



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.05.2019

Pan
Marek Chojnowski
Starosta Powiatu Elckiego
19-300 Elk, ul. Józefa Piłsudskiego 4

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|--|--|
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Elku (dalej: „Starostwo”), ul. J. Piłsudskiego 4, 19-300 Elk. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Marek Chojnowski, Starosta Powiatu Elckiego od 22 grudnia 2014 r. („Starosta”). |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Rozpoznanie potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi specjalistycznych usług opiekuńczych poprzez środowiskowe domy samopomocy (śds) i stopień zaspokojenia potrzeb śds, rozdysponowanie i wykorzystanie środków na ich funkcjonowanie, nadzór i kontrola procesu udzielania wsparcia w formie śds. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2016-2019 (I kwartał). |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę Kontroler | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/17/2019 z dnia 17 stycznia 2019 r. (akta kontroli str.1-5) |

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie posiadało pełnego rozpoznania potrzeb w zakresie świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług opiekuńczych w formie śds. Celem ustalenia liczby tych osób ograniczono się do pozyskania danych głównie z gminnych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych jednostek organizacyjnych, pomijając np. dane z NFZ i poradni zdrowia psychicznego oraz nie przeprowadzając dogłębnej analizy w tym zakresie. Dane te pozwoliły wprawdzie ustalić najpilniejsze ww. potrzeby, lecz nie objęły wszystkich osób potencjalnie zainteresowanych śds, w tym będących pod opieką psychiatryczną ww. poradni. Według przyjętej diagnozy i stosownie do obowiązujących przepisów, przygotowano jednak wystarczającą liczbę miejsc dla chętnych uczestników śds oraz zapewniono nadzór i kontrolę nad procesem wydawania skierowań do śds. Otrzymane od Wojewody środki dotacji przekazywano niezwłocznie na rachunki śds, wykorzystano w pełnej wysokości, zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczono. Starosta rzetelnie nadzorował wydawanie ww. skierowań, wydatkowanie dotacji i bieżące funkcjonowanie śds, w tym poprzez regularne kontrole, analizę sprawozdań oraz zatwierdzanie dokumentów stanowiących podstawę działania śds. Starosta rzetelnie wypełniał obowiązki sprawozdawcze wymagane umową z Wojewodą, w tym terminowo składał miesięczne meldunki z wykorzystania miejsc w śds oraz kwartalne sprawozdania z wykorzystania dotacji. W wyniku realizacji zadań osiągnano zakładany poziom wykorzystania ww. miejsc, zapewniając uczestnikom oczekiwane usługi specjalistyczne i gorące posiłki. W przypadku prowadzenia śds przez podmiot spoza sektora finansów publicznych, celem wyboru najkorzystniejszej oferty na realizację usług, stosowano otwarty konkurs oraz zawierano umowę zabezpieczając w niej prawidłowo interes publiczny. Wszystkie składane wnioski osób zainteresowanych pobytem w śds przyjmowano z kompletem dokumentów oraz prawidłowo rozpatrywano, a terminowo wydawane decyzje o przyjęciu do śds spełniały wymogi Kpa.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.; dalej: „ustawa o NIK”.

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

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieopracowania powiatowego programu ochrony zdrowia psychicznego, zawierającego szczegółowy plan zapewnienia mieszkańcom koordynowanych, medycznych i społecznych świadczeń centrum zdrowia psychicznego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Według zarządzeń Starosty w sprawie podziału zadań pomiędzy kierownictwo Starostwa, działalność śds w okresie objętym kontrolą nadzorował jeden z członków Zarządu Powiatu, który realizację zadań powierzył Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie („PCPR”), jako jednostce organizacyjnej Powiatu. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, w ramach PCPR funkcjonował dział ds. osób niepełnosprawnych, w tym stanowiska ds. rehabilitacji, domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia. Sprawozdania i rozliczenia finansowe tych zadań sporządzał dział administracji. Pracownicy ww. działów otrzymali zakresy obowiązków. Całością kierowała Dyrektor wybrana w drodze konkursu, która odpowiadała m.in. za funkcjonowanie ośrodków wsparcia oraz zlecanie tych zadań innym podmiotom i nadzór ich realizacji.

(akta kontroli str. 81-133,176-185)

W myśl art. 16b ust. 1 i art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej⁴ („Ups”), Starosta opracował „Strategię rozwiązywania problemów społecznych” („Strategia”), w której zawarł informacje o osobach korzystających z pomocy i wsparcia, rodzajach świadczeń oraz potrzebach i zasobach instytucjonalnych. Podstawą przygotowania Strategii była diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym dane GUS, PUP⁵, PCPR i gminnych ośrodków pomocy społecznej, które umożliwiły analizę sytuacji życiowej mieszkańców, procesów demograficznych i zjawisk rynku pracy. Strategia aktualizowała poprzedni dokument z 2008 r., w tym diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej i plan działań celem poprawy jakości życia mieszkańców.

Ze Strategii wynikało, że w Powiecie w 2014 r. zamieszkiwało 86 tys. osób (51% kobiet, 49% mężczyzn), w tym 9,7 tys. niepełnosprawnych (11,3%), z tego 474 zarejestrowane w PUP (4,9%) i 4 tys. pod opieką poradni zdrowia psychicznego (41,2%). Średni wiek mieszkańców wynosił 38,5 lat i był niższy od tej danej dla województwa i kraju, a relacja liczby urodzeń żywych do liczby zgonów wynosiła 1,28 (wyżej niż wojewódzka i krajowa). Mimo ww. relacji, społeczeństwo powiatu starzeje się i wymaga pomocy, maleje liczba urodzeń oraz zwiększa się liczba osób w wieku poprodukcyjnym (11,7 tys.) i starszych (po 65 r.ż.)⁶. Wśród problemów społecznych odnotowano głównie ubóstwo i dysfunkcje społeczne, w tym m.in. uzależnienia⁷, bezrobocie⁸ i niepełnosprawność⁹. Rodziny osób z tymi problemami domagały się szerszego wsparcia, gdyż dostępne placówki (WTZ¹⁰, „Tęczowy

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.).

⁵ Powiatowy Urząd Pracy w Elku.

⁶ W 2014 r. osoby ponad 65-letnie stanowiły 25% klientów PCPR.

⁷ W 2014 r. w Przychodni Leczenia Uzależnień w Elku było zarejestrowanych 731 osób (w tym 154 kobiety), z tego 118 uzależnionych od wielu substancji psychoaktywnych (w tym 43 leczone przymusowo).

⁸ W latach 2013-2015 liczba osób bezrobotnych wynosiła odpowiednio 8,2 tys., 7 tys. i 5,8 tys. Na koniec 2015 r. powiatowi bezrobotni stanowili 0,4% zbiorowości polskich bezrobotnych i 7% bezrobotnych województwa.

⁹ W latach 2012-2015 wydawano od 1440 do 1672 orzeczeń o niepełnosprawności i jej stopniu.

¹⁰ Warsztaty Terapii Zajęciowej dla 45 osób prowadzone od 1996 r. przez Miasto Elk.

Dom¹¹⁾ nie zaspakajały w pełni potrzeb. W 2011 r. Wojewoda¹²⁾ przyznał środki na utworzenie drugiego śds¹³⁾, który powstał 29 listopada 2012 r. W 2014 r. liczbę osób kwalifikujących się do placówek wsparcia oszacowano na 418. Obecnie na terenie powiatu zamieszkuje 14,8 tys. osób w wieku ponad 65 lat, z których 240 kwalifikuje się do śds. Wszystkie osoby chętne do udziału w śds były dotąd na bieżąco przyjmowane, gdyż w 2016 r. kolejny śds¹⁴⁾ utworzyło Miasto. Strategię poprzedzono konsultacjami społecznymi¹⁵⁾, które potwierdziły celowość rozwoju powiatowej sieci śds (brak obecnie kolejki oczekujących).

(akta kontroli str. 6-80,192-198,202-210,869)

Starosta otrzymywał co roku z PCPR sprawozdanie, które obrazowało aktualny stan realizacji Strategii. Ze sprawozdań wynikało, że ogółem w 2014 r. różnymi formami pomocy i wsparcia objęto ponad 12 tys. osób (praca socjalna, usługi opiekuńcze, wsparcie finansowe), z tego ok. 120 osób pomocą w formie ich umieszczenia w śds (1,3% niepełnosprawnych). W związku z tym, w latach 2016-2019 (do 22 marca) wydano odpowiednio 199, 172, 166 i 13 decyzji kierujących do śds, o odpłatności za pobyt lub jego przedłużeniu, które dotyczyły 102 mieszkańców. Celem dokonywania analiz o stanie realizacji Strategii, odbywały się roczne narady z udziałem jednostek biorących udział w tej realizacji.

(akta kontroli str. 134-149,186-191,199-201, 393-424,443-456)

Stosownie do art. 35a ust. 1 i 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁶⁾, Powiat przyjął „Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych”, z którego wynikało, że w 2016 r. ich odsetek na terenie powiatu wynosił 11,2% i był niższy od tego wskaźnika dla województwa i kraju – 13,6% i 12,2%. Według ww. Programu, osoby niepełnosprawne korzystały z usług śds, o których mowa w Strategii, tj. 3% w 2016 r., 2,7% w 2017 r. i 3,4% w 2018 r.

(akta kontroli str. 150-175,199-201)

1.2. Określona w Strategii sytuacja ww. osób była podstawą do działań w celu zwiększenia dostępności usług rehabilitacyjno-terapeutycznych poprzez kontynuację działalności 4 śds, w tym ŚDS-1 prowadzonego przez Powiat w Nowej Wsi Elckiej¹⁷⁾, 2 przez Miasto na jego terenie¹⁸⁾ i ŚDS-2 przez organizację pozarządową w Elku¹⁹⁾. Rozwój śds uzasadniały potrzeby osób z zaburzeniami psychicznymi.

(akta kontroli str. 6-71,150-175,219-220,273)

ŚDS-1 został utworzony przez Powiat („JST”). Zgodnie ze statutem, programem działalności i planami pracy, Dom był przystosowany do dziennego pobytu 40 osób i posiadał 4 miejsca całodobowe, w tym dla osób przewlekle chorych psychicznie (typ A), upośledzonych umysłowo (typ B), cierpiących na inne przewlekle zaburzenia psychiczne (typ C). Utworzenie Domu nastąpiło z wykorzystaniem nieruchomości zabudowanej będącej własnością Powiatu, którą przekazano ŚDS w trwały zarząd. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia ws. śds²⁰⁾ („Rozporządzenie”) i regulaminem organizacyjnym, Dom działał po 8 godz. przez 5 dni w tygodniu (od 8:00 do 16:00),

¹¹⁾ ŚDS dla 50 osób utworzony w 1999 r. przez Zgromadzenie Sióstr Benedyktynek Misjonarek z Otwocka.

¹²⁾ Wojewoda Warmińsko-Mazurski.

¹³⁾ ŚDS w Nowej Wsi Elckiej dla 44 osób z zaburzeniami psychicznymi.

¹⁴⁾ ŚDS w Elku dla 42 osób z chorobą Alzheimera i innymi zaburzeniami psychicznymi.

¹⁵⁾ Konsultacje przeprowadzono w terminie od 17 marca do 7 kwietnia 2016 r. oraz uwzględniono wniesione uwagi. Informację o konsultacjach zamieszczono w internecie, na tablicy ogłoszeń PCPR oraz w prasie lokalnej.

¹⁶⁾ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, ze zm.).

¹⁷⁾ ŚDS w Nowej Wsi Elckiej dla osób dorosłych utworzony przez Powiat 29 listopada 2012 r.

¹⁸⁾ ŚDS „Pod kasztanami” dla osób przewlekle chorych psychicznie oraz ŚDS dla osób z chorobą Alzheimera.

¹⁹⁾ ŚDS „Tęczowy Dom” dla 50 dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, założony i prowadzony od 1999 r. przez Zgromadzenie Sióstr Benedyktynek Misjonarek z Otwocka.

²⁰⁾ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238, poz. 1586, ze zm.).

natomiast w przypadku skierowania uczestnika na pobyt całodobowy celem jego samoobsługi i treningu umiejętności społecznych, pobyt rozpoczynał się w piątek o godz. 16:00 i kończył w poniedziałek o godz. 8:00, a w razie udziału wskutek sytuacji życiowej (rodzinnej), doba pobytu rozpoczynała się każdego dnia o godz. 8:00 i kończyła następnego o godz. 8:00. W latach 2016-2019 (do 22 marca) wydano odpowiednio 116, 123, 98 i 13 decyzji kierujących do ŚDS-1, o odpłatności uczestników za pobyt lub jego przedłużenie, które dotyczyły 55 mieszkańców powiatu. Jednej uczestniczce nie przedłużono pobytu wskutek negatywnej opinii Zespołu Wspierająco-Aktywizującego („ZWA”). Po odwołaniu jej opiekuna do SKO²¹, które uznało zasadność pobytu ww. w ŚDS-1 (§ 7 ust. 8), PCPR zmienił decyzję.

(akta kontroli str. 274-334,379-385,395-442,457-463,468-477,501-524)

ŚDS-2 założyło Zgromadzenie Sióstr Benedyktyn Misjonarek („Zgromadzenie”). Zgodnie ze statutem, programem działalności i planami pracy, placówka była przystosowana do pobytu dziennego 50 uczestników (dzieci i młodzieży do 25 r.ż.), niepełnosprawnych intelektualnie lub/i ze sprzężonymi niepełnosprawnościami (typ B). Według regulaminu organizacyjnego, Dom działał po 8 godz. dziennie przez 5 dni w tygodniu, w godz. od 7:00 do 15:30, w tym co najmniej przez 6 godz. prowadzono zajęcia z uczestnikami. W latach 2016-2019 (do 22 marca) wydano odpowiednio 83, 49, 68 i 8 decyzji kierujących do ŚDS-2 oraz o odpłatności uczestników za pobyt lub jego przedłużeniu, które dotyczyły 47 mieszkańców powiatu. Jednemu uczestnikowi odmówiono przedłużenia pobytu w ośrodku, ze względu na negatywną opinię ZWA.

(akta kontroli str. 245,262,335-375,443-463,478-491)

1.3. Powiat zlecił prowadzenie ŚDS-2 na podstawie umowy ze Zgromadzeniem, po uprzednim porozumieniu z Wojewodą, w zakresie realizowanych przez placówkę świadczeń i zasad ich finansowania ze środków dotacji. Zgodnie ze statutem, regulaminem organizacyjnym i programem działalności uzgodnionym z Wojewodą, Dom zobowiązano do udzielania świadczeń osobom z zaburzeniami psychicznymi i składania sprawozdań z realizacji zadań w ramach dotacji. Zgodnie z wymogami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²², Starosta zawarł z ŚDS-2 kolejne umowy 16 grudnia 2013 r. i 27 grudnia 2018 r., organizując otwarte konkursy według zasad ich ogłaszania, wymogów rozporządzeń ws. wzoru oferty i umowy na realizację zadań publicznych²³. Według ofert Domu, zakres usług był zgodny z wykazem w ogłoszeniach, a Dom posiadał zasoby kadrowo-rzeczowe umożliwiające realizację zadań i spełniał wymogi ww. rozporządzeń. Dom składał sprawozdania i rozliczenia otrzymanych dotacji, podając liczbę uczestników, koszty ich utrzymania i liczbę zatrudnionej kadry. Jako jednostka spoza sektora finansów publicznych, działał na terenie obiektów będących własnością Zgromadzenia.

(akta kontroli str. 212-218,221-272,376-378,386-392)

1.4. Uczestnikom obydwu śds przyznawano do spożycia gorący posiłek w ramach zadania własnego gminy współfinansowanego według art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 Upr. o treningu kulinarnego w ramach dotacji (§ 15 Rozporządzenia) oraz dodatkowych opłat wnoszonych przez opiekunów uczestników. W latach 2016-2018, odpowiednio 36, 38 i 33 uczestnikom ŚDS-1 zapewniono 8.409, 8.814 i 8.033 posiłków o wartości 32,5 tys. zł, 34,2 tys. zł i 38,8 tys. zł, z tego:

²¹ Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie.

²² Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.).

²³ W 2013 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25); w 2018 r. było to rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 17 sierpnia 2016 r. w tej sprawie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1300).

- w 2016 r. – 2.647 posiłków o wartości 11 tys. zł opłaconych przez gminy (dla 11 osób), 2.624 przez śds z dotacji celowej 7,5 tys. zł (trening kulinarny dla 11 osób) oraz 3.138 za 14 tys. zł przez opiekunów (dla 14 osób);
- w 2017 r. – 2.814 posiłków o wartości 10,8 tys. zł opłaconych przez gminy (12 osób), 2.504 przez śds z dotacji celowej 8 tys. zł (trening 10 osób) oraz 3.496 za 15,5 tys. zł przez opiekunów (16 osób);
- w 2018 r. – 1.874 posiłki o wartości 7,9 tys. zł opłaconych przez gminy (8 osób), 2.162 przez śds z dotacji celowej 10 tys. zł (trening 9 osób) oraz 3.997 za 20,9 tys. zł przez opiekunów (16 osób).

W przypadku ŚDS-2, jego podopiecznym zapewniono odpowiednio 4.213, 5.336 i 6.131 posiłków o wartości 12,6 tys. zł, 15,6 tys. zł i 16,5 tys. zł (dla 309, 407 i 466 uczestników), z tego:

- w 2016 r. – 1.447 posiłków o wartości 4,3 tys. zł opłaconych przez gminy (90 osób) oraz 2.766 zakupionych za 8,3 tys. zł przez opiekunów (219 osób);
- w 2017 r. – 1.289 posiłków o wartości 3,9 tys. zł opłaconych przez gminy (85 osób), 377 przez śds z dotacji celowej 733 zł (trening 46 osób, poza treningiem - 9) oraz 3.670 za 11 tys. zł przez opiekunów (267 osób);
- w 2018 r. – 858 posiłków o wartości 2,6 tys. zł opłaconych przez gminy (59 osób), 583 przez śds z dotacji celowej 824 zł (trening 64 osób, poza treningiem - 7) oraz 4.690 za 13,1 tys. zł przez opiekunów (336 osób).

(akta kontroli str. 464-467)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w ww. obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wbrew rozporządzeniu w sprawie programu ochrony zdrowia psychicznego²⁴, Powiat nie opracował lokalnego programu ochrony zdrowia psychicznego, zawierającego szczegółowy plan zapewnienia mieszkańcom koordynowanych, medycznych i społecznych świadczeń Centrum Zdrowia Psychicznego („CZP”), co było obowiązkiem według rozdziału 2 część IX zał. do ww. rozporządzenia.

Starosta wyjaśnił, że prowadzenie określonych ustawami zadań w zakresie promocji i ochrony zdrowia przekazano Miastu Elk porozumieniem z 2001 r., w tym zadania dotyczące wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi.

W ocenie NIK, z treści ww. porozumienia wynikało, że wśród przekazanych Miastu zadań nie było obowiązku opracowania ww. programu, a zadanie to przypisano Powiatowi dopiero w 2017 r. ww. rozporządzeniem.

(akta kontroli str. 492-500,1003-1004,1319-1336)

2. Starostwo nie posiadało pełnego rozeznania co do liczby osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym wymagających wsparcia w formie śds. Diagnostyczne dane ujęte w Strategii były ograniczone do źródeł własnych pozyskanych przez pracowników socjalnych, nie korzystano ze statystyk medycznych²⁵ dotyczących osób z zaburzeniami psychicznymi oraz nie sporządzano analiz w tym zakresie.

Zdaniem Starosty, korzystanie tylko z własnych źródeł było wystarczające i nie było potrzeby zwracania się do NFZ o szczegółowe dane w zakresie statystyki medycznej, przy czym przepisy nie wskazują co powinna zawierać Strategia. Przed utworzeniem ŚDS-1, w 2012 r. liczbę osób z zaburzeniami psychicznymi przyjęto szacunkowo i nadal jest ten wskaźnik monitorowany oraz na bieżąco analizowany. Strategię opracowano w dużym stopniu ogólności i nie podano kierunków działań celem rozwoju placówek wsparcia dla osób z zaburzeniami.

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 lutego 2017 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022 (Dz. U. poz. 458).

²⁵ Np. danych z właściwych oddziałów NFZ i Urzędu Wojewódzkiego oraz poradni zdrowia psychicznego.

W toku kontroli NIK (luty 2019 r.) PCPR zwróciło się do Szpitala Wojskowego²⁶, który prowadził Poradnię Zdrowia Psychicznego („PZP”), o dane dotyczące pracy placówek zapewniających pomoc osobom chorym psychicznie i ich rodzinom. Szpital potwierdził, że prowadzi PZP i podał liczbę udzielonych porad.

Z informacji Komendanta tego Szpitala udzielonej kontrolerowi wynikało, że w latach 2016-2019 (do 20 marca) opieką psychiatryczną PZP było objętych odpowiednio 1.922, 1.871, 1.864 i 1.206 osób, którym udzielono 8.481, 8.131, 7.822 i 1.780 porad. Jednocześnie z informacji Wojewody wynikało, że sieć śds na terenie powiatu jest adekwatna do potrzeb mieszkańców w tym zakresie.

Zdaniem NIK, ograniczenie źródeł danych dotyczących osób zainteresowanych potencjalnie korzystaniem z usług w formie śds, nie zapewniało rzetelnego rozpoznania liczby takich osób na terenie powiatu. Według danych PZP, liczba osób z zaburzeniami psychicznymi na terenie powiatu wynosiła bowiem około 2,2% całej populacji mieszkańców powiatu, a udzielanie im ponad 8 tys. porad rocznie świadczyło o znacznej skali problemu i rozmiarze potencjalnych potrzeb.

(akta kontroli str. 6-80,192-198,202-210,492-495,869,1250-1254,1354-1426)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo nie posiadało pełnej wiedzy w zakresie potrzeb dotyczących świadczenia wsparcia w formie śds osobom z zaburzeniami psychicznymi i nie przeprowadziło rzetelnej analizy w tym zakresie. Dysponowało wprawdzie informacjami dotyczącymi osób zainteresowanych pobytem w śds, lecz ograniczało się do danych z ośrodków pomocy społecznej i jednostek powiatowych (nie zwracano się o takie dane do NFZ i PZP). Rozszerzając usługi w formie śds utworzono dodatkową placówkę oraz prawidłowo zlecano je podmiotowi zewnętrznemu, a uczestnikom śds zapewniono specjalistyczne usługi opiekuńcze i gorące posiłki. Zastrzeżenia NIK budzi natomiast nieopracowanie lokalnego programu ochrony zdrowia psychicznego.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków na prowadzenie śds

2.1. Zgodnie z art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych²⁷, umowy ze Zgromadzeniem na prowadzenie ŚDS-2 i realizację zadań w rozumieniu art. 16 ust. 1 Upr, zabezpieczały interes publiczny; umożliwiały kontrolę placówki w zakresie jej prowadzenia, wykorzystania dotacji, sankcji za niewywiązywanie się z umowy (zwrot niewykorzystanych środków, odsetki, kary umowne) i odstąpienie od niej oraz nieprawidłowości w ewidencji księgowej; określały zasady wydatków ze środków dotacji na dostawy i usługi, tj. dokonywania zakupów według równego traktowania, uczciwej konkurencji i rozeznania rynku; wymagały ujęcia w ewidencji składników zakupionych z dotacji oraz zakazywały ich zbycia przez dany okres.

(akta kontroli str. 229-242)

2.2. W przedmiocie przyznawania dotacji na funkcjonowanie śds, Powiat zawierał z Wojewodą umowy²⁸, które określały zasady finansowania zadań w tym zakresie, tj. przeznaczenie dotacji, wysokość dofinansowania i kwoty roczne ogółem, terminy składania meldunków, informacji i sprawozdań oraz sposób wykonania ww. zadań i prowadzenia dokumentacji finansowo- księgowej, a także zasady kontroli placówek oraz zabezpieczały interes publiczny dysponenta środków budżetowych (warunki zwrotu dotacji lub rozwiązania umowy, kary umowne).

(akta kontroli str. 525-579,1238-1249)

W latach 2016-2017 ww. informacje Wojewoda ujmował w pismach kierowanych do Starosty i obydwu śds, podając m.in. sposób, zasady i wysokość dofinansowania.

(akta kontroli str. 580-635)

²⁶ 1. Wojskowy Szpital Kliniczny z Polikliniką SPZOZ w Lublinie – Filia w Elku.

²⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

²⁸ Umowy z: 8 stycznia 2018 r. (aneksy z 24 maja, 19 października i 11 grudnia 2018 r.) oraz 25 lutego 2019 r.

Zgodnie z potrzebami obydwu śds oraz ww. umową i informacjami budżetowymi, w okresie objętym kontrolą JST otrzymała od Wojewody następujące kwoty dotacji celowych na bieżące funkcjonowanie tych placówek:

- ŚDS-1 – 581,8 tys. zł w 2016 r., 628,4 tys. zł w 2017 r., 686,4 tys. zł w 2018 r. oraz 219,8 tys. zł w I kwartale 2019 r.;
- ŚDS-2 – odpowiednio 691,1 tys. zł, 798,3 tys. zł, 859,4 tys. zł i 274,8 tys. zł.

Wszystkie dotacje w otrzymanej wysokości ujęto w ewidencji księgowej Starostwa oraz niezwłocznie przekazano w miesięcznych transzach do ww. śds. Z ewidencji tej wynikało, że śds wykorzystały otrzymane środki w pełnej wysokości, a niewielkie niewykorzystane kwoty wynikające z rozliczenia zwróciły do budżetu Wojewody.

(akta kontroli str. 636-674,1349-1353)

W okresie objętym kontrolą Powiat wnioskował do Wojewody także o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy celowej na rozwój ww. placówek, w tym:

- W 2016 r. – o dotacje związane z rozwojem ŚDS-1, tj. środki w ramach działu 852 rozdział 85203 § 2110 – „Ośrodki wsparcia”, na zakup pomocy do pracowni specjalistycznych (6 tys. zł) i wykonanie regałów do archiwum (1,7 tys. zł). Wojewoda rozpatrzył wniosek pozytywnie w części dotyczącej wyposażenia pracowni, a zapotrzebowanie na pozostałą kwotę ocenił negatywnie, z uwagi na ograniczone środki. Wskutek braku zapotrzebowania na środki ze strony ŚDS-2, w 2016 r. nie występowało o dotacje dla tej placówki;
- W 2017 r. – o środki dla ŚDS-1 na rozwój pracowni usprawnienia ruchowego – 1.190 zł, tj. zakup rotoru mechanicznego dla osób z porażeniem mózgowym oraz upośledzonych umiarkowanie i głęboko. Wniosek nie uzyskał wsparcia;
- W 2018 r. – o środki dla ŚDS-1 na sfinansowanie prac remontowych centrali wentylacyjnej – 27,5 tys. zł, celem poprawy efektywności grzewczej obiektu oraz zapewnienia optymalnej wilgotności, czystości i temperatury powietrza. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie uzyskano odpowiedzi na ww. wniosek.

(akta kontroli str. 675-744)

2.3. Kontrola prawidłowości i terminowości rozliczeń dotacji przez nadzorowane śds odbywała się poprzez analizę miesięcznych meldunków w zakresie frekwencji uczestników i list ich obecności²⁹, kwartalnych sprawozdań o wydatkach w ramach przyznanych dotacji, rocznych sprawozdań i informacji finansowych oraz rocznych sprawozdań z działalności. Na podstawie tych dokumentów Starosta uznał, że przekazane dotacje na funkcjonowanie i rozwój śds były wykorzystane we właściwej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku weryfikacji ww. dokumentów nie stwierdzono wykorzystania środków niezgodnie z zasadami. Wszystkie meldunki złożono Wojewodzie w terminie do 5 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczył meldunek, a sprawozdania kwartalne z wykorzystania dotacji przekazywano do 15 dnia po upływie każdego kwartału. Uchwały Zarządu Powiatu ws. przyjęcia sprawozdania z realizacji budżetu zawierały opis wykonanych zadań przez śds i wysokość ich wydatków oraz potwierdzały prawidłową realizację zadań.

(akta kontroli str. 376-378,889-1002,1011-1237,1337-1348)

W działalności jednostki w zbadanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta rozdysonował środki dotacji celowych na funkcjonowanie i rozwój śds zgodnie z zasadami określonymi w umowach z Wojewodą. W umowie zawartej z ŚDS-2 prawidłowo zabezpieczył interes publiczny, wykorzystanie środków dotacji

²⁹ Prawidłowość składania meldunków i kompletność podpisów na listach obecności, zbadano na podstawie 30 meldunków z lat 2016-2018, w tym 15 złożonych przez ŚDS-1 oraz 15 przez ŚDS-2 (po 5 z każdego roku).

i ich rozliczenie. Kontrolę w tym zakresie w nadzorowanych śds przeprowadzał poprzez analizę przyjmowanych sprawozdań.

OBSZAR

3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad wydawaniem skierowań do śds i ich funkcjonowaniem oraz wykorzystaniem udzielonych dotacji.

Opis stanu faktycznego

3.1. Stosownie do § 4 ust. 2 Rozporządzenia, Starosta zatwierdzał dokumenty dotyczące funkcjonowania nadzorowanych śds, w tym ich regulaminy organizacyjne, programy działalności i plany pracy, z których wszystkie uzgodniono z Wojewodą.

(akta kontroli str. 243-272,278-375,468-491)

3.2. Wnioski mieszkańców powiatu zainteresowanych pobytem w śds były składane do PCPR, gdzie po zebraniu wymaganych dokumentów i przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, dyrektor tej jednostki wydawał decyzję kierującą zakwalifikowaną osobę do udziału w śds. W okresie objętym kontrolą rozpatrzono ogółem 241 ww. wniosków, z tego 92 w 2016 r., 68 w 2017 r., 71 w 2018 r. i 10 w I kw. 2019 r. (do 22 marca). Wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie, za wyjątkiem jednego z 2017 r., gdzie powodem odmowy była niepełna realizacja przez uczestnika założeń jego indywidualnego planu postępowania wspierająco – aktywizującego („Ippwa”).

(akta kontroli str. 395-463,501-524)

Badanie prawidłowości rozpatrzenia 30 ww. wniosków³⁰ wykazało, że w myśl § 7 ust. 1 Rozporządzenia, wszystkie jako kompletne złożono do właściwego organu, dołączając do nich wymagane orzeczenia i zaświadczenia. Zgodnie z § 7 ust. 5 i 6 Rozporządzenia, każde skierowanie na pobyt w śds lub jego przedłużenie nastąpiło na czas określony (decyzją dyrektora PCPR), w tym pierwsze skierowanie na okres do 3 miesięcy, po ustaleniu Ippwa. Wszystkie decyzje spełniały wymogi art. 107 § 1 i 3 oraz art. 127 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego („Kpa”)³¹, gdyż zawierały oznaczenie organu decyzyjnego i datę wydania, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwołania. Zgodnie z art. 35 § 1 i 3 oraz art. 36 § 1 Kpa, wszystkie decyzje wydano w ciągu miesiąca. Względem wszystkich 15 decyzji o ustaleniu odpłatności, przestrzegano zasad jej wyliczenia według art. 51b Ups i pouczone o konieczności informowania o okolicznościach wskazanych w art. 109 tej ustawy.

(akta kontroli str. 395-424,443-456,1255-1318)

3.3. Zgodnie regulaminem prowadzenia kontroli zarządczej i regulaminem kontroli zewnętrznych, w okresie objętym kontrolą PCPR przeprowadziło 6 kontroli w ŚDS-1 i 3 w ŚDS-2, które dotyczyły³²:

- zasadności zarzutów opiekuna uczestnika, któremu nie przedłużono pobytu w śds, a następnie zmieniono decyzję w tym zakresie po odwołaniu do SKO;
- kwalifikacji pracowników i prowadzenia dokumentacji uczestników oraz realizacji przepisów art. 51a Ups i wykorzystania dotacji w ramach programu „Za życiem”;
- realizacji rozporządzenia ws. śds, prowadzenia zamówień publicznych oraz dokumentacji zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

W rezultacie kontroli w ŚDS-1, w 5 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w wyniku kontroli przeprowadzonej w lutym 2018 r. stwierdzono m.in. nierealizowanie zajęć w wymiarze co najmniej 6 godzin dla jednego uczestnika oraz realizację Ippwa bez porozumienia z jego opiekunem. W wyniku kontroli w ŚDS-2, w 2 nie było nieprawidłowości, a w jednej stwierdzono zatrudnianie pracowników

³⁰ Wybrano po 10 wniosków z lat 2016-2018, w tym po 5, w przypadku których ustalono odpłatność za pobyt w śds, tj. ogółem 12,5% wszystkich wniosków.

³¹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).

³² W ŚDS-1: 14 grudnia 2016 r., 15 września 2017 r. (audyt), 7-8 grudnia 2017 r., 14-15 lutego, 22 sierpnia (audyt) i 17 grudnia 2018 r.; w ŚDS-2: 28 grudnia 2016 r., 21-22 listopada 2017 r. i 27 grudnia 2018 r.

bez wymaganego stażu pracy z osobami z zaburzeniami psychicznymi. W zakresie ww. nieprawidłowości wydano odpowiednie zalecenia, które zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 429-431,745-868, 870-883, 887-888,1005)

3.4. W okresie objętym kontrolą do Starostwa i PCPR nie wpłynęły żadne skargi i wnioski w zakresie funkcjonowania śds.

(akta kontroli str. 1006-1010)

3.5. Ze sprawozdań merytorycznych śds, złożonych Staroście i Wojewodzie do 15 lutego każdego roku za rok poprzedni (wg § 25 Rozporządzenia), wynikało, że śds udzielały specjalistycznych świadczeń określonych w umowach dotacyjnych, środki dotacji wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem, a pracownicy JST nie wnosili uwag i wniosków do tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 900-1002)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadzał w nadzorowanych śds kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji. Wyjaśnił, że niepodejmowanie kontroli wynikało z braku identyfikacji ryzyka wskazującego na konieczność ich przeprowadzania oraz priorytetów i możliwości kadrowych.

Zdaniem NIK, kontrola finansowa w zakresie wykorzystania dotacji w ŚDS-2 winna być jednak przeprowadzona, gdyż możliwość taką dawały zapisy § 8 zawartych umów, a realizacja zadania była zlecana na okresy 5-letnie.

(akta kontroli str. 229-242,745-754,884-886)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w zbadanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo rzetelnie rozpatrywało wnioski o skierowanie lub przedłużenie pobytu w śds oraz prawidłowo wydawało decyzje w tym zakresie. Dokonywało też kontroli funkcjonowania działalności tych placówek, lecz nie uwzględniało w nich aspektu finansowego wykorzystania dotacji.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dokonanie pełnego rozpoznania potrzeb w zakresie udzielania wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi.
2. Podjęcie działań celem opracowania powiatowego programu ochrony zdrowia psychicznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, dnia 4 kwietnia 2019 r.

Kontroler:
Edward Odojewski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli w Olsztynie
z up.

Piotr Wanic
p.o. Wicedyrektor