



LOL P/19/089
Nr ewid. 147/2019/P/19/089/LOL

Informacja o wynikach kontroli

POMOC PAŃSTWA REALIZOWANA W FORMIE
ŚRODOWISKOWYCH DOMÓW SAMOPOMOCY UDZIELANA
OSOBOM Z ZABURZENIAMI PSYCHICZNYMI

DELEGATURA W OLSZTYNIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

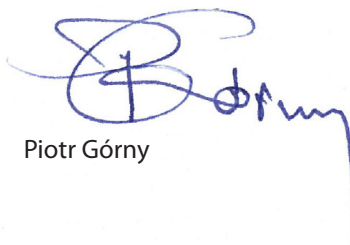
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi

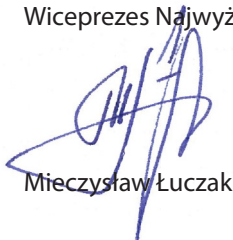
Dyrektor Delegatury w Olsztynie



Piotr Górny

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 19.08.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w ramach śds oraz stopień zaspokojenia tych potrzeb	20
5.2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy	29
5.3. Jakość usług świadczonych na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi przez śds zgodność realizowanych zdań z obowiązującymi przepisami.....	38
5.4. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad przebiegiem procesu wsparcia udzielanego w formie śds osobom z zaburzeniami psychicznymi.....	49
6. ZAŁĄCZNIKI	63
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	63
6.2. Wykaz skontrolowanych jednostek.....	69
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	72
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	79
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	80
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	81
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	83

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

jst	jednostka samorządu terytorialnego (tj. w tej kontroli gmina lub powiat);
jednostka prowadząca	jednostka samorządu terytorialnego prowadząca środowiskowy dom samopomocy;
jednostka zlecająca	organ jednostki samorządu terytorialnego, zlecający na podstawie art. 25 ustawy o pomocy społecznej prowadzenie środowiskowego domu samopomocy;
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.);
Minister	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
MOPS/GOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej/Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej;
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
ops	ośrodek pomocy społecznej;
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie;
rozporządzenie w sprawie finansowania inwestycji	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579);
rozporządzenie w sprawie nadzoru	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm.);
rozporządzenie w sprawie śds	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238, poz. 1586, ze zm.);
śds	środowiskowy dom samopomocy – ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, które w wyniku upośledzenia niektórych funkcji organizmu lub zdolności adaptacyjnych wymagają pomocy do życia w środowisku rodzinnym i społecznym, w szczególności w celu zwiększenia zaradności i samodzielności życiowej, a także ich integracji społecznej;
ustawa o działalności pożytku publicznego	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.);
ustawa o pomocy społecznej	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.);
ustawa Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186);
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.);
wydatki na standaryzację	wydatki poniesione na osiągnięcie standardu usług bytowych, określonego w § 18 rozporządzenia w sprawie śds, w celu doprowadzenia do spełnienia wymogów w zakresie posiadania przez ośrodek odpowiednich budynków, pomieszczeń oraz wyposażenia.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi pomoc państwa w formie środowiskowych domów samopomocy była prawidłowo zorganizowana, finansowana i realizowana?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister, wojewodowie i organy wykonawcze jst posiadały rzetelne rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w ramach śds i w jakim stopniu potrzeby te zostały zaspokojone?
2. Czy środki na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy zostały rozdysponowane i wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami?
3. Czy usługi świadczone na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi przez śds odpowiadały obowiązującym standardom i czy realizowane przez nie zadania były zgodne z obowiązującymi przepisami?
4. Czy Minister, wojewodowie oraz organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego sprawowały rzetelny nadzór i kontrolę nad przebiegiem procesu wsparcia udzielanego w formie śds osobom z zaburzeniami psychicznymi?

Kontrola „Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi” była kontrolą planową, koordynowaną, podjętą z inicjatywy własnej NIK.

Uzasadnieniem do jej przeprowadzenia były wyniki kontroli zrealizowanej w 2017 r., dotyczącej „Funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim”. Kontrola ta ujawniła szereg nieprawidłowości, z których najważniejszą była słabość procesu identyfikowania przez jst potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie śds. W konsekwencji prowadziło to do sytuacji, w której decyzje Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o przyznaniu dofinansowania na utworzenie nowych ośrodków lub w celu uruchomienia w nich nowych miejsc podejmowane były często nieracjonalnie i powodowały nierównomierne rozmieszczenie liczby miejsc w śds w stosunku do liczby mieszkańców danej gminy lub powiatu.

Kontrola ta wykazała również, że nadzór i kontrola wojewody, a także organów wykonawczych jst nad funkcjonowaniem śds i wykorzystaniem przez nie dotacji celowych nie były realizowane w wystarczającym zakresie. Wojewoda nie przeprowadzał bowiem w nadzorowanych jednostkach kontroli obejmujących wszystkie sfery ich funkcjonowania, tj. nie uwzględniał w nich aspektu finansowego dotyczącego wykorzystania udzielonych dotacji, do czego obligował go przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru. W realizowanych kontrolach ograniczał się tylko do zakresu obejmującego standardy jakościowe funkcjonowania ośrodków wsparcia. Spośród natomiast dziesięciu jst objętych wówczas badaniami, tylko cztery przeprowadziły w śds kontrole w pełnym zakresie, obejmującym także sposób wykorzystania środków pochodzących z dotacji, dwie ograniczyły się do przeprowadzania kontroli wyłącznie w zakresie prawidłowości świadczenia usług przez śds, a cztery w ogóle nie kontrolowały tych ośrodków¹.

Kolejnym czynnikiem uzasadniającym podjęcie tej kontroli był narastający w skali kraju problem zwiększającej się liczby osób leczonych z powodu różnorodnych zaburzeń psychicznych. Według Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022² liczba osób leczonych z powodu zaburzeń psychicznych w Polsce, podobnie jak w świecie, systematycznie rośnie. W diagnozie do tego programu odniesiono się do rozprzestrzenienia chorób i zaburzeń psychicznych wśród mieszkańców RP. Została ona sporządzona na podstawie danych uzyskanych z Narodowego Funduszu Zdrowia, odnośnie liczby udzielonych świadczeń zdrowotnych dotyczących opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, a także na podstawie danych z raportu „Epidemiologia zaburzeń psychicznych i dostępu do psychiatrycznej opieki zdrowotnej – EZOP Polska”. Według tej diagnozy, przeprowadzone na próbie 10 tys. respondentów w wieku

¹ Informacja o wynikach kontroli: „Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim”, nr ewid. 140/2017/P/17/086/LOL, Delegatura NIK w Olsztynie, październik 2017 r.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022 (Dz. U. z 2017 r. poz. 458).

Jednostki

kontrolowane³

Ministerstwo Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

Sześć urzędów
wojewódzkich, tj. lubuski,
łódzki, małopolski, opolski,
śląski i warmińsko-mazurski

17 jednostek samorządu
terytorialnego, tj. 11
gmin (w tym trzy miasta
na prawach powiatu) i sześć
powiatów

17 środowiskowych
domów samopomocy

Okres objęty kontrolą

2016–2019 (I kw.)

od 18 do 64 lat badania wykazały, iż u 23,4% osób rozpoznano w ciągu życia przynajmniej jedno zaburzenie psychiczne z 18 zaburzeń zdefiniowanych m.in. według Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób ICD-10. Wśród nich, co czwarta przebadana osoba doświadczyła więcej niż jednego zaburzenia, a co dwudziesta piąta – trzech i więcej. Powodowało to, iż udzielanie pomocy, opieki i wsparcia tym osobom oraz ich rodzinom lub opiekunom stawało się istotnym problemem ochrony zdrowia Polaków, angażującym na ten cel coraz większe środki finansowe z budżetu państwa.

W 2016 r. w Polsce na rozwój ośrodków wsparcia wydatkowano z budżetu państwa 451 772,8 tys. zł, w 2017 r. – 478 458,1 tys. zł, natomiast w 2018 r. już 578 449,9 tys. zł. Tym samym środki wydatkowane na ten cel w 2018 r., w stosunku do 2016 r., wzrosły o 28%. Zwiększyła się też liczba samych ośrodków z 779 w 2016 r. do 809 w 2018 r. oraz liczba oferowanych przez nie miejsc z 28 579 w 2016 r. do 30 165 w 2018 r.

W związku z tym, iż śds stawały się jedną z najszybciej rozwijających się form wsparcia dedykowanego osobom z zaburzeniami psychicznymi, naturalnym było, aby dokonać oceny czy pomoc państwa udzielana w tej formie jest prawidłowo realizowana. Istotnym pozostawała także chęć oceny jak usługi opiekuńcze w stosunku do tych osób świadczą same domy i czy są one należycie przygotowane pod względem materialnym i organizacyjnym do ich świadczenia. Było to szczególnie ważne, gdyż termin dostosowania domów do obowiązujących standardów, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie śds, upływał 31 grudnia 2018 r.⁴

³ Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik 6.2. do informacji.

⁴ W trakcie trwania kontroli termin ten przesunięto na 31 grudnia 2022 roku.

2. OCENA OGÓLNA

Pomoc państwa udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi w formie środowiskowych domów samopomocy nie we wszystkich aspektach była prawidłowo zorganizowana i realizowana. W ocenie NIK, wspieranie funkcjonowania i rozwoju tego typu placówek jest jeszcze niewystarczające. Na koniec 2018 r. blisko 8,5% powiatów w skali kraju stanowiło jeszcze tzw. „białe plamy”, czyli nie funkcjonowała w nich żadna tego typu placówka, a 157 domów na terenie 13 województw (19,4% ogółu) wymagało wsparcia finansowego w celu dostosowania ich do wymaganych standardów.

W okresie 2016–2018 wzrosła wprawdzie w Polsce liczba środowiskowych domów samopomocy i ogólna liczba oferowanych przez nie miejsc, a także nakłady finansowe na ten rodzaj wsparcia, niemniej jednak w skali całego kraju wciąż nie osiągnięto, ustalonego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w wytycznych kierowanych do wojewodów, wskaźnika co najmniej jednego domu w każdym powiecie. Obniżył się też, liczony dla całego kraju, stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie korzystania z usług środowiskowych domów samopomocy, który na koniec 2018 r. wyniósł 73,4%, podczas gdy w 2016 r. wynosił on 79,2%. Z oszacowanej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej liczby 37 tys. osób, kwalifikujących się do objęcia wsparciem w tej formie, na koniec 2018 r. korzystało z niego w kraju 33 tys. osób, a oszacowana przez samorządy i wojewodów kwota, którą należy wydatkować, aby dostosować domy do wymogów rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy określona została na ponad 30 mln zł.

Niepełne było też rozpoznanie przez czterech wojewodów i część samorządów potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie środowiskowych domów samopomocy. Tylko dwóch wojewodów w trakcie tego procesu korzystało z różnych źródeł danych, w tym m.in. danych medycznych z Narodowego Funduszu Zdrowia. Pozostali wojewodowie rozpoznanie to opierali tylko na informacjach pochodzących z ośrodków pomocy społecznej. Na szczeblu samorządów rozpoznanie potrzeb również nie było rzetelne, gdyż w 11 z 17 skontrolowanych gmin i powiatów ograniczało się tylko do pozyskania danych z ośrodków pomocy społecznej. NIK zauważa, że dane z przeprowadzanego przez samorządy i wojewodów rozpoznania potrzeb na usługi opiekuńcze są przekazywane Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który na ich podstawie określa kierunki działań w tym obszarze, toteż powinny one obejmować możliwie najszerszą grupę osób wymagających tego rodzaju wsparcia.

Nierzetelnie sprawowany był nadzór wojewodów oraz organów gmin i powiatów nad realizacją tego zadania. Wojewoda Łódzki w ogóle nie przeprowadzał w nadzorowanych ośrodkach kontroli kompleksowych, a wojewodowie: lubuski, małopolski, opolski i śląski, przeprowadzali je w ograniczonym zakresie. Z 17 skontrolowanych samorządów, 16 z nich nie przeprowadzało w domach kontroli finansowych, natomiast kontrole merytoryczne rzetelnie realizowały tylko trzy samorządy, siedem w ogóle nie przeprowadzało takich kontroli, a w siedmiu zrealizowano je, ale w niepełnym zakresie.

W latach 2016–2018 zarówno Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak również skontrolowani wojewodowie i jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo rozdysponowali środki na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia. Przekazywano je bowiem w wymaganych terminach i ustalonej wysokości. Wnioski gmin i powiatów o udzielenie dotacji były na ogół rzetelnie rozpatrywane przez wojewodów, a nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono tylko w Warmińsko-Mazurskim i Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim. Skontrolowane domy otrzymane dotacje wykorzystywały zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczyły.

Nie w pełni prawidłowa organizacja i realizacja zadania udzielania osobom z zaburzeniami psychicznymi pomocy w formie śds

Rozpoznanie przez wojewodów i samorządy potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie śds

Nierzetelny nadzór nad przebiegiem procesu świadczenia usług opiekuńczych w formie śds

Prawidłowe rozdysponowanie i wykorzystanie środków na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy

OCENA OGÓLNA

Spełnianie przez
skontrolowane
środowiskowe domy
samopomocy standardu
świadczonych usług

Prawidłowa realizacja
zadań przez Ministra
Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej

Większość skontrolowanych domów (15 z 17) była dobrze zorganizowana, a jakość świadczonych przez nie usług odpowiadała wymogom rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy. Tylko dwa ośrodki nie spełniały standardu usług bytowych, gdyż funkcjonujące w nich bariery architektoniczne, ograniczały korzystanie z domów osób niepełnosprawnych ruchowo. Jeden ośrodek nie spełniał natomiast standardu co do liczby posiadanych miejsc.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej określał kierunki rozwoju wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi w formie środowiskowych domów samopomocy oraz ustalił i monitorował standardy usług świadczonych w tej formie. Opracował również i finansował skierowane do tych osób dodatkowe programy, na realizację których w latach 2016–2019 przeznaczono 12 mln zł. Wspierał także powstawanie ośrodków na obszarach, na których występował ich brak, co znajdowało odzwierciedlenie w wytycznych kierowanych do wojewodów. W sposób adekwatny, w stosunku do dokonanej analizy ryzyka, kontrolował też i oceniał realizację programów, na które udzielił dofinansowania.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2016–2018, według stanu na koniec danego roku, wzrosła w Polsce ogólna liczba środowiskowych domów samopomocy z 779 w 2016 r. do 800 w 2017 r. i 809 w 2018 roku. Wzrastała także ogólna liczba miejsc, którymi dysponowały te domy z 28 579 w 2016 r. do 29 666 w 2017 r. i 30 165 w 2018 r., w tym również miejsc przeznaczonych na pobyt całodobowy ze 188 w 2016 r. do 202 w 2017 r. i 214 w 2018 r. Liczba osób korzystających z usług śds wzrosła z 31 345 w 2016 r. do 32 549 w 2017 r. i 33 716 w 2018 roku⁵. Zważywszy, iż oszacowana przez MRPiPS liczba osób z zaburzeniami psychicznymi kwalifikująca się do objęcia wsparciem w ramach śds określona została na 37 000, w dalszym ciągu w skali kraju brakuje w ośrodkach wsparcia ok. 7000 miejsc.

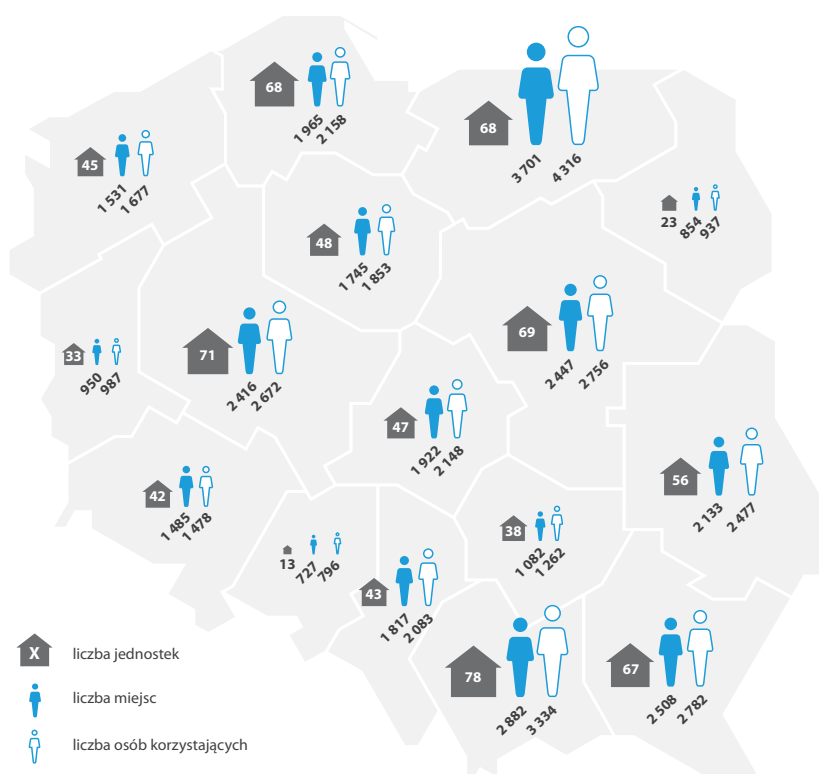
Wzrost liczby śds w skali kraju oraz liczby oferowanych przez nie miejsc

Liczba funkcjonujących śds w poszczególnych województwach oraz oferowanych przez nie miejsc była zróżnicowana. Najwięcej ośrodków zlokalizowanych było w województwach: małopolskim (78), wielkopolskim (71), mazowieckim (69) i warmińsko-mazurskim (68), a najmniej w opolskim (13), podlaskim (23) i lubuskim (33). W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców największą liczbą miejsc w śds dysponują województwa: warmińsko-mazurskie (25,9), podkarpackie (11,8) i lubelskie (10,1), a najmniejszą województwa: śląskie (4), mazowieckie (4,5) i dolnośląskie (5,1).

Zróżnicowanie liczby śds w poszczególnych województwach

Infografika nr 1

Środowiskowe domy samopomocy w Polsce (stan na 31 grudnia 2018 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

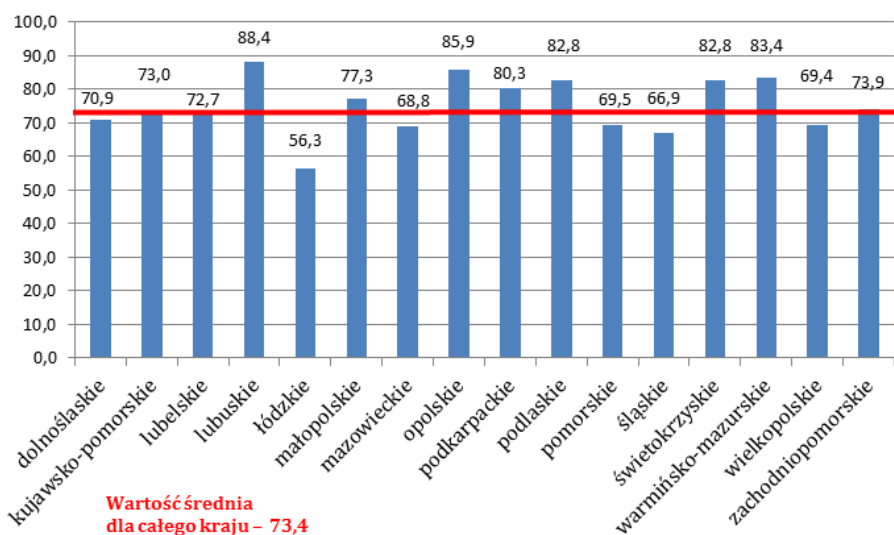
⁵ Na koniec 2015 r. funkcjonowało w kraju 760 śds, dysponujących łącznie 27 796 miejscami, w których przebywało 30 512 osób.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie korzystania z usług w środowiskowych domach samopomocy⁶ w skali kraju na koniec 2018 r. wyniósł 73,4%. W porównaniu do 2016 i 2017 roku uległ on obniżeniu, gdyż w latach tych wyniósł on odpowiednio: 79,2% i 73,6%. Główną przyczyną niższego stopnia zaspokojenia potrzeb w 2018 r., w stosunku do lat wcześniejszych, był wzrost liczby osób oczekujących na przyjęcie do śds. Najwyższy stopień zaspokojenia potrzeb, według stanu na 31 grudnia 2018 r., odnotowano w województwach: lubuskim (88,4%), opolskim (85,9%) i warmińsko-mazurskim (83,4%), a najniższy w: łódzkim (56,3%), śląskim (66,9%) i wielkopolskim (69,4%). [str. 20–21]

Infografika nr 2

Stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie korzystania z usług środowiskowych domów samopomocy w poszczególnych województwach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Miejsca całodobowe oferowane przez śds

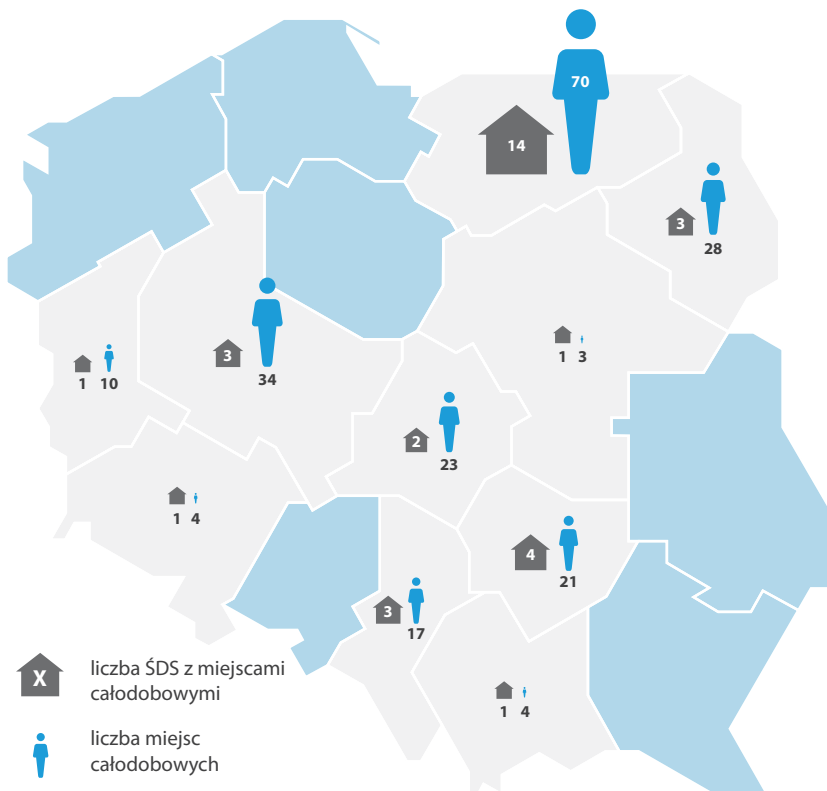
Najwięcej miejsc całodobowych w śds było w województwach: warmińsko-mazurskim – 70 (w 14 domach), wielkopolskim – 34 miejsca (w trzech domach) i podlaskim – 28 miejsc (w trzech domach). Najmniejszą liczbą miejsc tego typu dysponowały województwa: mazowieckie – trzy miejsca w jednym śds, dolnośląskie i małopolskie – po cztery miejsca w jednym domu i lubuskie – dziesięć miejsc w jednym domu.

Pomimo stopniowego wzrostu liczby śds dysponujących miejscami całodobowymi oraz liczby samych miejsc w tych ośrodkach, są jeszcze województwa, w których nie ma w ogóle miejsc całodobowych (np. lubelskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, podkarpackie, pomorskie i zachodniopomorskie) lub w których, pomimo dużych potrzeb, liczba takich miejsc jest nadal niewielka (np. mazowieckie – dysponujące trzema miejscami lub małopolskie – czterema). [str. 21–22]

⁶ Liczony jako iloraz liczby osób umieszczonych do liczby osób umieszczonych i oczekujących pomnożony przez 100%.

Infografika nr 3

Środowiskowe domy samopomocy z miejscami całodobowymi w podziale na województwa
(stan na 31 grudnia 2018 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Sukcesywnie w skali kraju zmniejszała się liczba powiatów, w których nie funkcjonował żaden śds. W 2016 r. powiatów takich było 42, w 2017 r. – 38, a w 2018 r. – 32. Tym niemniej, w skali całego kraju wciąż nie osiągnięto wskaźnika, określonego przez Ministra w wytycznych kierowanych do wojewodów, co najmniej jednego domu w każdym powiecie. Na koniec 2018 r. blisko 8,5% powiatów w Polsce stanowiło jeszcze tzw. „białe plamy”, czyli nie funkcjonował w nich żaden ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

W województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, podkarpackim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim w każdym z powiatów funkcjonował przynajmniej jeden śds. W sześciu kolejnych (lubuskim, łódzkim, małopolskim, opolskim, podlaskim i pomorskim) odnotowano po jednym powiecie, w którym nie funkcjonował żaden śds. W województwie wielkopolskim było pięć takich powiatów, a w województwach dolnośląskim i śląskim – sześć. Najwięcej „białych plam” wystąpiło w województwie mazowieckim. Brak przynajmniej jednego śds odnotowano w dziewięciu powiatach.

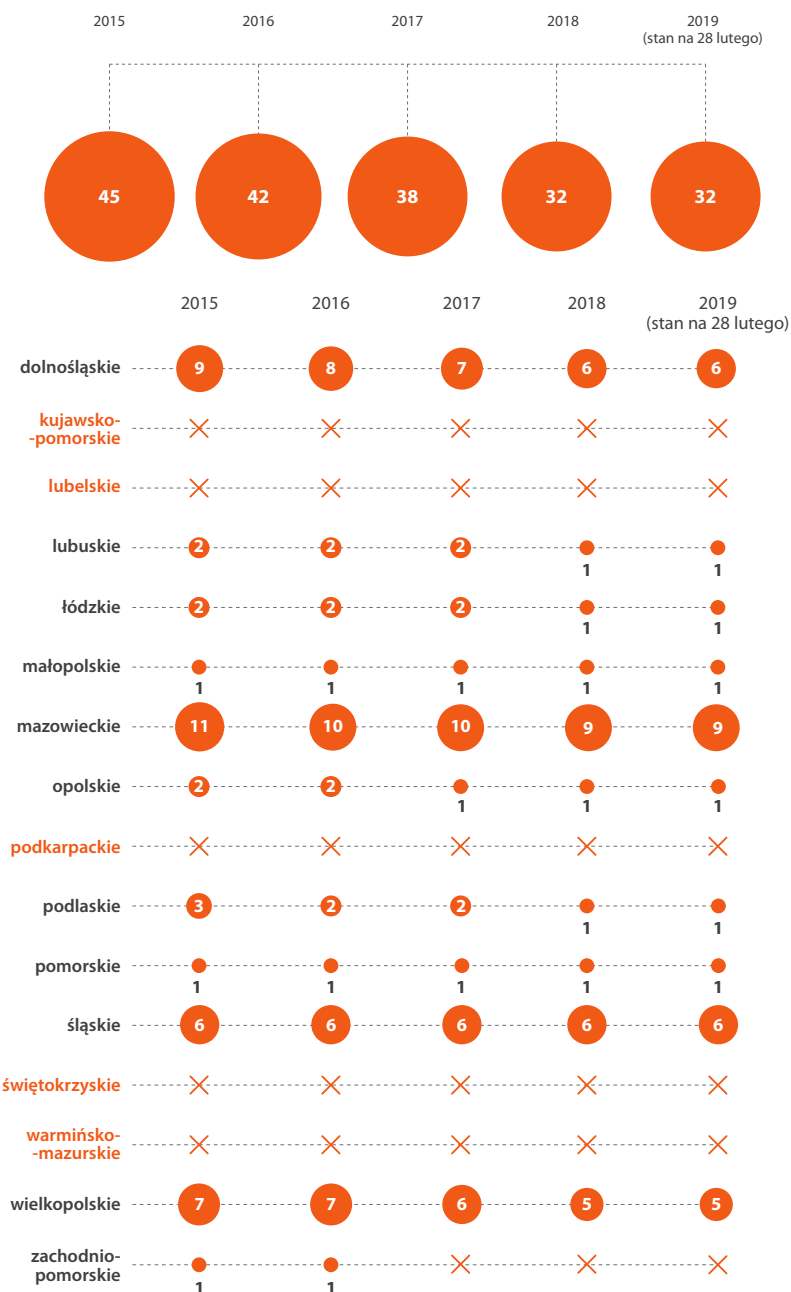
[str. 22–23]

Zmniejszająca się liczba
tzw. „białych plam”

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Liczba powiatów w poszczególnych województwach, w których nie funkcjonuje żaden środowiskowy dom samopomocy (stan na 31 grudnia w latach 2015-2018 i 28 lutego 2019 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Rozpoznanie przez wojewodów potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie śds

Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie śds wykonane przez poszczególnych wojewodów było zróżnicowane. Wojewoda Łódzki, oszacowując te potrzeby, korzystał z analiz sporządzanych przez inne podmioty, a także, podobnie jak i Wojewoda Lubuski, z danych medycznych pozyskanych z NFZ lub powiatowych komisji ds. orzekania o niepełnosprawności. Tak więc, rozpoznanie potrzeb wykonane przez tych wojewodów

było rzetelne. Pozostali wojewodowie (tj. małopolski, opolski, śląski i warmińsko-mazurski), rozpoznając potrzeby w ww. zakresie, nie korzystali ze wszystkich możliwych danych, a rozpoznanie to opierali tylko na jednym źródle, tj. na informacjach z jst dołączanych do wniosków o dofinansowanie zadań lub danych przedkładanych przez ops z terenu województwa. Powodowało to, iż rozpoznanie to było niepełne, gdyż nie obejmowało osób potencjalnie zainteresowanych uczestnictwem w śds, w szczególności tych, które nie korzystały z pomocy społecznej, a ujmowano je np. w statystykach medycznych. [str. 24–26]

Bardzo zróżnicowane było także rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług wsparcia w formie śds dokonane przez 17 skontrolowanych jst. Sześć z nich rozpoznało te potrzeby korzystając z różnorodnych danych, w tym medycznych. Pozostałe 11 jst nie posiadało pełnego rozpoznania potrzeb lub rozpoznanie to nie było wystarczające i wymagało uzupełnienia. W procesie dokonywania tego rozpoznania ograniczono się bowiem tylko do pozyskiwania danych z podległych im ops. W efekcie, nie zidentyfikowano osób potencjalnie zainteresowanych tą formą wsparcia, gdyż nie uwzględniono osób nieobjętych systemem pomocy społecznej, a ujętych w statystykach medycznych. [str. 27–29]

W latach 2016–2018 wzrastały nakłady finansowe budżetu państwa na funkcjonowanie i rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi – z 451 772,8 tys. zł w 2016 r. do 478 458,1 tys. zł w 2017 r. i 578 449,9 tys. zł w 2018 r., co stanowiło 28% wzrost w stosunku do 2016 r.

Środki finansowe na funkcjonowanie śds planowane były corocznie w budżetach poszczególnych wojewodów. W trakcie roku Minister zbierał dodatkowo od nich wnioski w celu dokonania podziału środków z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na utrzymanie i rozwój infrastruktury śds. Wnioski te były analizowane pod kątem możliwości sfinansowania danego projektu oraz jego zgodności z priorytetami określonymi przez Ministra. W latach 2016–2018 budżety wszystkich wojewodów zwiększono środkami z rezerwy celowej budżetu państwa w ogólnej kwocie 196 179,3 tys. zł. Skontrolowani wojewodowie udzielili w latach 2016–2018 samorządom łącznie 596 843,8 tys. zł dotacji celowych, z tego 402 690,8 tys. zł dla gmin, a 194 843,8 tys. zł dla powiatów. Dotacje te przekazywane były jst terminowo i w pełnej wysokości. Również organy wykonawcze jst prawidłowo rozdysponowywały środki dotacji otrzymane na funkcjonowanie lub rozwój infrastruktury śds. Środki te były terminowo i w pełnej wysokości przekazywane do ośrodków wsparcia, a w przypadku śds działających na zlecenie, zawierano z podmiotami je prowadzącymi umowy, w których rzetelnie zabezpieczono interes zleciodawców. [str. 21, 29–38]

Rozpoznanie przez jst potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie śds

Wzrost nakładów finansowych na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury śds

Rozdysponowanie, wykorzystanie i rozliczanie środków finansowych na funkcjonowanie śds

Wnioski o udzielenie dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa, w większości przypadków, rozpatrywane były przez poszczególnych wojewodów prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi zasadami i wytycznymi Ministra. Wojewodowie dokonywali też uzgodnień z samorządami wniosków, co do możliwości sfinansowania ze środków budżetu państwa, tworzenia nowych ośrodków wsparcia lub uruchamiania nowych miejsc w ośrodkach już istniejących.

Nieprawidłowości w procesie rozpatrywania wniosków o podział dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa stwierdzono w Lubuskim i Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, a polegały one głównie na nieegzekwowaniu dołączania przez jst do składanych wniosków wymaganych programów inwestycyjnych. [str. 32–36]

Wojewodowie w sposób niejednolity podchodzili do kwestii ustalania aktualnej liczby osób korzystających z usług w śds, od której uzależniona była wysokość miesięcznej dotacji z budżetu państwa na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia śds. Czterech z sześciu skontrolowanych wojewodów uznało bowiem, że wystarczające dla ustalenia ww. liczby, będą wyłącznie dane o liczbie osób posiadających aktualne skierowanie do śds. Pozostali dwaj wojewodowie uzależniali natomiast kwotę dotacji nie tylko od liczby osób posiadających ww. decyzje, ale również od rzeczywistego uczestnictwa tych osób w zajęciach oferowanych przez domy.

Wprawdzie w piśmie z 21 maja 2010 r. Minister zdefiniował, iż przez „aktualną liczbę osób korzystających z usług w ośrodkach” rozumie się liczbę osób, które posiadają decyzje kierujące do śds, wg stanu na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc, na który ustalana jest dotacja (jednakże nie większą niż liczba uruchomionych miejsc), to jednak nie doprecyzował czy korzystanie z usług ośrodka musi być uzależnione od faktycznego uczestnictwa osób w zajęciach. [str. 32–33]

Pięciu skontrolowanych wojewodów (lubuski, małopolski, opolski, śląski i warmińsko-mazurski) zawierało z jst umowy w sprawie udzielenia im dotacji na realizację zadań inwestycyjnych w domach. Wojewoda Warmińsko-Mazurski od 2018 r. rozpoczął także zawieranie z samorządami umów w przedmiocie przekazania dotacji na działalność bieżącą śds. W umowach tych prawidłowo zabezpieczono interes zlecniodawców, gdyż uregulowano w nich m.in.: zasady kontroli dotowanego zadania, sprawozdawania z jego realizacji, a także zasady rozliczenia zadania i przypadki zwrotu dotacji w sytuacji jej niewykorzystania lub niepełnego wykorzystania. Wojewoda Łódzki nie zawierał wprawdzie z samorządami umów, a środki dotacji przekazywał na podstawie pism informacyjnych, jednak przy udzielaniu dotacji stosował wewnętrzne „Zasady udzielania dotacji”. [str. 33–35]

W latach 2016–2018 w skali całego kraju zmniejszała się liczba śds, które nie spełniały standardu usług bytowych, określonego w rozporządzeniu w sprawie śds. Na koniec lutego 2018 r. domów takich w Polsce było 157 (19,4% ogółu). Najwięcej z nich znajdowało się w województwach: podkarpackim (41), lubuskim (24) i wielkopolskim (16), a najmniej w warmińsko-mazurskim (2), małopolskim (4) i kujawsko-pomorskim (4).

Wnioski o udzielenie dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa

Niejednolity sposób ustalania aktualnej liczby osób korzystających z usług śds

Zawieranie umów w sprawie dotacji na zadania inwestycyjne realizowane przez śds

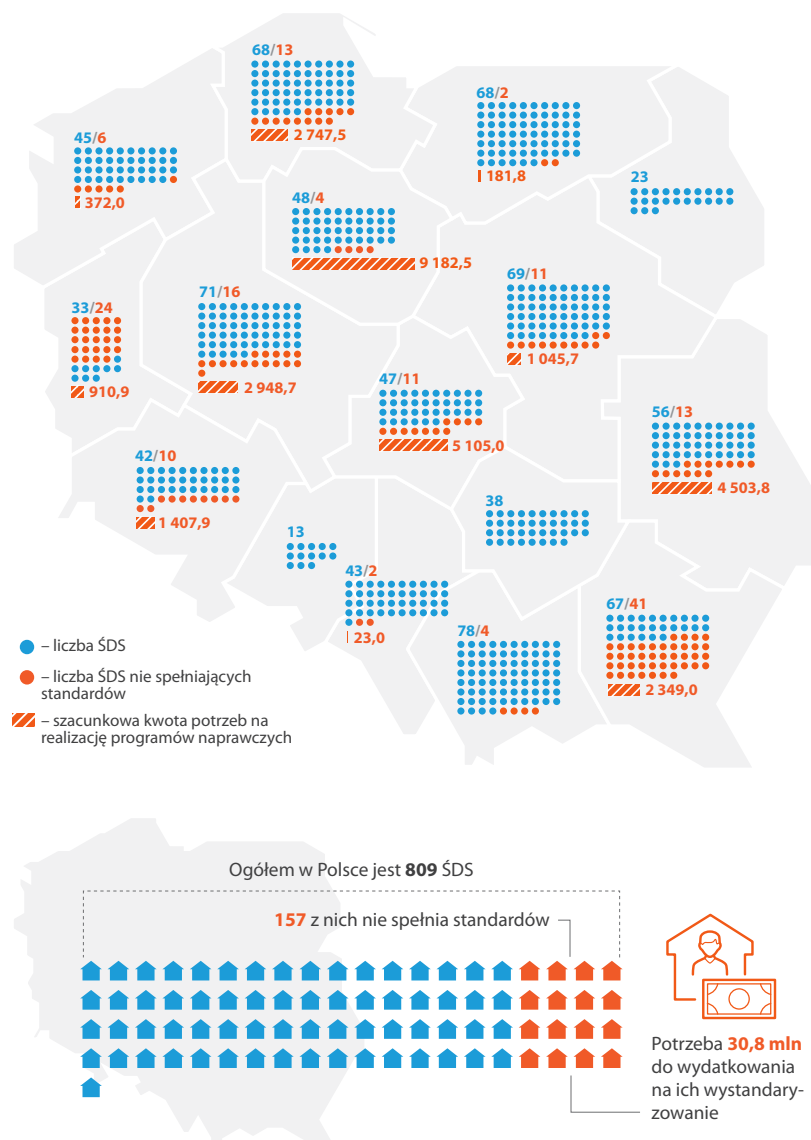
Niespełnianie standardu usług bytowych przez 19% śds w kraju

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W województwach: opolskim, podlaskim i świętokrzyskim wszystkie funkcjonujące domy spełniały wymagane standardy. Oszacowana przez wojewodów i organy wykonawcze jest kwota niezbędna do wydatkowania, aby osiągnąć standardy, określone w rozporządzeniu w sprawie śds, na koniec 2018 r. wyniosła ponad 30 mln zł. [str. 23]

Infografika nr 6

Liczba ŚDS niespełniających standardów określonych w rozporządzeniu w sprawie śds wraz kwotami niezbędnymi do wydatkowania w celu osiągnięcia tych standardów, według województw



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Spełnianie standardu usług bytowych przez skontrolowane śds

W przypadku skontrolowanych ośrodków w większości spełniały one standard usług bytowych, określony w § 18 rozporządzenia w sprawie śds (15 z 17 placówek). Dwa ośrodki (śds w Bielsku-Białej i śds w Łasku) nie spełniały ww. standardu z uwagi na funkcjonujące w nich bariery architektoniczne, utrudniające korzystanie z usług domów osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich. Szesnaście z 17 skontrolowanych ośrodków spełniało wymóg określony w § 5 rozporządzenia w spra-

wie śds odnośnie liczby miejsc w domu usytuowanym w jednym budynku, tj. od 15 do 60. Nie spełniał go śds w Oświęcimiu, który dysponował 70 miejscami. Należy wszakże podkreślić, iż termin dostosowania domów do wymaganych standardów został na początku 2019 r. wydłużony do 31 grudnia 2022 r.

Wszystkie skontrolowane śds zapewniały swoim uczestnikom pełen zakres usług, określony w § 14 rozporządzenia w sprawie śds. Treningi, terapie oraz zajęcia grupowe i indywidualne odpowiadały zaleceniom indywidualnych planów wspierająco-aktywizujących, sporządzanych dla każdego uczestnika śds. [str. 41–45]

Zakres usług
świadczonych przez śds

Piętnaście z 17 skontrolowanych placówek umożliwiało uczestnikom skierowanym na pobyt dzienny spożywanie gorącego posiłku w ramach prowadzonego treningu kulinarnego. Możliwości takiej nie zapewniły śds w Bielsku-Białej i Gorzowie Wielkopolskim. Czternaście ośrodków zapewniało swoim uczestnikom usługi transportowe, polegające na dowożeniu z miejsca zamieszkania i odwożeniu po zajęciach, chociaż ich świadczenie nie było obowiązkowe. [str. 46–47]

Zapewnienie gorących
posiłków uczestnikom
śds i usługi transportowe

We wszystkich skontrolowanych ośrodkach pracownicy zatrudnieni byli na stanowiskach określonych w § 10 rozporządzenia w sprawie śds. W większości przypadków personel posiadał wymagane wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dwóch placówkach (śds w Bielsku-Białej i w Łasku) i dotyczyły one braku wymaganego doświadczenia zawodowego oraz nieposiadania wymaganego przeszkolenia w zakresie prowadzenia treningu zachowań społecznych. Dwanaście skontrolowanych śds osiągnęło wymagany wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego, określony w § 12 ww. rozporządzenia. Niższy od wymaganego wskaźnik zatrudnienia, wynoszący w skrajnych przypadkach od 0,4 do 4 etatów, odnotowano w pięciu placówkach, tj. w Bielsku-Białej, Łasku, Kostrzynie nad Odrą, Prudniku i Tardzie. Nie wszystkie śds, odpowiednio do potrzeb, zapewniały też swoim podopiecznym poradnictwo psychologiczne (śds w Gorzowie Wielkopolskim, Krośnie Odrzańskim i Woli Zbrożkowej). [str. 39–41]

Zatrudnianie
wykwalifikowanego
personelu

Wszystkie skontrolowane śds – w celu dokumentowania świadczonych usług – prowadziły, określoną w § 24 rozporządzenia w sprawie śds, dokumentację zbiorczą i indywidualną każdego uczestnika. Dokumentacja ta prowadzona była na ogół prawidłowo, a nieprawidłowości, nie mające wpływu na realizację zadań, odnotowano w dwóch placówkach – w Łasku i Tardzie. [str. 46]

Prowadzenie
dokumentacji usług
świadczonych przez śds

Nadzór i kontrola wojewodów oraz organów wykonawczych jst nad realizacją zadania prowadzenia i rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi sprawowane były nierzetelnie. Wojewoda Łódzki w ogóle nie przeprowadzał w nadzorowanych śds kontroli kompleksowych, o których mowa w § 5 rozporządzenia w sprawie nadzoru. Wojewodowie: lubuski, małopolski, opolski i śląski przeprowadzali je w ograniczonym zakresie, tj. w stopniu obejmującym odpowiednio: 6%, 11%, 33% i 35% ogółu tych jednostek. Ponadto, wojewodowie: lubuski i opolski nie przeprowadzali też w śds kontroli wykorzystania dotacji,

Nierzetelny nadzór
i kontrola wojewodów
oraz samorządów
nad działalnością śds

a Wojewoda Śląski nie przeprowadzał takich kontroli zarówno w jst, które otrzymały dotacje, jak i w śds. Czterej wojewodowie (tj. lubuski, łódzki, opolski i śląski) prawidłowo i bez zbędnej zwłoki uzgadniali dokumenty organizacyjne domów, natomiast Wojewoda Małopolski w ogóle w badanym okresie nie dokonywał uzgodnień planów pracy domów na dany rok.

Główną przyczyną nierealizowania przez czterech wojewodów (lubuskiego, małopolskiego, opolskiego i śląskiego) kontroli kompleksowych w śds w stopniu wynikającym z rozporządzenia w sprawie nadzoru były braki kadrowe w oddziałach nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, wynoszące w zależności od urzędu wojewódzkiego od jednej do sześciu osób.

Realizowane natomiast przez pracowników poszczególnych urzędów wojewódzkich czynności kontrolne w ramach realizowanych kontroli kompleksowych przeprowadzane były na ogół zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie nadzoru. Nieprawidłowości, dotyczące powiadamiania kontrolowanej jednostki o terminie rozpoczęcia kontroli oraz w zakresie przekazywania kierownikom skontrolowanych placówek protokołów kontroli, wystąpiły jedynie w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim. [str. 50–56]

Z 17 skontrolowanych jst tylko w jednym przypadku gmina przeprowadzała kontrole finansowe dotyczące wykorzystania przez śds udzielonych dotacji na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury (Miasto i Gmina Miłomłyn). Pozostałe samorządy kontroli takich nie realizowały. Kontrole merytoryczne, dotyczące funkcjonowania domów i odnoszące się do głównych aspektów ich działalności, przeprowadzały tylko trzy jst (Miasto i Gmina Miłomłyn, Starostwo Powiatowe w Brzesku oraz Starostwo Powiatowe w Ełku). Siedem samorządów realizowało takie kontrole, ale w niepełnym zakresie, zaś siedem pozostałych w ogóle nie przeprowadzało takich kontroli. [str. 56–62]

Realizacja zadań
przez Ministra Rodziny,
Pracy i Polityki
Społecznej

Minister oszacował liczbę osób z zaburzeniami psychicznymi kwalifikującą się do objęcia wsparciem w formie śds. Dokonywał też analizy skuteczności pomocy społecznej, a jej wyniki wykorzystywał w bieżącej pracy MRPiPS i prezentował opinii publicznej. Wspierał także powstawanie śds na obszarach, gdzie występował ich deficyt, poprzez rozdysponowanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na ten cel, zgodnie z przygotowanymi wnioskami wojewodów i organów wykonawczych jst.

W MRPiPS przygotowano też i wdrożono dwa programy wspierające realizację zadań z zakresu pomocy społecznej skierowane do osób z zaburzeniami psychicznymi, tj. „Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi” oraz „Od zależności ku samodzielności”, na realizację których w latach 2016–2019 przeznaczono 12 mln zł.

Minister sprawował rzetelny nadzór nad realizacją zadania udzielania osobom z zaburzeniami psychicznymi wsparcia w formie śds, m.in. poprzez analizowanie danych dotyczących domów, coroczne zbieranie i weryfikowanie informacji o potrzebach województw oraz wskazywanie wojewodom priorytetowych zadań do realizacji w poszczególnych latach. Sprawował też kontrolę realizacji programów, na które udzielił wsparcia finansowego. [str. 20–24, 49–50]

4. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę fakt, iż wojewodowie w różny sposób rozpoznają potrzeby dotyczące świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w formie śds uzasadnione jest, aby Minister określił z jakich źródeł danych powinni oni korzystać w procesie dokonywania tego rozpoznania.

Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej

Podjęcie przez Ministra działań w celu doprecyzowania pojęcia „aktualna liczba osób korzystających z usług w tych ośrodkach”, zawartego w art. 51c ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Wniosek *de lege ferenda*

Wyniki kontroli wskazują na niejednorodność interpretacji przez wojewodów tego pojęcia. W praktyce przejawia się to tym, że w poszczególnych województwach, w zależności od przyjętej interpretacji, różnie naliczane są kwoty dotacji przekazywanych jst na działalność bieżącą śds. Skutkiem tego odmienne są też reguły uznawania, czy dotacja została otrzymana w nadmiernej wysokości. Doprecyzowanie ww. pojęcia umożliwi ujednolicenie zasad finansowania działalności bieżącej śds w skali kraju, a w konsekwencji równe traktowanie, niezależnie od danego województwa, poszczególnych jst i środowiskowych domów samopomocy.

Wojewodowie oraz organy jst powinni dołożyć wszelkich starań na rzecz jak najpełniejszego rozpoznania potrzeb w zakresie świadczenia na ich terenie osobom z zaburzeniami psychicznymi wsparcia w formie śds. W tym celu, dla jak najlepszego oszacowania tych potrzeb, winni oni korzystać z danych pochodzących z różnych źródeł, w tym z dostępnych danych medycznych o osobach z zaburzeniami psychicznymi oraz informacji dotyczących orzekania o stopniu niepełnosprawności.

Wojewodowie
oraz organy
jednostek samorządu
terytorialnego

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w ramach śds oraz stopień zaspokojenia tych potrzeb

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Rozpoznanie przez Ministra potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w formie śds

W latach 2016–2018 Minister rozpoznawał potrzeby w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie śds. Podstawą tego rozpoznania były przede wszystkim dane gromadzone we własnym zakresie na podstawie sprawozdań przekazywanych przez wojewodów oraz jednostki organizacyjne pomocy społecznej z terenu kraju, w tym ops i śds. Sprawozdania te przekazywane były za pomocą systemu informatycznego Centralnej Aplikacji Statystycznej, a dane w nich zawarte podlegały analizie, agregowaniu i służyły do podejmowania decyzji m.in. dotyczących kierunków rozwoju sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

MRPiPS dysponowało informacjami m.in. w zakresie: liczby śds w poszczególnych województwach, liczby miejsc w ośrodkach, w tym całodobowych, a także liczby przebywających w nich osób. Gromadzono również dane dotyczące liczby osób umieszczonych w ośrodkach w danym roku, oczekujących na umieszczenie, dane dotyczące podmiotów prowadzących domy, a także o powiatach, w których nie funkcjonował żaden śds (tzw. „białe plamy”). Co roku w pismach do wojewodów, dotyczących zasad finansowania rozwoju infrastruktury śds, Minister wskazywał, iż likwidacja „białych plam” jest kwestią priorytetową, na którą środki dotacji winny być przyznawane w pierwszej kolejności.

W celu właściwej alokacji środków finansowych Minister gromadził też dane odnośnie wykonania budżetu oraz niedoboru środków finansowych w budżetach wojewodów w dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdziale 85203 – Ośrodki wsparcia, w związku ze zmianami bieżącego finansowania śds, których nie można było przewidzieć w ustawie budżetowej. Dysponował on także danymi o stanie zatrudnienia w ośrodkach oraz o liczbie domów w poszczególnych województwach, które nie spełniały standardów określonych w rozporządzeniu w sprawie śds.

Istotnym źródłem danych o stanie realizacji w województwach zadania prowadzenia i rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi był proces rozdysponowania w trakcie roku środków rezerwy celowej budżetu państwa na rozwój śds, w szczególności przeznaczonych na ich standaryzację. Wojewodowie bowiem, ubiegając się o te środki, przedkładali analizy potrzeb, a także wykazy – wraz z uzasadnieniem – zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w toku rozpatrywania wniosków jst o udzielenie dotacji.

Wzrost liczby śds w skali kraju oraz liczby oferowanych przez nie miejsc

W latach 2016–2018, według stanu na koniec roku, wzrosła w skali kraju liczba śds z 779 w 2016 r. do 800 w 2017 r. i 809 w 2018 r. Wzrosła też liczba oferowanych przez te ośrodki miejsc z 28 579 w 2016 r. do 29 666 w 2017 r. i 30 165 w 2018 r., a także liczba osób korzystających z usług śds odpowiednio: z 31 345 do 32 549 i 33 716. Oszacowana nato-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

miast przez MRPiPS liczba osób kwalifikująca się do objęcia wsparciem w ramach śds wynosi 37 000, co wskazuje iż potrzeby w tym zakresie w skali kraju pozostają jeszcze niezaspokojone.

Liczba funkcjonujących śds w poszczególnych województwach oraz oferowanych przez nie miejsc była zróżnicowana. Najwięcej ośrodków zlokalizowanych było w województwach: małopolskim (78), wielkopolskim (71), mazowieckim (69) i warmińsko-mazurskim (68), a najmniej w opolskim (13), podlaskim (23) i lubuskim (33).

Zróżnicowanie liczby śds w poszczególnych województwach

W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców największą liczbą miejsc w śds dysponują województwa: warmińsko-mazurskie (25,9), podkarpackie (11,8) i lubelskie (10,1), a najmniejszą województwa: śląskie (4), mazowieckie (4,5) i dolnośląskie (5,1).

Stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie korzystania z usług w środowiskowych domach samopomocy w skali całego kraju na koniec 2018 r. wyniósł 73,4%. W porównaniu do 2016 i 2017 r. uległ on obniżeniu, gdyż w latach tych wyniósł on odpowiednio: 79,2% i 73,6%. Główną przyczyną spadku stopnia zaspokojenia potrzeb był wzrost liczby osób oczekujących na przyjęcie do śds, których na koniec roku okresu 2016–2018 w całym kraju było odpowiednio: 1558, 1706 i 1763 osoby, a także spadek liczby osób umieszczanych w ośrodkach wsparcia z 5730 w 2016 r. do 4756 w 2017 r. i 4861 w 2018 r.

Najwyższy stopień zaspokojenia potrzeb, według stanu na 31 grudnia 2018 r., odnotowano w województwach: lubuskim (88,4%), opolskim (85,9%) i warmińsko-mazurskim (83,4%), a najniższy w: łódzkim (56,3%), śląskim (67%) i wielkopolskim (69,4%).

W latach 2016–2018 wzrastały także nakłady finansowe budżetu państwa na funkcjonowanie i rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi z 451 772,8 tys. zł w 2016 r. do 478 458,1 tys. zł w 2017 r. i 578 449,9 tys. zł w 2018 r., co stanowiło 28% wzrost w stosunku do 2016 roku.

Wzrost nakładów finansowych na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury śds

Jednym z priorytetów przyjętych przez Ministra, który ujęty został także w Programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, był rozwój bazy miejsc całodobowych w funkcjonujących śds oraz rozszerzenie typów śds o typ „D” – przeznaczony dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi. Celem było ułatwienie dostępu do tej formy wsparcia większej grupie osób z zaburzeniami psychicznymi oraz rozwój bazy tych miejsc, umożliwiającej pobyt całodobowy z przyczyn losowych oraz na czas odpoczynku opiekuna.

Liczba ośrodków dysponujących miejscami całodobowymi wzrosła w kraju z 28 w 2016 r. do 32 w 2017 r. i 33 w 2018 r., a liczba samych miejsc odpowiednio ze 188 do 202 i 214.

Miejsca całodobowe oferowane przez śds

Najwięcej miejsc całodobowych, według stanu na koniec grudnia 2017 r., było w województwie warmińsko-mazurskim – 70 (w 14 domach), wielkopolskim – 34 (w trzech domach), podlaskim – 28 (w trzech domach) i łódzkim – 23 (w dwóch domach).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK stwierdza jednak, iż rozwój bazy miejsc całodobowych w ośrodkach wsparcia jest wciąż niewystarczający i nierównomierny w odniesieniu do liczby mieszkańców, gdyż są województwa, które nie dysponują takimi miejscami w ogóle lub miejsc takich jest niewiele.

Przykład

W sześciu województwach, tj.: lubelskim, kujawsko-pomorskim, opolskim, podkarpackim, pomorskim i zachodniopomorskim, według stanu na koniec 2018 r., nie funkcjonował żaden śds z miejscami całodobowymi, natomiast w województwie mazowieckim były tylko trzy miejsca całodobowe (w jednym śds), w województwie dolnośląskim i małopolskim po cztery (w ramach jednego śds), a w śląskim 17 miejsc (w trzech śds). Wskazać należy, iż w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców w województwie śląskim przypadało tylko 0,4 miejsca całodobowego, w województwach: mazowieckim, dolnośląskim i małopolskim zaledwie 0,1 miejsca całodobowego, natomiast w województwie warmińsko-mazurskim na ww. liczbę mieszkańców przypadało 4,9 takiego miejsca.

Wobec wciąż wzrastającego zapotrzebowania na powstawanie w ośrodkach miejsc całodobowych, umożliwiających pobyt całodobowy uczestnika śds z przyczyn losowych lub na czas odpoczynku opiekuna, NIK widzi potrzebę kontynuowania działań na rzecz udzielania wsparcia, w tym finansowego, w rozwoju tego typu miejsc. W pierwszej kolejności, zdaniem NIK, środki finansowe winny być kierowane do tych województw, w których miejsc takich nie utworzono w ogóle⁷.

Podkreślenia wymaga także, że przyjęty w rządowym Programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” priorytet rozwoju miejsc całodobowych w ośrodkach wsparcia był przez Ministra sukcesywnie realizowany. Ponadto, opracowana przez Ministra w maju 2019 r. nowelizacja rozporządzenia w sprawie śds, nawiązując do ww. priorytetu programu „Za życiem”, wprowadziła nowy typ domu, tj. typ „D” dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi⁸, o którego utworzenie środowisko osób związanych z funkcjonowaniem śds zabiegało od kilku lat. W tym kontekście działania Ministra zasługują na szczególnie pozytywną ocenę.

Zmniejszająca się liczba tzw. „białych plam”

W latach 2016–2018 Minister konsekwentnie realizował także założenie, aby przynajmniej jeden śds funkcjonował w każdym powiecie (likwidacja tzw. „biały plam”). W związku z tym powstawanie śds na terenie powiatów, w których było ich brak, uznawane było przez Ministra jako zadanie priorytetowe, na które środki dotacji – w ramach podziału rezerwy celowej budżetu państwa – przyznawane były w pierwszej kolejności. Na koniec 2016 r. w skali kraju powiatów bez śds było 42, na koniec 2017 r. – 38, a z końcem 2018 r. już tylko 32.

⁷ W badaniu ankietowym przeprowadzonym w trakcie niniejszej kontroli wśród opiekunów uczestników śds, blisko 40% ankietowanych wskazało, że zakres usług świadczonych przez śds należałoby rozbudować, a jedną z najczęściej wskazywanych usług, która według ankietowanych winna być świadczona, było właśnie uruchomienie miejsc całodobowych.

⁸ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2019 r. poz. 967).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dalszym ciągu jednak potrzeby w tym zakresie są znaczne, a najwięcej powiatów bez śds znajduje się w województwach: mazowieckim (dziewięć), dolnośląskim i śląskim (w każdym po sześć) oraz wielkopolskim (pięć).

Minister dysponował również danymi o liczbie ośrodków niespełniających wymogów (w tym standardu usług bytowych), określonych w rozporządzeniu w sprawie śds. Posiadał także informacje o wysokości środków finansowych niezbędnych do wydatkowania w tych ośrodkach, tj. na inwestycje, zakupy inwestycyjne lub remonty w celu osiągnięcia przez nie wymaganych standardów.

Spełnianie standardu
usług bytowych przez śds

Na koniec lutego 2018 r., w Polsce na terenie 13 województw było jeszcze 157 ośrodków nie spełniających standardów określonych w rozporządzeniu w sprawie śds (19,4% ogółu), a oszacowane przez nie kwoty, niezbędne do wydatkowania, aby spełnić te standardy, wyniosły 30 777,5 tys. zł. Z liczby tej 118 ośrodków prowadzonych było przez gminy, a 39 przez powiaty. Najwięcej ośrodków niespełniających standardów było w województwach: podkarpackim (41), lubuskim (24), wielkopolskim (16), pomorskim (13) i lubelskim (13). Natomiast pod względem zapotrzebowania na środki finansowe niezbędne do osiągnięcia wymaganych standardów największe potrzeby wystąpiły w województwach: kujawsko-pomorskim (9182,4 tys. zł), łódzkim (5105,0 tys. zł), lubelskim (4503,7 tys. zł), pomorskim (2747,5 tys. zł) i wielkopolskim (2948,7 tys. zł). W województwach: opolskim, podlaskim i świętokrzyskim nie było ośrodków niespełniających wymaganych standardów, natomiast w województwie warmińsko-mazurskim i śląskim tylko po dwa takie ośrodki.

W związku z występowaniem ww. niezaspokojonych potrzeb w zakresie dostosowania obiektów działających ośrodków do wymogów rozporządzenia w sprawie śds, zmianę tego rozporządzenia przez Ministra z grudnia 2018 r., na podstawie której termin dostosowania domów do wymaganych standardów wydłużono z 31 grudnia 2018 r. na 31 grudnia 2022, z wyłączeniem domów typu „D”, uznać należy za uzasadnioną i racjonalną.

Dokonując rozpoznania potrzeb w zakresie realizacji zadania świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi wsparcia w formie śds oraz posiadając wiedzę, że systematycznie wzrasta liczba osób z tymi zaburzeniami, które wymagają specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, MRPiPS opracowywało dwa dodatkowe programy wspomagające realizację tego zadania.

W 2016 r. Minister zatwierdził do realizacji program „Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi”. Program ten miał charakter uzupełniający wobec ustawowych zadań własnych samorządów gmin w zakresie pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzinom. Celem głównym tego programu było tworzenie warunków sprzyjających poprawie sytuacji życiowej i społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi, zwłaszcza osób chorych psychicznie i upośledzonych umysłowo, a tym samym wzmocnienie i poszerzenie sieci wsparcia społecznego poprzez dofinansowanie samorządów gmin oraz podmiotów funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej. Program – o budżecie 3 mln zł rocznie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

– realizowany był w latach 2016–2018, a z dofinansowania w trakcie jego trwania skorzystało łącznie 158 podmiotów, w tym 32 śds. Podmioty te zrealizowały łącznie 100 projektów, którymi objęto ponad 12 tys. osób⁹. Od 2019 r. ww. program zastąpiono programem „Od zależności ku samodzielności”, którego budżet roczny również wynosił 3 mln zł.

Wojewodowie

Działania wojewodów
na rzecz rozpoznania
potrzeb w zakresie
świadczenia usług
w formie śds

Wszyscy wojewodowie podejmowali działania na rzecz rozpoznania potrzeb w zakresie świadczenia w województwie usług opiekuńczych osobom z zaburzeniami psychicznymi. Niemniej jednak potrzeby te nie zostały w pełni rozpoznane.

Najpełniej potrzeby odnośnie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w ramach śds rozpoznał Wojewoda Lubuski. Dane z tego zakresu opracowywał on, jako jedyny, we współpracy z NFZ, tj. pozyskując informacje o liczbie osób leczonych w gminach, według kodów chorobowych przypisanych osobom przewlekłe psychicznie chorym, upośledzonym umysłowo lub wykazującym inne zakłócenia czynności psychicznych oraz we współpracy z Wojewódzkim Konsultantem w Zakresie Psychiatrii. Ponadto, corocznie sporządzał on własną analizę pt. „Standardy śds województwa lubuskiego”, do której dane czerpał z informacji pochodzących z ops, składanych przez jst zapotrzebowań na środki finansowe, informacji z śds o realizacji programów naprawczych oraz danych statystycznych o wykorzystaniu miejsc w domach. Efektem tych działań było sporządzenie mapy tzw. „białych plam” w województwie.

Wojewoda Łódzki również w sposób pełny rozpoznał potrzeby w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie śds. Jako jedyny dysponował on analizą z tego zakresu, sporządzoną przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej pt. „Analiza sytuacji wewnątrzregionalnej w obszarze wyłączenia społecznego i zwalczania ubóstwa w województwie łódzkim na potrzeby właściwego profilowania interwencji podejmowanych w ramach RPO WŁ na lata 2014–2020”, w której m.in. wskazano obszary, w których odnotowano szczególne nasilenie popytu na usługi społeczne przy jednoczesnym niedostatecznym poziomie ich zaspokojenia. Dokument ten umożliwił wojewodzie, podobnie jak w województwie lubuskim, określenie mapy tzw. „białych plam”, tj. powiatów, w których nie funkcjonuje żaden śds. Wojewoda ten rzetelnie rozpoznał potrzeby w zakresie świadczenia wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi, gdyż oprócz standardowo otrzymywanych danych z ops i jst w celu sporządzenia corocznej własnej analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie, gromadził też dane o osobach z zaburzeniami psychicznymi z powiatowych komisji ds. orzekania o niepełnosprawności.

⁹ Tj. osób z zaburzeniami psychicznymi, ich rodzin bądź opiekunów oraz pracowników podmiotów realizujących dane projekty.

Dobra Praktyka

Korzystanie przez Wojewodę Lubuskiego i Wojewodę Łódzkiego w procesie rozpoznawania potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi wsparcia w formie śds z wielu różnorodnych źródeł danych, w tym z danych medycznych lub pochodzących z komisji ds. orzekania o niepełnosprawności, a także z danych zawartych w analizach dotyczących tego zagadnienia, sporządzanych przez inne podmioty, uznać należy za dobrą praktykę.

Dobra praktyka
w zakresie rozpoznania
potrzeb

Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia usług opiekuńczych osobom z zaburzeniami psychicznymi przeprowadzone przez pozostałych czterech wojewodów, tj.: małopolskiego, opolskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego miało ograniczony zakres. W procesie tego rozpoznania żaden z tych wojewodów nie dysponował jakimikolwiek analizami sporządzonymi przez inne podmioty, dotyczącymi określenia zapotrzebowania na usługi wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Oszacowując te potrzeby opierano się tylko na jednym źródle danych, tj. na informacjach z jst składanych w związku z wnioskami o dofinansowanie zadań z zakresu prowadzenia lub rozwoju infrastruktury śds (Wojewoda Warmińsko-Mazurski i Wojewoda Opolski) albo danych o charakterze statystyczno-sprawozdawczym, przedkładanych przez ops i jst (Wojewoda Śląski i Wojewoda Małopolski). Określając potrzeby w ww. zakresie żaden z tych wojewodów nie korzystał też z danych medycznych, tj. pochodzących z placówek ochrony zdrowia lub danych będących w posiadaniu oddziałów regionalnych NFZ.

Niepełne rozpoznanie
potrzeb w zakresie
świadczenia usług
w formie śds przez
czterech wojewodów

Pięciu z sześciu skontrolowanych wojewodów (tj.: lubuski, łódzki, małopolski, śląski i warmińsko-mazurski) dysponowało analizami własnymi dotyczącymi potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi. Były to albo sporządzane co roku analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej w województwie (Wojewoda Warmińsko-Mazurski i Wojewoda Łódzki), albo szczegółowe raporty dotyczące ośrodków wsparcia (Wojewoda Śląski sporządzał co roku „Raport dotyczący efektywności śds w województwie śląskim”, a Wojewoda Lubuski coroczny raport „Standardy śds województwa lubuskiego”), albo analizami statystycznymi (Wojewoda Małopolski). Odnotowania wymaga, że w analizie stanu i skuteczności województwa łódzkiego wykorzystywano dane pozyskiwane z powiatowych komisji orzekania ds. o niepełnosprawności, natomiast w analizie Wojewody Lubuskiego dane z NFZ. Natomiast analizy dwóch wojewodów (śląskiego i warmińsko-mazurskiego) nie były sporządzone w oparciu o dane z NFZ lub powiatowych komisji ds. orzekania o niepełnosprawności. W przypadku Wojewody Śląskiego ww. raport bazował głównie na badaniach ankietowych przeprowadzonych wśród funkcjonujących na terenie województwa śds¹⁰.

¹⁰ W raporcie tym z 2017 r. wskazano, iż w skali kraju w województwie śląskim jest najtrudniejsza sytuacja pod względem zaspokojenia potrzeb, gdyż na jedno miejsce w śds przypada 2537 mieszkańców, a stopień zaspokojenia potrzeb wynosi zaledwie 72,3% (o 1,17% więcej niż w 2016 r.). Wskazano, iż na miejsca w śds oczekuje w województwie 200 osób i zauważalny jest ciągły niedostatek liczby śds i oferowanych w nich miejsc, w związku z czym istnieje potrzeba dalszego rozwoju tej formy wsparcia.

Tylko Wojewoda Opolski nie opracowywał żadnych własnych analiz lub dokumentów dotyczących określenia potrzeb w zakresie udzielania wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi. Nie sporządzał on także, wymaganej na podstawie art. 22 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa. Niesporządzanie tej analizy Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego uzasadniał brakami kadrowymi.

Wojewodowie podejmowali różnorodne działania stymulujące w odniesieniu do jst, aby na ich terenie powstały nowe śds. Podstawowym działaniem było informowanie jst o możliwości ubiegania się o dofinansowanie na powstawanie nowych ośrodków lub sygnalizowanie o możliwości ubiegania się o środki finansowe w ramach rezerwy celowej budżetu państwa na rozwój infrastruktury śds, w tym na ich standaryzację. Informowano również jst o corocznych wytycznych Ministra dotyczących priorytetów w zakresie podziału środków.

„Białe plamy” w poszczególnych województwach

Ze skontrolowanych województw, według stanu na koniec 2018 r., najwięcej powiatów, w których nie funkcjonował żaden śds zlokalizowanych było na terenie województwa śląskiego – sześć (były to powiaty: kłobucki, rybnicki oraz miasta na prawach powiatu, tj. Jastrzębie Zdrój, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie i Żory), natomiast w województwach: lubuskim, łódzkim, opolskim i małopolskim – po jednym powiecie (tj. odpowiednio: wschowskim, skierniewickim, opolskim i tatrzańskim). W województwie warmińsko-mazurskim w badanym okresie nie było tzw. „białych plam”.

W województwach, w których występowały tzw. „białe plamy” wojewodowie kierowali pisma informujące o możliwościach ubiegania się o dotacje na uruchomienie śds (Wojewoda Śląski i Wojewoda Małopolski) lub dodatkowo organizowali spotkania informacyjno-konsultacyjne z władzami samorządowymi (Wojewoda Łódzki). Efekty tych działań były jednak różne.

Przykłady

Jedną z „białych plam” do 2017 r. w województwie łódzkim był **Powiat Brzeziński**. Wojewoda wielokrotnie kierował pisma i organizował spotkania z władzami samorządowymi, informując o konieczności i potrzebie utworzenia śds w tym powiecie. W 2017 r. Miasto Brzeziny wystąpiło więc z wnioskiem o przyznanie dotacji na wybudowanie nowego budynku śds oraz jego pierwsze wyposażenie, który został pozytywnie rozpatrzony przez Wojewodę Łódzkiego. W listopadzie 2018 r. inwestycja została zakończona i powstał nowy śds z 30 miejscami statutowymi.

Jedyną „białą plamą” na terenie województwa małopolskiego jest **Powiat Tatrzański**, w którym zapotrzebowanie na usługi śds jest znaczne. Pomimo wielokrotnego informowania przez wojewodę Starosty Powiatu Tatrzańskiego o możliwości uzyskania środków na utworzenie śds, dopiero w 2016 r. powiat podjął pierwsze kroki w celu jego utworzenia (uzyskano dotację wojewody w kwocie 60 tys. zł na sporządzenie dokumentacji technicznej w związku z planowaną adaptacją budynku magazynowego na potrzeby śds). Ze względu na wzrost kosztów planowanej inwestycji niemożliwym stało się sporządzenie tej dokumentacji oraz uzyskanie pozwolenia na budowę do końca 2016 r.,

w związku z czym dotacja została zwrócona. Powiat wprowadzić nie odstąpił od planu uruchomienia śds, jednak jak dotąd, ośrodek taki w Powiecie Tatrzańskim nie powstał.

Skontrolowane urzędy wojewódzkie były należycie przygotowane pod względem organizacyjno-prawnym do realizacji zadania udzielania dofinansowania na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi¹¹. We wszystkich tych urzędach powołano stosowne komórki organizacyjne do realizacji tego zadania oraz przydzielono kadre, a w regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności pracowników rzetelnie określono wszystkie zadania z tego zakresu.

Jednostki Samorządu Terytorialnego

Skontrolowane jst podejmowały działania na rzecz jak najpełniejszego rozpoznania potrzeb w zakresie świadczenia na swoim terenie usług wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi. Zakres tych działań był jednak bardzo zróżnicowany.

Najpełniej potrzeby osób z zaburzeniami psychicznymi rozpoznało sześć jst, tj.: Miasto Łask, Miasto Oświęcim i Miasto Rybnik oraz powiaty: bielski, krośnieński i brzeski.

Wszystkie te jednostki, dokonując tego rozpoznania, korzystały z różnorodnych źródeł danych, tj. oprócz informacji podstawowych pochodzących z ośrodków pomocy społecznej lub PCPR, korzystały także z danych powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności, powiatowych urzędów pracy, lokalnych poradni zdrowia psychicznego, poradni psychologiczno-pedagogicznych, a także placówek oświatowych. Samorządy te, co należy podkreślić, aby rozpoznanie to było jak najpełniejsze, korzystały też z danych medycznych, pozyskanych najczęściej od placówek ochrony zdrowia działających na ich terenie, głównie ze szpitali (np. Powiat Bielski, Powiat Krośnieński, Miasto Rybnik i Miasto Oświęcim).

Wszystkie ww. sześć jst posiadały również aktualne strategie rozwiązywania problemów społecznych, opracowane na podstawie art. 16b ustawy o pomocy społecznej, w których to dokumentach rzetelnie zdiagnozowano potrzeby osób z zaburzeniami psychicznymi. Oprócz ww. strategii trzy powiaty (bielski, brzeski i krośnieński) oraz jedno miasto na prawach powiatu (Rybnik), posiadały też inne rzetelnie diagnozujące ww. potrzeby dokumenty strategiczne. Powiat Brzeski oraz Miasto Rybnik dysponowały lokalnymi Programami Ochrony Zdrowia Psychicznego. Powiat Bielski posiadał natomiast dokument pt. „Powiatowy Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych w Powiecie Bielskim na lata 2016–2025”, a Miasto Rybnik „Program wsparcia dla niepełnosprawnych mieszkańców Miasta Rybnika w dostępie do rehabilitacji na lata 2016–2018”.

Rozpoznanie przez jst potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie śds

¹¹ Zagadnienia dotyczące przygotowania organizacyjnego do realizacji zadania funkcjonowania i rozwoju infrastruktury śds nie badano w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim. Było ono analizowane podczas kontroli w 2017 r., a ponieważ przygotowanie to oceniono wówczas pozytywnie, toteż w ramach kontroli z 2019 r. uznano, iż istnieje znikome ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie.

Bardzo dobre
rozpoznanie potrzeb
w zakresie świadczenia
usług opiekuńczych
w formie śds przez
Powiat Krośnieński

Na szczególne uznanie zasługuje natomiast Powiat Krośnieński, w którym potrzeby osób z zaburzeniami psychicznymi rzetelnie zdiagnozowano aż w trzech aktualnych dokumentach strategicznych, tj. Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Krośnieńskiego na lata 2016–2020, Programie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2016–2020 oraz Powiatowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2018–2022.

Pozostałe samorządy (dziewięć jst) nie posiadały pełnego rozpoznania potrzeb (Miasto i Gmina Miłomłyn, Miasto Lidzbark Warmiński, Powiat Ełcki, Miasto Kluczbork, Miasto Prudnik, Powiat Oleski, Gmina Głowno, Miasto Gorzów Wielkopolski, Miasto Kostrzyn nad Odrą) lub dokonane przez nie rozpoznanie wymagało jeszcze uzupełnienia (Miasto Sosnowiec i Powiat Zduńskowski). Samorządy, które nie posiadały pełnego rozpoznania potrzeb, swoją wiedzę w zakresie świadczenia wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi czerpały jedynie z danych pochodzących z rozeznania dokonywanego przez ops. Nie gromadziły i nie korzystały one natomiast z danych medycznych, czy też z informacji z poradni zdrowia psychicznego lub powiatowych komisji ds. orzekania o niepełnosprawności. Nie wszystkie też dysponowały lokalnymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych.

Przykłady

Od 2013 r. **Miasto Prudnik** nie posiadało gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, co było obowiązkiem wynikającym z art. 16b ustawy o pomocy społecznej (wcześniejsza strategia w tym zakresie obowiązywała do końca 2012 r.). Powodem nieopracowania tego dokumentu było przystąpienie przez gminę do prac nad przygotowaniem „Strategii Rozwoju Społecznego Obszaru Funkcjonalnego Partnerstwo Nyskie na lata 2016–2020 z perspektywą do 2030 roku”, co jak zakładano, wypełni obowiązek posiadania strategii rozwiązywania problemów społecznych. Powstała strategia Obszaru Funkcjonalnego Partnerstwo Nyskie nie diagnozowała jednak potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi, i jak wyjaśnił Burmistrz Prudnika, pomimo iż okres jej obowiązywania jeszcze nie upłynął, to w kwestii problemów społecznych jest dokumentem mocno zdezaktualizowanym w związku ze zmianą otoczenia społeczno-gospodarczego gminy.

Miasto i Gmina Miłomłyn, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 20 lutego 2019 r., nie dysponowało strategią rozwiązywania problemów społecznych, a dokument ten został uchwalony dopiero w lutym 2019 r. Ponad pięcioletni brak tego dokumentu Burmistrz Miłomłyna tłumaczył niedopatrzeniem. Dodatkowo wskazać należy, że uchwalona w lutym br. strategia nie zawierała żadnych danych odnośnie osób z zaburzeniami psychicznymi z terenu gminy.

Dwie jst (Gmina Głowno i Miasto Kluczbork) wprawdzie posiadały uchwalone strategie rozwiązywania problemów społecznych, jednakże niektóre dane w nich zawarte były nieaktualne lub dokumenty te nie zawierały wszystkich wymaganych informacji.

Przykład

W strategii **Gminy Głowno** – uchwalonej w 2010 r. – nie ujęto diagnozy dotyczącej osób starszych i wymagających opieki, w tym osób z zaburzeniami psychicznymi. Ponadto, dokument ten opracowano w sposób nierzetelny, gdyż nie

określono w nim czasu jego obowiązywania, uniemożliwiając m.in. określenie terminów aktualizacji strategii oraz monitorowania przebiegu realizacji wyznaczonych celów. Dokumentu tego nie zaktualizowano także w związku z wejściem w życie z dniem 3 maja 2011 r. art. 16b ustawy o pomocy społecznej, tj. nie określono w nim prognozy zmian w zakresie objętym strategią, ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań, tj. elementów wymaganych na podstawie art. 16b ust. 2 ww. ustawy. W konsekwencji, pomimo upływu 9 lat od uchwalenia, w dokumencie tym nie dokonano zmian w zakresie diagnozy problemów zidentyfikowanych w gminie, określenia celów strategicznych, czy zasobów instytucjonalnych pomocy społecznej (we wrześniu 2012 r. na terenie gminy powstał śds). Brak aktualizacji strategii przez ponad 9 lat Wójt Gminy tłumaczył przeoczeniem.

W uchwalonej w grudniu 2013 r. „Strategii integracji i rozwiązywania problemów społecznych **Gminy Kluczbork** na lata 2014–2020” nie określono ram finansowych, co było niezgodne z art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c) ustawy o pomocy społecznej. Opracowując strategię korzystano także w dużej mierze z nieaktualnych danych, tj. np. danych GUS z 2002 r., a w samym dokumencie, w związku z korzystaniem przy jego tworzeniu z danych historycznych, znalazła się konstatacja, że „utrudnia to ustalenie ogólnej liczby osób niepełnosprawnych bez aktualnych danych ze wszystkich źródeł”.

Nie wszystkie powiaty lub miasta na prawach powiatu posiadały lokalne programy ochrony zdrowia psychicznego, wymagane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022.

Brak lokalnych programów ochrony zdrowia psychicznego przez niektóre powiaty

Programów takich nie posiadał np. Powiat Ełcki, Powiat Oleski, Powiat Zduńskowolski, Miasto Sosnowiec oraz Gorzów Wielkopolski. Głównymi przyczynami braku takich programów było albo późne przystąpienie do ich opracowywania przez powołane zespoły koordynujące ich powstanie, albo przedłużające się prace tych zespołów, związane z gromadzeniem stosownych danych, najczęściej medycznych i pozyskiwaniem konkretnych analiz.

Zdaniem NIK, ww. powiaty powinny jak najszybciej doprowadzić do opracowania i uchwalenia lokalnych programów ochrony zdrowia psychicznego, co umożliwiłoby rzetelne i kompleksowe oszacowanie potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi z ich terenu, a następnie ich skuteczne zaspokajanie, poprzez świadczenie usług opiekuńczych na adekwatnym poziomie.

NIK stwierdza również, że w powiatach, w których opracowano lokalne programy ochrony zdrowia psychicznego (brzeskim, krośnieńskim i Mieście Rybniku) najczęściej rzetelnie zdiagnozowano skalę potrzeb w zakresie świadczenia w formie śds wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi.

5.2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Środki finansowe na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy w latach 2016–2018 planowane były i ujmowane w budżetach wojewodów w części 85, dziale 852 – Pomoc społeczna, rozdziale 85203 – Ośrodki wsparcia.

Prawidłowe rozdysponowanie środków przez Ministra

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na realizację tego zadania w latach 2016–2018 w budżetach wojewodów zaplanowano ogółem 1 337 704,8 tys. zł, z tego w 2016 r. – 366 217,1 tys. zł, w 2017 r. – 443 890,7 tys. zł, a w 2018 r. – 527 597,0 tys. zł.

W trakcie roku budżetowego kwoty te były zwiększane środkami z rezerwy celowej budżetu państwa, przy czym zwiększenia te dotyczyły zarówno wydatków związanych prowadzeniem i bieżącym utrzymaniem ośrodków wsparcia, jak również wydatków na rozwój ich infrastruktury.

Wzrost wydatków na działalność bieżącą w ramach zwiększeń ze środków rezerwy celowej w trakcie roku związany były głównie ze wzrostem kwoty dotacji na jednego uczestnika w związku ze zmianami w latach 2016–2018 kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, ujmowanego w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, służącego do określenia kwoty tej dotacji.

Do końca 2015 r. kwota dotacji na jednego uczestnika śds była zróżnicowana i w zależności od województwa kształtowała się na poziomie od 900 zł do 1100 zł. W roku 2016 i 2017 poziom dotacji celowej na działalność ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi został ujednolicony i wynosił 200% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, tj. 1268 zł. W 2018 r. wynosił 230% ww. kryterium, tj. 1458 zł, a od 2019 r. dotacja na jednego uczestnika śds wynosi 250% tego kryterium, tj. 1 752,50 zł.

W latach 2016 – 2018 zwiększenia z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację zadania dotyczącego funkcjonowania i rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia wyniosły ogółem 196 179,3 tys. zł, z tego w 2016 r. – 88 616,6 tys. zł (65 103,6 tys. zł na wydatki bieżące i 23 513 tys. zł na rozwój infrastruktury śds), w 2017 r. – 44 171,3 tys. zł (9308,8 tys. zł na wydatki bieżące i 34 862,5 tys. zł na rozwój infrastruktury śds), a w 2018 r. – 63 391,4 tys. zł (36 368,8 tys. zł wydatki bieżące i 27 022,6 tys. zł na rozwój infrastruktury).

Zwiększenia planu wydatków na finansowanie rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia, w tym na standaryzację lub ich wyposażenie dokonywane było na podstawie wniosków składanych przez wojewodów i akceptowanych przez Ministra. Wnioski te były przez Ministra rzetelnie analizowane i badane co do zgodności z określonymi priorytetami.

W latach 2016–2018 do Ministra wpłynęły 64 wnioski wojewodów o środki z rezerwy celowej budżetu państwa. W 2016 r. Minister rozpatrzył pozytywnie 20 wniosków wojewodów na łączną kwotę 23 513 tys. zł (26% ogółu), w 2017 r. 16 wniosków na kwotę 30 785,8 tys. zł (42%), a w 2018 r. 19 wniosków – na kwotę 16 626,6 tys. zł (19%).

Powodem nieuwzględniania dziewięciu złożonych wniosków były ograniczone środki budżetowe w ramach rezerwy celowej, a także niezgodność wnioskowanych do dofinansowania zadań z priorytetami określonymi przez Ministra w corocznych wytycznych w zakresie ubiegania się o środki w ramach rezerwy celowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ze skontrolowanych wojewodów najwięcej środków w ramach podziału środków rezerwy celowej budżetu państwa otrzymał wojewoda: łódzki (20 522,7 tys. zł) i warmińsko-mazurski (19 613,0 tys. zł), a najmniej opolski (5249,2 tys. zł) i śląski (7889,9 tys. zł).

Wojewodowie

Wydatki budżetu państwa wykonane przez wszystkich wojewodów na realizację zadania związanego z prowadzeniem śds w latach 2016–2018 wyniosły ogółem 1 508 680,8 tys. zł, z tego w 2016 r. wydatkowano 451 772,8 tys. zł (436 129 tys. zł dotyczyło bieżącego utrzymania ośrodków wsparcia, a 15 643,8 tys. zł stanowiły wydatki na rozwój infrastruktury), w 2017 r. 478 458,1 tys. zł (458 063,7 tys. zł wydatki bieżące, a 20 394,4 tys. zł wydatki inwestycyjne) i w 2018 r. 578 449,9 tys. zł (562 821,9 tys. zł bieżące i 15 628,0 tys. zł inwestycyjne). W skali kraju największe wykorzystanie środków na prowadzenie i rozwój infrastruktury śds odnotowano w województwach: warmińsko-mazurskim, małopolskim i podkarpackim.

Rozdysponowanie
środków finansowych
na funkcjonowanie śds

W latach 2016–2018 na funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury śds skontrolowani wojewodowie udzielili jst łącznie 596 843,8 tys. zł dotacji celowych, z czego 402 690,8 tys. zł dla gmin i 194 153,0 tys. zł dla powiatów. Najwięcej dotacji udzielił Wojewoda Warmińsko-Mazurski – 177 910,9 tys. zł, następnie Wojewoda Małopolski – 140 918,9 tys. zł i Wojewoda Łódzki – 107 415,9 tys. zł. Najmniej dotacji udzielił Wojewoda Opolski – 35 969,1 tys. zł, co wynikało z faktu, iż w województwie tym funkcjonowało najmniej śds z najmniejszą liczbą miejsc w tych ośrodkach (13 śds dysponujących łącznie 727 miejscami).

Kwota udzielanych przez skontrolowanych wojewodów dotacji ogółem na prowadzenie i rozwój śds sukcesywnie wzrastała i wyniosła 179 801,2 tys. zł w 2016 r., 190 426,8 tys. zł w 2017 r., by osiągnąć wartość 226 615,8 tys. zł w 2018 r. Wiązało się to ze wzrostem liczby miejsc ogółem w śds w tych województwach, z 11 461 w 2016 r. do 11 899 w 2017 r. i 12 054 miejsc w 2018.

Z udzielonych dotacji ogółem 574 323,6 tys. zł stanowiły dotacje na działalność bieżącą domów (96,2%), a 22 519,7 tys. zł dotacje na zadania inwestycyjne (3,8%).

Najwięcej środków na działalność bieżącą domów przekazał wojewoda: warmińsko-mazurski (176 005,3 tys. zł), małopolski (139 081,4 tys. zł) i łódzki (95 101,2 tys. zł), najmniej natomiast opolski (34 046,8 tys. zł) i lubuski (43 518,7 tys. zł).

Najwyższych kwot dotacji celowych na zadania inwestycyjne w badanym okresie udzielili wojewodowie: łódzki – 12 314,6 tys. zł, lubuski – 4055,5 tys. zł, warmińsko-mazurski – 1905,6 tys. zł i opolski – 1922,1 tys. zł. Najmniej dotacji celowych na zadania inwestycyjne, bo zaledwie 484,4 tys. zł, przekazał samorządom w badanym okresie Wojewoda Śląski.

Wysokie wydatki w zakresie dotacji inwestycyjnych w latach 2016–2018, wykonane przez wojewodów: łódzkiego, lubuskiego i opolskiego, związane były z realizacją w tych województwach albo programów naprawczych w śds w celu dostosowania, w terminie do końca grudnia 2018 r.¹², ich infrastruktury do wymaganych standardów, albo wydatkowaniem środków na likwidację tzw. „białych plam”. W każdym z ww. trzech województw w latach 2016–2018 powstał jeden nowy ośrodek wsparcia na terenie powiatów, w których dotąd one nie funkcjonowały.

Wszyscy skontrolowani wojewodowie w badanym okresie otrzymywali w ciągu roku od Ministra Finansów zwiększenia dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa. Najwięcej środków z tej rezerwy otrzymał Wojewoda Łódzki – 20 522,7 tys. zł, Wojewoda Warmińsko-Mazurski – 19 613,0 tys. zł i Wojewoda Małopolski – 17 384,8 tys. zł, najmniej natomiast Wojewoda Opolski – 5249,2 tys. zł.

Środki z rezerw celowych przeznaczane były głównie na inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz tworzenie nowych śds lub uruchamianie nowych miejsc w istniejących już ośrodkach. Ponadto, przeznaczano je na uzupełnienie niedoboru środków na działalność bieżącą w związku ze zmianą średniej miesięcznej kwoty dotacji na jednego uczestnika i finansowanie działalności ośrodków wsparcia w zakresie utworzonych miejsc dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi w ramach „Programu za życiem”.

Zasady dotyczące udzielania i rozliczania dotacji

Pisemne zasady dotyczące udzielania i rozliczania dotacji na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi wprowadzono w trzech urzędach wojewódzkich, tj.: warmińsko-mazurskim, lubuskim i łódzkim. W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim funkcjonowały jedynie ogólne zasady dotyczące rozliczania udzielonych dotacji celowych. Wojewoda Małopolski i Wojewoda Śląski nie opracowali natomiast takich zasad, a o sposobie, kryteriach i trybie rozdysponowania środków informowano jst odrębnymi pismami (w województwach tych wnioski gmin i powiatów o udzielenie dofinansowania rozpatrywano przede wszystkim w oparciu o otrzymywane co roku wytyczne MRPiPS).

Niejednolity sposób ustalania aktualnej liczby osób korzystających z usług śds

Kontrola wykazała także, że pomimo wskazania w art. 51c ust. 2 ustawy o pomocy społecznej sposobu ustalania miesięcznej kwoty dotacji z budżetu państwa na pokrycie kosztów prowadzenia śds, kwoty tej dotacji były ustalane przez kontrolowanych wojewodów niejednolicie. Mając na względzie to, że jeden z dwóch czynników iloczynu służącego ustalaniu ww. dotacji, tj. średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji na jednego uczestnika, nie budził wątpliwości, rzeczywistą przyczyną występowania różnic był sposób interpretacji drugiego elementu ww. iloczynu, czyli pojęcia „aktualna liczba osób korzystających z usług w tych ośrodkach”. Pomimo tego, że zasadniczo punktem wyjścia do ustalenia liczby „aktualnie korzystających” była liczba osób, które posiadały

¹² W województwie lubuskim program naprawczy w 2016 r. realizowało 27 śds, w 2017 r. – 26, a w 2018 r. – 24 śds. W 2016 r. w województwie łódzkim z 47 śds 11 nie spełniało standardów, a w 2017 r. 10 śds.

decyzję o skierowaniu do śds (aktualną w danym miesiącu lub w miesiącu poprzedzającym naliczenie dotacji), to niektórzy wojewodowie uznawali takie dane za wystarczające¹³, a inni przy jej ustalaniu uwzględniali również faktyczne uczestnictwo w zajęciach oferowanych przez śds¹⁴.

Przy zastosowaniu tego drugiego podejścia kwota dotacji należnej w danym miesiącu była naliczana proporcjonalnie do stopnia wykorzystania statutowej liczby miejsc w śds w zależności od faktycznej frekwencji uczestników (w miesiącu poprzedzającym naliczenie). W praktyce, powyższe różnice w naliczaniu dotacji powodowały, że śds w województwach, w których dotacje ustalano tylko w zależności od liczby osób posiadających aktualne decyzje o skierowaniu, na ogół otrzymywały dotacje na liczbę uczestników równą ich liczbie statutowej. Tym samym finansowanie ww. śds było bardziej stabilne, ponieważ podlegało jedynie niewielkim wahaniom. Z kolei w tych województwach, w których poza liczbą decyzji o skierowaniu brano pod uwagę również stopień faktycznego korzystania z usług śds (frekwencję), dotacje przekazywane domom podlegały korektom w większym stopniu, ponieważ wojewodowie uznawali, że dotacja ustalona jedynie w oparciu o liczbę osób posiadających decyzje o skierowaniu, bez uwzględnienia rzeczywistej frekwencji, byłaby dotacją nadmierną w świetle przepisu art. 51c ust. 2 ww. ustawy. Jednocześnie, wojewodowie wykorzystywali zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe na potrzeby ogółu śds w danym województwie, przeznaczając je w szczególności na dofinansowanie zadań związanych z rozwojem infrastruktury śds, tj. standaryzację i uruchomienie nowych miejsc.

Nie przesądzając o tym, które z powyższych rozwiązań powinno być uznane za w pełni zgodne z art. 51c ust. 2 należy zaznaczyć, że jego interpretacja, zastosowana przez kontrolowanych wojewodów, spowodowała, że w ramach jednego, określonego ustawą zadania z zakresu administracji rządowej, znacząco zróżnicowano kwoty dotacji na działalność bieżącą śds. W zależności od przyjętego podejścia jedne jst otrzymywały dotacje na stałym poziomie, w istocie niezależnym od rzeczywistej frekwencji. Innym natomiast przekazywano dotacje, które pokrywały koszty realizacji zadania proporcjonalnie do stopnia jego wykonania, tj. oszczędnie w rozumieniu art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵.

Poszczególni wojewodowie w sposób zróżnicowany pod względem prawnym podchodzili też do czynności udzielenia jst dotacji na działalność bieżącą domów oraz dotacji na zadania inwestycyjne.

Umowy w sprawie dotacji na zadania inwestycyjne realizowane przez śds

¹³ Takie podejście stosowali wojewodowie: łódzki, małopolski, opolski i śląski, przy czym ten ostatni powołał się w tym zakresie na pismo nr DPS-V-074-87-2107-JŁ/10 dyrektora Departamentu Integracji i Pomocy Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 21 maja 2010 r., z którego wynikało, iż przez aktualną liczbę osób korzystających z usług w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi należy rozumieć liczbę osób, które posiadają decyzje kierujące do ośrodka wg stanu na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc, na który ustalana jest dotacja, jednak nie większą niż liczba miejsc uruchomionych w uzgodnieniu z wojewodą.

¹⁴ To podejście stosował Wojewoda Lubuski i Wojewoda Warmińsko-Mazurski.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

W badanym okresie wojewodowie: śląski, lubuski, małopolski, opolski i warmińsko-mazurski zawierali z jst umowy w sprawie udzielenia dotacji na zadania inwestycyjne domów, tj. związanych z rozwojem ich infrastruktury, utworzeniem w nich nowych miejsc lub ich standaryzacją. Wojewodowie ci, za wyjątkiem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, nie zawierali natomiast umów w przedmiocie udzielenia dotacji na działalność bieżącą domów, a dotacje te przekazywane były na rachunki jst na podstawie zawiadomień o ich przyznaniu.

Od 2018 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski rozpoczął zawierać z jst umowy, które w sposób jednorodny i kompleksowo regulowały kwestię związaną z udzielaniem i rozliczaniem dotacji celowych, gdyż obejmowały one zarówno dotacje przekazane na działalność bieżącą, jak i dotyczące rozwoju infrastruktury śds.

Umowy zawierane przez pięciu wojewodów w sprawie udzielenia dotacji inwestycyjnych w sposób prawidłowy zabezpieczały interes zleceniodawcy, gdyż przewidziano w nich m.in. możliwość kontroli realizacji dotowanego zadania, sprawozdawania z jego przebiegu oraz zasady rozliczenia zadania, a także opisano w nich zasady zwrotu dotacji w sytuacji jej niewykorzystania lub niepełnego wykorzystania.

W umowach zawieranych przez wojewodów z jst różnie regulowano natomiast kwestię odnośnie minimalnego okresu realizacji zadania w przypadku jego zlecenia podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

Przykłady

W umowach zawieranych przez **Wojewodę Lubuskiego** zobowiązano zleceniobiorców do prowadzenia ośrodków wsparcia przez okres nie krótszy niż 5 lat od końca roku, w którym przekazano dotacje. Podobne rozwiązanie wprowadził w zawieranych przez siebie umowach także Wojewoda Małopolski i Wojewoda Warmińsko-Mazurski, który począwszy od 2018 r. zaczął w nich stosować wymóg pięcioletniego okresu trwałości zadania¹⁶.

Wojewoda Opolski i Wojewoda Śląski w zawieranych przez siebie umowach z jst w sprawie przekazania dotacji na zadania inwestycyjne nie odnieśli się natomiast do kwestii minimalnego okresu realizacji zadania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski w umowach zawieranych z jst na realizację zadań bieżących uregulował kwestię własności środków trwałych i rzeczy ruchomych zakupionych ze środków pochodzących z dotacji. Wprowadził on zastrzeżenie, iż w przypadku zlecenia prowadzenia domu podmiotowi spoza sektora finansów publicznych, w umowach zawieranych z tymi podmiotami, powinien być zapis, iż stanowią one własność jst służącą realizacji zleconego zadania i w przypadku rozwiązania umowy z ww. podmiotem i zaprzestaniem jego dotowania, zakupione z udzielonej dotacji środki trwałe i rzeczy ruchome podlegają wydaniu na rzecz jst.

¹⁶ Wprowadzenie tego wymogu wiązało się z wykorzystaniem przez wojewodę uwagi NIK zgłoszonej po kontroli z 2017 r. „Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim”. Izba wyraziła wówczas wątpliwość czy możliwe będzie wyegzekwowanie, zapisywanego w umowach zawieranych przez jst z podmiotami spoza sektora finansów publicznych, obowiązku zapewnienia trwałości zadania, polegającego na funkcjonowaniu śds, na działalność którego przeznaczone zostały środki z dotacji, przez okres 40 lat.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wojewoda Łódzki w przedmiocie udzielenia dotacji nie zawierał z samorządami umów, informując je o przyznaniu dotacji stosownymi pismami. Swoje interesy, jako zlecniodawcy, oraz sposób wykonywania dotowanych zadań określił on kompleksowo i rzetelnie w wewnętrznych „Zasadach udzielania dotacji”, z których wynikały m.in. obowiązki dla zlecnioobiorców dotyczące prawidłowego wykorzystania i rozliczenia przyznanego dofinansowania.

W badanym okresie pięciu wojewodów zawarło łącznie 185 umów, najwięcej Wojewoda Warmińsko-Mazurski – 63 umowy, Wojewoda Małopolski – 53 umowy i Wojewoda Lubuski – 36 umów.

Środki dotacji celowych wojewodowie przekazywali jst niezwłocznie i w pełnej wysokości, tj. w terminach wynikających z zawartych umów lub po otrzymaniu od samorządów zapotrzebowania na środki.

W pięciu urzędach wojewódzkich pracownicy wydziałów polityki społecznej na ogół prawidłowo rozpatrywali składane przez jst wnioski o udzielenie dotacji na rozwój infrastruktury śds (łódzkim, opolskim, małopolskim, śląskim i warmińsko-mazurskim). Wnioski te rozpatrywane były pod kątem obowiązujących w danym urzędzie zasad udzielania i rozliczania dotacji na ww. cel (łódzkim, opolskim i warmińsko-mazurskim), bądź w odniesieniu do wytycznych przekazywanych co roku wojewodom przez Ministra (śląskim i małopolskim). Wszystkie wnioski rozpatrywane były też pod kątem spełnienia wymogów formalnych. W urzędach tych, w przypadku tworzenia nowego ośrodka lub uruchamiania w istniejących ośrodkach nowych miejsc, stosownie do wymogu art. 51c ustawy o pomocy społecznej, wnioski analizowane były też z uwzględnieniem możliwości sfinansowania zadania ze środków budżetu państwa.

Nieprawidłowości w procesie rozpatrywania wniosków jst o udzielenie dofinansowania stwierdzono w trakcie kontroli w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim oraz jeden, incydentalny przypadek, ale o znacznej kwocie dofinansowania, w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim.

Wnioski o udzielenie dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa

Przykłady

W latach 2016–2017, w przypadku wniosków złożonych przez pięć jst o dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury śds, pracownicy **Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego** nie wyegzekwowali dołączenia do nich programów inwestycyjnych, wymaganych na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji z budżetu państwa. Programy te winny być także wcześniej uzgodnione z dysponentem środków. W rezultacie, pomimo istotnych braków w dokumentacji, wnioski jst rozpatrzono pozytywnie, zawierając z nimi umowy w łącznej wysokości 985,7 tys. zł.

W 2018 r. natomiast, do czterech wniosków jst, dołączono wprawdzie wymagane programy inwestycyjne, ale nie na etapie ich rozpatrywania przez pracowników urzędu, lecz po ich zaakceptowaniu do dofinansowania przez Ministra¹⁷. W jednym przypadku, również z 2018 r., wniosek złożony przez jst został, pomimo braku programu inwestycyjnego, pozytywnie rozpatrzony przez wojewodę, ale odrzucony na etapie akceptowania przez Ministra.

¹⁷ W konsekwencji z czterema jst zawarto umowy o dofinansowanie zadań w łącznej wysokości 1516,4 tys. zł.

W 2017 r. pracownicy **Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego**, rozpatrując wniosek Miasta i Gminy Miłomłyn o dofinansowanie remontu obiektu śds w Tardzie w celu utworzenia nowych sal treningowych (wniosek na kwotę 667,8 tys. zł), nie wyegzekwowali przedłożenia programu inwestycyjnego, pomimo iż z dokumentacji wynikało, że prace budowlane obejmować będą m.in. przebudowę pomieszczeń oraz nadbudowę ścian. Niewyegzekwowanie wymaganego – w związku z charakterem prac – programu inwestycji Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej tłumaczył faktem, iż dopiero w trakcie wizji lokalnej w ośrodku zorientowano się, iż realizowana jest faktycznie inwestycja budowlana, a nie remont. Do ww. wniosku gmina nie dołączyła też udokumentowanej analizy potrzeb w zakresie zwiększenia liczby miejsc w śds w Tardzie, na co wskazywał wniosek, a pracownicy urzędu nie wyegzekwowali od niej tego dokumentu. Było to niezgodne z funkcjonującymi w urzędzie wewnętrznymi zasadami w sprawie udzielania i rozliczania dotacji na realizację planów rozwojowych związanych ze zwiększeniem liczby miejsc w ośrodku, według których wniosek o dofinansowanie w takiej sytuacji powinien zawierać udokumentowaną analizę potrzeb dotyczącą planowanego zwiększenia.

Rozdysponowanie
i wykorzystanie
środków finansowych
na funkcjonowanie śds

Jednostki samorządu terytorialnego

W latach 2016–2018 skontrolowane jst otrzymały ogółem 61 786,1 tys. zł dotacji, z tego 56 836,3 tys. zł na wydatki bieżące i 4949,8 tys. zł na inwestycyjne. Otrzymane dotacje wykorzystane zostały w 99,99%, a niewykorzystane kwoty (0,5 tys. zł) terminowo zwrócono na rachunki właściwych urzędów wojewódzkich. Kwoty udzielonych dotacji zostały prawidłowo wydatkowane i rozliczone.

Na terenie skontrolowanych jst funkcjonowało łącznie 24 śds, z tego 17 prowadzonych przez samorządy gminne lub powiatowe, a siedem funkcjonujących na zasadzie zlecenia realizacji zadania podmiotom spoza sektora finansów publicznych (UMiG Miłomłyn – 1 śds, Starostwo Powiatowe w Ełku – 1 śds, UG Głowno – 1 śds, UM Rybnik – 1 śds, UM Gorzowa Wielkopolskiego – 3 śds¹⁸). Samorządy, które dokonały zlecenia realizacji zadania podmiotom spoza sektora finansów publicznych zrobiły to prawidłowo, tj. w drodze konkursów przeprowadzonych na podstawie art. 11–16 ustawy o działalności pożytku publicznego, a następnie zawarły z nimi stosowne umowy dotyczące powierzenia realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej, tj. prowadzenia śds.

Umowy z podmiotami
spoza sektora finansów
publicznych dotyczące
prowadzenia śds

W umowach zawartych z podmiotami prowadzącymi ośrodki wsparcia na zlecenie, skontrolowane jst prawidłowo zabezpieczyły swoje interesy, gdyż w umowach tych zobowiązano ww. podmioty m.in. do: prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej realizowanego zadania publicznego, przechowywania dokumentacji przez okres co najmniej pięć lat oraz sporządzania okresowych sprawozdań z przebiegu realizowanego zadania. W umowach zastrzeżono także prawo jst do dokonywania kontroli realizowanego zadania zarówno w siedzibie zleceńbiorky, jak również w miejscu realizacji zadania publicznego.

¹⁸ Z siedmiu śds prowadzonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych, w sześciu przypadkach były to stowarzyszenia, a w jednym Zgromadzenie Sióstr Benedyktynek i Misjonarek.

W umowach zawieranych przez cztery jst z podmiotami niepublicznymi (UMiG Miłomłyn, UG w Głownie, UM Rybnik i UM w Gorzowie Wielkopolskim) zawarto także zakaz zbywania rzeczy zakupionych ze środków pochodzących z dotacji przez okres pięciu lat.

Starostwo Powiatowe w Ełku natomiast, odnośnie składników majątkowych zakupionych ze środków z dotacji, wprowadziło w umowie zawartej z podmiotem spoza sektora finansów publicznych inne uregulowanie wskazując, iż zleceniobiorca zobowiązuje się do niezbywania w ogóle związanych z realizacją zadania rzeczy zakupionych z dotacji, gdyż stanowią one własność zleceniodawcy i służą wyłącznie do wykonywania zleconego zadania. Określono także, że w przypadku rozwiązania umowy realizacji zadania prowadzenia śds, środki trwałe oraz rzeczy ruchome zakupione z dotacji podlegają przekazaniu na rzecz zleceniodawcy.

Uregulowanie takie wprowadzono uwzględniając uwagi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, który zaproponował je do stosowania we wzorze umowy zawieranej przez jst z podmiotami spoza sektora finansów publicznych w związku z realizacją zadania z zakresu pomocy społecznej. Przyczyną wprowadzenia takiego uregulowania była sytuacja, w której po rozwiązaniu umów przez trzy jst z terenu województwa z jednym ze stowarzyszeń prowadzącym ośrodki wsparcia, przejęło ono część wyposażenia tych domów, wcześniej zakupionego ze środków dotacji. Samorządy te, w celu uzupełnienia braków w wyposażeniu, zmuszone zostały ponownie wystąpić z wnioskami do wojewody o zakup niezbędnego wyposażenia na łączną kwotę 624,8 tys. zł.

W umowach zawieranych przez jst z podmiotami spoza sektora finansów publicznych w różny sposób odnoszono się natomiast do sposobu wydatkowania środków dotacji na zakup dostaw i usług.

W umowach zawieranych przez trzy jst z podmiotami spoza sektora finansów publicznych wskazano, iż środki z dotacji winny być wydatkowane zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy Pzp (UMiG Miłomłyn, UM Rybnik i UG Głowno). W umowie, którą Starostwo Powiatowe w Ełku zawarło z podmiotem spoza sektora finansów publicznych wskazano natomiast, iż wydatki winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wskazano w niej, że do zamówień na dostawy i wykonywanie usług opłacanych z dotacji stosuje się zasadę równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości, a przypadku wydatków powyżej 20 tys. zł netto przesłanki niniejsze uznaje się za spełnione z chwilą przeprowadzenia i udokumentowania rozeznania rynku.

Miasto Gorzów Wielkopolski natomiast w umowach zawartych z dwoma stowarzyszeniami prowadzącymi na jego terenie trzy śds w ogóle nie wskazało w jaki sposób mają być wydatkowane przez te podmioty środki dotacji, tj. czy na zasadach wynikających ze stosowania ustawy Pzp, czy też z zachowaniem zasady konkurencyjności.

Zdaniem Izby, uregulowanie takie winno znaleźć się w umowach zawieranych przez miasto z podmiotami spoza sektora finansów publicznych, gdyż zapewni to transparentność wyboru dostawców lub wykonawców robót oraz przejrzystość w wydatkowaniu środków dotacji.

Skontrolowane starostwa powiatowe i urzędy gmin środki dotacji na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury śds przekazywały podmiotom prowadzącym ośrodki wsparcia niezwłocznie i w kwotach uzyskanych od wojewody. W każdym przypadku możliwość sfinansowania utworzenia nowego śds lub nowych miejsc w ośrodkach już istniejących, stosownie do wymogu art. 51c ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, jst uzgadniały z właściwym wojewodą.

5.3. Jakość usług świadczonych na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi przez śds. zgodność realizowanych zadań z obowiązującymi przepisami.

Posiadanie przez domy dokumentów określających ich organizację i funkcjonowanie

Organizacja środowiskowych domów samopomocy

Z poddanych kontroli siedemnastu ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, trzynaście prowadzonych było przez jst (śds w: Lidzbarku Warmińskim, Łasku, Kluczborku, Kostrzynie nad Odrą, Oświęcimiu, Prudniku i Sosnowcu przez gminy, a śds w Bielsku-Białej, Krośnie Odrzańskim, Łysej Górze, Nowej Wsi Elckiej, Sowczycach i Zduńskiej Woli przez powiaty). Cztery ośrodki funkcjonowały na podstawie zlecenia realizacji zadania przez organy jst odpowiednio: Polskiemu Stowarzyszeniu Na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną – Koło w Gorzowie Wielkopolskim (śds w Gorzowie Wielkopolskim), Stowarzyszeniu „Oligos” w Rybniku (śds w Rybniku), Polskiemu Komitetowi Pomocy Społecznej Zarządowi w Ostródzie (śds w Tardzie) i Stowarzyszeniu Centrum Wspierania Inicjatyw w Olszowcu (śds w Woli Zbrożkowej).

Wszystkie skontrolowane śds posiadały dokumenty organizacyjne określające ich funkcjonowanie, tj. regulaminy organizacyjne, programy działalności opracowane dla każdego typu domu oraz roczne plany pracy. Dokumenty te, stosownie do wymogu § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds, zostały uzgodnione z wojewodami i zatwierdzone przez jednostki prowadzące lub zlecające. W przypadku czterech ośrodków stwierdzono jednak nieprawidłowości w procesie zatwierdzania posiadanej dokumentacji określającej ich funkcjonowanie.

Przykłady

Regulaminy organizacyjne śds w Łasku i w Zduńskiej Woli zatwierdzone zostały przez jednostki prowadzące przed ich uzgodnieniem z Wojewodą Łódzkim. Dodatkowo w przypadku śds w Łasku, jednostka prowadząca zatwierdziła przed uzgodnieniem z wojewodą programy działalności przygotowane dla każdego typu tego domu.

Regulamin organizacyjny **śds w Rybniku** nie został zaktualizowany, gdyż nie uwzględniał informacji dotyczących utworzonych za zgodą Wojewody Śląskiego dodatkowych pięciu miejsc dla uczestników tego ośrodka.

Kierownik **śds w Krośnie Odrzańskim** nie przedstawiła jednostce prowadzącej (Zarządowi Powiatu Krośnieńskiego) w celu zatwierdzenia sześciu programów działalności domu opracowanych w 2015 r. oraz planów pracy na lata 2016–2017. W konsekwencji przez dwa lata ośrodek ten funkcjonował bez zatwierdzonych planów pracy, co kierownik domu wyjaśniała przeoczeniem. Ponadto, ośrodek ten nie posiadał informacji o zatwierdzeniu przez jednostkę prowadzącą planu pracy na 2018 r. oraz informacji o akceptacji przekazanego Wojewodzie Lubuskiemu planu pracy na 2016 r.

Personel środowiskowych domów samopomocy

We wszystkich skontrolowanych ośrodkach, co do zasady, zatrudniano osoby określone w § 10 rozporządzenia w sprawie śds, tj. m.in. psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych oraz instruktorów terapii zajęciowej. W piętnastu skontrolowanych śds zatrudniony personel, a także kierownicy ośrodków, posiadali wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe, wymagane na podstawie § 9–11 rozporządzenia w sprawie śds. W dwóch domach (śds w Bielsku-Białej i w Łasku) stwierdzono jednak, że pracownicy, do których obowiązków należało prowadzenie treningów umiejętności społecznych, nie posiadali, wymaganego na podstawie § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds, przeszkolenia w zakresie umiejętności kształtowania motywacji do akceptowalnych przez otoczenie zachowań, kształtowania nawyków celowej aktywności oraz prowadzenia treningu zachowań społecznych. Ponadto, w śds w Bielsku-Białej pracownik zatrudniony na stanowisku instruktora terapii zajęciowej nie posiadał wymaganego doświadczenia zawodowego, określonego w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie śds.

Kierownicy domów, stosownie do wymogu § 23 tego rozporządzenia, co najmniej raz na sześć miesięcy organizowali pracownikom ośrodków zajęcia i szkolenia związane z problematyką funkcjonowania ośrodków wsparcia. Wraz z pracownikami świadczącymi w nich usługi wchodziłi oni również w skład zespołów wspierająco-aktywizujących, które zbierały się z częstotliwością określoną w § 13 ust. 2 rozporządzenia, tj. w zależności od potrzeb, jednak co najmniej raz na sześć miesięcy.

Dwanaście skontrolowanych śds osiągnęło wymagany (w stosunku do liczby uczestników domu danego typu) wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego, określony w § 12 ww. rozporządzenia. Niższy zaś od wymaganego wskaźnik zatrudnienia odnotowano w pięciu placówkach.

Przykłady

W I kwartale 2019 r. w **śds w Bielsku-Białej** oraz w **Łasku**, pomimo przebywania w tych placówkach osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, liczba pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego nie została zwiększona, mimo wejścia w życie § 12 ust. 1a rozporządzenia w sprawie śds, który stanowi, że w przypadku uczestników z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub spektrum autyzmu, będących uczestnikami domów typu A, B i C, wskaźnik zatrudnienia ww. zespołu wynosi nie mniej niż 1 etat na trzech uczestników.

Zatrudnianie
wykwalifikowanego
personelu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **śds w Kostrzynie** nad Odrą w 2016 r. i 2018 r. nie osiągnięto wymaganego stanu zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego, określonego w § 12 rozporządzenia w sprawie śds. Wskaźnik zatrudnienia w ww. latach wynosił odpowiednio 5,0 i 6,5 etatu, podczas gdy powinien wynosić 6,9 etatu.

W **śds w Prudniku** nie został osiągnięty wymagany wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego (dom typu B i C przeznaczony dla 60 osób). W okresie objętym kontrolą zatrudnienie pracowników w ww. zespole wynosiło osiem etatów, a zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie śds, w tego typach domów jeden etat powinien przypadać na pięciu uczestników domu, tak więc zatrudnienie to powinno wynosić przynajmniej 12 etatów.

Zatrudnienie w **śds w Tardzie** w grudniu 2017 r. wynosiło 4,98 etatu i było o 2,98 niższe w stosunku do liczby uczestników przebywających w domu (19 zakwalifikowanych do śds typu A, 9 do typu B i 17 do typu C). Było to niezgodne z wymogiem § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie śds, według którego dla ww. liczby uczestników zatrudnienie w ośrodku powinno wynieść co najmniej 7,91 etatu.

Wszystkie skontrolowane domy zapewniały usługi w zakresie poradnictwa psychologicznego (w tym osiem poprzez zatrudnienie psychologów na umowę zlecenie), jednak nie wszystkie odpowiednio do potrzeb i nie przez cały okres objęty kontrolą. Zaznaczyć należy, że kwestie zwiększenia dostępności usług psychologicznych były m.in. wymieniane przez opiekunów uczestników śds, którzy wzięli udział w badaniach ankietowych przeprowadzanych w trakcie kontroli.

Przykłady

Śds w Gorzowie Wielkopolskim zapewniał usługi w zakresie poradnictwa psychologicznego w latach 2016–2018, natomiast nie zapewniał ich w I kwartale 2019 r. Spowodowane było to rozwiązaniem stosunku pracy z dotychczasowym psychologiem i poszukiwaniem innej osoby na to stanowisko.

W **śds w Krośnie Odrzańskim** z usług psychologa korzystano przez pięć miesięcy 2016 r., przez sześć miesięcy w 2017 r. i w ciągu jednego miesiąca 2018 r. W pozostałych miesiącach usługi te nie były świadczone.

W **śds w Woli Zbrożkowej** psychologa nie zatrudniano w listopadzie i grudniu 2017 r., w okresie od 1 kwietnia do 14 maja 2018 r. oraz w okresie od 1 stycznia do 20 marca 2019 r. Przyczyną tego stanu rzeczy były trudności w znalezieniu osób chętnych do pracy na tym stanowisku.

Zaledwie cztery spośród 17 skontrolowanych placówek zapewniały w różnych okresach świadczenie usług medycznych przez lekarzy psychiatrów lub neurologów (śds w Łysej Górze, Kostrzynie nad Odrą, Oświęcimiu i w Prudniku). Brak świadczenia usług w tym zakresie kierownicy śds wyjaśniali najczęściej tym, iż nie ma obowiązku zatrudniania lekarzy w śds, brakiem środków finansowych na zakup takich usług oraz bieżącą współpracą z lekarzami tych specjalności zatrudnionymi w placówkach ochrony zdrowia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Średnie wynagrodzenie członków zespołów wspierająco-aktywizujących w skontrolowanych placówkach w latach 2016–2018 systematycznie rosło. W 2016 r. wynosiło ono 2 845,17 zł brutto, w 2017 r. – 3 180,72 zł brutto oraz 3 523,88 zł w 2018 r.

Zadania wykonywane przez pracowników śds w trzech skontrolowanych placówkach poddane zostały superwizji, o której mowa w art. 121a ustawy o pomocy społecznej (śds w Łysej Górze, Nowej Wsi Ełckiej i w Rybniku). W pozostałych ośrodkach superwizja nie była realizowana. Kierownicy tych ośrodków jako przyczynę jej nieprzeprowadzania wskazywali najczęściej na jej nieobowiązkowy charakter oraz na fakt, iż śds nie zatrudniania pracowników socjalnych. Podnosili również, że w ramach ocen pracy podległych im pracowników stosowano pewne elementy uwzględnianie w procesie superwizji.

Standardy usług bytowych

Większość ośrodków (15 z 17 skontrolowanych placówek) spełniało standard usług bytowych, określony w § 18 rozporządzenia w sprawie śds. Obiekty, w których przebywali uczestnicy nie posiadały barier architektonicznych, wyposażone były w udogodnienia umożliwiające funkcjonowanie osobom niepełnosprawnym, a także posiadały wymaganą liczbę odpowiednio wyposażonych pomieszczeń do realizacji zajęć wspierająco-aktywizujących. Były to sale do treningu kulinarnego, jadalnie mogące pełnić funkcję sali aktywizacji i terapii zajęciowej lub pomieszczenia do terapii ruchowej, sale ogólne – umożliwiające spotkanie się uczestników zajęć i ich rodzin. Ponadto, w ośrodkach znajdowały się wielofunkcyjne pomieszczenia do prowadzenia działalności wspierająco-aktywizującej i rehabilitacyjnej w formie treningów (np. pracownie rękodzieła, florystyczno-zielarskie, siłownie, stolarnie).

Dwa ośrodki nie spełniały standardu usług, określonego w § 18 rozporządzenia w sprawie śds, z uwagi na funkcjonujące w nich bariery architektoniczne:

Spełnianie standardu
usług bytowych przez śds

Przykłady

We wszystkich czterech obiektach **śds w Bielsku-Białej**, prowadzonego przez Powiat Bielski, występowały bariery architektoniczne wskazujące na niezgodność tych obiektów z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁹, tj. m.in. nieodpowiednia szerokość drzwi w świetle ościeżnic, brak toalet dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych oraz braki odpowiedniej powierzchni manewrowej. Dyrektor ośrodka wskazywała, że likwidacja barier architektonicznych w administrowanych przez nią budynkach jest niemożliwa nawet po przedłużeniu terminu dostosowania ich do obowiązujących standardów do końca 2022 r., ze względu na charakter zabytkowy dwóch z nich oraz fakt, że pozostałe budynki nie są własnością powiatu. Należy zaznaczyć, że w ośrodku tym w latach 2016–2019 przebywało od 8–9 osób niepełnosprawnych ruchowo, które przemieszczały się na wózkach inwalidzkich i cztery osoby (w każdym z ww. lat) poruszające się przy wsparciu innych osób lub na kulach łokciowych.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Obiekt, w którym funkcjonował **śds w Łasku** nie spełniał warunków wymaganych § 18 pkt 3 i pkt 5 lit. a i e rozporządzenia w sprawie śds. W budynku tym występowały bariery architektoniczne (schody, wąskie drzwi do pomieszczeń, wysokie natryski), a w ośrodku przebywały osoby na wózkach inwalidzkich. Ponadto, jadalnia wykorzystywana była jako sala ogólna. W maju 2009 r. Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Łasku odmówił wydania pozytywnej opinii na temat stanu ochrony przeciwpożarowej budynku ośrodka uznając, że jego warunki techniczne nie zapewniały możliwości bezpiecznej ewakuacji ludzi. W związku z tym, że przebudowa istniejącego budynku uznana została przez Gminę Łask za nieuzasadnioną ekonomicznie, w 2015 r. przystąpiono do budowy nowego obiektu. Do końca 2018 r., tj. w terminie przewidzianym pierwotnie na osiągnięcie przez domy standardów, zrealizowano jedynie stan surowy zamknięty obiektu, wykonano elewację, częściowo wykonano instalacje wewnętrzne oraz roboty wykończeniowe ścian, stropów i posadzek.

Niespełnianie standardu
maksymalnej liczby
miejsc przez śds
w Oświęcimiu

Ustalono również, że szesnaście spośród siedemnastu skontrolowanych ośrodków, spełniało wymóg określony w § 5 rozporządzenia w sprawie śds odnośnie liczby miejsc w domu usytuowanym w jednym budynku, tj. od 15 do 60 osób. Wymogu tego nie spełniał tylko jeden śds.

Przykład

W **śds w Oświęcimiu** przebywało więcej niż 60 osób, gdyż przeznaczony był on dla 70 uczestników. W badanym okresie władze Miasta Oświęcimia nie podjęły żadnych konkretnych działań, aby dostosować ośrodek w zakresie liczby miejsc w nim funkcjonujących do wymogów rozporządzenia w sprawie śds. Zwracały się jedynie w tej sprawie do Ministra, wskazując na potrzebę rozważenia zmiany wyznaczonego standardu w tym zakresie. W związku z faktem, iż kolejne nowelizacje rozporządzenia w sprawie śds nie wprowadziły wnioskowanej zmiany, miasto przystąpiło do prac analitycznych dotyczących rozdzielenia obiektu śds na dwa niezależne budynki (dwa obiekty z oddzielnymi wejściami w jednej bryle).

Należy jednak zauważyć, iż termin dostosowania domów do wymaganych standardów został w styczniu 2019 r., na podstawie zmiany rozporządzenia w sprawie śds, wydłużony do 31 grudnia 2022 r.

Spełnianie standardu
usług bytowych
przez większość
skontrolowanych
ośrodków

Spełnienie standardu usług bytowych przez większość skontrolowanych domów potwierdziło również badanie ankietowe przeprowadzone wśród opiekunów osób będących uczestnikami śds²⁰, dotyczące oceny funkcjonowania ośrodka oraz poziomu świadczonych usług. Na pytanie o ocenę bazy materialnej ośrodka, tj. funkcjonujących w nim pomieszczeń do realizacji zajęć oraz ich wyposażenia, 80% ankietowanych udzieliło odpowiedzi, iż ocenia ją jako bardzo dobrą i dobrą.

W trzech śds stwierdzono występowanie nieprawidłowości związanych z warunkami technicznymi jakie powinny spełniać obiekty budowlane (śds w Nowej Wsi Ełckiej i Zduńskiej Woli) lub niedogodności o charakterze architektoniczno-technicznym mające wpływ na funkcjonowanie domu (śds w Krośnie Odrzańskim).

²⁰ Badaniem ankietowym objęto 442 opiekunów prawnych lub faktycznych uczestników śds, z których 313 (71%) udzieliło odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

W **śds w Nowej Wsi Elckiej** stwierdzono brak niektórych elementów wymaganych § 71 ust. 1 i § 302 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Dotyczyło to niewybudowania krawężnika o wysokości minimum 7 cm przy pochylni wjazdowej do budynku oraz braku osłon grzejników w pomieszczeniach tej placówki. Brak tych elementów wyposażenia stwarzał zagrożenie dla osób korzystających z usług śds.

Na parkingu **śds w Zduńskiej Woli** nie oznakowano stanowisk postojowych dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne, co było niezgodne z § 20 ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków.

W **śds w Krośnie Odrzańskim** na piętro, na którym mieściło się pomieszczenie pracowników socjalnych prowadziły schody, a budynek nie był wyposażony w windę lub krzesło przyschodkowe, co utrudniało kontakt uczestników śds z tymi osobami.

Obiekty budowlane, w których funkcjonowały domy, a także zainstalowane w nich urządzenia, pozostawały na ogół w należyтым stanie technicznym i posiadały wszystkie wymagane pozwolenia dotyczące ich użytkowania. Ustalono jednakże, że w dwóch ośrodkach nie przeprowadzano, wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, rocznych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych. Dotyczyło to śds w Gorzowie Wielkopolskim oraz w Zduńskiej Woli. W obu tych placówkach nie prowadzono również książek obiektu budowlanego, wymaganych w art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Przykłady

W **śds w Gorzowie Wielkopolskim** brak książki obiektu budowlanego wyjaśniano jej zaginięciem, a niedokonywanie przeglądów przekonaniem, że należy to do obowiązków właściciela budynku, tj. Miasta Gorzów Wielkopolski. W trakcie kontroli NIK, aneksem do umowy użyczenia nieruchomości, przeniesiono na stowarzyszenie prowadzące ośrodek obowiązki związane z prowadzeniem książki obiektu budowlanego oraz dokonywania okresowych przeglądów stanu technicznego obiektów budowlanych.

W **śds w Zduńskiej Woli** w latach 2016–2018 nie prowadzono książki obiektu budowlanego i nie przeprowadzano kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych (w latach 2017–2018 przeprowadzano jedynie kontrole przewodów kominowych oraz kontrole w zakresie ochrony przeciwpożarowej). Nieprzeprowadzanie wymaganych przeglądów wyjaśniano niedopatrzeniem, a brak książki obiektu budowlanego niedostateczną znajomością obowiązujących przepisów.

Ustalono również, że w śds w Woli Zbrożkowej książkę obiektu budowlanego rozpoczęto prowadzić dopiero od 1 stycznia 2017 r. gdyż, jak wyjaśniła kierownik domu, wcześniej prowadzona książka zaginęła. Ponadto, w śds w Tardzie, książki obiektu budowlanego dla każdego z trzech budynków wykorzystywanych przez ośrodek prowadzone były niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2010 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w sprawie książki obiektu budowlanego²¹, tj. m.in. nie zawierały one planów sytuacyjnych obiektów, danych technicznych je charakteryzujących, wskazania osób upoważnionych do dokonywania wpisów oraz dat wykonania robót wynikających z protokołów kontroli.

W dwóch ośrodkach stwierdzono nieprawidłowości w procesie realizacji inwestycji budowlanych, dostosowujących użytkowane obiekty do potrzeb osób niepełnosprawnych – uczestników śds.

Przykłady

W obiekcie użytkowanym przez **śds w Gorzowie Wielkopolskim** od 2014 r., tj. od czasu przekazania go przez miasto stowarzyszeniu prowadzącemu ten ośrodek, do marca 2019 r. prowadzona była inwestycja budowlana polegająca na dostosowaniu go do potrzeb osób niepełnosprawnych. Do końca 2018 r., tj. w terminie przewidzianym pierwotnie na osiągnięcie przez domy standardów, inwestycja ta nie została zakończona. Ustalono ponadto, że przystąpiono do użytkowania budynku pomimo nieuzyskania pozwolenia na użytkowanie, co było niezgodne z art. 55 ustawy Prawo budowlane i wymogami decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie uzyskano również decyzji Państwowej Straży Pożarnej o spełnianiu wymogów w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego.

W **śds w Tardzie** stwierdzono, że podmiot prowadzący ten ośrodek nie uzyskał pozwolenia na użytkowanie budynku pawilonu znajdującego się na posesji ośrodka, pomimo zakończenia w grudniu 2017 r. inwestycji budowlanej, polegającej m.in. na nadbudowie i zmianie sposobu jego użytkowania w postaci urządzenia w nim sal treningowych. Tym samym w okresie od stycznia 2018 r. do marca 2019 r. budynek ten był nielegalnie wykorzystywany do prowadzenia zajęć z uczestnikami domu, co było niezgodne z art. 55 Prawa budowlanego i wymogami decyzji pozwolenia na budowę. Ustalono ponadto, że w trakcie realizacji tej inwestycji dopuszczono do faktycznego połączenia funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru budowlanego, co było niezgodne z art. 24 ww. ustawy. Niewystarczające były również działania podmiotu prowadzącego śds mające na celu wyegzekwowanie od wykonawcy robót budowlanych, stwierdzonych w marcu 2018 r. usterek w wykonanych pracach ociepleniowo-elewacyjnych. Do marca 2019 r., a więc po roku od ustalenia usterek, nie wyegzekwowano od wykonawcy ich usunięcia. Tym samym budynek śds nie spełniał wymogów określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zakres usług świadczonych uczestnikom ŚDS

Zakres usług świadczonych przez śds

Wszystkie skontrolowane śds zapewniały swoim uczestnikom pełen zakres usług, określony w § 14 rozporządzenia w sprawie śds, w tym m.in. treningi: funkcjonowania w codziennym życiu, umiejętności interpersonalnych i rozwiązywania problemów oraz umiejętności spędzania wolnego czasu. Zapewniały również pomoc w załatwianiu spraw urzędowych oraz pomoc w dostępie do niezbędnych świadczeń zdrowotnych, a także terapię ruchową, w tym zajęcia sportowe, turystyczne i rekreacyjne. Zakresy stosowanych treningów i terapii oraz odbywanych zajęć grupowych i indywidualnych odpowiadały zaleceniom indywidualnych planów wspierająco-aktywizujących sporządzanych dla każdego uczest-

²¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1134.

nika. Niektóre śds, w celu zdobycia przez uczestników konkretnych umiejętności lub wykorzystując unikalne zdolności tych osób, organizowały szczególne treningi lub zajęcia aktywizujące.

Przykłady

W **śds w Gorzowie Wielkopolskim** w przypadku 12 uczestników, z uwagi na ich możliwości psychofizyczne, zajęcia opierały się głównie na stymulacji polisensorycznej i treningach relaksacji, wykorzystywano też elementy muzykoterapii, integracji bilateralnej oraz komunikacji alternatywnej. W przypadku jednego niewidomego uczestnika prowadzono dodatkowo trening orientacji w przestrzeni. Natomiast w przypadku trzech kolejnych uczestników, którzy nie komunikowali się werbalnie, prowadzono trening komunikacji alternatywnej i wspomagającej.

W **śds w Łasku** pięciu uczestników korzystało dodatkowo z treningu farmakologicznego i promocji zdrowia, którego celem było nabycie umiejętności związanych z aktywnym udziałem we własnej farmakoterapii oraz nazywaniu i sygnalizowaniu objawów choroby.

W **śds w Lidzbarku Warmińskim** niektórzy uczestnicy korzystali z rozbudowanych zajęć muzycznych, a ponadto w ośrodku tym funkcjonował zespół muzyczny złożony z tych uczestników.

Badania ankietowe wykazały, że ponad 89% opiekunów osób uczestniczących w zajęciach śds, usługi świadczone przez te ośrodki oraz prowadzone w nich zajęcia oceniło jako bardzo dobrze i dobrze dostosowane do potrzeb osób korzystających z śds. Ponad 87% opiekunów zauważyło, że świadczone usługi znacznie przyczyniają się do wzrostu kompetencji społecznych uczestników. Tylko 16% ankietowanych opiekunów uczestników na pytanie, czy występowały jakiegokolwiek niedogodności w funkcjonowaniu placówki, których wyeliminowanie przyczyniłoby się do poprawy jakości świadczonych usług, udzieliło twierdzącej odpowiedzi. Jako powtarzającą się niedogodność wskazywano na niedostateczną liczbę członków personelu (terapeutów, opiekunów, rehabilitantów i asystentów osób niepełnosprawnych) zajmujących się niepełnosprawnymi, zbyt małą liczbą zajęć rehabilitacyjnych i ćwiczeń pobudzających aktywność uczestników, brak opiekunów w czasie przewozu osób niepełnosprawnych, częstą rotację pracowników – głównie opiekunów, a także niedogodności związane z długotrwałymi remontami niektórych obiektów śds. Ponadto, 92% ankietowanych oceniło bardzo dobrze i dobrze współpracę z pracownikami domu w celu zapewnienia integracji społecznej uczestników. Na pytanie czy usługi świadczone przez ośrodek należałoby rozbudować, 61% ankietowanych odpowiedziało, że nie widzi takiej potrzeby, jednakże aż 39% badanych wskazało na pewne działania, o które można byłoby wzbogacić ofertę domu. Ankietowani wskazywali głównie na potrzebę: uruchomienia miejsc całodobowych, wzbogacenie oferty śds o opiekę medyczną, w szczególności logopedyczną i psychiatryczną, zwiększenie zakresu usług transportowych oraz organizowanie wsparcia psychologicznego także dla rodziców i opiekunów uczestników śds.

5.3.5. Dokumentacja i sprawozdawczość

Prowadzenie dokumentacji usług świadczonych przez śds

Skontrolowane śds – w celu dokumentowania świadczonych usług – prowadziły, określoną w § 24 rozporządzenia w sprawie śds, dokumentację zbiorczą i indywidualną każdego uczestnika. Dokumentacja zbiorcza, na którą składały się ewidencje obejmujące dane osobowe uczestników i ich obecność na zajęciach oraz dzienniki dokumentujące pracę pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego podczas zajęć, prowadzona była na ogół prawidłowo. Jedynie w śds w Łasku wpisy do ewidencji zbiorczej uczestników nie były dokonywane chronologicznie według dat przyjęcia uczestników, co wyjaśniano specyfiką programu komputerowego stosowanego do jej prowadzenia. Ustalono również, że w śds w Tardzie indywidualne plany wspierająco-aktywizujące dla trzech uczestników, opracowane na okres od grudnia 2018 r. do grudnia 2019 r., nie zawierały potwierdzenia (np. w formie podpisu) ich realizowania w porozumieniu z uczestnikiem lub jego opiekunem, stosownie do wymogu § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie śds. Zaistniała sytuację kierownik śds wyjaśniała przeoczeniem.

Piętnaście ze skontrolowanych śds rzetelnie i terminowo składało wymagane sprawozdania. Były to sprawozdania: z działalności domu w roku budżetowym, wymagane na podstawie § 25 rozporządzenia w sprawie śds, kwartalne sprawozdania z wydatków na działalność bieżącą oraz miesięczne meldunki odnośnie liczby osób uczestniczących w zajęciach śds, na podstawie których wyliczana była i przekazywana dotacja na działalność bieżącą. W dwóch ośrodkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rzetelności danych oraz terminowości składania tych dokumentów.

Przykłady

Kierownik **śds w Gorzowie Wielkopolskim** nie przekazała jednostce zlecającej – Miastu Gorzów Wielkopolski, sprawozdań z działalności domu za lata 2016–2017, co było niezgodne z § 25 ust. 3 rozporządzenia w sprawie śds. Zaniechanie to tłumaczyła przeświadczeniem, iż sprawozdanie, które stowarzyszenie składa miastu w związku z realizacją umowy zlecenia prowadzenia śds, jest tożsame ze sprawozdaniem wynikającym z ww. przepisu.

Sporządzone i przekazane **Wojewodzie Opolskiemu i PCPR w Oleśnie** sprawozdanie z działalności śds w Sowczycach za 2018 r, nie zawierało danych dotyczących średniej liczby uczestników poszczególnych zajęć w ciągu roku oraz ocen realizacji zadań i ewentualnych wniosków, w tym informacji o planowanych zmianach w zakresie funkcjonowania domu, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 25 ust. 2 pkt 4 i 6 rozporządzenia w sprawie śds.

Transport i wyżywienie

Zapewnienie gorących posiłków uczestnikom śds i usługi transportowe

Czternaście spośród siedemnastu skontrolowanych śds zapewniało swoim uczestnikom, w szczególności tym z zaburzeniami zachowań lub niepełnosprawnością fizyczną, usługi transportowe polegające na dowożeniu z miejsca zamieszkania i odwożeniu po zajęciach. Koszty dowozu opłacane były ze środków dotacji celowej otrzymywanej od wojewodów na działalność bieżącą ośrodków. Realizowanie dowozu uczestników przez większość domów ocenić należy pozytywnie, gdyż świadczenie tej usługi nie było obowiązkowe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Usług transportowych nie zapewniały tylko śds w Bielsku-Białej, Krośnie Odrzańskim oraz w Sosnowcu. Główną przyczyną niezapewnienia przez ww. ośrodki usług transportowych był fakt, iż podopieczni i ich opiekunowie nie zgłaszali potrzeb w tym zakresie lub docierali do ośrodka transportem publicznym, albo byli dowożeni do nich przez opiekunów.

Stosownie do wymogu § 15 rozporządzenia w sprawie śds, piętnaście spośród siedemnastu skontrolowanych placówek umożliwiało uczestnikom skierowanym na pobyt dzienny spożywanie gorącego posiłku w ramach prowadzanego treningu kulinarnego. Dodatkowo w trzech placówkach ich uczestnicy korzystali z gorących posiłków zapewnionych w ramach zadania własnego gminy, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy o pomocy społecznej (śds w Lidzbarku Warmińskim, Łasku i w Nowej Wsi Elckiej). W dwóch ośrodkach nie realizowano jednak zadania polegającego na umożliwieniu uczestnikom skierowanym na pobyt dzienny spożywania gorącego posiłku przyznanego w ramach zadania własnego gminy lub w ramach treningu kulinarnego.

Przykłady

W latach 2016–2018 w **śds w Bielsku-Białej** w sytuacji, gdy żaden z uczestników nie miał przyznanego gorącego posiłku w ramach zadania własnego gminy, placówka nie umożliwiała uczestnikom spożywania takich posiłków w ramach treningu kulinarnego. Mieli oni jedynie możliwość spożywania posiłków zakupionych przez nich samych lub przez ich opiekunów w ramach zewnętrznej usługi cateringowej. Taka forma zapewnienia posiłków uczestnikom ośrodka nie była zgodna z § 15 rozporządzenia w sprawie śds, który stanowi, iż dom umożliwia uczestnikom skierowanym na pobyt dzienny spożywanie gorącego posiłku, przyznanego w ramach zadania własnego gminy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy o pomocy społecznej, lub w ramach treningu kulinarnego.

W **śds w Gorzowie Wielkopolskim** w latach 2016–2017 (I półrocze) oraz we wrześniu 2017 r., żaden z uczestników nie miał przyznanego gorącego posiłku w ramach zadania własnego gminy, a placówka nie umożliwiała wszystkim uczestnikom spożywania posiłków w ramach treningu kulinarnego. Uczestnicy śds mieli jedynie możliwość spożywania posiłków nabywanych z własnych środków finansowych w ramach usług cateringowych, co było niezgodne z regulacjami zawartymi w § 15 ww. rozporządzenia. Od października 2017 r. ośrodek umożliwił już swoim podopiecznym możliwość spożywania gorących posiłków, przygotowywanych codziennie w ramach treningu kulinarnego przez jedną z grup uczestników.

Wszystkie skontrolowane ośrodki, w celu zapewnienia integracji społecznej uczestników, rzetelnie współpracowały z osobami i podmiotami, wymienionymi w § 21 rozporządzenia w sprawie śds, w tym m.in. z rodzinami i opiekunami podopiecznych, ośrodkami pomocy społecznej i ośrodkami kultury, powiatowymi urzędami pracy²² oraz organizacjami pozarządowymi, a także placówkami oświatowymi.

²² W rezultacie współpracy śds z Powiatowym Urzędem Pracy w Lidzbarku Warmińskim czterech podopiecznych znalazło zatrudnienie w zakładach pracy na terenie miasta.

Wykorzystanie przez śds otrzymanych dotacji

Wykorzystanie przez śds otrzymanych dotacji celowych

W latach 2016–2018 na funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury 17 skontrolowanych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jst otrzymały od wojewodów ogółem 46 606,4 tys. zł dotacji celowych. Z kwoty tej 43 488,2 tys. zł (93,3%) przeznaczone było na działalność bieżącą domów, a 3118,3 tys. zł (6,7%) na rozwój sieci ośrodków wsparcia i wydatki inwestycyjne (związane z realizacją planów rozwojowych ośrodków, tj. remonty, uruchomienie nowych miejsc oraz zakup wyposażenia).

Cztery ze skontrolowanych śds (w Bielsku-Białej, Gorzowie Wielkopolskim, Rybniku oraz w Tardzie) uzyskały dotacje na standaryzację m.in. w zakresie uruchomienia nowych miejsc w placówkach. W wyniku wydatkowania tych środków w domach tych powstały w badanym okresie 22 nowe miejsca dzienne, a sfinansowanie uruchomienia tych miejsc zostało uzgodnione z danym wojewodą.

Jedenaście ze skontrolowanych ośrodków, środki finansowe uzyskane w ramach dotacji celowych na funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury wydatkowały samodzielnie, stosując przy tym przepisy ustawy Pzp w celu wyłonienia wykonawców dostaw, usług lub robót budowlanych. Były to zarówno ośrodki prowadzone przez jst (śds w: Bielsku-Białej, Kostrzynie nad Odrą, Krośnie Odrzańskim, Łasku, Nowej Wsi Ełckiej, Oświęcimiu, Sosnowcu, Sowczycach i Zduńskiej Woli), jak i ośrodki funkcjonujące na podstawie zlecenia i prowadzone przez podmioty spoza sektora finansów publicznych (śds w: Tardzie i Woli Zbrożkowej). Zamówienia publiczne dotyczące zadań inwestycyjnych dla pozostałych pięciu ośrodków, udzielane były natomiast przez właściwe urzędy gmin lub starostwa powiatowe (śds w: Kluczborku, Łysej Górze, Prudniku i Rybniku) lub ośrodki pomocy społecznej (śds w Lidzbarku Warmińskim). Śds w Gorzowie Wielkopolskim otrzymane od miasta środki dotacji wydatkował zgodnie z celem na jaki uzyskał dotacje oraz na warunkach określonych umową o powierzenie zadania publicznego, tj. według rodzajów kosztów w niej wskazanych. W umowie tej jednak nie sprecyzowano czy prowadzące śds stowarzyszenie, dokonując wydatków z dotacji, ma stosować ustawę Pzp czy zasadę konkurencyjności.

Otrzymane środki finansowe na działalność bieżącą i na zadania inwestycyjne skontrolowane placówki wydatkowały zgodnie z przeznaczeniem. Poszczególnych wydatków dokonywano stosując prawidłowo przepisy ustawy Pzp lub zasadę konkurencyjności. Nieprawidłowości w stosowaniu tej ustawy stwierdzono tylko w jednym ośrodku, który prowadzony był na zlecenie jst przez Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Rejonowy w Ostródzie. W jednym z ośrodków stwierdzono też, że z jego usług korzystało dziewięć osób do tego nieuprawnionych.

Przykłady

W śds w Tardzie w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych dotyczących remontu pawilonu na potrzeby ośrodka (w 2017 r.) oraz transportu podopiecznych (w 2018 r.) nie określono trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowych, do czego obliguje art. 21 ust. 3 ustawy Pzp. Ponadto, protokół postępowania dotyczącego ww. remontu, nie zawierał wska-

zania miejscowości oraz daty jego zatwierdzenia, co było niezgodne z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego²³.

Z usług **śds w Krośnie Odrzańskim** w latach 2016–2018 korzystały osoby bez wydanych decyzji o skierowaniu do ośrodka, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w myśl którego przyznanie świadczenia z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. W ww. latach osób takich było 12, a okresy ich przebywania w śds bez skierowania wyniosły do 1 do 42 dni. Powodem takiej sytuacji, jak wyjaśnił kierownik śds, było oczekiwanie na wydanie tym osobom ponownej decyzji kierującej do ośrodka. Ponadto w śds, w ww. okresie, przebywało łącznie dziewięć osób (od miesiąca do roku) bez wydanej decyzji kierującej jako tzw. „kandydaci”. Powodem przyjęcia tych osób była wyrażana przez nich chęć zapoznania się z ośrodkiem i zakresem świadczonych przez niego usług przed podjęciem decyzji o złożeniu wniosku o skierowanie do śds.

Wszystkie skontrolowane śds, w związku z wykorzystaniem środków dotacji, złożyły terminowo organom prowadzącym lub zlecającym oraz właściwym wojewodom rzetelnie sporządzone sprawozdania.

5.4. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad przebiegiem procesu wsparcia udzielanego w formie śds osobom z zaburzeniami psychicznymi

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Minister sprawował rzetelny nadzór nad realizacją zadania udzielania wsparcia w formie środowiskowych domów samopomocy. W tym celu, za pomocą systemu informatycznego CAS, gromadził niezbędne dane z jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także analizował i akceptował sprawozdania MRPiPS-03 i MRPiPS-05, składane przez wojewodów oraz te jednostki.

Sprawozdania MRPiPS-03 i MRPiPS-05, które następnie opracowywano w ujęciu zbiorczym dla całego kraju, Minister sporządzał rzetelnie i terminowo.

Co roku, Minister przekazywał wojewodom wytyczne odnośnie realizacji zadania udzielania wsparcia na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury śds, w szczególności w odniesieniu do zasad i priorytetów w zakresie ubiegania się o dofinansowanie jego realizacji ze środków rezerwy celowej budżetu państwa.

Głównymi priorytetami wskazywanymi przez Ministra w latach 2016–2019 w tych wytycznych były m.in.: zadania związane ze standaryzacją śds oraz dokończeniem zadań inwestycyjnych rozpoczętych w roku poprzednim, tworzenie miejsc całodobowych w związku z realizacją Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, tworzenie nowych miejsc w ośrodkach dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz likwidacja tzw. „białych plam”.

Rzetelny nadzór nad realizacją zadania udzielania wsparcia w formie śds

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1128.

Zgodnie z wymogiem art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej Minister dokonywał rzetelnej analizy skuteczności pomocy społecznej, która w odniesieniu do zagadnienia funkcjonowania śds obejmowała m.in. dane dotyczące liczby ośrodków w skali kraju, liczby miejsc w ich dyspozycji oraz liczby osób korzystających z ich usług. W ramach tej analizy gromadzono także informacje o liczbie powiatów, na terenie których nie funkcjonuje żaden śds, a także o liczbie ośrodków nie spełniających wymaganych standardów. Analiza powyższa służyła podejmowaniu decyzji o kierunkach i zakresie rozdysponowania środków finansowych na realizację zadania prowadzenia i rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Na jej podstawie zdecydowano też, aby w ramach nowelizacji rozporządzenia w sprawie śds, przedłużyć termin na dostosowanie ośrodków do wymaganych standardów z końca 2018 r. do 31 grudnia 2022 roku. Na koniec lutego 2018 r. łącznie 157 śds (19,4% ogółu) nie spełniało jeszcze standardów określonych w rozporządzeniu w sprawie śds.

Minister, stosownie do wymogu art. 23 ust. 1b ustawy o pomocy społecznej, kontrolował też i dokonywał oceny realizacji programów, na które udzielił dofinansowania. W 2017 r. w czterech podmiotach przeprowadził kontrole realizacji programu „Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi”, a badania te potwierdziły prawidłowe zrealizowanie dotowanych zadań przez beneficjentów.

Wojewodowie

Nierzetelny nadzór i kontrola wojewodów nad działalnością śds

W latach 2016–2019 wojewodowie w sposób zróżnicowany sprawowali nadzór i kontrolę nad procesem udzielania wsparcia w formie śds. Podstawową formą sprawowania tego nadzoru były kontrole finansowe przeprowadzane w jst w związku z udzieleniem im dotacji celowych. W przypadku wojewody: lubuskiego, łódzkiego i opolskiego były to kontrole planowe, które przeprowadzali pracownicy wydziału polityki społecznej bądź wydziału budżetu i finansów. W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim kontrole w jst przeprowadzali głównie pracownicy wydziału organizacji i kontroli lub wydziału polityki społecznej, natomiast w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim pracownicy wydziału finansów i kontroli lub w ramach kontroli koordynowanych wspólnie z pracownikami wydziału polityki społecznej.

Najwięcej kontroli jst, które uzyskały dotacje na funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury śds przeprowadził Wojewoda Warmińsko-Mazurski (29) oraz Wojewoda Małopolski (26 kontroli). Natomiast Wojewoda Łódzki zrealizował 11 takich kontroli, a Wojewoda Opolski i Wojewoda Lubuski po dziewięć kontroli jst.

Wojewoda Śląski w latach 2016–2019 (I kw.) w ogóle nie przeprowadzał w jst kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji, a powodem tego stanu rzeczy były ograniczenia kadrowe oraz fakt, iż do rocznego planu kontroli urzędu ujmowane były inne ważne, w ocenie wojewody, obszary

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kontroli, wskazywane do realizacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Prawidłowość wykorzystania dotacji weryfikowano jedynie na podstawie okresowych rozliczeń z wykorzystania dotacji składanych przez jst.

Zdaniem NIK, nieprzeprowadzanie przez Wojewodę Śląskiego kontroli wykorzystania dotacji naruszało art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, według którego dysponent części budżetowej sprawuje nadzór i kontrolę wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa. Zaprzeszanie przeprowadzania kontroli finansowych na miejscu w jst nie znajduje, w opinii NIK, uzasadnienia w szczególności w sytuacji, gdy z budżetu państwa z części budżetowej Wojewody Śląskiego w latach 2016–2018 udzielono aż 35 jst dotacji w łącznej kwocie 87 054,6 tys. zł.

Zróżnicowane było podejście wojewodów do przeprowadzania w śds kontroli wykorzystania dotacji celowych na funkcjonowanie i rozwój ich infrastruktury, w tym także tych, które prowadzone były na zasadzie zlecenia realizacji zdania przez podmioty spoza sektora finansów publicznych.

Kontroli takich w ogóle nie przeprowadzali wojewodowie: śląski, lubuski i opolski.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski natomiast zagadnienie wykorzystania dotacji badał w trakcie przeprowadzanych w śds kontroli koordynowanych. W latach 2016–2018 w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim przeprowadzono łącznie 10 kontroli wykorzystania dotacji przez śds. Wojewodowie łódzki i małopolski kontrolę wykorzystania dotacji przez śds badali w trakcie realizowanych w ośrodkach wsparcia kontroli problemowych. W ww. okresie Wojewoda Łódzki w nadzorowanych śds przeprowadził łącznie 11 takich kontroli (objęto nimi również zagadnienie prowadzenia wymaganej dokumentacji, wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego, kwalifikacje zawodowe personelu)²⁴, a Wojewoda Małopolski 8 (oprócz wykorzystania dotacji kontrole te obejmowały również kwestię organizacji ośrodków oraz jakość świadczonych usług).

Nie wszyscy wojewodowie przeprowadzali w nadzorowanych śds kontrole kompleksowe, o których mowa w § 5 rozporządzenia w sprawie nadzoru lub przeprowadzali je w niewystarczającym stopniu, tj. niezgodnie z § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Nieprawidłowości
w zakresie
przeprowadzania
kontroli kompleksowych
w śds

Przykłady

Wojewoda Łódzki w latach 2016–2018 w ogóle nie przeprowadzał w nadzorowanych śds kontroli kompleksowych, o których mowa w § 5 rozporządzenia w sprawie nadzoru, tj. obejmujących wszystkie sfery funkcjonowania ośrodka wsparcia. Nieplanowanie i nierealizowanie takich kontroli wyjaśniono tym, iż w ww. okresie wiele ośrodków z terenu województwa łódzkiego realizowało programy naprawcze, gdyż nie spełniały one wszystkich standardów określonych w rozporządzeniu w sprawie śds. Zdając sobie sprawę z tego stanu rzeczy celowo odstąpiono od realizowania kontroli kompleksowych, które z definicji

²⁴ Nie badano jednak zagadnienia osiągnięcia standardu świadczonych usług, określonego w § 18 rozporządzenia w sprawie śds.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

musiałyby się odnieść do wszystkich aspektów funkcjonowania tych jednostek, a ponieważ wojewodzie znane były braki w zakresie stanu bazy materialnej tych ośrodków nie chciano tego robić.

Najmniej kontroli kompleksowych zrealizowano **w województwie lubuskim**, w którym z 32 funkcjonujących śds w wymaganym okresie kontrolami kompleksowymi objęto zaledwie dwa ośrodki (6%). Tym samym 30 z nich nie zostało objętych tymi kontrolami w wymaganym trzyletnim cyklu na ich przeprowadzenie, a zaniechanie w tym względzie tłumaczono brakami kadrowymi.

Niewielki stopień zrealizowanych kontroli kompleksowych w stosunku do liczby nadzorowanych śds osiągnięto również **w województwie małopolskim**, gdzie w ww. okresie z 73 nadzorowanych śds, kontrole kompleksowe przeprowadzono w zaledwie ośmiu z nich (11%). Powodem nieprzeprowadzenia kontroli we wszystkich śds były także braki kadrowe, tj. nieosiągnięcie wymaganego na podstawie art. 127b ustawy o pomocy społecznej stanu zatrudnienia w komórce dokonującej kontroli w pomocy społecznej. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wnioskuje w tym przypadku o zwiększenie stanu zatrudnienia do wymaganego poziomu.

W latach 2016–2018 **Wojewoda Opolski** w ramach nadzoru nad 12 śds przeprowadził kontrole kompleksowe zaledwie w czterech z nich (33%), a **Wojewoda Śląski** w 15 z nadzorowanych 43 śds (35%). W obu przypadkach nieobjęcie kontrolami kompleksowymi wszystkich śds tłumaczono brakami kadrowymi w komórkach organizacyjnych urzędów zatrudniających inspektorów ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.

Wskazać należy także, że nieliczne kontrole kompleksowe zrealizowane w latach 2016–2018 w ośrodkach wsparcia przez wojewodów: opolskiego, śląskiego i lubuskiego nie obejmowały jednak swoim zakresem zagadnień finansowych, tj. wykorzystania przez śds udzielonych im dotacji. Było to o tyle istotne, iż w województwach tych, zagadnienie prawidłowości wykorzystania dotacji przez śds nie było badane w ramach innych kontroli realizowanych w tych ośrodkach, np. problemowych lub doraźnych.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski i Wojewoda Małopolski w trakcie realizacji kontroli kompleksowych w śds także nie uwzględniali zagadnienia prawidłowości wykorzystania przez nie dotacji, jednakże kwestia ta była sprawdzana w inny sposób, tj. w województwie warmińsko-mazurskim za pomocą przeprowadzanych kontroli koordynowanych, a w małopolskim w ramach bezpośrednich kontroli planowych w tych jednostkach.

NIK stwierdza, iż kontrole kompleksowe, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nadzoru, są podstawowym ich rodzajem. Poprzez objęcie kontrolą kompleksową wszystkich sfer organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli, wojewoda uzyskuje pełną i rzetelną wiedzę o jej działalności i wypełnianiu przez nią ustawowych zadań.

Realizowane przez poszczególnych wojewodów kontrole kompleksowe były natomiast, w zakresie organizacji, trybu i kwalifikacji inspektorów upoważnionych do wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych, na ogół wykonywane zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie nadzoru. Przeprowadzane były one bowiem w oparciu o plan kontroli, a wykonywali je inspektorzy, którzy posiadali do tego wymagane kwalifikacje i upoważnienia do ich przeprowadzenia. Czynności kontrole

były też właściwie dokumentowane, tj. poprzez zawarcie opisu ustaleń w protokole kontroli oraz kierowane do kontrolowanych jednostek zaleceń pokontrolnych. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły tylko w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim, w którym w jednym przypadku zawiadomienie o rozpoczęciu kontroli w śds wystosowano, wbrew wymogowi § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru, nie dochowując siedmiodniowego terminu na powiadomienie kierownika tej jednostki o tym fakcie. Ponadto, niezgodnie z wewnętrznymi procedurami dotyczącymi przeprowadzania kontroli, w pięciu przypadkach protokoły z przeprowadzonych kontroli przekazane zostały kierownikom skontrolowanych placówek ponad trzy miesiące od zakończenia czynności kontrolnych, podczas gdy należało to zrobić w ciągu miesiąca.

Stosownie do wymogu § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds wojewodowie: śląski, opolski, lubuski i łódzki²⁵ rzetelnie i bez zbędnej zwłoki uzgadniali dokumenty organizacyjne śds, tj. ich regulaminy organizacyjne, programy działalności i roczne plany pracy. Nieprawidłowość w tym zakresie, ale o jednostkowym charakterze, wystąpiła w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim i dotyczyła niezgodnienia przez Wojewodę Lubuskiego planu pracy na 2016 r., przedłożonego przez śds w Krośnie Odrzańskim. Nieuzgodnienie przedmiotowego dokumentu spowodowane było faktem, iż w czasie kiedy wpłynął on do Wydziału Polityki Społecznej nastąpiło w nim spiętrzenie prac sprawozdawczo-rozliczeniowych i omyłkowo włączony został on do dokumentacji innej sprawy.

Nieprawidłowości w procesie uzgadniania ww. dokumentów wystąpiły natomiast w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim.

Przykład

W latach 2016–2019 (I kw.) **Wojewoda Małopolski** w ogóle nie dokonywał uzgodnień planów pracy domów na dany rok. Związane było to z przyjęciem w urzędzie praktyki wysyłania co roku do wszystkich śds wytycznych, w których wskazywano jaka powinna być zawartość tego dokumentu (wytyczne te dotyczyły także zawartości regulaminów organizacyjnych i programów działalności). W wytycznych tych stwierdzano, iż dokumenty, które spełniają te kryteria uznaje się „za uzgodnione”, a tym samym zwalniano kierowników z obowiązku ich dostarczenia do urzędu wojewódzkiego. Kierownicy ci posilkując się wytycznymi musieli sami rozstrzygnąć czy dokument spełnia lub nie przedstawione kryteria, aby uznać go za „uzgodniony”.

Zdaniem NIK praktyka przyjęta w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim jest niezgodna z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds, który stanowi, iż kierownik domu opracowuje plan pracy domu na dany rok w uzgodnieniu z wojewodą. Takie brzmienie przepisu wskazuje na aktywny i wspólny proces powstawania tego dokumentu w odniesieniu do konkretnego domu. W opinii NIK, przesyłanie wytycznych nie może zastępować indywidualnego uzgadniania tych dokumentów. Zaznaczyć należy także, iż roczny plan pracy jest najważniejszym dokumentem, w oparciu o który świadczone

²⁵ Zagadnienie prawidłowości uzgadniania dokumentów organizacyjnych domów nie było badane u Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, przy czym w kontroli z 2017 r. w kwestii tej nie stwierdzono nieprawidłowości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

są usługi wsparcia i w związku z tym powinien być on rzetelnie przeanalizowany. Poprzez wskazanie, że plany pracy, które spełniają wytyczne są „uzgodnione”, wojewoda „zdyął z siebie” obowiązek ich indywidualnego uzgadniania, a jednostki pozbawił prawa do ich ewentualnego poprawiania, w oparciu o uwagi organu, skierowane do konkretnego domu.

Dobra Praktyka

Przekazywanie co roku przez **Wojewodę Małopolskiego** kierownikom śds z terenu województwa wytycznych odnośnie opracowywania dokumentów określających funkcjonowanie domów, tj. regulaminów organizacyjnych oraz programów działalności i planów pracy na dany rok można uznać natomiast za dobrą praktykę, gdyż wytyczne takie pozwalają kierującym domami przygotować dokumenty o właściwej treści, zgodnej z wymogami określonymi przez wojewodę. Przyczynia się to także do usprawnienia procesu uzgadniania tych dokumentów z wojewodą, a w konsekwencji prawidłowego ich zatwierdzenia przez jednostki prowadzące. Nie może to jednak zastępować, zdaniem NIK, indywidualnego uzgadniania przedkładanych planów pracy.

Nie wszyscy wojewodowie, w trakcie przeprowadzania kontroli w śds, badali zagadnienie prawidłowości realizacji decyzji administracyjnych, dotyczących odpłatności za korzystanie z usług śds oraz terminowości i rzetelności odprowadzania uzyskanych z tego tytułu kwot, jako dochodów budżetu państwa. Kwestia ta była badana w trakcie kontroli kompleksowych realizowanych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, Wojewodę Lubuskiego i Wojewodę Małopolskiego, natomiast wojewodowie: łódzki i śląski nie koncentrowali się tym zagadnieniem. Powodem braku badania prawidłowości i terminowości odprowadzania dochodów z tytułu odpłatności za usługi świadczone w śds przez ww. wojewodów było przeświadczenie, iż domy są tylko wykonawcami decyzji, które w sprawie odpłatności za usługi wydawały właściwe organy jst (Wojewoda Śląski) oraz brak sygnałów świadczących o nieprawidłowościach w wydawanych decyzjach o skierowaniu i odpłatności do śds (Wojewoda Łódzki).

NIK nie podziela stanowiska ww. wojewodów w kwestii braku kontroli zagadnienia prawidłowości realizacji decyzji administracyjnych dotyczących odpłatności za usługi śds. Należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, że śds otrzymując odpłatność za świadczenie usług, korzystały ze środków stanowiących dochód budżetu państwa, który powinien być prawidłowo naliczony i terminowo odprowadzony. Pomijanie problematyki związanej z rozliczaniem środków otrzymanych w ramach powyższej odpłatności powodowało, że poza kontrolą pozostawała też kwestia przestrzegania praw osób, które na mocy odpowiednich decyzji uzyskały ulgę w tej odpłatności (tj. na podstawie art. 51b ust. 6 ustawy o pomocy społecznej).

Wojewodowie dokonywali również analizy rzetelności sprawozdań, które zgodnie z § 25 rozporządzenia w sprawie śds, opracowywali i przekazywali im kierownicy domów. Sprawozdania te otrzymywali oni w określonym terminie, a zgłaszane w toku ich analizy uwagi kierownicy śds niezwłocznie uwzględniali, dokonując stosownych korekt.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W badanym okresie do skontrolowanych urzędów wojewódzkich wpłynęło łącznie osiem skarg od obywateli dotyczących zagadnień związanych z funkcjonowaniem śds. Wszystkie one zostały rozpatrzone terminowo i zgodnie z wymogami wynikającymi z Kpa, a skarżącym udzielono stosownych odpowiedzi.

Wojewodowie w latach 2016–2018 nie korzystali z uprawnienia do zlecenia przeprowadzenia kontroli w jst lub śds przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne, jak np.: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Straż Pożarna, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, gdyż nie wystąpiły okoliczności, które uzasadniałyby podjęcie takich kroków prawnych.

Nie wszystkie urzędy były odpowiednio przygotowane pod względem liczebności kadry do realizacji zadania sprawowania nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem śds i innych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Wojewodowie: małopolski, opolski, lubuski i śląski nieprzeprowadzanie w nadzorowanych jednostkach kontroli kompleksowych w pełnym zakresie i z wymaganą częstotliwością tłumaczyli brakami kadrowymi w oddziałach nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, tj. w tej komórce organizacyjnej, która zatrudnia pracowników o określonych kwalifikacjach do wykonywania czynności kontrolnych.

Przykłady

W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w latach 2016–2018 na stanowisku inspektora ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zatrudnionych było 10–11 pracowników, podczas gdy liczba nadzorowanych przez nich jednostek wahała się od 412 do 424. Zgodnie z art. 127b ustawy o pomocy społecznej w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli zatrudnia się nie mniej niż jednego inspektora ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej na 25 nadzorowanych jednostek. Tym samym zatrudnienie w komórce ds. nadzoru i kontroli urzędu było mniejsze od wymaganego przynajmniej o sześć osób.

Brakami kadrowymi w **Wydziale Pomocy Społecznej** tłumaczył Wojewoda Opolski m.in. nieopracowanie wymaganej analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej, a także nieprzeprowadzanie kontroli kompleksowych z wymaganą częstotliwością. Uwzględniając, iż w nadzorze w województwie znajdują się 183 jednostki organizacyjne pomocy społecznej, wskaźnik zatrudnienia powinien wynosić 7,32 osoby, a tymczasem, według stanu na koniec I kw. 2019 r., kształtował się on na poziomie 4,25 (pięć osób). W latach 2017–2018 był on jeszcze niższy, gdyż zatrudnionych było wówczas od dwóch do czterech osób w ramach 2–3 etatów. Było to zatem główną przyczyną niepełnego realizowania zadania wykonywania kontroli kompleksowych w nadzorowanych jednostkach.

W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim przy 94 nadzorowanych jednostkach zadania kontrolne realizuje obecnie trzech inspektorów ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. W latach 2016–2018 pracowników tych, przy tej samej liczbie nadzorowanych podmiotów, było od dwóch do czterech. Było to główną przyczyną tego, iż kontrolami kompleksowymi objęto zaledwie 6% nadzorowanych śds, tj. najmniej ze wszystkich skontrolowanych urzędów wojewódzkich. Zaznaczyć należy jednak, iż Dyrektor Generalny Urzędu wielokrotnie w latach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2016–2019 (I kw.) ogłaszał nabory do oddziału nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, jednakże z 16 zorganizowanych tylko w trzech przypadkach zakończyły się one zatrudnieniem pracownika²⁶.

W **Śląskim Urzędzie Wojewódzkim** w komórce ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej w latach 2016–2018 zatrudnionych było od ośmiu do dziesięciu inspektorów, co pomimo wzrostu obsady kadrowej nie pozwalało na objęcie postępowaniami kontrolnymi większej liczby nadzorowanych śds.

W opinii NIK, braki kadrowe w urzędach wojewódzkich, w tym w komórkach organizacyjnych ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej powodują, iż nadzór wojewody nad jednostkami pomocy społecznej w województwie w dużej mierze jest nieskuteczny i prowadzi do zaniedbań w wykonywaniu ustawowych obowiązków w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli.

Jednostki samorządu terytorialnego

Nierzetelny nadzór
i kontrola samorządów
nad działalnością śds

Skontrolowane jst sprawowały nadzór i kontrolę nad funkcjonującymi na ich terenie śds, jednakże w trakcie realizacji zadań wystąpiły nieprawidłowości, w szczególności w procesie zatwierdzania dokumentów organizacyjnych domów, weryfikacji składanych sprawozdań, przeprowadzania w domach kontroli finansowych i merytorycznych oraz w procesie wydawania, w formie decyzji administracyjnych, skierowań do śds.

Spośród 17 skontrolowanych jst, w 11 przypadkach do funkcjonujących na ich terenie śds, na podstawie wydanych skierowań, przyjęte zostały osoby z terenów innych gmin. W przypadku 10 jst, stosownie do wymogu § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie śds, kontrolowane samorządy zawarły z tymi gminami stosowne porozumienia, a w jednym przypadku nie zawarto takich porozumień, pomimo uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez dom osób z gmin sąsiednich.

Przykład

Do końca 2016 r. do **śds w Lidzbarku Warmińskim**, na podstawie wydanych decyzji administracyjnych, przyjęto osiem osób z terenu gmin sąsiednich, tj. sześć z gminy wiejskiej Lidzbark Warmiński i dwie z gminy Kiwity. Porozumienia z tymi gminami Miasto Lidzbark Warmiński zawarło dopiero w czerwcu 2017 r. Kierownik MOPS, wydająca z upoważnienia burmistrza decyzje administracyjne o skierowaniu do śds, wyjaśniła, iż nie posiadała wiedzy, iż miasto porozumień takich z ww. gminami nie zawarło, a ponieważ śds dysponował wówczas wolnymi miejscami nie chciano pomniejszać wpływów z dotacji w sytuacji niewykorzystania wszystkich miejsc.

Trzynaście ze skontrolowanych jst dysponowało kompletną i uzgodnioną z danym wojewodą dokumentacją określoną w § 4 ust. 1 pkt 1–3 rozporządzenia w sprawie śds, dotyczącą funkcjonowania tych placówek, tj. statutami, regulaminami organizacyjnymi, programami działalności dla każdego typu domu oraz planami pracy na każdy rok. Dokumentacja

²⁶ Fakt zatrudnienia w komórce ds. nadzoru i kontroli nie oznacza, iż osoba taka od razu wykonywać będzie czynności kontrolne. Pracownik taki, aby przeprowadzać kontrole musi posiadać m.in. specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej, a tę najczęściej – w formie studiów podyplomowych – uzupełnia on dopiero po zatrudnieniu w urzędzie.

ta została w tych przypadkach prawidłowo zatwierdzona przez organ prowadzący tych jednostek. W czterech przypadkach (UM w Sosnowcu, Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli, UM w Łasku i Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim,) wystąpiły natomiast nieprawidłowości w procesie zatwierdzania tej dokumentacji.

Przykłady

Prezydent Sosnowca nie wyegzekwował dostarczenia mu do zatwierdzenia, uzgodnionego z Wojewodą Śląskim, planu pracy na 2018 r. śds przy ul. Grota Roweckiego w Sosnowcu (funkcjonującego w strukturach jednostki organizacyjnej miasta – Centrum Usług Socjalnych i Wsparcia). Dokument ten, w związku z długotrwałą absencją kierownika domu, w zastępstwie opracowali i przedłożyli do zatwierdzenia, pracownicy Centrum, jednakże przez niedopatrzenie nie uzgodnili go wcześniej z wojewodą. Pracownicy Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta, działający w imieniu Prezydenta Miasta, wiedząc o tym fakcie nie zatwierdzili wprawdzie tego dokumentu, ale też nie podjęli żadnych czynności, aby został on formalnie skierowany do uzgodnienia z wojewodą. Uznali oni bowiem, iż w planie tym nie było istotnych zmian w stosunku do planu z roku wcześniejszego, które uzasadniałyby uzyskanie tego uzgodnienia. Tym samym dom funkcjonował przez 2018 r. bez zatwierdzonego planu pracy.

Starosta Zduńskowolski zatwierdził regulaminy organizacyjne dwóch śds ze Zduńskiej Woli, (oba prowadzone przez powiat) przed ich uzgodnieniem z Wojewodą Łódzkim, co było niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds, który stanowi, iż jednostka prowadząca zatwierdza ten dokument, który wcześniej został opracowany w uzgodnieniu z wojewodą. Ponadto, nie wyegzekwował on od kierownika śds w Zduńskiej Woli przy ul. Dąbrowskiego przedłożenia do zatwierdzenia uzgodnionych z wojewodą programu działalności i planu pracy na 2017 r., przez co jednostka ta funkcjonowała w 2017 r. bez formalnie zatwierdzonych ww. dokumentów.

Podobnie **Burmistrz Łasku** zatwierdził regulamin organizacyjny śds w Łasku przed jego formalnym uzgodnieniem z Wojewodą Łódzkim, co wyjaśniono pomyłką w odczytaniu kolejności dokonywania poszczególnych czynności w ramach tego procesu.

Zarząd **Powiatu Krośnieńskiego** nadał natomiast regulamin organizacyjny Powiatowemu Ośrodkowi Wsparcia „Integracja” z Krosna Odrzańskiego, bez wcześniejszego uzgodnienia go z wojewodą, co było niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds, który stanowi, iż regulamin organizacyjny opracowuje kierownik domu w uzgodnieniu z wojewodą, który następnie zatwierdza jednostka prowadząca.

Proces rozpatrywania wniosków o skierowanie do śds, zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie śds, odbywał się w MOPS/GOPS lub PCPR właściwych ze względu na siedzibę ośrodka. Decyzje o skierowaniu do śds, z upoważnienia kierowników poszczególnych jst, wydawali kierownicy tych ośrodków.

W latach 2016–2018 do ośrodków tych wpłynęło łącznie 2 861 wniosków o skierowanie do śds, przy czym były to zarówno wnioski o skierowanie do domu po raz pierwszy, jak i wnioski o skierowanie na pobyt kolejny, niezbędny do realizacji indywidualnego planu postępowania wspierająco-aktywizującego uczestnika. Wnioski te rozpatrywane były terminowo, tj. zgodnie z art. 35 i 36 Kpa.

Nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o skierowaniu do śds

W czterech jst stwierdzono natomiast nieprawidłowości związane z procesem rozpatrywania wniosków o skierowanie do śds.

Przykłady

W **MOPS w Lidzbarku Warmińskim** w przypadku 19 wniosków (51,6% ogółu) nie dołączono do nich wymaganych zaświadczeń lekarza psychiatry lub neurologa, natomiast w przypadku trzech wniosków (9,7%) zaświadczeń lekarza rodzinnego o stanie zdrowia i braku przeciwwskazań do uczestnictwa w zajęciach śds, co było niezgodne z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie śds.

W **UM w Prudniku** do wszystkich 10 wniosków złożonych w latach 2016–2019 (I kw.) w sprawie skierowania do śds po raz pierwszy nie dołączono zaświadczeń lekarza rodzinnego, a w dwóch przypadkach również zaświadczeń wydanych przez lekarza psychiatrę lub lekarza neurologa, co także było niezgodne z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie śds.

W **UM w Łasku**, wbrew ww. przepisowi, do trzech wniosków złożonych o przyjęcie do śds po raz pierwszy – w dwóch sprawach nie dołączono do nich zaświadczeń lekarza psychiatry lub neurologa, a w jednej sprawie zaświadczenia lekarza rodzinnego. Wydanie decyzji o skierowaniu do śds na podstawie niekompletnych wniosków tłumaczono przeoczeniem.

W **UM w Kostrzynie nad Odrą** do ośmiu zbadanych wniosków (27%) nie dołączono zaświadczeń lekarza rodzinnego, a do jednego orzeczenia o niepełnosprawności, pomimo tego, iż wiadano, że wnioskodawca takie posiada²⁷.

W większości przypadków, wydane na podstawie złożonych wniosków decyzje administracyjne o skierowaniu do śds spełniały wymogi formalno-prawne, określone w art. 107 § 1 i 3 oraz w art. 127 § 1 Kpa, zawierały też wymagane pouczenie, wynikające z art. 109 ustawy o pomocy społecznej, tj. o obowiązku poinformowania organu wydającego decyzję o każdej zmianie w sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej wnioskodawcy, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły jednak w trzech samorządach.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego** 11 spośród 30 zbadanych decyzji nie zawierało, wymaganej na podstawie art. 109 ustawy o pomocy społecznej, wzmianki o obowiązku poinformowania organu, który przyznał świadczenie o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

Podobnie, ww. pouczenia wynikającego z art. 109 ustawy o pomocy społecznej, nie zawarto w 19 decyzjach o skierowaniu do śds wydanych w latach 2017–2018 przez **PCPR w Krośnie Odrzańskim** (63% zbadanych). Natomiast 11 takich decyzji wydanych przez MOPS w Łasku (30% zbadanych) nie zawierało wskazanego w art. 107 § 1 pkt 7 Kpa pouczenia o prawie zrzeczenia się odwołania i skutkach tego zrzeczenia.

PCPR w Krośnie Odrzańskim 11 decyzji o skierowaniu do śds wydał z mocą wsteczną, co skutkowało świadczeniem usług opiekuńczych 11 osobom bez decyzji przez okres od 1 do 13 dni. Było to niezgodne z art. 106 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, według którego przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

²⁷ Jednostkowy przypadek niedołączenia do wniosku posiadanego orzeczenia o niepełnosprawności wystąpił też w UM w Kluczborku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK stwierdza, że w jst, w których wystąpiły nieprawidłowości w procesie rozpatrywania wniosków o skierowanie do śds (UM w Lidzbarku Warmińskim, UM w Prudniku, UM w Łasku i UM w Kostrzynie nad Odrą) oraz wydawania na ich podstawie decyzji administracyjnych o skierowaniu do ośrodka (UM w Gorzowie Wlkp., UM w Łasku i Starostwie Powiatowym w Krośnie Odrzańskim) w żadnym przypadku pracownicy organów wykonawczych tych jednostek nie kontrolowali w ops lub PCPR, których kierownicy z upoważnienia wydawali ww. decyzje administracyjne, prawidłowości przebiegu tego procesu. W przypadkach tych, w wystąpieniach pokontrolnych, NIK wnioskowała o wzmocnienie nadzoru nad procesem wydawania decyzji o skierowanie do śds lub krytycznie oceniła sprawowanie nadzoru w tym zakresie.

W pozostałych jst²⁸ nadzór nad wydawaniem decyzji w sprawie skierowania do śds oceniono jako prawidłowy i skuteczny.

We wszystkich przypadkach przed wydaniem decyzji o skierowaniu do śds pracownicy właściwego ops lub PCPR przeprowadzili wymagany, na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, wywiad środowiskowy.

Większość decyzji wydawanych przez kierowników ops lub PCPR zwalniała wnioskodawców z odpłatności za usługi świadczone w śds, zgodnie z art. 51b ust. 6 w związku z art. 64 ustawy o pomocy społecznej. Przyczyny tych zwolnień odpowiadały kryteriom określonym w art. 64 pkt 1–4 tej ustawy. Przypadki ustalania odpłatności za korzystanie z usług śds wystąpiły w 14 skontrolowanych jst²⁹. Sposób naliczenia opłat odpowiadał wymogom określonym w art. 51b ust. 1–6 w związku z art. 64 ustawy o pomocy społecznej³⁰.

Tylko jedna skontrolowana jst – UMiG w Miłomłynie – przeprowadzała w śds, działającym na zlecenie i któremu udzielone zostały dotacje celowe, kontrole finansowe w zakresie prawidłowości ich wykorzystania, a także kontrole merytoryczne dotyczące prawidłowości funkcjonowania ośrodka i świadczenia usług.

Pozostałych 16 samorządów w ośrodkach, którym udzieliły dotacji celowych na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury, nie przeprowadzało w latach 2016–2018 kontroli finansowych w zakresie prawidłowości ich wykorzystania. W przypadkach tych organy wykonawcze jst swoją wiedzę o sposobie wykorzystania udzielonych dotacji uzyskiwały tylko na podstawie analizy przedkładanych przez śds dokumentów, tj. rocznych sprawozdań z działalności, rozliczeń z wykorzystania dotacji lub miesięcznych meldunków o frekwencji.

Brak kontroli finansowych wykorzystania udzielonych dotacji

²⁸ Tj. w: UMiG w Miłomłynie, UM w Kluczborku, UG w Głownie, UM w Sosnowcu, UM w Rybniku, UM w Oświęcimiu, Starostwie Powiatowym w: Ełku, Oleśnie, Zduńskiej Woli, Bielsku-Białej i Brzesku.

²⁹ Starostwo Powiatowe w: Bielsku-Białej, Ełku, Oleśnie, Krośnie Odrzańskim, Brzesku i Zduńskiej Woli oraz UM w: Kluczborku, Prudniku, Łasku, Sosnowcu, Rybniku, Gorzowie Wlkp., Kostrzynie nad Odrą i w Oświęcimiu.

³⁰ W badanym okresie z tytułu ww. opłat kontrolowani wojewodowie uzyskali dochody budżetowe w łącznej kwocie 6760,5 tys. zł, z tego wojewoda: warmińsko-mazurski – 1590,9 tys. zł, lubuski – 354 tys. zł, łódzki – 950,8 tys. zł, opolski – 550,3 tys. zł, małopolski – 1468,1 tys. zł i śląski – 1846,4 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z 16 jst, które nie przeprowadzały kontroli finansowych w śds, którym udzieliły dotacji, w czterech funkcjonowały ośrodki wsparcia prowadzone przez podmioty spoza sektora finansów publicznych, którym zlecono, na podstawie umowy, realizację zdania z zakresu pomocy społecznej (Starostwo Powiatowe w Ełku, UG w Głownie, UM w Rybniku i UM w Gorzowie Wlkp.). Należy wskazać, iż w umowach tych przewidziano możliwość kontrolowania dotowanego zdania, a pomimo to jst nie korzystały z tego uprawnienia.

Z 17 skontrolowanych jst tylko trzy z nich (UMiG Miłomłyn, Starostwo Powiatowe w Brzesku, Starostwo Powiatowe w Ełku) przeprowadzały w nadzorowanych placówkach kontrole dotyczące funkcjonowania śds, które swoim zakresem obejmowały najistotniejsze zagadnienia wynikające z rozporządzenia w sprawie śds, w tym: jakość świadczonych usług, kwalifikacje personelu, osiągnięcie wymaganego wskaźnika zatrudnienia, prowadzenie dokumentacji indywidualnej i zbiorczej oraz spełnienie standardu usług bytowych, określonego w § 18 rozporządzenia w sprawie śds.

Siedem jst przeprowadzało kontrole w śds, jednakże ich zakres nie obejmował wszystkich zagadnień wynikających z rozporządzenia w sprawie śds (Miasto Kluczbork, Powiat Oleski, Powiat Zduńskowolski, Miasto Sosnowiec, Powiat Bielski, Miasto Kostrzyn nad Odrą, Powiat Krośnieński).

Przykłady

W latach 2016–2018 PCPR w **Zduńskiej Woli** przeprowadziło w trzech nadzorowanych śds zaledwie dwie kontrole, których zakres obejmował tylko prowadzenie dokumentacji indywidualnej uczestników zajęć oraz efektywność wykorzystania miejsc, poprzez analizę frekwencji, pomijając inne ważne zagadnienia wynikające z rozporządzenia w sprawie śds.

W latach 2016–2018 upoważnieni pracownicy **Starostwa Powiatowego w Bielsku-Białej** przeprowadzili zaledwie dwie kontrole prowadzonego przez powiat śds w Bielsku-Białej, z których jedna dotyczyła funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostce w odniesieniu do planu finansowego za okres 2014–2016, a druga realizacji indywidualnych i zespołowych treningów umiejętności społecznych, prowadzenia terapii zajęciowej i indywidualnych planów wspierająco-aktywizujących. Kontrole te nie odnosiły się natomiast do zagadnienia stanu bazy lokalowej i wyposażenia jednostki i pomijały tak istotną kwestię jak spełnianie standardu usług bytowych, określonego w § 18 rozporządzenia w sprawie śds, w tym w odniesieniu do barier architektonicznych lub kwestii umożliwienia spożywania przez uczestników gorącego posiłku w ramach treningu kulinarnego.

Pracownicy **Urzędu Miasta w Kostrzynie nad Odrą** przeprowadzili w badanym okresie tylko jedną kontrolę dotyczącą funkcjonowania śds w tym mieście, tj. w 2017 r. kontrolę w zakresie posiadania przez dom wewnętrznego dokumentacji określającej jego działalność oraz stanu systemu kontroli zarządczej.

Pracownicy **PCPR w Krośnie Odrzańskim** zrealizowali w latach 2016–2018 tylko jedną kontrolę funkcjonowania śds w tej miejscowości (wraz z filią w Gubinie) dotyczącą frekwencji uczestników, przebiegu zajęć, zgodności działań z planami pracy i dziennikami zajęć, a także stanu wyposażenia i czystości w ośrodku. Nie badano natomiast m.in. kwestii kwalifikacji personelu, spełniania wskaźnika zatrudnienia, prawidłowości prowadzenia wymaganej dokumentacji indywidualnej i zbiorczej.

Siedem jst w ogóle nie przeprowadzało w śds, którym udzielone zostały dotacje na funkcjonowanie i rozwój ich infrastruktury, żadnych kontroli dotyczących prawidłowości wykorzystania dotacji lub funkcjonowania ośrodka i prawidłowości świadczenia przez niego usług (UM w Lidzbarku Warmińskim, UM w Prudniku, UG w Głównie, UM w Łasku, UM w Rybniku, UM w Gorzowie Wielkopolskim i UM w Oświęcimiu).

Brak tych kontroli tłumaczono najczęściej faktem bieżącego pozostawania w kontakcie z daną jednostką w toku prowadzenia różnych spraw (UG w Głównie, UM w Łasku). W przypadku UM w Rybniku i UM w Gorzowie Wlkp. wskazywano natomiast, iż miasto może jeszcze skorzystać z uprawnienia do przeprowadzenia kontroli, gdyż umowy z podmiotami prowadzącymi śds zawarto na okres 5 lat i zapisano w nich możliwość jej przeprowadzenia nawet po okresie realizacji zdania. W UM w Lidzbarku Warmińskim fakt nieprzeprowadzania kontroli w śds tłumaczono tym, iż pozostawał on w strukturach MOPS, w związku z czym objęty był on bieżącym nadzorem z strony tej jednostki³¹. Fakt nieprzeprowadzania przez ww. jst kontroli w śds, którym udzielono dotacji celowych, NIK oceniła krytycznie, a w czterech przypadkach wnioskuje też o wzmocnienie tego nadzoru.

Nieprzeprowadzanie przez pracowników Urzędu Miasta w Oświęcimiu w latach 2016–2018 kontroli dotyczących funkcjonowania prowadzonego przez miasto ośrodka wsparcia, NIK uznała za przesłankę uzasadniającą dokonanie oceny, iż nadzór nad tym domem był niewystarczający. Wskazać należy, iż ośrodek ten przeznaczony był na 70 miejsc, co było niezgodne z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie śds, który stanowi, iż liczba miejsc w ośrodku usytuowanym w jednym budynku nie może przekroczyć 60. Tym samym śds nie spełniał w zakresie liczby miejsc standardu określonego w ww. rozporządzeniu, a termin dostosowania ośrodka do wymogów rozporządzenia upływa 31 grudnia 2022 roku. NIK wyraziła krytyczną opinię odnośnie działań władz Miasta Oświęcimia w celu dostosowania domu do wymogów rozporządzenia w sprawie śds, w której wskazano:

Przykład

W latach 2016–2018 **władze Oświęcimia** nie podjęły żadnych konkretnych działań w celu realizacji standardu dotyczącego liczby miejsc w budynku śds pomimo, iż termin na dostosowanie domu do standardów określonych w rozporządzeniu w sprawie śds był dwukrotnie zmieniany (pierwotnie został on ustalony na 31 grudnia 2014 r., następnie na 31 grudnia 2018 r.). Brak skutecznych działań w tym zakresie spowoduje przekroczenie obecnie określonego (na 31 grudnia 2022 r.) w rozporządzeniu w sprawie śds terminu na zapewnienie liczby miejsc zgodnej z ustalonym limitem. Jedynymi działaniami, które w badanym okresie podjął Prezydent Oświęcimia, aby dostosować prowadzoną przez miasto jednostkę do obowiązujących standardów, było kilkukrotne zwrócenie się do Ministra o rozważenie zmiany standardu dotyczącego liczby uczestników w jednym budynku. Dopiero z chwilą negatywnej odpowiedzi w ww. kwestii i kiedy zmiana rozporządzenia w sprawie śds przedłużyła termin dostosowania domów do wymaganych standardów do końca 2022 r., władze miejskie przygotowały koncepcję podziału obiektu, w którym funkcjonuje ośrodek, na dwa odrębne budynki.

³¹ Pracownicy UM w Lidzbarku Warmińskim nie przeprowadzili w latach 2016–2018 także żadnych kontroli w MOPS.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zaznaczyć należy, iż w tym samym czasie na terenie skontrolowanych województw trzy jst uzyskały i skutecznie wykorzystały dotacje, aby dostosować prowadzone ośrodki do obowiązujących wymogów.

Sprawozdania z działalności śds w roku budżetowym wpływały do jst w większości przypadków w terminie określonym w § 25 ust. 3 rozporządzenia w sprawie śds. Jedynie sprawozdanie z działalności domu przy ul. Grota Roweckiego w Sosnowcu³² za 2017 r. wpłynęło do Urzędu Miasta w Sosnowcu 19 dni po terminie. Nieterminowe przekazanie tego sprawozdania przez śds wynikało z długotrwałej absencji kierownika tego ośrodka, przy czym pracownicy urzędu miasta, odpowiedzialni za jego analizę, nie podjęli żadnych działań w celu terminowego wyegzekwowania jego złożenia.

Sprawozdania w większości przypadków zawierały elementy określone w § 25 ust. 2 ww. rozporządzenia i były one rzetelnie analizowane i weryfikowane przez odpowiedzialnych pracowników jst. Następnie były one wykorzystywane do podejmowania decyzji w zakresie bieżącego funkcjonowania ośrodków lub usprawnienia ich pracy.

W przypadku dwóch jst nadzorowane jednostki albo nie składały sprawozdań w ogóle, albo składane sprawozdania nie zawierały wszystkich wymaganych elementów. Niepodejmowanie działań przez odpowiedzialnych pracowników urzędów w sytuacji nieskładania sprawozdań lub braków w sprawozdaniach, w opinii NIK, świadczy o niewłaściwym nadzorze jst nad śds w tym zakresie.

Przykłady

Sprawozdania z działalności za lata 2016–2018 składane przez kierownika **śds w Sowczycach** (Powiat Olesno) nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, tj. określonych w § 25 ust. 2 pkt 4 i 6 średniej liczby uczestników poszczególnych zajęć w ciągu roku oraz oceny realizowanych zadań i ewentualnych wniosków, w tym informacji o planowanych zmianach w zakresie funkcjonowania domu. Pracownicy PCPR, którzy analizowali te sprawozdania nie zwrócili uwagi na ww. braki i nie wezwali jednostki do ich uzupełnienia. Treści wynikające z tych sprawozdań zostały następnie włączone do sprawozdania z działalności PCPR i przekazane staroście do zatwierdzenia.

Miasto Gorzów Wlkp. nie wyegzekwowało od kierowników trzech śds złożenia za lata 2016–2017 sprawozdań z działalności tych domów, co Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miasta tłumaczyła niedopatrzeniem. Sprawozdania za 2018 r. stowarzyszenia, które na zlecenie miasta prowadziły ww. śds, złożyły już terminowo i w wymaganym zakresie.

W latach 2016–2018 do skontrolowanych urzędów wpłynęła zaledwie jedna skarga (do UM w Sosnowcu) dotycząca funkcjonowania śds, która została prawidłowo rozpatrzona przez Prezydenta Miasta Sosnowca.

³² Miasto Sosnowiec prowadziło dwa środowiskowe domy samopomocy, z których ośrodek przy ul. Grota Roweckiego nie był kontrolowany w ramach niniejszej kontroli.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi pomoc w formie środowiskowych domów samopomocy była prawidłowo zorganizowana, finansowana i realizowana?

Cel główny kontroli

Czy Minister, wojewodowie i organy wykonawcze jst posiadały rzetelne rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w ramach śds i w jakim stopniu potrzeby te zostały zaspokojone?

Cele szczegółowe

Czy środki na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy zostały rozdysponowane i wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami?

Czy usługi świadczone na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi przez śds odpowiadały obowiązującym standardom i czy realizowane przez nie zadania były zgodne z obowiązującymi przepisami?

Czy Minister, wojewodowie oraz organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego sprawowały rzetelny nadzór i kontrolę nad przebiegiem procesu wsparcia udzielanego w formie śds osobom z zaburzeniami psychicznymi?

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, sześć urzędów wojewódzkich (tj. lubuski, łódzki, małopolski, opolski, śląski i warmińsko-mazurski), 17 jednostek samorządu terytorialnego (11 gmin i sześć powiatów), 17 środowiskowych domów samopomocy.

Zakres podmiotowy

W MRPiPS oraz urzędach wojewódzkich badania kontrolne przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, rzetelności i celowości; w 17 jst, według kryteriów określonych w art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a w śds, w zależności od rodzaju jednostki, według kryteriów określonych w art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności – w stosunku do jednostek samorządowych lub według kryteriów określonych w art. 2 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności i gospodarności – w odniesieniu do jednostek spoza sektora finansów publicznych.

Kryteria kontroli

1 stycznia 2016 r. – 31 marca 2019 r.

Okres objęty kontrolą

Kontrolę rozpoczęto 9 stycznia 2019 r., a zakończono 27 czerwca 2019 r.

Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli

Przed przystąpieniem do kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego uzyskano informację nt. działań podjętych po zakończeniu w 2017 r. kontroli „Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim”, dotyczących dalszego tworzenia w województwie sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi³³.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

³³ Była to dodatkowa informacja, uzyskana na potrzeby opracowania programu do niniejszej kontroli oraz w celu zaprezentowania informacji z kontroli z 2017 r. na posiedzeniu Sejmowej Komisji Polityki Senioralnej.

Pozyskano także dane o działaniach wojewody, które podjął względem stowarzyszenia ECWS „Helper”, w związku z wypowiedzeniem mu przez cztery jst z terenu województwa umów na prowadzenie sześciu śds na terenie tych gmin³⁴.

W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ustawy o NIK, zasięgnięto także informacji u Ministra Zdrowia oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia odnośnie realizacji przez nich działań określonych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022, w tym dotyczących opracowywania przez powiaty lokalnych Programów Ochrony Zdrowia Psychicznego oraz tworzenia tzw. Centrów Zdrowia Psychicznego.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W toku kontroli przeprowadzono również badanie ankietowe, skierowane do opiekunów uczestników śds, dotyczące jakości usług świadczonych przez ośrodki wsparcia.

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli.

Pozostałe informacje

Wystąpienia pokontrolne wystosowane zostały do 41 kierowników skontrolowanych jednostek. Kierownicy 39 jednostek nie skorzystali z uprawnienia do wniesienia zastrzeżeń do treści otrzymanych wystąpień. Zastrzeżenia do treści zawartych w wystąpieniu złożył natomiast Wojewoda Warmińsko-Mazurski (trzy zastrzeżenia) oraz dyrektor śds w Bielsku-Białej (także trzy zastrzeżenia). Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w odniesieniu do zastrzeżeń złożonych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego dwa zastrzeżenia uwzględnił w części, a jedno oddalił, natomiast z zastrzeżeń wniesionych przez dyrektora śds w Bielsku-Białej również dwa uwzględnił w części, a jedno oddalił.

Łącznie w rezultacie kontroli sformułowano 53 wnioski pokontrolne.

Do Wojewody Łódzkiego wnioskowano o przeprowadzanie kontroli kompleksowych wszystkich obszarów funkcjonowania śds działających na terenie województwa łódzkiego, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Do Wojewody Małopolskiego wnioskowano o:

- uzgadnianie dokumentów dotyczących funkcjonowania domów,
- przeprowadzanie kontroli kompleksowych w śds z częstotliwością określoną w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru,
- doprowadzenie do zatrudnienia w komórce organizacyjnej ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej liczby inspektorów określonej w art. 127b ustawy o pomocy społecznej.

Do Wojewody Lubuskiego wnioskowano o:

- egzekwowanie od jst obowiązku dołączania do wniosku o dofinansowanie zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury śds programów inwestycyjnych,

³⁴ Z dniem 1 marca 2018 r. stowarzyszenie to zaprzestało prowadzenia wszystkich śds, a placówki te są obecnie prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

- podjęcie działań zmierzających do zapewnienia realizacji kontroli kompleksowych w stopniu wynikający z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru,
- przeprowadzanie kontroli kompleksowych w zakresie obejmującym wszystkie sfery organizacji i funkcjonowania kontrolowanej jednostki.

Do Wojewody Śląskiego wnioskowano o podjęcie działań zmierzających do przeprowadzania kontroli kompleksowych w śds z częstotliwością określoną w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru, z uwzględnieniem w tych kontrolach zagadnień prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa.

Wnioski skierowane do Wojewody Opolskiego dotyczyły m.in. planowania działalności kontrolnej Wydziału Polityki Społecznej w sposób umożliwiający przeprowadzanie kontroli kompleksowych każdego objętego nadzorem wojewody śds co najmniej raz na trzy lata.

Do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wystosowano wniosek o zapewnienie terminowego powiadamiania kontrolowanych jednostek o zamiarze rozpoczęcia kontroli, prowadzonej na podstawie rozporządzenia w sprawie nadzoru.

Do organów zarządzających jst wnioskowano m.in. o:

- dokonanie kompleksowego rozpoznania potrzeb w zakresie udzielania wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi w postaci usług świadczonych przez śds (Burmistrz Miłomłyna, Starosta Powiatu Ełckiego, Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego, Burmistrz Kostrzyna nad Odrą);
- monitorowanie działań podjętych przez stowarzyszenie w celu uzyskania pozwolenia na użytkowanie wyremontowanego budynku śds, w tym w zakresie spełnienia przez ten obiekt wymogów ochrony przeciwpożarowej (Burmistrz Miłomłyna);
- podjęcie lub zintensyfikowanie działań w celu opracowania Powiatowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Starosta Powiatu Ełckiego, Prezydent Gorzowa Wielkopolskiego, Starosta Powiatu Oleckiego, Prezydent Sosnowca);
- wzmożenie nadzoru w zakresie wydawania decyzji o skierowaniu do śds (Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego, Burmistrz Łasku, Starosta Powiatu Krośnieńskiego),
- wzmocnienie nadzoru nad funkcjonowaniem śds (Starosta Powiatu Krośnieńskiego, Prezydent Gorzowa Wielkopolskiego, Burmistrz Prudnika),
- doprowadzenie do założenia książki obiektu budowlanego przez stowarzyszenie prowadzące na zlecenie miasta śds (Prezydent Gorzowa Wielkopolskiego);
- podjęcie działań w celu aktualizacji lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych i ujęcie w niej wszystkich elementów, określonych w art. 16b ustawy o pomocy społecznej (Burmistrz Kluczborka, Wójt Główna);
- podjęcie działań w celu opracowania i przedstawienia radzie gminy do uchwalenia strategii rozwiązywania problemów społecznych,

zawierającej diagnozę sytuacji społecznej, w tym odnoszącą się do potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi (Burmistrz Prudnika);

- zatwierdzanie dokumentów określających funkcjonowanie śds stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie śds (Starosta Powiatu Krośnieńskiego).

Do kierowników śds wnioskowano m.in. o:

- ujmowanie w protokołach z postępowań o udzielenie zamówień publicznych wszystkich danych wymaganych rozporządzeniem Ministra Rozwoju w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (śds w Tardzie);
- uzyskanie pozwolenia na użytkowanie wyremontowanego budynku domu lub jego części, stosownie do wymogu określonego w ustawie Prawo budowlane (śds w Tardzie i Gorzowie Wielkopolskim),
- uzgadnianie ze wszystkimi uczestnikami domu lub ich opiekunami realizowania indywidualnych planów postępowania wspierająco-aktywizującego (śds w Tardzie);
- uzupełnienie i dostosowanie do wymogów prawa ksiąg obiektu budowlanego, prowadzonych dla wszystkich obiektów domu (śds w Tardzie) oraz o prowadzenie tej książki (śds w Zduńskiej Woli);
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego budynku, wymaganych ustawą Prawo budowlane (śds w Zduńskiej Woli i śds w Gorzowie Wielkopolskim);
- zapewnienie rozpatrywania kompletnych wniosków o skierowanie do śds, tj. z dołączonymi do nich wymaganymi zaświadczeniami lekarskimi (MOPS w Lidzbarku Warmińskim);
- kierowanie do domu osób z terenu innych gmin tylko w przypadku zawarcia porozumień, o których mowa w § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie śds (MOPS w Lidzbarku Warmińskim);
- podjęcie działań w celu pełnego dostosowania śds do wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków (śds w Nowej Wsi Elckiej) oraz oznakowanie samochodowych stanowisk postojowych dla osób niepełnosprawnych (śds w Zduńskiej Woli);
- podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia wymaganego poziomu zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego (śds w Prudniku, Łasku i Bielsku-Białej);
- sporządzenie korekty sprawozdania z działalności śds za 2018 r., poprzez uwzględnienie w nim informacji określonych w § 25 ust. 2 pkt 4 i 6 rozporządzenia w sprawie śds (śds w Sowczycach);
- kierowanie pracowników, którzy prowadzą trening umiejętności społecznych na szkolenia w zakresie § 11 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie śds (śds w Łasku i w Bielsku-Białej);
- dokonywanie wpisów w ewidencji uczestników chronologicznie, tj. według dat ich przyjęcia (śds w Łasku);
- przedkładanie jednostce prowadzącej do zatwierdzenia dokumentów regulujących funkcjonowanie ośrodka oraz przyjmowanie do niego wyłącznie osób, którym wydano decyzje administracyjne o skierowanie do uczestnictwa w śds (śds w Krośnie Odrzańskim);

ZAŁĄCZNIKI

- umożliwienie wszystkim podopiecznym ośrodka spożywanie każdego dnia gorącego posiłku, zgodnie z § 15 rozporządzenia w sprawie śds (śds w Bielsku-Białej).

Do dnia 9 sierpnia 2019 r. 25 kierowników skontrolowanych jednostek poinformowało o wykorzystaniu uwag i wykonaniu wniosków pokontrolnych. Stosownie do tych informacji dotychczas zrealizowane zostały 22 wnioski, 16 jest niezrealizowanych, a 15 wniosków pozostaje w trakcie realizacji.

Wojewodowie poinformowali m.in. o:

- podjęciu działań w celu zatrudnienia dodatkowych osób na stanowiskach inspektorów ds. nadzoru i kontroli urzędu wojewódzkiego w celu zwiększenia liczby wykonywanych w śds kontroli kompleksowych oraz o uwzględnieniu w planie kontroli na 2020 r. większej liczby tych kontroli (Wojewoda Śląski);
- przeanalizowaniu stanu zatrudnienia w komórce organizacyjnej ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej i o zamiarze zwiększenia w niej zatrudnienia począwszy od roku budżetowego 2020 r. (Wojewoda Małopolski);
- zwiększeniu liczby przeprowadzanych kontroli kompleksowych w śds i innych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, w szczególności z chwilą uzyskania wskaźnika zatrudnienia w komórce organizacyjnej ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, określonego w art. 127b ustawy o pomocy społecznej (Wojewoda Małopolski);
- podjęciu działań na rzecz zwiększenia efektywności sprawowania nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem śds, poprzez zaplanowanie na 2020 r. większej liczby kontroli kompleksowych w tych jednostkach i z uwzględnieniem wszystkich obszarów ich działalności (Wojewoda Łódzki);
- zobowiązaniu pracowników rozpatrujących wnioski jst o udzielenie dofinansowania do egzekwowania dołączania do nich, w wymaganych przypadkach, programów inwestycji (Wojewoda Lubuski);
- zatrudnieniu od maja 2019 r. dodatkowego pracownika w komórce ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej w celu zwiększenia liczby przeprowadzanych kontroli kompleksowych w ośrodkach wsparcia, a także wprowadzenie zasady równoczesnego kontrolowania jednostek, które otrzymały dotacje zarówno przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej, jak i Wydziału Budżetu i Finansów (Wojewoda Lubuski).

Kierownicy jednostek samorządu terytorialnego poinformowali m.in. o:

- podjęciu działań na rzecz opracowania i uchwalenia lokalnego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Starosta Oleski, Prezydent Sosnowca, Prezydent Gorzowa Wielkopolskiego);
- uchwaleniu przez Radę Miejską w Prudniku nowej „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Prudnik na lata 2019–2026” (Burmistrz Prudnika);
- wzmożeniu nadzoru nad funkcjonowaniem śds w zakresie opracowywania rocznych planów pracy oraz składania wymaganych sprawozdań (Prezydent Sosnowca);

- podjęciu działań na rzecz wzmożenia nadzoru nad funkcjonowaniem PCPR w Krośnie Odrzańskim, w tym w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, poprzez wydzielenie w strukturze starostwa samodzielnego wieloosobowego stanowiska ds. ochrony zdrowia i spraw społecznych (Starosta Krośnieński);
- podjęciu działań na rzecz kompleksowego rozpoznania potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi na terenie gminy oraz o rozpoczęciu prac związanych z wyodrębnieniem śds ze struktur MOPS (Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego, Burmistrz Kostrzyna nad Odrą),
- założeniu książki obiektu budowlanego w śds w Gorzowie Wielkopolskim (Prezydent Gorzowa Wielkopolskiego);
- zobowiązaniu kierownika MOPS do przestrzegania procedur administracyjnych w trakcie wydawania decyzji o skierowaniu do śds oraz zorganizowaniu spotkania szkoleniowego z pracownikami ww. jednostki z tego zakresu (Burmistrz Łasku);
- zatwierdzeniu planu pracy na 2019 r. śds w Krośnie Odrzańskim (Starosta Krośnieński).

Kierownicy śds podjęli m.in. następujące działania:

- założono książkę obiektu budowlanego oraz przeprowadzono okresową kontrolę jego stanu technicznego, a także uzupełniono książkę obiektu o wymagane elementy (śds w Zduńskiej Woli, śds w Tardzie);
- zatrudniono w ośrodku na 0,5 etatu psychologa, osiągając tym samym wymagany wskaźnik zatrudnienia członków zespołu wspierająco-aktywizującego (śds w Łasku);
- dokonano korekty sprawozdania z działalności śds w 2018 r. (śds w Sowczycach);
- przeszkolono pracowników prowadzących trening umiejętności społecznych w zakresie wynikającym z § 11 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie śds (śds w Łasku);
- uzupełniono dokumentację uczestników śds o wymagane zaświadczenia lekarskie (MOPS w Lidzbarku Warmińskim);
- zwrócono uwagę na przyjmowanie do ośrodka mieszkańców z terenu tylko tych gmin, z którymi zawarte zostały stosowne porozumienia (MOPS w Lidzbarku Warmińskim);
- podjęto działania w celu uzyskania pozwolenia na użytkowanie wyremontowanego budynku ośrodka, a także wykonano wymagany przegląd okresowy tego obiektu (śds w Gorzowie Wielkopolskim).
- Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 1 653,5 tys. zł i dotyczyły kwot wydatkowanych w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa (str. 35–36).
- W rezultacie kontroli, w związku z nieprowadzeniem książki obiektu budowlanego oraz niedokonywaniem wymaganych okresowych przeglądów stanu technicznego budynku, w stosunku do kierownika śds w Zduńskiej Woli skierowano zawiadomienie do PINB w Zduńskiej Woli o podejrzeniu popełnienia wykroczenia.

6.2. Wykaz skontrolowanych jednostek

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Olsztynie	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Elżbieta Rafalska Bożena Borys-Szopa	Pozytywna
2.		Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Artur Chojecki	Opisowa
3.		Urząd Miasta i Gminy w Miłomłynie	Stanisław Siwkowski	Opisowa
4.		Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim	Jacek Wiśniowski	Opisowa
5.		Starostwo Powiatowe w Elku	Marek Chojnowski	Opisowa
6.		Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Rejonowy w Ostródzie – ŚDS w Tardzie	Teresa Wieczorek-Zdon	Opisowa
7.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lidzbarku Warmińskim	Barbara Krasowska	Opisowa
8.		ŚDS w Nowej Wsi Elckiej	Agnieszka Mazurkiewicz	Opisowa
9.	Delegatura NIK w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki	Jarosław Wieczorek	Opisowa
10.		Urząd Miejski w Sosnowcu	Arkadiusz Chęciński	Opisowa
11.		Urząd Miasta Rybnika	Piotr Kuczera	Opisowa
12.		Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej	Andrzej Płonka	Pozytywna
13.		Środowiskowy Dom Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi „Salve” w Sosnowcu	Justyna Karaś	Pozytywna
14.		Stowarzyszenie „Oligos” w Rybniku – ŚDS w Rybniku	Jarosław Tobiasz	Pozytywna
15.		ŚDS „Centrum” w Bielsku-Białej	Rozetta Michnik	Opisowa

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
16.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki	Zbigniew Rau	Opisowa
17.		Urząd Gminy w Głownie	Marek Jóźwiak	Opisowa
18.		Urząd Miejski w Łasku	Gabriel Szkudlarek	Opisowa
19.		Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli	Hanna Iwaniuk	Opisowa
20.		Stowarzyszenie Centrum Wspierania Inicjatyw z siedzibą w Olszowcu – ŚDS w Woli Zbrożkowej	Monika Szczęsny	Opisowa
21.		ŚDSw Łasku	Maria Lipowska	Opisowa
22.		ŚDS w Zduńskiej Woli	Jacek Czachorowski	Opisowa
23.	Delegatura NIK w Opolu	Opolski Urząd Wojewódzki	Adrian Czubak	Opisowa
24.		Urząd Miejski w Kluczborku	Jarosław Kielar	Pozytywna
25.		Urząd Miejski w Prudniku	Grzegorz Zawiślak	Opisowa
26.		Starostwo Powiatowe w Oleśnie	Roland Fabianek	Opisowa
27.		ŚDS w Kluczborku z filią w Kuniowie	Małgorzata Kwiring-Pondel	Pozytywna
28.		ŚDS w Prudniku	Tadeusz Piątkowski	Pozytywna
29.		ŚDS w Sowczycach	Katarzyna Balcerzak	Opisowa
30.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki	Piotr Ćwik	Opisowa
31.		Urząd Miasta Oświęcimia	Janusz Chwierut	Pozytywna
32.		Starostwo Powiatowe w Brzesku	Andrzej Potępa	Pozytywna
33.		ŚDS w Łysej Górze	Jolanta Piech	Pozytywna
34.		ŚDS w Oświęcimiu	Sabina Studzińska	Pozytywna

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
35.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Lubuski Urząd Wojewódzki	Władysław Dajczak	Opisowa
36.		Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	Jacek Wójcicki	Opisowa
37.		Urząd Miasta Kostrzyn nad Odrą	Andrzej Knut	Opisowa
38.		Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim	Grzegorz Garczyński	Opisowa
39.		Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Gorzowie Wlkp. – ŚDS w Gorzowie Wlkp.	Beata Piwowarska	Opisowa
40.		ŚDS w Kostrzynie nad Odrą	Katarzyna Kosakiewicz	Pozytywna
41.		Powiatowy Ośrodek Wsparcia dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi „Integracja” – ŚDS w Krośnie Odrzańskim z filią w Gubinie	Joanna Szymańska	Opisowa

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Podstawowe znaczenie dla problematyki tworzenia i funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy mają przepisy ustawy o pomocy społecznej³⁵ oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie śds³⁶. Domy te są jednym z rodzajów ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi wskazanych w art. 51a ust. 1 ww. ustawy. Z przepisów art. 51 ust. 2 i 3 wynika, że środowiskowy dom samopomocy jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu, w której mogą być też prowadzone miejsca całodobowe okresowego pobytu. Jednorazowy okres korzystania z miejsca całodobowego nie powinien przekraczać trzech miesięcy (z możliwością jego przedłużenia do sześciu miesięcy w uzasadnionych przypadkach), a maksymalny okres korzystania z takiego miejsca przez jedną osobę to osiem miesięcy w roku kalendarzowym (art. 51a ust. 3). Środowiskowy dom samopomocy przeznaczony jest dla tych osób z zaburzeniami psychicznymi, które m.in. w wyniku upośledzenia niektórych funkcji organizmu wymagają pomocy do życia w środowisku rodzinnym i społecznym. Usługi świadczone w śds powinny polegać na nauce, rozwijaniu lub podtrzymywaniu umiejętności w zakresie czynności dnia codziennego i funkcjonowania w życiu społecznym w formie indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i umiejętności społecznych (art. 51a ust. 1 i 2).

Prowadzenie i rozwój infrastruktury takich ośrodków należy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę (art. 18 ust. 1 pkt 5) oraz powiat (art. 20 ust. 1 pkt 2). Utworzenie środowiskowego domu samopomocy przez jst lub uruchomienie nowych miejsc w takim ośrodku powinno zostać uzgodnione z wojewodą i uwzględniać możliwość ich sfinansowania ze środków budżetu państwa (art. 51c ust. 1). Przepis ten koresponduje z przepisem art. 22 pkt 1, zgodnie z którym do wojewody należy ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jst. Do innych zadań realizowanych przez wojewodę, a wymienionych w art. 22, można zaliczyć m.in.: nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego i powiatowego, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których zostały ustalone standardy, kontrola jakości tychże usług realizowanych przez podmioty niepubliczne, a także finansowe wspieranie programów w określonym przez wojewodę obszarze pomocy społecznej realizowanych przez jst lub podmioty uprawnione wskazane w art. 25 ust. 1 (organizacje pozarządowe). Tryb i zakres postępowania nadzorczego i kontrolnego wojewody w sprawach z zakresu pomocy społecznej uregulowane zostały w art. 126–133 ustawy o pomocy społecznej oraz rozporządzeniu w sprawie nadzoru³⁷. W ramach tego postępowania wojewoda, w wyniku czynności kontrolnych przepro-

³⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1586, ze zm.).

³⁷ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm.).

wadzonych przez inspektorów zatrudnionych w wydziale właściwym do spraw pomocy społecznej, może m.in. wydać zalecenia pokontrolne jednostce organizacyjnej pomocy społecznej lub jednostce kontrolowanej.

Zakres działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej obejmuje m.in. kierowanie działem zabezpieczenie społeczne³⁸. Minister w celu dostosowania polityki ustalonej przez Radę Ministrów może, na podstawie art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³⁹, wydawać wiążące polecenia i wytyczne kierownikom urzędów centralnych, innych urzędów i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, sobie podległych lub przez nie nadzorowanych.

Do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wymienionych w art. 23 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej należą m.in.: określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej, monitorowanie standardów jakości działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz jakości usług, analiza skuteczności pomocy społecznej, a także finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, a realizowanych przez jst i organizacje pozarządowe.

W zakresie udzielania jst dotacji celowych przeznaczonych na rozwój i funkcjonowanie śds oraz rozliczania tych dotacji mają zastosowanie zarówno przepisy ustawy o pomocy społecznej, jak i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁰. W art. 51c ust. 2–5 ustawy o pomocy społecznej określono zasady ustalania miesięcznej kwoty dotacji z budżetu państwa na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia śds, w tym dotyczące możliwości zwiększenia tej dotacji. Ustalana jest ona przez wojewodę i stanowi iloczyn aktualnej liczby osób korzystających z usług w tych domach oraz średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika, nie niższej jednak niż kwota dotacji wyliczonej dla województwa (art. 51c ust. 2)⁴¹. W przypadku udzielania dotacji celowej przeznaczonej na utworzenie i rozwój infrastruktury śds zastosowanie mają przepisy ustawy o finansach publicznych (art. 126–129 i art. 132–134), a także ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴² (np. art. 49 i 50). W przypadku dotacji przeznaczonych na finansowanie inwestycji związanych z śds należy również stosować przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁴³. Zasady rozliczania i zwrotu dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości zawarte są natomiast w przepisach art. 168 i 169 ustawy o finansach publicznych.

³⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2329).

³⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

⁴¹ W art. 51c ust. 3 określono, że średnia miesięczna wojewódzka kwota dotacji dla jednego uczestnika wyliczana jest dla województwa corocznie w wysokości nie niższej niż 250% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1.

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.

⁴³ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

Sposób realizacji zadania związanego z utworzeniem (a w konsekwencji również z dalszym prowadzeniem i rozwojem) śds zależy nie tylko od decyzji organów jst, ale jak już wyżej wspomniano, także od decyzji wojewody w zakresie uzgodnienia tego sposobu. Kontrolowane jst, tj. gminy i powiaty, mogą wybrać różne formy organizacyjne realizacji powyższych zadań⁴⁴, zasadniczo polegające na: wykorzystaniu zasobów i środków własnej jednostki organizacyjnej, współdziałaniu z inną jst lub powierzeniu zadania innemu podmiotowi (w tym organizacji pozarządowej). W przypadku zadań z zakresu pomocy społecznej podstawą zlecenia prowadzenia takiego zadania jednostkom spoza sektora finansów publicznych (np. organizacjom pozarządowym określonym w art. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego⁴⁵) jest art. 25 ustawy o pomocy społecznej. Przepisy regulujące tryb udzielenia takiego zlecenia, m.in. sposoby wyłonienia wykonawcy, a także wymogi co do zawartości umów zlecenia znajdują się w ustawie o działalności pożytku publicznego (art. 11–16). W art. 17 tej ustawy określono także uprawnienia organu zlecającego w zakresie kontroli i oceny realizacji zleconego zadania.

W przypadku śds będących samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, uprawnienia do nadzorowania i kontrolowania ich działalności przez organy uchwałodawcze i wykonawcze jst wynikają z przepisów ustaw: o samorządzie gminnym (art. 18a i art. 30) oraz samorządzie powiatowym (art. 16 i art. 32).

Postępowanie związane z kierowaniem, w tym wydawaniem odpowiednich decyzji administracyjnych oraz przyjmowaniem uczestników do śds uregulowane zostało w art. 51b i w rozdziale 7 (od art. 100 do art. 109) ustawy o pomocy społecznej, a także w § 7–8 rozporządzenia w sprawie śds. Korzystanie z usług śds może być odpłatne (zależy to od wysokości dochodów uczestnika), a z przepisów art. 51b ust. 1, 3–4 i 6 wynikają zasady ustalania tej odpłatności, jak i możliwość jej redukcji lub zwolnienia z opłat.

W rozporządzeniu w sprawie śds określono zasady funkcjonowania tych jednostek oraz standardy świadczonych przez nie usług. Wyróżnia się cztery typy domów, w zależności od kategorii osób dla których są przeznaczone: A – dla osób przewlekłe psychicznie chorych, B – dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, C – dla osób wykazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych i D – dla osób z spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi (możliwość tworzenia tego typu domów istnieje dopiero od 6 czerwca 2019 r.). Przepisy powyższego rozporządzenia określają również wymogi w zakresie opracowania i uzgodnienia z wojewodą dokumentów regulujących funkcjonowanie śds, tj. regulaminu organizacyjnego, programu działalności i corocznych planów pracy. W rozporządzeniu określono ponadto wymogi w zakresie funkcjonowania śds dotyczące m.in.:

⁴⁴ Por. przepisy art. 9 i 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 5 i 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511).

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688).

- minimalnej i maksymalnej liczby miejsc (§ 5) oraz minimalnego czasu działania (§ 6),
- zakresu niektórych usług świadczonych przez domy (§ 14 i § 17),
- przygotowania i kwalifikacji wymaganych od kierownika domu (§ 9), oraz członków zespołu wspierająco-aktywizującego (§ 10 i § 11),
- wskaźników zatrudnienia personelu (§ 12),
- lokalizacji i wyposażenia obiektów domu (§ 18),
- współpracy z instytucjami zewnętrznymi w celu integracji społecznej uczestników (§ 21),
- dokumentowania świadczonych usług (§ 25).

W dniu 18 grudnia 2018 r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zmieniające rozporządzenie w sprawie środowiskowych domów samopomocy⁴⁶. Na mocy tegoż rozporządzenia z dniem 11 stycznia 2019 r. weszły w życie m.in. następujące zmiany:

- zmieniono definicję domu typu B, wskazując, iż przeznaczony jest on dla osób z niepełnosprawnością intelektualną (§ 1 pkt 2);
- wskazano, iż pracownicy zatrudnieni w domu powinni posiadać co najmniej trzymiesięczne doświadczenie zawodowe w pracy z osobami z zaburzeniami psychicznymi (§ 1 pkt 5);
- w przypadku uczestników z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub spektrum autyzmu, będących uczestnikami domów typu A, B i C, wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego wynosi nie mniej niż 1 etat na 3 uczestników (§ 1 pkt 6);
- w sytuacji braku możliwości zapewnienia posiłku, przyznanego w ramach zadania własnego gminy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy o pomocy społecznej lub w ramach treningu kulinarnego, dopuszczono możliwość zakupu gorącego posiłku dla uczestników (§ 1 pkt 8).

Istotną zmianą wynikającą z ww. rozporządzenia, która weszła w życie z dniem 31 grudnia 2018 r., było wskazanie, iż termin dostosowania domów do wymaganych standardów upływa z dniem 31 grudnia 2022 r. (§ 1 pkt 12).

Termin ten nie dotyczy jednak nowego typu domu, wprowadzonego kolejną zmianą rozporządzenia w sprawie śds, która weszła w życie z dniem 6 czerwca 2019 r.⁴⁷, tj. domu typu „D”, przeznaczonego dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi. Powyższa zmiana wprowadziła też odrębne wymogi dla domów typu „D” w zakresie minimalnej liczby uczestników oraz wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego.

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2411.

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2019 r. poz. 967).

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego⁴⁸ o osobie z zaburzeniami psychicznymi mówimy wówczas, gdy jest ona chora psychicznie (wykazuje zaburzenia psychotyczne), upośledzona umysłowo albo wykazuje inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym.

Liczba osób leczonych z powodu zaburzeń psychicznych systematycznie rośnie. Udzielanie pomocy, opieki i wsparcia takim osobom oraz ich rodzinom, wobec wciąż wzrastającej liczby osób dotkniętych tymi schorzeniami, staje się istotnym problemem ochrony zdrowia Polaków, angażującym na ten cel coraz większe środki finansowe z budżetu państwa.

Według raportu GUS w 2014 r. w warunkach ambulatoryjnych w poradniach dla osób z zaburzeniami psychicznymi, uzależnionych od alkoholu i innych substancji leczyło się prawie 1,6 mln osób, czyli ponad 4% wszystkich Polaków. Najczęstszą przyczyną korzystania z tej formy opieki były występujące zaburzenia psychiczne lub zaburzenia zachowania – 1,4 mln osób, kolejne 173 tys. leczyło się z powodu zaburzeń spowodowanych nadużywaniem alkoholu, a 37 tys. z powodu zażywania substancji psychoaktywnych. W strukturze zaburzeń psychicznych oraz zaburzeń zachowania leczonych w warunkach ambulatoryjnych dominowały zaburzenia nerwicowe (1 123 leczonych na 100 tys. ludności) oraz zaburzenia nastroju (845 leczonych na 100 tys. ludności)⁴⁹.

Z danych ujętych w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2011–2015 wynika, iż w okresie od 1990 r. do 2007 r. wskaźnik rejestrowanego rozpowszechnienia zaburzeń psychicznych w opiece ambulatoryjnej wzrósł o 119% (z 1 629 do 3 571 na 100 tys. ludności) i o 50% (z 362 do 542 na 100 tys. ludności) w opiece stacjonarnej⁵⁰.

Badania EZOP⁵¹, przeprowadzone w ramach diagnozy sytuacji zagrożeń dla zdrowia psychicznego Polaków w celu opracowania Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022 wykazały, iż w losowo dobranej próbie 10 tys. respondentów w wieku od 18 do 64 lat u 23,4% z nich rozpoznano w ciągu życia przynajmniej jedno zaburzenie psychiczne z 18 zaburzeń zdefiniowanych m.in. według Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób ICD-10⁵².

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1878.

⁴⁹ Raport GUS „Zdrowie i ochrona zdrowia w 2015 roku”.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 24, poz. 128) – obowiązywało do 31 grudnia 2015 r.

⁵¹ „Epidemiologia zaburzeń psychiatrycznych i dostępu do psychiatrycznej opieki zdrowotnej – EZOP Polska”.

⁵² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022 (Dz. U. z 2017 r. poz. 458).

Środowiskowe domy samopomocy są jedną z najszybciej rozwijających się form wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Świadczą one usługi w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i treningów umiejętności społecznych, polegających na nauce, rozwijaniu lub podtrzymywaniu umiejętności w zakresie czynności dnia codziennego i funkcjonowania w życiu społecznym. Prowadzenie i rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi jest zadaniem z zakresu administracji rządowej zlecanym do realizacji gminie lub powiatowi i finansowanym z budżetu państwa za pomocą dotacji celowych.

Domy, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, są tzw. jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Mogą być one prowadzone bezpośrednio przez jst (gminy lub powiaty), które są wówczas jednostkami prowadzącymi albo funkcjonować na zasadach zlecenia, na podstawie art. 25 ustawy o pomocy społecznej⁵³. W przypadku zlecenia prowadzenia śds organizacjom pozarządowym, wyłonionym w otwartym konkursie ofert, organ jst jest jednostką zlecającą. Dominującą w skali kraju formą w zakresie prowadzenia śds są domy prowadzone przez jst (65% ogółu), które najczęściej funkcjonują samodzielnie, jako jednostki organizacyjne gminy lub powiatu, rzadziej wchodzi w skład ośrodków pomocy społecznej lub domów pomocy społecznej⁵⁴. Natomiast liczba domów prowadzonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych, tj. stowarzyszenia, fundacje, kościoły i związki wyznaniowe, od kilku lat utrzymuje się na zbliżonym poziomie wynoszącym około 35% ogółu śds.

Do zadań śds należy budowanie sieci oparcia społecznego oraz przygotowanie do życia w społeczeństwie i funkcjonowania w środowisku osób przewlekle chorych psychicznie i niepełnosprawnych intelektualnie, które w wyniku upośledzenia niektórych funkcji organizmu lub zdolności adaptacyjnych wymagają pomocy do życia w środowisku rodzinnym i społecznym. Wsparcie to ma na celu zwiększenie ich zaradności i samodzielności życiowej, a także osiągnięcie większej integracji społecznej.

Dotacje celowe na prowadzenie i rozwój infrastruktury śds przyznawane są na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Środki na bieżące utrzymanie przydziela wojewoda, a ich wysokość wyliczana jest na podstawie przepisów ww. ustawy i zależy od liczby miejsc w śds, ich bieżącego wykorzystania oraz wysokości miesięcznej stawki dotacji. Kwoty dotacji ustalane są na podstawie miesięcznych meldunków o wykorzystaniu miejsc w śds, przekazywanych wojewodzie przez poszczególne jst. Dotacje celowe na rozwój infrastruktury śds, tj. na standaryzację domów, utworzenie w nich nowych miejsc lub utworzenie nowego śds, przyznawane są natomiast przez wojewodę na podstawie wniosków składanych przez jst. Kwoty dotacji dla województwa określone są w decyzjach właściwego

⁵³ Zlecenie przez organ jst realizacji zadania organizacjom pozarządowym, tj. fundacjom, stowarzyszeniom, kościołom i związkom wyznaniowym, na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego.

⁵⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1583) – środowiskowe domy samopomocy będą mogły wchodzić w skład ośrodków pomocy społecznej tylko do 31 grudnia 2019 r.

ministra, przy czym w ciągu roku mogą one ulec zwiększeniu z uwagi na wykorzystanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa i uzyskane oszczędności. W przypadku zwiększenia dotacji dla województwa, wojewoda informuje o tym zainteresowane jst i przyjmuje od nich zapotrzebowania na dodatkowe środki.

Istotne jest, aby sieć ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi w województwie była równomiernie rozmieszczona. W każdym powiecie, zgodnie z zaleceniem MRPiPS, powinien funkcjonować przynajmniej jeden śds, a liczba dostępnych miejsc w ośrodkach wsparcia na tysiąc mieszkańców każdego powiatu powinna być zbliżona.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1508, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1878, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511).
5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
9. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186).
12. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238, poz. 1586, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
7. Minister Zdrowia
8. Minister Finansów
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
12. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
13. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia
14. Wojewodowie
15. Marszałkowie województw
16. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast i starostowie
– drogą elektroniczną

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 6 września 2019 r.

DPS.V.0811.20.2019.DS

Pan
Mieczysław Łuczak
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Stanowisko Pani Keresi,

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 sierpnia br., znak LOL.430.002.2019, przekazujące Informację o wynikach kontroli *Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy*, bardzo dziękuję za pozytywną ocenę zadań realizowanych przez Ministra w przedmiotowym zakresie.

Jednocześnie, odnosząc się do wniosku *de lege ferenda*, dotyczącego podjęcia działań w celu doprecyzowania pojęcia zawartego w art. 51 c ust 2 „aktualna liczba osób korzystających z usług w tych ośrodkach” ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 poz. 1507 z późn. zm.), uprzejmie informuję, że ewentualne działania w tym zakresie wymagać będą wnikliwej analizy praktyk stosowanych przez wojewodów. Działanie to pozwoli na opracowanie jednolitej wykładni tego przepisu.

W dalszej perspektywie, w przypadku, gdy kwestia stosowania tego przepisu budzić będzie wątpliwości, tutejszy resort przy kolejnej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej rozważy możliwość wprowadzenia zmian legislacyjnych, które doprecyzują obecnie obowiązujące przepisy.

Odnosząc się do wniosku dotyczącego określenia przez Ministra z jakich źródeł danych powinni korzystać wojewodowie w procesie dokonywania rozpoznania potrzeb dotyczących świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w formie środowiskowych domów samopomocy, zwracam uwagę na zapis art. 22 pkt 1 ww. ustawy, wskazujący, że ustalanie wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego należy do zadań wojewody. W związku z powyższym, w opinii tut. Ministerstwa, na wojewodach spoczywa obowiązek

monitorowania realizacji zadań na swoim terenie, rozpoznawania i dokonywania analizy potrzeb m.in. w zakresie rozwoju ośrodków wsparcia, a co za tym idzie określenie sposobu gromadzenia niezbędnych do tego informacji. Ministerstwo na swoim poziomie analizuje wnioski wojewodów, które powinny być dokonywane rzetelnie, na podstawie faktycznego zapotrzebowania będącego skutkiem przeprowadzonych analiz. Ponadto, art. 22 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej wskazuje wprost, że do zadań wojewody należy analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy społecznej przyjętą przez samorząd województwa z uwzględnieniem założeń przewidzianych w strategii. Należy również zauważyć, że sama realizacja zadania, jakim jest rozwój ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w wynikach kontroli została oceniona pozytywnie, a wojewodowie dokonywali niezbędnej oceny potrzeb na swoim terenie.

Z poważaniem
z up. **MINISTER**
Stanisław Szwed
SEKRETARZ STANU

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LOL.430.002.2019
P/19//089

Warszawa, dnia 18 września 2019 r.

Opinia

do stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 września 2019 r. do informacji o wynikach kontroli „Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi”.

W związku z przekazanym, z upoważnienia Pani Minister, stanowiskiem do ww. informacji o wynikach kontroli uprzejmie informuję, że wnioski zawarte w tej informacji sformułowane zostały na podstawie ustaleń kontroli, po wnikliwym przeanalizowaniu obowiązujących przepisów oraz stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Wniosek *de lege ferenda* dotyczy doprecyzowania w art. 51c ust. 2 ustawy o pomocy społecznej pojęcia „aktualna liczba osób korzystających z usług w tych ośrodkach”. Wniosek kierowany do Ministra dotyczy natomiast potrzeby określenia z jakich źródeł danych powinni korzystać wojewodowie w procesie dokonywania rozpoznania potrzeb świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w formie środowiskowych domów samopomocy.

Z dużą satysfakcją przyjąłem wiadomość, iż Minister podziela wyrażoną w informacji opinię NIK o konieczności doprecyzowania w ustawie o pomocy społecznej pojęcia „aktualna liczba osób korzystających z usług w tych ośrodkach”, o ile analizy praktyk stosowanych przez wojewodów potwierdzą ten fakt i wykażą niejednorodność i wątpliwości w stosowaniu tego przepisu. Pragnę zaznaczyć, że kontrola NIK zrealizowana tylko w sześciu województwach wykazała różne podejście wojewodów w stosowaniu tego przepisu. W rezultacie prowadziło to do uzyskiwania mniejszych kwot dotacji celowych przez te jednostki samorządu terytorialnego, które kwotę dotacji na działalność bieżącą uzależniały od faktycznego uczestnictwa osób w zajęciach domów w porównaniu do tych, które dotacje wyliczały w odniesieniu do statutowej liczby miejsc w ośrodku. W przypadku tych samorządów rzeczywista frekwencja osób korzystających z usług w ośrodkach nie miała w praktyce znaczenia.

Odnosząc się natomiast do wniosku skierowanego do Ministra, aby określił on z jakich źródeł danych mają korzystać wojewodowie w procesie szacowania potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w formie śds, NIK podtrzymuje swoje zdanie w tym zakresie. Podzielam stanowisko, iż to na wojewodzie - zgodnie z art. 22 pkt 1 i 11 ustawy o pomocy społecznej - ciąży obowiązek ustalenia sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz dokonania analizy stanu i skuteczności

1919
2019

NAJWYŻSZA
IZBA
KONTROLI

pomocy społecznej, które podobnie jak i składane wnioski o dofinansowanie powinny być rzetelne. Niemniej jednak, przeprowadzona kontrola wykazała, że tylko dwóch z sześciu skontrolowanych wojewodów w procesie rozpoznania potrzeb korzystało z danych medycznych oraz analiz sporządzonych przez podmioty zewnętrzne. Pozostali swoje rozpoznanie opierali jedynie na jednym źródle danych, tj. informacjach pochodzących z ośrodków pomocy społecznej. Można zatem stwierdzić, iż przeprowadzone przez nich rozpoznanie, dotyczące świadczenia usług w formie śds, było niepełne, a wnioski składane do Ministra o dofinansowanie zadań mogły nie odpowiadać rzeczywistym potrzebom mieszkańców poszczególnych gmin i powiatów. Zdaniem Izby, udzielając wsparcia finansowego na funkcjonowanie i rozwój infrastruktury śds Minister powinien mieć pewność, że poszczególni wojewodowie rzetelnie i jednolicie pod względem metodologicznym oszacowali ww. potrzeby osób z zaburzeniami psychicznymi. Tym samym, w pełni uzasadnione jest wskazanie przez Ministra wojewodom źródeł danych, na podstawie których opierać ma się szacowanie przez nich potrzeb w tym zakresie.

Pragnę także zauważyć, iż podstawą sformułowania tego wniosku jest dążenie do zapewnienia jak najlepszej realizacji zleconego przez państwo zadania, jakim jest prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Jest to szczególnie istotne w sytuacji wciąż wzrastającej w Polsce liczby osób leczonych z powodu różnorodnych zaburzeń psychicznych.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś