



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.411.5.2.2024

Andrzej Skrzypiński
Starosta Oświęcimski
Starostwo Powiatowe
w Oświęcimiu
ul. Stanisława Wyspiańskiego 10
32-602 Oświęcim

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/24/514 Finansowanie działalności domów pomocy społecznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu; ul. Stanisława Wyspiańskiego 10; 32-602 Oświęcim ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Skrzypiński, Starosta Oświęcimski ² pełniący tę funkcję od 25 października 2021 r. Wcześniej, w okresie objętym kontrolą, Starostą Oświęcimskim był Marcin Niedziela ³ .
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania podejmowane przez powiat w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług. Finansowanie działalności domów pomocy społecznej.
Okres objęty kontrolą	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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie.
Kontroler	Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/157/2024 z 6 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Starostwo.

² Uchwała Rady Powiatu w Oświęcimiu nr XXXVI/300/2021 z dnia 25 października 2021 r.

³ Uchwała Rady Powiatu w Oświęcimiu nr I/3/2018 z dnia 23 listopada 2018 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia jako prawidłowe działania podejmowane w latach 2021-2024 (30 września) przez Starostę Oświęcimskiego na rzecz zapewnienia funkcjonowania ponadgminnych domów pomocy społecznej na terenie powiatu oświęcimskiego⁶.

Realizację zadań wynikających z art. 19 pkt 1, 10, 18, w związku z art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷ Starostwo zleciło Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie⁸. W okresie objętym kontrolą Starosta przekazywał terminowo dane niezbędne do obliczenia i przekazania dotacji przez wojewodę małopolskiego, a przygotowane przez PCPR zarządzenia Starosty w sprawie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańców w domu pomocy społecznej⁹ publikowane były zgodnie z wymogami art. 60 ust. 2 pkt 2 uops.

W latach 2021-2024 Starostwo dofinansowało funkcjonowanie prowadzonego przez siebie DPS w Bobrku (kwotą 20 411 tys. zł) oraz przekazywało do wszystkich DPS dotacje z budżetu państwa na finansowanie kosztów utrzymania osób przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. (kwota 28 982 tys. zł¹⁰).

Środki dotacji przekazywane DPS prowadzonym na zlecenie były wystarczające do pokrycia kosztów utrzymania osób przyjętych lub skierowanych przed 1 stycznia 2004 r. (obliczonych zgodnie z art. 6 pkt 15 uops) w latach 2021-2023, natomiast w odniesieniu do trzech kwartałów 2024 r. kwota dotacji celowej pokrywała 74% zgłoszonego przez te DPS zapotrzebowania. Oprócz ww. dotacji, za pośrednictwem Powiatu, DPS otrzymały z budżetu państwa dodatkowe środki z funduszu przeciwdziałania COVID-19 (lata 2021-2022) oraz dodatki do wynagrodzeń (lata 2023-2024¹¹) w łącznej wysokości¹²: 761 572,2 tys. zł. – DPS Bobrek oraz 996,5 tys. zł – DPS w Bulowicach i w Zatorze.

W latach 2021-2024 Starostwo nie prowadziło w sposób udokumentowany, identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostek organizacyjnych realizujących zadania związane z funkcjonowaniem DPS (PCPR i DPS w Bobrku).

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁶ Na terenie powiatu prowadzono trzy domy pomocy społecznej, przy czym dwa z nich (Dom Pomocy Społecznej w Bulowicach i w Zatorze) funkcjonowały na podstawie umów zawartych pomiędzy podmiotem prowadzącym, a Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, działającym z upoważnienia starosty. Trzeci (Dom Pomocy Społecznej w Bobrku) był jednostką organizacyjną powiatu.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm., dalej: uops.

⁸ Dalej: PCPR.

⁹ Dalej: DPS.

¹⁰ W latach 2021-2024 (30 września) powiat uzyskał z budżetu państwa z tytułu dotacji do kosztów utrzymania mieszkańców DPS przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. łącznie odpowiednio: 7 336 tys. zł, 7 833 tys. zł, 8 235 tys. zł, 5 578 tys. zł., z czego DPS prowadzone na zlecenie otrzymały odpowiednio 2 279 tys. zł, 2 205 tys. zł, 2 371 tys. zł, 1 716 tys. zł.

¹¹ Dotyczące realizacji rządowego Programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024-2027”.

¹² DPS Bobrek otrzymał w latach 2021-2022 odpowiednio: 118,8 tys. zł i 180,7 tys. zł – środki szczególne COVID-19, w latach 2023-2024 (30 września) odpowiednio: 809,4 tys. zł i 303,9 tys. zł – dotacja na dodatki motywacyjne 600 zł i 1 000 zł. DPS w Bulowicach i w Zatorze otrzymały w latach 2021-2022 odpowiednio: 87,7 tys. zł i 134,8 tys. zł – środki szczególne COVID-19, w latach 2023-2024 (30 września) odpowiednio: 565,2 tys. zł i 208,8 tys. zł – dotacja na dodatki motywacyjne 600 zł i 1 000 zł.

W uchwalonej na lata 2021-2026 *Strategii rozwiązywania problemów społecznych*¹³ przyjęto jako miernik realizacji jednego z celów liczbę utworzonych DPS, liczbę miejsc w placówkach, co przy zmniejszeniu liczby miejsc w DPS w Bobrku tuż przed przyjęciem Strategii oznaczało oparcie się na nieaktualnych danych i było działaniem nierzetelnym. Ponadto w *Strategii w sposób* ogólny i wyłącznie opisowy określono zakładane rezultaty realizacji przyjętych celów, bez określenia wartości początkowych i końcowych mierników i nie zamieszczono prognozy zmian, co uniemożliwiało ocenę stopnia realizacji celów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ 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

1.1 W latach 2021-2024 Starosta Oświęcimski sprawował nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej przy pomocy PCPR, zgodnie z art. 112 ust. 8 uops.

PCPR, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym przyjętym uchwałą Zarządu nr 79/773/2018 z 24 kwietnia 2018 r.¹⁵ realizował zadania własne i zlecone powiatu z zakresu uops, w tym prowadzenie i rozwój infrastruktury DPS o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób (§ 3 pkt 1 ppkt 5).

(akta kontroli, str. 211-230)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Starostwa¹⁶ nadzór nad PCPR sprawował wicestarosta (§ 11 pkt 2 ppkt 2 i 3).

(akta kontroli, str. 10)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor PCPR działał m.in. na podstawie upoważnienia nr 69/2021 z 1 czerwca 2021 r. wydanego przez Starostę Powiatu Oświęcimskiego *do dokonywania działań w sprawach należących do zadań własnych powiatu oraz zadań zleconych realizowanych przez powiat, z zakresu ustawy o pomocy społecznej (...), w szczególności do podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych, składania oświadczeń woli oraz innych czynności koniecznych dla realizacji tego upoważnienia*. Upoważnienie obejmowało umieszczanie w domu pomocy społecznej oraz ustalanie opłaty za pobyt w DPS na podstawie art. 59 ust. 2 uops w zw. z art. 87 ust. 8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷ oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej¹⁸.

(akta kontroli, str. 254-268)

¹³ Dalej: Strategia.

¹⁴ 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.

¹⁵ Zmieniony uchwałą nr 261/769/2021 Zarządu Powiatu z 7 grudnia 2021 r.

¹⁶ Uchwała nr 10/2024 Zarządu Powiatu w Oświęcimiu z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Oświęcimiu, poprzednio Uchwała nr 251/759/2021 Zarządu Powiatu w Oświęcimiu z dnia 22 listopada 2021 r.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 356 - obowiązywała do 24 października 2024 r.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 734, ze zm.

W odpowiedzi na pytanie w jaki sposób Starostwo zapewniało utrzymanie i rozwoju infrastruktury DPS oraz zapewnienia w nich wymaganego standardu usług, warunków kadrowych i organizacyjnych Wicestarosta odniosła się do prowadzonego przez powiat DPS w Bobrku wskazując, że powiat zapewniał utrzymanie i rozwój infrastruktury DPS w Bobrku poprzez coroczne zabezpieczanie środków finansowych na inwestycje i remonty oraz przeznaczanie środków finansowych na zwiększenie¹⁹ kwoty etatu kalkulacyjnego w zakresie wynagrodzeń pracowników DPS.

(akta kontroli, str. 329-354)

1.2 Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Oświęcimskiego na lata 2021-2026 została przyjęta uchwałą nr 37/307/2021 Rady Powiatu z 27 października 2021 r.

W *Strategii* zawarto charakterystykę powiatu wraz z analizą SWOT, diagnozę sytuacji społecznej, o której mowa w art. 16 b uops, jak również, kierunków niezbędnych działań i sposobu realizacji strategii (lista zadań w ramach poszczególnych celów operacyjnych), jej monitorowania i ewaluacji oraz opisano wskaźniki realizacji poszczególnych działań. Ramy finansowe (art. 16b ust. 2 pkt 3 uops) opisano jako źródła finansowania poszczególnych działań.

Strategia zawierała cel strategiczny: budowanie skutecznego i zintegrowanego systemu pomocy i rozwiązywania trudności życiowych mieszkańców, aktywizacja społeczno-zawodowa, wzmocnienie potencjału osób i podmiotów lokalnego środowiska, a także adekwatne reagowanie na zachodzące zmiany społeczne, jak również sześć celów operacyjnych: *zintensyfikowanie działalności systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami; zwiększenie świadomości mieszkańców powiatu w zakresie zagrożeń wynikających ze spożywania substancji psychoaktywnych oraz prowadzenie zintegrowanego systemu wsparcia dla osób uzależnionych i ich rodzin; koordynowanie działań przeciwdziałających przemocy, w celu budowania skutecznej i kompleksowej struktury wsparcia rodzin nia zagrożonych; udzielanie pomocy rodzinom w zakresie prawidłowego wypełniania ról rodzicielskich, rozwoju umiejętności i kompetencji niezbędnych do prawidłowego sprawowania funkcji rodzicielskiej oraz rozwiązywania sytuacji kryzysowych w rodzinie, a także wspieranie rodzicielstwa zastępczego; rozwój systemu rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz wsparcie wychowanków w procesie usamodzielniania się; Intensyfikacja działań wspierających i integrujących osoby starsze.*

W *Strategii* przewidziano monitoring i ewaluację zapisów strategicznych polegającą na systematycznej ocenie realizowanych działań oraz modyfikacji kierunków działań w przypadku istotnych zmian społecznych, które mogą pojawić się poprzez zmianę regulacji prawnych czy też narastanie poszczególnych kwestii społecznych. Jako wskaźniki stopnia efektywności realizacji *Strategii* wskazano m.in.: dane statystyczne w obszarze dotyczącym ludności (liczba osób korzystających z różnorodnych form wsparcia ze strony jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; liczba osób zarejestrowanych jako osoby bezrobotne w poszczególnych latach; liczba programów i projektów socjalnych zrealizowanych w ramach poszczególnych celów strategicznych, liczba uczestników szkoleń i warsztatów, liczba inicjatyw społecznych w obszarze aktywizacji i integracji społecznej i zadań zleconych w tym zakresie (grupy wsparcia, rodzinne formy opieki nad dziećmi); stopień

¹⁹ Kwota etatu kalkulacyjnego w zakresie wynagrodzeń pracowników DPS w Bobrku w latach 2021-2024 wzrosła z 3 493 zł do 6 117 zł.

poniesionych nakładów, koszty jednostkowe uzyskania efektu i wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację danego projektu.

Wprawdzie celom – strategicznemu i operacyjnemu – przyporządkowano mierniki, ale zarówno w ich opisie jak i *Zakładanych rezultatach realizacji Strategii* nie określano wartości początkowych i końcowych, co utrudniało monitorowanie postępu i uniemożliwiało ocenę w jakim stopniu założone cele zostały osiągnięte. Tym samym, mimo corocznego monitoringu realizacji *Strategii*, którego rezultaty ogłaszano w *Raporcie o stanie powiatu oświęcimskiego* nie można było ocenić w jakim zakresie zadania zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 67-210, 231-250, 403-411, 412-424)

W *Strategii* zawarto informacje, iż na terenie powiatu prowadzone są wyłącznie domy pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych intelektualnie i przewlekle chorych psychicznie.

W ramach celu nr 6 *Intensyfikacja działań wspierających i integrujących osoby starsze* ppkt 15 inicjowanie powstania całodobowej placów wsparcia dla osób starszych, somatycznie chorych i osób z niepełnosprawnościami, zawarty został wskaźnik pn. *liczba utworzonych DPS, liczba miejsc w placówkach*. Szczegółowy opis w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 169-173, 182, 194-195, 246-250)

1.3 W latach 2021-2024 na terenie powiatu oświęcimskiego funkcjonowały trzy ponadgminne domy pomocy społecznej: w Bobrku (jednostka organizacyjna powiatu²⁰), w Zatorze²¹ i w Bulowicach²² (prowadzone na zlecenie powiatu). DPS prowadzone były dla pensjonariuszy o specjalnym profilu, tj. dla osób niepełnosprawnych intelektualnie (dwa DPS) i dla osób przewlekle psychicznie chorych (jeden DPS).

W porównaniu do stanu przyjętego w *Strategii* liczba miejsc w DPS zmniejszyła się w 2021 r. do 323, tj. o 13 miejsc. W latach 2021-2024²³ liczba miejsc w DPS była stała. W tym okresie liczba mieszkańców trzech DPS wynosiła od 319 do 322 osób, w tym na tzw. starych zasadach od 189 osób w 2021 r. do 158 osób w 2024 r. (na 30 września). Czas oczekiwania na miejsce wynosił: w 2021 r. około pięciu miesięcy (DPS w Bulowicach); w 2022 r. około czterech miesięcy (DPS w Zatorze); w 2023 r. około dwóch miesięcy (DPS w Bobrku) i około dziesięciu miesięcy (DPS w Bulowicach); w 2024 r. około trzy miesiące (DPS w Bobrku) i około 12 miesięcy (DPS w Bulowicach).

(akta kontroli str. 66, 246-250)

Z zestawienia wykorzystania miejsc w DPS dla powiatu wynikało, że w każdym z lat objętych kontrolą liczba mieszkańców była niższa niż liczba miejsc wykazanych o jedną (2023 r.) do czterech osób (2022 r.).

Średni czas oczekiwania na miejsce wynosił od 4 do 15 miesięcy²⁴.

(akta kontroli str. 250)

Wicestarosta wyjaśniła, że niewykorzystanie miejsc wynikało głównie z dwóch przyczyn: braku wpływu nowych wniosków o przyjęcie do DPS na zwolnione miejsca, a w przypadku osoby oczekującej na umieszczenie – czasu trwania

²⁰ Dom Pomocy Społecznej w Bobrku dla osób niepełnosprawnych intelektualnie.

²¹ Dom Pomocy Społecznej Caritas Archidiecezji Krakowskiej w Zatorze dla osób niepełnosprawnych intelektualnie.

²² Dom Pomocy Społecznej Braci Albertynów w Bulowicach dla osób przewlekle psychicznie chorych.

²³ Stan na 30 września.

²⁴ Dane dla trzech DPS w okresie objętym kontrolą.

procesu składania i rozpatrywania wniosków i jego wieloetapowość. Ponadto podała, że w odniesieniu do niepełnego wykorzystania miejsc powiat ponosi koszty dotyczące wyłącznie DPS w Bobrku (niezależnie od ilości wykorzystanych miejsc generowane były koszty stałe związane np. z wynagrodzeniami pracowników, mediami, utrzymaniem budynku). Wskazała, że relacja *kosztów wolnych miejsc narastająco (wg średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca DPS w Bobrku) do ponoszonych przez powiat kosztów funkcjonowania DPS w Bobrku w poszczególnych latach stanowiła:*

- w 2021 r. 3,3%,
- w 2022 r. 0,9%,
- w 2023 r. 0,5%,
- w 2024 r. od I do III kw. 1,05%.

(akta kontroli str. 329-354)

1.4 W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęła jedna skarga dotycząca mieszkańca jednego z DPS (w 2022 r.). Skarżącemu się mieszkańcowi gminy udzielono odpowiedzi, że pensjonariusz opuszczał DPS zgodnie z obowiązującym w nim regulaminem.

Poza powyższym przypadkiem do Starostwa i jego jednostek organizacyjnych (PCPR i DPS w Bobrku) nie wpływały informacje/sygnały/pisma dotyczące problemów DPS, w tym związanych z ich działalnością lub brakiem wystarczających środków na ich funkcjonowanie (wnioski, petycje, interpelacje radnych i skargi).

(akta kontroli str. 251-252, 275-276, 397-398)

1.5 Procedury w sprawie organizacji kontroli zarządczej oraz w sprawie regulaminu kontroli zostały zawarte w zarządzeniach: Nr 8/2014 Starosty Oświęcimskiego z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie organizacji kontroli zarządczej w Powiecie Oświęcimskim oraz w Zarządzeniu Nr 26/2014 starosty Oświęcimskiego z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli.

Zgodnie z § 6 zarządzenia Nr 8/2014 Starosty Oświęcimskiego z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie organizacji kontroli zarządczej w Powiecie Oświęcimskim, pracownicy Starostwa Powiatowego w Oświęcimiu, kierujący komórkami organizacyjnymi i pracujący na samodzielnych stanowiskach, odpowiadają za wyznaczenie rocznych celów/zadań podległych komórkom oraz dokonanie identyfikacji ryzyka, które może oddziaływać na realizację określonych w jednostce celów/zadań.

Biuro Kontroli Powiatu Oświęcimskiego²⁵ działając w ramach systemu kontroli zarządczej w Powiecie Oświęcimskim, realizowało zadania, których celem było wspomaganie kierownictwa Starostwa i powiatowych jednostek organizacyjnych w procesie zarządzania podległymi jednostkami. Do podstawowych zadań Biura Kontroli z zakresu kontroli należało m.in.: przygotowanie planów kontroli oraz sprawozdań z ich wykonania, przygotowanie kontroli, czynności nadzorczych i doradczych w powiatowych jednostkach organizacyjnych oraz komórkach organizacyjnych starostwa w zakresie ich funkcjonowania oraz realizacji założonych celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

(akta kontroli str. 275-276, 300, 337-355, 397-398)

²⁵ Dalej: Biuro Kontroli.

W latach 2021-2024 nie planowano kontroli w DPS, ani w PCPR – w zakresie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem DPS.

W 2023 r. Starostwo przeprowadziło w DPS w Bobrku kontrolę dotyczącą realizacji procedury w zakresie wykonywania obowiązku przekazywania informacji o schematach podatkowych.

(akta kontroli, str. 275-276, 300, 329, 397-398)

Kierownik Biura Kontroli poinformowała, że w wyniku przeglądu rejestrów ryzyk (w trakcie kontroli NIK – przyp. kontrolera) na lata 2021-2024, nie stwierdzono zdefiniowania przez wydziały starostwa ryzyka dotyczącego finansowania domów pomocy społecznej lub innego ryzyka związanego z funkcjonowaniem tych domów na terenie powiatu. Wskazała ponadto, że zgodnie z § 3 Statutu PCPR, nadzór nad m.in. domami pomocy społecznej, sprawuje PCPR, a zgodnie z zarządzeniem w sprawie organizacji kontroli zarządczej, kierownicy jednostek organizacyjnych (w tym Dyrektor PCPR) zobowiązani są m.in. do opracowania i wdrożenia w kierowanych jednostkach, adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej oraz ustalenia w formie pisemnej procedur kontroli zarządczej, określania celów i zadań podległych jednostek, opracowania systemu monitorowania realizacji celów i zadań, według wyznaczonych mierników a także identyfikacji ryzyka, które może oddziaływać na realizację określonych w jednostce celów/zadań. Dodatkowo kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych, podobnie jak kierujący komórkami organizacyjnymi starostwa, zobowiązani są do przedkładania Staroście, w terminie do 31 marca, informacji o funkcjonowaniu w jednostkach kontroli zarządczej w roku poprzednim.

(akta kontroli str. 275-276, 300, 393-396)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W *Strategii*, w ramach celu operacyjnego nr 6 *Intensyfikacja działań wspierających i integrujących osoby starsze* ppkt 15 inicjowanie powstania całodobowej placówki wsparcia dla osób starszych, somatycznie chorych i osób z niepełnosprawnościami, zawarty został wskaźnik pn. *liczba utworzonych dps, liczba miejsc w placówkach*. Tymczasem *Strategia* nie zawierała założenia zmian w odniesieniu do liczby DPS prowadzonych na terenie powiatu, a w maju 2021 r. liczba miejsc w tych placówkach zmniejszyła się do 323 (dotyczyło to 13 miejsc w DPS w Bobrku). Wcześniej, według danych z lat 2017-2019, na podstawie których została sporządzona *Strategia*, łączna liczba miejsc w trzech DPS prowadzonych na terenie powiatu wynosiła 336. Pomimo opisanej zmiany dane zawarte w *Strategii* przyjętej w październiku 2021 r. nie były aktualizowane, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 169-173, 182, 194-195, 246-250, 403-411)

W odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób realizowano cel nr 6 ppkt 15 *Strategii* – mierzony liczbą utworzonych DPS i liczbą miejsc w tych placówkach, Wicestarosta wyjaśniła, że w okresie pomiędzy przekazaniem danych do przygotowania *Strategii*, a jej przyjęciem nastąpiło zmniejszenie w DPS w Bobrku liczby miejsc o 13²⁶, z powodu sytuacji covidowej i nagłego spadku liczby mieszkańców. Trudność w uzupełnieniu liczby mieszkańców DPS spowodowała wzrost średnich kosztów utrzymania mieszkańca. Podkreśliła, że bardziej racjonalne było zmniejszenie liczby miejsc, niż utrzymanie wolnych miejsc

²⁶ Nastąpiło zmniejszenie liczby miejsc z 203 do 190 miejsc.

generujących koszty, a ilość miejsc w DPS jest wystarczająca, co obrazuje brak osób oczekujących na umieszczenie.

(akta kontroli str. 329-354, 403-411)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że dane o liczbie miejsc w DPS stanowią podstawę do ustalenia wskaźnika dla realizacji celu operacyjnego nr 6 ppkt 15 zawartego w *Strategii*. Ustalenie miernika w postaci *liczby DPS i liczby miejsc w placówkach* przy niezakładaniu wzrostu ich liczby oraz wobec faktycznego zmniejszenia liczby miejsc w już istniejących DPS należy uznać za działanie nierzetelne.

2. W latach 2021-2024 Starostwo nie zapewniło przeprowadzenia w sposób udokumentowany, co najmniej raz w roku, identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostek organizacyjnych Starostwa realizujących zadania związane z funkcjonowaniem DPS (PCPR i DPS w Bobrku) co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie z standardem kontroli zarządczej nr 7 (Część B Cele i zarządzanie ryzykiem)²⁷ identyfikację ryzyka, w odniesieniu do celów i zadań, należy przeprowadzać przynajmniej raz w roku w sposób udokumentowany.

(akta kontroli str. 275-276, 300, 355)

W odpowiedzi na pytanie czy, a jeśli tak, to w jaki sposób Starostwo sprawowało nadzór/kontrolę zarządczą nad PCPR oraz DPS w Bobrku (równorzędne jednostki organizacyjne Starostwa) w zakresie funkcjonowania DPS.

Wicestarosta wyjaśniła, że informacje na temat DPS przekazywane są przez PCPR członkom Zarządu Powiatu na posiedzeniach Zarządu, podczas rozpatrywania spraw dotyczących DPS. Równocześnie raz w roku przekazywane są Radzie Powiatu informacje na temat działalności DPS w Ocenie Zasobów Pomocy Społecznej i w Sprawozdaniu z działalności PCPR. Ponadto wskazała, że dyrektorzy obu jednostek w ramach zapewnienia o prawidłowym funkcjonowaniu kontroli zarządczej w swoich jednostkach, złożyli oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (...) wskazując, iż w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w kierowanych przez nich jednostkach. W ramach kontroli instytucjonalnej w latach 2021-2024, pracownicy Biura Kontroli Starostwa przeprowadzili jedną kontrolę w DPS w Bobrku (w 2024 r.) oraz trzy kontrole w PCPR (w 2022 r., w 2023 r. w 2024 r.).

(akta kontroli str. 329-354)

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat zlecił realizację zadań związanych z funkcjonowaniem DPS Powiatowemu Centrum Pomocy Rodzinie, zgodnie z zapisem w przyjętym statucie i regulaminie organizacyjnym. Analiza *Strategii rozwiązywania problemów społecznych* wykazała, że przyjęto nierzetelny miernik realizacji celu operacyjnego nr 6 *Intensyfikacja działań wspierających i integrujących osoby starsze ppkt 15 inicjowanie powstania całodobowej placów wsparcia dla osób starszych, somatycznie chorych i osób z niepełnosprawnościami, pn. liczba utworzonych dps, liczba miejsc w placówkach*. Znajdujące się w *Strategii* dane o liczbie miejsc w DPS w Bobrku będącym jednostką organizacyjną Starostwa były nieaktualne w momencie jej przyjmowania w 2021 r.; nie zakładano także zmiany liczby DPS na terenie powiatu.

W odniesieniu do funkcjonującego w Starostwie systemu kontroli zarządczej zastrzeżenia budzi nieprzeprowadzenie w sposób udokumentowany, co najmniej

²⁷ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

raz w roku, identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostek organizacyjnych Starostwa realizujących zadania związane z funkcjonowaniem DPS (PCPR i DPS w Bobrku). NIK zwraca uwagę, że zakres przeprowadzonych przez Starostwo i PCPR kontroli w DPS nie obejmował głównego obszaru funkcjonowania tych jednostek.

OBSZAR

2. Finansowanie działalności domów pomocy społecznej

Opis stanu faktycznego

2.1 W okresie objętym kontrolą powiat przekazywał następujące środki na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej:

- w 2021 r.: 17 543 tys. zł (8,2% wydatków ogółem powiatu), w tym 14 769 tys. zł na utrzymanie DPS (12 403 tys. zł DPS w Bobrku, 2 366 tys. zł DPS prowadzone na zlecenie);
- w 2022 r.: 19 312 tys. zł (7,9% wydatków powiatu ogółem), w tym 15 946 tys. zł na utrzymanie DPS (13 606 tys. zł DPS w Bobrku, 2 340 tys. zł DPS prowadzone na zlecenie);
- w 2023 r.: 23 793 tys. zł (8,3% wydatków ogółem powiatu), w tym 19 926 tys. zł na utrzymanie DPS (16 990 tys. zł DPS w Bobrku, 2 936 tys. zł DPS prowadzone na zlecenie);
- w 2024 r. (do 30 września): 18 168 tys. zł (7,9% wydatków powiatu ogółem), w tym 14 417 tys. zł na utrzymanie DPS (12 493 tys. zł DPS w Bobrku, 1 924 tys. zł DPS prowadzone na zlecenie).

W okresie objętym kontrolą DPS funkcjonujące na terenie powiatu oświęcimskiego założyły następujące zapotrzebowanie na środki tytułu dotacji do kosztów utrzymania mieszkańców DPS przyjętych przed 1 stycznia 2004 r.:

- w 2021 r.: 5 057 tys. zł DPS w Bobrku, 2 186 tys. zł na utrzymanie DPS prowadzonych na zlecenie;
- w 2022 r.: 5 628 tys. zł na utrzymanie DPS w Bobrku, 2 186 tys. zł na utrzymanie DPS prowadzonych na zlecenie;
- w 2023 r.: 5 864 tys. zł DPS w Bobrku, 2 197 tys. zł na utrzymanie DPS prowadzonych na zlecenie;
- w 2024 r. 3 838 tys. zł DPS w Bobrku, 2 325 tys. zł na utrzymanie DPS prowadzonych na zlecenie.²⁸

W latach 2021-2024 (30 września) powiat uzyskał z budżetu państwa z tytułu dotacji do kosztów utrzymania mieszkańców DPS przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. łącznie odpowiednio: 7 336 tys. zł, 7 833 tys. zł, 8 235 tys. zł, 5 578 tys. zł., z czego DPS prowadzone na zlecenie otrzymały odpowiednio 2 279 tys. zł, 2 205 tys. zł, 2 371 tys. zł, 1 716 tys. zł.

Z porównania powyższych danych wynika, że dotacja z budżetu wojewody małopolskiego pokrywała w latach 2021-2024 (30 czerwca) odpowiednio 104%, 101%, 108%, 74% zapotrzebowania zgłoszonego przez DPS prowadzone na zlecenie, natomiast w przypadku DPS w Bobrku 100% w latach 2021-2024.

(akta kontroli str. 246-249, 277-290, 301-308, 356-392)

Ponadto w latach 2021-2024 (30 września):

- DPS Bobrek otrzymał w latach 2021-2022 odpowiednio: 118,84 tys. zł i 180,69 tys. zł – środki szczególne COVID-19, w latach 2023-2024

²⁸ Z zestawienia przedłożonego przez Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu wynika, że założenia co do wysokości środków w DPS w Bobrku były tożsame z otrzymanymi środkami.

(30 września) odpowiednio: 809,4 tys. zł i 303,9 tys. zł – dotacja na dodatki motywacyjne 600 zł i 1 000 zł.

- DPS w Bulowicach i w Zatorze otrzymały w latach 2021-2022 odpowiednio: 87,7 tys. zł i 134,8 tys. zł – środki szczególne COVID-19, w latach 2023-2024 (30 września) odpowiednio: 565,2 tys. zł i 208,8 tys. zł – dotacja na dodatki motywacyjne 600 zł i 1 000 zł.

(akta kontroli str. 246-249)

Informacje dotyczące wydatków poniesionych na remonty i inwestycje w DPS w Bobrku opisano w dalszej części wystąpienia (pkt 2.5).

Koszty funkcjonowania DPS w przeliczeniu na jednego mieszkańca domu pomocy społecznej prowadzonego przez powiat (DPS w Bobrku) kształtowały się w latach 2021-2024 (30 września) na poziomie odpowiednio: 63 605,13 zł, 68 717,17 zł, 84 527,36 zł, 58 929,25 zł. Do obliczenia przyjęto koszty DPS ogółem (jednostka budżetowa powiatu), tj. wraz z kosztami remontów i inwestycji.

W tym samym okresie poziom finansowania rocznych kosztów utrzymania jednego mieszkańca w DPS prowadzonych na zlecenie powiatu wynosił odpowiednio:

W 2021 r. (58 mieszkańców):

- 39 293 zł - dotacja celowa do kosztów utrzymania jednego mieszkańca na starych zasadach,
- 40 793,10 zł - przy uwzględnieniu łącznej kwoty dotacji wraz z dodatkowymi środkami COVID-19.

W 2022 r. (53 mieszkańców):

- 40 793,10 zł - dotacja celowa do kosztów utrzymania jednego mieszkańca na starych zasadach,
- 41 603,77 zł - przy uwzględnieniu łącznej kwoty dotacji wraz z dodatkowymi środkami COVID-19.

W 2023 r. (51 mieszkańców):

- 46 490,20 zł - dotacja celowa do kosztów utrzymania jednego mieszkańca na starych zasadach,
- 57 568,63 zł przy uwzględnieniu łącznej kwoty dotacji wraz z dodatkowymi środkami na wynagrodzenia.

W 2024 r. (48 mieszkańców):

- 35 750 zł - dotacja celowa do kosztów utrzymania jednego mieszkańca na starych zasadach,
- 40 083,33 zł - przy uwzględnieniu łącznej kwoty dotacji wraz z dodatkowymi środkami na wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 246-249, 250)

W latach 2021-2023 w ramach budżetu Powiat zgłosił zapotrzebowanie i uzyskał dodatkowe środki, które przekazał na wydatki DPS w wysokości odpowiednio: 337 tys. zł (w tym 143 tys. zł DPS prowadzone na zlecenie), 316 tys. zł (w tym 135 tys. zł DPS prowadzone za zlecenie), 1 675 tys. zł, w tym 565 tys. zł DPS prowadzone na zlecenie). W 2024 r. powiat zgłosił do wojewody małopolskiego zapotrzebowanie na 1 694 tys. zł, w tym 728 tys. zł dla DPS prowadzonych na zlecenie, a otrzymał 549 tys. zł, z czego przekazał 235 tys. zł do DPS prowadzonych na zlecenie.

(akta kontroli str. 246-249)

2.2. W okresie objętym kontrolą Starosta przekazywał do wojewody dane niezbędne do otrzymania dotacji terminowo, a zarządzenia w sprawie średniego

miesięcznego kosztu utrzymania zostały podjęte przez Starostę Oświęcimskiego w terminach umożliwiających ogłoszenie danych zgodnie z wymogami art. 6 pkt 15, art. 60 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 uops.

(akta kontroli str. 269-276)

2.3 W latach 2021-2024 Starosta nie zwracał się do wojewody małopolskiego o zwiększenie dotacji na funkcjonowanie DPS, w tym na mieszkańców na „starych zasadach”.

(akta kontroli str. 275-276, 399-402)

2.4 Projekty odpowiednich uchwał Zarządu Powiatu były przygotowywane przez PCPR na podstawie danych otrzymanych z DPS. W okresie objętym kontrolą uchwały zostały przyjęte i ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym w terminie określonym w art. 6 pkt 15 uops, tj. nie później niż do dnia 31 marca każdego roku.

W latach 2021-2024 zgodnie z zarządzeniami starosty oświęcimskiego²⁹ średnie miesięczne koszty utrzymania mieszkańca DPS w powiecie oświęcimskim wynosiły:

- 1) DPS w Bobrku (odpowiednio): 4 881,46 zł, 5 378,10 zł, 6 313,06 zł, 7 297,66 zł;
- 2) DPS w Bulowicach (odpowiednio): 4 194,91 zł, 4 667,90 zł, 5 326,11 zł, 6 122,58 zł;
- 3) DPS w Zatorze (odpowiednio): 4 611,95 zł, 5 302,03 zł, 5 846,17 zł, 6 723,74 zł.

Dane zawarte w publikowanych zarządzeniach były ustalone przez PCPR i zgodne z danymi o średnim miesięcznym koszcie utrzymania mieszkańców przekazywanymi przez ww. domy pomocy społecznej.

Wyliczenia średniego miesięcznego kosztu obejmowało kwotę rocznych kosztów DPS za rok poprzedni pomniejszone o koszty inwestycji, remontowe, wydatki i koszty pokryte z dotacji celowych i/lub finansowane ze środków funduszy europejskich i powiększony o wskaźnik inflacji. Otrzymaną wartość dzielono przez sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach.

(akta kontroli str. 246-249, 269-274, 331, 425-437)

W odpowiedzi na pytanie czy, a jeśli tak, to jaki sposób ustalano i weryfikowano średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej w powiecie oświęcimskim wskazywany w corocznych zarządzeniach Starosty Wicestarosta wyjaśniła, że kwoty te zostały wskazane przez PCPR na podstawie otrzymanych od DPS informacji o wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w danym DPS wraz z danymi stanowiącymi podstawę do jego wyliczenia i na tej podstawie *następuje w PCPR weryfikacja prawidłowości wyliczenia kosztu*. PCPR przekazuje Staroście projekt zarządzenia w sprawie miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w poszczególnych DPS.

²⁹ Zarządzenie nr 4/2021 Starosty Oświęcimskiego z dnia 9 lutego 2021 roku w sprawie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej w powiecie oświęcimskim na rok 2021; Zarządzenie nr 18/2022 Starosty Oświęcimskiego z dnia 18 marca 2022 roku w sprawie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej w powiecie oświęcimskim na rok 2022. Zarządzenie nr 7/2023 Starosty Oświęcimskiego z dnia 27 lutego 2023 roku w sprawie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej w powiecie oświęcimskim na rok 2023; Zarządzenie nr 8/2024 Starosty Oświęcimskiego z dnia 15 lutego 2024 roku w sprawie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej w Powiecie Oświęcimskim na rok 2024.

W odpowiedzi na pytanie czy, a jeśli tak, to w jaki sposób Starostwo identyfikowało/analizowało występowanie różnic w poziomie finansowania DPS, w przeliczeniu na mieszkańca, prowadzonych przez powiat oraz DPS prowadzonych na zlecenie powiatu Wicestarosta podała, że dane o wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w DPS wraz z danymi stanowiącymi podstawę do jego wyliczenia, weryfikuje PCPR. Po analizie danych z poszczególnych DPS, PCPR przekazuje Staroście projekt zarządzenia w sprawie miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w poszczególnych DPS.

(akta kontroli str. 329-354)

2.5 W latach 2021-2024 powiat finansował wydatki remontowe i inwestycyjne wyłącznie w DPS w Bobrku (jednostka budżetowa powiatu).

Powiat wydatkował na cele inwestycyjne i remontowe w DPS w Bobrku następujące kwoty:

Wydatki remontowe:

W 2021 r.: 268 501,98 zł (wymiana instalacji wodnej i co oraz montaż wykładziny, remont ogrodu, roboty malarskie w klatce schodowej);

W 2022 r.: 257 033,29 zł (roboty elektryczne, remont dachu, remont wymiennika oraz instalacji cwu, naprawa elewacji);

W 2023 r.: 91 394,67 zł (wymiana drzwi łazienkowych, roboty malarskie, wymiana paneli podłogowych w świetlicy, remont bramy);

W 2024 r.: 76 346,66 zł (remont trzech łazienek mieszkańców, roboty malarskie w jadalni, remont oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego).

Ogółem na remonty wydatkowano 693 276,60 zł.

Wydatki inwestycyjne:

W 2021 r.: 603 812,15 zł (naprawa uszkodzeń i wzmocnienie konstrukcji budynku A, zakup zmywarko-wyparzarki i pieca konwekcyjno-parowego do kuchni).

W 2022 r.: 274 769,52 zł (remont kaplicy, modernizacja infrastruktury technicznej wraz z ułożeniem kostki brukowej etap IV, remont rozdzielni głównych, wymiana urządzenia dźwigowego budynek A, wykonanie placu z kostki brukowej przy budynku C, zakup krajalnicy do chleba, zakup automatu szorująco-zbierającego, zakup wózków hydraulicznych, zakup patelni elektrycznej).

W 2023 r.: 1 077 329,46 zł (modernizacja infrastruktury technicznej wraz z ułożeniem kostki brukowej etap IV, wymiana urządzenia dźwigowego w budynku A, budowa systemu przyzywowego, wykonanie nawierzchni przy hostelu w DPS, zakup patelni elektrycznej, zakup markizety, szatkownicy do warzyw, traktora do koszenia trawy).

W 2024 r.: 71 559,57 zł (modernizacja sieci elektroenergetycznej, wykonanie nawierzchni przy hostelu w DPS etap II, remont tarasu).

Ogółem wydatki inwestycyjne wyniosły 2 027 470,81 zł

(akta kontroli str. 291-297)

Do Starostwa nie wpływały wnioski z DPS prowadzonych na zlecenie o przyznanie środków na inwestycje i na remonty.

(akta kontroli str. 275-276)

2.6 Starosta, za pośrednictwem PCPR, terminowo przekazywał do wojewody Małopolskiego comiesięczne informacje o miejscach i kosztach utrzymania w DPS.

W grudniu każdego z lat objętych kontrolą wojewoda małopolski poinformował starostów powiatów małopolskich o tym, że różnica kwoty dotacji będąca

różnicą pomiędzy środkami przekazanymi do powiatów na podstawie comiesięcznych informacji o miejscach i kosztach utrzymania w domach pomocy społecznej a planem dotacji po zamianach w dziale 852 *Pomoc społeczna*, rozdział 85202 – *Domy pomocy społecznej*, § 2130, pozostawała do dyspozycji powiatów w trybie art. 115 uops.

Starosta terminowo złożył odpowiednie sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-27S) oraz sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Rb-28S) dział 852, rozdział 85202 zawierające kwoty dotyczące finansowania działu pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 309-328, 425-437, 314-333)

2.7 W okresie objętym kontrolą Rada Powiatu w Oświęcimiu nie podejmowała uchwał dotyczących opracowania i wdrażania lokalnych programów pomocy społecznej adresowanych do domów pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 253)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo finansowało DPS w niezbędnym zakresie, przekazując terminowo i w odpowiedniej wysokości środki na ich funkcjonowanie.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zweryfikowanie mierników przyporządkowanych celom operacyjnym *Strategii*, w szczególności dotyczących celu operacyjnego nr 6 ppkt 15, pod kątem zapewnienia możliwości oceny stopnia realizacji zakładanych rezultatów.
2. Prowadzenie w sposób udokumentowany, co najmniej raz w roku, identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań jednostek organizacyjnych Starostwa.

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 NIK Delegatury w Krakowie. 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
wykorzystania
uwag i 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.

Kraków , 25 lutego 2025 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

Mariusz Gorczyca
p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

Kontroler

Małgorzata Kram

specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/