



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

KPS.410.2.5.2024

**Pani
Anna Markiewicz
Kierownik
Powiatowego Centrum
Opiekuńczo-Mieszkalnego
ul. Poprzeczna 18
05-230 Kobyłka**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/035 Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia dziennego i całodobowego
w ramach Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne w Kobyłce ¹ ul. Poprzeczna 18, 05-230 Kobyłka.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Markiewicz, Kierownik Centrum, od 1 września 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika poprzednio pełniła Agata Żędzian-Andrzejczyk ² , od 1 sierpnia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań wynikających z Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne, przestrzeganie zasad wykorzystania środków, prawidłowość świadczenia usług oraz osiągnięcie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Bartłomiej Ślusarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/44/2024 z 13 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Centrum lub PCOM.

² Dalej: Poprzedni Kierownik.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiatowe Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne w Kobyłce⁵ prawidłowo realizowało zadania wynikające z Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” przyjętego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2019 r.⁶ i finansowanego z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁷. Osiągnięto cel Programu, jakim była pomoc dorosłym osobom niepełnosprawnym poprzez zapewnienie 59 osobom usług w ramach pobytu dziennego lub całodobowego. Uczestnikom zapewniono odpowiednie warunki lokalowe, a także niezbędne wsparcie w zaspokajaniu potrzeb pielęgnacyjnych, zdrowotnych i społecznych. Dla każdego z nich realizowano indywidualne plany działania oraz prowadzono ich monitoring i ocenę.

Usługi świadczone na podstawie wydanej przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wołominie⁸ decyzji administracyjnej, która jednak nie zawsze poprzedzona była przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Kierownik Centrum nie ustaliła procedur określających niezbędną liczbę personelu specjalistycznego stosownie do stanu zdrowia i potrzeb przebywających w Centrum osób z niepełnosprawnościami, przy czym dwie zatrudnione osoby (jedna z czterech na stanowisku asystenta osoby niepełnosprawnej oraz jedna z 13 na stanowisku opiekuna osoby niepełnosprawnej) nie posiadały niezbędnych kwalifikacji zawodowych w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych, tym samym nie spełniono wymagań działu VI.2 Programu. Nie badano sytuacji materialnej i bytowej osób z niepełnosprawnościami przez przyjęciem ich do Centrum, a w wewnętrznych procedurach przyjęto że pobyt w Centrum jest bezpłatny, co było niezgodne z uchwałami Rady Powiatu. Ponadto, w czterech przypadkach przyjęto uczestnika do Centrum przed wydaniem decyzji administracyjnej przez PCPR.

Środki Programu wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem i zasadami Programu, a także w terminach wynikających z umów w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków funduszu w ramach resortowego Programu: nr 06/2022/COM-II z dnia 2 grudnia 2022 r. oraz nr 05/2023/COM-II z dnia 23 maja 2023 r. Powiat wołomiński zwrócił niewykorzystane środki w wysokości 219,1 tys. zł, oraz w wysokości 49,7 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania środków było rozliczenie liczby uczestników i liczby godzin uczestnictwa oraz ich faktycznego wykorzystania w ramach środków funduszu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. Centrum zostało utworzone na mocy uchwały nr XLVIII-455/2022 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce oraz nadania statutu. Zgodnie ze statutem, Centrum było powiatową jednostką organizacyjną pomocy społecznej działającą w formie jednostki budżetowej. Obsługę finansowo-księgową PCOM prowadziło Centrum Usług Wspólnych Powiatu Wołomińskiego.

(akta kontroli tom str. 2-32)

⁴ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: PCOM.

⁶ Dalej: Program.

⁷ Utworzonego na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 296, ze zm.), dalej: fundusz.

⁸ Dalej: PCPR.

Powiat, w drodze uchwały ustalił szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w Centrum. Rada Powiatu przyjęła uchwałę nr LVII-537/2023 z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Powiatowym Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnym w Kobyłce oraz uchwałę nr LXVII-621/2023 z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności w Powiatowym Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnym w Kobyłce⁹, a następnie uchwałę nr LXVII-621/2023 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności w Powiatowym Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnym w Kobyłce¹⁰. Wysokość opłat za pobyt dzienny oraz za pobyt całodobowy uzależniona była od zakresu świadczonych usług, a także sytuacji życiowej uczestnika (osoba samotnie gospodarująca / osoba w rodzinie). Przykładowo odpłatność za pobyt uczestnika w Centrum w przypadku pobytu z wyżywieniem i usługami opiekuńczymi oraz specjalistycznymi usługami opiekuńczymi wraz z rehabilitacją – od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. wynosiła do 11% dochodu dla osoby samotnie gospodarującej, do 17% dochodu dla osoby w rodzinie (do 13% dochodu, do 19% dochodu w przypadku pobytu całodobowego), a po waloryzacji od 1 stycznia 2024 r. – od 11% do 14% dochodu dla osoby samotnie gospodarującej, od 17% do 20% dochodu dla osoby w rodzinie (od 13% do 15% dochodu, od 19% do 21% dochodu w przypadku pobytu całodobowego).

(akta kontroli str. 485-490)

Powyższe uchwały umożliwiały zwolnienie z opłat za usługi świadczone w Centrum jedynie w przypadkach:

- gdy dochód na osobę samotnie gospodarującą lub osobę w rodzinie nie przekraczał kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹¹;
- konieczności ponoszenia odpłatności za pobyt członka rodziny w innych jednostkach pomocy społecznej, placówce opiekuńczo-wychowawczej lub placówce rehabilitacyjno-leczniczej;
- poniesienia znacznych strat materialnych w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej;
- z uwagi na długotrwałą lub ciężką chorobę, niepełnosprawność powodującą konieczność ponoszenia znacznych i udokumentowanych wydatków związanych z procesem leczenia, rehabilitacji osoby związanej lub członka rodziny – przez sześć miesięcy w danym roku kalendarzowym.

W toku kontroli ustalono, że pomimo obowiązujących w tym zakresie uchwał, PCPR wydał łącznie 175 decyzji administracyjnych nieokreślających wysokości opłat za pobyt w centrum, jaką ponosić mieli uczestnicy, bez względu na uzyskiwane przez nich dochody.

(akta kontroli str. 504-512)

W Centrum obowiązywał Regulamin Organizacyjny Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce¹², który regulował strukturę organizacyjną, zasady funkcjonowania oraz zakres wykonywanych zadań. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, Centrum przeznaczone było dla osób dorosłych niepełnosprawnych ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz

⁹ Dalej: uchwała o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

¹⁰ Dalej: uchwała o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 1 stycznia 2024 r..

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹² Ustanowiony uchwałą nr VI-330/2022 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 14 września 2022 r., dalej: regulamin organizacyjny.

zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹³. Regulamin organizacyjny określał m.in. zasady przyjęcia uczestnika do Centrum, a także kwestie relacji obowiązujących między uczestnikiem, a kadrami zatrudnionymi w PCOM. Wszyscy mieszkańcy Centrum mieli obowiązek dbać o mienie Centrum oraz korzystać z wyposażenia i urządzeń w sposób zgodny z ich przeznaczeniem, kierując się zasadą oszczędności w korzystaniu z wody, energii elektrycznej oraz ogrzewania. Uczestnik był zobowiązany do pokrycia kosztów naprawy sprzętu w przypadku jego umyślnego zniszczenia.

(akta kontroli str. 2-32)

W Centrum obowiązywał także regulamin mieszkańcy, ustanowiony przez procedurę nr 3, stanowiącą załącznik do zarządzenia nr 3/2022 Kierownika Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce z dnia 17 października 2022 r.¹⁴. Regulamin określał zasady jakie obowiązywały wzajemnie uczestników / mieszkańców i pracowników Centrum oraz opisywał organizację funkcjonowania uczestników / mieszkańców w oparciu o działanie Centrum.

Centrum zapewniało 30 miejsc w formie opieki dziennej oraz 10 miejsc w formie opieki całodobowej. Centrum było otwarte od poniedziałku do piątku w godzinach od 8⁰⁰ do 16⁰⁰, natomiast uczestnicy skierowani na pobyt całodobowy przebywali w PCOM również poza tymi godzinami, przez całą dobę.

(akta kontroli str. 282-287)

2. W okresie objętym kontrolą funkcję Kierownika Centrum pełniły dwie osoby, pierwsza od 1 sierpnia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r., a druga od 1 września 2023 r. funkcję tę pełnił obecny Kierownik Centrum. Zarówno poprzedni jak i obecny Kierownik PCOM spełniali wymogi wynikające z Programu.

(akta kontroli str. 513-516)

Pracownicy Centrum byli zatrudniani w drodze naboru ogłoszonego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wołominie, lokalnej prasie oraz lokalnym radiu. Obowiązki pracownika, organizację i porządek pracy określał Regulamin Pracy PCOM w Kobyłce wprowadzony zarządzeniem Kierownika nr 4.2022, zaś kwestię wynagradzania określał Regulamin Wynagradzania pracowników PCOM w Kobyłce wprowadzony zarządzeniem Kierownika nr 1.2022. W strukturze zatrudnienia kadry Centrum uwzględniono wytyczne zapisane w Programie. Oprócz zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, zawierano również umowy cywilno-prawne.

(akta kontroli str. 33-37, 263-274, 288-310)

W dniu 31 grudnia 2022 r., na podstawie umowy o pracę w Centrum zatrudnionych było sześciu opiekunów osoby niepełnosprawnej, czterech asystentów osoby niepełnosprawnej, jeden opiekun medyczny oraz jeden pracownik socjalny, w łącznym wymiarze 11,25 etatów, na koniec 2023 r. – siedmiu opiekunów osoby niepełnosprawnej, trzech asystentów osoby niepełnosprawnej, dwóch opiekunów medycznych oraz jeden pracownik socjalny, w łącznym wymiarze 13,25 etatów. Ponadto w 2022 r. zatrudniono siedem osób¹⁵ na podstawie umowy cywilno-prawnej na stanowisku opiekuna osoby niepełnosprawnej oraz dwie osoby na stanowisku pielęgniarki, natomiast w 2023 r. osiem osób¹⁶ na stanowisku opiekuna osoby niepełnosprawnej, dwie osoby na stanowisku pielęgniarki oraz jedną osobę na stanowisku psychologa.

(akta kontroli str. 33-37, 243, 261-262)

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji.

¹⁴ Na podstawie § 9 ust. 2 oraz § 10 ust. 2 regulaminu organizacyjnego.

¹⁵ W tym jedną osobę, z którą zawarto również umowę o pracę na stanowisku opiekuna osoby niepełnosprawnej w 2022 r.

¹⁶ W tym jedną osobę, z którą zawarto również umowę o pracę na stanowisku opiekuna osoby niepełnosprawnej w 2023 r.

Na podstawie analizy ustalono, że stan zatrudnienia kadry różnił się od informacji wynikającej z załączniku nr 7, dołączonego do wniosku o utworzenie COM. Różnice dotyczyły m.in. kierowcy oraz osoby do obsługi kuchni, które początkowo miały zostać zatrudnione w PCOM, natomiast nie doszło do faktycznego zawarcia umów na ww. stanowiska. Zgodnie z zeznaniem poprzedniej Kierownik, na etapie planowania było zamierzenie, że ww. osoby będą pracować. Wszystkie zmiany między faktycznie zatrudnioną kadrami, a informacjami wskazanymi w załączniku 7 były spowodowane środkami finansowymi i możliwościami jednostki.

(akta kontroli str. 33-37, 243, 261-262)

W okresie objętym kontrolą, uczestnicy mieli zapewnione indywidualne wsparcie w relacji nie mniej niż jeden opiekun na trzech uczestników. Opiekunowie pełnili również dyżury nocne. Analiza dokumentacji pracowników Centrum wykazała, że dwie osoby zostały zatrudnione na stanowiskach ds. opieki nad uczestnikami, pomimo braku do tego kwalifikacji wymaganych w Programie. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 244-259)

3. Centrum zostało dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz spełniało wymogi lokalowe określone w rozdziale VI.1. Programu. Uczestnikom zapewniono warunki do samodzielnego i niezależnego zamieszkiwania, opieki oraz rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami w ramach pobytu całodobowego. Budynek i jego otoczenie pozbawiono barier architektonicznych i zapewniono pełną dostępność osobom z niepełnosprawnościami do pomieszczeń, z których korzystają. W zakresie bazy lokalowej w PCOM utworzono część dzienną, na którą składała się m.in. jadalnia z aneksem, część cateringowa, sala fitness, szatnia dla uczestników, toalety dla uczestników oraz 10 jednoosobowych pokoi dla mieszkańców o powierzchni minimum 15m² dla każdego uczestnika¹⁷. Pomieszczenia bazy lokalowej posiadały system monitorująco-alarmowy (łącznie 34 kamery umieszczone na korytarzach) oraz system przyzywowy w każdym pomieszczeniu przewidzianym dla osób z niepełnosprawnościami. W ogrodzie wytyczono alejki dostosowane dla osób poruszających się na wózkach. Uczestnicy mają możliwość korzystania z siłowni plenerowej znajdującej się na terenie Centrum oraz ścieżki edukacyjnej dla osób niewidomych.

(akta kontroli str. 503-503A)

4. W ramach modułu II Programu w 2022 r., powiat wołomiński otrzymał 425,4 tys. zł, z czego kwota funduszu przeznaczona na funkcjonowanie Centrum wyniosła 206,3 tys. zł. Powiat wołomiński zwrócił niewykorzystane środki w wysokości 219,1 tys. zł¹⁸ w terminie.

Natomiast w ramach modułu II Programu w 2023 r., powiat wołomiński otrzymał 1813,8 tys. zł. Łączna kwota funduszu przeznaczona na funkcjonowanie Centrum wyniosła 1764,1 tys. zł. Powiat wołomiński zwrócił niewykorzystane środki w wysokości 49,7 tys. zł¹⁹ w terminie.

Zgodnie z informacją członka zarządu powiatu wołomińskiego, przyczyną niewykorzystania środków było rozliczenie liczby uczestników i liczby godzin uczestnictwa oraz ich faktycznego wykorzystania w ramach środków funduszu. W rozliczeniu brano pod uwagę każdą niewykorzystaną godzinę czy dzień pobytu.

¹⁷ Ustalenia dokonane w toku oględzin przeprowadzonych w PCOM 17 lipca 2024 r.

¹⁸ Zgodnie z § 3 ust. 9 pkt 2 umowy nr 06/2022/COM-II, powiat zobowiązał się do zwrotu niewykorzystanej części środków przekazanych w danym roku, w terminie do dnia 15 stycznia roku następnego. Zwrot w wysokości 219,1 tys. zł (środki przeznaczone na funkcjonowanie – 218,02 tys. zł, środki na obsługę – 1,09 tys. zł) został przekazany na rachunek Wojewody Mazowieckiego 13 stycznia 2023 r.

¹⁹ Zgodnie z § 3 ust. 9 pkt 2 umowy nr 05/2023/COM-II, powiat zobowiązał się do zwrotu niewykorzystanej części środków w terminie do dnia 15 stycznia 2024 r. Zwrot 49,67 tys. zł (środki przeznaczone na funkcjonowanie – 49,42 tys. zł, środki na obsługę – 247,15 zł) został przekazany na rachunek wojewody 11 stycznia 2024 r.

Na podstawie przeglądu związanych z wydatkowaniem środków z Programu, dowodów księgowych ustalono, że zgodnie z jego zapisami ze środków funduszu finansowano koszty Centrum związane, w szczególności z:

- korzystaniem z mediów, tj. energii, wody oraz wywozu nieczystości,
- zakupem żywności,
- zakupem materiałów do realizacji zajęć z uczestnikami,
- zakupem usług księgowych, sprzątania, prania, konserwacji dźwigu,
- wynagrodzeniem kadry.

Było to zgodne z danymi wskazanymi we wnioskach o finansowanie COM. Wydatki objęte badaniem były zasadne oraz efektywne, a także poniesione w okresie rzeczowej oraz finansowej realizacji dotowanego zadania.

(akta kontroli str. 311-345)

5. Zasady przyznawania pobytu w COM określone zostały w rozdziale IX regulaminu organizacyjnego oraz w Procedurze nr 1 w sprawie przyjęcia mieszkańca / uczestnika do Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce²⁰, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 3/2022 Kierownika Powiatowego Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Kobyłce z dnia 17 października 2022 r. Skorzystanie z usług Centrum wymagało złożenia wniosku wraz z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności do PCPR. Pobyt w PCOM przyznawano na podstawie decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie art. 51 w zw. z art. 106 ustawy o pomocy społecznej. Decyzja administracyjna wydawana przez pracowników PCPR poprzedzona była indywidualną kwalifikacją w Centrum. W czasie kwalifikacji zespół pracowników PCOM wraz z osobą zainteresowaną, a także opiekunem, określał indywidualne potrzeby oraz zakres proponowanych usług. Kwalifikacja przebiegała w oparciu o wywiad z osobą zainteresowaną oraz wypełnienie dokumentacji kwalifikacyjnej²¹. Na spotkaniu kwalifikacyjnym kadra Centrum zapoznawała osoby zainteresowane ze statutem oraz regulaminem organizacyjnym. W przypadku większej liczby osób chętnych niż zasób miejsc w PCOM listę osób oczekujących na przyjęcie do Centrum prowadził PCPR właściwy ze względu na lokalizację PCOM. W razie braku miejsc, osoba zainteresowana pobytem w PCOM była wpisywana na listę osób oczekujących. Zgodnie z procedurą nr 1 (punkt 6, rozdział I), w nagłych wypadkach, skierowanie i umieszczenie w Centrum mogło nastąpić poza kolejnością oraz bez przedłożenia dokumentów, co było niezgodne z Programem. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 238-240)

Procedura nr 1 oraz Procedura nr 2 w sprawie odpłatności za pobyt mieszkańca / uczestnika PCOM w Kobyłce²² były niezgodne z uchwałami o odpłatności za pobyt w Centrum za okres od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., oraz uchwałą o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 1 stycznia 2024 r., a także były sprzeczne ze sobą. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 223-226, 230-237, 276-281)

6. W Centrum realizowane były usługi opiekuńcze obejmujące pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opieka higieniczna zalecana przez lekarza oraz pielęgnacja. Usługi pielęgnacyjne świadczone były przez pielęgniarki oraz opiekunów medycznych. Na rzecz podopiecznych prowadzone były również zajęcia terapeutyczne i aktywizująco-wspierające. Wszyscy uczestnicy mogli skorzystać

²⁰ Dalej: procedura nr 1.

²¹ Dokumenty kwalifikacyjne Centrum: karta oceny uczestnika kierowanego do pobytu w Centrum; Indywidualny plan korzystania z usług Centrum w Kobyłce; Indywidualna Karta Opieki; Zaświadczenie lekarza rodzinnego / internisty.

²² Dalej: procedura nr 2.

z pomocy w załatwieniu różnych spraw urzędowych. Świadczone usługi w Centrum wspomagane były również przez psychologa, który uczestniczył w pracach zespołu terapeutycznego oraz wspierał prace opiekunów. Dla każdego nowego uczestnika Centrum wskazany był pracownik, który miał służyć wszelką pomocą na terenie PCOM.

(akta kontroli str. 212-222)

Centrum zapewniało uczestnikom wyżywienie, tj. cztery posiłki dziennie w ramach pobytu całodobowego (śniadanie, obiad, podwieczorek, kolacja) oraz trzy posiłki w ramach pobytu dziennego (śniadanie, obiad, podwieczorek). Posiłki dla uczestników Centrum były wydawane zgodnie z listą obecności.

(akta kontroli str. 212-222)

W latach objętych kontrolą w Centrum przebywało łącznie 59 uczestników. Wszyscy uczestnicy byli osobami z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym (51) lub umiarkowanym (8). Do szczegółowego badania dobrano 15 teczek akt osobowych uczestników Centrum:

- osiem przyjętych w 2022 r., w tym pięć osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności: z tego trzy przyjęte na pobyt całodobowy oraz dwie na pobyt dzienny, a także trzy osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności: z tego dwie osoby przyjęte na pobyt całodobowy oraz jedna na pobyt dzienny;
- siedem przyjętych w 2023 r., w tym pięć osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności: z tego cztery przyjęte na pobyt całodobowy oraz jedna na pobyt dzienny, a także dwie osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności przyjęte na pobyt dzienny.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w każdym przypadku uczestnictwo w PCOM przyznawane było na wniosek osoby z niepełnosprawnością lub jej opiekuna. Postępowanie administracyjne poprzedzające wydanie decyzji administracyjnej prowadzone przez PCPR trwało od trzech do 105 dni. Pobyt dzienny lub całodobowy każdorazowo przyznano na podstawie decyzji administracyjnej, w której określano czas trwania pobytu w Centrum. Zgodnie z informacją przekazaną przez Zastępcę Dyrektora PCPR, w decyzjach nie określano zakresu i rodzaju usług świadczonych w Centrum, ponieważ pobyt w PCOM miał charakter opiekuńczy²³. W czterech przypadkach przyjęcie uczestnika do Centrum nastąpiło przed wydaniem decyzji, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 38, 204-211, 227-229, 504-512)

Wszyscy uczestnicy zapoznali się z regulaminem organizacyjnym obowiązującym w Centrum, czego potwierdzeniem było podpisane oświadczenie. Na podstawie badanej próby stwierdzono, że jeden uczestnik złożył rezygnację z usług w Centrum, jedna osoba zmarła, jednej uchylono decyzję kierującą do PCOM w związku z naruszeniem zasad przebywania, natomiast sześciu uczestników zakończyło swój pobyt w związku z zakończeniem okresu korzystania z usług określonego w decyzji. Kierownik COM nie powiadamiała właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej w przypadku zaprzestania z korzystania z usług Centrum oraz nie określiła liczby personelu specjalistycznego adekwatnej do stanu zdrowia i potrzeb osób z niepełnosprawnościami przebywającymi w Centrum. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 38, 212-222, 241)

Dla uczestników opracowywano indywidualny plan korzystania z usług PCOM, w którym określano oczekiwania uczestnika wobec usług świadczonych w Centrum. Proponowany zakres usług, form wsparcia i aktywności uzgadniany był

²³ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

wspólnie z uczestnikiem, co potwierdzał własnoręcznym podpisem. Wskazane usługi, formy wsparcia i aktywności były realizowane oraz opisywane przez Kierownika Centrum. Po otrzymaniu określonego wsparcia, oraz korzystania z usług, uczestnik PCOM był oceniany w karcie oceny uczestnika.

Plany indywidualnego wsparcia dla 15 uczestników nie zostały opracowane w oparciu o ustalenie sytuacji materialnej i bytowej w miejscu zamieszkania uczestników przez pracownika socjalnego PCOM. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 227-229)

7. Przed wydaniem 13 decyzji administracyjnych (dotyczących badanej próby 15 teczek akt osobowych) nie przeprowadzono rodzinnego wywiadu środowiskowego. Zgodnie z informacją udzieloną przez Dyrektora PCPR, wywiadów środowiskowych nie przeprowadzano z uwagi na początkowe wdrażanie procedur oraz ustalanie współpracy z ośrodkami pomocy społecznej²⁴.

W toku kontroli ustalono, że PCPR od dnia wejścia w życie uchwały o odpłatności za pobyt w Centrum w okresie od 15 marca 2023 r. do 28 czerwca 2024 r. wydał 175 decyzji administracyjnych o skierowaniu na pobyt dzienny / całodobowy w Centrum, w tym przed wydaniem decyzji rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzono w 68 przypadkach. Wobec pozostałych 107 decyzji nie przeprowadzano rodzinnych wywiadów środowiskowych, pomimo regulacji wskazanych w ustawie o pomocy społecznej oraz programie centra opiekuńczo-mieszkalne. Zgodnie z zeznaniami złożonymi w czasie przesłuchania świadka, przez odpowiedzialnego m.in. za dział pomocy środowiskowej i instytucjonalnej, Dyrektora PCPR, było to przeoczenie z jego strony, spowodowane zmianami kadrowymi w PCPR, a także, być może, błędami komunikacyjnymi między PCPR a Centrum²⁵.

(akta kontroli str. 204-211, 493-502, 504-512)

Wszystkie ww. decyzje nie ustalały wysokości opłat dla uczestników Centrum, pomimo obowiązujących od 15 marca 2023 r. uchwał: najpierw uchwały o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., a następnie uchwały o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 1 stycznia. Zgodnie z zeznaniem Dyrektora PCPR, który był odpowiedzialny za wydawanie ww. decyzji, poza decyzjami zwalnającymi z odpłatności, było to przeoczenie z jego strony. Dyrektor PCPR zeznał, że jest on osobą odpowiedzialną za wydawane przez PCPR decyzje administracyjne, ponieważ to jego podpis był na decyzjach odnośnie skierowywania uczestników do PCOM, a brak ustalania opłat był błędem i zaniedbaniem z jego strony.

(akta kontroli str. 493-502, 504-512)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 1 września 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Kierownik Centrum nie powiadomiła właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej o wszystkich 11 przypadkach zaprzestania lub zakończenia świadczenia usług dla uczestnika, co było niezgodne z działem VI.3. Programu.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik Centrum, podopieczni Centrum w większości nie byli klientami ośrodków pomocy społecznej. W natłoku obowiązków związanych z uruchomieniem Centrum przeoczono obowiązek informowania ośrodków pomocy społecznej o zakończeniu korzystania uczestnika z usług PCOM. Obowiązek w zakresie poinformowania właściwych miejscowo ośrodków

²⁴ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

²⁵ Zeznanie złożone podczas przesłuchania świadka 2 września 2024 r.

pomocy społecznej wobec uczestników, którzy zakończyli pobyt od 1 września 2023 r. został uzupełniony w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 38, 212-222, 241)

2. Poprzednia Kierownik zatrudniła dwie osoby (jedną z czterech na stanowisku asystenta osoby niepełnosprawnej oraz jedną z 13 na stanowisku opiekuna osoby niepełnosprawnej), które nie posiadały niezbędnych kwalifikacji zawodowych w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, co było niezgodne z działem VI.2 Programu.

Poprzednia Kierownik zeznała, że pomimo braku odpowiedniego wykształcenia, zatrudniła obie ww. osoby ze względu na doświadczenie w pracy z chorymi i niepełnosprawnymi. Z przedstawionych do kontroli dokumentów, tj. dyplomów poświadczających zdobyte wykształcenie wynika, że ww. osoby nie posiadały niezbędnych kwalifikacji zawodowych w zakresie pracy z osobami z niepełnosprawnościami oraz w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych.

(akta kontroli str. 243-259, 493-502)

3. Dla 15 uczestników Centrum opracowano plany indywidualnego wsparcia bez wcześniejszego ustalenia ich sytuacji materialnej i bytowej w miejscu zamieszkania przez pracownika socjalnego PCOM, przed przyjęciem tych osób do Centrum, co było niezgodne z pkt 7, rozdział I procedury nr 1.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik Centrum, ustalenie sytuacji materialnej i bytowej pensionariusza leżało w gestii pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej przeprowadzającego wywiad środowiskowy w miejscu zamieszkania uczestnika. Wywiad środowiskowy jest przesyłany do PCPR, który wydaje decyzje administracyjną kierującą na pobyt w Centrum. W związku z tym, Kierownik Centrum nie zlecała tego zadania pracownikom PCOM.

Na podstawie analizy dokumentacji stwierdzono, że rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzono przed wydaniem dwóch²⁶ z 15 uczestników przyjętych do Centrum. W konsekwencji w 13 przypadkach²⁷ PCOM nie dysponował ani rodzinnym wywiadem środowiskowym, ani udokumentowanym przez pracownika PCOM ustaleniem sytuacji materialnej i bytowej uczestnika w miejscu zamieszkania.

NIK wskazuje, że Kierownik Centrum była zobowiązana do stosowania się do procedury nr 1, niezależnie od tego, czy pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej przeprowadził wywiad środowiskowy, czy też nie. Ustalenia dokonywane przez pracownika socjalnego Centrum miały stanowić podstawę do opracowania planu indywidualnego wsparcia po przyjęciu tej osoby do PCOM. Centrum nie dysponowało więc kluczowymi danymi potrzebnymi do opracowania ww. planów.

(akta kontroli str. 204-211, 227-229, 504-512, 517-535)

4. Zgodnie z pkt 2 rozdział II procedury nr 1, pobyt w PCOM był finansowany ze środków funduszu i był nieodpłatny dla osoby przebywającej w Centrum. Natomiast zgodnie z procedurą nr 2:
 - odpłatność za pobyt dzienny dla uczestnika wynosiła od 0% do 20% dochodu osoby samotnie gospodarującej / od 0% do 25% dochodu dla osoby w rodzinie,

²⁶ Decyzja nr 87/2023 z 6 października 2023 r., decyzja nr 80/2023 z 23 sierpnia 2023 r.

²⁷ Decyzja nr 46/2022 z 18 listopada 2022 r., decyzja nr 15/2022 z 17 października 2022 r., decyzja nr 41/2022 z 18 listopada 2022 r., decyzja nr 5/2022 z 17 października 2022 r., decyzja nr 26/2022 z 16 listopada 2022 r., decyzja nr 25/2022 z 16 listopada 2022 r., decyzja nr 29/2022 z 16 listopada 2022 r., decyzja nr 47/2022 z 18 listopada 2022 r., decyzja nr 11/2023 z 26 stycznia 2023 r., decyzja nr 40/2023 z 8 maja 2023 r., decyzja nr 41/2023 z 8 maja 2023 r., decyzja nr 3/2023 z 2 stycznia 2023 r., decyzja nr 42/2023 z 9 maja 2023 r.

– odpłatność za pobyt całodobowy dla uczestnika wynosiła od 0% 25% dochodu osoby samotnie gospodarującej / od 0% do 30% dochodu dla osoby w rodzinie. Opłaty były ustalane w zależności dochodu osoby / rodziny względem kryterium dochodowego, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o pomocy społecznej. Dochód wyrażano w procentach: do 100%, powyżej 100% do 200%, powyżej 200% do 300%, powyżej 300% do 400%, powyżej 400%. Procedura nr 2 nie wyszczególniała zakresu usług oferowanego w ramach pobytu dziennego / całodobowego w Centrum.

Obie ww. procedury były niezgodne z uchwałą o odpłatności za pobyt w Centrum za okres od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., oraz uchwałą o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 1 stycznia 2024 r.

Zgodnie z zeznaniami poprzedniej Kierownik udzielonymi w trakcie przesłuchania, trudno było odpowiedzieć dlaczego procedura nr 1 nie była zaktualizowana. Poprzednia Kierownik zeznała, że miała również inne obowiązki, a także nie było żadnej komórki organizacyjnej, która mogłaby dać wsparcie w pełnieniu funkcji kierowniczej w Centrum. Natomiast przesunięcie terminu uaktualnienia procedury nr 2 wynikało z innych licznych obowiązków.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Centrum, ze względu na sytuację ekonomiczną w kraju związaną z wysoką inflacją, która w sposób szczególny dotknęła osoby z niepełnosprawnościami powodując ich zubożenie i wycofanie spowodowane wymuszoną izolacją nie realizowano ustalania odpłatności za usługi.

NIK zwraca uwagę, że akt prawa miejscowego jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa, o zakresie obowiązywania ograniczonym do obszaru działania organów, które go ustanowiły. Wobec tego, wewnętrzne procedury obowiązujące w Centrum, powinny być zgodne z uchwałą o odpłatności za pobyt w Centrum za okres od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r., oraz uchwałą o odpłatności za pobyt w centrum za okres od 1 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 223-226, 230-237, 276-281, 493-502)

5. Kierownik Centrum nie określiła liczby personelu specjalistycznego stosownie do stanu zdrowia i potrzeb osób z niepełnosprawnościami, o której mowa w dokumencie pn. Program Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o zmianie Programu zmieniającym Program, obowiązującym od 1 stycznia 2023 r.

W regulaminie organizacyjnym Centrum wskazano, że kadrę Centrum tworzy zespół niezbędny do realizacji zadań. Zgodnie z komunikatem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 28 grudnia 2022 r. (dział VI.2. Programu – Kadra Centrum) kierownik Centrum zobowiązany jest określić liczbę personelu specjalistycznego adekwatną do stanu zdrowia i potrzeb osób niepełnosprawnych przebywających w Centrum, gwarantującą całodobowe bezpieczeństwo i pomoc mieszkańcom Centrum przez siedem dni w tygodniu.

Kierownik Centrum wskazała, że przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie oraz zobowiązała się do określenia liczby personelu.

(akta kontroli str. 241)

6. Zgodnie z punktem 6 rozdział I procedury nr 1, w nagłych przypadkach wynikających ze zdarzeń losowych, skierowanie i umieszczenie uczestnika w Centrum może nastąpić poza kolejnością oraz bez przedłożenia dokumentów. Takie postanowienie procedury było niezgodne z działem V.1. Programu.

Zgodnie z wyjaśnieniem poprzedniej Kierownik, zapis w procedurze nr 1 dotyczył rozwiązań w przypadku zaistnienia sytuacji wynikających ze zdarzeń losowych, mających bezpośredni wpływ na osobę wnioskującą o umieszczeniu w PCOM (np. sytuacja zdrowotna opiekuna, pilny wyjazd opiekuna, sprawy rodzinne opiekuna), kiedy dokumenty wymagały dłuższego terminu na ich przygotowanie. Przyjęcie

takiego rozwiązania, w szczególnych przypadkach, było podyktowane zawsze dobrem człowieka wymagającego wsparcia i opieki, a głównym celem utworzenia Centrum było zapewnienie uczestnikom Programu opieki oraz pomocy adekwatnej do potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia.

NIK nie neguje zasadności przyjmowania uczestników w trudnej sytuacji życiowej, jednak z wymagań Programu wprost wynika, że uczestnikami w Centrum są osoby z niepełnosprawnościami, które otrzymają decyzje o przyznaniu usług zamieszkiwania, której wydanie poprzedza przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Zdaniem NIK, wewnętrzne procedury PCOM powinny być zgodne z Programem.

(akta kontroli str. 238-240, 493-502)

7. Kierownik Centrum oraz poprzedni Kierownik przyjęli na pobyt w Centrum czterech uczestników, pomimo niewydanej przez PCPR na dzień ich przyjęcia decyzji administracyjnej kierującej do PCOM. Było to sprzeczne z działem V.1. Programu, zgodnie z którym uczestnikami centrum są osoby z niepełnosprawnościami, które otrzymają decyzje o przyznaniu usługi zamieszkiwania, której wydanie poprzedza przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Dotyczyło to przypadków pobytu:

- od 27 kwietnia 2023 r. – decyzję przyznającą pobyt wydano 8 maja 2023 r.²⁸ (po 11 dniach) ;
- od 21 kwietnia 2023 r. – decyzję wydano 9 maja 2023 r.²⁹ (po 18 dniach);
- od 19 sierpnia 2023 r. – decyzję wydano 23 sierpnia 2023 r.³⁰ (po 4 dniach);
- od 21 września 2023 r. – decyzję wydano 6 października 2023 r.³¹ (po 15 dniach).

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik Centrum w zakresie pobytu uczestnika od 21 września 2023 r., przyjęcie osoby nastąpiło w trybie natychmiastowym, w związku ze zgłoszeniem absencji jednego z uczestników. Taka możliwość wynikała z punktu 6 rozdział I procedury nr 1, zgodnie z którym w nagłych przypadkach wynikających ze zdarzeń losowych, skierowanie i umieszczenie może nastąpić poza kolejnością oraz bez przedłożenia dokumentów. Decyzję podejmuje Kierownik Centrum. Poprzednia Kierownik zeznała, że we wszystkich ww. przypadkach przyjęcie osób do Centrum podyktowane było ich bezpieczeństwem.

Zgodnie z działem V.1. Programu, uczestnikami w Centrum są osoby z niepełnosprawnościami, które otrzymają decyzje o przyznaniu usług zamieszkiwania, której wydanie poprzedza przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

(akta kontroli str. 354, 392, 430, 442, 493-502)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zatrudnianie pracowników spełniających wymogi Programu.
2. Zmiana procedury nr 1 oraz procedury nr 2, poprzez dostosowanie ich do nadrzędnych aktów prawa oraz Programu, a także stosowanie się do procedury nr 1 (rozdział I, punkt 7), lub jej zmiana.

²⁸ Decyzja nr 40/2023 z 8 maja 2023 r.

²⁹ Decyzja nr 42/2023 z 9 maja 2023 r.

³⁰ Decyzja nr 80/2023 z 23 sierpnia 2023 r.

³¹ Decyzja nr 87/2023 z 6 października 2023 r.

3. Określenie przez Kierownika Centrum liczby personelu specjalistycznego stosownie do stanu zdrowia i potrzeb osób z niepełnosprawnościami.
4. Przyjmowanie uczestników z niepełnosprawnościami, którzy otrzymają decyzje o przyznaniu usługi zamieszkiwania, której wydanie poprzedza przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 13 września 2024 r.

Kontroler
Bartłomiej Ślusarczyk
Specjalista Kontroli Państwowej

/ - /
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektora
Konrad Kostępski

/ - /
podpis