



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W BYDGOSZCZY

LBY.410.9.2.2024

Pan
Jacek Foksiński
Starosta Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego

Starostwo Powiatowe
Plac 1000-Lecia 25
87-400 Golub-Dobrzyń

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 Golubiu-Dobrzyniu ¹ Plac 1000-Lecia 25, 87-400 Golub-Dobrzyń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Foksiński, Starosta Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego ² , od 6 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Franciszek Gutowski, Starosta Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego, od 19 listopada 2018 r. do 5 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 <i>Centra opiekuńczo-mieszkalne</i> , rozliczanie otrzymanych środków oraz uzyskanie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie ³ .
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 Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Jolanta Szydłowska-Hęsiak główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LBY/67/2024 z 4 kwietnia 2024 r. 2. Monika Kazimierczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/81/2024 z 24 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: „Starostwo” lub „Powiat”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Czynności kontrolne zakończono 1 sierpnia 2024 r.

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, w tym w zakresie odnoszącym się do wsparcia całodobowego w placówce pomocowej, a wnioski z tej diagnozy znalazły odzwierciedlenie m.in. w powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. W odpowiedzi na zapotrzebowanie zgłaszane przez mieszkańców przystąpił do Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*⁶ przyjętego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁷ w 2019 r.⁸, w efekcie czego zostało utworzone Powiatowe Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne w Golubiu-Dobrzyniu⁹, świadczące usługi zamieszkiwania w ramach pobytu całodobowego dla 14 dorosłych osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Zadanie to zrealizowane zostało bez opóźnień, zgodnie z zawartą z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim¹⁰ umową w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu Solidarnościowego w ramach Programu¹¹, a Powiat w wyczerpujący i łatwo dostępny sposób informował mieszkańców o możliwości uzyskania wsparcia w Centrum. Wydatki poniesione na utworzenie i wyposażenie PCOM (Moduł I) oraz zapewnienie jego funkcjonowania (Moduł II) były przewidziane w kosztorysach, racjonalne i niezbędne do realizacji zadań określonych w umowie oraz spełniały zasady kwalifikowalności. Powiat terminowo dokonał rozliczenia środków otrzymanych na ten cel z Funduszu Solidarnościowego¹² i rzetelnie wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły wymogów Programu, tj.: niezapewnienia w części pomieszczeń bazy lokalowej PCOM wyposażenia w system przyzywowy, zatrudnienia na stanowisku Kierownika Centrum osoby, która nie spełniała warunków określonych w art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³ oraz nieprzygotowania przez Zarząd Powiatu projektu uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w PCOM.

Nieprawidłowości dotyczyły ponadto: przeprowadzenia czterech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami Starostwa dotyczącymi udzielania zamówień publicznych¹⁴, niedokonania opisu części dowodów księgowych związanych z realizacją Programu zgodnie z wytycznymi instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Starostwie Powiatowym w Golubiu-Dobrzyniu¹⁵, a także dokonania zwrotu odsetek bankowych od środków przekazanych na realizację zadania z naruszeniem terminu wskazanego w umowie.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „COM”.

⁷ Do 5 października 2020 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 6 października 2020 r. do 12 grudnia 2023 r. Minister i Polityki Społecznej – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1735 ze zm.), od 13 grudnia 2023 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2696), dalej: „Ministerstwo”, „MRiPS” lub „MRPiPS”.

⁸ Dalej: „Program”.

⁹ Dalej: „PCOM” lub „Centrum”.

¹⁰ Dalej: „Wojewoda”.

¹¹ Dalej: „umowa”.

¹² Państwowy Fundusz celowy utworzony na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 296), którego celem jest wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych oraz finansowe emerytów i rencistów.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm., dalej: „ustawa o pomocy społecznej”.

¹⁴ Uchwała nr 83/176/21 Zarządu Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego z dnia 17 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130 000 zł oraz określającego zasady postępowania w sprawach zamówień publicznych o wartości przekraczającej 130 000 zł w Starostwie Powiatowym w Golubiu-Dobrzyniu, dalej: „regulamin udzielania zamówień”.

¹⁵ Wprowadzonej Zarządzeniem nr 44/2019 Starosty Golubsko-Dobrzyńskiego z 31 grudnia 2019 r., dalej: „instrukcja obiegu dokumentów”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Sytuacja osób z niepełnosprawnościami na terenie powiatu

Według stanu na dzień 31 grudnia roku 2020, 2021, 2022 i 2023 powiat golubsko-dobrzyński¹⁷ zamieszkiwało odpowiednio: 45 685, 44 455, 44 019 i 43 547¹⁸ osób. Liczba osób z niepełnosprawnościami mieszkających na tym terenie wynosiła w roku 2020 ok. 5 492 i ok. 6 357¹⁹ w latach 2021-2023, a liczba mieszkańców z orzeczeniem o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w poszczególnych latach odpowiednio: 180 i 342, 245 i 312, 245 i 392, 309 i 425²⁰.

(akta kontroli str. 95-96)

W Powiecie dokonano rozpoznania sytuacji osób z niepełnosprawnościami mieszkających na tym terenie, a opracowaną diagnozę tej sytuacji²¹ zawarto w strategiach rozwiązywania problemów społecznych, sporządzonych zgodnie z art. 16b ustawy o pomocy społecznej.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa takie dokumenty: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Golubsko-Dobrzyńskim na lata 2018-2022²² oraz Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Golubsko-Dobrzyńskim na lata 2023 – 2030²³. W obu:

- zidentyfikowano problemy osób z niepełnosprawnościami (m.in.: bezrobocie, wykluczenie społeczne, bariery edukacyjne, psychospołeczne, ekonomiczne, architektoniczne, samotność, brak wsparcia ze strony rodziny, niewystarczająca oferta opieki całodobowej i placówek wsparcia dziennego) oraz zapisano zrozumiałe i adekwatne cele²⁴;
- określono kierunki działań i przewidziano do realizacji zadania związane z pomocą tym osobom; w Strategii na lata 2018-2022 obejmowały one m.in.:

¹⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁷ Dalej: „powiat”.

¹⁸ Według danych [Głównego Urzędu Statystycznego](#) za 2023 r. - dostęp 1 sierpnia 2024 r.

¹⁹ Dane szacunkowe. W dokumentach prezentujących te dane (tj. powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych, powiatowe programy działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami) wskazywano: *Ustalenie dokładnej liczby osób z niepełnosprawnościami jest niemożliwe z powodu braku danych, ich powielanie oraz rozproszenie (każda instytucja czy placówka działająca na rzecz osób z niepełnosprawnością prowadzi własne statystyki obejmujące osoby, które się do nich zgłaszają; osoby te powielają się z uwagi na to, że w jednej instytucji uzyskują orzeczenie o niepełnosprawności, w drugiej ubiegają się o dofinansowanie, a w innej starają się o świadczenie itp.) Aktualnie żadna z instytucji nie prowadzi statystyk, które zawierałyby ewidencje osób z niepełnosprawnościami. Powyższe ustalenia utrudnia fakt istnienia kilku organów orzeczniczych. Z informacji uzyskanych z PFRON w Warszawie wskaźnik częstości niepełnosprawności w Powiecie golubsko-dobrzyńskim wynosi ok 13% ogółu mieszkańców powiatu.*

²⁰ Dane z Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Golubiu-Dobrzyniu.

²¹ Diagnoza problemów społecznych została opracowana m.in. w oparciu o badanie ankietowe przeprowadzone w lipcu 2022 r. wśród dorosłych mieszkańców Powiatu. Ankietowani zostali poproszeni m.in. o wskazanie najczęstszych problemów dotyczących osoby z niepełnosprawnościami (największy odsetek badanych wskazał na samotność, brak wsparcia ze strony rodziny, bariery architektoniczne) oraz o określenie w jakim zakresie powinna zostać poszerzona oferta wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami (największy odsetek badanych wskazał na poszerzenie oferty opieki całodobowej i placówek wsparcia dziennego oraz prowadzenie działań informacyjnych o dostępnych formach pomocy).

²² Przyjęta uchwałą nr LXVI/298/2018 Rady Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego z 27 września 2018 r., dalej: „Strategia na lata 2018-2022”.

²³ Przyjęta uchwałą nr LVII/343/2022 Rady Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego z 26 października 2022 r., dalej: „Strategia na lata 2023-2030”.

²⁴ W Strategii na lata 2018-2022 jednym z celów strategicznych było przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób z niepełnosprawnością i osób starszych (cel strategiczny nr 2), a w Strategii na lata 2023-2030 rozwijanie form wsparcia świadczonych dla osób z niepełnosprawnościami, które będą ich aktywizować w lokalnej społeczności oraz na rynku pracy (cel strategiczny nr 3).

zapewnienie usług ośrodków wsparcia i ośrodków realizujących zadania w zakresie rehabilitacji społecznej; aktywizację i włączenie w życie społeczności lokalnej oraz zwiększenie możliwości samodzielnego funkcjonowania; a w Strategii na lata 2023-2030 m.in.: podniesienie jakości i dostępności usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych, rozwijanie bazy środowiskowego wsparcia, organizowanie opieki wytchnieniowej dla osób z niepełnosprawnością oraz ich opiekunów, stworzenie warunków do integracji społecznej poprzez realizację projektów socjalnych i programów adresowanych do tych osób;

- ustalono wskaźniki realizacji poszczególnych zadań²⁵, terminy ich wykonania, podmioty odpowiedzialne i źródła finansowania oraz wskazano sposób oceniania realizacji strategii²⁶.

W związku z przystąpieniem do Programu nie aktualizowano Strategii na lata 2018-2022, natomiast w Strategii na lata 2023-2030 założono rozwój działalności COM.

Zadania podejmowane w zakresie wspierania osób z niepełnosprawnościami wynikały także z Powiatowych Programów Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami w Powiecie Golubsko-Dobrzyńskim na lata 2011-2020²⁷ i lata 2021-2030²⁸. Dokumenty te, poza danymi liczbowymi dotyczącymi osób z niepełnosprawnościami, zawierały także opis realizowanych dotychczas działań na rzecz tej grupy osób ze wskazaniem potrzeb i oczekiwań w tym zakresie²⁹, cele strategiczne³⁰ i operacyjne³¹ oraz szczegółowe zadania do realizacji³². Wskazano instytucje współpracujące, oczekiwane efekty i wskaźniki osiągnięcia poszczególnych celów³³.

(akta kontroli str. 97-99)

1.2. Formy pomocy osobom z niepełnosprawnościami mieszkającym na terenie powiatu

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

²⁵ W Strategii na lata 2018-2022 wskaźniki realizacji zadań obejmowały m.in.: liczbę programów, w których beneficjentami ostatecznymi są osoby z niepełnosprawnością; liczbę zrealizowanych działań na rzecz osób z niepełnosprawnością i ich rodzin; liczbę funkcjonujących miejsc w środowiskowych formach wsparcia i innych ośrodkach świadczących usługi społeczne oraz liczbę osób korzystających z tych miejsc; w Strategii na lata 2023-2030 jako wskaźniki przyjęto m.in. liczbę mieszkańców korzystających z usług Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego, liczbę placówek wsparcia dla osób z niepełnosprawnością, liczbę działań wspierających rozwój istniejących placówek wsparcia.

²⁶ Ustalono wskaźniki monitoringowe służące do oceny stopnia realizacji celów strategicznych (określono wartości bazowe i docelowe).

²⁷ Uchwała Nr VI/35/11 Rady Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego z 31 marca 2011 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Programu Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością w Powiecie Golubsko-Dobrzyńskim na lata 2011-2020.

²⁸ Uchwała Nr XXXIV/204/2021 Rady Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego z 28 stycznia 2021 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Programu Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością w Powiecie Golubsko-Dobrzyńskim na lata 2021-2030

²⁹ Np. likwidacja barier architektonicznych, utworzenie miejsc dziennego pobytu, podnoszenie standardu świadczonych usług i zwiększenie liczby miejsc w Środowiskowym Domu Samopomocy, rozszerzenie działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

³⁰ M.in. poprawa jakości życia osób z niepełnosprawnościami.

³¹ W programie na lata 2021-2030 jednym z celów było stworzenie bazy danych osób z niepełnosprawnościami (dotyczy liczby mieszkańców z niepełnosprawnościami). W zadaniach wskazano: [1] monitorowanie sytuacji poprzez aktualizację liczby osób z niepełnosprawnościami z terenu powiatu za pośrednictwem instytucji pomocy społecznej oraz instytucji samorządu; [2] aktualizowanie bazy danych osób z niepełnosprawnościami uwzględniających dane osobowe, typy schorzenia, miejsce zamieszkania, płeć, wykształcenie, sytuację rodzinną, typ źródła utrzymania; [3] badanie sytuacji rodzinnej, mieszkaniowej, socjalnej osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. Oczekiwano m.in. uzyskanie w miarę obiektywnych wyników dotyczących liczby osób z niepełnosprawnościami.

³² Np. diagnozowanie potrzeb rodzin osób z niepełnosprawnościami oraz określenie zasobów potrzebnych do organizowania wsparcia, aktualizacja oraz udostępnianie informacji o instytucjach i organizacjach działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, zapewnienie opieki wytchnieniowej, likwidowanie barier architektonicznych.

³³ M.in.: liczba osób z niepełnosprawnością zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w celu poszukiwania pracy; liczba osób z niepełnosprawnością zatrudnionych na otwartym rynku pracy, w zakładach pracy chronionej; liczba uczestników Warsztatów Terapii Zajęciowej, Domu Pomocy Społecznej, Środowiskowego Domu Samopomocy w Golubiu – Dobrzyniu, Powiatowego Środowiskowego Domu Samopomocy w Golubiu – Dobrzyniu. Nie wskazano wartości docelowych poszczególnych wskaźników.

- 1) Dom Pomocy Społecznej w Golubiu-Dobrzyniu (dla mężczyzn z niepełnosprawnością intelektualną) dysponujący 12 miejscami³⁴;
- 2) Środowiskowy Dom Samopomocy w Golubiu-Dobrzyniu prowadzony przez Stowarzyszenie Szansa na Zdrowie (ośrodek wsparcia pobytu dziennego dla osób z zaburzeniami psychicznymi) dysponujący 45 miejscami;
- 3) Powiatowy Środowiskowy Dom Samopomocy w Golubiu-Dobrzyniu (ośrodek wsparcia pobytu dziennego dla osób z zaburzeniami psychicznymi) dysponujący 30 miejscami;
- 4) Warsztaty Terapii Zajęciowej w Kowalewie Pomorskim dla 40 uczestników³⁵.

We wskazanym okresie nastąpił rozwój nowych form pomocy. Realizowane były programy adresowane do osób z niepełnosprawnościami, w tym m.in.: Program „Aktywny Samorząd”³⁶, Program wyrównywania różnic między regionami III³⁷, Program „Rehabilitacja 25 plus”, programy w ramach pakietu „Samodzielność-Aktywność-Mobilność” pn. Dostępne mieszkanie i Mieszkanie dla absolwenta³⁸, Program „Rodzina w Centrum”³⁹, Program „Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi”, Program „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2023.

(akta kontroli str. 102-103, 106-107)

1.3. Przygotowanie do przystąpienia do Programu oraz informowanie o jego realizacji

Przed przystąpieniem do Programu Powiat dokonał kalkulacji liczbowej dotyczącej zapotrzebowania na wsparcie w formie pobytu całodobowego. Starosta wskazał, że formy pobytu dziennego w pełni zabezpieczały potrzeby mieszkańców, brakowało jednak doraźnych form pomocy całodobowej. Dodał, że na podstawie analizy zasobów w Powiecie uznano zasadność utworzenia nowego całodobowego ośrodka wsparcia w postaci COM.

(akta kontroli str. 107)

Przystępując do Programu podjęto działania informujące o wsparciu uzyskanym ze środków Funduszu Solidarnościowego. Wiadomości o dofinansowaniu umieszczane były w materiałach i ogłoszeniach publikowanych na stronie internetowej Starostwa, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Golubiu-Dobrzyniu⁴⁰ oraz w lokalnej prasie⁴¹.

Informacje o możliwości uzyskania przez osoby z niepełnosprawnościami wsparcia w formie pobytu całodobowego w COM rozesłano także z prośbą o ich udostępnienie mieszkańcom m.in. do zlokalizowanych w Powiecie ośrodków pomocy społecznej, urzędów gmin, szkół, szpitala, przychodni lekarskich, parafii. Komunikaty o funkcjonowaniu Centrum były na bieżąco umieszczane na koncie Starostwa, PCPR i PCOM na portalu społecznościowym⁴². Opracowano ponadto ulotki, zawierające

³⁴ Dalej: „DPS”.

³⁵ Zajęcia prowadzone były w ośmiu pracowniach (m.in. gospodarstwa domowego, obsługi maszyn i urządzeń biurowych, krawieckiej, majsterkowiczów, podtrzymywania umiejętności szkolnych, artystycznej, rehabilitacyjnej, garncarskiej) rozlokowanych w dwóch budynkach.

³⁶ Moduł I - likwidacja barier architektonicznych, Moduł II - pomoc w uzyskaniu wykształcenia na poziomie wyższym.

³⁷ W tym m.in. projekty: „Zakup mikrobusa na potrzeby przewozu osób niepełnosprawnych w Gminie Kowalewo Pomorskie”, „Bezpieczna łazienka”, „Budowa podjazdu dla osób niepełnosprawnych, wózków inwalidzkich i wózków dziecięcych wraz z poszerzeniem otworu drzwiowego - usunięcie istniejących przeszkód i wad w dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przy budynku MOPS w Kowalewie Pomorskim”, „Zakup i dostawa samochodu 9-cio osobowego przystosowanego do przewozu osób niepełnosprawnych z terenu Gminy Zbójno”.

³⁸ Celem obu programów jest wzrost niezależności oraz ułatwienie aktywności zawodowej i społecznej osoby z niepełnosprawnością.

³⁹ Poradnictwo specjalistyczne, w tym dla osób z niepełnosprawnością.

⁴⁰ Dalej: „PCPR”.

⁴¹ [Budowa COM](#); [Rusza Budowa COM](#); [Umowa na budowę COM](#); [gazeta powiatu](#) - dostęp 11 kwietnia 2024 r.

⁴² [Starostwo](#); [PCPR](#); [PCOM](#) – dostęp 4 czerwca 2024 r.

podstawowe dane o Centrum, jak również o procedurze ubiegania się o wsparcie w formie pobytu całodobowego, dokumentach niezbędnych do złożenia oraz dane kontaktowe do Centrum oraz PCPR. Foldery udostępnione zostały m.in. w ośrodkach pomocy społecznej na terenie powiatu, Starostwie, przychodniach lekarskich, szpitalu, PCPR.

(akta kontroli str. 432-456)

Starostwo informowało w swoich publikacjach, materiałach dla mediów i ogłoszeniach, że środki na realizację zadania pochodzą z Funduszu Solidarnościowego od Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Dodatkowo na zakupionych środkach trwałych (pierwsze wyposażenie) umieszczono logo Ministra w sposób zapewniający jego dobrą widoczność⁴³.

(akta kontroli str. 457-473, 497, 515-516)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat dokonał rzetelnego rozpoznania sytuacji i potrzeb osób z niepełnosprawnościami na swoim terenie, co znalazło odzwierciedlenie w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego oraz w Powiatowym Programie Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami w Powiecie Golubsko-Dobrzyńskim. Zapewnił także dostępność różnych form pomocy i opieki dla tej grupy mieszkańców oraz informował o możliwości uzyskania wsparcia, w tym w ramach Programu. Udział Powiatu w Programie zapewnił osobom z niepełnosprawnościami możliwość skorzystania z nowej formy pomocy w postaci usług całodobowych świadczonych w COM i wychodził naprzeciw potrzebom, zgłaszanym w tym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przygotowanie i złożenie dokumentów aplikacyjnych na środki z Programu

Powiat złożył dokumenty aplikacyjne w edycji 2019⁴⁴, w tym dwa wnioski na środki finansowe z Programu dot. Modułu I - tworzenie Centrum⁴⁵ (pierwszy z nich został rozpatrzony negatywnie⁴⁶) oraz trzy wnioski dot. Modułu II – Funkcjonowanie Centrum⁴⁷. Wnioski na oba moduły zostały złożone w wymaganym terminie na odpowiednich, obowiązujących w okresie składania formularzach stanowiących

⁴³ Ustalono w trakcie oględzin przeprowadzonych w PCOM 23 maja 2024 r.

⁴⁴ W ramach tej edycji nabór wniosków ogłoszony został w dniu 28 czerwca 2019 r. W ogłoszeniu wskazano „nabór wniosków od 1 sierpnia 2019 r.”

⁴⁵ Pierwszy z 7 sierpnia 2019 r. (we wniosku wskazano m.in., że z usług Centrum będzie korzystało 20 osób z niepełnosprawnością, a środki na funkcjonowanie utworzonego Centrum będą pochodziły ze wsparcia finansowego Programu w ramach Modułu II na podstawie odrębnie złożonego wniosku oraz z odpłatności uczestników korzystających z usług); drugi z 25 maja 2020 r. (we wniosku wskazano m.in., że z usług Centrum będzie korzystało 14 osób z niepełnosprawnością i nie planuje się pobierania odpłatności od mieszkańców. Wskazano, że środki na funkcjonowanie Centrum będą pochodziły ze wsparcia finansowego Programu w ramach Modułu II na podstawie odrębnie złożonego wniosku oraz z odpłatności uczestników korzystających z usług. Z notatki służbowej sporządzonej 1 kwietnia 2020 r. (zaktualizowanej 11 maja 2020 r.) przez pracownika Starostwa wynikało, że głównym powodem negatywnej oceny wniosku Powiatu było wpisanie w sekcji dotyczącej finansowania COM możliwości odpłatności uczestników Centrum (w notatce wskazano, że informacja ta została przekazana w rozmowie telefonicznej z pracownikiem Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych przy MRPIPS).

⁴⁶ Wniosek ten 12 września 2019 r. został przez Powiat skorygowany i uzupełniony zgodnie z uwagami i sugestiami pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (przekazywanymi w rozmowach telefonicznych). Wskazano w nim m.in., że środki na funkcjonowanie utworzonego Centrum będą pochodziły ze wsparcia finansowego Programu w ramach Modułu II na podstawie odrębnie złożonego wniosku oraz z odpłatności uczestników korzystających z usług. Z notatki służbowej sporządzonej 1 kwietnia 2020 r. (zaktualizowanej 11 maja 2020 r.) przez pracownika Starostwa wynikało, że głównym powodem negatywnej oceny wniosku Powiatu było wpisanie w sekcji dotyczącej finansowania COM możliwości odpłatności uczestników Centrum (w notatce wskazano, że informacja ta została przekazana w rozmowie telefonicznej z pracownikiem Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych przy MRPIPS).

⁴⁷ 22 listopada 2021 r. na funkcjonowanie Centrum w 2022 r.; 27 września 2022 r. na funkcjonowanie w 2023 r.; 25 września 2023 r. na funkcjonowanie w 2024 r.

załączniki do Programu⁴⁸. Dokumenty spełniały wymogi formalne wskazane w Programie były kompletne i podpisane przez osoby upoważnione.

Utworzenie Centrum (Moduł I) obejmowało budowę nowego obiektu na nieruchomości stanowiącej własność Powiatu⁴⁹. Do wniosku dołączono prawidłowo wypełnione zgłoszenie zadania inwestycyjnego oraz szczegółowo uzasadniono potrzeby Powiatu zorganizowania takiej formy pomocy. Zapisano, m.in., że Powiat nie posiada mieszkań chronionych i ośrodków całodobowych, a funkcjonujący na terenie powiatu DPS zapewnia usługi całodobowe jedynie dla 12 mężczyzn z niepełnosprawnością intelektualną. Wskazano, że z informacji pozyskanych z ośrodków pomocy społecznej funkcjonujących na terenie powiatu wynika, że mieszkańcy zgłaszają zapotrzebowanie na krótkoterminowe usługi całodobowe, blisko miejsca zamieszkania⁵⁰, a nowy ośrodek wsparcia w postaci COM stworzy możliwość utworzenia nowych 14 takich miejsc.

W dokumentach aplikacyjnych uwzględniono wymagane elementy, w tym m.in.: zakres rzeczowy i rodzaje robót oraz wartość kosztorysową zadania w rozbiciu na koszty poszczególnych elementów inwestycji; stan przygotowań formalno-prawnych; planowany harmonogram rzeczowo-finansowy zadania, w tym planowany termin rozpoczęcia i zakończenia realizacji zadania oraz termin otwarcia Centrum; przewidywany efekt użytkowy dla osób z niepełnosprawnościami; planowany sposób zarządzania obiektem; prognozę rocznych kosztów i przychodów eksploatacji obiektu. Uwzględniono planowaną liczbę 14 uczestników w ramach zamieszkania całodobowego z orzeczeniem o znacznym (pięć osób) i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (dziewięć osób) oraz liczbę dób uczestnictwa tych osób.

(akta kontroli str. 35-42, 108-304, 208-211, 317-321, 344-363, 1052)

Dokumenty aplikacyjne były kilkakrotnie aktualizowane. Aktualizacje załącznika nr 1 dotyczyły m.in. terminu realizacji zadania (Moduł I)⁵¹ oraz danych w zakresie przewidywanej liczby uczestników posiadających orzeczenie o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności⁵² i zakresu realizowanych zadań (Moduł II). Aktualizacje załącznika nr 7 dotyczyły m.in.: zwiększenia kwoty na opracowanie dokumentacji projektowej oraz zmiany zakresu rzeczowego inwestycji (planowanych terminów wykonania poszczególnych jej elementów⁵³); zwiększenia kwoty kosztorysowej związanej z budową obiektu⁵⁴ oraz kwoty za nadzór inwestorski; zmiany planowanego rozkładu kosztów dotyczących inwestycji⁵⁵, uaktualnienia cen poszczególnych elementów wyposażenia.

⁴⁸ W tym wniosek Powiatu na środki finansowe z Programu (załącznik nr 1 do Programu) oraz zgłoszenie zadania inwestycyjnego (załącznik nr 7 do Programu).

⁴⁹ Powierzchnia całkowita obiektu 548,32 m², w tym powierzchnia użytkowa 460,55 m². Wnioskowany koszt 1 m² powierzchni obiektu odpowiadał cenie 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ogłaszanej w komunikacie Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 3b ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1446) w I kwartale 2020 r., powiększony o 15% z tytułu dostosowania obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych (500 m² x 4 567 zł + 15% = 2 626 025 zł). Koszt utworzenia powierzchni całkowitej przekraczającej 500 m² Powiat miał pokryć ze środków własnych.

⁵⁰ Podano, że według danych na 31 lipca 2019 r. takich osób było 67, a liczba ta jest dynamiczna i może ulec zmianie.

⁵¹ Zaktualizowano termin realizacji zadania (data zakończenia zamieniona z 30 sierpnia 2022 r. na 30 września 2022 r.) oraz planowaną datę utworzenia Centrum (zmiana z 1 września 2022 r. na 1 października 2022 r.). Konieczność aktualizacji podyktowana była zachowaniem dla Powiatu bezpiecznego terminu do przeprowadzenia czynności odbiorowych zrealizowanego zadania.

⁵² Wskazane w pierwotnym wniosku liczby to pięć osób posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności i dziewięć osób posiadających orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności - łącznie 14 osób; po korekcie odpowiednio 14 osób i 0 (w uzasadnieniu aktualizacji wskazano, że w momencie projektowania i wnioskowania o środki z Funduszu Solidarnościowego trudno było przewidzieć liczbę osób wnioskujących o tę formę pomocy, a w trakcie realizacji przedsięwzięcia stosowne wnioski zostały złożone tylko przez osoby posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. We wniosku na finansowanie w 2023 r. wskazano 12 osób ze orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i dwie osoby z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności).

⁵³ Podyktowane trudną sytuacją epidemiczną panującą w kraju (m.in. wydłużone terminy uzyskiwania zgód i pozwoleń).

⁵⁴ Wynikające ze wzrostu cen materiałów budowlanych i wyposażenia.

⁵⁵ Powiat otrzymał dofinansowanie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na refundację wymaganego wkładu własnego inwestycji (210,0 tys. zł).

Koszty wykazane w dokumentach były kosztami kwalifikowalnymi zgodnie z treścią Programu i ogłoszeń o naborze.

(akta kontroli str. 375-378)

Niezwłocznie po ogłoszeniu wyników naboru Powiat składał oświadczenia o przyjęciu środków finansowych z Programu⁵⁶.

(akta kontroli str. 306-316, 324-328, 364-368, 375-378)

W okresie objętym kontrolą Powiat zawarł z Wojewodą łącznie trzy umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego w ramach Programu⁵⁷. Do dwóch z nich w trakcie realizacji zadania podpisano aneksy:

- 1) umowa nr 1/2021 (dot. Modułu I - utworzenie Centrum) została zawarta 12 lutego 2021 r. – 197 dni od zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków⁵⁸; w trakcie realizacji zadania podpisano trzy aneksy do tej umowy: [1] aneks nr 1/2021 z 15 lutego 2021 r. dotyczył zmiany przez Wojewodę terminu przekazania pierwszej transzy dofinansowania wskazanego w harmonogramie przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego, stanowiącego załącznik nr 4 do umowy; [2] aneks nr 2/2021 z 14 lipca 2021 r. wynikał z aktualizacji zgłoszenia zadania inwestycyjnego (załącznika nr 7) stanowiącego załącznik nr 3 do umowy⁵⁹; [3] aneks nr 1/2022 z 5 lipca 2022 r. dotyczył zmiany terminów realizacji zadania wskazanych w § 2 ust. 4 pkt 1 umowy⁶⁰;
- 2) umowa nr 1/2022 r. (dot. Modułu II - funkcjonowanie Centrum w 2022 r.) została zawarta 24 października 2022 r. – 103 dni od zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków⁶¹; w trakcie realizacji tej umowy 30 grudnia 2022 r. podpisano aneks nr 1/2022 – zmiana wprowadzona przez Wojewodę (doprecyzowanie zapisów w części dot. warunków realizacji umowy⁶²);
- 3) umowa nr 3/2023/COM (dot. Modułu II - funkcjonowanie PCOM w 2023 r.) została zawarta 19 czerwca 2023 r. – 75 dni od zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków⁶³; umowa ta nie była aneksowana.

(akta kontroli str. 377-422)

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

Zaplanowane przez Powiat środki z Programu obejmowały: koszty inwestycyjne (Moduł I) – 2 766,0 tys. zł (planowany termin wykonania: I kwartał 2021 r. – III kwartał

⁵⁶ Oświadczenia były składane w terminie od jednego do pięciu dni od uzyskania z Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy informacji o wynikach naboru.

⁵⁷ Zgodnie z zapisami Programu – edycji 2019: Zawieranie umów z właściwymi gminami/powiatami w terminie 30 dni od zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków (dział XII Zadania podmiotów uczestniczących w realizacji Programu, pkt 7 zadań Wojewody).

⁵⁸ Zatwierdzenie przez Ministra listy rekomendowanych wniosków 30 lipca 2020 r.; umowa nr 1/2021 do podpisania wpłynęła do Starostwa 5 listopada 2020 r. (umowa nie zawierała podpisu Wojewody), 9 listopada 2020 r. po podpisaniu przez Starostę, Wicestarostę i Skarbnika została odesłana do KPUW).

⁵⁹ Zmiana załącznika nr 7 dotyczyła głównie zwiększenia kwoty kosztorysowej związanej z budową obiektu (zwiększenie na podstawie opracowanych kosztorysów inwestorskich) i kwoty za nadzór inwestorski oraz zapisów dotyczących zakresu rzeczowego inwestycji (planowane terminy wykonania poszczególnych jej elementów).

⁶⁰ Zapis: „Moduł I – utworzenie Centrum: od dnia 1 sierpnia 2020 r. do dnia 30 sierpnia 2022 r.” zmieniono na: „Moduł I – utworzenie Centrum: od dnia 1 sierpnia 2020 r. do dnia 30 września 2022 r.”; konieczność aktualizacji w tym zakresie podyktowana była określonym w umowie o roboty budowlane nr SZP.273.5.2021 zawartej z wykonawcą 1 września 2021 r. terminem wykonania robót budowlanych, który upływał w dniu 1 września 2022 r. (12 miesięcy od podpisania umowy) i koniecznością zabezpieczenia terminu do przeprowadzenia czynności odbiorowych zrealizowanego zadania oraz zapłaty wystawionej przez wykonawcę faktury.

⁶¹ Zatwierdzenie przez Ministra listy rekomendowanych wniosków 13 lipca 2022 r.; umowa nr 1/2022 do podpisania została przekazana do Starostwa pocztą elektroniczną 21 października 2022 r. (umowa nie zawierała podpisu Wojewody), 24 października 2022 r. po podpisaniu przez Starostę, Wicestarostę i Skarbnika została dostarczona do KPUW.

⁶² Wskazanie daty aktualizacji przewidywanych kosztów.

⁶³ Zatwierdzenie przez Ministra listy rekomendowanych wniosków 5 kwietnia 2023 r.; umowa do podpisania wpłynęła do Starostwa 9 czerwca 2023 r. (umowa zawierała podpis Wojewody), 19 czerwca 2023 r. została podpisana przez Starostę, Wicestarostę i Skarbnika i tego samego dnia została dostarczona do KPUW.

2022 r.), wydatki bieżące (Moduł II) – 210,0 tys. zł na 2022 r. i 840,0 tys. zł na 2023 r. oraz koszty obsługi – 13,8 tys. zł w zakresie Modułu I (realizacja III/IV kwartał 2020 r.) oraz 5,3 tys. zł w zakresie Modułu II (1,1 tys. na 2022 r. i 4,2 tys. zł na 2023 r.).

(akta kontroli str. 212-213, 271, 279, 284, 288, 319, 321, 345)

Na realizację zadań ujętych w umowach Powiat otrzymał łącznie 3 835,1 tys. zł, z tego:

- w 2021 r. 13,8 tys. zł na obsługę Programu w zakresie Modułu I;
- w 2022 r. 2 977,1 tys. zł, z tego 2 766,0 tys. zł na utworzenie COM (Moduł I)⁶⁴, 210,0 tys. zł na funkcjonowanie COM w 2022 r.⁶⁵ (Moduł II) i 1,1 tys. zł na obsługę Programu w zakresie Modułu II w 2022 r.;
- w 2023 r. 844,2 tys. zł, z tego 840,0 tys. zł na funkcjonowanie COM w 2023 r.⁶⁶ (Moduł II) i 4,2 tys. zł na obsługę Programu w zakresie Modułu II w 2023 r.

Przekazanie środków przez Wojewodę odbyło się zgodnie z harmonogramami stanowiącymi załącznik do poszczególnych umów.

Łączna kwota środków z Funduszu Solidarnościowego wykorzystana przez Powiat na realizację Programu w latach 2021-2023 wyniosła 3 768,8 tys. zł, z tego: w 2021 r. 13,8 tys. zł na obsługę programu w zakresie Modułu I; w 2022 r. łącznie 2 929,8 tys. zł, z czego 2 626,0 tys. zł na budowę obiektu⁶⁷ i 140,0 tys. zł na zakup wyposażenia COM (Moduł I) oraz 163,8 tys. zł na funkcjonowanie COM i obsługę Programu (Moduł II); w 2023 r. łącznie 825,2 na funkcjonowanie i obsługę COM w 2023 r. (Moduł II). Środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, zawartymi umowami i wnioskami o przystąpienie do Programu złożonymi do Wojewody, na zadania określone w Programie. Wydatki były poniesione w okresie wskazanym w umowach i w okresie kwalifikowalności. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub opłat.

(akta kontroli str. 374, 423, 613)

Łączna kwota środków niewykorzystanych wyniosła 66,3 tys. zł, z tego 66,0 tys. zł dotyczyło realizacji zadań w zakresie Modułu II, a 0,3 tys. zł kosztów obsługi Programu (Moduł I i II). Sekretarz Powiatu z upoważnienia Starosty⁶⁸ wyjaśniła: *Niewykorzystanie w całości środków Funduszu Solidarnościowego przekazanych przez Wojewodę w 2022 r. wynikało z faktu, że od początku funkcjonowania Centrum, była mała liczba wniosków o przyznanie pomocy w formie skierowania do PCOM, co wiąże się z niższą dotacją, która w przypadku niewykorzystanego miejsca wynosi 25% kwoty bazowej. Ponadto sporadycznie zdarzały się przypadki rezygnacji z usług świadczonych przez Centrum w trakcie postępowania administracyjnego dotyczącego ich przyznania. W 2023 r. nie wykorzystano w całości środków z uwagi na absencję uczestników, spowodowaną głównie pobytem w szpitalu, rezygnacją z usług w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie ich przyznania (pogorszenie stanu zdrowia, umieszczenie w innej instytucji, jak np. domu pomocy społecznej, czy zakładzie opiekuńczo-leczniczym), albo zgonem. W w/wym. sytuacjach dotacja również wynosi 25% kwoty bazowej.*

(akta kontroli str. 374, 520)

⁶⁴ W tym 2 626,0 tys. zł na budowę nowego obiektu oraz 140,0 tys. zł na zakup wyposażenia (10,0 tys. zł na jedno miejsce).

⁶⁵ W okresie od 1 października do 31 grudnia 2022 r.

⁶⁶ W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.

⁶⁷ Koszt utworzenia powierzchni całkowitej przekraczającej 500 m² Powiat pokrył ze środków własnych (545,4 tys. zł) oraz z dofinansowania otrzymanego z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na refundację wymaganego wkładu własnego inwestycji (210,0 tys. zł).

⁶⁸ Dalej: „Sekretarz”.

Zwrot niewykorzystanych części środków nastąpił w terminach wskazanych w umowach, natomiast zwrot części odsetek bankowych od środków przekazanych Powiatowi na realizację zadania - utworzenie Centrum opiekuńczo-mieszkalnego (Moduł I), nastąpił z naruszeniem tego terminu (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 610-614, 652-653, 688-689)

Zgodnie z postanowieniami Programu okres realizacji przez Powiat zadania inwestycyjnego, polegającego na utworzeniu Centrum, nie przekraczał trzech lat. Zadanie to wykonane zostało w większości zgodnie ze zgłoszeniem zadania inwestycyjnego⁶⁹ stanowiącym załącznik nr 2 do umowy. Cele Programu zostały osiągnięte – utworzono PCOM stanowiące odrębną jednostkę organizacyjną pomocy społecznej⁷⁰, zapewniającą usługi wsparcia w formie całodobowej dla 14 osób z niepełnosprawnością, dostosowane do potrzeb ww. osób i wyposażone w niezbędne urządzenia budowlane⁷¹ i środki trwałe, w tym m.in.: meble, sprzęt rehabilitacyjny, systemy zabezpieczające przed pożarem, systemy monitoringu (szczegółowy opis w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt 2.4 *Standard COM*).

Kontrola wykazała jednak⁷², że część pomieszczeń bazy lokalowej PCOM nie została wyposażona w system przyżywowy, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dodatkowo w PCOM zatrudniony został Kierownik niespełniający wymogów wynikających z Programu (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 496-517, 814-834)

Wsparciem w PCOM objęto taką liczbę osób z niepełnosprawnościami, jaką planowano, z wyjątkiem dwóch pierwszych miesięcy jego funkcjonowania, tj. październik i listopad 2022 r. Sekretarz wyjaśniła, że wynikało to z małej liczby złożonych wniosków o przyznanie pomocy w formie skierowania do PCOM (*w pierwszych dniach funkcjonowania PCOM zainteresowanie mieszkańców powiatu tą formą wsparcia nie było zbyt duże, mimo podejmowanych działań informacyjnych*), czasu potrzebnego na przeprowadzenie postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie decyzji kierującej do PCOM oraz względów organizacyjnych związanych z uruchomieniem placówki.

(akta kontroli str. 520, 716, 851-853)

Do realizacji zadania polegającego na utworzeniu Centrum Powiat stosował przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷³.

Badaniem objęto pięć zamówień publicznych skutkujących wydatkami poniesionymi w okresie objętym kontrolą o łącznej wartości 3 752,1 tys. zł brutto⁷⁴, w tym: jedno zamówienie, do udzielenia którego zastosowano upzp⁷⁵ oraz cztery do udzielania których nie zastosowano upzp z uwagi na wartość zamówienia⁷⁶.

⁶⁹ Załącznik nr 7 do Programu.

⁷⁰ Powierzchnia całkowita Centrum wynosiła 548,32 m², a powierzchnia użytkowa 460,55 m².

⁷¹ Art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.) – urządzenia budowlane – urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące do oczyszczania lub gromadzenia ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

⁷² W trakcie oględzin przeprowadzonych w PCOM 23 maja 2024 r.

⁷³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm., dalej: „upzp”.

⁷⁴ Z tego 2 722,0 tys. zł stanowił środki Funduszu Solidarnościowego, a 986,1 tys. zł środki własne Powiatu.

⁷⁵ Budowa budynku Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu; Nr postępowania: 471437; kwota wydatku w 2022 r. – 3 381,4 tys. zł (w tym 755,4 tys. zł stanowiły środki własne Powiatu).

⁷⁶ [1] Postępowanie na dostawę mebli do Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu (postępowanie ID 659652) – kwota wydatku w 2022 r. 157,2 tys. zł (w tym 17,2 tys. zł stanowiły środki własne Powiatu); [2] Postępowania na dostawę sprzętu rehabilitacyjnego i medycznego na potrzeby Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu (postępowanie

Ustalono, że postępowanie na zadanie inwestycyjne w zakresie budowy COM, w trybie podstawowym (art. 275 pkt 1 upzp), 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 SWZ⁷⁷, a realizacja zamówienia (pod kątem przedmiotu zamówienia, terminu wykonania i wysokości wynagrodzenia wykonawcy) była zgodna z treścią zawartej umowy⁷⁸. Postępowanie zostało właściwie udokumentowane. Działania jednostki w badanym zakresie były zgodne z przepisami upzp oraz wewnętrznymi regulacjami Starostwa dotyczącymi udzielania zamówień publicznych⁷⁹.

(akta kontroli str. 912-943)

W odniesieniu do czterech postępowań (w przypadku których z uwagi na wartość zamówienia nie zastosowano przepisów upzp) udzielonych w trybie zapytania ofertowego kontrola wykazała, że nie zostały one przeprowadzone w sposób wskazany w regulaminie udzielania zamówień. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 85-86, 902-907, 922-929, 944-955)

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 realizacji Programu w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

(akta kontroli str. 431, 615-616, 622-687)

Badaniem objęto 15 dowodów księgowych na łączną kwotę 3 578,1 tys. zł⁸⁰ związanych z realizacją Programu w zakresie utworzenia (Moduł I) i funkcjonowania COM (Moduł II), w tym trzy (na łączną kwotę 16,5 tys. zł) dotyczące kosztów obsługi Programu (Moduł I i Moduł II)⁸¹. Ustalono, że wszystkie spełniały kryteria wymagane art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸², część z nich jednak nie zawierała potwierdzenia kontroli zgodności z ustawą prawo zamówień publicznych

ID 659678) – kwota wydatku w 2022 r. 139,5 tys. zł (środki własne Powiatu); [3] Postępowanie na dostawę artykułów gospodarstwa domowego do Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu (postępowanie ID 659961) - kwota wydatku w 2022 r. 67,5 tys. zł (środki własne Powiatu); [4] Postępowanie na dostawę sprzętu sportowego oraz pozostałego wyposażenia do Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu (postępowanie ID 659988) - kwota wydatku w 2022 r. 6,6 tys. zł (środki własne Powiatu).

⁷⁷ Specyfikacja warunków zamówienia.

⁷⁸ Nr SZP.273.5.2021 zawarta 1 września 2021 r.

⁷⁹ Uchwała nr 83/176/21 Zarządu Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego z dnia 17 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 130 000 zł oraz określającego zasady postępowania w sprawach zamówień publicznych o wartości przekraczającej 130 000 zł w Starostwie Powiatowym w Golubiu-Dobrzyniu, dalej: „regulamin udzielania zamówień”.

⁸⁰ [1] rachunek do umowy zlecenia zawartej 8 września 2020 r. na kwotę 11 568 zł - obsługa realizacji inwestycji związanej z budową PCOM; [2] faktura VAT nr 56/2022 na kwotę 1 691 078,83 zł - roboty budowlane - budowa Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu; [3] faktura VAT nr 179/2022 na kwotę 1 690 325,81 zł - roboty budowlane - budowa Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu; [4] faktura nr 15/09/2022 na kwotę 157 174,32 zł - dostawa mebli do Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu; [5] faktura nr F/000065/23 na kwotę 8 299,6 zł - usługa cateringowa; [6] rachunek do umowy zlecenia zawartej 3 października 2022 r. na kwotę 832,09 zł - obsługa Programu MRiPS "Centra opiekuńczo-mieszkalne w zakresie przeznaczonym na ich funkcjonowanie w (M II w 2022 r.); [7] rachunek do umowy zlecenia zawartej 2 stycznia 2023 r. na kwotę 4 107,05 zł - obsługa Programu MRiPS "Centra opiekuńczo-mieszkalne w zakresie przeznaczonym na ich funkcjonowanie w (M II w 2023 r.); [8] rachunek do umowy zlecenia nr 3/2022 zawartej 22 listopada 2022 r. na kwotę 420 zł - prowadzenie terapii zajęciowej z mieszkańcami w listopadzie 2022 r.; [9] rachunek do umowy zlecenia nr 3/2022 zawartej 22 listopada 2022 r. na kwotę 420 zł - prowadzenie terapii zajęciowej z mieszkańcami w grudniu 2022 r.; [10] rachunek do umowy zlecenia nr 2/2022 zawartej 24 października 2022 r. na kwotę 700 zł - wykonywanie czynności zawartych w umowie w październiku 2022 r.; [11] rachunek do umowy zlecenia nr 2/2022 zawartej 24 października 2022 r. na kwotę 2 000 zł - wykonywanie czynności zawartych w umowie w listopadzie 2022 r.; [12] rachunek do umowy zlecenia nr 2/2022 zawartej 24 października 2022 r. na kwotę 2 000 zł - wykonywanie czynności zawartych w umowie w grudniu 2022 r.; [13] FP01331/12/22 na kwotę 1 668,16 zł - zakup żywności; [14] faktura nr 98/22 na kwotę 6 222,2 zł - catering; [15] FV 00029/12/2022 na kwotę 1 300 zł - usługa cateringowa.

⁸¹ W przypisie 80 dokumenty [1], [6] i [7].

⁸² Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

wskazanej w instrukcji obiegu dokumentów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 525-604)

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

(akta kontroli str. 844, 858-859)

Powiat wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych. We wskazanych terminach sporządził i przekazał Wojewodzie: w zakresie Modułu I (utworzenie Centrum) sprawozdanie z rozliczenia środków Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu w 2021 r. - rozliczenie kosztów obsługi Programu oraz sprawozdanie końcowe w związku z zakończeniem realizacji zadania⁸³, a w zakresie Modułu II (funkcjonowanie Centrum) sprawozdania roczne z rozliczenia środków Funduszu Solidarnościowego w zakresie rzeczowym i finansowym za 2022 r. i 2023 r.⁸⁴ Wszystkie sprawozdania sporządzone zostały według wzoru stanowiącego Załącznik nr 4 do Programu. Każdorazowo dołączano część opisową zawierającą wykaz zrealizowanych zadań wynikających z Programu. Dane wykazane w sprawozdaniach wynikały z dokumentów źródłowych, których kserokopie załączano do poszczególnych sprawozdań.

Wyliczenia będące podstawą określenia kwot środków wydatkowanych z Funduszu Solidarnościowego na funkcjonowanie Centrum (Moduł II)⁸⁵ i tym samym kwot środków niewykorzystanych w tym zakresie (kwot zwrotu) zostały sporządzone przez Kierownik PCOM, za 2022 r. *zgodnie z decyzjami o skierowaniu do PCOM*, a za 2023 r. *zgodnie z decyzjami o skierowaniu do PCOM oraz listą obecności*. Sekretarz podała, że wyliczenia te nie były dodatkowo weryfikowane przez Powiat, gdyż sporządzająca, jako Kierownik PCOM, ponosi odpowiedzialność za bieżące funkcjonowanie jednostki oraz prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej.

(akta kontroli str. 617-618, 691-761, 811-813, 988)

Powiat sporządził także i przekazał w terminach wskazanych przez Wojewodę sprawozdania dotyczące realizacji obowiązku informacyjnego.

(akta kontroli str. 762-813)

W latach 2020-2023 w Starostwie oraz w PCOM Wojewoda przeprowadził jedną kontrolę realizacji zadań określonych w umowach w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego w ramach Programu⁸⁶. Kontrolą objęto okres od 1 sierpnia 2020 r. do 31 grudnia 2022 r. w tym dokumentację dotyczącą złożonych wniosków, zawartych umów i aneksów oraz sporządzonych sprawozdań w ramach Modułu I za lata 2020-2022 oraz Modułu II za 2022 r.⁸⁷.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK⁸⁸ Starostwo nie otrzymało od Wojewody dokumentu pokontrolnego.

⁸³ Sprawozdania te zostały zaakceptowane (pisma z Urzędu Wojewódzkiego w przedmiotowych sprawach: WPS.VIII.946.4.90.2020 z 15 września 2022 r. i WPS.VIII.946.90.2020 z 29 maja 2024 r.).

⁸⁴ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK Powiat nie otrzymał informacji zwrotnej czy sprawozdania dotyczące Modułu II zostały zaakceptowane.

⁸⁵ Środki w tym zakresie wydatkowano na wynagrodzenia kadry Centrum oraz osób świadczących usługi na rzecz uczestników Programu PCOM, zakup żywności oraz dostawę energii elektrycznej.

⁸⁶ Kontrola została przeprowadzona w dniach 29-30 czerwca 2023 r.

⁸⁷ Kontrolą objęto m.in. dokumentację organizacyjną (regulamin centrum, statut, uchwały); techniczną potwierdzającą m.in. oddanie obiektu do użytku, powierzchnię; dokumentację dotyczącą przetargu na wykonanie prac budowlanych; umowy z wykonawcami; dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową umożliwiającą identyfikację poszczególnych operacji księgowych potwierdzających wykorzystanie dotacji zgodnie z przeznaczeniem; rachunki oraz faktury dotyczące realizowanego zadania; dokumenty potwierdzające ewidencję wyposażenia zakupionego w ramach dotacji; dokumenty potwierdzające zatrudnienie oraz kwalifikacje personelu centrum; dokumenty osób zakwalifikowanych do programu

⁸⁸ Tj. do 1 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 521-522)

2.3. Organizacja COM i przyznawanie usług w ramach COM

Zarząd Powiatu przygotował projekt uchwały w sprawie utworzenia Centrum wraz z projektem jego statutu, a uchwała w tym zakresie została przyjęta przez Radę Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego⁸⁹. Centrum zostało utworzone jako jednostka organizacyjna Powiatu, działająca w formie jednostki budżetowej na podstawie statutu.

(akta kontroli str. 486-487)

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

W latach 2022-2023 koszt utrzymania jednego uczestnika PCOM wyniósł odpowiednio 8 547,65 zł i 7 014,55 zł. Jak podała Sekretarz, różnica pomiędzy kwotą otrzymaną ze środków Funduszu Solidarnościowego (5 000 zł miesięcznie na jednego uczestnika Programu), a kosztem rzeczywistym pokryta została w całości ze środków własnych Powiatu. Podała, że w 2022 r. Powiat pokrył ze środków własnych koszt funkcjonowania Centrum w kwocie 88,3 tys. zł (za okres od 1 października do 31 grudnia 2022 r.), a w 2023 r. w kwocie 322,9 tys. zł.

Kwota jaka Powiat dofinansowywał pobyt jednej/każdej osoby wynosiła w 2022 r. 3 004,11 zł, a w 2023 r. 1 979,92 zł.

(akta kontroli str. 199, 205, 427-430, 1050-1051)

W okresie objętym kontrolą Powiat nie organizował transportu uczestników Centrum. Sekretarz wyjaśniła: *Centrum świadczy usługi w formie pobytu całodobowego, na co dzień nie ma potrzeby organizowania dowozu uczestników. W chwili przyjęcia lub opuszczenia PCOM po zakończonym pobycie, uczestnicy lub ich rodziny organizują transport we własnym zakresie. W powyższym okresie ani uczestnicy, ani ich przedstawiciele nie zgłaszali potrzeby zapewnienia transportu do Centrum.*

(akta kontroli str. 430)

Zgodnie z zapisem w Regulaminie organizacyjnym Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu⁹⁰, instytucją właściwą do wydania decyzji administracyjnej w sprawie kierowania do Centrum było PCPR.

(akta kontroli str. 430, 488-495)

W kwestii zapewnienia trwałości projektu (prowadzenie działalności PCOM) po upływie 5 lat licząc od dnia otwarcia Centrum⁹¹ oraz w przypadku zaprzestania dofinansowania ze środków Funduszu Solidarnościowego lub z budżetu państwa Starosta wskazał, że w tej perspektywie czasowej trudno jest zająć jednoznaczne stanowisko. Dodał, że przy stale rosnących cenach utrzymania, może się to okazać zadaniem niemożliwym do realizacji, a decyzję dotyczącą dalszego funkcjonowania placówki Powiat będzie musiał podjąć, mając na względzie możliwości finansowe budżetu Powiatu.

(akta kontroli str. 857-858)

⁸⁹ Uchwała nr LIV.327/2022 Rady Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego z 20 lipca 2022 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu. Statut PCOM stanowił załącznik do tej uchwały; dalej: „Statut PCOM”.

⁹⁰ Uchwała nr 136/330/22 Zarządu Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego z 8 września 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu; dalej: „regulamin organizacyjny PCOM”.

⁹¹ W związku z otwarciem PCOM w dniu 1 października 2022 r. okres ten upływa z dniem 1 października 2027 r.

2.4. Standard COM

W Centrum zapewniono uczestnikom warunki do samodzielnego i niezależnego zamieszkiwania, opieki oraz rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami w ramach pobytu całodobowego. Budynek i jego otoczenie pozbawiono barier architektonicznych i zapewniono pełną dostępność osobom z niepełnosprawnościami do pomieszczeń, z których korzystają. W zakresie bazy lokalowej w PCOM utworzono część dzienną, na którą składała się m.in. sala rehabilitacyjna, gabinet zabiegowy, aneks kuchenny, pokój dzienny/jadalnia, pokój kąpielowy, pomieszczenia dla personelu i toalety oraz część mieszkalną obejmującą 14 jednoosobowych pokoi dla mieszkańców⁹² (w tym osiem z indywidualnymi łazienkami i sześć typu studio ze wspólną łazienką⁹³) o powierzchni minimum 15m² dla każdego uczestnika⁹⁴. W Centrum funkcjonował monitoring wizyjny⁹⁵, nie dopełniono jednak wymogu wyposażenia wszystkich pomieszczeń bazy lokalowej w system przyzywowy (co wskazano w niniejszym wystąpieniu w pkt 2.2. *Realizacja zadań ujętych w umowie i wydatkowanie środków z Programu*).

(akta kontroli str. 496-517)

2.5. Nadzór i kontrola nad realizacją usług oraz ich jakością

W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu oraz PCPR⁹⁶ sprawdzali jakość pomocy świadczonej w PCOM. We wskazanym okresie zostały przeprowadzone dwie kontrole w tym zakresie: [1] kontrola doraźna przeprowadzona przez Starostwo⁹⁷ dotyczyła: organizacji placówki w tym. m.in. kwalifikacji i uprawnień zawodowych wybranych pracowników zatrudnionych w jednostce⁹⁸, warunków lokalowych oraz przestrzegania standardów świadczonych usług zgodnie z obowiązującym stanem prawnym; stwierdzone w toku kontroli uchybienia⁹⁹ nie miały wpływu na jakość pomocy świadczonej w PCOM; [2] kontrola merytoryczna przeprowadzona przez PCPR¹⁰⁰ dotyczyła: organizacji placówki (w tym. m.in. struktury zatrudnienia, kwalifikacji zawodowych pracowników zatrudnionych w jednostce¹⁰¹, warunków lokalowych i rzeczowych), przestrzegania standardów świadczonych usług zgodnie z obowiązującym stanem prawnym oraz prowadzenia dokumentacji począwszy od 1 października 2022 r. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 488-495, 522-523, 969-982)

Starostwo nie określiło odrębnej procedury reklamacyjnej dedykowanej mieszkańcom Centrum. Starosta wyjaśnił, że rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących funkcjonowania PCOM zostało określone w regulaminie organizacyjnym Centrum¹⁰² przyjętym uchwałą Zarządu Powiatu oraz w zarządzeniu kierownika tej jednostki¹⁰³. Dodał, że w latach 2022-2023 do Starostwa nie wpłynęła żadna skarga ani wnioski dotyczące działalności PCOM.

⁹² Każdy pokój wyposażony jest w dużą szafę, łóżko rehabilitacyjne, dwustronną szafkę przyłóżkową z wysuwającym stolikiem, dwa fotele i stolik kawowy. W pokojach i łazienkach zainstalowany jest system przyzywowy.

⁹³ W pokojach typu studio dwa pokoje mają dostęp do jednej wspólnej łazienki.

⁹⁴ Ustalenia dokonane w toku oględzin przeprowadzonych w PCOM 23 maja 2024 r.

⁹⁵ 12 kamer zewnętrznych i osiem kamer wewnętrznych (z tego siedem w ciągach komunikacyjnych i jedna w pokoju dziennym / jadalni).

⁹⁶ Zgodnie ze Statutem PCOM oraz Regulaminem organizacyjnym PCOM bezpośredni nadzór nad PCOM sprawuje Zarząd Powiatu przy pomocy PCPR.

⁹⁷ 31 marca 2023 r.

⁹⁸ Kontroli podlegały orzeczenia lekarskie od lekarza medycyny pracy dla celów sanitarno-epidemiologicznych.

⁹⁹ M.in.: brak wymaganych instrukcji bhp i podręcznej apteczki w pomieszczeniu kuchennym, a w odniesieniu do Kierownika PCOM brak orzeczenia lekarskiego do celów sanitarno-epidemiologicznych. Wydane zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

¹⁰⁰ Przeprowadzona w dniach 1 – 16 czerwca 2023 r.; Zgodnie ze Statutem PCOM oraz Regulaminem organizacyjnym PCOM bezpośredni nadzór nad PCOM sprawuje Zarząd Powiatu przy pomocy PCPR.

¹⁰¹ Kontroli nie podlegały kwalifikacje Kierownika PCOM.

¹⁰² Przyjętą uchwałą nr 136/330/22 Zarządu Powiatu Gólsko-Dobrzyńskiego z 8 września 2022 r.

¹⁰³ Zarządzenie nr 12/2022 Kierownika PCOM z 17 października 2022 r. w sprawie ustalenia zasad i terminu przyjmowania skarg i wniosków przez kierownika PCOM.

(akta kontroli str. 488-495, 856-857, 862-866)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Powiat dokonał zwrotu odsetek bankowych od środków przekazanych na realizację zadania - utworzenie Centrum opiekuńczo-mieszkalnego (Moduł I), z naruszeniem terminu wskazanego w § 3 ust. 9 pkt 5 zawartej 21 lutego 2021 r. umowy nr 1/2021 w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego w ramach Programu. Zgodnie z zapisami przedmiotowej umowy zwrot odsetek bankowych od przekazanych środków winien nastąpić w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, za który zgodnie z Programem uznaje się datę uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie Centrum. Decyzja nr 11/2022 o pozwoleniu na użytkowanie budynku COM została wydana 29 września 2022 r., a więc ostatnim dniem na zwrot odsetek był 14 października 2022 r. Z przedłożonych dokumentów dotyczących rozliczenia środków Funduszu Solidarnościowego wynikało, że zwrot odsetek bankowych w kwocie 42,9 tys. zł nastąpił 20 października 2022 r. - sześć dni po ww. terminie.

(akta kontroli str. 17, 474-476, 612, 614, 652-653)

Sekretarz wyjaśniła, że powodem zwłoki w przekazaniu odsetek było niedopatrzenie pracowników Wydziału Finansowego Starostwa.

(akta kontroli str. 521)

2. Część pomieszczeń PCOM (tj. sala rehabilitacyjna, gabinet zabiegowy, aneks kuchenny oraz pokój dzienny/jadalnia) nie została wyposażona w system przyzywowy, mimo że w Programie w dziale VI.1. *Baza lokalowa Centrum* wskazano, że w taki system powinny być wyposażone wszystkie pomieszczenia bazy lokalowej Centrum. Zgodnie z zapisami Programu baza lokalowa obejmowała m.in. część dzienną, do której zaliczono sale zajęć zapewniające możliwość całonocnego świadczenia usług dla uczestników Programu oraz pomieszczenia dla personelu, salon, kuchnie oraz szatnie, łazienki, toalety i inne pomieszczenia niezbędne do realizacji zadań Centrum.

(akta kontroli str. 19, 496-517)

Sekretarz wyjaśniła, że realizacja zadań dla uczestników Centrum z wykorzystaniem wskazanych pomieszczeń odbywa się zawsze w obecności przynajmniej jednego opiekuna. Wskazała ponadto, że w momencie składania wniosku na Moduł I - budowa i wyposażenie Centrum kwestia zapisów Programowych dotyczących systemu przyzywowego została podniesiona podczas rozmowy telefonicznej pracownika Starostwa z pracownikiem Ministerstwa i zostało ustalone, że ostateczną decyzję w przedmiotowej sprawie podejmie ministerialny zespół oceniający wnioski. Dodała, że do złożonego przez Powiat wniosku na Moduł I została załączona pełna dokumentacja techniczna wraz z kosztorysami, w której treści zostały zaznaczone pomieszczenia budynku Centrum z planowanym do montażu systemem przyzywowym, a zespół oceniający tę dokumentację w MRPiPS nie wniósł do tej części uwag, akceptując wniosek i przyznając dofinansowanie dla Powiatu.

(akta kontroli str. 842-843, 992-993)

NIK zauważyła, że zgodnie z Programem Powiat był zobowiązany do utworzenia Centrum spełniającego określone w nim standardy, z których jednym było wyposażenie w system przyzywowy wszystkich pomieszczeń bazy lokalowej. Uwzględniając jednak wprowadzone przez Ministra w kolejnych edycjach Programu zmiany w tym zakresie, w ocenie NIK instalacja przyzywowa powinna obejmować przynajmniej te pomieszczenia bazy lokalowej, w których mogą

przebywać mieszkające w PCOM osoby z niepełnosprawnościami, tj. m.in. wymienione powyżej: sala rehabilitacyjna, gabinet zabiegowy, aneks kuchenny oraz pokój dzienny/jadalnia.

3. 20 września 2022 r. Zarządu Powiatu podjął uchwałę nr 137/332/22 w sprawie zatrudnienia Kierownika PCOM. W uzasadnieniu tej uchwały zapisano m.in., że po zasięgnięciu opinii Kierownika PCPR oraz oświadczeniu kandydatki o ukończeniu szkolenia i uzyskaniu w połowie listopada 2022 r. dyplomu z zakresu organizacji pomocy społecznej, Zarząd zdecydował o jej zatrudnieniu na stanowisku Kierownika Centrum na czas określony od 1 października 2022 r. do 30 listopada 2022 r. Po przedłożeniu przez Panią Kierownik 27 listopada 2022 r. dyplomu uzyskania specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, Zarząd Powiatu uchwałą¹⁰⁴ z 30 listopada 2022 r. podjął decyzję o jej zatrudnieniu od 1 grudnia 2022 r. na czas nieokreślony.

W dniu zatrudnienia, tj. 1 października 2022 r. Kierownik PCOM nie spełniała wymogów określonych w Programie i art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, gdyż nie posiadała specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej (specjalizację w tym zakresie Kierownik PCOM uzyskała 27 listopada 2022 r.) oraz obowiązkowego, co najmniej 3-letniego stażu pracy w pomocy społecznej¹⁰⁵

(akta kontroli str. 20, 814-834, 869-901)

Sekretarz wyjaśniła, że po wnikliwej analizie przebiegu zatrudnienia kandydatki na kierownika PCOM ustalono, że *pracowała w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, a w dalszej kolejności również w placówce typu specjalizacyjno-terapeutycznego. Zatem pośrednio realizowała zadania określone w ustawie o pomocy społecznej poprzez udzielanie pomocy osobom z niepełnosprawnością oraz innym osobom z powodu sieroctwa, przemocy domowej, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej.* Wskazała ponadto, że w celu pozyskania kandydatów na stanowisko kierownika PCOM, informacje o konkursie rozesłano do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej działających na terenie powiatu oraz PCPR powiatów ościennych. Dodała, że ze względu na brak kandydatów spełniających pełne wymagania do zatrudnienia na stanowisko kierownika PCOM uwzględniono przy wymaganym stażu pracy w pomocy społecznej zatrudnienie w ww. placówkach, a poza tym kandydatka udokumentowała pracę w organizacji pozarządowej działającej w obszarze pomocy społecznej w okresie od 12 grudnia 2019 r. do 8 sierpnia 2022 r. (dwa lata i osiem miesięcy).

(akta kontroli str. 839-842)

Kierownik PCOM w udzielonych wyjaśnieniach¹⁰⁶ wskazała m.in., że podczas swojego członkostwa w Stowarzyszeniu Pomocy „Bliżej Siebie” aktywnie uczestniczyła w jego życiu i podejmowała inicjatywy na jego rzecz¹⁰⁷. Wskazała, że czynności wykonywała poza czasem wypełniania obowiązków jako dyrektor placówek opiekuńczo-wychowawczych, w wymiarze średnio 15 godzin tygodniowo i nie pobierała za nie wynagrodzenia.

¹⁰⁴ Nr 145/359/22 w sprawie zatrudnienia Kierownika Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu.

¹⁰⁵ Placówki opiekuńczo-wychowawcze będące miejscem pracy Kierownik PCOM w latach 2015-2022, tj. Powiatowa Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Wielgim oraz Powiatowa Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza typu specjalistyczno-terapeutycznego w Golubiu-Dobrzyniu, były jednostkami organizacyjnymi, którym zlecono realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej - art. 2 ust. 3 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 177 ze zm.)

¹⁰⁶ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁰⁷ M.in. współorganizowanie Mini Eventu Rodzinnego w Golubiu-Dobrzyniu, maratonu Zumby, biegu charytatywnego, uczestniczenie w akcji zbiórki rowerów dla podopiecznych powiatowych placówek opiekuńczo-wychowawczych i dystrybucji kalendarza charytatywnego.

NIK zauważa, że zgodnie z orzecnictwem¹⁰⁸ pod pojęciem "staż pracy w pomocy społecznej" należy rozumieć okres zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, których katalog zawarto w art. 6 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej oraz pracę w organizacjach pozarządowych działających w obszarze pomocy społecznej. Zaliczenie na poczet wymaganego stażu pracy działalności w ramach wolontariatu jest możliwe jedynie wówczas, gdy jest to jedyna aktywność zawodowa danej osoby, którą może wykonywać każdego dnia w pełnym wymiarze czasu pracy. W sytuacji natomiast, gdy wolontariat stanowi dodatkową aktywność osoby czynnej zawodowo, to uprawnienie do zaliczenia stażu pracy w omawianym trybie należy wiązać ze świadczeniem pracy zasadniczej.

4. W ogłoszeniach o naborze na stanowisko kierownika PCOM¹⁰⁹ zawarto wymagania, które nie były zgodne z określonym w tym zakresie w dziale VI.2 Programu i art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W przedmiotowych ogłoszeniach w zakresie wymagań niezbędnych związanych ze stanowiskiem pracy w część IV, pkt 1, lit. i) zapisano, że kandydat powinien posiadać co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej lub z osobami z orzeczeniem o niepełnosprawności, mimo że w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej nie podano jako alternatywy 3-letniego stażu pracy z osobami z orzeczeniem o niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 20, 814-834, 869-901)

Sekretarz w wyjaśnieniach podała m.in., że przed ogłoszeniem pierwszego konkursu dokonano wstępnej analizy lokalnego rynku pracy w zakresie możliwości zatrudnienia pracowników w instytucji pomocy społecznej. Po zweryfikowaniu pozyskanych informacji wymóg wynikający z art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, a dotyczący co najmniej 3-letniego stażu pracy w pomocy społecznej poszerzono o zapis umożliwiający aplikowanie także osobom posiadającym 3-letni staż pracy z osobami z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz posiadającym niezbędną wiedzę w zakresie prowadzenia całonocnego obiektu pobytowego.

(akta kontroli str. 989-991)

NIK zauważa, że nabór na stanowiska dyrektorów bądź kierowników ośrodków pomocy społecznej, dla których wymagania kwalifikacyjne uregulowano w ustawie o pomocy społecznej, odbywa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹⁰. Uwzględniając zatem przepisy tej ustawy¹¹¹ należy uznać, że wymogi wskazane w ogłoszeniu o naborze na stanowisko kierownika PCOM winny być zgodne z przepisami prawa, a kandydat na to stanowisko musi je spełniać już w chwili składania dokumentów konkursowych.

5. Cztery postępowania, do udzielania których z uwagi na wartość zamówienia nie zastosowano przepisów upzp¹¹², skutkujące wydatkami poniesionymi w okresie

¹⁰⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2018 r. I OSK 1961/16.

¹⁰⁹ [1] ogłoszenie o naborze nr 1/2022 stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 133/314/22 Zarządu Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego z 29 lipca 2022 r.; [2] ogłoszenie o naborze nr 2/2022 stanowiące załącznik nr 1 do uchwały nr 134/322/22 z 16 sierpnia 2022 r. Zarządu Powiatu Golubsko-Dobrzyńskiego.

¹¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 530 ze zm., dalej „ustawa o pracownikach samorządowych”.

¹¹¹ Art. 13, art. 13a ustawy o pracownikach samorządowych.

¹¹² [1] Postępowanie na dostawę mebli do Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu (postępowanie ID 659652) – kwota wydatku w 2022 r. 157,2 tys. zł (w tym 17,2 tys. zł stanowiły środki własne Powiatu); [2] Postępowania na dostawę sprzętu rehabilitacyjnego i medycznego na potrzeby Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu (postępowanie ID 659678) – kwota wydatku w 2022 r. 139,5 tys. zł (środki własne Powiatu); [3] Postępowanie na dostawę artykułów gospodarstwa domowego do Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu (postępowanie ID 659961) – kwota wydatku w 2022 r. 67,5 tys. zł (środki własne Powiatu); [4] Postępowanie na dostawę sprzętu sportowego oraz pozostałego

objętym kontrolą o łącznej wartości 370,7 tys. zł¹¹³ brutto, udzielone w trybie zapytania ofertowego, nie zostały przeprowadzone w sposób wskazany w obowiązującym w Starostwie regulaminie udzielania zamówień. W odniesieniu do żadnego z tych postępowań nie sporządzono pisemnego wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie zamówienia poniżej 130 000 zł netto¹¹⁴, wskazanego w § 4 ust. 1 regulaminu udzielania zamówień.

(akta kontroli str. 902-907, 922-929, 944-955)

Sekretarz wyjaśniła, że zarówno w złożonym wniosku jak i otrzymanym dofinansowaniu z Funduszu Solidarnościowego na realizację w ramach Programu zadania pn. „Budowa budynku Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu” zawarto koszty związane z wykonaniem robót budowlanych, wyposażeniem obiektu oraz prowadzeniem obsługi projektu. Dodała, że Powiat traktując realizację zadania ogólnie jako cały projekt nie sporządzał dodatkowych wniosków na przeprowadzenie postępowań na dostawę wyposażenia i sprzętu do PCOM.

(akta kontroli str. 843-844)

6. 12 z 15 objętych badaniem dowodów księgowych związanych z realizacją Programu w zakresie funkcjonowania PCOM i obsługi Programu, nie zostało opisanych zgodnie z wytycznymi instrukcji obiegu dokumentów. Dokumenty te nie zawierały potwierdzenia kontroli pod względem zgodności z upzp wskazanej w rozdziale 4 w § 6 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 6 tej instrukcji.

(akta kontroli str. 525-604)

Sekretarz podała w wyjaśnieniach, że wskazane dowody księgowe nie zawierają potwierdzenia takiej kontroli, ponieważ w tych przypadkach wartość zamówień nie przekraczała kwoty 130 000 złotych, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 upzp.

(akta kontroli str. 844-845)

NIK zauważyła, że zgodnie z instrukcją obiegu dokumentów kontroli poddawane są, przed zrealizowaniem i zaksięgowaniem, wszystkie dokumenty stanowiące podstawę księgowania, a zadaniem dokonującego kontroli zgodności z upzp jest m.in. zbadanie czy prawidłowo została wskazana na dokumencie podstawa niestosowania upzp.

7. W okresie objętym kontrolą Zarząd Powiatu nie przygotował projektu uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w Centrum, co było niezgodne z zapisami Programu (dział V *Zakres podmiotowy i przedmiotowy Programu*), a także naruszało art. 97 ust. 5 i 1 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 32 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹⁵.

(akta kontroli str. 14, 199, 205, 844)

Sekretarz wyjaśniła, że powodem takiej sytuacji była deklaracja zawarta w złożonym przez Powiat wniosku na budowę Centrum, która w zakresie analizy ekonomicznej dotyczącej utrzymania i zarządzania obiektem nie przewidywała pobierania odpłatności od mieszkańców Centrum.

(akta kontroli str. 427-428)

wyposażenia do Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Golubiu-Dobrzyniu (postępowanie ID 659988) - kwota wydatku w 2022 r. 6,6 tys. zł (środki własne Powiatu); (podane kwoty brutto).

¹¹³ Z tego 140,0 tys. zł stanowił środki Funduszu Solidarnościowego, a 230,7 tys. zł środki własne Powiatu.

¹¹⁴ Załącznik nr 1 do regulaminu udzielania zamówień.

¹¹⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 107.

NIK zauważa, że zgodnie z zapisami Programu Powiat był zobowiązany ustalić szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w Centrum, uwzględniając przyznany zakres usług, a w przypadku, gdy faktyczne koszty realizacji usług przekroczą kwoty wsparcia finansowego określone w Module II, Powiat prowadzący Centrum miał pokryć różnicę z opłat wnoszonych przez uczestników, a dopiero w dalszej kolejności ze środków własnych. Tym samym Zarząd Powiatu powinien przedłożyć Radzie stosowny projekt uchwały w zakresie, o którym mowa w art. 97 ust.1 i ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat we właściwym czasie złożył rzetelnie przygotowane dokumenty aplikacyjne, do których dołączono wszystkie wymagane załączniki. W terminie 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.

Powiat nie zapewnił jednak wyposażenia wszystkich pomieszczeń bazy lokalowej PCOM w system przyzywowy, a zatrudniony tam Kierownik nie spełniał wymogów wynikających z Programu. Zarząd Powiatu nie przygotował ponadto projektu uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w Centrum. Dodatkowo cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do których nie miały zastosowania przepisy upzp, nie zostały przeprowadzone w sposób wskazany w obowiązującym w Starostwie regulaminie udzielania zamówień, część dowodów księgowych związanych z realizacją zadań wynikających z Programu nie została opisana zgodnie z zasadami określonymi w instrukcji obiegu dokumentów, a zwrot odsetek bankowych od środków przekazanych na realizację zadania zastąpił z naruszeniem terminu wskazanego w umowie.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność formułowania ogłoszeń o naborze na wolne stanowiska pracy bez modyfikowania i rozszerzania wymagań, które w określonym kształcie zostały zapisane w przepisach prawa.

Wnioski 1. Terminowe dokonywanie zwrotu odsetek bankowych od środków przekazywanych na realizację zadań w ramach Programu.
2. Podjęcie działań celem uzupełnienia wyposażenia w system przyzywowy pomieszczeń bazy lokalowej PCOM, które nie posiadają takich urządzeń.
3. Powierzenie stanowisk osobom o odpowiednim doświadczeniu i kwalifikacjach.
4. Sporządzanie pisemnych wniosków o przeprowadzenie zamówień publicznych w przypadkach wskazanych w regulaminie udzielania zamówień.
5. Właściwe opisywanie dowodów księgowych.
6. Przygotowanie i przedłożenie Radzie Powiatu projektu uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności przez uczestnika 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 Delegatury w Bydgoszczy. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 10 września 2024 r.

Kontroler
(-) Jolanta Szydłowska-Hęsiak
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p. o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki