



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.8.2.2024

**Pan
Romuald Zgrzywa
Starosta Staszowski**

**Starostwo Powiatowe
w Staszowie
ul. Józefa Piłsudskiego 7
28-200 Staszów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/24/514 Finansowanie działalności domów pomocy społecznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach
ul. gen. T. Kościuszki 6, 25-310 Kielce
tel. 48412499100, lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Staszowie, ul. Józefa Piłsudskiego 7, 28-200 Staszów (dalej także: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Romuald Zgrzywa, Starosta Staszowski od 6 maja 2024 r. do dnia zakończenia niniejszej kontroli (dalej także: Starosta). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Józef Żółciak, Starosta Staszowski od 22 listopada 2018 r. do 5 maja 2024 r. (dalej: były Starosta).
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	2021-2024 (III kwartały) z wykorzystaniem dowodów i informacji sporządzonych przed i po tym okresie, mających związek z kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Tadeusz Mikołajewicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKI/141/2024 z 5 grudnia 2024 r. 2. Monika Górniak-Napora, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/140/2024 z 5 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane w latach 2021-2024 (III kw.) przez Starostwo Powiatowe w Staszowie w sposób prawidłowy zabezpieczały potrzeby w zakresie dostępności dwóch domów pomocy społecznej (dalej także: DPS) prowadzonych na zlecenie powiatu staszowskiego (dalej także: Powiat) na podstawie podpisanych umów.

Liczba miejsc w DPS w pełni zabezpieczała istniejące potrzeby. Procedura skierowań do domów pomocy społecznej była prawidłowa, oparta o kompletną dokumentację dotyczącą sytuacji zdrowotnej i finansowej osoby kierowanej. Decyzje byłego Starosty wydawane były niezwłocznie, zaś od dnia wpływu dokumentacji do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (dalej także: PCPR), do wydania ww. decyzji, upłynęło od czterech do maksymalnie 21 dni. Na działalność domów pomocy społecznej nie wpływały do Starostwa, w tym także do PCPR, skargi ani też wnioski, petycje lub interpelacje radnych Powiatu. Nie przewidywano zwiększenia ilości DPS.

Opracowano Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego (dalej także: Strategia), w której ujęto zagadnienia związane z funkcjonowaniem DPS. Nie zapewniono ciągłości obowiązywania tego dokumentu, ponieważ Strategię na lata 2023-2030 opracowano po upływie ok. 11 miesięcy od wygaśnięcia poprzedniej. Termin ten uniemożliwił jej uchwalenie przez Radę Powiatu Staszowskiego i obowiązywanie od 1 stycznia 2023 r. Prawidłowo sprawowany był nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej, realizowany za pomocą PCPR w zakresie jakości świadczonych usług. Kontrole (po jednej w ciągu każdego roku w każdym z dwóch domów pomocy społecznej) nie wykazały nieprawidłowości ani uchybień.

Starosta i były Starosta nie zlecali kontroli ani audytu w obszarze finansowym, w tym kontroli prawidłowości wywiązywania się przez DPS-y z obowiązku wynikającego z podpisanych umów, dotyczącego prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego oraz wykorzystania dotacji i nierzetelnie weryfikowali składane przez DPS sprawozdania z realizacji zleconego zadania. Nie weryfikowali również prawidłowości ustalenia przez DPS-y średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, który był podstawą do wyliczenia ww. dotacji. Były to działania nierzetelne.

Środki z otrzymanej dotacji oraz jej zwiększenia były w całości przekazywane na potrzeby obu DPS-ów. Rozliczenia środków przedstawione przez DPS-y zostały zatwierdzone przez Starostę oraz byłego Starostę.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ 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

1. Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego⁴, do zadań Starosty jako przewodniczącego Zarządu należało m.in. kierowanie bieżącymi sprawami powiatu staszowskiego i reprezentowanie go na zewnątrz oraz wszelkie czynności związane z wykonywaniem funkcji kierownika Starostwa. Ponadto, do jego zadań należało sprawowanie zwierzchnictwa służbowego wobec pracowników Starostwa i kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, jak również zwierzchnictwo wobec powiatowych służb, inspekcji i straży. Zadania Starosty z zakresu pomocy społecznej realizowane były przy pomocy Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Staszowie jako jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, realizującej zadania powiatu staszowskiego z ww. zakresu oraz pieczy zastępczej, rehabilitacji społecznej oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

(akta kontroli str. str. 3-4; 5-6; 7-8; 9-10; 11; 12; 13-14; 15-16; 17; 18-27; 28-31; 32; 33-43; 194)

W okresie objętym kontrolą, Powiat nie prowadził domów pomocy społecznej. Na terenie powiatu staszowskiego funkcjonowały dwa DPS prowadzone na zlecenie Powiatu. Były Starosta zlecił ich prowadzenie podmiotom uprawnionym⁵ na podstawie umów:

- nr 1/2018 z 12 stycznia 2018 r. na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r. oraz nr 3/2022/DPS z 22 listopada 2022 r. na okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2027 r., zawartych z Prowincją Warszawską Zgromadzenia Sióstr Miłosierdzia św. Wincentego a Paulo z siedzibą władz Prowincjonalnych w Warszawie na realizację zadania publicznego dotyczącego prowadzenia domu pomocy społecznej w Kurozwałkach dla 100 osób, w tym: 20 miejsc dla osób przewlekle somatycznie chorych i 80 miejsc dla osób w podeszłym wieku,
- nr 2/2018 r. z 12 stycznia 2018 r. na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r. oraz nr 3/2022/DPS z 22 listopada 2022 r. na okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2027 r. zawartych z Dyrektorem „Caritas” Diecezji Kieleckiej w Kielcach na prowadzenie w Rudkach domu pomocy społecznej dla 40 osób przewlekle psychicznie chorych.

Zadania Starosty z zakresu pomocy społecznej, określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶, w tym także w zakresie nadzoru nad DPS, realizowane były przez PCPR.

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

⁴ Uchwała Nr 42/17 z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego i uchwała Nr 37/21 z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego oraz uchwały zmieniające ww. regulaminy: Nr 38/18 z dnia 10 maja 2018 r.; uchwała Nr 4/22 z dnia 18 stycznia 2022 r. i uchwała Nr 52/23 z dnia 5 lipca 2023 r.

⁵ Organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491) oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 tej ustawy, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.

Zadania PCPR określał regulamin organizacyjny (dalej także: Regulamin PCPR) uchwalony trzema uchwałami Zarządu Powiatu⁷. Regulamin z dnia 3 sierpnia 2022 r. tj. obowiązujący w trakcie trwania niniejszej kontroli, był dwukrotnie zmieniany uchwałami Zarządu⁸.

Zgodnie z § 11 pkt 6 Regulaminu PCPR⁹, do zadań Dyrektora PCPR należało sprawowanie w imieniu Starosty nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i pieczy zastępczej, oraz nad działalnością specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego oraz ośrodków wsparcia, domów pomocy społecznej i ośrodków interwencji kryzysowej. Dyrektor PCPR w szczególności realizował zadania wynikające z ustaw, w tym z ustawy o pomocy społecznej. W ramach PCPR funkcjonowało stanowisko ds. świadczeń z pomocy społecznej i pomocy instytucjonalnej ds. organizacyjnych, kadrowych i księgowych. Do jego zadań (§ 13 pkt 8 ww. Regulaminu) należało m.in. umieszczenie w DPS osób do nich skierowanych, oraz kontrola DPS w zakresie realizacji zadania publicznego powiatu staszowskiego z zakresu pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 44-45; 46-48; 49;50-67; 70, 293-314)

2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego (dalej także: Strategia) uchwalone przez Radę Powiatu Staszowskiego¹⁰ (dalej także Rada Powiatu). Były to:

- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego na lata 2016 – 2022, uchwalona w dniu 26 lutego 2016 r., na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹¹, oraz art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej

oraz:

- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego na lata 2023 – 2030, uchwalona w dniu 28 listopada 2023 r., na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3, art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 16b i art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

Szerzej opisano powyższe kwestie w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ww. Strategie zawierały wszystkie elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej tj.:

- diagnozę sytuacji społecznej, w tym określenie zdolności podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1-14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych¹²;
- prognozę zmian w zakresie objętym strategią;
- określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych i wskaźników realizacji działań.

W Strategiach zostały zidentyfikowane i wskazane najważniejsze problemy społeczne Powiatu, którymi były m.in. spadek liczby mieszkańców, ubóstwo, bezrobocie (często ze sobą powiązane), niepełnosprawności mieszkańców. Dokonano analizy mocnych i słabych stron Powiatu oraz szans i zagrożeń związanych z aktualnym stanem i kierunkami zmian otoczenia pomocy

⁷ Uchwała Nr 39/19 z dnia 31 maja 2019 r.; uchwała Nr 24/21 z dnia 18 marca 2021 r. oraz uchwała Nr 65/22 z dnia 3 sierpnia 2022 r.

⁸ Uchwała Nr 126/22 z dnia 28 grudnia 2022 r. i uchwała Nr 20/24 z dnia 15 marca 2024 r.

⁹ Z dnia 3 sierpnia 2022 r. oraz z 18 marca 2021 r. i § 12 Regulaminu z 31 maja 2019 r.

¹⁰ Uchwała Nr XXII/3/16 oraz Uchwała Nr LXII/73/23, patrz: <https://www.bip.staszowski.eu>.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.

¹² Dz. U. poz. 1818.

społecznej, a także atutów i słabości wynikających ze stanu własnych zasobów. W ramach Strategii określono cele strategiczne, operacyjne i zadania. Jako jeden z celów strategicznych wskazano podniesienie jakości życia osób starszych poprzez zaspokajanie ich potrzeb i rozwój usług socjalnych. Celem operacyjnym była poprawa jakości funkcjonowania systemu świadczenia usług socjalnych skierowanych do osób starszych, zaś zadaniem działania podejmowane przez domy pomocy społecznej, tj. całodobowe utrzymanie i świadczenia zdrowotne i szkolenie pracowników pomocy publicznej. Wskazano przy tym na instrumenty finansowe do realizacji strategii (m.in. środki pochodzące z budżetu powiatu staszowskiego, publiczne fundusze krajowe i publiczne środki wspólnotowe). Określono harmonogram realizacji strategii, wskaźniki realizacji działań, prognozę zmian w zakresie objętym strategią. Prognozowano, że realizacja Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego przyczyni się m.in. do poprawy komfortu funkcjonowania osób starszych i niepełnosprawnych oraz zmniejszenia liczby beneficjentów pomocy społecznej. Wobec realizacji na bieżąco zadań dot. umieszczania w DPS osób do nich kierowanych, nie przewidywano wzrostu liczby DPS na terenie Powiatu.

(akta kontroli str. 160)

3. W latach 2021- 2024 (III kw.) liczba miejsc w ww. DPS nie ulegała zmianie i w okresie objętym kontrolą wynosiła łącznie 140, w tym w DPS w Kurozwękach we wszystkich latach po 100 miejsc i w DPS w Rudkach po 40 miejsc.

Łączna liczba mieszkańców w poszczególnych latach wynosiła:

- w 2021 r. - 100 osób, w tym w DPS w Kurozwękach – 64 osoby, w tym 19 mieszkańców na tzw. starych zasadach¹³ i w DPS w Rudkach – 36 osób, w tym dwie na starych zasadach;
- w 2022 r. – 102 osoby, w tym w DPS w Kurozwękach – 63 osoby, w tym 17 na starych zasadach i w DPS w Rudkach – 39 osób, w tym dwie na starych zasadach;
- w 2023 r. – 101 osób, w tym w DPS w Kurozwękach – 62 osoby, w tym 14 na starych zasadach i w DPS w Rudkach – 39 osób, w tym dwie na starych zasadach;
- w 2024 r. – (III kw.) – 111 osób, w tym w DPS w Kurozwękach – 71 osób, w tym 13 na starych zasadach i 40 osób w Rudkach, w tym dwie na starych zasadach.

We wszystkich latach objętych kontrolą nie było osób oczekujących na umieszczenie w DPS. Mieszkańcy przyjmowani byli na bieżąco, po uzyskaniu skierowania.

Jak wyjaśnił Wicestarosta: *W DPS nie było problemów ze świadczeniem usług zgodnie z obowiązującymi standardami. Standardy te były utrzymywane pomimo trudnej sytuacji z zatrudnieniem i utrzymaniem na stanowiskach pielęgniarek. Pielęgniarki zatrudnione w podmiotach leczniczych otrzymują wyższe wynagrodzenie niż pielęgniarce w DPS. Sumy wpłat od mieszkańców DPS oraz dotacji przekazywanych przez Wojewodę z budżetu Państwa na osoby umieszczone w DPS wg zasad obowiązujących przed 1 stycznia 2004 r. (stare zasady) są wystarczające dla utrzymania standardu pobytu i świadczonych usług na rzecz mieszkańców. Wskazane jest doprecyzowanie przepisów w kwestiach dot. czasookresu kierowania osób do DPS przez Gminy, terminowości umieszczania osób w DPS, oraz kwestiach wydawania decyzji o odpłatności tj. na okres stały, by zapewnić poprzez to komfort psychiczny mieszkańcom (zawsze ma mieszkaniec możliwość zrezygnować z pobytu w DPS). Doprecyzowanie kwestii ustalania w decyzjach odpłatności w DPS tj. wydawania decyzji w momencie kierowania osoby do DPS (przedłużają się terminy*

¹³ Tzn. skierowani przed 1 stycznia 2004 r.

wydawania przez niektóre OPS-y decyzji ustalającej odpłatność). W rezultacie powoduje to, że w częstych przypadkach do chwili ponoszenia odpłatności przez Gminy, utrzymanie mieszkańca jest scedowane na DPS-y.

Starosta wyjaśnił, że: Bardziej wygodną formą rozliczania kosztów związanych z pobytem osób w DPS jest rozliczanie według tzw. „starych zasad”, tj. rozliczanie dotacji przekazywanej przez Wojewodę z budżetu państwa na osoby umieszczone w DPS przed 1 stycznia 2004 r. Osoby przyjęte do DPS po 2004 r. są rozliczane przez Gminy, i to one ponoszą różnicę kosztów utrzymania w DPS.

(akta kontroli str. 68; 69; 160)

4. Decyzje o umieszczeniu w DPS osób do nich kierowanych odbywały się w oparciu o art. 59 ust. 2-4 ustawy o pomocy społecznej. Analiza dokumentacji sześciu osób¹⁴ umieszczonych w DPS w latach 2021-2023 – po trzy z każdego DPS – wykazała, że dokumentacja dotycząca tych osób była kompletna. Zawierała dane dotyczące ich stanu zdrowia i sytuacji majątkowej. Decyzje byłego Starosty poprzedzone były tzw. decyzją kierującą, wydawaną przez ośrodek pomocy społecznej lub inny uprawniony organ. Każdorazowo PCPR wystosowywał zapytanie do DPS o możliwości przyjęcia osoby kierowanej. Po otrzymaniu pozytywnej opinii (we wszystkich analizowanych przypadkach), były Starosta wydawał decyzję o umieszczeniu osoby we wskazanym DPS. Decyzje zawierały podstawę prawną ich wydania, uzasadnienie i informację o przysługujących środkach odwoławczych. Wydawane były niezwłocznie i począwszy od dnia wpływu dokumentacji do PCPR, do wydania decyzji czas wynosił od czterech do maksymalnie 21 dni. Ze względu na w pełni zaspokojone potrzeby w zakresie liczby miejsc w DPS, nie były tworzone listy oczekujących na przyjęcie.

(akta kontroli str. 70; 72-73; 74-80; 81-83; 84-86)

5. W okresie objętym kontrolą Starosta oraz były Starosta, zgodnie z art. 112 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, sprawowali nadzór nad DPS przy pomocy PCPR. W ramach wykonywanego nadzoru PCPR przeprowadził osiem kontroli, po jednej w ciągu roku w każdym z dwóch DPS. Każda z tych kontroli przeprowadzona została w ciągu jednego dnia.

W DPS w Kurozwękach zostały one przeprowadzone: w 2021 r. – 9 listopada; w 2022 r. – 16 listopada; w 2023 r. – 18 października; w 2024 r. – 18 listopada.

W DPS W Rudkach kontrole przeprowadzone zostały: w 2021 r. – 5 października; w 2022 r. – 8 listopada; w 2023 r. – 7 listopada 2023 r.; w 2024 r. – 12 listopada.

Ich przedmiotem była jakość świadczonych usług, w tym: warunki lokalowe, struktura zatrudnienia, kwalifikacje personelu, zasady funkcjonowania placówek, tj.: postępowanie z depozytami, opieka medyczna, terapia i żywienie. Przeprowadzone kontrole wykazały prawidłowość funkcjonowania kontrolowanych jednostek. Z kontroli tych sporządzone zostały protokoły. Wobec niestwierdzenia uchybień lub nieprawidłowości, nie zawierały one zaleceń pokontrolnych. Kontrole doraźne, wobec braku skarg na działalność DPS, nie były prowadzone. Starosta i były Starosta we własnym zakresie (z wykorzystaniem komórki audytu wewnętrznego) lub przy pomocy PCPR nie prowadzili kontroli/audytu w obszarze finansowym, np. w zakresie prawidłowości wywiązywania się z umowy w obszarze prowadzenia ksiąg zgodnie z określonymi w niej wymogami, wykorzystania dotacji lub w zakresie prawidłowości ustalenia kosztu pobytu mieszkańców w DPS. Szerzej na ten temat w obszarze II Wystąpienia.

(akta kontroli str. 87-120; 121-151)

¹⁴ Wybranych drogą losową.

6. W okresie objętym kontrolą do Starostwa, w tym także do PCPR, nie wpływały informacje i skargi obywateli oraz wnioski, petycje lub interpelacje radnych Powiatu na działalność DPS, dotyczące tak poziomu ich finansowania, jak i działalności merytorycznej. Potwierdziły to zarówno oględziny teczek zawierających wnioski i interpelacje radnych Powiatu, jak i książki skarg Starostwa i PCPR.

(akta kontroli str. 152; 153-157; 158-159; 160)

7. Oba regulaminy Starostwa, obowiązujące w latach objętych kontrolą, określały organizację kontroli zarządczej¹⁵. Zgodnie z nimi (§ 51 i § 50 kolejnych regulaminów) Starosta i były Starosta zapewniał funkcjonowanie kontroli zarządczej w Starostwie. System kontroli miały stanowić jasno sformułowane i wprowadzone w życie przez kierownictwo Starostwa mechanizmy kontrolne, dostosowane do specyfiki jednostki w celu zapewnienia m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem. Dokumentację kontroli zarządczej miały stanowić procedury wewnętrzne, instrukcje, zarządzenia i wytyczne, zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, a także inne akty prawa wyznaczające sposoby postępowania w urzędzie. Podkreślono przy tym (odpowiednio § 52 pkt 1 i § 53 pkt 1 obu Regulaminów), że istotnym elementem funkcjonowania kontroli zarządczej jest systematyczne wykonywanie kontroli, zarówno finansowej jak i w innych obszarach działalności w ramach kontroli wewnętrznej jak i zewnętrznej. Kontrola zewnętrzna miała być wykonywana w jednostkach organizacyjnych Powiatu. Obiektywnej i niezależnej oceny systemu kontroli zarządczej miał dostarczyć audyt wewnętrzny.

W strukturze organizacyjnej Starostwa wskazanej w regulaminie organizacyjnym obowiązującym od 18 maja 2017 r. do 25 maja 2021 r., przewidziane zostało stanowisko audytora wewnętrznego podlegającego bezpośrednio Staroście. Jego zadania (§ 40), polegały na niezależnym i obiektywnym wspieraniu Starosty w realizacji celów przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze, a także dokonywanie oceny adekwatności, skuteczności efektywności kontroli zarządczej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych powiatu staszowskiego. Starostwo Powiatowe zatrudniało audytora wewnętrznego na podstawie umowy o pracę od dnia 9 sierpnia 2004 r. do dnia 23 kwietnia 2021 r. Umowa ta została rozwiązana ze względu na jego długotrwałą chorobę. Ponieważ kwota budżetu po stronie przychodów i/lub wydatków w Starostwie nie przekraczała kwoty 100 mln zł, a liczba zatrudnionych wynosiła poniżej 200 osób, w oparciu o art. 275 ust. 2 pkt 2 i art. 278 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶ został zatrudniony audytor zewnętrzny w oparciu o umowę zlecenia. Audytor ten wykonywał zadania audytu wewnętrznego od 1 czerwca 2021 r. do 31 grudnia 2022 r., a następnie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. Od dnia 1 grudnia 2024 r. Starostwo Powiatowe ponownie zatrudniło audytora wewnętrznego na podstawie umowy o pracę.

Kolejny regulamin organizacyjny (obowiązujący od 26 maja 2021 r. do obecnie) nie przewidywał audytora wewnętrznego w strukturze Starostwa. Wprowadził

¹⁵ Odpowiednio od § 50 do § 55 Regulaminu Starostwa z dnia 18 maja 2017 r. i od § 49 do § 54 Regulaminu Starostwa z dnia 26 maja 2021 r.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

natomiast Samodzielne Stanowisko ds. Kontroli (§ 40), którego pracownik m.in. miał opracowywać roczny plan kontroli oraz realizować zadania związane z kontrolą zarządczą. Stanowisko to nie zostało obsadzone, gdyż jego zadania wykonywał do 30 listopada 2024 r. audytor.

Sporządzał on corocznie w latach objętych kontrolą, w porozumieniu z kierownictwem jednostki, analizę ryzyka z przygotowanym planem audytu wewnętrznego i corocznie przedstawiał sprawozdanie z wykonania tego planu. W analizie ryzyka uwzględniano zagadnienia związane z zadaniami realizowanymi przez DPS, jednakże w analizowanym okresie, tj. od 2021 roku do końca III kwartału 2024 roku w DPS nie był prowadzony audyt wewnętrzny. Starosta wyjaśnił: *W latach 2021 – 2024 (III kw.) nie był prowadzony audyt wewnętrzny w DPS, gdyż analizowany poziom ryzyka był mniejszy niż w przypadku kilku innych ważnych, szczególnie ze względów finansowych, realizowanych zadań. Nadto brany był pod uwagę fakt, że w powyższej materii nie wpłynęły do Starostwa żadne skargi.*

(akta kontroli str. 18-27; 33-43; 161-162; 163; 164-168; 169-193)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezapewnieniu przez Starostę Staszowskiego ciągłości obowiązywania Strategii, co było działaniem nierzetelnym. Były Starosta przekazał Radzie Powiatu Staszowskiego projekt Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego na lata 2023-2030, w terminie uniemożliwiającym uchwalenie jej i obowiązywanie od 1 stycznia 2023 r. W konsekwencji Rada Powiatu Staszowskiego uchwaliła ww. Strategię w dniu 28 listopada 2023 r. tj. po upływie niemal 11 miesięcy od wygaśnięcia Strategii uchwalonej na lata 2016-2022.

Starosta wyjaśnił: *przedmiotowy dokument był opracowany przez pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego (...). Pracę nad dokumentem rozpoczęto w drugiej połowie 2022 r. Natłok spraw związanych z realizacją programu Aktywny Samorząd Moduł I i II (...) oraz Programu wyrównywania różnic pomiędzy regionami, powodował opóźnienie prac nad Strategią. Wpływ na taki stan rzeczy miała wojna na Ukrainie i związany z tym wydarzeniem napływ uchodźców, dla których organizowano miejsca zakwaterowania oraz inną pomoc. W opracowaniu Strategii konieczna była współpraca z wieloma podmiotami realizującymi zadania z zakresu polityki społecznej (...). Zebranie i uporządkowanie danych uzyskanych od tych podmiotów, konieczne do postawienia właściwej diagnozy, stanowiło pracę ponadnormatywną i odbywało się równoległe z wykonywaniem bieżących zadań. Mimo iż poprzednia Strategia straciła ważność z dniem 31 grudnia 2022 r., w okresie przejściowym powiat realizował wszystkie zadania z zakresu spraw społecznych określone w przepisach w oparciu o założenia i cele określone w tym dokumencie, jak również koncepcję, założenia i cele zawarte w nowo tworzonej dokumencie. Przy opracowywaniu kolejnej Strategii dołożymy wszelkich starań, aby rozpocząć pracę z odpowiednim wyprzedzeniem, który zapewni możliwość uchwalenia dokumentu we właściwym terminie.*

(akta kontroli str. 334-343)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo Powiatowe w Staszowie w sposób prawidłowy zabezpieczało potrzeby w zakresie dostępności domów pomocy społecznej prowadzonych na zlecenie powiatu staszowskiego. Przyjęta została m.in. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego, w której zostały ujęte zagadnienia związane z funkcjonowaniem DPS. Strategia na lata 2023-2030 opracowana została i przyjęta po upływie ok. 11 miesięcy od wygaśnięcia poprzedniej. Liczba miejsc w DPS w pełni zabezpieczała istniejące potrzeby, zaś

nadzór w zakresie stosowanej procedury skierowań do domów pomocy społecznej, realizowany za pomocą PCPR był prawidłowy. Decyzje w sprawie umieszczenia w DPS wydawane były niezwłocznie. Ze względu na w pełni zaspokojone potrzeby w zakresie liczby miejsc w DPS, nie były tworzone listy oczekujących na przyjęcie. Kontrole prowadzone w domach pomocy społecznej, w ramach sprawowanego nadzoru, w zakresie jakości świadczonych usług, nie wykazały nieprawidłowości ani uchybień. Starosta i były Starosta nie prowadzili kontroli/audytu DPS w obszarze finansowym. Na działalność domów pomocy społecznej nie wpływały skargi ani też wnioski, petycje lub interpelacje radnych Powiatu.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Finansowanie działalności domów pomocy społecznej

1. W latach 2021-2024 (III kwartał) łączna wysokość środków przeznaczonych na realizację z zadań z zakresu pomocy społecznej wynosiła 9476,1 tys. zł, tj. w poszczególnych latach odpowiednio: 2401,1 tys. zł, 2202,7 tys. zł, 3087,5 tys. zł i 1784,8 tys. zł.

Środki przeznaczone na finansowanie DPS prowadzonych na zlecenie wyniosły: w 2021 r. - 1043,8 tys. zł, co stanowiło 43,5% wydatków na pomoc społeczną w danym roku, w kolejnych latach odpowiednio: w 2022 r. - 854,9 tys. zł, tj. 38,8%, w 2023 r. - 1221 tys. zł, tj. 39,5%, w 2024 r. (III kwartał) - 489,5 tys. zł, tj. 27,4%.

Dotacja wojewody na osoby przyjęte do DPS-ów przed 1 stycznia 2004 r. wyniosła: 764,9 tys. zł, a w kolejnych latach odpowiednio: 651,9 tys. zł; 701,9 tys. zł i 489,5 tys. zł w 2024 r. (III kwartał).

W związku z faktem, że DPS-y prowadzone były na zlecenie Powiatu, Starostwo nie otrzymywało dochodów z tytułu odpłatności mieszkańców.

(akta kontroli str.194-195)

2. DPS- y, w każdym miesiącu, składały w Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS) miesięczną informację dotyczącą stanu mieszkańców oraz kosztów utrzymania jednego mieszkańca (z podziałem na osoby umieszczone na tzw. „starych zasadach” i umieszczonych według „nowych zasad”). Informacje te były niezbędne do otrzymania dotacji od wojewody. W roku 2021 sprawozdania DPS-ów przesłane były do PCPR, a następnie drogą elektroniczną do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: ŚUW). Od roku 2022 comiesięczne sprawozdania przekazywane były poprzez CAS. DPS-y przekazywały je do PCPR, który scalał je w jeden dokument i do 10-go dnia każdego miesiąca przesyłał, za pomocą CAS, do ŚUW.

Dyrektor PCPR wyjaśniła: *W systemie CAS przekazywane są miesięczne koszty, zgodnie z załączonym wzorem w systemie i nie ma możliwości jego modyfikowania. (...) Zgodnie z opracowaną tabelą przez Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w zbiorczej miesięcznej informacji Powiat Staszowski/PCPR przekazywał w wersji papierowej w roku 2021 wartości dla każdego Domu Pomocy Społecznej (oddzielnie dla DPS Kurozwęki i DPS Rudki) oraz średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca razem dla Powiatu Staszowskiego. Do wyliczenia podanych danych dot. DPS-ów w systemie CAS oraz w tabeli w wersji papierowej została zastosowana ta sama metodologia wyliczenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w dps. Od roku 2022 sprawozdania publikowane są przez ŚUW w centralnej Aplikacji Statystycznej dla każdego z DPS-ów, a następnie uzupełniane i przesyłane przez DPS-y do PCPR. PCPR ma jedynie możliwość scalenia pojedynczych sprawozdań w jedno w CAS i przesłania za pomocą aplikacji do ŚUW. W zbiorczej miesięcznej informacji zamiast*

wartości uśrednionych pojawia się łączna suma miesięcznych kosztów utrzymania mieszkań w obu DPS-ach.

(akta kontroli str. 331, 535, 543, 545, 555-556, 561, 566, 573, 582, 589, 594, 602, 607, 613, 618, 624-625, 630-631, 636-637, 642-643, 648-649, 654-655, 660-661, 666-667, 672-673, 678-679, 674-675, 679-680, 685-686, 690-691, 696-697, 702-703, 708-709, 714-715, 720-721, 726-727, 732-733, 738-739, 744-745, 750-751, 756-757, 763-764, 769-770, 775-776, 781-782, 787-788, 793-794, 799-803, 1069-1072)

Otrzymane od Wojewody środki z dotacji zostały w całości i bez zbędnej zwłoki (średnio w ciągu niecałych dwóch dni) przekazane do DPS-ów. Starosta podał: *Sumy wpłat od mieszkańców DPS oraz dotacji przekazywanych przez Wojewodę z budżetu Państwa na osoby umieszczone w DPS według zasad obowiązujących przed 1 stycznia 2004 r. („stare zasady”) były wystarczające dla utrzymania standardu pobytu i świadczonych usług na rzecz mieszkańców.*

(akta kontroli str. 196-228, 331, 545-804)

3. W latach 2021–2024 Starosta i były Starosta zwracali się do Wojewody Świętokrzyskiego o zwiększenie dotacji dla mieszkańców przebywających w domach pomocy społecznej, zgodnie z art. 155 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej¹⁷.

W okresie objętym kontrolą złożono osiem wniosków (każdy z nich dotyczył obu DPS-ów) o zwiększenie kwoty dotacji celowej, tj.: po dwa w każdym roku:

- w 2021 r.: (1) wnioski z dnia 24 marca 2021 r. o zwiększenie dotacji dla DPS-u w Kurozwękach (wnioskowana kwota: 136 tys. zł na zakup materiałów i doposażenia¹⁸ oraz zakup energii) i DPS-u w Rudkach (wnioskowana kwota: 24,9 tys. zł na zakup opału, żywności, materiałów i doposażenia¹⁹, kursy i szkolenia dla pracowników, pokrycie części kosztów modernizacji zasilania pomieszczenia). Wojewoda²⁰ dokonał zwiększenia z tytułu rozliczenia dotacji przyznając kwotę 46,8 tys. zł dla DPS-u w Kurozwękach i 4,6 tys. zł dla DPS-u w Rudkach; (2) wnioski z dnia 2 listopada 2021 r. o zwiększenie dotacji dla DPS-u w Kurozwękach (wnioskowana kwota 131 tys. zł na zakup materiałów i doposażenia²¹ oraz zakup oleju opałowego) i DPS-u w Rudkach (wnioskowana kwota: 16,1 tys. zł na zakup materiałów i doposażenia²² oraz zakup opału). W odpowiedzi Wojewoda²³ dokonał zwiększenia z tytułu

¹⁷ Przepis ten, w brzmieniu do 24 października 2024 r., stanowił: *Kwota dotacji celowej z budżetu państwa na domy pomocy społecznej wyliczona zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego może być w uzasadnionych przypadkach zmniejszona lub zwiększona, nie więcej jednak niż o 20%, w zależności od znajdujących się w powiecie typów domów oraz uzyskanych dochodów z tytułu odpłatności za pobyt w domu, z zastrzeżeniem ust. 2a.* Obecnie przepis ten stanowi: *Kwota dotacji celowej z budżetu państwa na domy pomocy społecznej wyliczona zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego może być w uzasadnionych przypadkach zmniejszona lub zwiększona, nie więcej jednak niż o 20%, w zależności od znajdujących się w powiecie typów domów oraz uzyskanych dochodów z tytułu odpłatności za pobyt w domu, z zastrzeżeniem ust. 2a.*

¹⁸ Łóżka rehabilitacyjne, krzesła na stołówkę, komplety wypoczynkowe do pokoju dziennego, materiały ba podkłady i prześcieradła, dywany do pokoi dziennych.

¹⁹ Krzesła i szafki do pokoi mieszkańców oraz blender stojący do kuchni.

²⁰ Informację przekazał Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach pismem znak: PSZ.I.3111.40.2021 z dnia 29 kwietnia 2021 r.

²¹ Łóżka rehabilitacyjne, krzesła na stołówkę, komplet wypoczynkowy, zakup materiałów nieprzemakalnych na podkłady.

²² Lampa do terapii światłem Biopton, lampa lecznicza Sollux.

²³ Pismo Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach znak: PSZ.I.3111.40.2021 z dnia 25 listopada 2021 r.

- rozliczenia dotacji przyznając kwotę 43,6 tys. zł dla DPS-u w Kurozwękach i 6,4 tys. zł dla DPS-u w Rudkach;
- w 2022 r.: (1) wnioski z dnia 18 maja 2022 r. o zwiększenie dotacji dla DPS-u w Kurozwękach (wnioskowana kwota: 112 tys. zł na zakup materiałów i doposażenia²⁴ oraz zakup energii) i DPS-u w Rudkach (wnioskowana kwota: 16,7 tys. zł na zakup środków żywności i zakup opału). Wojewoda²⁵ dokonał zwiększenia dotacji przyznając kwotę 35,5 tys. zł dla DPS-u w Kurozwękach i 1,8 tys. zł dla DPS-u w Rudkach; (2) wnioski z dnia 28 września 2022 r. o zwiększenie dotacji dla DPS-u w Kurozwękach (wnioskowana kwota: 108 tys. zł na zakup materiałów i doposażenia²⁶ oraz zakup energii) i DPS-u w Rudkach (wnioskowana kwota: 16,3 tys. zł na zakup opału). Wojewoda²⁷ dokonał zwiększenia przyznając kwotę 34,3 tys. zł dla DPS-u w Kurozwękach i 2,7 tys. zł dla DPS-u w Rudkach oraz kwotę 40 tys. zł dla DPS-u w Kurozwękach i 3 tys. zł dla DPS-u w Rudkach;
 - w 2023 r.: (1) wnioski z dnia 11 maja 2023 r. o zwiększenie dotacji dla DPS-u w Kurozwękach (wnioskowana kwota: 111 tys. zł na zakup materiałów i doposażenia²⁸ oraz zakupu usług pozostałych²⁹) i DPS-u w Rudkach (wnioskowana kwota: 17,6 tys. zł na zakup opału i energii elektrycznej oraz zakup środków żywności). Wojewoda³⁰ dokonał zwiększenia przyznając kwotę 45 tys. zł dla DPS-u w Kurozwękach i 1,2 tys. zł dla DPS-u w Rudkach; (2) wnioski z dnia 13 września 2023 r. o zwiększenie dotacji dla DPS-u w Kurozwękach (wnioskowana kwota: 92 tys. zł na zakup materiałów i doposażenia³¹ oraz zakupu usług pozostałych³²) i DPS-u w Rudkach (wnioskowana kwota: 17,9 tys. zł na zakup opału i energii elektrycznej oraz zakup żywności). Wojewoda³³ dokonał zwiększenia przyznając kwotę 35,7 tys. zł dla DPS-u w Kurozwękach i 2,5 tys. zł dla DPS-u w Rudkach;
 - w 2024 r.: (1) wnioski z dnia 3 kwietnia 2024 r. o zwiększenie dotacji dla DPS-u w Kurozwękach (wnioskowana kwota: 100 tys. zł na zakup materiałów i wyposażenia³⁴ oraz zakup usług pozostałych³⁵) i DPS-u w Rudkach (wnioskowana kwota: 18,8 tys. zł na zakup opału i energii elektrycznej oraz zakup żywności). Wojewoda³⁶ dokonał zwiększenia z tytułu rozliczenia dotacji przyznając kwotę 29,1 tys. zł dla DPS-u w Kurozwękach i 2,4 tys. zł dla DPS-u w Rudkach; (2) wnioski z dnia 23 września 2024 r. o zwiększenie dotacji dla DPS-u w Kurozwękach (wnioskowana kwota: 90 tys. zł na zakup materiałów i wyposażenia³⁷ oraz zakup usług pozostałych³⁸) i DPS-u w Rudkach (wnioskowana kwota: 19,6 tys. zł na zakup opału i energii elektrycznej oraz

²⁴ Komplet wypoczynkowy do pokoju dziennego, zakup środków chemicznych.

²⁵ Pismo Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, znak: PSZ.I.3111.68.2022 z dnia 9 czerwca 2022 r.

²⁶ Krzesła na stołówkę, zakup środków chemicznych.

²⁷ Pisma Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach: znak: PSZ.I.3111.68.2022 z dnia 21 października 2022 r. i PSZ.I.3111.7.2022 z dnia 25 listopada 2022 r.

²⁸ Krzesła na stołówkę, komplet wypoczynkowy.

²⁹ Olej opałowy.

³⁰ Pismo Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach znak: PSZ.I.3111.67.2023 z dnia 1 czerwca 2023 r.

³¹ Krzesła na stołówkę, łóżka ortopedyczne.

³² Olej opałowy.

³³ Pismo Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach znak: PSZ.I.3111.67.2023 z dnia 9 października 2023 r.

³⁴ Krzesła na stołówkę i do pokoju dziennego, pościel.

³⁵ Olej opałowy.

³⁶ Pismo Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach znak: PSZ.I.3111.66.2021.2024 z dnia 19 kwietnia 2024 r.

³⁷ Stoliki na stołówkę, pościel.

³⁸ Olej opałowy.

zakup żywności). Wojewoda³⁹ dokonał zwiększenia z tytułu rozliczenia dotacji przyznając kwotę 13 tys. zł dla DPS-u w Kurozwękach i 2 tys. zł dla DPS-u w Rudkach.

Wojewoda nie uzasadniał przyznania dotacji w kwotach niższych od wnioskowanych.

(akta kontroli str. 229-273)

Starosta wyjaśnił, że w jego ocenie środki z dotacji były wystarczające dla utrzymania standardu pobytu i świadczonych usług.

(akta kontroli str. 331)

4. Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańców w okresie objętym kontrolą, w obu DPS-ach prowadzonych na zlecenie powiatu był corocznie ogłaszany przez Starostę i byłego Starostę na podstawie wyliczeń przekazanych przez DPS-y. Starosta i były Starosta⁴⁰ nie weryfikowali, czy kwoty te były określane prawidłowo, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Stosowne zarządzenia Starosty i byłego Starosty w tym zakresie⁴¹ były ogłaszane w dziennikach urzędowych województwa świętokrzyskiego, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku⁴².

(akta kontroli str. 330-331)

5. W latach 2021-2024 (III kwartał) do Starostwa wpłynął jeden wniosek o wsparcie finansowe. Dotyczył on dofinansowania rozwoju infrastruktury DPS-u w Kurozwękach w ramach realizowanego zadania pn.: *Rozbudowa i przebudowa związana z dostosowaniem do przepisów Domu Pomocy Społecznej Zgromadzenia Sióstr Miłosierdzia Św. Wincentego a Paulo Prowincji Warszawskiej*. Zgodnie z wnioskiem inwestycja polegała m.in. na: dobudowie nowej klatki schodowej ewakuacyjnej u szczytu budynku, wymianie wszystkich drzwi do pokoi oraz wymianie drzwi wejściowych na przeciwpożarowe, dostosowaniu oraz wyposażeniu łazienek dla osób niepełnosprawnych, malowaniu wszystkich pokoi i korytarzy, utwardzeniu drogi pożarowej wzdłuż całego budynku oraz placu manewrowego dla pojazdów straży pożarnej, przeniesieniu hydrantów gaśniczych z klatek schodowych na korytarz, modernizacji istniejącej windy, w tym poszerzeniu oraz wymianie drzwi i kabiny.

Na podstawie umowy nr 3/2021/DPS Kurozwęki zawartej w dniu 29 listopada 2021 r. pomiędzy Powiatem Staszowskim a Prowincją Warszawską Zgromadzenia Sióstr Miłosierdzia św. Wincentego a Paulo z siedzibą władz Prowincjonalnych w Warszawie, Starostwo przekazało środki finansowe w formie dotacji celowej z budżetu powiatu w wysokości 60 tys. zł, stanowiące wkład własny w realizację zadania. Pozostałe środki uzyskano z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz ze środków własnych DPS-u. Łączny koszt inwestycji wyniósł 137,4 tys. zł. Zadanie zostało zrealizowane w całości.

³⁹ Pismo Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach znak: PSZ.I.3111.66.2021.2024 z dnia 27 listopada 2024 r.

⁴⁰ W tym PCPR, które w ich imieniu sprawowało nadzór nad DPS.

⁴¹ Zarządzenia Starosty Staszowskiego w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w Domach Pomocy Społecznej na terenie Powiatu Staszowskiego: nr 6 z dnia 15 lutego 2021 r.; nr 4 z dnia 3 lutego 2022 r.; nr 5/2023 z dnia 2 lutego 2023 r.; nr 8/2024 z dnia 6 lutego 2024 r.

⁴² Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego z dnia 26 lutego 2021 r. (poz. 855) w kolejnych latach odpowiednio z dnia 10 lutego 2022 r. (poz. 651), z dnia 8 lutego 2023 r. (poz. 858) i 8 lutego 2024 r. (poz. 704).

Ponadto Starosta poinformował: *Dom Pomocy Społecznej w Kurozwękach wnioskiem z dnia 24.10.2024 r. wystąpił o dofinansowanie na zakup zbiornika do stabilizacji ciśnienia, który jest podłączony z dwoma piecami. (...) Wniosek ten będzie rozpatrywany na Zarządzie w 2025 r. (...)*

(akta kontroli str. 274-292, 330-331)

6. Były Starosta zlecił prowadzenie DPS-ów podmiotom uprawnionym na podstawie umów:

- nr 1/2018 z 12 stycznia 2018 r. oraz nr 3/2022/DPS z 22 listopada 2022 r. zawartych z Prowincją Warszawską Zgromadzenia Sióstr Miłosierdzia św. Wincentego a Paulo z siedzibą władz Prowincjonalnych w Warszawie (dotyczącej DPS w Kurozwękach),
- nr 2/2018 r. z 12 stycznia 2018 r. oraz nr 3/2022/DPS z 22 listopada 2022 r. zawartych z „Caritas” Diecezji Kieleckiej w Kielcach (dotyczącej DPS w Rudkach), co szerzej opisano w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia.

We wskazanych umowach określono m.in.:

- wysokość dotacji: umowy na prowadzenie DPS-u w Kurozwękach – 901,4 tys. zł i 797 tys. zł (§ 4 pkt 1 zawartych umów), na prowadzenie DPS-u w Rudkach – 124,9 tys. zł i 88,6 tys. zł. W kolejnych latach wysokość dotacji była wprowadzana aneksem do umowy (§ 4 pkt 1 zawartych umów),
- terminy i sposób przekazywania środków – § 4 pkt 6 umów na prowadzenie DPS-u (tj. *Wysokość transzy i termin jej przekazania będzie zależny od wysokości środków finansowych jakie Zleceniobiorca otrzyma na ten cel z budżetu Państwa, poprzez budżet Wojewody Świętokrzyskiego*) i § 4 pkt 7 tych umów (tj. *Środki finansowe będą przekazywane w transzach miesięcznych na wskazany rachunek bankowy*),
- warunki i sposób rozliczania dotacji - § 6 pkt 1 umów na prowadzenie DPS-u (tj. *Każdego roku z realizacji zadania Zleceniobiorca sporządza sprawozdanie roczne (...) i dostarczy Zleceniodawcy do zaakceptowania w terminie 30 dni po zakończeniu roku budżetowego (...). Brak uwag do sprawozdania stanowi o jego zaakceptowaniu przez Zleceniodawcę*).

W umowach zawartych w dniu 22 listopada 2022 r. wystąpił błąd w dacie przeprowadzenia konkursu ofert. Jak wyjaśnił Starosta sprostowania zostaną wprowadzone aneksem do ww. umów. W zawartych umowach o realizację zadania publicznego, były Starosta zobowiązał DPS-y do prowadzenia ewidencji księgowej i ewidencji zadania publicznego, zgodnie z zasadami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴³ (§ 5 pkt 1).

W umowach nie określono sposobu obliczania średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca.

Starosta wyjaśnił: *Wzór umowy określa przepis rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dot. realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. z 2018 r. poz. 2057).*

(akta kontroli str. 293-314, 416-484, 487-489)

7. W latach 2021-2023 przekazano do ŚUW⁴⁴ zatwierdzone przez Starostę i byłego Starostę rozliczenie wykorzystania środków przeznaczonych na dofinansowanie funkcjonowania domów pomocy społecznej, w tym środków

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁴⁴ Za 2021 r. - w dniu 12 stycznia 2022 r. za 2022 r. - 13 stycznia 2023 r. i za 2023 r. - 12 stycznia 2024 r.

otrzymanych w trybie z art. 155 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Zatwierdzono też rozliczenie dotacji celowej, przekazanej do DPS-u w Kurozwękach, w kwocie 60 tys. zł na dofinansowanie rozwoju infrastruktury DPS. Rozliczenie zostało sprawdzone, zatwierdzone i zaksięgowane (nota wewnętrzna z dnia 30 grudnia 2021 r.).

(akta kontroli str. 278-292, 315-326)

8. Przewodnicząca Rady Powiatu Starostwa Powiatowego odnosząc się do lokalnych programów pomocy społecznej adresowanych do domów pomocy społecznej, wyjaśniła ⁴⁵ (...) W (...) okresie 2021 r. – 2024 r. wdrożone zostały i są realizowane: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego, „Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej, rehabilitacji zawodowej i zatrudniania oraz przestrzegania praw osób niepełnosprawnych”.* (...) Powiat dodatkowo realizował w kontrolowanym okresie programy rządowe na rzecz domów pomocy społecznej z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 polegającego na przygotowaniu i zabezpieczeniu domów pomocy społecznej przed wzrostem zakażeń wywołanych wirusem SARS-CoV – 2. (...).

Dodała również: *Domy pomocy społecznej prowadzone na zlecenie powiatu, realizują programy we własnym zakresie w ramach własnej działalności oraz zgodnie z indywidualnymi planami wsparcia opracowanymi dla mieszkańców.* W corocznych sprawozdaniach z działalności PCPR w wykazie potrzeb w zakresie pomocy społecznej nie wskazywano opracowania i wdrażania lokalnych programów adresowanych do DPS-ów.

(akta kontroli str. 327-329)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu przez Starostę i byłego Starostę rzetelnego nadzoru nad funkcjonowaniem DPS-ów, ponieważ:

- nie weryfikowano prawidłowości ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańców DPS w okresie objętym kontrolą, stanowiącego podstawę do wyliczenia kwot przekazywanej dotacji. Koszt ten przyjmowany był w wysokości podawanej przez DPS-y do PCPR, a dane uwzględniane do jego obliczenia nie podlegały weryfikacji.

Starosta wyjaśnił: *Koszt utrzymania mieszkańca w dps ustalany jest w oparciu o art. 6 pkt. 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, na podstawie informacji przekazywanych do PCPR – u przez oba DPS-y. Informacja w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS-ach, ogłaszana jest zarządzeniem Starosty i publikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i jest aktem powszechnie dostępnym.* Wyjaśnił również: *Starosta Staszowski wywiązując się z obowiązku przekazania do publikacji średniorocznego kosztu utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej w dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, opierał się na weryfikacji prawidłowości ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańców dps-ów dokonywanego przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Staszowie.*

Dyrektor PCPR podała: *W celu weryfikacji prawidłowości ustalenia miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańców (...) Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Staszowie dokonywało weryfikacji kosztów poniesionych przez Domy Pomocy Społecznej, na podstawie kwartalnych i rocznych sprawozdań z wykonania zadań publicznych. (...) Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie dokonywało weryfikacji poniesionych kosztów poprzez analizę załączonych dodatkowo do sprawozdań, szczegółowych zestawień kosztów wg. faktur i list wypłat. (...)*

⁴⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK.

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Weryfikacja wyłącznie na podstawie dołączonych zestawień kosztów wg faktur daje możliwość odniesienia się jedynie do wydatków zadeklarowanych przez DPS. Takie podejście nie pozwalało na ustalenie, czy do wyliczeń przyjęto wszystkie faktycznie poniesione koszty na utrzymanie mieszkańców DPS i czy rzeczywiście dotyczą one wyłącznie mieszkańców DPS-ów.

- nie przeprowadzano kontroli prawidłowości wywiązywania się przez DPS-y z obowiązku wynikającego z podpisanych umów, tj. prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami ustawy o rachunkowości oraz nierzetelnie weryfikowano sprawozdania kwartalne i roczne z wykonania zadania publicznego⁴⁶.

Starosta wyjaśnił: (...) Zgodnie z treścią § 6 podpisanych umów z domami pomocy społecznej dps-y mają obowiązek sporządzać sprawozdania kwartalne i roczne z wykonania zadania publicznego na formularzu stanowiącym załącznik do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r., w terminie 30 dni po upływie kwartału. W celu potwierdzenia obowiązku prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania, w załączeniu do sprawozdań dps-y przedkładają dokumentację analityczną dowodów księgowych potwierdzające poniesione wydatki na zadania zlecone w danym kwartale w podziale na źródła finansowania. Również na dowodzie księgowym dps-y dokonują opisu jaka część wydatku została sfinansowana z dotacji. Wydział Finansowy Starostwa Powiatowego w Staszowie prowadzący obsługę finansową finansowo-księgową jak i Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Staszowie sprawujący nadzór merytoryczny zleconego zadania, kontrolują przedłożone przez dps-y sprawozdania kwartalne i roczne z wykonania zadania publicznego pod względem merytorycznym oraz pod względem formalnym i rachunkowym, tj. dokonują kontroli zgodności faktycznie poniesionych kosztów z dotacji ujętych w sprawozdaniach z umową dotacji, że zostały sporządzone rzetelnie i że ich dane liczbowe nie zawierają błędów arytmetycznych.

(akta kontroli str. 285-288, 486, 805-912, 961-1068)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Sprawozdania z realizacji zadania publicznego sporządzane były przez DPS na nieaktualnym wzorze, z naruszeniem art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁴⁷ oraz wymogów określonych we wzorze stanowiącym załącznik Nr 5 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego⁴⁸. Przykładowo, w rubryce, w której należy wskazać kwotę przychodów uzyskaną od odbiorców zadania publicznego, wpisywano kwotę stanowiącą dokładnie różnicę między całkowitymi kosztami realizacji zadania skalkulowanymi na podstawie faktur, a przychodami pochodzącymi z dotacji celowej na mieszkańców umieszczonych w DPS przed 1 stycznia 2004 r. Ponadto w kolumnie Koszty zgodnie z umową - nie wskazywano kosztów określonych

⁴⁶ DPS-y corocznie przekazywały do PCPR-u m.in. roczne sprawozdania z wykonania zadania publicznego, o którym mowa w art. 18 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zawierające m.in. sprawozdania z wykonania wydatków, rozliczenia ze względu na źródło finansowania, zestawienie faktur oraz koszty administracyjne.

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, ze zm.

⁴⁸ z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań.

w kosztorysie zadania publicznego, lecz kwoty zgodne z wykazanymi w kolumnie *Koszty faktycznie poniesione*. Sprawozdania te zostały zaakceptowane. Jak wynika z wyjaśnień, koszty te były weryfikowane jedynie na podstawie dołączonych zestawień kosztów wg faktur. Nie udokumentowano kontroli prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami ustawy o rachunkowości. Ponadto na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK ustalono m.in, że w DPS w Kurozwałkach polityka rachunkowości została opracowana dopiero w trakcie kontroli NIK i obowiązuje od stycznia 2025 r. W tym DPS, pomimo prowadzenia pełnej księgowości, nie były sporządzane także sprawozdania finansowe.

(akta kontroli str. 499, 805-825)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór Starosty i byłego Starosty nad działalnością domów pomocy społecznej realizujących zadanie publiczne na zlecenie powiatu nie był sprawowany rzetelnie. Starosta i były Starosta nie prowadził kontroli prawidłowości wywiązywania się przez DPS-y z obowiązku wynikającego z podpisanych umów w zakresie prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego i nierzetelnie weryfikował sprawozdania z realizacji zadania publicznego. Ponadto nie weryfikowali oni prawidłowości wyliczenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS-ach funkcjonujących na terenie powiatu – ustalali go na podstawie danych przekazanych przez DPS-y do PCPR. Koszt ten był ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym w wymaganym terminie. Środki z otrzymanej dotacji oraz jej zwiększenia były bezpośrednio i w całości przekazywane na potrzeby obu DPS-ów. Rozliczenia otrzymanych środków zostały zatwierdzone przez Starostę i byłego Starostę.

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|---|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"> 1. Przygotowanie projektu kolejnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Powiatu Staszowskiego w terminie zapewniającym ciągłość jej realizacji. 2. Rzetelny nadzór nad DPS-ami, poprzez weryfikowanie prawidłowości ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańców DPS, weryfikację przekazywanych sprawozdań kwartalnych i rocznych z wykonania zadania publicznego oraz przeprowadzanie kontroli wywiązywania się z obowiązków wynikających z zawartych umów. |
|---------|---|

Uwagi	NIK nie formułuje uwag.
-------	-------------------------

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 Delegatury NIK w Kielcach. 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.

Kielce, 20 lutego 2025 r.

Monika Górniak-Napora
starszy inspektor kp.

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

/podpisano elektronicznie/