



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy,

Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.1.2.2024

Pani Iwona Kurowska
Starosta Powiatu Garwolińskiego
Starostwo Powiatowe
w Garwolinie
ul. Mazowiecka 26
08-400 Garwolin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/24/514 Finansowanie działalności domów pomocy społecznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Garwolinie, ul. Mazowiecka 26, 08-400 Garwolin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Iwona Kurowska, Starosta Powiatu Garwolińskiego, od 6 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Pan Mirosław Walicki, Starosta Powiatu Garwolińskiego, od 21 listopada 2018 r. do 5 maja 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania podejmowane przez powiat w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług. 2. Finansowanie działalności domów pomocy społecznej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (III kwartał) z wykorzystaniem dowodów i informacji sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	1. Marcin Grabowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/87/2024 z 30 grudnia 2024 r. 2. Maria Jatkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/88/2024 z 30 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane przez powiat garwoliński⁴ w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej należy ocenić jako nie w pełni wystarczające. Starosta Garwoliński⁵ sprawował nadzór nad Domem Pomocy Społecznej⁶, o którym mowa w art. 112 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷, przy pomocy Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Garwolinie⁸. Nadzór miał charakter formalny i koncentrował się na bieżącym funkcjonowaniu DPS. W kontrolowanym okresie (a właściwie od 2016 roku) w powiecie nie opracowano i nie realizowano powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, czym naruszono przepis art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Działania podejmowane przez powiat w zakresie finansowania działalności Domu oraz zapewnienia w nim wymaganego standardu usług w ocenie NIK były wystarczające. W ramach sprawowanego nadzoru, w okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedną kontrolę działalności Domu, w tym spełniania standardów określonych w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej⁹. Starosta prawidłowo wydawał decyzje o umieszczeniu osób skierowanych w DPS. Powiat przekazywał całość środków przeznaczonych na dofinansowanie działalności Domu bez zbędnej zwłoki oraz rzetelnie je rozliczał. Starosta terminowo ogłaszał średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS na dany rok, jednak sam koszt był ustalany przez Starostę w sposób nierzetelny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2021-2023 powiat liczył odpowiednio: w 2021 r. – 108,4 tys.; w 2022 r. – 108,0 tys.; w 2023 r. – 107,8 tys. mieszkańców. Spośród 14 gmin z terenu powiatu, dwie w roku 2021 r. i trzy w roku 2022 kierowały mieszkańców do DPS.

(akta kontroli tom I, str. 108-109)

1.1 Zadania pomocy społecznej w powiecie, zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wykonywało Centrum¹¹. Starosta na podstawie art. 112 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej upoważnił dyrektora PCPR do wydawania decyzji

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: powiat.

⁵ Dalej: Starosta.

⁶ Dalej: DPS lub Dom.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁸ Dalej: PCPR lub Centrum.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 51; dalej: rozporządzenie.

¹⁰ 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.

¹¹ Uchwała Nr IV/23/1998 Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Powiatu.

administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu¹². Starosta, zgodnie z art. 112 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej sprawował nadzór nad działalnością DPS przy pomocy PCPR, m.in. poprzez współpracę z DPS, konsultowanie spraw dotyczących funkcjonowania DPS (zwłaszcza w okresie pandemii COVID-19), zapoznanie z wnioskami pokontrolnymi w związku z dwiema kontrolami przeprowadzonymi w 2021 r. i 2022 r.¹³. W 2024 r. DPS przekazywał Staroście informacje dotyczące sytuacji jednej z mieszkańek.

(akta kontroli tom I, str. 5, 68-95, 122-123, 580-589)

1.2 W latach 2021-2024 (III kwartał) w powiecie nie opracowano powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami. Stanowiło to naruszenie art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zgodnie z którym, opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych należało do zadań własnych powiatu. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 96-101, 110-113)

1.3 Na terenie powiatu funkcjonował jeden DPS o zasięgu ponadgminnym, prowadzony na zlecenie, pn. Dom Pomocy Społecznej dla Dorosłych, prowadzony przez Zgromadzenie Sióstr Albertynek w Życzynie¹⁴. Powiat zlecił wykonanie zadania publicznego w zakresie prowadzenia Domu Zgromadzeniu Sióstr Albertynek Posługujących Ubogim Prowincji Warszawskiej z siedzibą w Warszawie¹⁵. Zgromadzenie prowadziło Dom na podstawie umowy nr 1/DPS/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r. o powierzenie realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu na terenie powiatu garwolińskiego domu pomocy społecznej z 77 miejscami dla dorosłych kobiet niepełnosprawnych intelektualnie, w latach 2021-2025.

(akta kontroli tom I, str. 99, 124-144)

Dom w Życzynie dysponował 77 miejscami. Był przeznaczony dla dorosłych kobiet niepełnosprawnych intelektualnie¹⁶. W kontrolowanym okresie liczba

¹² Upoważnienie nr 47/2020 z dnia 30 lipca 2020 r. do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości powiatu.

¹³ Kontrola kompleksowa przeprowadzona przez Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w okresie 4 sierpnia 2021 r. – 4 września 2021 r. dotycząca jakości świadczonych usług, stanu i struktury zatrudnienia pracowników oraz przestrzegania praw mieszkańców po której wydano DPS siedem zaleceń pokontrolnych; kontrola doraźna przeprowadzona w dniach 30-31 sierpnia 2022 r. dotycząca jakości świadczonych przez DPS usług i przestrzegania praw mieszkańców po której wydano trzy zalecenia pokontrolne.

¹⁴ Nazwa domu pomocy społecznej widniejąca w Rejestrze domów pomocy społecznej województwa mazowieckiego.

¹⁵ Dalej: Zgromadzenie.

¹⁶ Decyzja Wojewody Mazowieckiego Nr 29/2010 z 31 grudnia 2010 r. w sprawie zezwolenia na prowadzenie Domu Pomocy Społecznej dla Dorosłych przez Zgromadzenie Sióstr Albertynek w Życzynie dla osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie (kobiet) na czas nieokreślony; rejestr domów pomocy społecznej województwa mazowieckiego, poz. nr 26, według stanu na 31 grudnia 2024 r., rubryka nr 3, typ domu pomocy społecznej: dla dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie (kobiet).

miejsc w DPS nie ulegała zmianom. Na koniec lat 2021-2023 w DPS zamieszkiwało 69, a w III kwartale 2024 r. – 68 mieszkańek.

(akta kontroli tom I, str. 99, 107, 419-454, 484-522, 544-579, tom III, str. 1-35)

W latach 2021-2024 (III kwartał) na podstawie decyzji wydanych przez Starostę, w DPS umieszczonych zostało 14 kobiet. Osoby te nie musiały oczekiwać na przyjęcie do Domu, ponieważ DPS dysponował wolnymi miejscami. Liczba osób skierowanych¹⁷ do DPS była niższa od liczby dostępnych miejsc.

W DPS w 2021 r. przebywało 37, w latach 2022 i 2023 - 35, a w III kwartale 2024 r. – 31 mieszkańek, które zostały przyjęte przed 1 stycznia 2004 r., tj. umieszczone w DPS na starych zasadach.

(akta kontroli tom I, str. 107, 162-163, 419-454, 484-522, 544-579, tom III, str. 1-35)

W Domu wystąpiły problemy dotyczące świadczenia usług zgodnie z obowiązującym standardem, które zostały zidentyfikowane podczas dwóch kontroli¹⁸ przeprowadzonych przez inspektorów Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie¹⁹. Podczas kontroli inspektorzy MUW stwierdzili łącznie dziesięć nieprawidłowości²⁰ w zakresie: jakości świadczonych przez DPS usług, stanu i struktury zatrudnienia pracowników oraz przestrzegania praw mieszkańców. Zalecenia pokontrolne dotyczyły: zatrudnienia w charakterze pracowników socjalnych wyłącznie osób posiadających odpowiednie kwalifikacje określone w ustawie o pomocy społecznej, przeprowadzenia prac remontowych w łazienkach celem zapewnienia mieszkankom większej intymności, utworzenia dla mieszkańek palarni, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 lit h rozporządzenia, zapewnienia dostępu do sprawnego systemu przyzywowo-alarmowego w pokojach mieszkalnych, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 lit c rozporządzenia, dostosowania liczby mieszkańców w pokojach czteroosobowych do określonych wymagań w § 6 ust. 1 pkt 3 lit b rozporządzenia, dostosowania pomieszczenia przeznaczonego do izolacji mieszkańek do obowiązujących standardów określonych w art. 18 e ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego²¹, pisemnego informowania osób ubiegających się o przyjęcie do domu lub ich przedstawicieli ustawowych o terminie przyjęcia do domu, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia,

¹⁷ Na podstawie decyzji kierującej do DPS wydawanej przez gminę właściwą dla miejsca zamieszkania osoby skierowanej.

¹⁸ Kontroli kompleksowej przeprowadzonej w dniach 4 sierpnia 2021 r. – 4 września 2021 r. oraz kontroli doraźnej przeprowadzonej w dniach 30-31 sierpnia 2022 r.

¹⁹ Dalej: MUW.

²⁰ Protokół z kontroli kompleksowej z dnia 19 listopada 2021 r. oraz zalecenia pokontrolne WPS-II.431.1.11.2021.MW z 17 grudnia 2021 r.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 917.

zapewnienia mieszkankom stałego kontaktu z psychologiem, zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia.

Dyrektor DPS poinformowała MUW o zrealizowaniu wszystkich zaleceń pokontrolnych²².

(akta kontroli tom I, str. 116, 580-586)

DPS nie występował do powiatu z zapotrzebowaniem na dodatkowe środki celem przeznaczenia ich na pokrycie bieżących kosztów działalności. Starosta wyjaśniła, że wobec powyższego powiat garwoliński nie wnioskował do MUW o zwiększenie dotacji na funkcjonowanie DPS. Brak wniosków o dodatkowe środki był wynikiem oszczędnego gospodarowania środkami finansowymi przez DPS. Jednocześnie dodała, że spełnianie standardu usług i utrzymanie ich wykonania na wysokim poziomie wymaga nakładów finansowych. Rozwiązaniem prawnym, które mogłoby zagwarantować poprawę funkcjonowania i finansowania DPS byłoby m.in. wyrównanie płac pracowników w pomocy społecznej i w ochronie zdrowia dotyczącej w szczególności opieki pielęgniarstwa w DPS. Dodatkowo zwróciła uwagę na dysproporcje dotyczące kwot dotacji dla DPS w poszczególnych województwach, które wynikają ze zróżnicowanych kosztów utrzymania mieszkańca.

(akta kontroli tom I, str. 116-118)

1.4 W latach 2021-2024 (III kwartał) Starosta wydał łącznie 18 decyzji²³ w sprawie umieszczenia w Domu Pomocy Społecznej w Życzynie 14 mieszkańek skierowanych w kontrolowanym okresie do DPS. Decyzje o umieszczeniu w DPS były wydawane na podstawie decyzji kierującej wydanej przez organ gminy, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Starosta wydawał decyzje o umieszczeniu niezwłocznie po otrzymaniu decyzji o skierowaniu osoby do DPS. Trzy²⁴ z 18 decyzji wygaszono z powodu: śmierci mieszkanki, niestawienia się mieszkanki celem przyjęcia do DPS oraz przeniesienia mieszkanki po przyjęciu do innego domu pomocy społecznej. W dwóch przypadkach²⁵ decyzje o umieszczeniu w DPS przedłużano celem kontynuacji pobytu mieszkanki.

²² Pismo Dyrektora DPS do MUW z 27 stycznia 2022 r. oraz 27 grudnia 2022 r.

²³ Łącznie 18 decyzji dotyczyło spraw umieszczonych w DPS w Życzynie 14 mieszkańek: Decyzja PI/4300/1/2021 z 20 stycznia 2021 r., decyzja PI/4300/2/2021 z 6 maja 2021 r., decyzja PI/4300/3/2021 z 21 czerwca 2021 r., decyzja PI/4300/4/2021 z 24 czerwca 2021 r., decyzja PI/4300/5/2021 z 1 lipca 2021 r., decyzja PI/4300/6/2021 z 11 stycznia 2022 r., decyzja PI/4300/1/2022 z 11 lutego 2022 r., decyzja PI/4300/2/2022 z 18 marca 2022 r., decyzja PI/4300/1/2023 z 28 marca 2023 r., 23 sierpnia 2023 r., 4 marca 2024 r., 10 lipca 2024 r., decyzja PI/4300/2/2023 z 18 sierpnia 2023 r., decyzja PI/4300/3/2023 z 14 grudnia 2023 r., decyzja PI/4300/1/24 z 20 marca 2024 r., decyzja PI/4300/2/2024 z 15 kwietnia 2024 r. i 26 lipca 2024 r., decyzja PI/4300/2/2024 z 24 lipca 2024 r.

²⁴ Decyzja PI/4300/3/2021 z 1 października 2021 r. o wygaszeniu z dniem 13 sierpnia 2021 r. decyzji z 21 czerwca 2021 r. o umieszczeniu w DPS; decyzja PI/4300/4/2021 z 21 stycznia 2022 r. uchylająca decyzję z 24 czerwca 2021 r. o umieszczeniu w DPS; decyzja PI/4300/2/2022 z 29 grudnia 2022 r. o wygaszeniu z dniem 23 listopada 2022 r. decyzji z 18 marca 2022 r. o umieszczeniu w DPS.

²⁵ Decyzję PI/4300/1/23 z 23 marca 2023 r. o umieszczeniu w DPS przedłużano trzykrotnie: 23 sierpnia 2023 r., 4 marca 2024 r., 10 lipca 2024 r.; decyzję PI/4300/2/2024 z 15 kwietnia 2024 r. o umieszczeniu w DPS przedłużono na czas nieokreślony 26 lipca 2024 r.

Decyzje wydawano zgodnie z art. 107 w związku z art. 35 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁶.

(akta kontroli tom I, str. 162-163)

1.5 W kontrolowanym okresie Starosta w ramach sprawowanego nadzoru przeprowadził w DPS jedną kontrolę²⁷. Kontrola dotyczyła organizacji i trybu postępowania z depozytami wartościowymi i pieniężnymi w DPS oraz sposobu realizacji zaleceń po kontroli MUW. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości i uchybień w badanym zakresie.

(akta kontroli tom I, str. 587-602)

1.6 W latach 2021-2024 (III kwartał) do Starostwa nie wpływały skargi, wnioski, petycje lub interpelacje radnych dotyczące problemów związanych z brakiem wystarczających środków na prowadzenie działalności przez DPS.

(akta kontroli tom I, str. 100)

1.7 Zarządzeniem nr 37/2019 z 27 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w Starostwie Powiatowym w Garwolinie, Starosta ustanowił Regulamin kontroli zarządczej²⁸, stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia. W Regulaminie KZ określono jej organizację i funkcjonowanie. W § 5 Regulaminu KZ, zgodnie z częścią I, ust. 1, pkt 1.4 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁹, zawarto procedury funkcjonowania kontroli zarządczej odpowiadające pięciu obszarom: środowisku wewnętrznemu, celom i zarządzaniu ryzykiem, mechanizmom kontroli, informacji i komunikacji, monitorowaniu i ocenie kontroli zarządczej. Opis procedur zarządzania ryzykiem zawarto w załączniku nr 3 do Regulaminu KZ.

W dokumentacji kontroli zarządczej Starostwa nie sformułowano celów i mierników oraz nie zdefiniowano ryzyka dotyczącego niedofinansowania działalności DPS. Starosta wyjaśniła, że nieokreślenie procedury zarządzania ryzykiem w obszarze DPS wynika z tego, iż Dom nie jest jednostką organizacyjną powiatu, a działalność DPS nie jest wpisana w działalność Starostwa.

(akta kontroli tom I, str. 100, 121-122, 604-622)

Dokumentację kontroli zarządczej stanowiły, m.in. oświadczenia Starosty Garwolińskiego o stanie kontroli zarządczej za rok 2021, 2022 i 2023³⁰, składane zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

²⁷ Kontrola została przeprowadzona w dniach 27-28 października 2022 r.

²⁸ Dalej: Regulamin KZ.

²⁹ Dz. Urz. MF. z 2009 r. nr 15 poz. 84.

³⁰ Za 2021 r. – 28 marca 2022 r., za 2022 r. – 6 marca 2023 r., za 2023 r. – 19 lutego 2024 r.

Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej³¹ do dokumentacji audytora wewnętrznego.

(akta kontroli tom I, str. 121, 623-631)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W powiecie garwolińskim nie opracowano, a tym samym nie realizowano powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, czym naruszono przepis ustawy o pomocy społecznej zobowiązujący powiat do opracowania i realizacji tego dokumentu. Zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami, należy do zadań własnych powiatu.

Starosta przedłożyła wyjaśnienia, w których wskazała, że – w trakcie kontroli NIK – w dniu 2 stycznia 2025 r. powiat, reprezentowany przez PCPR, zawarł umowę z podmiotem zewnętrznym na dostarczenie zestawu narzędzi diagnostycznych do opracowania dokumentu strategii.

W ocenie NIK podkreślić należy, że w powiecie nie opracowano i nie realizowano powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych poczynwszy od 2016 r., tj. przez okres dziewięciu lat. Wicestarosta powiatu, zajmujący urząd Starosty od 21 listopada 2018 r. do 5 maja 2024 r., wyjaśniając przyczynę zwłoki w opracowaniu strategii wskazał, że Centrum realizujące zadania powiatu z zakresu pomocy społecznej nie zwróciło uwagi na brak tego dokumentu, a nieposiadanie strategii nie miało wpływu na terminową realizację zadań przez PCPR i powiat.

NIK zwraca uwagę, że nadzór nad realizacją przez Centrum, będące jednostką organizacyjną powiatu, zadań z zakresu pomocy społecznej powinien w ramach kontroli zarządczej sprawować Starosta. W § 3 pkt 1 Regulaminu KZ mowa, że celem kontroli zarządczej jest rozsądne zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Wobec powyższego, to Starosta powiatu jest odpowiedzialny za realizację zadań powiatu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym opracowanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

(akta kontroli tom I, str. 6-60, 96-101, 110-113, 164-258)

OCENA CZĄSTKOWA

W powiecie poczynwszy od 2016 r. nie opracowano i nie realizowano powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, czym naruszono obowiązek ustawowy. Zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych było zadaniem powiatu. Starosta prawidłowo i bez zbędnej zwłoki wydawał decyzje o umieszczeniu osób w Domu. Zgodnie z art. 112 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, Starosta sprawował formalny nadzór nad działalnością DPS przy pomocy PCPR. W kontrolowanym okresie w powiecie funkcjonowała kontrola

³¹ Dz. U. nr 238 poz. 1581.

zarządcza, jednak w jej zakresie nie sformułowano celów i mierników oraz nie zdefiniowano ryzyka w obszarze działalności oraz finansowania DPS.

OBSZAR

2. Finansowanie działalności domów pomocy społecznej

Opis stanu
faktycznego

2.1 Środki na dofinansowanie działalności DPS uwzględnione w budżecie powiatu (po zmianach) były wystarczające do funkcjonowania Domu. W latach 2021-2024 (III kwartał) na dochody powiatu z tytułu zlecenia prowadzenia DPS składały się środki z dotacji celowej budżetu państwa w związku z przebywaniem w Domu osób przyjętych, bądź skierowanych przed 1 stycznia 2004 r.³², środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19³³, środki z rezerwy subwencji ogólnej Ministra Finansów³⁴, środki z dotacji celowej z przeznaczeniem na dofinansowanie wypłaty dodatków do wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników zatrudnionych w domach pomocy społecznej³⁵ oraz środki z dotacji celowej z przeznaczeniem na dofinansowanie w 2024 r. wynagrodzeń dla kadr pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego³⁶. Wysokość dochodów powiatu w poszczególnych latach kształtowała się następująco:

- w 2021 r. 1221,2 tys. zł, z tego środki z dotacji podstawowej w kwocie 1177,3 tys. zł (w tym środki z rezerwy celowej w kwocie 27,3 tys. zł na realizację zadania publicznego) oraz środki z Funduszu COVID w kwocie 43,9 tys. zł;
- w 2022 r. 1282,3 tys. zł, z tego środki z dotacji podstawowej w kwocie 1087,0 tys. zł, środki z Funduszu COVID w kwocie 62,1 tys. zł oraz środki z subwencji MF w kwocie 133,2 tys. zł;
- w 2023 r. 1390,5 tys. zł, z tego środki z dotacji podstawowej w kwocie 1110,0 tys. zł oraz środki z dotacji na dofinansowanie wynagrodzeń w kwocie 280,5 tys. zł;
- w 2024 r. (III kwartał) 985,6 tys. zł, z tego środki z dotacji podstawowej w kwocie 820,8 tys. zł oraz środki z dotacji na wypłatę dodatku motywacyjnego w kwocie 164,8 tys. zł.

Wydatki powiatu na Dom były równe dochodom otrzymanym w związku ze zleceniem prowadzenia DPS. Wydatki na DPS wynosiły: w 2021 r. – 1221,2 tys. zł, co stanowiło 44,2% wydatków na pomoc społeczną; w 2022 r. – 1282,3 tys. zł, co stanowiło 41,9% wydatków; w 2023 r. – 1390,5 tys. zł, tj. 38,1%; w III kwartale 2024 r. – 985,6 tys. zł – 33,1%.

(akta kontroli tom II, str. 1-396)

2.2 Na potrzeby obliczenia miesięcznej transzy dotacji podstawowej PCPR za pośrednictwem platformy Centralna Aplikacja Statystyczna składał informację do MUW. Informacja pozyskiwana była z DPS i zawierała dane dotyczące: liczby osób przyjętych bądź skierowanych do DPS przed 1 stycznia 2004 r. za miesiąc poprzedzający, kwoty dochodów uzyskanych z odpłatności za pobyt w Domu tych osób za miesiąc poprzedzający oraz średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS. Badanie ośmiu takich informacji³⁷ wykazało, że

³² Dalej: Dotacja podstawowa.

³³ Dalej: Fundusz COVID.

³⁴ Dalej: Subwencja MF.

³⁵ Dalej: Dotacja na dofinansowanie wynagrodzeń.

³⁶ Dalej: Dotacja na wypłatę dodatku motywacyjnego.

³⁷ Badaniem objęto po dwie informacje z lat 2021-2024.

przekazywane one były do Wojewody Mazowieckiego³⁸ z odpowiednim wyprzedzeniem, tj. od pierwszego do najpóźniej dziewiątego dnia miesiąca, na który miała być udzielana dotacja. Powiat otrzymane z MUW środki z dotacji podstawowej przekazywał w całości na potrzeby Domu bez zbędnej zwłoki, tj. w okresie od jednego do trzech dni od ich otrzymania z MUW.

(akta kontroli tom III, str. 48-104)

2.3 W latach 2021-2024 (III kwartał) Starosta nie zwracał się do Wojewody o zwiększenie dotacji na funkcjonowanie Domu.

(akta kontroli tom I, str. 118)

2.4 W latach 2021-2024 średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS ogłaszany był przez Starostę w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku³⁹. W poszczególnych latach koszt ten kształtował się następująco: 2021 r. - 3956,47 zł; 2022 r. - 4100,00 zł; 2023 r. - 4650,00 zł; 2024 r. - 5150,00 zł. Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca nie został ustalony w sposób rzetelny. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 110-113, tom III, str. 36-47)

2.5 W latach 2021-2024 (III kwartał) powiat nie ponosił wydatków na inwestycje i na remonty DPS. Dom nie występował z wnioskami o przyznanie środków w tym zakresie.

(akta kontroli tom I, str. 118)

2.6 W okresie objętym kontrolą powierzenie realizacji zadania publicznego w postaci prowadzenia Domu nastąpiło w oparciu o umowę nr 1/DPS/2020, zawartą w dniu 30 grudnia 2020 r. pomiędzy powiatem a DPS. Termin realizacji zadania ustalono na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2025 r. Kwota dotacji podstawowej na lata 2021-2025 miała być ustalana adekwatnie do wysokości dotacji otrzymanej od Wojewody. Zmiana kwot dotacji w poszczególnych latach wymagała pisemnego aneksu do umowy. Przekazanie środków następować miało w transzach w ciągu sześciu dni od otrzymania dotacji od Wojewody. DPS zobowiązany był do składania sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego w terminie 30 dni od zakończenia roku budżetowego oraz sprawozdania końcowego w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego. Umowa nie określała sposobu obliczenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca.

W przypadku zmiany kwoty dotacji podstawowej każdorazowo zawierany był aneks do umowy głównej⁴⁰. Transze dotacji przekazywano bez zbędnej zwłoki

³⁸ Dalej: Wojewody.

³⁹ Zarządzenia Starosty Powiatu Garwolińskiego, opublikowane odpowiednio: 16 lutego 2021 r., 14 lutego 2022 r., 24 lutego 2023 r., 27 lutego 2024 r.

⁴⁰ Łącznie w okresie objętym kontrolą zawartych zostało 13 aneksów do umowy nr 1/DPS/2020: aneks nr 2/2021 z 18 października 2021 r., aneks nr 3/2021 z 18 października 2021 r., aneks nr 4/2021 z 25 listopada 2021 r., aneks nr 5/2021 z 21 grudnia 2021 r.; aneks nr 1/2022 z 3 stycznia 2022 r., aneks nr 3/2022 z 4 kwietnia 2022 r., aneks nr 5/2022 z 18 sierpnia 2022 r., aneks nr 7/2022 z 1 grudnia 2022 r.; aneks nr 1/2023 z 2 stycznia 2023 r., aneks nr 2/2023 z 5 czerwca 2023 r., aneks nr 3/2023 z 10 lipca 2023 r., aneks nr 4/2023 z 16 sierpnia 2023 r.; aneks nr 1/2024 z 2 stycznia 2024 r.

w czasie nie przekraczającym sześciu dni. Środki z dotacji wykorzystane zostały przez DPS w całości. DPS terminowo składał do Starosty coroczne sprawozdania częściowe, po zakończeniu roku budżetowego⁴¹. Sprawozdania te podlegały zatwierdzeniu przez Starostę.

(akta kontroli tom II, str. 6-9, 11-13, 21-25, 113, 122, 208-209, 217, 308, 315, tom III, str. 105-122, 153-193, 196-198, 244-246, 249-269, 309-317)

2.7 W związku z otrzymaniem przez powiat pozostałych środków z innych źródeł (Fundusz COVID, dotacja na dofinansowanie wynagrodzeń, dotacja na wypłatę dodatku motywacyjnego, subwencja MF) każdorazowo zawierany był aneks do umowy głównej⁴². Otrzymane środki przekazywane były do DPS w terminach określonych w zawartych aneksach. W badanym okresie miał miejsce jeden przypadek niepełnego wykorzystania przez Dom otrzymanych środków z dotacji na dofinansowanie wynagrodzeń. Środki przekazane w kwocie 281,7 tys. zł zostały wykorzystane w wysokości 280,5 tys. zł. Niewykorzystana kwota 1,2 tys. zł została terminowo zwrócona, odpowiednio przez DPS na rachunek Starostwa, a następnie przez Starostwo do MUW. W pozostałych przypadkach Dom wykorzystał otrzymane środki w całości, zgodnie z przeznaczeniem.

(akta kontroli tom I, str. 668-672, tom II, str. 14-15, 26-27, 111-113, 122-125, 208-209, 211, 217-221, 308, 315, tom III, str. 123-152, 194-195, 199-243, 247-248, 270-308, 318-333)

2.8 W latach 2021-2024 (III kwartał) Rada Powiatu Garwolińskiego nie opracowywała i nie wdrażała lokalnych programów pomocy społecznej adresowanych do DPS.

(akta kontroli tom I, str. 96-101)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w Domu za lata 2021-2024 ustalono nierzetelnie. Koszt ustalano w oparciu o wyliczenia przekazywane corocznie Staroście przez dyrektora DPS. Wyliczenia dyrektora Domu zawierały jedynie ostateczną kwotę, bez specyfikacji dokonanego obliczenia oraz wzmiankę, iż wyliczenia dokonano zgodnie z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej. Wicestarosta Powiatu Garwolińskiego, pełniący urząd Starosty od 21 listopada 2018 r. do 5 maja 2024 r. wyjaśnił, że przedkładane przez dyrektora DPS wyliczenia nie budziły zastrzeżeń, ponadto dyrektor DPS potwierdzał swoim podpisem zgodność wyliczeń z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej.

NIK nie zgadza się z przedstawionymi wyjaśnieniami. Zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca

⁴¹ Sprawozdanie DPS za 2021 r. złożone 25 stycznia 2022 r., sprawozdanie DPS za 2022 r. złożone 31 stycznia 2023 r., sprawozdanie DPS za 2023 r. złożone 29 stycznia 2024 r.

⁴² Łącznie w okresie objętym kontrolą zawartych zostało osiem aneksów do umowy nr 1/DPS/2020: aneks nr 1/2021 z 20 kwietnia 2021 r.; aneks nr 2/2022 z 4 kwietnia 2022 r., aneks nr 4/2022 z 11 sierpnia 2022 r., aneks nr 6/2022 z 28 listopada 2022 r.; aneks nr 5/2023 z 27 października 2023 r., aneks nr 6/2023 z 28 grudnia 2023 r.; aneks nr 2/2024 z 3 września 2024 r., aneks nr 3/2024 z 20 grudnia 2024 r.

w DPS o zasięgu powiatowym ustala Starosta. Wobec powyższego Starosta, a nie podmiot prowadzący dom pomocy społecznej zobowiązany jest do ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS. Jednocześnie NIK zauważył, że Starosta nie dysponował danymi liczbowymi, na podstawie których mógłby zweryfikować prawidłowość obliczenia przez Dom tego kosztu.

(akta kontroli tom I, str. 110-113, tom III, str. 36-47)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat zapewniał środki na dofinansowanie działalności DPS w wysokości wystarczającej do funkcjonowania Domu. Otrzymywane z budżetu państwa środki były przez powiat terminowo przekazywane na potrzeby DPS oraz rzetelnie rozliczane. Starosta w ustawowym terminie ogłaszał średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS na dany rok, jednak działania Starosty w zakresie ustalania tego kosztu były nierzetelne.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Opracowanie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.
2. Rzetelne ustalanie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, przy ul. Filtrowej 57. 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 dni 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.

Warszawa, 28 lutego 2025 r.

Kontrolerzy

Marcin Grabowski
Główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Maria Jatkowska
Starszy inspektor k.p.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor

Konrad Kostępski

/podpisano elektronicznie/