrum.

COM bezpłatnie korzysta z wyznaczonego miejsca parkingowego z przeznaczeniem dla osoby niepełnosprawnej korzystającej z usług. W dniu oględzin, tj. 24 lipca 2024 r. na wyznaczonym dla COM miejscu parkingowym dla osoby niepełnosprawnej brak było znaków pionowych i poziomych wyznaczających to miejsce. Miejsce parkingowe dla osoby niepełnosprawnej zostało 25 lipca 2024 r. oznaczone znakami pionowymi i poziomymi. Budynek COM pozbawiony był barier architektonicznych. Baza lokalowa COM obejmowała:

- część dzienną – pomieszczenia dla personelu (gabinet dyrektora, pokój socjalny, szatnia, łazienka), jadalnia, salon, kuchnia oddzielnie dla personelu i dla uczestników, łazienki, toalety, szatnia dla uczestników, pomieszczenia gospodarcze, pokój wyciszeń, sala terapii komputerowej, sala rehabilitacji psychologicznej, sala terapii ruchem;
- część mieszkalną – trzy pokoje jednoosobowe na I piętrze wyposażone w łazienkę o powierzchni powyżej 15 m² (18,70 m², 31,82 m² i 33,57 m²).

Powierzchnia użytkowa była zgodna z powierzchnią użytkową wykazaną we wniosku. Wszystkie pomieszczenia bazy lokalowej zostały wyposażone w system monitorująco-alarmowy oraz przyzywowy. Baza lokalowa COM zapewniała pełną dostępność do wszystkich pomieszczeń osobom niepełnosprawnym, w tym do urządzeń higieniczno-sanitarnych i pomieszczeń socjalno-bytowych. Warunki lokalowe w COM zapewniały uczestnikom poczucie bezpieczeństwa, komfortu, możliwości prowadzenia normalnego codziennego życia, przygotowania posiłków, odpoczynku, pielęgnowania relacji z innymi uczestnikami, rodziną, znajomymi.

Kuchnia służyła do przyjmowania posiłków w ramach cateringu z zewnątrz i przygotowywania ich do wydania uczestnikom do spożycia w jadalni. Uczestnicy, w ramach terapii kulinarnej, mieli możliwość samodzielnego przygotowywania napojów, drobnych przekąsek (pieczenie ciast). Na zewnątrz budynku znajdował się niewielki teren (ogródek), na którym uczestnicy uprawiali kwiaty i warzywa. Ustawiono ławeczki i stolik do wypoczynku.

(akta kontroli tom IV, str. 217-309)

2.5. Nadzór i kontrola nad realizacją usług oraz ich jakością

W okresie objętym kontrolą Starostwo Powiatowe w Pułtusku nie przeprowadzało kontroli w COM. Zgodnie z upoważnieniami dla Dyrektora PCPR³³, PCPR w Pułtusku nadzoruje działalność ośrodków wsparcia działających na terenie powiatu pułtuskiego. W okresie 1 września 2022 r. do czasu zakończenia kontroli NIK, PCPR zrealizowało dwie kontrole, których zakresem było: sprawdzenie prawidłowości wypełniania zadań COM na rzecz uczestników, w szczególności spraw dotyczących:

- uwarunkowań ogólnych i wewnętrznych regulacji organizacyjno-prawnych;
- dokumentacji uczestników – indywidualne plany wsparcia;
- formy aktywizacji uczestników oraz organizacja czasu;
- poziomu świadczonych usług opiekuńczych i zapewnienia odpowiednich warunków socjalno-bytowych.

Kontrole nie wykazały nieprawidłowości. W latach 2022-2023 do Starostwa nie wpłynęły skargi dot. funkcjonowania COM.

(akta kontroli tom I, str. 203-218)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu nie przygotował projektu uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w Centrum, co

³³ Upoważnienie Nr 24/2021 z dnia 1 marca 2021 r. i upoważnienie Nr 83/2023 z dnia 1 sierpnia 2023 r.

było niezgodne z postanowieniami Programu (dział V Zakres podmiotowy i przedmiotowy Programu), a także naruszało art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁴ i art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Starosta wyjaśnił, że nie podjęto uchwały o odpłatności, gdyż na czas tworzenia Programu środki były adekwatne do ówczesnej sytuacji. Jednak wydarzenia z ostatnich lat sprawiły, że niewaloryzowane środki przeznaczone na zadania z zakresu funkcjonowania COM były niewystarczające. Uczestnicy Centrum to osoby z niepełnosprawnościami, znacznie obciążone skutkami finansowymi wynikającymi z chorób, z którymi się zmagają. Najważniejszym atutem udziału w usługach oferowanych przez Centrum była możliwość bezpłatnego korzystania z tego rodzaju wsparcia. Na etapie kampanii promocyjnej i informacyjnej dotyczącej tworzenia COM, trwającej od 2021 r., funkcjonował spójny przekaz o bezpłatnym korzystaniu z usług nowopowstałej jednostki.

NIK zauważył, że zgodnie z przywołanymi wyżej uregulowaniami Powiat był zobowiązany ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w Centrum. Tym samym Zarząd Powiatu powinien przedłożyć Radzie Powiatu stosowny projekt uchwały w zakresie, o którym mowa w art. 97 ust. 1 i ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. W trakcie kontroli NIK, Zarząd Powiatu zatwierdził projekt uchwały i skierował do Rady Powiatu³⁵. Do dnia zakończenia kontroli przedmiotowa uchwała nie została podjęta.

(akta kontroli tom I, str. 172-174)

2. Zapytanie ofertowe zawierające opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny ofert oraz termin składania ofert dotyczące „Przygotowania i dostawy posiłków (obiadu) dla uczestników pobytu dziennego i całonocnego w Centrum w ramach Modułu II” nie zostało zamieszczone na stronie internetowej Starostwa, co było niezgodne z § 2 ust. 9 umowy nr 04/2023/COM-II.

Starosta wyjaśnił, że jednostką organizacyjną Powiatu odpowiedzialną za przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przygotowania i dostawy posiłków w roku 2023 dla uczestników COM było Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Pułtuskach. Jednostki organizacyjne Powiatu Pułtuskiego prowadzą własne strony internetowe oraz BIP i tam publikują wszelkie informacje, zawiadomienia, ogłoszenia itp. Ponadto poinformował, że Dyrektor COM nie zwracał się o zamieszczenie informacji dot. zamówienia na posiłki dla uczestników COM na stronach internetowych Starostwa Powiatowego w Pułtuskach. Z wyjaśnień Dyrektora COM jakie uzyskał Starosta wynika, iż zapytanie ofertowe zawierające opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny ofert oraz termin składania ofert zostało wywieszone na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa, Centrum oraz PCPR, co uznano jako spełnienie postanowienia umowy zawartej między Wojewodą Mazowieckim a Powiatem, reprezentowanym przez Dyrektora Centrum. Z uwagi na to, iż COM nie posiada swojej strony internetowej, a strona BIP była w trakcie uruchamiania, nie było możliwości zamieszczenia zapytania ofertowego w roku 2023 na tej witrynie.

NIK zwraca uwagę, że stroną umowy był Powiat, a w przypadku braku strony internetowej COM, przedmiotowe ogłoszenie powinno być zamieszczone na stronie internetowej Starostwa, zwłaszcza że zapytanie ofertowe zawierające opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny ofert oraz termin składania ofert zostało wywieszone na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa.

³⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 107.

³⁵ Wyciąg z protokołu posiedzenia Zarządu Powiatu w Pułtuskach z dnia 27 sierpnia 2024 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat w terminie wskazanym w umowie i aneksach zrealizował zadanie polegające na utworzeniu Centrum, a przekazane na ten cel środki wydatkował zgodnie z przeznaczeniem, wnioskiem o przystąpienie do Programu złożonym do Wojewody i zawartą umową. Wydatki ponoszone w tym zakresie były zgodnie z wymogami kwalifikowalności, a zwrot niewykorzystanych części środków nastąpił w terminie wskazanym w umowie. Terminowo sporządzone zostały i przekazane Wojewodzie sprawozdania merytoryczno-finansowe ze zrealizowanych zadań.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o kontynuowanie działań w zakresie podjęcia uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Centrum.

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 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, 13 września 2024 r.

Kontroler
Anna Kuszczuk
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Konrad Kostępski

/-/

.....
podpis