



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.2.7.2024

Pani
Renata Majda
Kierownik
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Kwidzynie
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kwidzynie
ul. gen. J. Hallera 5
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	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kwidzynie, ul. gen. J. Hallera 5, 82-500 Kwidzyn (dalej: „PCPR”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Renata Majda, Kierownik PCPR, od 1 stycznia 2004 r. (dalej: „Kierownik”).
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/47/2024 z 5 marca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-3, 358-359)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	PCPR sprawowało nadzór nad działalnością domu pomocy społecznej dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi i dla osób przewlekle psychicznie chorych⁴, w ramach powierzenia zadania przez Starostę Kwidzyńskiego, zważywszy jednak na ustalenia kontroli NIK w DPS, nadzór ten był nie w pełni skuteczny. PCPR nie wykonało analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i nie przeprowadzało kontroli w DPS, a jedynie zapoznawało się z wynikami kontroli innych organów, mimo wykazanych w nich stanów nieprawidłowych. PCPR nie posiadało Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych obejmującej lata 2022-2023. Decyzje w sprawie umieszczenia w DPS wydawane były prawidłowo, na podstawie upoważnienia Starosty oraz zgodnie z postanowieniami sądu. PCPR posiadało aktualną wiedzę o liczbie miejsc, mieszkańcach i oczekujących, o dostępności oraz stanie osobowym DPS. PCPR rzetelnie prowadziło listę osób oczekujących na umieszczenie w DPS oraz powiadamiało osoby oczekujące o ich wpisaniu na listę z podaniem numeru miejsca i przybliżonym czasie oczekiwania. Pracownikom placówki zapewniono szkolenie i doskonalenie zawodowe. Wszystkie sygnały (skargi) dotyczące funkcjonowania DPS były przez PCPR weryfikowane i rozpatrywane w zgodzie z obowiązującymi przepisami.
--------------	---

¹ 23 maja 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”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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 społecznej⁵ nadzór nad działalnością DPS sprawował Starosta przy pomocy PCPR, będącego jednostką budżetową powiatu.

Według Regulaminu Organizacyjnego PCPR⁶ 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, 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 metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu oraz sporządzanie oceny zasobów w zakresie pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 4-27)

2.1. PCPR posiadało (uchwaloną przez Radę Powiatu) „Powiatową Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2021”, o której mowa w art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z jej treścią Strategia była integralną częścią „Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Powiatu Kwidzyńskiego”⁷ i wpisywała się w priorytety Strategii Rozwoju Polityki Społecznej Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych zawierała elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w szczególności:

- diagnozę sytuacji społecznej (analiza stanu obecnego w zakresie pomocy społecznej: zadania powiatu w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym, pomoc społeczna w powiecie, w tym niepełnosprawność i długotrwała choroba),
- prognozę zmian w zakresie objętym strategią (analiza SWOT, prognoza),
- określenie: (a) celów strategicznych projektowanych zmian (w tym pomoc i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i marginalizacji osób niepełnosprawnych i starszych), (b) celów operacyjnych (m.in. zwiększenie aktywności społecznej osób niepełnosprawnych, ochrona i przestrzeganie praw osób niepełnosprawnych), a w tym kierunków niezbędnych działań (m.in. realizacji zadań wynikających z rehabilitacji społecznej, integrowania osób niepełnosprawnych ze środowiskiem, rozwoju bazy wsparcia środowiskowego (mieszkania chronione), 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

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

⁶ Załącznik do uchwały Nr 124/16 Zarządu Powiatu Kwidzyńskiego z dnia 7 kwietnia 2016 r.

⁷ 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 wyznaczono do realizacji w okresie 2018-2026.

środowiskiem) oraz (c) wskaźników realizacji działań (wskaźniki oceny efektywności, tj. liczby: osób korzystających ze wsparcia, imprez integracyjnych, uczestników środowiskowego wsparcia, organizacji pozarządowych działających na rzecz niepełnosprawnych, utworzonych stanowisk pracy, zrealizowanych projektów aktywizujących niepełnosprawnych i utworzonych podmiotów ekonomii społecznej).

Zgodnie z treścią dokumentu, ww. Strategia podlegała monitorowaniu i ewaluacji zapisów strategicznych polegających na systematycznej ocenie realizowanych celów. Na podstawie zgromadzonych danych PCPR opracowywało sprawozdanie, które przedstawiało do oceny Radzie Powiatu. Przedmiotowe sprawozdanie, tj. Raport z realizacji Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2021 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. PCPR przygotowało i przekazało do oceny Radzie Powiatu 28 lutego 2022 r. Ww. Raport przedstawiał (w formie tabelarycznej) informacje na temat realizacji zadań w ramach poszczególnych celów Strategii (określonych w tej samej formie), tj. cel strategiczny, cel operacyjny, kierunek działań, realizator, źródło zaangażowanych środków, osiągnięte rezultaty/wskaźniki oceny efektywności.

PCPR podjęło pracę (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, 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.

(akta kontroli str. 28-117, 352)

2.2. Starosta Powiatu upoważnił imiennie Kierownika PCPR do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, należących do właściwości powiatu, które wynikają z art. 112 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Badanie próby pięciu decyzji w sprawie umieszczenia w DPS⁸ wykazało, że:

- wszystkie decyzje wydane zostały z upoważnienia Starosty Kwidzyńskiego przez Kierownika PCPR,
- wszystkie decyzje były zgodne z postanowieniami sądu, tj. wydane na czas nieokreślony oraz z rygorem natychmiastowej wykonalności,
- w przypadku wolnego miejsca w DPS wszystkie decyzje wydano w terminie jednego miesiąca od otrzymania decyzji w sprawie skierowania do DPS,
- we wszystkich przypadkach termin oczekiwania na umieszczenie w DPS był krótszy niż trzy miesiące.

(akta kontroli str. 27, 219-245)

2.3. W okresie objętym kontrolą kadrze DPS zapewnione zostały szkolenia i doskonalenie zawodowe, o którym mowa w art. 19 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej, w ramach szkoleń zewnętrznych i wewnętrznych prowadzonych stacjonarnie lub online.

⁸ Trzy decyzje wydane na podstawie orzeczeń sądu o skierowaniu do DPS (po jednej z każdego roku objętego kontrolą) i dwie decyzje wydane na wniosek osoby ubiegającej się o umieszczenie w DPS (jedna z 2021 r. i jedna z 2023 r.).

Kierownik PCPR wyjaśniła, że szkolenia i doskonalenie zawodowe pracowników realizowane były przez kierownictwo DPS w uzgodnieniu z kierownictwem PCPR i dotyczyły m.in. tematyki szkoleń oraz grup zawodowych szkolonych pracowników. Pracownicy brali udział w szkoleniach prowadzonych przez firmy zewnętrzne oraz w szkoleniach wewnętrznych prowadzonych przez własnych pracowników.

W 2021 r. przeprowadzono 23 szkolenia zewnętrzne dla 180 osób m.in. z zakresu zmian w przepisach prawa w czasie pandemii, zapoznania z Protokołem Stambulskim, opieki nad raną w warunkach domowych, stresu i wypalenia zawodowego, schizofrenii – charakterystyki i metody wsparcia, żywienia zbiorowego osób dorosłych, prowadzenia procedur HACCP w systemie zarządzania bezpieczeństwem żywności, zadań pracownika socjalnego, indywidualnych planów wsparcia, a także z zakresu księgowości, zamówień publicznych i zarządzania komunikacją w dps oraz 27 szkoleń wewnętrznych dla 206 osób m.in. w zakresie bhp, ochrony danych osobowych, HACCP, działań profilaktycznych i zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, aktualizacji oceny ryzyka zawodowego w związku z COVID-19, procedur odwiedzin i urlopowania mieszkańców dps podczas pandemii, sposobów redukcji stresu wśród mieszkańców w czasie pandemii oraz trybu postępowania z depozytami wartościowymi.

W 2022 r. przeprowadzono 32 szkolenia zewnętrzne dla 364 osób m.in. z zakresu uzależnień behawioralnych, pracy z osobą chorą na Alzheimera, wspierania mieszkańców w kryzysie wywołanym wojną na Ukrainie, zasad właściwego kontaktu z rodzinami osób z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnością intelektualną, profilaktyki odleżyn, infekcji układu moczowego, radzenia sobie ze stresem i trudnymi emocjami w kryzysie, trudnych sytuacji w opiece nad człowiekiem z demencją, codziennej opiece, higienie, pielęgnacji, pierwszej pomocy przedmedycznej, przymusu bezpośredniego, wypaleniem zawodowym i trudnych zachowań, ochrony zdrowia psychicznego, prowadzenia procedur HACCP, alternatywnych form komunikacji z mieszkańcami, a także zamówień publicznych i zarządzania bieżącą działalnością dps oraz 24 szkolenia wewnętrzne dla 129 osób m.in. w zakresie bhp, ochrony danych osobowych, HACCP, procedur dotyczących odwiedzin i urlopowania mieszkańców dps podczas pandemii.

Ze względu na COVID-19 większość szkoleń zewnętrznych w latach 2021-2022 odbyła się w formie online.

W 2023 r. przeprowadzono 17 szkoleń zewnętrznych dla 144 osób m.in. z zakresu opieki długoterminowej w praktyce, metod pracy z mieszkańcami dps z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnością intelektualną, treningu metapoznawczego wobec chorych na schizofrenię i depresję, pierwszej pomocy przedmedycznej, biblioterapii, ewakuacji osób niepełnosprawnych, rozliczania pobytu mieszkańców dps, zmian przepisów w prawie pracy, w ustawie o pomocy społecznej, e-doręczeń, szkoleń bhp i p.poż oraz kurs zawodowego dla kucharzy i operatorów wózków jezdniowych typu melex oraz 23 szkolenia wewnętrzne dla 129 osób m.in. w zakresie bhp i p.poż, ochrony danych osobowych, rejestru zdarzeń nadzwyczajnych, systemów przeciwpożarowych i dobrych praktyk w relacji pracownik – podopieczny.

W 2024 r. (do marca) przeprowadzono sześć szkoleń zewnętrznych dla 18 osób z zakresu bhp, p.poż. i ochrony danych osobowych oraz pięć szkoleń wewnętrznych dla 24 osób w zakresie prowadzenia rejestru zdarzeń nadzwyczajnych i ochrony zdrowia psychicznego, pierwszej pomocy przedmedycznej, obsługi elektronicznego dziennika dyżurów, prawa spadkowego, procedur postępowania z depozytami oraz procedur higieniczno-sanitarnych.

W ramach doskonalenia zawodowego, w celu zapewnienia kadry pielęgniarskiej, dofinansowano studia na kierunku pielęgniarstwo w 2021 r. dla dwóch pracowników, a w latach 2022-2024 dla trzech pracowników.

(akta kontroli str. 203-218)

2.4. Kierownik PCPR wyjaśniła, że doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, o którym mowa w art. 19 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej funkcjonuje poprzez udzielanie porad i konsultacji w zakresie rozwiązywania problemów i sytuacji osób będących mieszkańcami placówki, udzielaniu wsparcia przy tworzeniu regulaminów, procedur, przy ustalaniu kosztu utrzymania mieszkańca na dany rok oraz w sprawach bieżących związanych z mieszkańcami. Pracownik merytoryczny i kierownik PCPR utrzymują bieżący kontakt z pracownikami socjalnymi, pozyskują dane i analizują je wspólnie z pracownikami DPS, przed przekazaniem do Wojewody Pomorskiego lub Ministerstwa (systemem CAS). W czasie pandemii COVID-19 doradztwo polegało na monitorowaniu i przekazywaniu informacji dotyczących rozprzestrzeniania się wirusa oraz pomocy w poszukiwaniu środków ochrony. Kadra informowana była o możliwości pozyskiwania środków pozabudżetowych z różnych źródeł np. Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Pracownicy PCPR pomagają przy sporządzeniu wniosków w ramach Programu Wyrównywania Różnic między Regionami lub w ramach likwidacji barier transportowych. Bieżąca współpraca w zakresie doradztwa odnosi się do pracowników socjalnych, głównej księgowej i dyrektora placówki w zależności od potrzeb.

(akta kontroli str. 217-218)

2.5. Kierownik PCPR, zgodnie z przepisem art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej sporządziła i przekazała do Starostwa na posiedzenie Zarządu Powiatu (coroczne) „Oceny zasobów pomocy społecznej” odpowiednio w dniach: 12 kwietnia 2021 r., 14 kwietnia 2022 r., 13 kwietnia 2023 r. oraz 11 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 118-202, 254-296, 351)

3. W latach objętych kontrolą liczba miejsc ogółem w DPS była stała i wynosiła 180. W tym samym okresie liczba jego mieszkańców ogółem wynosiła: na 31 grudnia 2021 r. i 2022 r. – po 179 osób, a na 31 grudnia 2023 r. – 178 osób.

W ww. latach w DPS umieszczono łącznie:

- w 2021 r. – 16 osób,
- w 2022 r. – 14 osób,
- w 2023 r. – 16 osób,

natomiast według prowadzonej przez PCPR listy osób oczekujących, o której mowa w art. 59 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, na wolne miejsce w DPS oczekiwało (wg stanu na 31 grudnia):

- w 2021 r. – 9 osób,
- w 2022 r. – 15 osób,
- w 2023 r. – 11 osób.

Tym samym wskaźnik zaspokojenia potrzeb (tj. liczba miejsc w DPS w stosunku do liczby oczekujących oraz liczby mieszkańców DPS) wynosił w ww. latach odpowiednio: 0,96, 0,93 i 0,95.

W przypadkach braku wolnych miejsc PCPR powiadamiało pisemnie osoby ubiegające się o umieszczenie w DPS o wpisaniu ich na listę osób oczekujących na umieszczenie

z podaniem numeru (pozycji) na liście oraz o szacunkowym czasie oczekiwania na miejsce.

PCPR prowadziło na bieżąco (w postaci elektronicznej) jedną listę osób oczekujących (Wykaz osób oczekujących na przyjęcie do DPS), tj. zdejmowało z listy osoby przyjęte lub rezygnujące z umieszczenia oraz dopisywało nowe osoby ubiegające się o przyjęcie do DPS.

Kierownik PCPR wyjaśniła, że podstawową zasadą, jaką kierowano się umieszczając osoby w DPS, była lista osób oczekujących na przyjęcie do DPS, według kolejności zgłoszeń wynikającej z pozycji na liście z wyjątkami, tj. każde przyjęcie nowej osoby było konsultowane z pracownikami socjalnymi oraz dyrektorem DPS. Wyznaczenie osoby poza kolejnością występowało w sytuacji szczególnej i było zależne od warunków jakie miała spełnić osoba umieszczana, tj. od jednostki chorobowej (czy zwalniane miejsce dotyczyło osoby chorej psychicznie czy osoby niepełnosprawnej intelektualnie), ważnego interesu osoby umieszczanej (brak możliwości zapewnienia usług i opieki w środowisku, zagrożenie zdrowia i życia, nagłe przypadki wynikające ze zdarzeń losowych lub orzeczenia sądu), jak również od płci i wieku. Jeżeli pierwsza osoba na liście nie spełniała tych kryteriów była umieszczana kolejna osoba z listy spełniająca kryteria. PCPR przy wyborze osoby do umieszczenia w DPS kierowało się przede wszystkim kolejnością zgłoszeń, dobrem człowieka oraz jego indywidualną sytuacją życiową.

Badanie pięciu przypadków umieszczenia osób oczekujących w DPS wykazało, że:

- wszyscy umieszczeni byli na prowadzonej przez PCPR liście osób oczekujących na przyjęcie do DPS,
- we wszystkich przypadkach decyzje w sprawie umieszczenia podjęto uwzględniając miejsce na liście oraz (decydujący w sprawie) rodzaj schorzenia wymagający pilnego umieszczenia (w czterech przypadkach), a także niezbędność zapewnienia całodobowych usług i opieki (w jednym przypadku).

Spośród 46 osób umieszczonych w DPS w latach objętych kontrolą, liczba oczekujących na umieszczenie powyżej 30 dni wynosiła odpowiednio: 15 osób (2021 r.), 14 osób (2022 r.) i 15 osób (2023 r.).

W przypadku wszystkich ww. osób umieszczonych w DPS, od dnia wydania decyzji w sprawie ich umieszczenia do dnia przyjęcia do DPS upłynęło nie więcej niż 11 dni (jeden przypadek, dziewięć dni – jeden przypadek, siedem dni – dwa przypadki, sześć dni – dwa przypadki, pięć dni – cztery przypadki, cztery dni – dwa przypadki, trzy dni – sześć przypadków, dwa dni – pięć przypadków, do jednego dnia – reszta).

W okresie objętym kontrolą⁹ liczba osób oczekujących powyżej 30 dni na umieszczenie w DPS (licząc od dnia złożenia wniosku lub wydania prawomocnego orzeczenia sądu do dnia przyjęcia do DPS) wynosiła 48 osób. W sprawach tych całkowity czas oczekiwania wynosił od poniżej dwóch do ponad 58 miesięcy.

Badanie pięciu spraw¹⁰, w których czas oczekiwania (od złożenia wniosku lub wydania orzeczenia sądu o umieszczeniu) był najdłuższy wykazało, że:

1) w przypadku 1761 dni: postanowienie sądu o udzieleniu opiekunowi prawnemu zezwolenia na umieszczenie w domu pomocy społecznej z 27 grudnia 2018 r., złożenie wniosku opiekuna prawnego do ośrodka pomocy społecznej z 9 sierpnia 2023 r., zgłoszenie do PCPR z 9 października 2023 r., przyjęcie do DPS 23 października 2023 r.,

⁹ Do 30 marca 2024 r.

¹⁰ Dwie sprawy na wniosek osoby ubiegającej się i trzy sprawy na podstawie orzeczenia sądu o skierowaniu.

2) w przypadku 1566 dni: wniosek osoby zainteresowanej wpłynął do ośrodka pomocy społecznej 29 marca 2017 r., zgłoszenie ośrodka pomocy do PCPR wpłynęło 10 maja 2017 r., umieszczony na liście oczekujących na przyjęcie pod nr 18, do 4 maja 2021 r. przebywał w zakładzie karnym, przyjęty do DPS 5 lipca 2021 r.,

3) w przypadku 1375 dni: wnioskujący przebywał w DPS w Malborku (gdzie miał zapewnioną opiekę z odpłatnością na starych zasadach¹¹), zgłoszenie PCPR w Malborku do PCPR nastąpiło 2 czerwca 2017 r., w okresie oczekiwania na miejsce (zwalniane na starych zasadach) przyjmowane były osoby ze środowiska, tj. spoza instytucji zapewniającej opiekę całodobową, przyjęty do DPS 1 marca 2021 r.,

4) w przypadku 618 dni: postanowienie sądu w sprawie umieszczenia w domu pomocy społecznej bez wymaganej zgody zostało wydane 14 maja 2019 r., decyzja GOPS Lichnowy o skierowaniu do domu pomocy i dokumentacja wpłynęły do PCPR 25 listopada 2019 r., osoba umieszczona została na liście oczekujących na przyjęcie pod nr 19 (czas oczekiwania ok. 1 roku), przyjęta do DPS 21 stycznia 2021 r.,

5) w przypadku 501 dni: postanowienie sąd o potrzebie przyjęcia bez wymaganej zgody zostało wydane 26 sierpnia 2022 r., wniosek opiekuna prawnego wpłynął do M-GOPS w Prabutach 31 października 2023 r., zgłoszenie M-GOPS w Prabutach do PCPR z 22 listopada 2023 r., przed umieszczeniem osoba przebywała w ZOL Psychiatrycznym w Prabutach, przyjęta do DPS 9 stycznia 2024 r.

PCPR nie dysponowało (nie otrzymywało) systemowej informacji, do których domów pomocy społecznej kierowane były osoby z terenu powiatu kwidzyńskiego w przypadku braku wolnych miejsc w DPS, jak również informacją o typach domów pomocy społecznej i liczbie umieszczonych tam osób oraz na terenie jakich powiatów.

(akta kontroli str. 221.236,242, 246-253, 297-348)

4. W latach objętych kontrolą PCPR w ramach powierzonego przez Starostę nadzoru nad działalnością DPS, w szczególności w zakresie przestrzegania praw jego mieszkańców podejmowało poniższe działania (m.in.):

- comiesięczne spotkania w Starostwie z Wicestarostą ds. pomocy społecznej oraz dyrektorem DPS omawiające sprawy z zakresu nadzoru i funkcjonowania DPS (zarządzanie i funkcjonowanie DPS w pandemii COVID-19, zalecenia i rekomendacje w organizacji pracy i życiu mieszkańców w trosce o bezpieczeństwo ich i pracowników, ograniczania kontaktów i wstępu do osób niezbędnych, urlopowania mieszkańców, zachowania dystansu społecznego, nakaz stosowania środków ochrony osobistej i dezynfekcji, opieki nad osobami w kwarantannie lub izolacji, szczepienia mieszkańców i pracowników, stały kontakt z Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną, zabezpieczenia opieki pielęgniarzkiej, bieżących problemów związanych z mieszkańcami i ich rodzinami, utrzymania standardów opieki, potrzeby bieżących remontów, prac modernizacyjnych i inwestycyjnych, etapowego zapewnienia ochrony przeciwpożarowej oraz rozbudowy sieci informatycznej,
- analizowanie wyników okresowych kontroli prowadzonych przez Sąd Rejonowy w Kwidzynie w zakresie dokumentacji stanowiącej podstawę przyjęcia i przebywania w DPS osób z zaburzeniami psychicznymi, dokumentacji medycznej dotyczącej zastosowania przymusu bezpośredniego, współdziałania placówki z rodzinami, opiekunami, kuratorami osób z zaburzeniami

¹¹ Osoby umieszczone w domu pomocy społecznej przed 1 stycznia 2004 r., zgodnie z art. 155 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej na podstawie decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej wydanej przez starostę właściwego ze względu na położenie domu pomocy (utrzymanie mieszkańca domu pomocy społecznej współfinansowane w ramach dotacji Wojewody Pomorskiego).

psychicznymi, terminowości załatwiania skarg i wniosków mieszkańców, kontaktów bezpośrednich z przebywającymi w placówce, przestrzegania praw mieszkańców określonych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego i przepisach o zakładach opieki zdrowotnej oraz przepisach o opiece społecznej (bez zaleceń pokontrolnych sądu),

- zapoznanie się z wynikami cyklicznych kontroli Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Kwidzynie dotyczących sytuacji DPS w pandemii COVID-19, oceny stanu sanitarnego-higienicznego obiektu, oceny warunków żywienia podopiecznych, kontroli sanitarnej żywienia zbiorowego z pobraniem próbek żywności, oceny jakości żywienia na podstawie jadłospisu dekadowego z poborem próbek żywności (nie stwierdzono nieprawidłowości),
- wykonanie zaleceń z kontroli Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku w zakresie oceny jakości usług bytowych dotyczących warunków usytuowania prowadzonych typów domów pomocy społecznej dla osób przewlekle psychicznie chorych i dla dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie w odrębnych budynkach oraz systemu przywoławczo-alarmowego w trzech pokojach mieszkalnych,
- zapoznanie z wynikami kontroli Biura Rzecznika Praw Obywatelskich (Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur) w sprawie traktowania mieszkańców przebywających w DPS dotyczącymi przypominania personelowi o traktowaniu podopiecznych z szacunkiem, przeprowadzania szkoleń dla personelu medycznego z zakresu Protokołu Stambulskiego oraz stosowania wskazanych w nich map ciała przy zmianach skórnych i dołączania do indywidualnej dokumentacji medycznej mieszkańców, podawania mieszkańcom leków w formie rozkruszonej gdy wynika to z zaleceń lekarskich i odnotowania tego w dokumentacji medycznej, dostosowania procedury odbierania od ustawowych przedstawicieli mieszkańców zgód na świadczenia z zakresu opieki medycznej do obowiązujących w tej mierze przepisów prawa, opracowania procedury szczegółowo regulującej sposób postępowania z pacjentami wymagającymi zabezpieczenia niestandardowymi formami opieki, uzupełnienia teczek mieszkanek, które mają ograniczoną możliwość samodzielnego opuszczania terenu placówki o zaświadczenie lekarskie wskazane w art. 55 ust 2b–2i ustawy o pomocy społecznej, ograniczania wyjść jedynie w oparciu o przepisy wskazanego aktu prawnego oraz przekazania stosownych informacji do sądu opiekuńczego, zarządzania dokumentacją medyczną i psychologiczną, organizowania szkoleń z zakresu: prowadzenia dokumentacji pierwszej pomocy, sprawowania opieki nad osobami z niepełnosprawnościami, poszanowania ich praw, komunikacji interpersonalnej w relacji pracownik – mieszkaniec (zalecenia wykonano lub w trakcie realizacji),
- informacja o innych kontrolach przeprowadzonych w DPS przez Krajową Administrację Skarbową, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Powiatowy Urząd Pracy, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego dotyczących grantów, składek pracowniczych, dofinansowania podnoszenia kwalifikacji pracowników.

W okresie objętym kontrolą PCPR nie przeprowadzało kontroli (planowych ani doraźnych) w DPS, w tym w zakresie przestrzegania praw jego mieszkańców, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kierownik PCPR sporządzała (wymagane przez Starostwo) sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej w PCPR, nie opracowywała jednak analizy ryzyka

wystąpienia nieprawidłowości w działalności DPS w obszarze przestrzegania praw jego mieszkańców.

W latach 2021-2024 do PCPR nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania DPS (w tym dotyczące nieprzestrzegania praw jego mieszkańców).

Zgodnie z art. 55c ust. 6 ustawy o pomocy społecznej¹² PCPR otrzymało 19 marca 2024 r. z DPS informację (w formie tabelarycznej) o zdarzeniach nadzwyczajnych i podjętych działaniach następczych dotyczących mieszkańców DPS (wypadki, samouszkodzenia, obrażenia ciała). Informacja wpłynęła w ww. terminie w wyniku pisma Wojewody Pomorskiego 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 następcze (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).

(akta kontroli str. 349-357, 360-370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Niewystarczający nadzór PCPR nad DPS, w szczególności poprzez brak analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, w wyniku czego nie prowadzono kontroli w DPS w obszarach, w których kontrole innych organów w placówce, wykazały stany nieprawidłowe polegające m.in. na nie spełnieniu części wymogów sanitarnych, braku cykliczności szkoleń personelu, brakach w dokumentacji medycznej, w tym stosowania przymusu bezpośredniego oraz zaległości w likwidacji depozytów.

(akta kontroli str. 349-353, 363-370)

Kierownik PCPR wyjaśniła, że sprawowanie nadzoru nad DPS polegało m.in. na bieżącej współpracy z domem w zakresie umieszczania, pozyskiwania osób do domu, analizowania stanu wykorzystywania miejsc, pozyskiwania danych z DPS, analizowania i przekazywania do Wojewody za pośrednictwem systemu CAS, udzielaniu wsparcia przy tworzeniu regulaminów i statutu, informowania o możliwości pozyskiwania środków pozabudżetowych, analizowaniu rocznych sprawozdań z działalności DPS, omawianiu i analizowaniu kontroli zewnętrznych i zaleceń pokontrolnych, weryfikowaniu danych finansowych niezbędnych do ustalenia średnich miesięcznych kosztów utrzymania mieszkańca. Podczas comiesięcznych spotkań roboczych u Wicestarosty z dyrektorem DPS i kierownikiem PCPR omawiane były sprawy bieżące związane z zarządzaniem i funkcjonowaniem DPS w Ryjewie. Dyrektor informowała o przeprowadzonych kontrolach zewnętrznych, których protokoły były analizowane pod kątem ewentualnych zaleceń oraz o bieżących problemach związanych z mieszkańcami, rodzinami mieszkańców, utrzymaniem standardów opieki, przestrzeganiem praw mieszkańców, o potrzebach bieżących remontów, prac modernizacyjnych i inwestycjach na rzecz podnoszenia standardów oraz innych.

W latach 2021-2024 DPS był kontrolowany przez instytucje zewnętrzne takie jak Sąd Rejonowy w Kwidzynie (Wydział Rodzinny i Nieletnich), Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Kwidzynie, Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, Biuro

¹² Przepis art. 55c wszedł w życie 1 stycznia 2024 r.

Rzecznika Praw Obywatelskich (Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur). Protokoły pokontrolne, które były analizowane pod kątem eliminacji nieprawidłowości i uchybień oraz realizacji zaleceń pokontrolnych dyrektor DPS przekazywała do PCPR.

Kontrola jest jednym z elementów nadzoru, a przepisy ustawy o pomocy społecznej w żaden sposób nie określają jak PCPR ma prowadzić kontrolę w DPS, jak często i jaki zakres tematyczny ma być objęty kontrolą. Ponieważ w DPS były prowadzone kontrole przez instytucje zewnętrzne (niezależne od siebie) o szerokim zakresie tematycznym i nie wykazały istotnych uchybień czy nieprawidłowości, a PCPR był zawiadamiany o każdej kontroli i realizacji zaleceń pokontrolnych. PCPR ostatecznie odstąpił od przeprowadzenia w tym czasie kolejnej kontroli, która w efekcie powtarzałaby badania i ustalenia już dokonane przez wiarygodne, bezstronne podmioty.

Ponadto, kierownik PCPR wyjaśniła, że „Procedura postępowania dotycząca użycia gazu obronnego dopuszczonego legalnie do obrotu bez zezwolenia” stanowiąca załącznik nr 32 do wprowadzającego ją zarządzenia nr 4/2011 Dyrektora DPS w Ryjewie z dnia 6 maja 2011 r. była zabezpieczeniem pracowników bezpiecznych warunków pracy przed agresywnymi zachowaniami ze strony osoby chorej psychicznie będącej pod wpływem środków uzależniających i zakładała użycie gazu tylko w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia pracowników, a także innych współmieszkańców. Ówczesny dyrektor DPS w Ryjewie informując o zamiarze wprowadzenia procedury użył szereg argumentów przemawiających za wprowadzeniem tej procedury (dyżury nocne pełnione były jednoosobowo, zwłaszcza w budynku E przeznaczonym dla mężczyzn, a przeważająca część obsady to były kobiety). Zorganizował również szkolenie dla pracowników DPS w zakresie uzasadniającym użycie gazu z pouczeniem o odpowiedzialności karnej z tytułu użycia gazu w innym celu niż obrona własna. Procedura ta nigdy nie służyła i nie była użyta w celu umyślnego zadawania cierpienia, bólu fizycznego czy przykrości. Jedynym uzasadnionym celem użycia tej formy samoobrony była konieczna obrona własna pracownika w sytuacji bezpośredniego ataku mieszkańca i realnego zagrożenia zdrowia lub życia. Możliwość użycia gazu dawała szansę pracownikowi na bezpieczne oddalenie się od osoby zagrażającej i wezwanie pomocy. W kolejnych latach dyrekcja DPS podejmowała szereg działań zmieniających warunki i organizację pracy w DPS w celu zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców i pracowników. Stopniowo zwiększano zatrudnienie pracowników bezpośrednio sprawujących opiekę zarówno na dyżurach dziennych jak i dyżurach nocnych. Zakupiono system napadowy (funkcjonuje równolegle z systemem przyzywowym). Każdy odcinek pracy jest wyposażony w mobilny pilot, który po uruchomieniu sygnalizator dźwiękowy i świetlny syreny alarmowej wskazujący odcinek pracy na którym jest konieczna natychmiastowa pomoc. Zwiększenie liczby pracowników umożliwiło przesunięcie i zwiększenie obsady na odcinkach, gdzie zachodziła taka potrzeba, w związku z zaobserwowaną sytuacją problemową, pobudzeniem czy pogorszeniem się stanu psychicznego konkretnego mieszkańca mogącego stwarzać niebezpieczeństwo dla innych mieszkańców lub pracowników. W związku z tym uchylono ww. procedurę zarządzeniem nr 5/2024 Dyrektora DPS w Ryjewie z dnia 19 kwietnia 2024 r w sprawie uchylenia załącznika 32 do zarządzenia nr 4/2011. Jako kierownik PCPR byłam przekonana o zasadności wprowadzenia procedury w celu ochrony życia personelu DPS w tamtym czasie, dlatego nie podejmowałam działań w celu wcześniejszego jej uchylenia.

(akta kontroli str. 360-376)

W ocenie NIK, PCPR powinien był zidentyfikować występujące ryzyka nieprawidłowości oraz określić działania wobec nich podejmowane, a w szczególności obejmować kontrolą działalność DPS w przedmiotowym zakresie, a nie tylko opierać się na kontrolach innych organów.

IV. Uwagi i wnioski

- Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:
Zapewnić skuteczny nadzór nad działalnością DPS poprzez zapewnienie mechanizmów eliminujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w obszarze przestrzegania praw jego mieszkańców.
- 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 piśmie¹³ 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.

Kontroler
Zdzisław Stefan Zbierski
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
z up. Dariusz Jurczuk
p.o. wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

¹³ 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.