



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.006.04.2022

Urszula Przygodzka
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Końskich
ul. Spółdzielcza 3
26-200 Końskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.18.2023 Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 28 lutego 2023 r.

I/22/006 – Funkcjonowanie opieki nad mieszkańcami domów pomocy społecznej w wybranych
placówkach w województwie świętokrzyskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Końskich, ul. Spółdzielcza 3, 26-200 Końskie (dalej: PCPR).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Przygodzka, Dyrektor PCPR od 1 lutego 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór sprawowany w imieniu starosty nad działalnością domów pomocy społecznej oraz jakością ich usług.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
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
Kontroler	Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/101/2022 z 21 września 2022 r. oraz nr LKI/120/2022 z 25 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 1, 1A i 3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność PCPR w zakresie nadzoru sprawowanego nad domami pomocy społecznej³ w imieniu Starosty Powiatu Koneckiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Nadzór ze strony PCPR, sprawowany w imieniu Starosty Powiatu Koneckiego nad obydwo ma domami pomocy społecznej sprowadzał się do przeprowadzania w ograniczonym zakresie kontroli w tych podmiotach, a także uzyskiwania od jednostek danych na potrzeby sprawozdawczości do wojewody świętokrzyskiego. Prowadzone kontrole nie wykazywały nieprawidłowości w obszarach, w których wykazała je kontrola NIK oraz nie uwzględniała istotnych elementów działalności domów pomocy społecznej, takich jak m.in. sposób ustalenia średnich miesięcznych kosztów utrzymania mieszkańca. PCPR nierzetelnie monitorował też realizację wydanych zaleceń pokontrolnych. W pięciu przypadkach (na 12 przeprowadzonych kontroli tych placówek), Dyrektor PCPR nie wystąpił do dyrektorów z pismami monitorującymi, w sytuacji gdy nie przedstawili oni informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

Dyrektor PCPR nie przedstawił Radzie Powiatu w Końskich informacji o wartości osiągniętego w 2020 r. wskaźnika odnoszącego się do liczby osób starszych objętych całodobową opieką, pomimo że był do tego zobowiązany zapisami *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Koneckim na lata 2014-2020*⁴ (dalej: Strategia 2014-2020). Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Koneckim na lata 2021-2030*⁵ (dalej: Strategia 2021-2030) nie zamieszczono diagnozy dotyczącej zapotrzebowania na świadczenia w domach pomocy społecznej, w tym nie określono, w jakim zakresie świadczenia oferowane przez obydwa domy pomocy społecznej zaspokajają potrzeby mieszkańców powiatu koneckiego. Ponadto przyjęty wskaźnik monitorowania ww. Strategii, tj. *liczba osób starszych objętych całodobową opieką*, mógł – w ocenie NIK – utrudnić monitorowanie udzielanej pomocy społecznej, gdyż obydwa domy pomocy społecznej, funkcjonujące na terenie powiatu koneckiego, nie są przeznaczone dla osób starszych lecz przewlekle chorych i niepełnosprawnych intelektualnie. Pomimo udziału PCPR w przygotowywaniu projektu Strategii 2021-2030, ostateczna decyzja co do jej kształtu i treści należała do Rady Powiatu w Końskich. Zdaniem NIK powyższy stan może utrudnić realizację oraz prawidłowe planowanie i monitorowanie przez PCPR opieki nad mieszkańcami domów opieki społecznej w powiecie koneckim, w tym w szczególności w zakresie opieki nad osobami starszymi. Dlatego – w ocenie NIK – działania podejmowane przez PCPR powinny niwelować ww. utrudnienia.

Dyrektor PCPR nie zapewnił prowadzenia doradztwa metodycznego kadr pomocy społecznej zatrudnionych w obydwu domach pomocy społecznej, pomimo, iż prowadzenie doradztwa metodycznego dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu koneckiego należało do jego wyłącznej kompetencji. Począwszy od 2020 r. zorganizowano zaledwie dwa szkolenia, w których uczestniczyło jedynie czterech pracowników tych placówek

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

³ Zarząd Powiatu Koneckiego posiadał zezwolenia Wojewody Świętokrzyskiego na prowadzenie:

- Domu Pomocy Społecznej (dalej: DPS) w Końskich, dla osób przewlekle psychicznie chorych na 150 miejsc;
- Domu Pomocy Społecznej „Etoła” w Rudzie Pilczyckiej, dla osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie na 120 miejsc.

⁴ Uchwała Nr XXXVII/8/2014 Rady Powiatu w Końskich z 31 marca 2014 r.

⁵ Uchwała Nr XXXVI/58/2021 Rady Powiatu w Końskich z 30 września 2021 r.

(obydwa przeprowadzono w 2022 r.). Jednocześnie w latach 2020-2021 nie wydatkowano środków finansowych przewidzianych na szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej. Pomimo tego, w opracowanych przez Dyrektora PCPR ocenach zasobów pomocy społecznej za 2020 r. i za 2021 r. wskazano na potrzebę zwiększenia nakładów z zakresu pomocy społecznej na realizację szkoleń.

Dyrektor PCPR nierzetelnie opracowała projekty zarządzeń w sprawie ustalenia średniego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej na terenie powiatu koneckiego, gdyż wystąpiła do dyrektorów tych domów o przedstawienie propozycji kosztu i nie zapewniła sobie żadnej możliwości weryfikacji zasadności zaproponowanych kwot. Podane przez dyrektorów kwoty, bez zastrzeżeń przedłożyła do akceptacji Starosty Koneckiego. Dokumenty stanowiące podstawę obliczenia zaproponowanych kwot, PCPR otrzymał dopiero w trakcie kontroli NIK. W świetle tych dokumentów, obydwie domy pomocy społecznej nieprawidłowo obliczyły średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca, z tego: w Domu Pomocy Społecznej „Etoła” w Rudzie Pilczyckiej na każdy objęty kontrolą rok, natomiast w Domu Pomocy Społecznej w Końskich - na 2022 r.

Bez zbędnej zwłoki rozpatrywano wpływające skargi dotyczące działalności domów pomocy społecznej. Jednak zaledwie w ośmiu przypadkach przeprowadzono kontrole doraźne podczas ich rozpatrywania, natomiast w 15 przypadkach ograniczono się do żądania wyjaśnień od dyrektorów domów pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Nadzór sprawowany w imieniu starosty nad działalnością domów pomocy społecznej oraz jakością ich usług

Opis stanu faktycznego

1. PCPR zostało utworzone 30 czerwca 1999 r.⁶, a do jego statutowych zadań należały m.in. zadania obejmujące pomoc społeczną. Organizacja i zasady funkcjonowania PCPR zostały określone w regulaminie organizacyjnym. Podano w nim, że do zadań Zespołu ds. Pomocy Rodzinie PCPR należało między innymi:

- umieszczanie w domach pomocy społecznej osób do niego skierowanych oraz prowadzenie nadzoru nad tymi domami;
- coroczne przedstawianie Staroście Koneckiemu propozycji średnich miesięcznych kosztów za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej;
- udział w zespołach kontrolnych w ramach nadzoru nad domami pomocy społecznej;
- przekazywanie sprawozdawczości w systemie Centralnej Aplikacji Statystycznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (CAS);
- sporządzanie oceny zasobów pomocy społecznej;
- prowadzenie rejestru skarg i wniosków.

Do zadań Zespołu Projektowego PCPR należało opracowywanie dokumentów planistycznych z zakresu pomocy społecznej, w tym strategii rozwiązywania problemów społecznych, a także jej monitoring.

Zapewnienie szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej z terenu powiatu koneckiego należało do zadań Zespołu ds. Specjalistycznego Poradnictwa PCPR.

Do kompetencji Dyrektora PCPR należało prowadzenie doradztwa metodycznego dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej

⁶ Uchwała Nr VIII/26/99 Rady Powiatu w Końskich z 30 czerwca 1999 r.

z terenu powiatu koneckiego, a także podejmowanie działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb.

(akta kontroli str. 4-71 i 328-340)

W § 4 statutu PCPR podano, że Dyrektor PCPR jest odpowiedzialny za całokształt działań PCPR.

(akta kontroli str. 7)

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷ (dalej: ups), do zadań własnych powiatu należy m.in.:

- 1) opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka - po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami; (...);
- 2) prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób; (...)
- 3) szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu;
- 4) doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu;
- 5) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych;
- 6) sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie, w formie dokumentu elektronicznego, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego;
- 7) sporządzanie, zgodnie z art. 16a, oceny w zakresie pomocy społecznej.

Spośród ww. zadań własnych powiatu, PCPR nie przydzielono do realizacji jedynie zadania polegającego na prowadzeniu i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym.

Zarząd Powiatu Koneckiego, od 2020 r. nie uruchomił nowych domów pomocy społecznej ani nie zwiększył liczby miejsc w prowadzonych – Domu Pomocy Społecznej w Końskich i w Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej.

(akta kontroli str. 75-80 i 318)

PCPR zorganizowało dwa szkolenia, których uczestnikami było ogółem czterech pracowników domów pomocy społecznej z terenu powiatu (18 lutego 2022 r. szkolenie pn. *Doskonalenie umiejętności przywódczych i budowy autorytetu nieformalnego* – w szkoleniu uczestniczył pracownik Domu Pomocy Społecznej w Końskich oraz 29 września 2022 r. szkolenie pn. *Dialog motywujący w pracy z klientem trudnym, uzależnionym, stosującym przemoc* – w szkoleniu uczestniczyło dwóch pracowników Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej oraz jeden Domu Pomocy Społecznej w Końskich). Według danych PCPR, na 31 grudnia 2021 r. w obydwu placówkach było zatrudnionych ogółem 180 osób.

(akta kontroli str. 319-327 i 727)

PCPR nie prowadził doradztwa metodycznego dla kadr pomocy społecznej, zatrudnionych w obydwu domach pomocy społecznej prowadzonych przez Zarząd Powiatu Koneckiego. Prowadzenie doradztwa metodycznego dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu koneckiego należało do wyłącznej kompetencji Dyrektora PCPR, która wyjaśniła, że dołoży należytej staranności i podejmie stosowne działania, aby je prowadzić.

(akta kontroli str. 19-27, 319-327, 457-550, 566 i 725-726)

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.

W poszczególnych latach PCPR wydał następującą liczbę decyzji w sprawie umieszczenia osób w domach pomocy społecznej, prowadzonych przez Zarząd Powiatu Koneckiego: 2020 r. – 22, 2021 r. – 29, 2022 r. (do 30 września) – 17.

(akta kontroli str. 456)

PCPR przekazywał Wojewodzie Świętokrzyskiemu za pomocą systemu teleinformatycznego CAS wymagane sprawozdania.

(akta kontroli str. 555-564)

2. Obydwie opisane niżej strategie rozwiązywania problemów społecznych zawierały elementy określone w art. 16b ust. 2 ups⁸.

(akta kontroli str. 81-283)

Dwóch pracowników PCPR (Kierownik Ośrodka Interwencji Kryzysowej oraz Kierownik Zespołu Rodzinnej Pieczy Zastępczej) zostało powołanych 4 lutego 2021 r. przez Starostę Koneckiego w skład siedmioosobowego zespołu zadaniowego do opracowania Strategii 2021-2030. W skład zespołu weszło ponadto trzech pracowników Wydziału Polityki Społecznej, Oświaty i Zdrowia Starostwa Powiatowego w Końskich oraz dwóch pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Końskich. Nadzór nad pracą zespołu powierzono komitetowi sterującemu, w skład którego wszedł Dyrektor PCPR. Do zadań zespołu należało opracowanie Strategii 2021-2030, natomiast do zadań komitetu sterującego - między innymi określenie i hierarchizacja celów Strategii 2021-2030, a także akceptacja projektu i przedłożenie Zarządowi Powiatu Koneckiego.

W celu opracowania Strategii 2014-2020, Starosta Konecki powołał sześciuosobowy zespół zadaniowy, w skład którego weszło dwóch pracowników PCPR. Dyrektor PCPR wszedł natomiast w skład komitetu koordynującego, do zadań którego należało m. in.: określenie i hierarchizacja celów Strategii 2014-2020, określanie zakresu oraz tematyki opracowań i analiz, a także akceptacja projektu tego dokumentu i przedłożenie Zarządowi Powiatu Koneckiego.

(akta kontroli str. 289-299)

Dyrektor PCPR opracował ocenę zasobów pomocy społecznej za 2020 r. oraz za 2021 r., które następnie zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zarząd Powiatu Koneckiego. Wśród wniosków końcowych zawartych w dokumentach wymieniono zwiększenie nakładów z zakresu pomocy społecznej między innymi na realizację szkoleń. Tymczasem PCPR nie wydatkował żadnych środków na szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu zaplanowanych na 2020 r. oraz na 2021 r. (corocznie zaplanowano 2000 zł).

(akta kontroli str. 363, 423, 456-554 i 566)

W sprawozdaniach z działalności PCPR za 2020 r. oraz za 2021 r. przedstawiono wykaz potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Nie odnosiły się one do działalności domów pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 341-455)

W Strategii 2021-2030 podano, iż w wyniku przeprowadzonej diagnozy w powiecie koneckim w 2019 r. nastąpił wzrost o 12% liczby osób w wieku powyżej 65 lat w porównaniu do 2014 r., co świadczy o starzeniu się społeczeństwa. W dokumencie podano, że osoby wymagające całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogące samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług

⁸1) diagnozę sytuacji społecznej; 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią; 3) określenie: a) celów strategicznych projektowanych zmian, b) kierunków niezbędnych działań, c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, d) wskaźników realizacji działań.

opiekuńczych, mają prawo zostać umieszczone w dwóch domach pomocy społecznej znajdujących się na terenie powiatu. Podano, że poziom wykorzystania miejsc w tych domach wyniósł w 2020 r. – 94%.

W następstwie diagnozy, w odniesieniu do opieki nad mieszkańcami domów pomocy społecznej, wśród kierunków działań przewidziano rozwijanie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w tym domów pomocy społecznej. Jednocześnie nie zdiagnozowano, w jakim zakresie świadczenia oferowane przez obydwie domy pomocy społecznej zaspokajały zapotrzebowanie mieszkańców powiatu. Jako wskaźnik pomiaru wdrażanych działań określono *liczbę osób starszych objętych całodobową opieką*, pomimo iż obydwie domy pomocy społecznej nie są przeznaczone dla osób w podeszłym wieku, tj. nie są placówkami, o których mowa w art. 56 pkt 1 ups. W świetle zapisów Strategii 2021-2030, wskaźnik ten powinien być mierzony po zakończeniu roku kalendarzowego przez Dyrektora PCPR i przedstawiany Radzie Powiatu w Końskich podczas składania sprawozdania z działalności jednostki. W tożsamy sposób przedstawiono powyższe kwestie w Strategii 2014-2020.

(akta kontroli str. 81-283)

W przedłożonym Radzie Powiatu w Końskich przez Dyrektora PCPR sprawozdaniu z działalności kierowanej jednostki za 2020 r. nie zawarto informacji o wartości wskaźnika pomiaru wdrażanych działań w zakresie domów pomocy społecznej, tj. *liczby osób starszych objętych całodobową opieką*. Informację tę podano w sprawozdaniu jednostki kontrolowanej za 2021 r.

(akta kontroli str. 341-455)

3. Stopień wykorzystania miejsc w domach pomocy społecznej prowadzonych przez Zarząd Powiatu Koneckiego na koniec danego roku oraz na 30 czerwca 2022 r. przedstawiał się następująco:

- Dom Pomocy Społecznej w Końskich: 2020 r. – 141, co stanowiło 94%, 2021 r. – 150, tj. 100%, 2022 r. – 149 co stanowiło 99%;
- Dom Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej: 2020 r. – 112, co stanowiło 93%, 2021 r. – 113, co stanowiło 94%, 2022 r. – 115, co stanowiło 96%.

W I półroczu 2022 r. przyjęcie osób do ww. domów pomocy społecznej nastąpiło w terminie nieprzekraczającym 30 dni. W 2021 r. jedna osoba została przyjęta do Domu Pomocy Społecznej w Końskich po upływie 30 dni od wpływu dokumentów do PCPR⁹, natomiast do Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej osoby były przyjmowane w terminie nieprzekraczającym 30 dni. W roku 2020 liczba osób oczekujących powyżej 30 dni na przyjęcie do domów pomocy społecznej wyniosła ogółem 11 (osiem do Domu Pomocy Społecznej w Końskich oraz trzy do Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej). Osoby oczekujące na przyjęcie do domów pomocy społecznej prowadzonych przez Zarząd Powiatu Koneckiego, zostały ostatecznie do nich przyjęte. Nie wystąpiły sytuacje kierowania zainteresowanych do domów na terenie innych powiatów. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że na terenie powiatu koneckiego nie są prowadzone, w tym przez gminy, domy dla osób w podeszłym wieku lub przewlekle somatycznie chorych. Podaje, że począwszy od 2020 r. nie wystąpiła sytuacja, aby do PCPR zwrócono się o umieszczenie tego typu osób w domach pomocy społecznej.

Minimalny oraz maksymalny czas oczekiwania na przyjęcie do domów pomocy społecznej prowadzonych przez Zarząd Powiatu Koneckiego przedstawiał się w poszczególnych latach następująco: 2020 r., minimalny – dzień, maksymalny – 299 dni (wpływ na czas oczekiwania miało przedstawienie niekompletnej

⁹ 147 dni, w związku z nieprzekazaniem kompletnej dokumentacji przez ośrodek pomocy społecznej.

dokumentacji przez ośrodek pomocy społecznej, a także wstrzymanie przyjęć w związku ze stwierdzeniem u osób przebywających wirusa SARS-CoV-2); 2021 r., minimalny – w dniu złożenia dokumentów o przyjęcie, maksymalny – 147 dni (wpływ na czas oczekiwania miało przedstawienie niekompletnej dokumentacji przez ośrodek pomocy społecznej; 2022 r., minimalny – w dniu złożenia dokumentów o przyjęcie, maksymalny – 26 dni.

(akta kontroli str. 691-699 i 747)

4. W związku z pismem Dyrektora PCPR, propozycje średnich miesięcznych kosztów utrzymania mieszkańców w domach pomocy społecznej na dany rok przedstawili do PCPR corocznie dyrektorzy tych placówek. Dyrektor PCPR nie zapewniła sobie żadnej możliwości weryfikacji zasadności wskazanej propozycji. Dyrektor Domu Pomocy Społecznej „Etola w Rudzie Pilczyckiej” wskazała wyliczony koszt i propozycję nowego, a Dyrektor Domu Pomocy Społecznej w Końskich w przesłanym piśmie – wyłącznie swoją propozycję tego kosztu. Sposób dokonania tych obliczeń dyrektorzy ww. domów pomocy społecznej przekazali PCPR, dopiero w trakcie kontroli NIK.

Propozycje kosztów zostały zaakceptowane bez zastrzeżeń przez Dyrektora PCPR i następnie przez Starostę Koneckiego.

Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej na terenie powiatu koneckiego ustalono następująco:

- w 2020 r.¹⁰, w Domu Pomocy Społecznej w Końskich – 3750 zł, w Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej – 3500 zł;
- w 2021 r.¹¹ w Domu Pomocy Społecznej w Końskich – 4200 zł, w Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej – 4000 zł;
- w 2022 r.¹² w Domu Pomocy Społecznej w Końskich – 4640 zł, w Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej – 4450 zł.

W pismach odnośnie propozycji kosztów, dyrektorzy domów pomocy społecznej podnieśli, iż zostały one obliczone stosownie do wymogów art. 6 pkt 15 ups¹³. Dyrektor DPS „Etola” w Rudzie Pilczyckiej zaproponowała, aby ustalić średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w tym domu pomocy społecznej, niższy od obliczonego według art. 6 pkt 15 ups. Propozycja została zaakceptowana przez Dyrektora PCPR, a następnie Starostę Koneckiego. Powołała się na art. 60 ust. 3 ups, stanowiący, iż średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej może być niższy niż obliczony zgodnie z art. 6 pkt 15, jednak pod warunkiem zapewnienia realizacji zadań na poziomie obowiązującego standardu.

Dyrektorzy domów pomocy społecznej nie przedstawiali PCPR do czasu kontroli NIK, dokumentów umożliwiających weryfikację zaproponowanych wysokości kosztów. W świetle przedłożonych PCPR przez dyrektorów domów w trakcie kontroli NIK dokumentów, średni miesięczny koszt był obliczany przez dany DPS na

¹⁰ Zarządzenie nr 3/2020 Starosty Koneckiego z 14 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej na terenie Powiatu Koneckiego w 2020 roku (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego, poz. 362).

¹¹ Zarządzenie nr 3/2021 Starosty Koneckiego z 15 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej na terenie Powiatu Koneckiego w 2021 roku (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego, poz. 408).

¹² Zarządzenie nr 2/2021 Starosty Koneckiego z 13 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej na terenie Powiatu Koneckiego w 2022 roku (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego, poz. 310).

¹³ Średni miesięczny koszt utrzymania w domu pomocy społecznej - kwotę rocznych kosztów działalności domu wynikającą z utrzymania mieszkańców, z roku poprzedniego, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc, ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego, w domu.

podstawie kosztów poniesionych w roku poprzednim, na podstawie ewidencji kont zespołu „4”.

(akta kontroli str. 567-581, 583-689)

5. Pracownicy Starostwa Powiatowego w Końskich skontrolowali w 2021 r. PCPR w zakresie *organizacji oraz sprawowania funkcji nadzorczych w stosunku do powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r.* Starosta Konecki w wystąpieniu pokontrolnym do Dyrektora PCPR podał, iż w wyniku kontroli pozytywnie oceniono kwestie dotyczące zatrudnienia, podziału obowiązków, realizacji umów zlecenia, kwalifikacji, ocen kwalifikacyjnych i badań okresowych pracowników. Podniósł, że negatywnie natomiast oceniono gospodarowanie sprzętem komputerowym oraz sposób sprawowania funkcji nadzorczych w stosunku do powiatowych jednostek pomocy społecznej. W dokumencie podano, że w PCPR nie opracowano i nie wdrożono zasad gospodarowania sprzętem informatycznym, a także, iż podmiot ten nie podejmował działań kontrolnych dotyczących postępowania w Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej z depozytami po zmarłych mieszkańcach. W związku z wystąpieniem pokontrolnym, Starosta Konecki nie skierował do Dyrektora PCPR zaleceń pokontrolnych. Z treści wystąpienia pokontrolnego wynikały okoliczności wskazujące na fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez dyrektora Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej, w związku z postępowaniem z depozytami po zmarłych mieszkańcach. Podniesiono, iż pomimo wielokrotnie prowadzonych przez PCPR kontroli tego podmiotu, nie objęto sprawdzeniem postępowania z depozytami mieszkańców. Dyrektor PCPR nie zgodził się z ustaleniami kontroli w zakresie niewłaściwego nadzoru, podnosząc, że PCPR nie jest jedyną jednostką, uprawnioną do kontroli domów pomocy społecznej. Podniosła również, że brak jest wytycznych w zakresie zakresu tematycznego kontroli prowadzonych w domach pomocy społecznej. Starosta Konecki nie odniósł się do kwestii podniesionych przez dyrektora PCPR.

(akta kontroli str. 307-317)

Dyrektor PCPR na każdy rok sporządziła plan kontroli nadzorowanych placówek, który został zaakceptowany przez Starostę Koneckiego. Corocznie zaplanowano przeprowadzenie po jednej kontroli w domach pomocy społecznej nadzorowanych przez Starostę Koneckiego. W dokumentach zastrzeżono, że w razie potrzeby w podmiotach będą przeprowadzane kontrole doraźne, a plan kontroli może ulec zmianie. Począwszy od 1 stycznia 2020 r. PCPR przeprowadziło w domach pomocy społecznej ogółem 12 kontroli, z tego: cztery planowe oraz osiem doraźnych. W wyniku 10 kontroli sformułowano zalecenia pokontrolne. W pięciu przypadkach, podmioty kontrolowane nie poinformowały PCPR o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. Dyrektor PCPR nie zwrócił się do kierowników tych jednostek, o ich nadesłanie. Kontrole nie obejmowały w szczególności elementów o charakterze finansowym, w szczególności: sposobu ustalenia średnich miesięcznych kosztów utrzymania mieszkańca oraz prowadzonej księgowości, w tym ewidencji księgowej, a także sprawdzenia prawidłowości podejmowania i wydatkowania posiadanych przez osoby przebywające w tych placówkach środków finansowych oraz inwentaryzacji sprzętu tych osób.

(akta kontroli str. 700-716)

W trakcie kontroli Domu Pomocy Społecznej w Końskich (od 9 do 11 marca 2020 r.) pozytywnie zweryfikowano osiągnięcie wymaganego standardem wskaźnika zatrudnienia personelu, poprzez włączenie do niego pracowników spoza grupy pracowników bezpośredniej opieki, którzy są pracownikami pierwszego kontaktu, jednak nie uwzględniając, że pracownicy ci realizują głównie inne zadania w DPS oraz poprzez uwzględnienie w nim pokojowych w całym wymiarze, w jakim są

zatrudnione. W protokole sformułowano jedynie zastrzeżenie, że należy dążyć do eliminowania z udziału w zespole pracowników na stanowiskach niezwiązanych z bezpośrednią opieką nad mieszkańcem, przy jednoczesnym zwiększeniu zatrudnienia na stanowiskach bezpośredniej opieki. W trakcie kontroli w dniach od 27 do 28 maja 2021 r. oraz od 28 do 30 marca 2022 r., nie obliczono faktycznej wartości tego wskaźnika, przy uwzględnieniu wszystkich pracowników związanych z bezpośrednią opieką nad mieszkańcem, w faktycznym wymiarze, w jakim tą opiekę sprawują. W trakcie kontroli prowadzonej w dniach od 9 do 11 marca 2020 r. oraz od 28 do 30 marca 2022 r. nie weryfikowano, czy dom pomocy społecznej spełnia wymóg zapewnienia cykliczności szkoleń dla pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego, a ograniczono się do analizy wykazu szkoleń wyłącznie za 2019 r., a w kolejnej kontroli - do analizy wykazu szkoleń przeprowadzonych w 2021 r. oraz w I kwartale 2022 r. Takie podejście nie pozwalało na sprawdzenie wywiązywania się z ww. obowiązku, w związku z czym kontrola nie wykazała nieprawidłowości, a w protokole zawarto jedynie zapis, że *pracownicy na bieżąco biorą udział w szkoleniach organizowanych przez Dyrektora Domu.*

(akta kontroli str. 728-745)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że ww. kontrole były prowadzone zgodnie z założonymi przez PCPR wytycznymi do przeprowadzania kontroli w Domu Pomocy Społecznej w Końskich. Podniosła ponadto, że przeprowadzana kontrola przez NIK dała inny ogląd na prowadzenie kontroli przez PCPR w domach pomocy społecznej. Wszelkie kwestie wynikające z kontroli NIK są bardzo pomocne w toku bieżącej działalności PCPR.

(akta kontroli str. 76)

W okresie 2020-2022 do PCPR wpłynęły łącznie 23 skargi dotyczące działalności domów pomocy społecznej, prowadzonych przez Zarząd Powiatu Koneckiego. PCPR niezwłocznie podejmował działania wyjaśniające w celu rozpoznania skarg, w tym przeprowadzał kontrole doraźne. Ogółem 19 skarg dotyczyło Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej, natomiast cztery Domu Pomocy Społecznej w Końskich. W przypadku ośmiu skarg PCPR przeprowadził kontrole doraźne (siedem kontroli w Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej oraz jedną w Domu Pomocy Społecznej w Końskich). W pozostałych przypadkach ograniczono się do żądania wyjaśnień od dyrektorów domów pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 700-724)

Dyrektor PCPR odnośnie nadzoru nad domami pomocy społecznej w czasie epidemii SARS-CoV-2 podała, że polegał on na przekazywaniu do PCPR przez placówki aktualnych informacji dotyczących rozprzestrzeniania się wirusa w tych podmiotach, a także sporządzaniu sprawozdawczości do Wojewody Świętokrzyskiego za pomocą systemu teleinformatycznego CAS.

(akta kontroli str. 555-564 i 582)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor PCPR nie przedstawiła Radzie Powiatu w Końskich informacji odnośnie wartości osiągniętego w 2020 r. wskaźnika: *liczba osób starszych objętych całodobową opieką*, pomimo że obowiązek ten wynikał z przyjętej Strategii 2014-2020.

Dyrektor PCPR w powyższej sprawie wyjaśniła, że na występowanie nieprawidłowości zwrócono uwagę dopiero podczas kontroli NIK, natomiast nie dostrzeżono ich wcześniej.

(akta kontroli, str. 280-281, 343-392, 725-726)

2. Dyrektor PCPR nie prowadziła doradztwa metodycznego dla pracowników domów pomocy społecznej, pomimo, iż zgodnie z § 7 pkt 17 Regulaminu Organizacyjnego PCPR, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 145/2019 Zarządu Powiatu w Końskich z dnia 23 grudnia 2019 r., prowadzenie doradztwa metodycznego dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu koneckiego należało do jej wyłącznej kompetencji.

(akta kontroli str. 24-25, 319-327)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że na występowanie nieprawidłowości uwagę zwrócono dopiero podczas kontroli NIK, natomiast nie dostrzeżono ich wcześniej.

(akta kontroli str. 725-726)

3. Dyrektor PCPR nierzetelnie opracowała projekty zarządzeń w sprawie ustalenia średniego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej na terenie powiatu koneckiego, gdyż wystąpiła do dyrektorów tych domów o przedstawienie propozycji kosztu i nie zapewniła sobie żadnej możliwości weryfikacji zasadności zaproponowanych kwot. Podane przez dyrektorów domów pomocy społecznej kwoty, bez zastrzeżeń przedłożyła do akceptacji Starosty Koneckiego. W świetle dokumentów stanowiących podstawę obliczeń, przedłożonych do PCPR przez dyrektorów obydwu placówek w toku kontroli NIK, kwoty przedstawione corocznie PCPR były obliczone z naruszeniem art. 6 pkt 15 ups.

W przypadku Domu Pomocy Społecznej w Końskich, na 2022 r. w wyliczeniach błędnie ujęto koszty remontów i nie uwzględniono prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjętego w ustawie budżetowej.

W przypadku Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej, podczas obliczeń nie uwzględniono natomiast corocznie prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjętego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, a także kosztów z tytułu odpraw emerytalnych pracowników.

W wyniku przyjęcia przez PCPR za właściwe, przedstawionych przez dyrektorów domów pomocy społecznej wyliczeń, sporządzonych niezgodnie z art. 6 pkt 15 ups:

- w przypadku Domu Pomocy Społecznej w Końskich, w 2022 r., doszło do zaniżenia obliczonego średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca o 115 zł, który powinien wynieść 4755 zł, zamiast 4640 zł;
- w przypadku Domu Pomocy Społecznej „Etola” w Rudzie Pilczyckiej, corocznie doszło do zaniżenia obliczonego kosztu z tytułu utrzymania osoby w tym domu, w 2020 r. o 153 zł, w 2021 r. o 29 zł, natomiast w 2022 r. o 209 zł. Obliczony z zastosowaniem art. 6 pkt 15 ups, średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca powinien wynieść: w 2020 r. – 3669 zł, w 2021 r. – 4079 zł, w 2022 r. – 4774 zł, zamiast odpowiednio 3516 zł, 4108 zł oraz 4564,85 zł.

(akta kontroli str. 567-581, 583-689)

Dyrektor PCPR również wyjaśniła, że na występowanie nieprawidłowości uwagę zwrócono dopiero podczas kontroli NIK, natomiast nie dostrzeżono ich wcześniej.

(akta kontroli str. 725-726)

4. Nadzór Dyrektora PCPR w imieniu Starosty Koneckiego nad działalnością domów pomocy społecznej nie był sprawowany w pełni rzetelnie, gdyż:
 - z 12 kontroli przeprowadzonych w objętym kontrolą okresie, w pięciu przypadkach PCPR nie zwrócił się do dyrektorów tych placówek, w sytuacji gdy nie przedstawili oni informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych;

- podczas kontroli pominięto bardzo istotne elementy działalności domów pomocy społecznej, takie jak sposób ustalenia średnich miesięcznych kosztów utrzymania mieszkańca oraz prowadzonej księgowości, w tym ewidencji księgowej, a także sprawdzenia prawidłowości podejmowania i wydatkowania posiadanych przez osoby przebywające w tych placówkach środków finansowych oraz inwentaryzacji sprzętu stanowiącego własność tych osób, mając na względzie, iż w placówkach przebywają osoby przewlekle psychicznie chore oraz niepełnosprawne intelektualnie. Ponadto pozytywnie zweryfikowano osiągnięcie wymaganego standardem wskaźnika zatrudnienia, nie weryfikowano zapewnienia cykliczności szkoleń kadry działu terapeutyczno-opiekuńczego, nie stwierdzając w tym obszarze żadnych nieprawidłowości;
- zaledwie w ośmiu przypadkach przeprowadzono kontrole doraźne podczas rozpatrywania skarg odnośnie działalności domów pomocy społecznej, natomiast w pozostałych 15 przypadkach ograniczono się do żądania wyjaśnień od domów pomocy społecznej.

Odnosząc się do kontroli prowadzonych przez PCPR w domach pomocy społecznej, Dyrektor podała, że prowadzono je zgodnie z założonymi i przyjętymi wytycznymi. Jak wyjaśniła: *kontrola NIK dała inny ogląd na prowadzenie kontroli przez Centrum w domach pomocy społecznej*. Odnosząc się do wszystkich ww. nieprawidłowości, podała, że dołoży należytej staranności, aby je niezwłocznie wyeliminować.

(akta kontroli str. 700-724 i 728-745-746)

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 wnioski:

Wnioski

1. Prowadzenie doradztwa metodycznego dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w tym domów pomocy społecznej.
2. Rzetelne ustalanie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej prowadzonych przez Zarząd Powiatu Koneckiego.
3. Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad działalnością domów pomocy społecznej, poprzez m.in. monitorowanie wydanych zaleceń, wnikliwą weryfikację skarg i prowadzenie kontroli domów pomocy społecznej, w tym także w obszarach dotąd nieobjętych nadzorem.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 grudnia 2022 r.

Kontroler
Zbigniew Jurkowski
specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Wicedyrektor
Delegatury NIK w Kielcach
Krzysztof Wilkosz

.....