



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.001.01.2020

Pan
Tobiasz Bocheński
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104,
90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/20/001 – Nadzór i kontrola wojewody nad działalnością domów pomocy społecznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tobiasz Bocheński, Wojewoda Łódzki, od 25 listopada 2019 r., a wcześniej Zbigniew Rau, w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki kadrowe i organizacyjne realizacji przez wojewodę zadań w zakresie nadzoru i kontroli nad domami pomocy społecznej.2. Prawdliwość i skuteczność sprawowanego nadzoru i kontroli nad domami pomocy społecznej.
Okres objęty kontrolą	2018-2020 (I półrocze). Dla realizacji celu kontroli mogą być wykorzystane dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Anita Grzechulska-Cioczek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/39/2020 z 28.08.2020 r.

(akta kontroli t. I, str. 1-7)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach objętych kontrolą, tj. 2018-2020 (I półrocze), Wojewoda Łódzki w sposób niewystarczający sprawował nadzór nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Urząd Wojewódzki w Łodzi (dalej: UW w Łodzi) w latach 2016-2019 przeprowadził kontrole kompleksowe tylko w czterech domach pomocy społecznej (dalej: dps)³, zatem były one podejmowane w niewystarczającym stopniu, ponieważ zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2015 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁴, kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli. Kontrole kompleksowe stwarzają w praktyce jedyną możliwość pozyskania przez Wojewodę wystarczających i obiektywnych informacji o jakości działalności jednostki

Inspektorzy do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (dalej: inspektorzy ds. nadzoru) posiadali wymagane kwalifikacje, jednakże w kontrolowanym okresie liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przypadająca na jednego inspektora ds. nadzoru wyniosła odpowiednio: 54; 48; 52,5, co było niezgodne z art. 127b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵. Wojewoda nie zapewnił w kontrolowanym okresie wystarczającej obsady kadrowej na ww. stanowiskach.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki rzetelnie prowadził rejestry dps, podejmował także działania w celu monitorowania realizacji zaleceń pokontrolnych. Rozpatrywał również wpływające do UW skargi na działalność dps i podejmował niezbędne działania w celu zweryfikowania zawartych w nich zarzutów m.in. poprzez przeprowadzone kontrole doraźne. Z 12 skarg złożonych w latach 2018-2020 (I połowa), jedynie w dwóch przypadkach przekroczone termin na ich rozpatrzenie.

Wojewoda Łódzki od lutego 2020 r. przekazywał na bieżąco wszystkim funkcjonującym w województwie łódzkim domom pomocy społecznej, starostom powiatowym oraz wójtom, burmistrzom, prezydentom miast zalecenia i rekomendacje wydane przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶ (dalej: MRPiPS), Konsultanta Krajowego oraz Głównego Inspektora Sanitarnego w związku z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2. Wojewoda stale podejmował działania w celu zapewnienia dps środków ochrony osobistej. W momencie wystąpienia ognisk zakażeń, dps były w stałym kontakcie z Wydziałem Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: WZRiPS) oraz Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: WBZK) UW w Łodzi, a także ze stacjami sanitarno-epidemiologicznymi. Od marca do dnia 30 października 2020 r. zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 wśród mieszkańców lub personelu medycznego pojawiły się łącznie w 25 z 68 funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego dps. Mimo podejmowanych działań oraz wprowadzaniu w dps rekomendacji i zaleceń MRPiPS oraz Konsultanta Krajowego coraz większa liczba dps dotkniętych była koronawirusem SARS-CoV-2. Na dzień 30 września 2020 r. zakażonych było 202 mieszkańców i 58 osób z personelu medycznego, a na koniec października 2020 r. liczby te wynosiły 443 i 187.

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Z 65 funkcjonujących na dzień 31 grudnia 2018 r. i 66 na dzień 31 grudnia 2019 r.

⁴ Dz. U. nr 61 poz. 543, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru).

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm. (dalej: ustawa o pomocy społecznej lub uops).

⁶ Od dnia 7 października 2020 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

1. Warunki kadrowe i organizacyjne realizacji przez wojewodę zadań w zakresie nadzoru i kontroli nad domami pomocy społecznej

Opis stanu faktycznego

1. Zadania z zakresu nadzoru i kontroli nad dps w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim realizował *Wydział Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej*. Zgodnie z § 22 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego⁷ do zadań tego Wydziału należy prowadzenie spraw z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, oświaty, rynku pracy, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz pomocy społecznej i ochrony zdrowia. W ramach WZRIPS działa *Oddział nadzoru w pomocy społecznej (dalej: ONPS)*, do zadań, którego zgodnie z § 22 ust. 1 pkt 3 ww. Regulaminu Organizacyjnego należy m.in.: prowadzenie spraw związanych z kontrolą i nadzorem nad jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej i placówkami zapewniającymi całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i osobom w podeszłym wieku; prowadzenie postępowań administracyjnych, w szczególności w zakresie wydawania i cofania zezwoleń na funkcjonowanie domów pomocy społecznej, placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku i nakładania kar pieniężnych za niewykonanie zaleceń pokontrolnych przez kontrolowane jednostki.

W okresie epidemii nad sytuacją epidemiczną w dps na terenie województwa łódzkiego bezpośredni nadzór sprawowały dwa Wydziały UW, tj. *Wydział Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej – Oddział Nadzoru w Pomocy Społecznej* oraz *Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego – Oddział Zarządzania Kryzysowego (dalej: OZK)*. Oba Wydziały na bieżąco ze sobą współpracowały. Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora WBZK wynika, że współpraca ta opiera się w szczególności na wymianie informacji o sytuacji epidemicznej w województwie łódzkim, głównie w sytuacji stwierdzenia zakażeń wirusem SARS-CoV-2 w dps oraz innych placówkach całodobowych. (...) Przykładowo we wrześniu 2020 r. odbyło się spotkanie, którego celem było dostosowanie algorytmów postępowania ws. zlecenia wymazów dla osób kierowanych m.in. do DPS, a także w zakresie dystrybucji środków ochrony indywidualnej, organizacji pobierania wymazów czy zapewnienia personelu w placówkach. Ponadto WBZK utrzymuje bezpośredni kontakt ze wszystkimi powiatowymi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi w województwie łódzkim, nie tylko w chwili potwierdzenia ogniska zakażeń wirusem SARS-CoV-2, ale także w sytuacji stwierdzenia pojedynczych zakażeń w placówkach w celu podjęcia działań zmierzających do zminimalizowania rozprzestrzeniania się wirusa.

(akta kontroli t. I, str. 24-259, t. II, str. 536-538)

2. W latach objętych kontrolą, tj. 2018-2020 (I połowa) ONPS zatrudniał odpowiednio: 10, 11, 10 inspektorów do spraw nadzoru. Wg stanu na koniec grudnia 2018 r. w województwie łódzkim funkcjonowało 540 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. W 2019 r. liczba ta uległa zmniejszeniu do 529, natomiast w I połowie 2020 r. do 525.

W latach 2018-2020 (I półrocze) liczba jednostek organizacyjnych przypadających na jednego inspektora do spraw nadzoru przekraczała 25 i wynosiła odpowiednio: 54; 48; 52,5, a zatem wskaźnik zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru w UW

⁷ Załącznik do zarządzenia Wojewody Łódzkiego nr 186/2016 z dnia 25 lipca 2016 r., ze zm.

w Łodzi był niezgodny z art. 127b ustawy o pomocy społecznej, co zostało szczegółowo opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na dzień zakończenia kontroli, tj. 30 października 2020 r. w ONPS zatrudnionych było dziewięciu inspektorów. We wrześniu 2020 r. Wojewoda ogłosił dwa nabory na stanowiska inspektorów. W celu osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia zgodnego z art. 127b ustawy o pomocy społecznej, konieczne byłoby zatrudnienie dodatkowo, co najmniej 10 inspektorów. Z uwagi na braki kadrowe występujące na stanowiskach inspektorów, zatrudnieni pracownicy wykonywali swoje obowiązki w nadgodzinach, które dla ONPS wyniosły w latach 2018-2020 (I półrocze) odpowiednio: 421 h 17 min.; 444 h 44 min.; 120 h 41 min. – łącznie w okresie kontroli 887 h 35 min.

(akta kontroli t. I, str. 260-284)

Z badanej próby dokumentacji kadrowej pięciu inspektorów ONPS wynika, że posiadali oni kwalifikacje zgodne z § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru. Zakresy obowiązków pracowników zawierały zapisy dotyczące przeprowadzania kontroli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także opracowywania protokołów i zaleceń pokontrolnych. Ponadto każdy z pracowników miał sporządzony zakres obowiązków, który obejmował m.in. sprawowanie nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej; przeprowadzanie kontroli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; opracowywanie protokołów i zaleceń pokontrolnych; prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem i cofaniem zezwoleń na prowadzenie domów pomocy społecznej.

(akta kontroli t. I, str. 260-277)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2018-2020 (I półrocze) obsada kadrowa ONPS była niewystarczająca w stosunku do wskaźnika określonego w art. 127b uops. Według ww. przepisu w wydziale właściwym do spraw pomocy społecznej urzędu wojewódzkiego w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zatrudnia się nie mniej niż 1 inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej na 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, działających w danym województwie. Natomiast na koniec 2018 r., 2019 r. oraz na dzień 30 czerwca 2020 r., liczba jednostek organizacyjnych przypadająca na jednego inspektora wynosiła odpowiednio: 54; 48 oraz 52,5 jednostki organizacyjne.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu wynika, że w celu przeciwdziałania brakom kadrowym w ONPS podejmowane są działania stopniowego pozyskiwania nowych pracowników do realizacji zadań z zakresu nadzoru i kontroli w pomocy społecznej m.in. poprzez organizowanie naborów na stanowiska inspektorów. W 2019 r. przeprowadzono cztery nabory na stanowiska inspektorów do ONPS, w wyniku, których zatrudniono dwie osoby. Ponadto w dniu 22 września 2020 r. ogłoszono nabór na dwa wolne stanowiska.

W ocenie NIK, Wojewoda powinien podjąć dodatkowe działania celem zwiększenia liczby pracowników, gdyż liczba dotychczas ogłoszonych naborów nie zapewnia wystarczającej i sprawnej pracy w ONPS, a zbyt mała obsada kadrowa może negatywnie wpływać na sprawną i efektywną realizację zadań ustawowych.

(akta kontroli t.I, str. 260-284, t. II, str. 486-502, 486, 493)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zadania ze wszystkich obszarów nadzoru i kontroli w pomocy społecznej realizował Wydział Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej. W okresie epidemii zapewniono sprawny przepływ informacji między ww. Wydziałem a Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, który w okresie epidemii także realizował zadania z ww. obszaru. W latach 2018-2020 (I połowa) obsada kadrowa inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej była niewystarczająca dla realizacji wszystkich zadań. Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przypadająca na jednego inspektora ONPS była większa niż 25, co było niezgodne z art. 127b uops.

OBSZAR**2. Prawidłowość i skuteczność sprawowanego nadzoru i kontroli nad domami pomocy społecznej**

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki rzetelnie prowadził rejestry domów pomocy społecznej⁸. Na koniec 2018 r., 2019 r. oraz na koniec czerwca 2020 r. liczba dps w województwie łódzkim wyniosła odpowiednio: 65, 66, 67⁹. W kontrolowanym okresie w funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego dps było odpowiednio 6642; 6704; 6704 miejsc oraz odpowiednio 6593, 6559, 6559 osób przebywających.

W wyniku analizy siedmiu decyzji wydanych w latach 2009-2019 (w tym dwóch decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą) stwierdzono, że nadzorowane przez wojewodę placówki posiadają aktualne zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej¹⁰. Wszystkie zezwolenia wydano na czas nieokreślony.

(akta kontroli t. I, str. 280-283, 285-445)

2. ONPS w 2018 r. zaplanował ogółem 20 kontroli, z czego trzy dotyczyło dps (jedna kontrola problemowa, jedna sprawdzająca i jedna kompleksowa) - wszystkie kontrole zrealizowano.

W 2019 r. zaplanowano 23 kontrole, w tym trzy w dps (dwie kontrole problemowe, jedna sprawdzająca). Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, że z uwagi na dużą liczbę kontroli doraźnych wynikających z interwencji oraz problemów kadrowych spowodowanych absencją pracowników i zwiększoną liczbą zadań nie wykonano 4 zaplanowanych kontroli (w tym jednej kontroli problemowej w dps). Natomiast w 2020 r. zaplanowano 15 kontroli, w tym dwie w dps (jedna kontrola problemowa i jedna kontrola sprawdzająca) - żadnej nie zrealizowano z uwagi na epidemię koronawirusa COVID-19.

Ponadto w latach 2018-2020 (I połowa) ONPS zrealizował odpowiednio 19, 17 oraz jedną kontrolę nieplanową, z czego w dps zrealizowano 10 kontroli w 2018 r. i sześć w 2019 r.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono tylko jedną kontrolę kompleksową w dps w Dąbrowie, a zatem kontrole kompleksowe były podejmowane w niewystarczającym stopniu. Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru, kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli. W latach 2016-2019 w UW w Łodzi kontrolą kompleksową objęto tylko cztery domy pomocy społecznej, tj. dps w Raciborowicach (2016 r.), dps „Anders – Dom Seniora” w Studziankach (2017 r.), dps „Dom Seniora – Wieluń” (2017 r.), dps w Dąbrowie (2018 r.). Na dzień 31 grudnia 2018 r. w województwie łódzkim funkcjonowało 65 dps, a kontrole kompleksowe w 2018 r. przeprowadzono tylko w jednym dps, zatem UW w Łodzi w niewystarczającym stopniu sprawował nadzór nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej

⁸ Art. 57 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

⁹ W tym podległych jednostkom samorządu terytorialnego 56, 56, 55 dps.

¹⁰ Art. 57 ust.1 ustawy o pomocy społecznej.

określony w art. 22 pkt 8 uops. Kontrole kompleksowe stwarzają w praktyce jedyną możliwość pozyskania wystarczających i obiektywnych informacji o jakości działalności jednostki.

W wyniku kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2018 r. (19-23 marca 2018 r.) w dps w Dąbrowie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na występowaniu w regulaminie organizacyjnym dps zapisów stanowiących nadmierną ingerencję w sferę praw i wolności mieszkańców domu. W dniu 25 czerwca 2018 r. do Dyrektora dps w Dąbrowie skierowano zalecenia pokontrolne, które zrealizowano.

Ponadto ONPS zarówno w 2018 r. jak i 2019 r. zrealizował po jednej kontroli problemowej. Kontrola problemowa przeprowadzona w 2018 r. w dps we Wronikowie dotyczyła oceny jakości świadczonych usług bytowych, opiekuńczych, wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego oraz kwalifikacji Dyrektora Domu, natomiast w 2019 r. w dps w Sieradzu oceny spełnienia wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego, kwalifikacji pracowników i Dyrektora Domu oraz oceny świadczonych usług. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru kontrola problemowa polega na sprawdzeniu wybranych sfer organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli wiążących się z realizacją zadania określonego w ustawie. Z uwagi na przeprowadzanie małej liczby kontroli problemowych, Wojewoda nie posiadał dostatecznego rozpoznania dotyczącego wymienionej w art. 22 pkt 8 uops, jakości działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

(akta kontroli t. I, str. 446-455, 471,475, 483-489, 500-513, 524-531, 538-542, 545-551, 553-559, 589-595, t. II, str. 8-16, 19-25, 27-35, 38-48, 64-68, 70-74, 78-88, 167-168, 170-173, 481-485)

Kontroli poddano 15 protokołów z kontroli zrealizowanych w latach 2018-2019. W wyniku ich analizy stwierdzono, że dziewięć protokołów z kontroli nie zawierało okresu objętego kontrolą, co było niezgodne z § 15 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie nadzoru; dwa protokoły nie zawierały określenia przedmiotu kontroli (przedmiotem była ocena zasadności zarzutów zawartych w skardze bez wskazania, jakie zarzuty postawiono), co było niezgodne z § 15 ust. 2 pkt 4 ww. rozporządzenia. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała wpływu na właściwe działanie jednostki w zakresie przeprowadzonych kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że wszystkie protokoły poddane kontroli zostały przekazane kierownikowi jednostki kontrolowanej po upływie 21 dni od daty zakończenia czynności kontrolnych w siedzibie podmiotu kontrolowanego (średnio 68 dni¹¹), co było niezgodne zarówno z zapisami § 41 obowiązującego w UW w Łodzi Regulaminu Kontroli¹² zgodnie, z którym *zarządzający kontrolą niezwłocznie przekazują kierownikowi jednostki wystąpienie pokontrolne*, jak i z zapisami zawartymi w obowiązującej w UW w Łodzi mapie procesu z 30 grudnia 2009 r., zgodnie, z którą *przekazanie protokołu kierownikowi kontrolowanej jednostki następuje – „najpóźniej 21 dni od daty zakończenia czynności kontrolnych w siedzibie podmiotu kontrolowanego”*.

(akta kontroli t. I, str. 8-23, 471,475, 483-489, 500-513, 524-531, 538-542, 545-551, 553-559, 589-595, t. II, str. 8-16, 19-25, 27-35, 38-48, 64-68, 70-74, 78-88, 90-97, 167-168, 170-173, 545-547)

3. W 2018 r. zaplanowano i zrealizowano jedną kontrolę sprawdzającą w zakresie wykonania zaleceń pokontrolnych oraz 10 kontroli doraźnych – nieplanowych m.in. w zakresie przestrzegania praw mieszkańców, oceny poziomu świadczonych przez dom pomocy społecznej usług opiekuńczych, bytowych i wspomagających, poziomu wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego.

¹¹ 15 skontrolowanych protokołów pokontrolnych zostało przekazanych kierownikowi jednostki kontrolowanej od 31 do 174 dni od zakończenia czynności kontrolnych.

¹² Wprowadzony zarządzeniem nr 3/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r.

Natomiast w 2019 r. zaplanowano i zrealizowano jedną kontrolę sprawdzającą oraz sześć kontroli doraźnych – nieplanowych.

(akta kontroli t. I, str. 446-452, t. II, str. 545-547)

4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki nie wydawał decyzji nakazujących wstrzymanie prowadzenia dps oraz nie cofał pozwoleń na ich prowadzenie.

(akta kontroli t. II, str. 481-485)

5. Spośród 15 objętych kontrolą protokołów z kontroli przeprowadzonych przez ONPS w domach pomocy społecznej, Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne w wyniku pięciu z nich, tj. dps w Woli Chruścińskiej, w Łodzi ul. Dojazdowa 5/7, w Dąbrowie, w Sieradzu i we Wronikowie. Analizie poddano protokoły wszystkich pięciu kontroli w wyniku, których wydano łącznie dziewięć zaleceń pokontrolnych. Dwa zalecenia dotyczyły nieposiadania przed dps wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego odpowiedniego dla typu domu przeznaczonego dla osób przewlekle psychicznie chorych, a tym samym naruszenie § 6 ust. 2 pkt 3 lit. c rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej¹³; jedno niewystarczającej znajomości przepisów prawa w zakresie wymaganych ustawą o pomocy społecznej kwalifikacji, które musi posiadać osoba zatrudniona na stanowisku pracownika socjalnego; dwa nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności mieszkańców, co naruszało art. 55 ust. 2 uops; jedno niezgodności zapisów zawartych w regulaminie organizacyjnym dps z § 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej w zakresie składu zespołu terapeutyczno-opiekuńczego; jedno naruszenia przez dps art. 59 uops; jedno niezapewnienia przez dps swobodnego dostępu do kuchni pomocniczej; jedno niewypełnienia § 6 ust. 1 pkt 6 lit. d rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej poprzez umożliwienie korzystania z podstawowych produktów spożywczych wyłącznie na stołówce.

Monitorowanie realizacji zaleceń pokontrolnych w UW w Łodzi odbywało się na podstawie analizy treści otrzymanych pisemnie odpowiedzi dyrektorów domów pomocy społecznej o sposobie naprawienia stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości. W przypadku ww. zaleceń, dyrektorzy dps poinformowali o wykonaniu zaleceń w terminie zgodnym z art. 128 ust. 4 uops.

(akta kontroli t. II, str. 17-88)

6. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki wydał łącznie dziewięć zaleceń. Dyrektorzy dps poinformowali Wojewodę o wykonaniu zaleceń pokontrolnych. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki po stwierdzeniu niewykonania zaleceń pokontrolnych nie orzekał o czasowym lub stałym cofnięciu zezwolenia na prowadzenie placówki, a także nie wymierzał kar pieniężnych z art. 130 ust. 1 uops.

(akta kontroli t. II, str. 17-88)

7. Wojewoda w latach 2018-2020 (I półrocze) nie wzywał żadnej jednostki samorządu terytorialnego do wyznaczenia wykonawcy zastępczego¹⁴ w celu realizacji obowiązków ustawowych w zakresie pomocy społecznej.

(akta kontroli t. II, str. 481-485)

8. W kontrolowanym okresie do UW w Łodzi wpłynęło łącznie 12 skarg. W 2018 r. - 11 skarg, w 2019 r. - jedna skarga, natomiast w 2020 r. nie wpłynęła żadna skarga. Skargi dotyczyły m.in. jakości świadczonych usług w domach pomocy społecznej, niewłaściwego traktowania pensjonariuszy, zagrożenia życia i zdrowia pensjonariuszy, podejrzenia kradzieży środków pieniężnych należących do pensjonariuszy, zastrzeżeń do pracy oraz postawy etycznej pielęgniarek.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 734, ze zm.

¹⁴ Art. 129 ust.2 ustawy o pomocy społecznej.

Wszystkie skargi zostały rozpatrzone przez Wojewodę. Zasadność zarzutów najczęściej weryfikowano za pomocą przeprowadzonej kontroli doraźnej. W wyniku 12 skarg przeprowadzono siedem kontroli doraźnych. Dwie skargi zostały rozpatrzone w terminie dłuższym niż miesiąc, co było niezgodne z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I, str. 456-605, t. II, str. 1-16, 89)

9. W kontrolowanym okresie funkcjonowanie nadzoru i kontroli nad domami pomocy społecznej w UW w Łodzi nie było przedmiotem audytu wewnętrznego lub kontroli wewnętrznej. Wewnętrzna kontrola problemowa w zakresie prawidłowości wykonywania kontroli w okresie od 1 lipca 2011 r. do 1 listopada 2012 r. przeprowadzona została w 2013 r.

(akta kontroli t. II, str. 481-485)

10. Z informacji udzielonych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że od początku pandemii do dnia 30 października zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 wystąpiły łącznie w 342 domach pomocy społecznej (tj. 41,5% dps funkcjonujących w Polsce na dzień 31 grudnia 2019 r.). Zakażenie wirusem dotknęły łącznie 8027 mieszkańców dps oraz 3828 pracowników dps¹⁶.

W województwie łódzkim (od marca 2020 r. do końca października 2020 r.) do zakażeń wirusem SARS-CoV-2 doszło w 25 z 68 domów pomocy społecznej, tj. 37%. Na dzień 30 września 2020 r. w województwie łódzkim doszło do zarażeń łącznie 202 mieszkańców i 58 osób z personelu medycznego w 12 dps. Natomiast na koniec października 2020 r. zakażonych było łącznie 443 mieszkańców oraz 187 osób z personelu medycznego¹⁷. W dwóch dps, tj. w Drzewicy oraz w Kleszczowie zarządzono ewakuację mieszkańców.

Stan na koniec października 2020 r.				
Lp.	Powiat	Nazwa DPS	Liczba zakażonych mieszkańców	Liczba zakażonych pracowników
1	bełchatowski	DPS w Bełchatowie	3	0
2	łowicki	DPS w Borówku	0	3
3	kutnowski	DPS w Kutnie	21	13
4	kutnowski	DPS w Pniewie	17	0
5	sieradzki	DPS w Biskupicach	22	3
6	sieradzki	DPS w Sieradzu	4	0
7	Miasto Łódź	DPS Łódź ul. Podgórna	99	31
8	Miasto Łódź	DPS Łódź ul. Krzemieniecka	1	6
9	Miasto Łódź	DPS Zgromadzenia Sióstr Służebniczek	40	21
10	Miasto Łódź	DPS w Łodzi ul. Przybyszewskiego	12	4
11	Miasto Łódź	DPS w Łodzi ul. Narutowicza	7	3
12	zduńskowolski	DPS w Przatówku	24	17

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm. (dalej: KPA).

¹⁶ Są to dane o charakterze poglądowym przekazywane przez Urzędy Wojewódzkie w celu umożliwienia szacunkowej oceny sytuacji w domach pomocy społecznej.

¹⁷ Liczba zakażonych osób z personelu medycznego: w DPS w Drzewicy 25; w DPS w Kleszczowie 4; w DPS w Głownie 5; w DPS w Skierniewicach 1; w DPS w Ozorkowie 1; w DPS w Łodzi ul. Przybyszewskiego 7; w DPS w Łodzi ul. Spadkowa 1; w DPS w Łodzi ul. Złotnicza 1; w DPS w Piotrkowie Trybunalskim 3; w DPS w Chrościnie 3; w DPS w Bełchatowie 7.

13	opoczyński	DPS w Drzewicy	1	0
14	brzeziński	DPS w Brzezinach	1	8
15	brzeziński	DPS w Dąbrowie	35	14
16	piotrkowski	DPS w Piotrkowie Trybunalskim	1	0
17	piotrkowski	DPS w Poniatowie	4	0
18	piotrkowski	DPS we Wronikowie	32	7
19	Miasto Skierniewice	DPS w Skierniewicach	44	19
20	skierniewicki	DPS w Kochanowie	32	8
21	tomaszowski	DPS w Tomaszowie nr 1	22	13
22	tomaszowski	DPS w Tomaszowie ul. Jana Pawła II	0	1
23	wieruszowski	DPS w Chruście Wsi	16	2
24	pabianicki	DPS w Pabianicach	0	6
25	wieluński	DPS w Skrzynnie	5	8
Razem:			443	187

Wojewoda łódzki zobowiązał organy prowadzące jednostki organizacyjne pomocy społecznej do niezwłocznego informowania o wystąpieniu przypadków zachorowań na COVID-19 w tych jednostkach. Służby wojewody były w stałym, codziennym kontakcie z osobami kierującymi ww. jednostkami, na terenie, których wystąpiły zachorowania na COVID-19 oraz codziennie przekazywały informację do MRPiPS o aktualnej sytuacji w tych jednostkach.

Wojewoda Łódzki na bieżąco przekazywał m.in. pismami z dnia 14 marca 2020 r.; 30 marca 2020 r.; 1 kwietnia 2020 r. rekomendacje i instrukcje Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz inne zalecenia wydawane przez służby do tego upoważnione m.in. Głównego Inspektora Sanitarnego czy Konsultanta Krajowego, dotyczące funkcjonowania domów pomocy społecznej w czasie panującej epidemii. Pisma przekazujące rekomendacje i zalecenia były kierowane do organów prowadzących te jednostki i jednoznacznie zobowiązywały je do nadzoru nad ich wprowadzeniem w domach pomocy społecznej w codziennej praktyce. Ponadto z analizy protokołów zdawczo-odbiorczych wynika, że Wojewoda Łódzki przekazywał funkcjonującym na terenie województwa łódzkiego domom pomocy społecznej środki ochrony osobistej. Środki ochrony osobistej dla domów pomocy społecznej są przekazywane przez Ministerstwo Zdrowia z Agencji Rezerw Materiałowych, na wniosek służb Wojewody Łódzkiego.

(akta kontroli t. II, str. 218-264, 280-285)

WZRiPS co tydzień wysyłał do MRPiPS „Informacje dotyczące funkcjonowania jednostek organizacyjnych, jednostek pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę” zawierającą m.in. adnotacje o występujących w konkretnych jednostkach zasobach kadrowych, o posiadanych środkach ochrony osobistej, stosowania reżimu sanitarnego, wprowadzonych procedurach mających na celu zapobiegania rozprzestrzeniania się koronawirusa. Ponadto domy pomocy społecznej codziennie informowały WZRiPS o sytuacji epidemicznej poprzez przysyłanie drogą elektroniczną zestawień zawierających m.in. informację o liczbie zakażonych mieszkańców, liczbie personelu poddanego kwarantannie, liczbę personelu, który jest w dps i opiekuje się mieszkańcami w związku z kwarantanną, informacje dotyczące zabezpieczenia opieki pielęgniarstwa w domu, wyżywienia oraz środków ochrony.

Dyrektor Generalny poinformował, że w dniach 4 września 2020 oraz 7 września 2020 roku Wojewoda Łódzki przekazał 2440 testów kasetkowych do badania przesiewowego w kierunku obecności przeciwciał IgM i igG SARS-CoV-2, pozyskanych z Ministerstwa Zdrowia dla mieszkańców oraz personelu dps funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego, w których wystąpiły zakażenia wirusem SARS-CoV-2. Z posiadanych informacji wynika, że mieszkańcy domów pomocy społecznej funkcjonujących w województwie łódzkim byli testowani nie tylko w przypadku wystąpienia zachorowań na COVID-19 w jednostce, ale również profilaktycznie na zlecenie organu prowadzącego.

Pismem z dnia 27 października 2020 r. Wojewoda Łódzki z uwagi na trudną sytuację kadrową w dps przekazał Starostom, Prezydentom Miast, Burmistrzom oraz Wójtom w województwie łódzkim rekomendacje opracowania „rezerwowych list kadrowych” obejmujących w szczególności wolontariuszy, pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz pracowników jednostek niefunkcjonujących z powodu zawieszenia działalności, którzy mogliby wspomóc personel dps w opiece nad mieszkańcami.

(akta kontroli t. I. str. 606-609, t. II, str. 265-284, 486-495)

Z analizy dokumentacji jednostek, w których wystąpiły zarażenia koronawirusem m.in. dps w Głownie, w Drzewicy, w Skierniewicach, w Łodzi, ul. Przybyszewskiego oraz w Belchatowie wynika, że jednostki te na bieżąco informowały WZRiPS o sytuacji epidemicznej. Od chwili uzyskania informacji o wystąpieniu zakażeń u mieszkańców lub personelu dps zarówno Wydział Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej jak i Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego monitorowały sytuację w tych jednostkach i reagowały na występujące zagrożenia.

W przypadku dps w Drzewicy po pojawieniu się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 wśród mieszkańców domu oraz w obliczu braku odpowiedniej liczby personelu medycznego, a także decyzji Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Opcznie dotyczącej zakazu przebywania w dps oraz nakazu dekontaminacji pomieszczeń podjęto decyzję o ewakuacji, która została przeprowadzona z udziałem służb Wojewody Łódzkiego z 15 na 16 kwietnia 2020 r. W związku z trudną sytuacją w dps w Drzewicy, Wojewoda Łódzki decyzją nr 2/2020 z dnia 28 lutego 2020 r. nałożył na podmiot leczniczy, tj. Tomaszowskie Centrum Zdrowia Sp. z o.o. obowiązek pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, natomiast w dniu 14 kwietnia 2020 r. polecił zadysponować specjalistyczny zespół ratownictwa medycznego do dps w Drzewicy. Ponadto w dniu 15 kwietnia 2020 r. Wojewoda Łódzki polecił trzem podmiotom leczniczym m.in. Szpitalowi Powiatowemu w Radomsku przyjęcie do leczenia w warunkach oddziałów zakaźnych osoby transportowane z dps w Drzewicy, u których potwierdzono zakażenie koronawirusem SARS-CoV-2 lub też podlegają obowiązkowej kwarantannie. Wszyscy mieszkańcy dps w Drzewicy zostali przewiezieni do szpitali z oddziałami zakaźnymi oraz do szpitala jednoimiennego, funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego. Do dps w Drzewicy z uwagi na trudną sytuację kadrową Wojewoda Łódzki skierował do pracy łącznie 6 osób.

W dps w Głownie w okresie epidemii przebywało 59 mieszkańców, którzy mieli ograniczony kontakt z osobami trzecimi z wyjątkiem personelu, którego stan również został ograniczony właśnie z powodu wprowadzonego stanu epidemii, tj. zwolnień lekarskich oraz zasiłku opiekuńczego. W dniu, w którym ogłoszono stan epidemii przychodnia, z którą dps w Głownie miał podpisaną umowę na świadczenie usług medycznych dla mieszkańców dps wstrzymała przyjazdy lekarza do placówki, leczenie odbywało się na telefon. Dodatkowo by zmniejszyć możliwość zachorowań w placówce zgodnie z zaleceniami Wojewody Łódzkiego dps ograniczył możliwość wykonywania pracy przez trzy pielęgniarki (na cztery zatrudnione), ponieważ oprócz

pracy na rzecz jednostki wykonywały one także obowiązki w szpitalach. Starania dps w Głownie na rzecz pozyskania dodatkowych pielęgniarek nie powiodły się. Z uwagi na trudną sytuację w dps w Głownie Wojewoda Łódzki wydał skierowania do pracy dla trzech osób, tj. pielęgniarki, rehabilitanta oraz brata zakonnego.

DPS w Belchatowie, w którym zarażonych było 56 mieszkańców i 7 osób z personelu medycznego został zamknięty (wprowadzono zakaz odwiedzin mieszkańców oraz zakaz wychodzenia mieszkańców na zewnątrz poza niezbędnymi wizytami lekarskimi); wprowadzono m.in. obowiązkowy pomiar temperatury, obowiązek noszenia maseczek oraz rękawic ochronnych przez pracowników dps, rotacyjny system pracy opiekunów, dezynfekcję rąk, wprowadzono podział mieszkańców w zakresie korzystania z posiłków na stołówce, nowo przyjęci mieszkańcy przed umieszczeniem w dps okazują się aktualnym wynikiem badania w kierunku SARS-CoV-2, a także odbywają obowiązkową izolację w wyodrębnionym pokoju przez okres 14 dni.

Zdaniem Dyrektora Wydziału Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej ryzyko wystąpienia braków kadrowych wśród personelu medycznego zatrudnionego w dps należy ocenić jako realne i wysokie. Działania podejmowane przez służby podległe Wojewodzie Łódzkiemu polegają na aktywnym poszukiwaniu osób gotowych do podjęcia zatrudnienia/wolontariatu. Dyrektor wskazał, że organy prowadzące dps zostały zobligowane do aktywnego poszukiwania personelu i tworzenia list pracowników rezerwowych. Ryzyko spowodowane jest nie tylko zakażeniami i zachorowaniami, ale także opuszczeniem przez personel miejsca pracy w obawie przed zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

(akta kontroli t. II, str. 218-434)

Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora WZRiPS wynika, że w związku ze zwiększonymi kosztami działalności ponoszonymi w stanie epidemii Wojewoda Łódzki w miesiącu lipcu 2020 r. przekazał środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na domy pomocy społecznej w łącznej wysokości 2 274 609 zł. W październiku 2020 r. przekazał środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa, w łącznej wysokości 3 032 811 zł. Środki z ww. dotacji mogą być również wykorzystane na tworzenie miejsc izolacyjnych w dps oraz na ich wyposażenie. Ponadto, w kwietniu 2020 r. Wojewoda Łódzki przekazał środki finansowe pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczone dla mieszkańców dps skierowanych na tzw. starych zasadach, w łącznej wysokości 3 453 357 zł.

(akta kontroli t. II, str. 539-544)

MRiPS od początku epidemii wydaje rekomendacje i zalecenia. Z wyjaśnień uzyskanych w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że wydane rekomendacje, instrukcje i wytyczne nie są przepisami prawa, a jedynie wskazówkami, które mają wspomóc jednostki samorządu terytorialnego w realizacji ich zadania, jakim jest prowadzenie domów pomocy społecznej. Jednostki samorządu terytorialnego, w porozumieniu z właściwymi wojewodami wdrażają zaproponowane instrukcje i rekomendacje, mając na względzie sytuację epidemiologiczną na danym terenie. Zastosowanie się do nich nie jest dla jednostek obligatoryjne, a decyzja o ich wdrożeniu powinna być oparta o diagnozę sytuacji epidemiologicznej na obszarze.

(akta kontroli t. II, str. 478-480)

Z informacji udzielonych przez Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej: GIS) wynika, że GIS nie jest jednostką właściwą do bezpośredniej kontroli domów pomocy społecznej w zakresie realizacji rekomendacji dotyczących zakażeń wirusem SARS-CoV-2. GIS wskazał, że w stosunku do dps, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej mogą przeprowadzać kontrole w zakresie utrzymania

należytego stanu higienicznego nieruchomości oraz warunków żywienia zbiorowego. W opinii GIS, za kontrole w dps odpowiadać mogą organy tworzące dps oraz jednostka wiodąca, jaką jest Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

(akta kontroli t. II, str. 472-477)

Z analizy informacji otrzymanych od 10 domów pomocy społecznej funkcjonujących w województwie łódzkim wynika, że w okresie od marca do końca października 2020 r. dyrektorzy dps wprowadzili w jednostkach m.in. nakaz codziennego pomiaru temperatury ciała mieszkańców i personelu oraz dezynfekcji rąk, nakaz noszenia maseczek, rękawic, jednorazowych fartuchów przez pracowników, zakaz odwiedzin mieszkańców (niektóre dps umożliwiały wizyty na powietrzu w okresie letnim, inne umożliwiały rozmowy lub spotkania za pomocą środków komunikacji na odległość), wydzielono pomieszczenia, w których przebywać miały osoby skierowane na tzw. kwarantannę, w większości dps rekomendowano zakaz pracy zatrudnionego personelu medycznego w innych zakładach opieki zdrowotnej, w niektórych dps wprowadzono także strefę buforową przed budynkiem.

Większość dps zmagano się z problemem braków kadrowych spowodowanych zarówno zakażeniami koronawirusem SARS-CoV-2 jak i zwolnieniami lekarskimi, jednakże wszystkie spełniały normy określone w § 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej. Niektórym dps nie udało się wprowadzić zakazu zatrudnienia personelu w innych zakładach opieki zdrowotnej np. z uwagi na brak podstaw prawnych do wyegzekwowania od pracowników zatrudnienia w jednym zakładzie pracy. We wszystkich dps wyodrębniono pomieszczenia niezbędne do izolacji osób zakażonych. Od miesiąca marca w większości dps przyjmowano nowych mieszkańców z zachowaniem reżimu sanitarnego, po negatywnym wyniku testu na koronawirusa SARS-CoV-2 oraz po odbytej izolacji, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministra z dnia 1 września 2020 r.¹⁸

(akta kontroli t. II, str. 439-471)

11. W okresie epidemii Wojewoda Łódzki wydał 11 decyzji kierujących do pracy personel medyczny. Decyzje dotyczyły skierowania do pracy w dps w Drzewicy oraz dps w Głownie. Decyzję wydano na podstawie art. 47 ust. 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁹. Trzy osoby nie stanęły się do pracy z powodu przebywania na zwolnieniach lekarskich.

Z wyjaśnień WBZK wynika, że osoby skierowane do pracy w dps w Głownie to osoby, które odpowiedziały na apele Wojewody Łódzkiego wystosowane w dniach 14 i 15 kwietnia 2020 r. do pielęgniarek i położnych z terenu województwa łódzkiego, Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Łodzi, Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych Ziemi Sieradzkiej oraz członków Krajowej Izby Fizjoterapeutów Rejonu Łódzkiego. Gotowość do podjęcia pracy przy zwalczaniu epidemii osoby zgłaszały telefonicznie lub mailowo, bezpośrednio do Wydziału Zarządzania i Bezpieczeństwa Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi lub za pośrednictwem Krajowej Izby Fizjoterapeutów Regionu Łódzkiego Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Opiekunów Medycznych. Personel Medyczny, który został skierowany do pracy do dps w Drzewicy wskazał Starosta Opoczyński. Ponadto Dyrektor WBZK wyjaśnił, że weryfikacja w zakresie braku wyłączenia wynikającego z art. 47 ust. 3 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi odbywała się podczas rozmów telefonicznych prowadzonych przez pracowników Oddziału Ratownictwa Medycznego z poszczególnymi osobami. W stosunku do osób skierowanych do pracy w dps

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1505).

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1845.

w Drzewicy informacje w zakresie kryteriów wyłączających możliwość wydania decyzji kierujących do pracy zostały przekazane Staroście Opoczyńskiemu, który na ich podstawie miał wskazać pracowników celem wydania decyzji kierującej do pracy.

(akta kontroli t. II, str. 192-217, 483, 523-525, 540-541)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą kontrole kompleksowe były podejmowane w niewystarczającym stopniu ponieważ UW w Łodzi w latach 2016-2019 przeprowadził tylko cztery kontrole kompleksowe w dps²⁰. Na dzień 30 kwietnia 2017 r. w województwie łódzkim funkcjonowało 64 dps i na dzień 30 kwietnia 2020 r. nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli kompleksowych w 60 dps (94% funkcjonujących dps w województwie łódzkim na dzień 30 kwietnia 2020 r.). Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru, kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, że przyczynami zaplanowania w okresie objętym kontrolą tylko jednej kontroli kompleksowej (w 2018 r.) były: liczba zatrudnionych pracowników sprawujących nadzór i kontrole w pomocy społecznej, liczba prowadzonych w każdym roku kontroli doraźnych. Dyrektor wskazał na brak możliwości wypełnienia warunku określonego w rozporządzeniu w sprawie nadzoru w pomocy społecznej, dotyczącego przeprowadzania kontroli kompleksowych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej nie rzadziej niż raz na 3 lata, nawet w przypadku posiadania wskaźnika zatrudnienia, o którym mowa w art. 127b ustawy o pomocy społecznej, w związku z obecną liczbą funkcjonujących jednostek podlegających nadzorowi.

(akta kontroli t. I, str. 453-455, 486, 493-494)

2. Dwie skargi, które wpłynęły do ONPS zostały rozpatrzone niezgodnie z art. 237 § 1 KPA, zgodnie z którym *organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca*. Skarga, która wpłynęła do UW w Łodzi w dniu 25 czerwca 2018 r. została rozpatrzona w dniu 27 września 2018 r., natomiast skarga złożona w dniu 30 lipca 2018 r. została rozpatrzona w dniu 12 października 2018 r., a zatem po upływie odpowiednio trzech i dwóch miesięcy. Termin rozpatrzenia skargi z dnia 25 czerwca 2018 roku nie został przedłużony. Odpowiedź skarżący otrzymał po zakończeniu wszczętego postępowania kontrolnego w dps w Łodzi ul. Rudzka, a zatem adresat nie został poinformowany o przyczynie zwłoki oraz o nowym terminie rozpatrzenia sprawy. Natomiast odpowiedź na skargę złożoną w dniu 30 lipca 2018 r. została udzielona skarżącemu w dniu 12 października 2018 r. po zakończeniu postępowania kontrolnego w dps w Skierniewicach. Skarżący został poinformowany o wszczętym postępowaniu kontrolnym w ww. jednostce oraz o otrzymaniu odpowiedzi po zakończeniu ww. postępowania, jednakże w piśmie nie wskazano daty rozpatrzenia skargi, co było niezgodne z art. 36 § 1 KPA, zgodnie z którym *o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest zobowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia*.

(akta kontroli t. I, str. 456-605, t. II, str. 1-16, 89, 503-506, 512-522)

3. Dziewięć protokołów z kontroli nie zawierało okresu objętego kontrolą, natomiast dwa protokoły nie zawierały określenia przedmiotu kontroli

²⁰ W 2016 r. przeprowadzono jedną kontrolę kompleksową, w 2017 r. dwie, natomiast w 2018 r. jedną.

(przedmiotem była ocena zasadności zarzutów zawartych w skardze bez wskazania jakie zarzuty postawiono), co było niezgodne z § 15 ust. 2 pkt 4 ww. rozporządzenia. Dyrektor WZRIPS nie udzielił wyjaśnień w zakresie nieprecyzyjnego wskazania przedmiotu kontroli w dwóch protokołach, natomiast w kwestii braku wskazania okresu kontroli w dziewięciu protokołach wyjaśnił, że nie zawierają informacji o okresie objętym kontrolą ponieważ powyższy okres został oznaczony w upoważnieniu do kontroli, które zostało wskazane w treści protokołu, jako dokument na podstawie, którego dokonano czynności kontrolnych na terenie jednostki kontrolowanej. Powyższy dokument został okazany Dyrektorowi jednostki podczas kontroli oraz została przekazana jego kopia. Zdaniem NIK protokół kontroli powinien zawierać wszystkie elementy wymienione w §15 ww. rozporządzenia, w tym także okres objęty kontrolą.

(akta kontroli t. I, 471-475, 483-489, 500-513,524-531, 538-542, 545-551, 553-559, 589-595, t. II, str. 8-16, 19-25, 27-35, 38-48, 64-68, 78-88, 167-168, 170-173, 507-511, 545-547)

4. 15 protokołów poddanych kontroli zostało przekazanych kierownikowi jednostki kontrolowanej po upływie 21 dni od daty zakończenia czynności kontrolnych w siedzibie podmiotu kontrolowanego (średnio 68 dni), co było niezgodne zarówno z zapisami § 41 obowiązującego w UW w Łodzi Regulaminu Kontroli zgodnie, z którym zarządzający kontrolą *niezwłocznie* przekazują kierownikowi jednostki wystąpienie pokontrolne, jak i zapisami zawartymi w obowiązującej w UW w Łodzi mapie procesu z 30 grudnia 2009 r., zgodnie, z którą „*przekazanie protokołu kierownikowi kontrolowanej jednostki – najpóźniej 21 dni od daty zakończenia czynności kontrolnych w siedzibie podmiotu kontrolowanego*”. Z wyjaśnień Dyrektora WZRIPS wynika, że protokoły nie zostały przygotowane zgodnie z mapą procesu w terminie 21 dni od daty zakończenia czynności kontrolnych na terenie jednostki kontrolowanej z uwagi na zastępowanie przez inspektorów prowadzących kontrole nieobecnych pracowników przebywających na zwolnieniach lekarskich, urloпах macierzyńskich, urloпах wychowawczych oraz z uwagi na zbyt dużą liczbę jednostek przypadających do nadzoru na jednego inspektora (brak wypełniania wskaźnika inspektorów posiadających uprawnienia do prowadzenia nadzoru i kontroli w pomocy społecznej) i wykonywanie innych, pozostałych zadań wynikających z zakresu obowiązków. Ponadto wskazał, że przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 roku oraz rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 roku w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej nie wskazują obligatoryjnego terminu sporządzenia protokołu z kontroli.

(akta kontroli t. I, 8-23, 471-475, 483-489, 500-513,524-531, 538-542, 545-551, 553-559, 589-595, t. II, str. 8-16, 19-25, 27-35, 38-48, 64-68, 78-88, 90-97, 167-168, 170-173, 507-511, 545-547)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie Wojewoda Łódzki w niewystarczającym stopniu sprawował nadzór, nad jakością działalności domów pomocy społecznej. W latach 2016-2019 UW przeprowadził tylko cztery kontrole kompleksowe w dps, co było niezgodne z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. W kontrolowanym okresie przeprowadzono tylko dwie kontrole problemowe. Ponadto w okresie objętym kontrolą do UW w Łodzi wpłynęło 12 skarg na działalność dps. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone przez Wojewodę, który podjął także niezbędne działania w celu weryfikacji zawartych w nich zarzutów m.in. poprzez realizację kontroli doraźnych. Ze złożonych 12 skarg w kontrolowanym okresie jedynie dwie rozpatrzone po upływie terminu określonego w art. 237 §1 KPA. Ponadto w latach 2018-2020 (I połowa) inspektorzy ONPS prawidłowo przeprowadzali postępowanie kontrolne w dps oraz monitorowali realizację zaleceń pokontrolnych.

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. Podjęcie skutecznych działań w celu dostosowania liczby zatrudnianych inspektorów do spraw nadzoru do wymagań określonych w art. 127b ustawy o pomocy społecznej.
2. Przeprowadzanie kontroli kompleksowych w domach pomocy społecznej zgodnie z terminem wskazanymi w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.
3. Zawieranie w protokołach kontroli wszystkich elementów wymienionych w § 15 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.
4. Rozpatrywanie skarg zgodnie z terminami zawartymi w KPA.
5. Podjęcie działań w celu przekazywania protokołów z kontroli przeprowadzonych w domach pomocy społecznej w terminach zgodnych z obowiązującymi w Urzędzie uregulowaniami wewnętrznymi.

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 Najwyższej Izby Kontroli. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, data ²⁵..... listopada 2020 r.

Kontroler
Anita Grzechulska-Cioczek
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Regowski

.....
podpis