



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.003.03.2019

Pan
Piotr Kuczera
Prezydent Rybnika
Urząd Miasta Rybnika
Ul. Bolesława Chrobrego 2
Rybnik (44-200)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/089 – Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rybnika, ul. Bolesława Chrobrego 2, (44-200) Rybnik ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kuczera, Prezydent Miasta Rybnika
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach środowiskowych domów samopomocy. Stopień zaspokojenia tych potrzeb. 2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy. 3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesem udzielania wsparcia w formie środowiskowych domów samopomocy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (I kwartał) ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Wiesław Pietrzyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/44/2019 z dnia 21 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	W okresie objętym kontrolą Miasto Rybnik w zbadanym zakresie prawidłowo wywiązało się z realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi w formie pobytu w środowiskowych domach samopomocy⁵. Miasto posiadało wystarczające rozeznanie wśród mieszkańców Rybnika, co do potrzeb świadczenia pomocy w ramach sprawowania opieki nad tymi osobami. Prawidłowo, w drodze otwartego konkursu ofert, wyłoniono organizację pozarządową (stowarzyszenie) do prowadzenia jednego z dwóch ŚDS. Drugi Ośrodek był prowadzony przez Miasto Rybnik, jako jego jednostka organizacyjna. Dokumenty organizacyjne ŚDS zostały zatwierdzone przez Prezydenta po ich wcześniejszym opracowaniu i uzgodnieniu przez Kierowników ŚDS z Wojewodą Śląskim⁶. Środki finansowe dotacji przyznanych przez Wojewodę na funkcjonowanie ŚDS zostały wykorzystane
--------------	---

¹ Zwany dalej „Urzędem”, REGON 000649427.

² Kontrolę zakończono w jednostce w dniu 22 lutego 2019 r., dalej „okres objęty kontrolą”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zwane dalej „ŚDS”, lub „Ośrodkiem”.

⁶ Zwany dalej „Wojewodą”.

zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo przez Miasto rozliczone. Osoby z zaburzeniami psychicznymi kierowano do pobytu w ŚDS na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych z upoważnienia Prezydenta Miasta na pobyt w ŚDS. Właściwie sprawowano nadzór merytoryczny i finansowy nad ŚDS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd posiadał rozeznanie wśród mieszkańców miasta w zakresie liczby osób niepełnosprawnych, w tym osób z zaburzeniami psychicznymi, wymagających opieki w ramach m.in. ośrodków wsparcia. Potrzeby w tym zakresie przedstawiono w przyjętym uchwałą Rady Miasta Rybnika w dniu 1 października 2015 r. Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Miasta Rybnika na lata 2015–2020⁷. W Programie tym uwzględniono kwestie związane z oddziaływaniem terapeutycznym w ramach m.in. środowiskowych domów samopomocy dla osób z upośledzeniem umysłowym i dla osób przewlekłe chorujących psychicznie. W szczegółowej analizie zamieszczonej w ww. Programie w odniesieniu do populacji Miasta Rybnika⁸, określono liczbę osób niepełnosprawnych z zaburzeniami psychicznymi, z uwzględnieniem przyczyn⁹ i stopnia niepełnosprawności¹⁰, wiek i płeć tych osób oraz ich wykształcenie i zatrudnienie.

Z Programu wynikało, że na dzień 31 grudnia 2013 roku liczba mieszkańców Rybnika wynosiła 134 577 mieszkańców, z tego 5 785 mieszkańców¹¹ było prawnie uznanych za osoby niepełnosprawne, co stanowiło 4,1% ogółu mieszkańców, w tym 400 osób stanowiły osoby z zaburzeniami psychicznymi, co stanowiło 0,3% ogółu mieszkańców.

W Programie zapisano, że „(...) informacje w nim zawarte nie ukazywały w całości zjawiska, ponieważ nie obejmowały osób, które cierpiały na różnego rodzaju zaburzenia psychiczne oraz emocjonalne, a nie trafiały nigdy do specjalistycznej opieki psychiatrycznej (m.in. z powodu stygmatyzacji zaburzeń psychicznych). Biorąc pod uwagę powyższe, możliwa była jedynie analiza ww. zjawiska w oparciu o dane uzyskane od podmiotów zajmujących się tą problematyką¹²”.

⁷ Nr uchwały 199/XIII/2015, zwany dalej „Programem”.

⁸ Na podstawie informacji z lat 2011-2013.

⁹ Upośledzenie umysłowe (01-U); choroby psychiczne (02-P); całościowe zaburzenia rozwojowe (12-C).

¹⁰ Stopień znaczny, umiarkowany i lekki.

¹¹ W liczbie tej 5 018 osób to osoby w wieku powyżej 16 roku życia, legitymujące się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności (w tym 335 osób z zaburzeniami psychicznymi), a 767 to dzieci i młodzież do 16 roku życia, posiadające orzeczenie o niepełnosprawności (w tym 65 osób z zaburzeniami psychicznymi). Niepełnosprawność i stopień niepełnosprawności ustalane były na czas określony lub na stałe.

¹² Informacje pozyskane z Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Rybniku, Ośrodka Pomocy Społecznej w Rybniku (dalej: OPS), ŚDS „Cogito Noster” i Powiatowego Urzędu Pracy w Rybniku, a także podmiotów leczniczych działających na terenie Miasta Rybnika.

Z analiz prowadzonych w okresie objętym kontrolą na potrzeby przesyłanych do Wojewody zapotrzebowań na środki finansowe w zakresie dotacji na zadania związane z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi wynikało, że liczba oczekujących na miejsce w ŚDS wynosiła w latach 2016 do 2018, odpowiednio: 8, 15 i 16 osób, a stopień zaspokojenia potrzeb w tych ośrodkach wynosił, odpowiednio: 61,90%, 51,56% i 55,56%¹³.

(dowód: akta kontroli str. 345-462)

1.2. Na terenie Miasta Rybnika, na dzień 7 lutego 2019 r. funkcjonowały dwa ŚDS dysponujące łącznie 90 miejscami, tj.:

- ŚDS „Cogito Noster”, dom typu A dla osób przewlekle psychicznie chorych (§ 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy¹⁴), dysponujący 40 miejscami pobytu dziennego dla tych osób (czynny od poniedziałku do piątku w godz. od 7⁰⁰ do 19⁰⁰), prowadzony w formie jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (jednostki budżetowej) Miasta Rybnika¹⁵.
- ŚDS przy ul. Karłowicza¹⁶, dom typu „B” dla osób z upośledzeniem umysłowym (§ 3 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia)¹⁷, dysponujący 50 miejscami pobytu dziennego (czynny od poniedziałku do piątku w godz. od 7⁰⁰ do 15⁰⁰), prowadzony przez Stowarzyszenie „OLIGOS”¹⁸.

W obu ŚDS spełniono warunek określony w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS, gdyż były one czynne przez pięć dni w tygodniu po minimum osiem godzin dziennie, w tym zajęcia z uczestnikami były prowadzone przez minimum sześć godzin dziennie.

W latach 2016-2018, według stanu na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych, w obydwu ŚDS przebywały ogółem 324 osoby (odpowiednio 103, 109 i 112 osób zamieszkałych na terenie Rybnika¹⁹). Miasto Rybnik zawarło porozumienia z Gminą Jejkowice²⁰ i Gminą Lyski, na mocy których do ŚDS OLIGOS mogły być kierowane osoby z rejonu tych gmin, jednak ww. gminy nie skorzystały z tej możliwości w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 6-72, 1019-1028, 1161)

1.3. W okresie objętym kontrolą, w ramach realizacji przez Miasto Rybnik zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej, na podstawie art. 25 ust. 1, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²¹, po przeprowadzeniu dwóch otwartych konkursów ofert wyłoniono podmiot, któremu zlecono prowadzenie ŚDS dla 40 osób z upośledzeniem umysłowym (ośrodek wsparcia typu „B”) zlokalizowanym w Rybniku przy ul. Karłowicza

¹³ Na potrzeby sprawozdań przekazywanych do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej za lata 2016-2018, przeliczono, jako stosunek procentowy liczby osób umieszczonych w ŚDS razy 100, do liczby osób umieszczonych w ośrodkach plus liczba osób oczekujących.

¹⁴ Dz.U. Nr 238, poz. 1586, ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ŚDS”.

¹⁵ Zlokalizowany w Rybniku przy ul. Andersa 6, zwany dalej „ŚDS Cogito”.

¹⁶ Na potrzeby kontroli zwany dalej „ŚDS OLIGOS”.

¹⁷ Budynek, w którym prowadzono działalność stanowił własność Miasta Rybnika i został użyczony Stowarzyszeniu w celu realizacji zadania.

¹⁸ Zwane dalej „Stowarzyszeniem”.

¹⁹ W ŚDS Cogito odpowiednio 48, 52 i 55 osób a w ŚDS OLIGOS 55, 57 i 57 osób.

²⁰ Porozumienie z 5 sierpnia 2015 r. (nr PS.031.6.2015); i porozumienie z 23 stycznia 2012 r., nr PS.031.1.2012

²¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1508, ze zm.

48²². Ogłoszenia o konkursach zawierały elementy określone w art. 13 ust. 2 ustawy z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²³ oraz zgodnie z wymogami art. 13 ust. 3 ww. ustawy zostały podane do publicznej wiadomości²⁴.

W odpowiedzi na ogłoszenia obydwu konkursów w wymaganym terminie wpłynęły²⁵ po dwie oferty, które zawierały wszystkie elementy określone w art. 14 ust. 1 ustawy o pożytku i wolontariacie. Oceny ofert i rekomendacji najlepszej oferty dokonała komisja konkursowa²⁶ (powołana przez Prezydenta na podstawie art. 15 ust. 2a ww. ustawy).

Ogłoszenia wyników ww. konkursów zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h ww. ustawy, tj. nazwę oferenta i nazwę zadania oraz wysokość przyznanych środków publicznych oraz zostały podane do publicznej wiadomości²⁷.

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 15 ust. 4 tejże ustawy, umowy z wyłonionym w postępowaniu konkursowym Stowarzyszeniem OLIGOS²⁸ zawarto odpowiednio w dniach 31 grudnia 2015 r. (nr PS.526.112.2015) i 23 stycznia 2017 r. (nr PS.526.11.2017).

(dowód: akta kontroli str.73-179)

1.4.Z przedłożonej przez Urząd dokumentacji, w tym m.in. sprawozdań obydwu ŚDS wynikało, że w ramach realizacji obowiązku określonego w § 15 rozporządzenia w sprawie ŚDS uczestnikom przebywającym w ŚDS zapewniano możliwość spożywania posiłku w ramach treningu kulinarnego. Wartość zakupionych produktów żywnościowych w tym zakresie wyniosła w okresie objętym kontrolą łącznie 51 823,27 zł²⁹, w tym: 15 951,79 zł w 2016 r., 16 426,56 zł w 2017 r. i 19 444,92 zł w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 180-344)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA
CZĄSTKOWA

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

Miasto Rybnik posiadało wystarczające rozeznanie w zakresie potrzeb w sprawowaniu opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi. W opracowanym na te potrzeby Programie zawarto szczegółowe informacje dotyczące tej problematyki. Zadania pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi w formie ich wsparcia prowadzono poprzez dwa środowiskowe domy samopomocy, w tym jeden prowadzony przez Miasto, jako jego jednostka organizacyjna (budżetowa), a drugi prowadzony przez organizację pozarządową, prawidłowo wyłonioną do realizacji tego zadania w trybie konkursu ofert.

²² W dniu 20 listopada 2015 r. (zarządzenie Prezydenta Miasta nr 657/2015) ogłoszono konkurs dla realizacji zadania w 2016 r., a w dniu 21 listopada 2016 r. (zarządzenie Prezydenta Miasta nr 706/2016) ogłoszono konkurs dla realizacji tego zadania w latach 2017-2020.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm., zwana dalej: „ustawą o pożytku i wolontariacie”.

²⁴ Ogłoszono w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) Urzędu pod adresem bip.um.rybnik.eu w zakładce „Organizacje pozarządowe/realizacja zadań publicznych/tryb konkursowy”; na tablicy ogłoszeń Urzędu; na stronie internetowej Miasta pod adresem www.rybnik.eu oraz w generatorze eNGO na stronie internetowej www.rybnik.energo.org.pl.

²⁵ Oferty złożono 11 grudnia 2015 r. i 13 grudnia 2016 r.

²⁶ Powołana zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 657/2015 z dnia 20 listopada 2015 r. i zarządzeniem nr 706/2016 z dnia 21 listopada 2016 r.

²⁷ Ogłoszenia odpowiednio z dnia 22 grudnia 2015 r. i 22 grudnia 2016 r.

²⁸ Stowarzyszenie OLIGOS na Rzecz Dzieci, Młodzieży oraz absolwentów Specjalnego Zespołu Szkolno - Przedszkolnego z Rybnika.

²⁹ ŚDS Cogito ogółem 21 575,98 zł (odpowiednio: 7 951,79 zł, 7 206,40 zł i 6 417,79 zł). ŚDS OLIGOS ogółem 30 247,29 zł (odpowiednio: 8 000,0 zł, 9 220,16 zł [514 zł sfinansowano ze środków własnych stowarzyszenia] i 13 027,13 zł).

2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków na prowadzenie ŚDS

Opis stanu
faktycznego

2.1. W umowach ramowych³⁰ na prowadzenie ŚDS zawartych ze Stowarzyszeniem, o których mowa powyżej w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia, zawarto zapisy dotyczące m.in.:

- terminu i sposobu realizacji zadania publicznego oraz obowiązku jego wykonania zgodnie z ofertą oraz harmonogramem i kosztorysem;
- finansowania zadania, w tym kwoty dotacji;
- prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej oraz ewidencji księgowej, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹;
- zakazu zbywania rzeczy zakupionych za środki pochodzące z dotacji przez okres pięciu lat od daty zakupu i przekazania ich Miastu, jako podmiotowi posiadającemu nieruchomości w trwałym zarządzie;
- obowiązków sprawozdawczych Zleceniobiorcy, w tym m.in. przedkładania okresowych i końcowych sprawozdań z realizacji zadania;
- możliwości sprawowania kontroli prawidłowości wykonania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji zarówno w toku realizacji zadania publicznego, jak i po jego zakończeniu;
- zasad rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym przez Zleceniodawcę w przypadku niewywiązywania się z postanowień umowy przez Zleceniobiorcę;
- w umowach miały zastosowanie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym m.in. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³² oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³. W zakresie nieuregulowanym umowami miały zastosowanie przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 163-179)

2.2. W latach 2016-2018 Miasto otrzymało od Wojewody dotacje (po zwiększeniach kwot w ciągu roku³⁵) na bieżące funkcjonowanie i rozwój infrastruktury ŚDS w łącznej kwocie 4 309,4 tys. zł (odpowiednio: 1 226,2 tys. zł. 1 330,5 tys. zł

³⁰ Umowy zawierano w oparciu o te ramowe wzory określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25), w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania zadania, dla umowy z 2015 r. i po zmianie załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. (Dz. U. poz. 1300), dla umowy z 2017 r.

³¹ Aktualne dane promulgacyjne ustawy: Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., zwana dalej „Pzp”.

³³ Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm. (dla umowy z 2015 r.) i tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 ze zmianą (dla umowy z 2017 r.).

³⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm. (dla umowy z 2015 r.) i tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zmianą (dla umowy z 2017 r.).

³⁵ W związku ze zwiększeniami przez Wojewodę kwot dotacji każdorazowo ze Stowarzyszeniem OLIGOS zawierano aneksy do umowy, w których zmianom ulegały kwoty przyznanej dotacji oraz zmiany oferty w zakresie m.in. kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania. Do umowy z 2015 r. zawarto cztery aneksy w dniach 15 marca, 24 czerwca, 3 listopada i 20 grudnia 2016 r., natomiast umowę z 2017 r. aneksowano siedmiokrotnie w dniach 7 kwietnia, 31 października, 18 grudnia 2017 r. i 17 stycznia, 14 maja i dwukrotnie 18 grudnia 2018 r.

i 1 752,7 tys. zł³⁶). Ww. środki finansowe zostały rozdysponowane w sposób następujący:

- w 2016 r. – dla ŚDS Cogito 617,6 tys. zł, w tym 9 tys. zł na doposażenie i dla ŚDS OLIGOS 608,6 tys. zł;
- w 2017 r. – dla ŚDS Cogito 608,6 tys. zł i dla ŚDS OLIGOS 721,9 tys. zł, w tym zwiększenie kwoty dotacji o 63,9 tys. zł w związku z uruchomieniem programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”³⁷, zwiększenie kwoty dotacji o 25,4 tys. zł w związku z uruchomieniem od października 2017 r. 10 nowych miejsc w ŚDS oraz 24 tys. zł na wykonanie przez Miasto prac remontowych w budynku;
- w 2018 r. – dla ŚDS Cogito 718,4 tys. zł. i dla ŚDS OLIGOS 1 034,2 tys. zł, w tym zwiększenie o 132,2 tys. w związku z programem „Za życiem” i 4 tys. zł na zakup szaf.

Kwoty dotacji przekazane przez Miasto obydwóm ŚDS na prowadzenie tych ośrodków odpowiadały wielkościom kwot dotacji otrzymanym na ten cel od Wojewody.

Ogółem na prowadzenie ŚDS wydatkowano ze środków dotacji 4 304,6 tys. zł, co stanowiło 99 % środków. Kwoty niewykorzystanej dotacji przez Stowarzyszenie OLIGOS, w łącznej wysokości 4 948,72 zł (w tym 985,7 zł w 2016 r. i 3 963,02 zł w 2018 r.), zostały zwrócone na rachunek ŚUW w terminie zgodnym z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸.

W okresie objętym kontrolą Miasto czterokrotnie wnioskowało do Wojewody o zwiększenie liczby miejsc w ŚDS, i tak:

- w związku z przekazaniem kolejnego segmentu budynku na działalność ŚDS OLIGOS, Urząd wnioskował (wniosek z 14 lutego 2017 r.) o przyznanie środków finansowych na uruchomienie 10 dodatkowych miejsc dla osób oczekujących na przyjęcie do Ośrodka. W piśmie z 5 lipca 2017 r. Wojewoda poinformował o zwiększeniu dotacji celowej na utworzenie i utrzymanie tych miejsc;
 - we wnioskach z 9 i 11 stycznia 2018 r. oraz 28 grudnia 2018 r. Urząd wnioskował do Wojewody o przyznanie środków finansowych na uruchomienie 5 dodatkowych miejsc dla osób oczekujących na przyjęcie do ŚDS Cogito oraz 8 miejsc w ramach tworzenia całodobowej opieki w związku z realizacją programu „Za życiem” przy ŚDS OLIGOS. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie Wojewoda nie zajął stanowiska w tej sprawie.
- Ww. potrzeby zawarte we wnioskach były sformułowane w oparciu o liczbę osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności oraz opinię lekarza specjalisty o występujących zaburzeniach psychicznych oraz zaświadczenia lekarza rodzinnego o stanie zdrowia i o braku przeciwwskazań do uczestnictwa w zajęciach domu wraz z informacją o sprawności w zakresie lokomocji osób niepełnosprawnych

³⁶ Nastąpiło zwiększenie kwot dotacji w związku z podwyższeniem od dnia 1 października 2018 r. średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika ŚDS wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w związku z obowiązującą od dnia 1 października 2018 r. wyższą kwotą kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej określoną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. (Dz. U. poz. 1358).

³⁷ Program przyjęty uchwałą nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M. P. poz. 1250).

³⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

fizycznie, kwalifikującą do korzystania z usług ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi i oczekujących na przyjęcie do takiego ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 436-878, 1080-1161)

2.3. Kontrola prawidłowości i terminowości rozliczenia otrzymanych przez ŚDS dotacji celowych na ich prowadzenie i rozwój infrastruktury polegała w przypadku ŚDS Cogito Noster na kontroli rocznych sprawozdań finansowych za lata 2016-2017.

Natomiast w przypadku ŚDS OLIGOS, Urząd poddał kontroli sprawozdania częściowe i końcowe, w zakresie wykonania wydatków (na podstawie faktur i rachunków), z uwzględnieniem kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania (po zmianach³⁹) oraz rozliczenia zadania ze względu na źródło finansowania.

W wyniku przeprowadzonych ww. kontroli stwierdzono, że udzielone dotacje zostały wykorzystane we właściwej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 180-190, 250-344, 543-905)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA
CZĄSTKOWA

Środki finansowe dotacji przyznane przez Wojewodę na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury w obydwóch ŚDS zostały przez Urząd prawidłowo rozdysponowane i rozliczone. W umowach zawartych ze Stowarzyszeniem na prowadzenie ŚDS w sposób należyty zabezpieczono interes publiczny. Środki finansowe przyznanej Stowarzyszeniu dotacji zostały wydatkowane w sposób prawidłowy a kwota niewykorzystanej dotacji zwrócona do Miasta, a następnie zwrócona przez Miasto na konto ŚUW w wymaganym terminie. Kwota dotacji dla ŚDS Cogito Noster również została wydatkowana w sposób prawidłowy.

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

3.1. Obydwa ŚDS posiadały dokumenty określające ich funkcjonowanie wymagane § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS, w tym:

- regulamin organizacyjny ŚDS Cogito Noster, Program działalności tego Ośrodka⁴⁰ oraz Plan pracy na lata 2016-2019⁴¹;
- regulamin organizacyjny ŚDS OLIGOS, Program działalności Ośrodka⁴² oraz Plan pracy na lata 2016-2019⁴³. W Regulaminie organizacyjnym zatwierdzonym przez Prezydenta w dniu 19 marca 2013 r., w którym zapisano, że ośrodek dysponował 35 miejscami nie dokonano zmiany dotyczącej utworzenia, za zgodą Wojewody w 2015 r., dodatkowych pięciu miejsc dla podopiecznych i tym samym zwiększenia ich liczby z 35 do 40 miejsc⁴⁴.

³⁹ Kalkulacja stanowiła integralną część oferty złożonej przez Stowarzyszenie i jej aktualizacja przy zmianie wysokości kwoty dotacji była każdorazowo przedkładana w Urzędzie. Po zaakceptowaniu tych zmian przez Urząd, zawierano stosowny aneks do umowy.

⁴⁰ Prezydent zatwierdził te dokumenty odpowiednio 20 stycznia 2014 r. i 13 września 2012 r.

⁴¹ Dokumenty zostały zatwierdzone przez Prezydenta, odpowiednio: 8 stycznia 2016 r.; 9 lutego 2017 r.; 8 stycznia 2018 r. i 15 stycznia 2019 r.

⁴² Prezydent zatwierdził te dokumenty, odpowiednio: 6 grudnia 2017 r. i 30 listopada 2017 r. r.

⁴³ Dokumenty zostały zatwierdzone przez Prezydenta, odpowiednio: 3 lutego 2016 r.; 6 lutego 2017 r.; 22 stycznia 2018 r. i 18 stycznia 2019 r.

⁴⁴ Regulamin obowiązywał do listopada 2017 r., do czasu wprowadzenia zmiany wynikającej ze zwiększenia, za zgodą wojewody liczby miejsc w ośrodku z 40 do 50 miejsc.

W tej sprawie Prezydent Miasta wyjaśnił, że Kierownik Ośrodka, który na podstawie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS, był zobowiązany do sporządzenia m.in. regulaminu organizacyjnego, w uzgodnieniu z wojewodą, nie wprowadził do regulaminu takiej zmiany i tym samym nie zwrócił się do Miasta o zatwierdzenie ww. dokumentu po zmianach. Według Prezydenta Miasta brak zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Ośrodka w tym zakresie nie wpłynął w żadnym stopniu na jego funkcjonowanie.

Ww. dokumenty, po ich opracowaniu przez kierownika domu i uzgodnieniu z Wojewodą⁴⁵, były zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS zatwierdzane przez Prezydenta.

Urząd dysponował statutami obydwu ŚDS⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 6-29, 46-69/2, 907-966)

- 3.2. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS wnioski o skierowanie do ŚDS na pobyt dzienny składano w OPS⁴⁷. Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, decyzją wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta, kierowano osoby, których dotyczył wniosek, do jednego z dwóch ŚDS.

W latach 2016-2018 osoby zainteresowane lub ich prawni opiekunowie złożyli do OPS ogółem 579 wniosków na pobyt dzienny w ŚDS (odpowiednio: 187, 189 i 203 wnioski). Pozytywnie rozpatrzono i wydano 576 decyzji kierujących osoby do tych ośrodków (odpowiednio: 186, 188 i 202 decyzje)⁴⁸. W trzech przypadkach osoby, których wniosek dotyczył, zrezygnowały z pobytu w ŚDS przed wydaniem decyzji.

Analiza 64 decyzji, wydanych dla 30 osób z upoważnienia Prezydenta Miasta Rybnika przez Dyrektora OPS, wykazała, że:

- wszystkie ww. wnioski dotyczyły mieszkańców Rybnika i załączono do nich dokumenty określone w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS, tj. zaświadczenia lekarskie (wydane przez lekarza psychiatrę lub lekarza neurologa) o występujących zaburzeniach psychicznych oraz zaświadczenia wydane przez lekarza rodzinnego o stanie zdrowia i o braku przeciwwskazań do uczestnictwa w zajęciach w ośrodku wsparcia wraz z informacją o sprawności w zakresie lokomocji osób niepełnosprawnych fizycznie oraz orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności;
- w przypadku pięciu osób, które po raz pierwszy wystąpiły o skierowanie do ośrodka, decyzje o ich skierowaniu wydano na trzy miesiące, zgodnie z § 7 ust. 6 rozporządzenia w sprawie ŚDS, w pozostałych przypadkach osoby były kierowane do ŚDS na okres pół roku, zgodnie z § 7 ust. 7 rozporządzenia;

⁴⁵ W wyniku weryfikacji tych dokumentów przez Wydział Polityki Społecznej ŚUW w dniu 26 października 2016 r. do Regulaminu organizacyjnego ŚDS OLIGOS wniesiono osiem uwag. Po ich uwzględnieniu i ponownym przedłożeniu przez Kierownika Ośrodka, Regulamin został przez ŚUW zaakceptowany w dniu 15 listopada 2017 r. i zatwierdzony przez Prezydenta w dniu 6 grudnia 2017 r.

⁴⁶ Statut ŚDS Cogito, ze zmianami, został uchwalony przez Radę Miasta Rybnika w dniu 26 września 2007 r. i 4 maja 2011 r.

⁴⁷ Ośrodek Pomocy Społecznej, jednostka organizacyjna Miasta Rybnika nieposiadająca osobowości prawnej (jednostka budżetowa).

⁴⁸ Do ŚDS OLIGOS złożono ogółem 311 wniosków (odpowiednio 100, 104 i 107 wniosków), wydano ogółem 310 decyzji (odpowiednio 100, 104 i 106 decyzji); do Cogito Noster złożono ogółem 268 wniosków (odpowiednio 87, 85 i 96 wniosków), wydano ogółem 266 decyzji (odpowiednio 86, 84 i 96 decyzji).

- warunki odpłatności miesięcznej za usługi świadczone w ŚDS ustalono dla 15 osób (wydano 30 decyzji⁴⁹) zgodnie z art. 51b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, tj. w wysokości 5% kwoty dochodu osoby samotnie gospodarującej lub kwoty dochodu na osobę w rodzinie, jeżeli dochód tych osób przekraczał kwotę 300% odpowiedniego kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2. Pozostałe osoby były kierowane do ŚDS nieodpłatnie, zgodnie z art. 51b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekraczał kwoty 300% odpowiedniego kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2);
- w wydanych decyzjach, zgodnie z wymogiem określonym w art. 109 ww. ustawy, zobowiązano osoby i rodziny korzystające ze świadczeń pomocy społecznej do niezwłocznego poinformowania OPS o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń;
- decyzje, zgodnie z art. 35 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁰, były wydawane bez zbędnej zwłoki, od siedmiu dni do jednego miesiąca od daty złożenia wniosków i zawierały wymagane elementy określone w art. 107 § 1 i 3 i art. 127 § 1 Kpa. W ww. badanych sprawach nie stwierdzono, aby strony, których dotyczyły wydane decyzje wnosili od nich odwołanie.

(dowód: akta kontroli str. 967-988)

3.3. W okresie objętym kontrolą Urząd poza kontrolą dokumentacji (składanych sprawozdań) nie skorzystał z możliwości kontroli prawidłowości wykonywania zleconego zadania publicznego w ŚDS OLIGOS, przewidzianej w umowie zawartej ze Stowarzyszeniem OLIGOS. Prezydent Miasta wyjaśnił w tej sprawie, że „(...) Zgodnie z art. 17 ustawy o pożytku i wolontariacie organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: stopnia realizacji zadania; efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania; prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem. Na podstawie § 7 i § 8 przedmiotowych umów Zleceniodawca sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania publicznego przez Zleceniobiorcę, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania publicznego oraz po jego zakończeniu do czasu ustania obowiązku przechowywania dokumentacji, w tym dokumentacji finansowo-księgowej, związanej z realizacją zadania publicznego, tj. przez okres 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym realizował zadanie. Zatem należy wskazać, że nie odstępiono od realizacji uprawnienia wynikającego z podpisanych umów, tj. Miasto nadal ma możliwość przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykonywania zadań przez Zleceniobiorcę. Ponadto pracownicy wizytowali ośrodek, a także dokonywali weryfikacji złożonych przez Zleceniobiorcę sprawozdań z wykonania zadania. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono wystąpienia nieprawidłowości, skutkujących żądaniem zwrotu dotacji”.

⁴⁹ W pięciu przypadkach po przeliczeniu dochodu osoby ponownie kierowanej do ŚDS i wydaniu ponownej decyzji zwiększono kwotę odpłatności (od 0,16 zł do 57,03 zł), a w jednym przypadku kwota uległa zmniejszeniu o 12,05 zł.

⁵⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 23, ze zm., zwanej dalej „KPA”.

W wyniku weryfikacji⁵¹ przez Urząd miesięcznych informacji o liczbie osób z zaburzeniami psychicznymi korzystających z usług wsparcia uzyskanych z obu ŚDS⁵² i przesłania ich do Wydziału Polityki Społecznej ŚUW, Wojewoda w jednym przypadku w listopadzie 2017 r. pomniejszył kwotę dotacji o 3 804 zł, w związku z niewykorzystaniem trzech miejsc w ŚDS OLIGOS.

W dniu 16 lutego 2017 r. i dniu 20 lutego 2019 r. Urząd przekazał do Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej ŚUW⁵³ informacje⁵⁴ dotyczące bieżącego funkcjonowania ŚDS na terenie Miasta Rybnika, w tym informację dotyczącą warunków i stanu spełniania standardów świadczonych usług.

(dowód: akta kontroli str. 989-1065)

- 3.4. W latach 2016-2018 w rejestrze skarg Urzędu nie zarejestrowano skarg na działalność ŚDS funkcjonujących na terenie Rybnika. W rejestrze skarg w OPS również nie stwierdzono skarg/wniosków w ww. zakresie. Rada Miasta Rybnika nie kontrolowała funkcjonowania ŚDS. Do Rady nie wpłynęły skargi w sprawie funkcjonowania ww. ośrodków.

(dowód: akta kontroli str. 1066-1079)

- 3.5. Przedkładane przez obydwu ŚDS w wymaganym terminie⁵⁵ sprawozdania za lata 2016-2017 zawierały elementy określone w § 25 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS. Dokumenty te były analizowane w zakresie spełniania przez nie wymogów formalnych oraz weryfikowane, co do stanu faktycznego. Powyższa analiza nie dała podstaw do sformułowania wniosków w celu ich ewentualnego wykorzystania w usprawnieniu organizacji i funkcjonowania tych domów.

(dowód: akta kontroli str. 191-344, 1021-1031, 1162-1209)

OCENA
CZĄSTKOWA

Prezydent prawidłowo zatwierdził dokumenty organizacyjne ŚDS, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 rozporządzenia w sprawie ŚDS, po wcześniejszym ich uzgodnieniu przez kierowników tych ośrodków z Wojewodą. Nadzór nad prawidłowością wykonania zleconych zadań sprawowano poprzez analizę złożonych sprawozdań i przekazywanych przez ŚDS wymaganych informacji. Na podstawie wydanych z upoważnienia Prezydenta decyzji, OPS prawidłowo kierował osoby z zaburzeniami psychicznymi do pobytu w ŚDS.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z nie stwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

⁵¹ Zweryfikowano na podstawie informacji z OPS.

⁵² W związku z pismem Wojewody z 9 lutego 2016 r., Miasto w terminie do 8 każdego miesiąca przedkładało do Wydziału Polityki Społecznej ŚUW informację o osobach korzystających z usług ŚDS dla osób z zaburzeniami psychicznymi, znajdujących się na terenie Miasta, według stanu na pierwszy dzień danego miesiąca.

⁵³ W związku z pismem Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej ŚUW z dnia 15 stycznia 2019 r. (PSI.941.7.2019).

⁵⁴ Informacje przekazano według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. i 11 stycznia 2019 r.

⁵⁵ Zgodnie z § 25 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ŚDS termin ten przypadał na dzień 15 lutego roku następującego po okresie sprawozdawczym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 5 kwietnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Wiesław Pietrzyk
Specjalista kontroli państwowej

.....