



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.2.3.2024

Pan
Tomasz Frejnagiel
Starosta Kwidzyński

Starostwo Powiatowe w Kwidzynie
ul. gen. T. Kościuszki 29b
82-500 Kwidzyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kwidzynie, ul. gen. T. Kościuszki 29b, 82-500 Kwidzyn (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Frejnagiel, Starosta Kwidzyński od 6 maja 2024 r. (dalej: „Starosta”). W okresie objętym kontrolą kierownikiem jednostki był Jerzy Stanisław Godzik, Starosta Kwidzyński od 4 grudnia 2006 r.
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 dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeśli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Zdzisław Stefan Zbierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/48/2024 z 5 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-3, 341)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Przyjęte przez Starostwo rozwiązania organizacyjne nie w pełni umożliwiały sprawowanie skutecznego nadzoru nad zadaniami realizowanymi przez dom pomocy społecznej dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi i dla osób przewlekle psychicznie chorych⁴, szczególnie w obszarze przestrzegania praw jego mieszkańców. Przyjęty w Starostwie system kontroli zarządczej nie zapobiegł powstaniu nieprawidłowości polegających m.in. na zaniechaniu przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kwidzynie (dalej: „PCPR”) kontroli w DPS, w którym kontrole innych organów wykazały stany nieprawidłowe, w tym w zakresie przestrzegania praw mieszkańców. PCPR nie przygotowało Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych obejmującej lata 2022-2023 w związku z tym Rada Powiatu nie uchwaliła takiego dokumentu. Starostwo we właściwy sposób powierzyło bezpośredni nadzór nad tymi zadaniami PCPR. Powierzone do realizacji PCPR zadania, o których mowa w art. 19 pkt 1, 10, 14, 15 i 18 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ obejmowały opracowanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, organizowanie i zapewnienie usług o określonym standardzie w ponadgminnych domach pomocy społecznej na terenie powiatu, umieszczanie w nich skierowanych osób, prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach, doradztwo
--------------	--

¹ 12 czerwca 2024 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dom Pomocy Społecznej „Słoneczne Wzgórze” w Ryjewie (dalej: „DPS”).

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm. (dalej: „ustawa o pomocy społecznej”).

metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu oraz sporządzanie oceny zasobów w zakresie pomocy społecznej. Wszystkie zgłoszone sygnały (skargi) dotyczące funkcjonowania DPS były przez Starostwo weryfikowane i rzetelnie rozpatrywane w zgodzie z obowiązującymi przepisami. Starosta otrzymał z DPS informację (z rejestru zgłoszeń) o zdarzeniach nadzwyczajnych i podjętych działaniach następczych dotyczących mieszkańców DPS (wypadki, samouszkodzenia, obrażenia ciała) oraz zgodnie z art. 55c ust. 8 ustawy o pomocy społecznej⁶ sporządził i przekazał Wojewodzie Pomorskiemu informacje zbiorczą o tych zgłoszeniach, tj. w formie i w terminie wyznaczonym przez Wojewodę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym⁷ w skład Starostwa wchodził m.in.:

a) Wydział Rozwoju Powiatu i Polityki Społecznej, którego pracą kierował Wicestarosta, w szczególności realizując zadania powiatu związane z pomocą społeczną oraz współpracą i sprawowanym nadzorem nad PCPR oraz DPS. Do zakresu działania ww. Wydziału należało w szczególności:

- współuczestniczenie i nadzorowanie realizacji strategii rozwoju powiatu, w tym jej zmian,
- koordynacja, nadzór i kontrola nad działalnością jednostek organizacyjnych z obszaru pomocy społecznej,
- współpraca z gminami, instytucjami i organizacjami oraz innymi podmiotami w zakresie spraw związanych z funkcjonowaniem pomocy społecznej w powiecie,
- współdziałanie z Powiatową Społeczną Radą do spraw Osób Niepełnosprawnych w zakresie rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych.

b) Wydział Organizacyjny (którego pracą kierował Sekretarz Powiatu) do zakresu działania którego należało w szczególności prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków obywateli wpływających do Starostwa lub Rady oraz udzielonych odpowiedzi.

Według ww. Regulaminu, nadzór nad załatwianiem skarg, wniosków i listów sprawował Sekretarz Powiatu, a organizacja działalności kontrolnej (system kontroli) obejmował kontrolę zarządczą oraz kontrolę zewnętrzną.

Do zakresu czynności pracownika Wydziału Rozwoju Powiatu i Polityki Społecznej na „Stanowisku ds. pomocy społecznej i organizacji pozarządowych” należało m.in.:

- kontakty robocze z PCPR, Domami Pomocy Społecznej, Domami dla Dzieci oraz współdziałanie z organami administracji publicznej, z instytucjami i organizacjami w zakresie pomocy społecznej,
- monitorowanie spraw związanych z zawieraniem umów na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, rozliczanie umów i sprawozdawczości w tym zakresie,
- przygotowywanie materiałów do rozpatrywania skarg, wniosków i listów.

⁶ Przepis art. 55c wszedł w życie 1 stycznia 2024 r.

⁷ Załącznik nr 2 do uchwały nr 162/20 Zarządu Powiatu Kwidzyńskiego z dnia 4 czerwca 2020 r.

Starostwo, zgodnie z przepisem art. 16a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸ przedstawiło Radzie Powiatu w dniach: 25 kwietnia 2022 r., 24 kwietnia 2023 r. i 29 kwietnia 2024 r. (coroczne) „Oceny zasobów pomocy społecznej” przygotowane i przyjęte na Zarządzie Powiatu odpowiednio: 14 kwietnia 2022 r., 13 kwietnia 2023 r. oraz 11 kwietnia 2024 r.

Starostwo określiło zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych powiatu oraz zasad jej koordynacji w zarządzeniu nr 20/2013 Starosty Kwidzyńskiego z dnia 6 maja 2013 r. oraz w zarządzeniu nr 43/2015 Starosty Kwidzyńskiego z dnia 29 grudnia 2015 r. Zgodnie z organizacją kontroli zarządczej każdy kierownik jednostki organizacyjnej powiatu zobowiązany był do opracowania w formie pisemnej i stałego uaktualniania procedur finansowych, procedur zarządzania ryzykiem, procedur okołofinansowych oraz prowadzenia rejestru kontroli zarządczej. Celem ww. kontroli zarządczej było zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Starostwo (poza ww. dokumentami) nie określiło w innym dokumencie celów oraz ryzyk związanych z nadzorem nad PCPR i działalnością DPS oraz przestrzeganiem praw jego mieszkańców.

W latach objętych kontrolą Starostwo nie zlecało i nie przeprowadzało kontroli w zakresie przestrzegania praw mieszkańców DPS, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Starosta wyjaśnił, że *narzędzia służące realizacji nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi określono w ww. zarządzeniu nr 20/2013 z 6 maja 2013 r. i w jego zmianie w zarządzeniu nr 43/2015 z 29 grudnia 2015 r. Dokument nakłada na kierowników jednostek organizacyjnych powiatu w szczególności: obowiązek opracowania i uaktualniania procedur finansowych, okołofinansowych i zarządzania ryzykiem, prowadzenia rejestru kontroli zarządczej, obowiązek przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej, dokonywania oraz przedkładania Staroście okresowej oceny stanu kontroli zarządczej w terminie do 31 marca roku następnego.*

Ponadto każdego roku w uchwalanym przez Zarząd Powiatu Kwidzyńskiego planie kontroli jest ujmowana kontrola adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w jednej z jednostek organizacyjnych powiatu. Uchwała nr 132/20 Zarządu Powiatu Kwidzyńskiego z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia rocznego planu kontroli w 2020 r. przewidywała przeprowadzenie kontroli w DPS w Ryjewie (kontrola przeprowadzona w dniach 2-21 grudnia 2020 r.).

Dodatkowo każdego roku Rada Powiatu Kwidzyńskiego uchwała plan kontroli komisji rewizyjnej na następny rok. Uchwała nr XXI/139/2020 Rady Powiatu Kwidzyńskiego z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia planu kontroli komisji rewizyjnej na rok 2021 przewidywała przeprowadzenie kontroli w PCPR m.in. z zakresu stanu wdrożenia kontroli zarządczej (kontrola przeprowadzona 18 lutego 2021 r.).

⁸ Dz. U. z 2003 r. poz. 901 ze zm. (dalej: „ustawa o pomocy społecznej”).

Podczas comiesięcznych spotkań roboczych u Wicestarosty z dyrektorami DPS i kierownikiem PCPR były omawiane sprawy bieżące związane z zarządzaniem i funkcjonowaniem jednostek. Wicestarosta osobiście wizytował jednostki w miejscu działalności i zapoznawał się z bieżącymi problemami jednostek. Protokoły z przeprowadzanych kontroli przez instytucje zewnętrzne były na bieżąco przez Wicestarostę analizowane, a DPS i PCPR informował o realizacji zaleceń pokontrolnych.

Kierownik PCPR złożyła do Starostwa Sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej w PCPR odpowiednio za rok: 2021 (31 marca), 2022 (31 marca) i 2023 (28 marca).

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z zapisami § 8 pkt 3 zarządzenia nr 20/2013 z dnia 6 maja 2013 r. zmienionego zarządzeniem nr 43/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r., kierownik PCPR przedłożył w wymaganym terminie dokumenty zawierające zapewnienie o wystarczającym stopniu funkcjonowania kontroli zarządczej w kierowanej przez siebie jednostce. Dokonano przeglądu składanych zapewnień o stanie kontroli zarządczej w PCPR. Zgodnie z przedłożonymi zapewnieniami o wystarczającym stopniu funkcjonowania kontroli zarządczej w kierowanej jednostce nie zachodziła potrzeba dokonywania analizy w celu inicjowania działań korygujących bądź naprawczych w zakresie kontroli zarządczej dla jednostki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 4-148, 221-233, 284-285, 296-339, 347-350)

2. Zgodnie z art. 112 ust.1 ustawy o pomocy społecznej zadania pomocy społecznej w powiecie wykonywało PCPR (będące jednostką budżetową Powiatu). Według Regulaminu Organizacyjnego PCPR⁹ Zarząd Powiatu powierzył do realizacji PCPR w szczególności zadania, o których mowa w art. 19 pkt 1, 10, 14, 15 i 18 ww. ustawy, tj. opracowanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, organizowanie i zapewnienie usług o określonym standardzie w ponadgminnych domach pomocy społecznej na terenie powiatu, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu oraz sporządzanie oceny zasobów w zakresie pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 234-261)

3. Starostwo posiadało uchwaloną przez Radę Powiatu¹⁰ „Powiatową Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2021”, o której mowa w art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Strategia ta była integralną częścią „Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Kwidzyńskiego”¹¹, a do jej realizacji służyły programy operacyjne, w tym Powiatowy Program Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych w powiecie kwidzyńskim na lata 2016-2021. Ww. Strategia obejmowała m.in. cele strategiczne, tj. pomoc i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i marginalizacji osób niepełnosprawnych i starszych, a w tym cele operacyjne m.in.:

- zwiększenie aktywności społecznej osób niepełnosprawnych i starszych, a w tym działania w kierunku: realizacji zadań wynikających z rehabilitacji społecznej,

⁹ Załącznik do uchwały Nr 124/16 Zarządu Powiatu Kwidzyńskiego z dnia 7 kwietnia 2016 r.

¹⁰ Uchwała Nr X/63/2016 Rady Powiatu Kwidzyńskiego z dnia 25 stycznia 2016 r. w sprawie przyjęcia Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2021.

¹¹ Uchwalona przez Radę Powiatu 27 sierpnia 2018 r. aktualizacja Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Kwidzyńskiego, określająca m.in. cele strategiczne (pomoc społeczna), tj. aktywizację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz tworzenie kompleksowego systemu pomocy oraz opieki nad dzieckiem i rodziną. Wdrażanie i monitorowanie ww. Strategii (Realizacja zadań określonych poszczególnymi przedsięwzięciami i projektami) wyznaczono do realizacji w okresie 2018-2026.

integrowania osób niepełnosprawnych ze środowiskiem, rozwoju bazy wsparcia środowiskowego (mieszkania chronione),

- ochrona i przestrzeganie praw osób niepełnosprawnych, a w tym działania w kierunku: rozpowszechniania informacji o prawach i uprawnieniach osób niepełnosprawnych, wspierania działań na rzecz osób niepełnosprawnych o obniżonym poziomie intelektualnym i osób z zaburzeniami psychicznymi, realizacji projektów mających na celu podnoszenie kompetencji społecznych i zawodowych osób niepełnosprawnych i ich integracji ze środowiskiem.

Starostwo podjęło pracę, tj. zebrało i przygotowało materiały z lat 2020-2023 do opracowania nowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Kwidzyńskiego na lata 2024-2030. Do opracowania dokumentu wybrano firmę zewnętrzną, a podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia wykonanej Strategii zaplanowano na IV sesji Rady Powiatu w dniu 26 sierpnia 2024 r.

NIK zauważa, że choć Starosta powierzył PCPR opracowanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, to nie opracowano dokumentu obejmującego lata 2022 -2023. Aktualnie podejmowane prace nad projektem Strategii na lata 2024-2030 nie pozwolą na jej przyjęcie i obowiązywanie od początku okresu na jaki ma zostać przygotowana.

W zakresie działań sprzyjających procesowi deinstytucjonalizacji, o którym mowa w Strategii rozwoju usług społecznych¹² Starosta wyjaśnił, że *wprowadzenie Strategii w życie wymaga zarówno zapoznania się z jej celami jak i przygotowania pracowników. Działania z ww. Strategii wpisujące się w ideę deinstytucjonalizacji usług społecznych, podejmowane przez powiat kwidzyński dotyczyły m.in.:*

- *zwiększenia liczby miejsc w Powiatowym Środowiskowym Domu Samopomocy dla osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, spektrum autyzmu i zaburzeniami psychicznymi (złożono kolejno wnioski o zwiększenie miejsc),*
- *finansowaniem dwóch Warsztatów Terapii Zajęciowej dla niepełnosprawnych uczestników,*
- *udziału Powiatu w programie Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej (edycja 2021, 2022, 2023, 2024),*
- *udziału Powiatu w programie Opieka Wytchnieniowa (edycja 2019, 2022, 2023, 2024),*
- *udziału Powiatu w partnerstwie z Miastem Kwidzyn i Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Autyzmem „SNOA” w utworzeniu w 2023 r. mieszkania treningowego dla 12 osób niepełnosprawnych.*

Starostwo nie wykonało audytu instytucji opieki długoterminowej (DPS) w zakresie wskazań do pobytu w tej formie osób w nim przebywających z uwzględnieniem możliwości ich powrotu do społeczności lokalnej. Nie prowadzono także cyklicznych sprawdzeń możliwości usamodzielnienia osób korzystających z usług tego DPS, jak również nie tworzą indywidualnych planów usamodzielnienia uwzględniających aktywizację społeczną i zawodową osób opuszczających placówkę całodobową. Natomiast wzięto pod uwagę rozwój mieszkalnictwa treningowego i wspomagającego. W oparciu o dane zawarte w sprawozdaniu „Mieszkańcy w podziale na grupy wiekowe i płeć” wstępnie określono, że 16 osób w DPS jest w przedziale wiekowym 40-21 lat i należałoby dokonać szczegółowej analizy samodzielności tych osób i możliwości

¹² Uchwała Nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) – M.P. poz. 767.

usamodzielnienia ich poprzez powrót do społeczności lokalnej. Ponieważ Powiat nie posiada zasobów mieszkaniowych, 19 stycznia 2024 r. odbyło się spotkanie u wiceburmistrza Miasta Kwidzyna w sprawie możliwości pozyskania lokalu na mieszkanie wspomagane.

Powodem nie podejmowanych działań w zakresie deinstytucjonalizacji DPS był także:

- zbyt krótki czas od wejścia w życie Strategii (10 sierpnia 2022 r.),*
- niski poziom wiedzy wśród personelu (temat deinstytucjonalizacji wymaga zapoznania personelu ze Strategią, przeszkolenia i przekonania do wprowadzenia zmian dotyczących deinstytucjonalizacji),*
- 1 listopada 2023 r. weszły w życie zmiany w ustawie o pomocy społecznej dające dopiero możliwość prowadzenia przez DPS usług krótkoterminowych, mieszkań wspomaganych, opieki wytchnieniowej,*
- 21 lutego 2024 r. została opublikowana „Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski”,*
- 12 marca 2024 r. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej opublikował raport „Diagnoza w zakresie rozwoju deinstytucjonalizacji usług społecznych i zdrowotnych w województwie pomorskim”, którego dane będą pomocne w opracowaniu lokalnego programu.*

Starostwo nie podejmowało działań analitycznych związanych z potencjalną możliwością przekształcenia DPS w środowiskowe centrum wsparcia, ze względu na lokalizację DPS w miejscu znajdującym się na obrzeżach gminy i słabo skomunikowanym z miastem. Podczas opracowywania diagnozy usług społecznych, zostanie podjęta próba określenia potrzeby przekształcenia DPS w Środowiskowe Centrum Wsparcia. By podjąć działania w zakresie deinstytucjonalizacji w pierwszej kolejności należy skupić się na powszechnym dostępie do usług świadczonych w środowisku zamieszkania. Dlatego też Powiat rozpocznie działania związane z przygotowaniem lokalnego planu deinstytucjonalizacji usług społecznych wraz z diagnozą usług społecznych we wskazanej wyżej kolejności i dopiero wtedy będzie podejmował decyzje strategiczne, co do deinstytucjonalizacji DPS.

(akta kontroli str. 149-220, 278-283, 351)

4. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły dwa sygnały dotyczące funkcjonowania DPS. W pierwszym przypadku była to interwencja pisemna Komendanta Powiatowego Policji w Kwidzynie z 19 stycznia 2023 r. dotycząca „podjęcia działań w celu zapewnienia prawidłowej opieki nad przebywającymi tam pensjonariuszami”. Komendant wskazał, że w policyjnych systemach informatycznych odnotowano (od 14 maja 2021 r. do 19 stycznia 2023 r.) 47 interwencji, w tym 28 dotyczyło samowolnego oddalenia się pensjonariusza (przez otwartą w ciągu dnia bramę główną) co umożliwił brak zatrudnionego portiera, który pilnowałaby wyjść i wejść pensjonariuszy oraz innych osób na teren obiektu. Komendant proponował wprowadzenie środków zaradczych oraz podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania samowolnych oddaleń, wypracowanie i wdrożenie stosownych procedur zapewniających stały nadzór i kontrolę nad podopiecznymi, jak również uzmysłowienie osobom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo pensjonariuszy faktu, że zdarzenia te stanowią realne zagrożenie dla życia i zdrowia.

W drugim przypadku była to skarga mailowa mieszkańca DPS z 30 listopada 2023 r. na „pracownika Działu Socjalnego DPS odmawiającego wydania zasiłku pielęgnacyjnego w kwocie 80 złotych miesięcznie z tytułu renty socjalnej” oraz na „Dyrektor DPS

odmawiającą przyjęcia jakiegokolwiek pisma”, w związku z czym wniósł o wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie oraz interwencję.

W wyniku ww. skarg Starosta podjął czynności wyjaśniające oraz w obowiązującym terminie zawiadomił pisemnie:

- Komendanta Powiatowego Policji¹³ m.in., że pracownicy DPS zapewniają należytą opiekę oraz możliwy prawnie nadzór nad jego mieszkańcami. Osoby przebywające w DPS nie są pozbawione praw obywatelskich, posiadają przyrodzone im wolności i prawa, które nie mogą być ograniczane i nie mogą być ich pozbawione nawet w sytuacji ubezwłasnowolnienia czy umieszczenia w DPS na podstawie postanowienia sądu opiekuńczego. Według polskiego ustawodawstwa DPS jest placówką otwartą i brak jest podstaw prawnych do pozbawiania ich mieszkańców wolności. Fakt choroby psychicznej czy niepełnosprawności, a nawet „uciążliwości dla otoczenia” czy pobyt na podstawie postanowienia sądu bez wymaganej zgody, nie mogą stanowić podstawy do ograniczenia wolności. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym DPS mieszkańcy mają prawo do swobodnego poruszania się, do urlopowania i wyjść poza teren obiektu (za powiadomieniem personelu). Zapisy ustawy o pomocy społecznej (art. 55 ust. 2b) wskazują na możliwość czasowego ograniczenia samodzielnego opuszczania terenu przez mieszkańca, ale tylko w przypadkach gdy brak opieki zagraża jego życiu lub poważnie zagraża jego zdrowiu. Prowadzenie spraw o dużej uciążliwości społecznej pozwala w ostateczności na zmianę decyzji kierującej do DPS lub orzeczenie przez sąd karny zastosowania stosownych środków zabezpieczających, w tym przymusowego leczenia psychiatrycznego w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym, tzw. internacja. Natomiast brama wjazdowa pozostaje otwarta w godzinach funkcjonowania biura. Sugestia całkowitego zamknięcia bramy i zatrudnienia pracowników do jej obsługi oraz ewidencji wyjść nie zmieni sytuacji samowolnych oddaleń mieszkańców, a znacząco wpłynie na koszty funkcjonowania DPS (wynagrodzenia dodatkowych pracowników nie wchodzą w skład zespołów opiekuńczo-terapeutycznych i nie są wliczane do obligatoryjnego wskaźnika zatrudnienia).
- skarżącego mieszkańca DPS¹⁴ m.in., że do DPS, w tym do jego Dyrektora nie wpłynęło jakiegokolwiek jego pismo oraz, że na zorganizowanym 1 grudnia 2023 r. spotkaniu z pracownikami DPS (w celu wyjaśnienia sprawy) przypomniał sobie, że może chodzić o pismo z 13 kwietnia 2023 r. dotyczące wypłaty środków w kwocie 30 zł, które zostało napisane ale nie złożone. Podczas spotkania okazano wydruk z operacji finansowych na wydodrębnionym koncie depozytowym z 1 stycznia 2023 r. oraz objaśniono wydatki i zobowiązania oraz dochód jakim dysponuje. Z ww. spotkania sporządzona została notatka. W spotkaniu uczestniczyli: skarżący, kierownik działu opiekuńczo-terapeutycznego, pielęgniarka, starsza opiekunka, główna księgowa i dyrektor. Na spotkaniu omówiono m.in. treść zarzutów oraz przedstawiono wydruk operacji z konta depozytowego, w tym wyjaśniono poszczególne pozycje kosztów (obligatoryjne i fakultatywne). Notatkę podpisali wszyscy uczestnicy spotkania (bez wniesienia uwag).

Starosta wyjaśnił, że *Wicestarosta zwrócił się do dyrektora DPS o udzielenie wyjaśnień w ww. sprawie interwencji pisemnej Komendanta Powiatowego Policji. Dyrektor DPS*

¹³ Pismo z 8 lutego 2023 r.

¹⁴ Pismo z 7 grudnia 2023 r.

udzieliła wyczerpujących wyjaśnień dotyczących zagadnień zawartych w piśmie. Na podstawie przeprowadzonych rozmów Wicestarosta z Dyrektorem DPS oraz uzyskanej odpowiedzi w sprawie Starosta udzielił odpowiedzi na pismo Komendanta. Ponadto przedstawiciel Posterunku Policji w Ryjewie spotkał się w tej sprawie z sędzią Sądu Rejonowego w Kwidzynie. W wyniku rozmów powstała inicjatywa spotkania się stron w celu ustalenia dalszej współpracy instytucji w celu zapewnienia przestrzegania praw oraz bezpieczeństwa osób przebywających w DPS. Odkondu się spotkanie w tej sprawie w siedzibie DPS, w którym uczestniczyli: Wicestarosta, Komendant Powiatowy Policji, ww. funkcjonariusz, dyrektor DPS i kierownik działu opiekuńczo-terapeutycznego. Podczas spotkania ustalono zakres współpracy i kompetencji oraz sposoby rozwiązywania „trudnych zachowań” mieszkańców wymagających pomocy i interwencji Policji. Od czasu spotkania współpraca układu się wzorowo, obejmuje również udział funkcjonariuszy z Posterunku w Ryjewie w spotkaniach zespołu opiekuńczo-terapeutycznego, spotkania edukacyjno-dyscyplinujące z mieszkańcami oraz współorganizację spotkań tematycznych mieszkańców DPS ze społecznością lokalną (grzybobranie, zawody wędkarskie, sprzątanie ziemi) i innymi organizacjami. Do dnia dzisiejszego nie było żadnych interwencji.

W ww. okresie do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania PCPR.

Zgodnie z art. 55c ust. 6 ustawy o pomocy społecznej Starosta otrzymał z DPS informację (z rejestru zgłoszeń) o zdarzeniach nadzwyczajnych i podjętych działaniach następnych dotyczących mieszkańców DPS (wypadki, samouszkodzenia, obrażenia ciała) 19 marca 2024 r.

Informacja wpłynęła w ww. terminie w wyniku pisma Wojewody Pomorskiego z 12 marca 2024 r. wyznaczającego jej sporządzenie za okres od 1 stycznia do 29 lutego 2024 r. Informacja zawierała opis i miejsce (jednego) zdarzenia („22 stycznia 2024 r. w godzinach wczesnych porannych podczas dyżuru nocnego, mieszkanka podczas korzystania z toalety ogólnodostępnej przewróciła się upadając na twarz”) oraz podjęte działania następne (poinformowano opiekuna prawnego, SOR Kwidzyn – badanie, wykonano TK głowy – bez niepokojących zmian, sprawdzono powierzchnię podłogi – sucha i bez uszkodzeń, przeprowadzono ocenę równowagi i chodu, zaproponowano ćwiczenia usprawniające – mieszkanka odmówiła uczestnictwa, zgłoszono do lekarza rodzinnego w celu zaopatrzenia w chodzik). Informacja została przeanalizowana, a podjęte działania następne uznane za wystarczające.

Zgodnie z art. 55c ust. 8 ww. ustawy Starosta sporządził i przekazał Wojewodzie Pomorskiemu informacje zbiorczą o zgłoszeniach o zdarzeniach nadzwyczajnych i podjętych działaniach następnych 20 marca 2024 r., tj. w formie i w terminie wyznaczonym przez Wojewodę Pomorskiego.

(akta kontroli str. 262-277,286-295)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przyjęty w Starostwie system kontroli zarządczej nie zapewnił wystarczającego nadzoru w obszarze działalności PCPR i DPS w odniesieniu do przestrzegania praw mieszkańców placówki. Przyjęte mechanizmy, w tym brak nadzoru nad opracowaniem Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz brak kontroli DPS okazały się niewystarczająco skuteczne ze względu na nie zidentyfikowanie ryzyk powstania nieprawidłowości w wyniku sprawowanego nadzoru, które zostały wykazane przez kontrole innych organów.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, 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.

(akta kontroli str. 134-144, 230-233, 267-268, 284-285, 347-349)

Starosta wyjaśnił, że zarządzenia nr 20/2013 i nr 43/2015 nakładały na kierowników jednostek organizacyjnych powiatu obowiązek opracowania i uaktualniania procedur finansowych, okołofinansowych i zarządzania ryzykiem, prowadzenia rejestru kontroli zarządczej, obowiązek przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej oraz przedkładania okresowej oceny stanu takiej kontroli. Kierownik PCPR przedłożyła dokumenty zawierające zapewnienie o wystarczającym stopniu funkcjonowania kontroli zarządczej w kierowanej przez siebie jednostce (dokonano przeglądu składanych zapewnień o stanie kontroli zarządczej w PCPR). Zgodnie z przedłożonymi zapewnieniami o wystarczającym stopniu funkcjonowania kontroli zarządczej w kierowanej jednostce nie zachodziła potrzeba dokonywania analizy w celu inicjowania działań korygujących bądź naprawczych w zakresie kontroli zarządczej dla jednostki organizacyjnej.

Ponadto, Starosta wyjaśnił, że w DPS w okresie 2021-2023 prowadzone były kontrole przez Sąd Rejonowy w Kwidzynie, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku i Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie przestrzegania praw mieszkańców i świadczonych usług oraz inne zewnętrzne instytucje, i kontrole nie wykazały istotnych uchybień czy nieprawidłowości, a Starosta i PCPR były zawiadamiane o każdej kontroli i realizacji zaleceń pokontrolnych. Starostwo odstąpiło od przeprowadzenia w tym czasie kolejnej kontroli, która w efekcie powtarzałaby badania i ustalenia już dokonane przez wiarygodne i bezstronne podmioty.

(akta kontroli str. 347-350)

W ocenie NIK, przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej okazały się nieskuteczne (nie identyfikowano kluczowych ryzyk) i wymagają ponownej analizy systemu kontroli by zapewnić prawidłowy nadzór nad działalnością w obszarze przestrzegania praw mieszkańców. 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 dla sektora finansów publicznych¹⁶ 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 organizacyjnej samorządu terytorialnego.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

¹⁶ Dz. U. MF z 2009 r. nr 15, poz. 84.

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 następujący wniosek:
Wzmocnić i stosować pełny nadzór nad działalnością PCPR i DPS, w szczególności w obszarze przestrzegania praw mieszkańców placówki.
- 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 piśmie¹⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK 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 wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
z up. Dariusz Jurczuk
p.o. wicedyrektor

Kontroler
Zdzisław Stefan Zbierski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.