



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.007.04.2017  
I/17/006

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/17/006 – Realizacja ustawy o pomocy społecznej w zakresie funkcjonowania domów pomocy społecznej przez wybrane powiaty województwa lubelskiego
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2015-2017 (do 30 listopada)
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontroler</i>	Jerzy Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/172/2017 z dnia 22.11.2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (dalej: „PCPR”) we Włodawie
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Urszula Rudko, Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie we Włodawie <sup>1</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>2</sup> realizację ustawy o pomocy społecznej w zakresie funkcjonowania domów pomocy społecznej w powiecie włodawskim.

Prowadzony w badanym okresie przez Starostę Włodawskiego jeden Dom Pomocy Społecznej „Senior” w Różance (dalej: DPS lub Dom), z 201 miejscami dla niepełnosprawnych osób starszych i przewlekle somatycznie chorych, zasadniczo zaspokajał potrzeby osób starszych z powiatu włodawskiego. Jednak, ustalony przez Starostę średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca, konkurencyjny w stosunku do innych powiatów, powodował, że o umieszczenie w tym Domu ubiegały się też osoby spoza powiatu włodawskiego. W konsekwencji powstawały okresowe kolejki osób oczekujących na umieszczenie. Mimo to, dopiero w listopadzie 2017 r. podjęto działania zmierzające do pozyskania środków zewnętrznych umożliwiających utworzenie filii DPS w Różance oraz Dziennego Domu Seniora.

Decyzje o umieszczeniu osób w DPS wydawano wobec osób uprawnionych, wymienionych w art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>3</sup>, na podstawie decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej, wydanej przez organ gminy właściwy dla danej osoby oraz po zweryfikowaniu kompletności dokumentacji przekazanej przez gminne/miejskie ośrodki pomocy społecznej. Rzetelnie prowadzono listy osób oczekujących na umieszczenie w DPS, a osoby skierowane informowano o przewidywanym terminie umieszczenia w DPS. Środki finansowe uwzględnione w planach finansowych Powiatu na utrzymanie DPS zapewniały wymagany standard usług. Dochody Powiatu z tytułu odpłatności

<sup>1</sup> Urszula Rudko jest Dyrektorem PCPR we Włodawie od 1.07.2009 r.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm., dalej: „uops”.

pensjonariuszy były wykorzystywane na wydatki związane z utrzymaniem DPS, podobnie jak środki z dotacji budżetu państwa na utrzymanie mieszkańców umieszczonych w DPS przed 1 stycznia 2004 r. lub na podstawie skierowań wydanych przed tym dniem.

W ramach nadzoru nad działalnością DPS, sprawowanego w imieniu Starosty Włodawskiego, PCPR co roku przeprowadzał kontrole w tej jednostce. Wyniki kontroli NIK wskazują, że nadzór ten był jednak niewystarczający.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na błędnym oznaczaniu organu administracji publicznej, wydającego decyzje w sprawie umieszczenia w DPS.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działania podejmowane przez powiaty w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług**

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015-2017 (do 30 listopada) Starosta Włodawski prowadził jeden Dom Pomocy Społecznej „Senior” w Różance, który dysponował 201 miejscami dla osób w podeszłym wieku i przewlekle somatycznie chorych. Na podstawie decyzji wydanych przez Starostę Włodawskiego w domu tym przebywało od 202 osób (na koniec 2015 r. i 30 listopada 2017 r.) do 204 (na 31 grudnia 2016 r.).

NIK zauważa, że w kontrolowanym okresie, Dyrektor PCPR działająca z upoważnienia Starosty Włodawskiego wydawała decyzje o umieszczeniu osób w DPS, pomimo, iż powodowało to okresowe przekroczenia liczby miejsc określonych w decyzji Wojewody Lubelskiego. Kontrola NIK prowadzona równoległe w Domu Pomocy Społecznej „Senior” nie stwierdziła jednak, aby przekroczenia te miały negatywny wpływ na standard usług świadczonych przez DPS.

(dowód: akta kontroli str. 92, 97)

1.2. W PCPR nie wprowadzano pisemnych wewnętrznych zasad/procedur i kryteriów kierowania osób do DPS, w tym w sytuacji braku wolnych miejsc.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że procedur takich nie opracowano, gdyż brak było podstaw prawnych w tym zakresie. Zgodnie z art. 59 ust. 1 i 2 uops, kierowanie do DPS jest zadaniem organu gminy, a Starosta Włodawski wydaje tylko decyzje o umieszczeniu w DPS „Senior” w Różance osób skierowanych przez gminy. Ponadto Dyrektor wskazała, że na stronie internetowej PCPR znajdują się informacje, dla jakich osób jest przeznaczony DPS „Senior” w Różance (w podeszłym wieku i przewlekle somatycznie chorych) i o ogólnych zasadach ich przyjmowania.

Wyjaśniająca wskazała też, iż pracownicy PCPR, w godzinach urzędowania, bezpośrednio i telefonicznie udzielają szczegółowych informacji osobom zainteresowanym oraz gminnym/miejskim ośrodkom pomocy społecznej poszukującym miejsc w DPS dla podopiecznych z własnego terenu działania.

(dowód: akta kontroli str. 68, 70-75)

1.3. W latach 2015-2017 (do 23 listopada) do PCPR wpłynęły 243 wnioski o umieszczenie osób starszych w DPS „Senior” w Różance. Kontrola 15 losowo wybranych spraw (6,2% ogółu) wykazała, że decyzje administracyjne o umieszczeniu w DPS zostały wydane wobec osób uprawnionych, wymienionych w art. 54 ust. 1 uops, na podstawie decyzji o skierowaniu do DPS, wydanych w imieniu organów gmin przez gminne/miejskie ośrodki pomocy społecznej.

W każdej z badanych spraw decyzje wydano po przedłożeniu dokumentów wymaganych § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej<sup>4</sup>, z zachowaniem terminów i zasad, o których mowa w art. 35-36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup> (dalej: k.p.a.). We wszystkich przypadkach opłata za pobyt w DPS, określona w decyzjach organów gmin, była równa wysokości średniego kosztu utrzymania mieszkańca, ustalonego przez Starostę Włodawskiego i ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, co było zgodne z wymogiem art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 uops. Stosownie do postanowień art. 61 ust. 2 pkt 1 uops, wysokość opłaty wnoszonej przez mieszkańca DPS nie przekraczała 70% jego dochodu. Decyzje o umieszczeniu osób w DPS zawierały informacje, że o dokładnej dacie przyjęcia osoby te zostaną zawiadomione przez Dyrektora DPS. W pięciu sprawach, przed wydaniem decyzji, zainteresowanych powiadomiono pisemnie, że z powodu braku miejsc wpisano ich na listę oczekujących oraz o przewidywanym terminie oczekiwania na umieszczenie w DPS.

Spośród 50 osób wpisanych w latach 2015-2017 na listy oczekujących, do dnia 7.12.2017 r. w DPS umieszczono 35 osób (70%), siedem (14%) zmarło, pięć (10%) zrezygnowało z umieszczenia w DPS, jedna (2%) kilkakrotnie – od wydania decyzji, tj. od 17.05.2016 r. – prosiła o przesunięcie terminu umieszczenia (ostatnio do II kwartału 2018 r.), jednej 4.12.2017 r. Dyrektor DPS zaproponował termin przyjęcia do 12.12.2017 r., a kolejna oczekiwała na decyzję o umieszczeniu.

Z 35 osób umieszczonych w DPS z listy oczekujących, 16 (45,7%) oczekiwało na umieszczenie w DPS do 30 dni od złożenia w PCPR wniosku o umieszczenie, 15 (42,9%) 31-79 dni, trzy (8,6%) 111-126 dni, jedna (2,8%) - 216 dni. Z czterech przypadków oczekiwania na umieszczenie w DPS ponad 3 miesiące, w jednym czasie oczekiwania (111 dni) wynikał z hospitalizacji osoby umieszczanej, w drugim (126 dni) - ze spiętrzenia kolejki oczekujących w II półroczu 2016 r., w trzecim (133 dni) - z wniosków osoby zainteresowanej o przesunięcie terminu jej umieszczenia, zaś w czwartym (216 dni) - z faktu, że umieszczenie polegało na przeniesieniu osoby z innego DPS w celu „poprawy subiektywnie ocenianego komfortu pobytu” – sprawa ta przez PCPR „została oceniona, jako mniej pilna i ustąpiła czasowo miejsca innym, wymagającym natychmiastowego rozwiązania”. Osoby z list oczekujących kierowano do DPS sukcesywnie, w miarę zwalniania się miejsc, z uwzględnieniem płci umieszczanych osób, ich stanu zdrowia i sytuacji rodzinnej.

Na umieszczenie w DPS w 2015 r. oczekiwało 13 osób, w 2016 r. – 10, a w 2017 r. (do 7 grudnia) – 12 osób. Średni czas oczekiwania osób wpisanych na listę oczekujących, liczony od dnia wpływu wniosku o umieszczenie do dnia umieszczenia w DPS, wynosił 1,4 miesiąca w 2015 r. i w 2016 r. oraz 1,6 miesiąca w 2017 r.

W odniesieniu do wszystkich osób umieszczonych w DPS w analizowanym okresie (50 w 2015 r., 43 w 2016 r. i 56 do 30.11.2017 r.) średni czas oczekiwania, liczony w sposób jak wyżej, wynosił: 0,4 miesiąca w 2015 r., 0,9 miesiąca w 2016 r. i 1,1 miesiąca w 2017 r. (do 30 listopada).

(dowód: akta kontroli str. 76-92)

**1.4. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Włodawskim na lata 2011-2021<sup>6</sup>** nie przewidywała podejmowania działań w zakresie rozwoju infrastruktury DPS. W Strategii stwierdzono m.in., że na terenie powiatu

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 734.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

<sup>6</sup> Przyjęta uchwałą Nr III/27/11 Rady Powiatu Włodawskiego z dnia 27 stycznia 2011 r.

włodawskiego funkcjonuje Dom Pomocy Społecznej w Różance, który „jest placówką pobytu stałego, przeznaczoną dla niepełnosprawnych osób starych i przewlekle somatycznie chorych. Placówka dysponuje 201 miejscami. W grudniu 2008 r. dom osiągnął wymagany przepisami standard usług i uzyskał zezwolenie Wojewody Lubelskiego na prowadzenie działalności”. Wśród niekorzystnych tendencji demograficznych, stwarzających zagrożenia dla rozwoju społecznego powiatu włodawskiego, odnotowano starzenie się społeczeństwa (zwłaszcza wsi), „przy jednoczesnym braku kompleksowych usług i świadczeń skierowanych do osób starszych”. W diagnozie potrzeb społecznych odnotowano m.in. potrzebę „zapewnienia dziennej opieki osobom starszym – domy dziennego pobytu” oraz możliwości „uczestnictwa w klubach seniora”. Strategia nie określała konkretnych projektów służących realizacji ww. potrzeb osób starszych.

Zgodnie z wymogiem art. 112 ust. 12 uops, w okresie objętym kontrolą Dyrektor PCPR przedłożyła Radzie Powiatu Włodawskiego wykazy potrzeb w zakresie pomocy społecznej na rok 2016 (pismo z 23.09.2015 r.), na rok 2017 (pismo z 16.09.2016 r.) i rok 2018 (pismo z 6.10.2017 r.). Nie uwzględniały one potrzeb w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług.

(dowód: akta kontroli str. 6-27)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w toku prac nad ww. Strategią nie została zgłoszona potrzeba rozwoju domów pomocy społecznej. Odnośnie działań zmierzających do zaspokojenia zdiagnozowanej w ww. Strategii, potrzeby „zapewnienia dziennej opieki osobom starszym – domy dziennego pobytu” oraz możliwości „uczestnictwa w klubach seniora”, Dyrektor podała, że od września 2016 r. do marca 2018 r. Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej we Włodawie realizuje projekt pt. „Utworzenie Dziennego Domu Opieki Medycznej we Włodawie, jako kontynuacja leczenia osób starszych, niesamodzielnych, poprzez realizację świadczeń opiekuńczo-leczniczych i rehabilitacyjnych w celu przywrócenia im sprawności i zdolności funkcjonowania w środowisku”<sup>7</sup>. W ramach tego projektu od września 2016 r. wsparciem obejmowano od 10 do 15 osób powyżej 65 roku życia. W Powiatowym Ośrodku Wsparcia „Przystań”, przeznaczonym dla 50 osób psychicznie chorych i upośledzonych, wsparciem objęto m.in. pięć osób powyżej 60 roku życia. Ponadto na terenie powiatu funkcjonują organizacje społeczne skupiające seniorów, „pozwalające na aktywność oraz integrację środowiska osób starszych w sytuacji braku klubu seniora.”

(dowód: akta kontroli str. 68, 70-71)

1.5. W okresie objętym kontrolą Dyrektor PCPR przedstawiała, na sesjach Rady Powiatu Włodawskiego, oceny zasobów pomocy społecznej, przygotowane w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, stosownie do wymogu art. 16a ust. 1 uops. Oceny prezentowały, głównie w zestandaryzowanych tabelach, dane liczbowe dotyczące m.in. korzystających z różnych form pomocy społecznej, zasobów instytucjonalnych tej pomocy, pracowników pomocy społecznej, budżetu i kosztów zadań pomocy społecznej, a także wnioski końcowe. Nie wskazano w nich bezpośrednio potrzeb w zakresie tworzenia nowych lub rozwoju infrastruktury istniejącego DPS oraz zapewnienia w nim standardu usług. Jednocześnie nie oceniały też w jednoznaczny sposób, czy istniejące zasoby w tym zakresie są wystarczające. Np. we wnioskach końcowych oceny zasobów pomocy społecznej za rok 2016 podano m.in.: „Powiat włodawski posiada zasoby organizacyjne, materialne i kadrowe pozwalające na realizację zadań z zakresu

<sup>7</sup> Projekt dofinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020.

szeroko rozumianego wsparcia społecznego. Na terenie powiatu funkcjonują: Dom Pomocy Społecznej w Różance dla 201 mieszkańców, Powiatowy Ośrodek Wsparcia *Przystań*, będący środowiskowym domem samopomocy dla 50 uczestników z zaburzeniami w zdrowiu psychicznym, Warsztat Terapii Zajęciowej dla 40 uczestników, Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza dla 14 wychowanków. (...) Wszystkie miejsca w wymienionych wyżej placówkach są wykorzystane.”

(dowód: akta kontroli str. 28-67)

Z wyjaśnień Dyrektor PCPR wynikało, iż pomimo niewykazywania w ocenach zasobów pomocy społecznej na lata 2014-2016 potrzeb w zakresie tworzenia nowych domów pomocy społecznej, stan faktyczny był dobrze znany Zarządowi Powiatu z bieżących porad, spotkań i dyskusji. Posiadana liczba miejsc w DPS zaspokajała potrzeby mieszkańców powiatu włodawskiego. Wśród oczekujących na umieszczenie w DPS, w okresach jesienno-zimowych, znajdowały się również osoby spoza tego powiatu. Dlatego Powiat Włodawski, wspólnie z Gminą Miejską Włodawa, w listopadzie 2017 r. złożył wniosek o dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego projektu „Rewitalizacji Włodawy”. W ramach tego projektu powstałyby m.in.: Filia DPS „Senior” w Różance, z 30 miejscami dla osób ze schorzeniami otępiennymi w tym typu alzheimerowskiego; Dzienny Dom „Senior+” dla 30 osób; mieszkania chronione wspierane dla sześciu osób; pomieszczenia dla zakładu aktywności zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 69, 71)

**1.6.** W latach 2015-2016 PCPR nie organizował i nie przeprowadzał szkoleń pracowników DPS. W 2017 r. zorganizował natomiast jedno szkolenie dotyczące nowelizacji (od 1.06.2017 r.) przepisów k.p.a. W jednodniowym (30 czerwca) szkoleniu z tego zakresu uczestniczyło 55 osób, w tym: 45 z gminnych/miejskich ośrodków pomocy społecznej, pięć z PCPR, trzy z DPS, jedna z Powiatowego Ośrodka Wsparcia i jedna ze Starostwa Powiatowego we Włodawie. Koszt szkolenia wyniósł 2,8 tys. zł i został sfinansowany ze środków własnych Powiatu.

Zgodnie z art. 19 pkt 14 uops oraz § 4 ust. 1 pkt 14 regulaminu organizacyjnego PCPR<sup>8</sup>, do jego zadań należało m.in. szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu.

Z wyjaśnień Dyrektor PCPR wynikało, że w latach 2015-2016 szkoleń nie organizowano z powodu braku zainteresowania tym kierowników jednostek pomocy społecznej z terenu powiatu. Według wyjaśniającej, w związku z „bardzo urozmaiconą i bogatą oraz nieodpłatną” ofertą szkoleniową Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Lublinie z roku na rok malało zainteresowanie pracowników pomocy społecznej z terenu powiatu szkoleniami organizowanymi przez PCPR. Ponadto, w latach 2012-2013 pracownicy DPS korzystali ze szkoleń zorganizowanych w trakcie realizacji projektu *Tworzenie dogodnych warunków do samodzielności i aktywności mieszkańców Domu Pomocy Społecznej „Senior” w Różance*, w ramach szwajcarskiego programu współpracy. W tym czasie 71 pracowników DPS uczestniczyło w szkoleniu dotyczącym form wspierania samodzielności i aktywności mieszkańca DPS, 27 w szkoleniu dla opiekunów DPS, 98 w szkoleniu z techniki motywacji osób starszych, 98 w szkoleniu z przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

<sup>8</sup> Załącznik do uchwały Nr 74/08 Zarządu Powiatu we Włodawie z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie we Włodawie.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na błędnym oznaczaniu organu administracji publicznej wydającego decyzje.

W 12 spośród 15 badanych decyzji, jako organ je wydający wskazano PCPR, a zgodnie z art. 59 ust. 2 uops, decyzję o umieszczeniu w domu pomocy prowadzonym przez powiat wydaje starosta tego powiatu. Decyzje były podpisane przez Dyrektora PCPR, upoważnioną pisemnie przez Starostę Włodawskiego do wydawania decyzji w jego imieniu.

(dowód: akta kontroli str. 76-84)

Art. 112 ust. 5 uops stanowi, że w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu decyzje administracyjne wydaje starosta lub z jego upoważnienia kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie i inni pracownicy centrum upoważnieni na wniosek kierownika. Według § 74 ust. 2 pkt 1 Statutu Powiatu Włodawskiego, PCPR jest jednostką organizacyjną powiatu.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że wskazywanie w decyzjach PCPR, jako organu, wynikało z powszechnego „zastosowania takiej praktyki w jednostkach administracji publicznej” i niekwestionowania tego przez organy kontroli lub Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Po szkoleniu z k.p.a., od lipca 2017 r., jako organ administracji w decyzjach wskazywano Starostę Włodawskiego, z którego upoważnienia wydawano je w PCPR.

(dowód: akta kontroli str. 88, 90)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>9</sup>, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Prawdliwość wykorzystania środków finansowych na prowadzenie domów pomocy społecznej, w tym dotacji otrzymanych z budżetu państwa

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Według informacji uzyskanych od Starosty Włodawskiego, w okresie objętym kontrolą na finansowanie działalności DPS wydatkowano 5.442,6 tys. zł w 2015 r., 5.848,5 tys. zł w 2016 r. i 5.717,5 tys. zł w 2017 r. (do 30 listopada). Wydatki te miały pełne zabezpieczenie w następujących źródłach dochodów Powiatu:

- wpłatach gmin za pobyt osób skierowanych do DPS – 3.088,5 tys. zł w 2015 r., 3.205,2 tys. zł w 2016 r. i 3.124,1 tys. zł w 2017 r.,
- wpłatach mieszkańców DPS – 1.773,3 tys. zł w 2015 r., 1.851,8 tys. zł w 2016 r. i 1.747,5 tys. zł w 2017 r.,
- dotacji celowej z budżetu państwa na utrzymanie mieszkańców umieszczonych w DPS przed 1 stycznia 2004 r. lub na podstawie skierowań wydanych przed tym dniem – 751 tys. zł w 2015 r., 687 tys. zł w 2016 r. i 596,1 tys. zł w 2017 r.,
- innych środkach własnych Powiatu – 0 tys. zł w 2015 r., 93,1 tys. zł w 2016 r. i 249,7 tys. zł w 2017 r.,
- dotacji celowej budżetu państwa (§ 2130) przeznaczonej na sfinansowanie 80% kosztów wypłaty dodatków dla pracowników socjalnych – 11,5 tys. zł w 2015 r., 11,5 tys. zł w 2016 r. Na 2017 r. zaplanowano 150 tys. zł dotacji w § 6430 na dofinansowanie realizacji zadania inwestycyjnego dotyczącego dostosowania

<sup>9</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

budynku DPS do obowiązujących przepisów w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego.

Zobowiązania wymagalne nie występowały. Dochody z tytułu odpłatności pensjonariuszy wykorzystywano na wydatki związane z utrzymaniem DPS, stosownie do postanowień art. 62 ust. 3 uops.

(dowód: akta kontroli str. 95, 97-99, 115, 117-118)

**2.2.** W latach 2015-2017 PCPR pozyskiwał z DPS informacje, o której mowa w art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>10</sup>, tj. o aktualnej liczbie mieszkańców DPS przyjętych przed 01.01.2004 r. i na podstawie skierowań wydanych przed 01.01.2004 r., kosztach ich utrzymania za miesiąc poprzedzający, na który jest ustalana dotacja oraz o dochodach z odpłatności za pobyt tych osób. Informacje te, po uzupełnieniu o liczbę osób oczekujących na umieszczenie w DPS, PCPR przekazywał do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW)<sup>11</sup>. Kontrola informacji za lata 2016-2017 (do listopada) wykazała, że zostały one przekazane terminowo (do 10 dnia po miesiącu sprawozdawczym), a zawarte w nich dane były zgodne z listami oczekujących.

(dowód: akta kontroli str. 111-113)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą dotacje przekazywane przez Wojewodę Lubelskiego pokrywały koszty utrzymania osób umieszczonych w DPS według zasad obowiązujących przed 1.01.2004 r. Analiza przepływów dotacji za lata 2016-2017 (do 30 listopada) wykazała, że środki finansowe z dotacji Starostwo w całości przekazało do DPS. Na rachunek Powiatu wpływały one w dwóch lub trzech (za październik, listopad i grudzień 2016 r.) transzach: w pierwszej i trzeciej dekadzie każdego miesiąca, z wyjątkiem listopada i grudnia 2016 r., kiedy to dotacje przekazano odpowiednio w pierwszej, drugiej i trzeciej dekadzie oraz pierwszej i drugiej dekadzie. W takich samych kwotach transze te Starostwo przekazało na rachunek DPS. Z 49 transz dotacji na sumę 1.294.662 zł jedną na 29.488 zł (2,3%) Starostwo przekazało do DPS dwa dni przed jej otrzymaniem (ze środków własnych powiatu), 33 na kwotę 890.440 zł (68,8%) - do siedmiu dni od otrzymania, 14 na sumę 347.776 zł (26,8%) - po 8-14 dniach, a jedną na 26.958 zł (2,1%) - po 18 dniach.

Z wyjaśnień Starosty Włodawskiego wynikało, że dotację Powiat otrzymywał w transzach i terminach samodzielnie ustalonych przez LUW, bez konieczności składania zapotrzebowania. Jednocześnie nie było powodów kwestionowania tych terminów i potrzeby ewentualnej interwencji w tej sprawie w LUW. Nie było wyznaczonego terminu przekazywania dotacji do DPS. Dlatego też środki dotacji przelewano na rachunek DPS zgodnie z potrzebami i terminami płatności tej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 95, 97, 100-101, 115, 117-118)

**2.4.** Stosownie do wymogu art. 60 ust. 2 pkt 2 uops, Starosta Włodawski, w terminie do 31 marca, ustalił i ogłosił w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS, wynoszący: 2.286 zł w 2015 r.<sup>12</sup>, 2.360 zł w 2016 r.<sup>13</sup>, 2.481,66 zł w 2017 r.<sup>14</sup>. Koszt ten był

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1453.

<sup>11</sup> Do grudnia 2015 r. w formie papierowej i elektronicznej, według wzoru określonego przy w piśmie LUW PS.VII.3051-24/04 z 14.05.2004 r., od stycznia 2016 r. tylko elektronicznie w Centralnej Aplikacji Statystycznej, stosownie do art. 19 pkt 17 uops.

<sup>12</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. z 2015 r. poz. 893.

<sup>13</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. z 2016 r. poz. 843.

<sup>14</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. z 2017 r. poz. 401.



konkurencyjny w stosunku do innych powiatów woj. lubelskiego<sup>15</sup>.

Koszty te Starosta ustalił na podstawie wniosków i obliczeń Dyrektora DPS. Według jego obliczeń, średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w 2015 r. wynosił 2.571,39 zł. Jednak „z uwagi na utrzymujące się od kilku miesięcy wolne miejsca w DPS”, na podstawie art. 60 ust. 3 uops, we wniosku z 4.03.2015 r. Dyrektor zaproponował ustalenie w 2015 r. średniego kosztu utrzymania mieszkańca na poziomie z 2014 r., tj. 2.286 zł. Z wniosku Dyrektora DPS z 5.02.2016 r. wynikało, że powyższe „zapewniło pełne wykorzystanie miejsc oraz osiągnięcie dochodów wyższych niż pierwotnie planowano”. Na rok 2016 Dyrektor DPS zaproponował podwyższenie średniego kosztu utrzymania mieszkańca do poziomu wynikającego z jego obliczeń (2.360 zł), co miało spowodować zwiększenie w 2016 r. dochodów z opłat, które powinny być wykorzystane na podwyżki wynagrodzeń osobowych pracowników. W piśmie z 25.01.2017 r. Dyrektor wnioskował o ustalenie na rok 2017 średniego kosztu utrzymania mieszkańca w wysokości 2.480 zł, tj. o 1,66 zł niższej od obliczonej.

(dowód: akta kontroli str. 102-110)

**2.5.** Na wydatki bieżące związane z utrzymaniem i remontami DPS Powiat wydatkował 5.430,2 tys. zł w 2015 r., 5.848,5 tys. zł w 2016 r. i 5.717, 5 tys. zł za 11 miesięcy 2017 r. (plan roczny wynosił 6.240,3 tys. zł). Wydatki te sfinansowano ze źródeł wymienionych w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia. Z ww. kwot na remonty DPS wydatkowano 11 tys. zł w 2015 r. (remont samochodów i maszyn), 56,4 tys. zł w 2016 r. (remont budynku, schodów i urządzeń) i 22,2 tys. zł w 2017 r. (do 30 listopada, przy planie rocznym w wysokości 30 tys. zł, na: częściowe malowanie elewacji, bieżące naprawy i konserwacje maszyn i urządzeń). Wydatki sfinansowano ze środków własnych Powiatu Włodawskiego do wysokości potrzeb zgłoszonych przez Dyrektora DPS.

W latach 2015-2017 (do 30 listopada) na inwestycje związane z DPS wydatkowano 95,4 tys. zł, tj. na:

- wykonanie w 2015 r. oddymiania klatek schodowych oraz zakup łóżko-wanny z hydrauliczną regulacją transportu i kąpieli mieszkańców w pozycji leżącej. Zadanie wykonano w ramach projektu „Stworzenie dogodnych warunków do samodzielności i aktywności mieszkańców Domu Pomocy Społecznej „Senior”, realizowanego w ramach programu „Poprawa jakości usług świadczonych w domach pomocy społecznej i placówkach opiekuńczo-wychowawczych”, współfinansowanego w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej (dalej: UE). Koszt zadania wyniósł 83 tys. zł, z czego 69,6 tys. zł sfinansowano ze środków UE, a 13,4 tys. zł ze środków Powiatu Włodawskiego;
- zakup w 2015 r. maszyny czyszczącej do podłóg. Na ten cel, ze środków powiatu, wydatkowano 12,4 tys. zł.

W 2016 r. inwestycji nie prowadzono. Na rok 2017 zaplanowano wydatki inwestycyjne w kwocie 189,2 tys. zł, z tego 150 tys. zł z dotacji celowej budżetu państwa (środki z rezerwy celowej) i 39,2 tys. zł ze środków własnych Powiatu, na zadanie inwestycyjne związane z dostosowaniem DPS do wymogów bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Do dnia 30.11.2017 r. zadanie nie zostało zakończone. Potrzebę realizacji tego zadania Dyrektor DPS zgłaszał już w projekcie budżetu jednostki na rok 2016. „Ze względu na możliwość dofinansowania ze środków budżetu państwa, wniosek w sprawie realizacji inwestycji (...) rozpatrzono pozytywnie i zaplanowano w budżecie powiatu w 2017 r.” Zarząd Powiatu

<sup>15</sup> Np. średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w trzech DPS funkcjonujących na terenie powiatu chełmskiego wynosił: od 2.867 zł do 3.120 zł w 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2015 r. poz. 565), od 2.865 zł do 3.100 zł w 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2016 r. poz. 562), od 3.006,51 zł do 3.102,03 zł w 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2017 r. poz. 587).

zdecydował o niewprowadzaniu do budżetu na rok 2017, zgłoszonego przez Dyrektora DPS, zadania dotyczącego wykonania przyłącza do studni głębinowej znajdującej się na terenie DPS (koszt 20 tys. zł).

Starosta Włodawski wyjaśnił, że „prowadząc oszczędną gospodarkę finansową Powiat planuje i realizuje inwestycje, na które może otrzymać i otrzymuje dofinansowanie ze środków europejskich, z budżetu państwa lub ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”.

(dowód: akta kontroli str. 96, 98-99, 116, 118-119)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### **3. Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej oraz nad jakością świadczonych usług**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** Zgodnie z art. 112 ust. 8 uops oraz § 5 ust. regulaminu organizacyjnego PCPR, do jego zadań należało sprawowanie, w imieniu Starosty Włodawskiego, nadzoru nad działalnością DPS.

Nadzór nad działalnością DPS PCPR sprawował w formie corocznych kontroli. Przeprowadzono je na podstawie rocznych planów, ustalonych zarządzeniami Dyrektora PCPR<sup>16</sup> i zatwierdzonych przez Starostę Włodawskiego.

W 2015 r. kontrolą objęto badanie zasadności skargi mieszkańca DPS, dotyczącej funkcjonowania tego Domu, m.in.: wyżywienia, kieszonkowego, monitorowania wyjść na zewnątrz, zakupu środków higienicznych i odzieży, dofinansowania zakupu sprzętu rehabilitacyjnego. Treść skargi ustnej utrwalono w protokole z 12.03.2015 r., stosownie do wymogu § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>17</sup>. Złożenie i sposób załatwienia skargi odnotowano w rejestrze skarg i wniosków, stosownie do wymogu art. 254 k.p.a. Pismem z 25.03.2015 r. osobę skarżącą zawiadomiono, że w związku ze skargą w dniach 26.03.–24.04.2015 r. w DPS zostanie przeprowadzona kontrola doraźna. Kontrolę przeprowadzono w okresie 27.03.–24.04.2015 r., a jej wyniki przedstawiono w protokole kontroli z dnia 22.05.2015 r. W toku tej kontroli m.in. zorganizowano zebranie (10.04.2015 r.) kontrolujących z mieszkańcami DPS, w trakcie którego wyjaśniono niezasadność części zarzutów podniesionych w skardze. W wystąpieniu pokontrolnym z 10.06.2015 r. Starosta Włodawski zobowiązał Dyrektora DPS do: ciągłego informowania mieszkańców o zasadach finansowania zakupu na ich potrzeby leków, środków pomocniczych i sprzętu rehabilitacyjnego; podjęcia starań o poprawę walorów smakowych posiłków wydawanych mieszkańcom, zapewnienia wyboru zestawu posiłków oraz możliwości otrzymania posiłku dodatkowego; przystępnego i szczegółowego informowania mieszkańców o stanie środków na ich kontach depozytowych oraz ponoszonych przez nich wydatkach; przeanalizowania, uporządkowania i doprecyzowania przepisów wewnętrznych DPS pod kątem spójności zapisów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa, zdrowia i życia mieszkańców. Z odpowiedzi Dyrektora DPS z dnia 10.07.2015 r. wynikało, że zalecenia wykonał.

<sup>16</sup> Zarządzenie Nr 6/2015 Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie we Włodawie z dnia 25.03.2015 r. w sprawie ustalenia planu kontroli zewnętrznych Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie we Włodawie w 2015 r. oraz analogiczne zarządzenia Nr 2/2016 z dnia 18.01.2016 r. i Nr 4/2017 z dnia 20.02.2017 r.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

Pismem z dnia 20.07.2015 r. Dyrektor PCPR poinformowała skarżącą o ustaleniach kontroli oraz o działaniach podjętych przez Dyrektora DPS w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 120-138)

**3.2.** W 2016 r. kontrolą objęto realizację zaleceń pokontrolnych z 2015 r. W wyniku kontroli (w dniach 15-17.03.2016 r.) stwierdzono, że Dyrektor DPS wykonał zalecenia Starosty zawarte w jego wystąpieniu z 10.06.2015 r. W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, przeprowadzenie kontroli udokumentowano sprawozdaniem, stosownie do § 10 ust. 4 regulaminu kontroli<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 139-144)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

**1.** NIK zauważa, że rzetelne zbadanie zasadności skargi mieszkańca DPS z 12.03.2015 r. wymagało przeprowadzenia kontroli w tym Domu i uzasadniało niedotrzymanie przez PCPR miesięcznego terminu załatwienia skargi, określonego w art. 237 § 1 k.p.a. Jednak pismo PCPR, informujące osobę skarżącą o zamiarze przeprowadzenia kontroli DPS i planowanym terminie tej kontroli, nie spełniało wymogów art. 36 k.p.a., gdyż nie wskazano w nim terminu, w jakim skarga zostanie załatwiona. O sposobie załatwienia skargi osobę skarżącą zawiadomiono pismem z 20.07.2015 r., tj. po czterech miesiącach od jej złożenia.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w toku czynności kontrolnych w DPS pracownicy PCPR telefonicznie i osobiście informowali osobę skarżącą o postępie tych czynności. W związku z prośbą osoby skarżącej o zachowanie jej anonimowości PCPR ograniczył wymianę pism, aby uniknąć zwracania na nią uwagi.

(dowód: akta kontroli str. 123-138, 160, 162)

**2.** Kontrola przeprowadzona w dniach 13-21.03.2017 r. dotyczyła świadczonych usług w oparciu o indywidualne plany wsparcia mieszkańców DPS. Z protokołu kontroli z dnia 13.04.2017 r. wynikało, że nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie świadczonych usług i zapewnieniu mieszkańcom opieki. Zespół kontrolny stwierdził jednak, że:

- plany wsparcia mieszkańców, którzy przebywają w DPS od dłuższego czasu były aktualizowane na starych wzorach planu. Tylko częściowo były dostosowywane do aktualnie obowiązującego wzoru planu, wprowadzonego od 17 października 2016 r. zarządzeniem nr 11/2016 Dyrektora DPS z dnia 5 października 2016 r. w sprawie powołania zespołów terapeutyczno-opiekuńczych;
- trzy oceny geriatryczne mieszkańców przyjętych do DPS w ostatnich pięciu miesiącach (spośród sześciu poddanych kontroli), zostały dokonane z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 13 dni w stosunku do terminu określonego w § 3 ust. 2 ww. zarządzenia Dyrektora DPS;
- trzy z sześciu analizowanych ocen geriatrycznych były niekompletne (brak było m.in. oceny równowagi chodu, stanu odżywienia).

Do dnia 19.12.2017 r. w PCPR nie przygotowano i nie przekazano do podpisu przez Starostę projektu wystąpienia pokontrolnego do Dyrektora DPS z zaleceniami usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, mimo, że stosownie do przepisów § 10 ust. 3 regulaminu kontroli, na podstawie protokołu kontroli kontrolujący sporządza wystąpienie pokontrolne.

<sup>18</sup> Wprowadzonego Zarządzeniem Nr 12/07 Starosty Włodawskiego z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie przyjęcia regulaminu kontroli, ze zm. wprowadzonymi zarządzeniem Nr 33 z dnia 10 maja 2010 r.

Kierownik zespołu przeprowadzającego kontrolę starszy specjalista PCPR wyjaśniła, że w toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie świadczonych usług i zapewnieniu opieki mieszkańcom DPS. Na jakość tych usług nie miały wpływu nieprawidłowości w sporządzaniu przez zespół terapeutyczny ocen w ramach indywidualnych planów wsparcia. Wyjaśniająca podała, że „wszystkie wątpliwości w trakcie przeprowadzania kontroli zostały wyjaśnione i naprawione”. Dlatego zespół kontrolny „nie uznał potrzeby wydawania zaleceń pokontrolnych Dyrektorowi DPS (...)”. Podobnej treści wyjaśnienia złożyła Dyrektor PCPR, która ponadto wskazała, że „z powodu niedopatrzenia” kontrolę udokumentowano protokołem, zamiast sprawozdaniem.

(dowód: akta kontroli str. 145-162)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że argument wyjaśniających o usunięciu w toku kontroli nieprawidłowości w indywidualnych planach wsparcia nie znajduje potwierdzenia i żadnego udokumentowania w zapisach protokołu kontroli. W ocenie NIK, powyższe wskazuje na brak należytej staranności w wykonywaniu obowiązków przez osobę przeprowadzającą kontrolę w DPS.

3. Równolegle prowadzona kontrola NIK oraz kontrola LUW przeprowadzona w 2017 r. w DPS „Senior” w Różance wykazała, że średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w 2017 r. został przez Dyrektora Domu obliczony zgodnie z art. 6 pkt 15 uops, w 2015 r. został zawyżony o 43,51 zł (o 1,7%), a w 2016 r. zawyżony o 43,35 zł (o 1,8%)<sup>19</sup>. Do zawyżenia kosztu doszło w wyniku niepamięszenia kosztów roku poprzedniego o wydatki na remonty (39.360,25 zł w 2014 r. i 11.018,01 zł w 2015 r.), przyjęcia wyższego niż w ustawie budżetowej na rok 2015 prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (przyjęto 102,3%, zamiast 101,2%), zawyżenia o 0,96 liczby miejsc w domu, ustalonej jako suma rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku 2014 (2.359,00, zamiast 2.358,04) i zniżenia o 39,71 liczby miejsc w domu w roku 2015 (2.412,00, zamiast 2.451,71).

W związku z ustaleniem przez Starostę Włodawskiego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS w 2015 r. w wysokości 2.286 zł, tj. w kwocie niższej od wyliczonej przez DPS (2.571,39 zł), nie doszło do zawyżenia opłat pobranych w 2015 r. za pobyt w DPS „Senior” w Różance.

Starosta Włodawski wyjaśnił, że w Starostwie „nie dokonywano weryfikacji obliczeń Dyrektora DPS dotyczących średniego kosztu utrzymania mieszkańca Domu na lata 2015-2016. Wyliczenia podane przez Dyrektora przyjęto jako właściwe (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 102-110, 118)

Według Najwyższej Izby Kontroli, powyższe ustalenia i sformułowane uwagi wskazują na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad działalnością DPS.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, mimo corocznego przeprowadzania kontroli w DPS, nadzór PCPR nad tą jednostką był niewystarczający.

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

<sup>19</sup> Według ustalenia LUW.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>20</sup> 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 Lublinie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Lublin, dnia 27 kwietnia 2018 r.

Kontroler  
Główny specjalista kontroli państwowej  
Jerzy Łukaszuk

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.