



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W GDAŃSKU

LGD.410.2.1.2024

Pani
Wioleta Strzemkowska-Konkolewska
Starosta Powiatu Starogardzkiego

Starostwo Powiatowe
w Starogardzie Gdańskim
ul. Tadeusza Kościuszki 17
83-200 Starogard Gdański

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/061 – Przestrzeganie praw mieszkańców domów pomocy społecznej przeznaczonych dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim ul. Tadeusza Kościuszki 17, 83-200 Starogard Gdański
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wioleta Strzemkowska – Konkolewska, Starosta Powiatu Starogardzkiego od 2 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Kazimierz Chyła, Starosta Powiatu Starogardzkiego od 19 listopada 2018 r. do 1 maja 2024 r. (dalej: Starosta), od 2 maja 2024 r. Członek Zarządu Powiatu Starogardzkiego.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych oraz przestrzeganiem praw ich mieszkańców.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021 – 2024 (do 4 czerwca 2024 r.), 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 Gdańsku
Kontroler	Radosław Sobuś, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/24/2024 z 19 lutego 2024 r. (akta kontroli str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą nadzór nad domami pomocy społecznej powiatu starogardzkiego (dalej: DPS) Starosta Starogardzki sprawował przy pomocy Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Starogardzie Gdańskim (dalej: PCPR), a do realizacji zadań w tym obszarze upoważnił Dyrektora PCPR.

Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekłe psychicznie chorych oraz przestrzeganiem praw ich mieszkańców sprawowany przez Starostę za pośrednictwem PCPR był nie w pełni skuteczny.

Przyjęty system kontroli zarządczej nie zapewnił identyfikacji ryzyka powstania nieprawidłowości w zakresie praw mieszkańców w nadzorowanych DPS, w tym m.in. na nie w pełni skutecznym i rzetelnym przeprowadzeniu przez PCPR kontroli w DPS. Nie podjęto również skutecznych działań w celu zapewnienia, będących zadaniem powiatu, szkoleń i doskonalenia zawodowego pracowników DPS, wbrew dyspozycji art. 19 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ oraz zweryfikowania rzeczywistej wartości wskaźnika określonego w § 6 ust. 2 pkt 3 lit. c i d rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej⁴.

Sygnały o nieprawidłowościach w działalności DPS były rozpatrywane przez Radę Powiatu Starogardzkiego zgodnie z § 8 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów organizacji przyjmowania i rozpatrywania skargi i wniosków z dnia 8 stycznia 2002 r.⁵ obowiązującymi w związku z art. 226 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶, tj. poprzez pozostawienie bez rozpatrzenia, jednakże w zakresie przedmiotu skarg Starosta nie podjął prób wyjaśnienia genezy ich powstania, a także nie konsultował treści skarg z Dyrektorem PCPR.

Starosta nie podejmował działań mających na celu stworzenie rozwiązań pozwalających na stopniowe odchodzenie od umieszczania osób niepełnosprawnych w placówkach całodobowych typu DPS, ani nie zlecał audytów DPS w zakresie realizacji praw wolnościowych osób w nich przebywających. Starosta nie podejmował również działań w zakresie rozwoju mieszkalnictwa treningowego i wspomaganego oraz rozwoju sieci centrów opiekuńczo-mieszkalnych, a także działań analitycznych związanych z potencjalną możliwością przekształcenia DPS dla osób z zaburzeniami psychicznymi w środowiskowe centra wsparcia.

Starosta określił komórkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację spraw związanych z polityką społeczną, a zatem również z nadzorem nad PCPR i nad DPS. Przypisano realizację zadań w tym zakresie dwóm pracownikom Wydziałowi Polityki Społecznej, Kultury, Sportu i Promocji Regionu.

Starosta Starogardzki zapoznał się i analizował treść prowadzonych w DPS rejestrów zdarzeń nadzwyczajnych dotyczących wypadków, samouszkodzeń i obrażeń ciała mieszkańców.

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 734, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie DPS.

⁵ Dz. U. Nr 5 poz. 46.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej oraz przestrzeganiem praw ich mieszkańców

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z art. 112 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, nadzór nad DPS był sprawowany przez PCPR. Na podstawie § 4 ust. 1 Statutu⁷, do zadań PCPR należało realizowanie określonych ustawami zadań własnych Powiatu Starogardzkiego, zadań zleconych ustawowo, zadań określonych uchwałami organów Powiatu oraz wynikających z innych aktów prawnych, w zakresie m.in. pomocy społecznej, niezastrzeżonych dla innych jednostek.

Zgodnie z upoważnieniem wydanym przez Starostę Starogardzkiego⁸ (dalej: Starosta), Dyrektor Centrum:

- posiadał umocowanie do reprezentowania mocodawcy i prowadzenia w jego imieniu wszystkich spraw związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Starosty w obszarze pomocy społecznej, w zakresie wynikającym z ww. ustawy (§ 1 pkt 1 Zarządzenia w sprawie upoważnienia),
- był upoważniony do sprawowania nadzoru nad działalnością m.in. domów pomocy społecznej (§ 1 pkt 4 Zarządzenia w sprawie upoważnienia).

W strukturze Starostwa Powiatowego w Starogardzie Gdańskim (dalej: Starostwo) zadania z zakresu nadzoru nad DPS oraz nad PCPR zostały przypisane Wydziałowi Polityki Społecznej, Kultury, Sportu i Promocji Regionu. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa do tej komórki organizacyjnej należało prowadzenie spraw z zakresu polityki społecznej związanych z realizacją zadań oraz kompetencji Rady Powiatu Starogardzkiego, Zarządu Powiatu i Starosty. Zakresowi temu nadano charakter otwarty, precyzując w ww. obszarze, iż zadaniem wskazanego powyżej wydziału jest nadzór nad działalnością PCPR.

(akta kontroli str. 5-50)

W zakresach czynności dwóch pracowników Wydziału Polityki Społecznej, Kultury, Sportu i Promocji Regionu – Naczelnika Wydziału oraz osoby zatrudnionej na stanowisku inspektora – zawarto zapisy dotyczące realizacji zadań związanych z polityką społeczną, jednakże bez sprecyzowania wskazującego na nadzór nad DPS oraz PCPR.

(akta kontroli str. 51-56)

Starosta realizował działania nadzorcze wobec DPS, a także PCPR poprzez analizowanie składanych corocznie sprawozdań z działalności w zakresie pomocy społecznej oraz Ocenę Zasobów Pomocy Społecznej Powiatu Starogardzkiego, sporządzoną w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Starosta wyjaśnił, że ponadto sporządzano coroczne sprawozdanie z zadań rzeczowych Wydziału Polityki Społecznej, Kultury, Sportu i Promocji Regionu, m.in. z zakresu pomocy społecznej i wsparcia osób niepełnosprawnych, które stawało się częścią składową raportu o stanie powiatu. Starosta wskazał, iż powyższe sprawozdania były weryfikowane przez pracowników

⁷ W okresie objętym kontrolą Załącznik do Uchwały Rady Powiatu Starogardzkiego, odpowiednio nr: XXVIII/224/2017 z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie nadania Statutu, XXX/291/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie nadania Statutu, XLIX/473/2023 z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Starogardzie Gdańskim i połączenia z PCPR oraz nadania Statutu.

⁸ W okresie objętym kontrolą Zarządzenie Starosty Starogardzkiego w sprawie upoważnienia Dyrektora PCPR do prowadzenia w imieniu Starosty spraw związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Starosty w zakresie pomocy społecznej, odpowiednio nr: 53/2016 z 28 października 2016 r. oraz 8/2023 z 30 stycznia 2023 r.

Starostwa, ale również przez: Zarząd Powiatu, komisje Rady Powiatu oraz Radę Powiatu Starogardzkiego. Starosta poinformowano, że prowadzenie DPS było przedmiotem analiz w ramach spotkań i wizyt roboczych.

Starosta zapoznawał się z wynikami kontroli w DPS przeprowadzonych przez właściwy sąd oraz Wojewodę Pomorskiego. Starosta wskazał, iż zapewniono mu jako Przewodniczącemu Zarządu Powiatu doradztwo oraz systematyczną ocenę kontroli zarządczej w Starostwie i w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Powiatu Starogardzkiego, na podstawie składanych przez kierowników tych jednostek oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 64, 68-122)

W obszarze kontroli zarządczej Starosta nie wskazał sformułowanych celów i zidentyfikowanych ryzyk związanych z działalnością DPS, w tym ryzyka nieprzestrzegania praw mieszkańców DPS, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Według złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień w bieżącej działalności Starosta i Zarząd Powiatu podejmowali działania mające na celu minimalizację ryzyka związanego z wystąpieniem nieprawidłowości w nadzorze nad działalnością DPS oraz egzekwowaniem przestrzegania praw ich mieszkańców. Pomimo to zlecone przez Starostę Zespołowi Kontroli Wewnętrznej kontrole dotyczyły jedynie działalności finansowo-gospodarczej jednostki, a zatem nie obejmowały przestrzeganie praw mieszkańców domów pomocy społecznej przeznaczonych dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych oraz aspektów nadzoru PCPR na działalnością DPS.

(akta kontroli str. 61-65)

2. Zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zadania pomocy społecznej w Powiecie Starogardzkim wykonywało PCPR, będące jednostką budżetową powiatu.

3. Starosta nie podejmował działań mających na celu stworzenie rozwiązań pozwalających na stopniowe odchodzenie od umieszczania osób niepełnosprawnych w placówkach całodobowych typu DPS. Wyjaśnił, że w DPS na terenie powiatu starogardzkiego zostało przeprowadzone badanie dotyczące deinstytucjonalizacji, w wyniku którego ustalono gotowość DPS na realizację rozwiązań dotyczących deinstytucjonalizacji w zakresie świadczenia usług środowiskowych, jednakże baza lokalowa DPS nie pozwala na rozszerzenie ich działalności.

Starosta nie zlecał audytów DPS w zakresie realizacji praw wolnościowych osób w nich przebywających. Jak wskazał Starosta, wyniki dotychczasowych kontroli DPS nie wykryły nieprawidłowości, w tym w zakresie praw mieszkańców tych placówek.

Nie podejmowano również działań w zakresie rozwoju mieszkalnictwa treningowego i wspomagane oraz rozwoju sieci centrów opiekuńczo-mieszkalnych. Starosta wskazał, iż powyższe spowodowane było brakiem uzyskania zainteresowania współpracą pozyskania nieruchomości pod powyższy cel, a także obawami właścicieli potencjalnych lokali mieszkalnych bądź przedsiębiorców nimi dysponujących w zakresie sformalizowania procesu współpracy, mieszkańców sprawiających trudności oraz ceny inne niż cena rynkowa.

Starosta nie podejmował działań analitycznych związanych z potencjalną możliwością przekształcenia DPS dla osób z zaburzeniami psychicznymi w środowiskowe centra wsparcia. Jak wyjaśnił, do DPS kierowane były osoby zależne od osób drugih, nie będące w stanie funkcjonować poza instytucją.

(akta kontroli str. 126-127)

4. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły skargi dotyczące DPS. Nie zostały one rozpatrzone z uwagi na ich anonimowy charakter. Jak wskazał Przewodniczący Rady Powiatu Starogardzkiego, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała, że z uwagi na spektrum poruszanych spraw w ww. skargach, stanowią one podstawę do podjęcia czynności kontrolnych i w związku z tym każdorazowo zgłaszano taką konieczność Staroście. Natomiast kontrole zlecane przez Starostę nie dotyczyły przedmiotu skarg.

(akta kontroli str. 128-144, 146-162)

Starosta otrzymał i przeanalizował informacje zawarte w rejestrach zdarzeń nadzwyczajnych, a na żądanie Wojewody Pomorskiego przekazał informację zbiorczą w tym zakresie.

(akta kontroli str. 165-174)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starosta nie zapewnił wystarczających mechanizmów, m.in. w ramach kontroli zarządczej, pozwalających na zidentyfikowanie w sposób rzetelny ryzyk wystąpienia nieprawidłowości w obszarze przestrzegania praw mieszkańców oraz niezapewnienia prawidłowego nadzoru PCPR nad DPS. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, do obowiązków starosty, jako przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wskazał Starosta, nadzór nad DPS i PCPR obejmował jakość świadczonych przez te jednostki usług. W jego ocenie przyjęte rozwiązanie organizacyjne w postaci powierzenia Dyrektorowi PCPR sprawowania nadzoru nad działalnością DPS umożliwiała faktyczne jego sprawowanie, a także umożliwiały prowadzenie działań kontrolnych przez PCPR, a także Zespół Kontroli Wewnętrznej Starostwa, właściwego merytorycznie Wydziału Starostwa, audytora wewnętrznego oraz samych dyrektorów DPS.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 112 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, starosta przy pomocy PCPR sprawuje nadzór nad działalnością DPS. Starosta może powierzyć realizację tych zadań dyrektorowi PCPR. Nie zwalnia to jednak z odpowiedzialności za prawidłową realizację powierzonych zadań. Dodatkowo, zgodnie z komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej w ramach administracji samorządowej powinna funkcjonować kontrola zarządcza na poziomie jednostki samorządu terytorialnego (II poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie odpowiada starosta. Jest on odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej zarówno w starostwie powiatowym, jak i w jednostce samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 64-65)

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski	W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski: 1. Wzmocnienie nadzoru nad działalnością DPS przeznaczonych dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych, w szczególności w obszarze przestrzegania praw mieszkańców tych DPS oraz nad działalnością PCPR, 2. Rzetelna analiza ryzyk związanych z obszarami nadzoru PCPR nad DPS, w tym ryzyka nieprzestrzegania praw mieszkańców tych domów, określenie przyczyn ryzyk, reakcji na ryzyka i działań zmierzających do ich minimalizacji oraz zapewnienie cyklicznej analizy w tym obszarze.
Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli 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 w Gdańsku. 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 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.

Gdańsk, dnia 14 czerwca 2024 r.

Kontroler
Radosław Sobuś
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor
z up. Dariusz Jurczuk
p.o. wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis