



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.5.6.2024

Tomasz Pleban
Starosta Powiatu Kieleckiego

Starostwo Powiatowe w Kielcach
ul. Wrzosowa 44
25-211 Kielce

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 Kielcach (dalej: Starostwo lub Urząd), ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Pleban, Starosta Powiatu Kieleckiego od 7 maja 2024 r. (dalej: Starosta). Poprzednio od 23 listopada 2018 r. Starostą był Mirosław Gębski (dalej: były Starosta).
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej ¹ 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) 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Tomasz Majewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/46/2024 z 24 kwietnia 2024 r. (akta kontroli str.1-2, 55-56)

¹ Dalej: DPS.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Nadzór Starosty Kieleckiego nad działalnością DPS dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi i dla osób przewlekle psychicznie chorych nie zawsze był sprawowany rzetelnie wskutek czego nie zapewnił w pełni przestrzegania praw ich mieszkańców.

W Starostwie prawidłowo przekazano zadania własne powiatu w tym obszarze do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Kielcach⁴ oraz wyznaczono osoby wchodzące w skład Zarządu Powiatu jako odpowiedzialne za funkcjonowanie tej jednostki organizacyjnej.

Wprowadzono system kontroli zarządczej, w którym określono m.in. cele i ryzyka, w tym w zakresie przestrzegania praw mieszkańców DPS.

Działania te nie zapobiegły jednak powstaniu nieprawidłowości polegających m.in. na zaniechaniu przeprowadzenia przez PCPR szkoleń, doskonalenia zawodowego i doradztwa metodycznego dla kierownictwa i pracowników DPS, tj. realizacji zadań, o których mowa w art. 19 pkt 14 i 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ oraz nieodpowiednim przygotowaniu i nierzetelnym przeprowadzeniu przez PCPR kontroli w DPS.

Wskutek nieodpowiedniego przygotowania i nierzetelnego zrealizowania kontroli pracownicy PCPR nie stwierdzili nieprawidłowości polegających m.in. na niezapewnieniu wymaganego wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego, nieterminowym przeprowadzaniu okresowych badań stanu zdrowia psychicznego u części mieszkańców, umieszczeniu w DPS mieszkańców w liczbie przekraczającej limit miejsc oraz niewyposażeniu części budynków grup mieszkalnych w system przyzywowo-alarmowy, które mogły ograniczyć mieszkańcom DPS prawa dostępu do usług poprawiających stopień fizycznej i psychicznej sprawności, do poczucia bezpieczeństwa, do wolności, do intymności oraz do prywatności i wolności osobistej.

Powodem tego mogły być zaniechania w doskonaleniu kadr DPS, które zgodnie z założeniami kontroli zarządczej miały zminimalizować zidentyfikowane ryzyka oraz brak skarg i sygnałów o nieprawidłowościach dotyczących działalności PCPR i DPS.

W Starostwie podejmowano działania zmierzające do deinstytucjonalizacji usług społecznych poprzez usamodzielnianie mieszkańców DPS, choć nie prowadzono analiz w zakresie przekształcenia DPS dla osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych w środowiskowe centra wsparcia ani nie zlecano audytów w DPS w zakresie realizacji praw wolnościowych osób w nich przebywających.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej oraz przestrzeganiem praw ich mieszkańców

Opis stanu faktycznego

Powiat Kielecki, zgodnie z postanowieniami statutu uchwalonego przez Radę Powiatu w Kielcach⁶, realizował zadania m.in. poprzez powiatowe jednostki organizacyjne, do których należało PCPR.

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

⁴ Dalej: PCPR.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.

⁶ Uchwała Nr LXXI/23/2024 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 22 kwietnia 2024 r. Wcześniej: uchwała Nr XLIII/112/2018 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 9 listopada 2018 r. (ze zm.).

PCPR, zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 statutu⁷, zostało utworzone w formie jednostki budżetowej w celu wykonywania zadań powiatu określonych w ustawach i aktach wykonawczych do tych ustaw, m.in. w ustawie o pomocy społecznej. Do zadań własnych powiatu, do realizowania których zobowiązany został PCPR (§ 5 ust. 2) należały m.in. zadania wymienione w art. 19 pkt 1, 10, 14, 15 i 18 tej ustawy, tj.:

- opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;
- prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób;
- szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu;
- doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu;
- sporządzanie oceny w zakresie pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 3-52, 348-357)

W Urzędzie z dniem 14 grudnia 2020 r. powołano zespół ds. zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem w jednostkach organizacyjnych Powiatu Kieleckiego, a od 9 listopada 2021 r. wprowadzono zasady funkcjonowania oraz metody monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Kielcach i jednostkach organizacyjnych powiatu⁸.

Określono w nich m.in. zakres odpowiedzialności, cele i procedurę zarządzania ryzykiem, mechanizmy kontroli oraz wymagania wobec systemów kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych powiatu.

W ramach wskazanych w tym dokumencie mechanizmów, kontrolę funkcjonalną sprawowali m.in. członkowie Zarządu Powiatu.

(akta kontroli str. 57-100)

Na podstawie zarządzeń wewnętrznych Starosty Kieleckiego⁹ w sprawie imiennego przyporządkowania Członkom Zarządu Powiatu w Kielcach oraz Skarbnikowi Powiatu Kieleckiego komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Kielcach oraz jednostek organizacyjnych Powiatu Kieleckiego, PCPR w okresie objętym kontrolą było imiennie przyporządkowane Członkowi Zarządu Stefanowi Bąkowi (od 11 lutego 2019 r.), a następnie Członkowi Zarządu Mirosławowi Gębskiemu (od 14 maja 2024 r.).

Zgodnie z § 12 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kielcach¹⁰ osoby te były odpowiedzialne za kompleksowe rozwiązywanie problemów powiatu, zwłaszcza w zakresie spraw załatwianych przez przyporządkowane im jednostki organizacyjne.

(akta kontroli str. 101-298)

⁷ Zatwierdzony uchwałą Nr LXIII/68/2023 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 27 września 2023 r. w sprawie przyjęcia Statutu dla jednostki budżetowej: Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kielcach. Wcześniej: zatwierdzony uchwałą Nr VIII/92/11 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie nadania Statutu dla jednostki budżetowej: Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kielcach (ze zm.).

⁸ Wprowadzone zarządzeniem Nr 203/2021 Starosty Kieleckiego z dnia 9 listopada 2021 r. Ostatnie wprowadzone zarządzeniem Nr 196/2023 Starosty Kieleckiego z dnia 31 października 2023 r.

⁹ Nr: 27/2019 z dnia 11 lutego 2019 r., 145/2021 z dnia 3 września 2021 r., 62/2024 z dnia 14 maja 2024 r.

¹⁰ Przyjęty uchwałą Nr 328/436/2022 Zarządu Powiatu w Kielcach z dnia 29 grudnia 2022 r. Uprzednio regulaminy przyjęte uchwałami Nr: 318/389/2022 Zarządu Powiatu w Kielcach z dnia 23 listopada 2022 r. i 122/160/2020 Zarządu Powiatu w Kielcach z dnia 23 czerwca 2020 r. (ze zm.).

W ramach kontroli zarządczej i bezpośredniego nadzoru nad PCPR w obszarze działalności DPS w Urzędzie od 2022 r. sformułowano cele i sposoby ich realizacji, zidentyfikowano ryzyka i przyczyny ich wystąpienia oraz określono działania, które należało podjąć wobec zidentyfikowanych ryzyk.

W zakresie przestrzegania praw mieszkańców jako cele wskazano m.in. pomoc w zaspokajaniu życiowych potrzeb, zapewnienie jakości świadczonych przez DPS usług oraz bezpieczeństwa mieszkańców. Do ryzyk zaliczono m.in. brak środków na materiały do terapii i zatrudnienie instruktora, braki w kadrze specjalistycznej i opiekuńczej. Zminimalizowaniu zidentyfikowanych ryzyk miałyby służyć monitorowanie pracy personelu opiekuńczego, szkolenia oraz realizacja zadań DPS zgodnie z przepisami.

(akta kontroli str. 299-302)

W latach 2021-2024 (do 30 kwietnia) Starosta nadzorował prawidłowość funkcjonowania DPS poprzez analizę wyników z kontroli planowych zrealizowanych przez pracowników PCPR według rocznego planu kontroli. Weryfikował ponadto sprawozdania finansowe składane przez DPS do Wydziału Budżetu i Finansów Starostwa. Kontrole obejmowały zakresem tematykę dotyczącą: zatrudnienia w DPS, samorządu mieszkańców, rehabilitacji, opieki pielęgniarstwa, indywidualnych planów opieki i działalności kulturalno-oświatowej, tj. realizacji przez DPS zadań wynikających z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej¹¹. Tematyka tych kontroli bezpośrednio lub pośrednio dotyczyła praw przysługujących mieszkańcom DPS, m.in. prawa do ochrony zdrowia, prawa do bezpieczeństwa osobistego, wolności zrzeszania się i wyrażania swoich poglądów oraz prawa do usług uwzględniających stopień fizycznej i psychicznej sprawności.

Sprawozdania Dyrektora PCPR z działalności jednostki za lata 2021, 2022 i 2023 wraz z wykazem potrzeb w zakresie pomocy społecznej były przedstawiane na posiedzeniach Zarządu Powiatu. W każdym roku sprawozdania zostały przyjęte przez Zarząd Powiatu.

(akta kontroli str. 303-320)

W Starostwie nie zaplanowano i nie przeprowadzono w latach 2021-2024 (do 15 maja) w PCPR i w DPS żadnych kontroli lub audytów ani nie zlecono innym podmiotom przeprowadzenia kontroli w tych jednostkach.

(akta kontroli str. 321-322)

Były Członek Zarządu Powiatu Stefan Bąk nadzorujący działalność PCPR (dalej: były Członek Zarządu) wyjaśnił: (...) PCPR realizował kontrole w zakresie (...) następujących spraw: zatrudnienie, wyżywienie, samorząd mieszkańców, rehabilitacja, opieka pielęgniarstwa - zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej. PCPR przekazywał informację podczas narad Dyrektora PCPR ze mną oraz podczas narad organizowanych z dyrektorami DPSów. (...) Uwagi odnośnie funkcjonowania DPSów przekazywane były na naradach organizowanych w Starostwie, a podczas COVIDu telefonicznie, składane były meldunki o bieżącej sytuacji, zagrożeniach i podejmowanych działaniach oraz podczas moich spotkań w DPSach. Sporadycznie zdarzające się przypadki zostały udokumentowane notatkami służbowymi, które Dyrektorzy przekazywali na moje polecenie oraz informacji zbiorczej miesięcznej, jeśli wystąpiły jakieś zdarzenia nadzwyczajne. W mojej ocenie PCPR realizował swoje zadania w stosunku do DPSów w sposób właściwy, zgodnie z Ustawą (...) o pomocy społecznej, co odzwierciedlało się w braku

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 734, ze zm.

skarg na działalność DPS i dlatego nie zlecałem kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 323-324)

Nadzór Starosty Kieleckiego nad PCPR i DPS realizowany w ramach kontroli zarządczej nie zapobiegł nieprawidłowościom w działalności tych jednostek, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 342-347, 383-425, 475-480, 488-491)

W ramach rozwoju mieszkalnictwa treningowego i wspomaganego oraz centrów opiekuńczo-mieszkalnych mających na celu stworzenie warunków do usamodzielnienia mieszkańców DPS w ramach procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych, określonego w *Strategii usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*¹² (dalej: Strategia usług społecznych), Starosta od 2012 r. realizował projekt¹³, w wyniku którego wybudowano wolnostojący budynek mieszkalny z pokojami jedno- i dwuosobowymi przeznaczony dla 12 najsprawniejszych mieszkańców, którzy wymagali niewielkiej pomocy w życiu codziennym.

(akta kontroli str. 323-325)

Starosta i były Starosta wyjaśnili ponadto, że w zakresie działań mających na celu stworzenie rozwiązań pozwalających na stopniowe odchodzenie od umieszczania osób niepełnosprawnych w placówkach całodobowych typu DPS realizowane były i są kontynuowane w 2024 r. dwa projekty dotyczące organizacji usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej oraz opieki wytchnieniowej dla osób z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym¹⁴.

(akta kontroli str. 326-327)

W odniesieniu do niepodjęcia działań wskazanych w Strategii usług społecznych, polegających na:

- prowadzeniu działań analitycznych związanych z potencjalną możliwością przekształcenia DPS dla osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekłe psychicznie chorych w środowiskowe centra wsparcia,
- zleceniu audytów w DPS w zakresie realizacji praw wolnościowych osób w nich przebywających,

Starosta, w związku z pełnieniem funkcji od 7 maja 2024 r., odniósł się jedynie do przyszłej realizacji powyższych zadań.

(akta kontroli str. 327, 329-330)

Były Starosta wyjaśnił: (...) *dotychczas nie podejmowano działań analitycznych związanych z deinstytucjonalizacją dps gdyż do niedawna działania faktyczne na rzecz mieszkańców dps były skupione na poszerzaniu zakresu usług w placówkach. (...) zostaną podjęte stosowne działania (przy założeniu zaangażowania kadry dps), mające na celu dokonanie oceny czy i w jakim zakresie dps prowadzone przez powiat*

¹² Przyjęta uchwałą Nr 135 Rady Ministrów z 15 czerwca 2022 r. zakłada m.in. wdrożenie niezależnego życia dla mieszkańców DPS poprzez m.in.: wykonanie audytu instytucji opieki długoterminowej – domy pomocy społecznej dla osób z niepełnosprawnościami w zakresie wskazań do pobytu w tej formie osób w nich przebywających, z uwzględnieniem możliwości ich powrotu do społeczności lokalnej; przeprowadzenie cyklicznego sprawdzenia możliwości usamodzielnienia osoby korzystającej z usług instytucji, a w przypadku stwierdzenia możliwości powrotu do środowiska, podjęcie działań w tym zakresie; tworzenie i realizację indywidualnych planów usamodzielnienia uwzględniających aktywizację społeczną i zawodową osób opuszczających placówki całodobowe. Ponadto strategia przewiduje rozwój mieszkalnictwa treningowego i wspomaganego, rozwój sieci centrów opiekuńczo-mieszkalnych.

¹³ Dotyczy DPS w Zgórsku.

¹⁴ Usługi były dostępne dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi i dla osób przewlekłe psychicznie chorych oraz ich opiekunów.

kielecki będą mogły się przekształcić w alternatywne formy wsparcia również inne niż środowiskowe centra wsparcia. (...)

Nie zlecano audytów w dps w zakresie realizacji praw wolnościowych osób w nich przebywających z uwagi na brak skarg od mieszkańców i opiekunów osób przebywających w dps, oraz w związku z brakiem zaleceń dotyczących działalności dps (...) zawartych w protokołach kontroli: Wojewody Świętokrzyskiego, Sędziego Sądu Okręgowego, PCPR w Kielcach. W mojej ocenie wskazane byłoby przygotowanie odpowiednich regulacji w ustawie o pomocy społecznej w zakresie praw wolnościowych i możliwości ich ograniczeń w domach pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 326)

Były Członek Zarządu Powiatu nadzorujący działalność PCPR wyjaśnił: (...) już w 2012 r. sondowano możliwość podjęcia działań, które miały na celu stworzenie warunków do usamodzielnienia mieszkańców (...) w ramach procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych. W 2012 roku w Domu Pomocy Społecznej w Zgórsku wybudowano wolnostojący budynek mieszkalny (...) przystosowany do osób niepełnosprawnych. (...) wybrano 12 mieszkańców (...) rokujących nadzieję na samodzielność. W/w mieszkańcy korzystają do dziś z zajęć rehabilitacji społecznej, mającej na celu poprawę funkcjonowania społecznego oraz aktywizację fizyczną, w tym ośmiu mieszkańców jest uczestnikami Warsztatów Terapii Zajęciowej przy istniejącym DPSie w Zgórsku. Z oceny zespołu wynika, iż nie jest możliwe pełne usamodzielnienie się w/w mieszkańców. (...)

DPSy w Zgórsku i Łagiewnikach przeznaczone są dla osób z niepełnosprawnością intelektualną. Z uwagi na stan zdrowia, możliwości psychofizyczne i gotowość do samodzielności, nie jest możliwe pełne usamodzielnienie się w/w mieszkańców. Do (...) DPSów kierowane są (...) najcięższe przypadki niepełnosprawności intelektualnej, które nie rokują poprawy w warunkach dostępnych dla samorządów lokalnych (...).

Mając na uwadze powyższe nie jest obecnie możliwe przekształcenie naszych DPSów w środowiskowe centra wsparcia. Nie wyklucza to jednak dokonania takich analiz w przyszłości w oparciu o Strategię usług społecznych, politykę społeczną ponieważ program jest realizowany do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.).

Zdaniem byłego Członka Zarządu Powiatu niezlecanie audytów w DPS w zakresie realizacji praw wolnościowych osób w nich przebywających wynikało z braku jakichkolwiek sygnałów w tym zakresie.

(akta kontroli str. 323-324)

Audytór wewnętrzny poinformował, że ostateczne priorytety audytów wyznaczały przeprowadzone analizy ryzyka, w których obszar dotyczący realizacji praw wolnościowych mieszkańców DPS nie uzyskiwał ryzyka na poziomie decydującym o umieszczeniu w planie audytów. Audytór nie zidentyfikował także problemów, które stanowiłyby podstawę do przeprowadzenia audytów pozaplanowych.

(akta kontroli str. 328)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ramy czasowe określone na 2030 r. (z perspektywą do 2035 r.) to graniczne daty wdrożenia zadań, które w ramach Strategii usług społecznych należy do tego czasu zrealizować. Zasadnym byłoby jak najszybsze rozpoczęcie działań, uwzględniając zgodnie z treścią tego dokumentu, że: Proces deinstytucjonalizacji usług społecznych jest procesem dotyczącym wielu obszarów oraz procesem długoletnim i powinien być wdrażany z zachowaniem podstawowego założenia, że ma on służyć poprawie dobrostanu osób i rodzin. Należy go przeprowadzić jednak bardzo roztropnie, rozważnie i odpowiedzialnie, stwarzając innowacyjną jakość systemów wsparcia każdej z wymienionych grup społecznych, bazującą na transformacji dotychczasowych systemów usług w organizację usług

w środowiskach lokalnych oraz na rozwoju nowych narzędzi wsparcia. Przyjmuje się w Strategii rozpoczęcie tego procesu począwszy od daty wejścia w życie niniejszej Strategii i zakończenie go w czasie do 2030 r. (z perspektywą do 2035 r.).

W latach 2021-2024 (do 15 maja) do Starostwa nie wpłynęła żadna skarga lub wnioski dotyczący przestrzegania praw mieszkańców DPS ani w obszarze funkcjonowania DPS, w tym niewypełnienia przez pracowników DPS obowiązków względem mieszkańców.

W centralnym rejestrze skarg i wniosków Urzędu nie odnotowano również skarg ani wniosków odnoszących się do DPS, które podlegały rozpatrzeniu przez Radę Powiatu w Kielcach.

Jedyna skarga, którą Starosta przekazał w tym okresie do PCPR wpłynęła w dniu 29 września 2022 r. i dotyczyła zachowania pracownika PCPR podczas posiedzenia zespołu pieczy zastępczej. Starosta otrzymał informację zwrotną w dniu 24 października 2022 r. Skargę uznano za niezasadną.

(akta kontroli str. 333-338)

Do Urzędu wpłynęły zanonimizowane rejestry zgłoszeń o zdarzeniach nadzwyczajnych dotyczących mieszkańców:

- DPS w Łagiewnikach – wpływ wersji papierowej w dniu 3 kwietnia 2024 r., uzupełnienie – w dniu 5 kwietnia 2024 r.,
- DPS w Zgórsku – wpływ wersji papierowej w dniu 3 kwietnia 2024 r.,

obejmujące informacje za I kwartał 2024 r.

Starosta nie analizował informacji zawartych w tych rejestrach ani nie ocenił zasadności podjętych działań następczych. Dokumenty zostały przekazane do PCPR.

(akta kontroli str. 339-347)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niepodjęciu wystarczająco skutecznych działań w ramach kontroli zarządczej w obszarze nadzoru Starosty Kieleckiego nad działalnością PCPR i DPS wskutek czego nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które mogły ograniczać prawa mieszkańców DPS.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z 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 wyżej wymienionej ustawy, do obowiązków starosty, jako przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Podjęte działania nie pozwoliły zidentyfikować i zapobiec powstaniu nieprawidłowości dotyczących:

- nieprzeprowadzenia przez PCPR szkoleń, doskonalenia zawodowego i doradztwa metodycznego dla kierownictwa i pracowników DPS, tj. nierealizowania zadań, o których mowa w art. 19 pkt 14 i pkt 15 ustawy o pomocy społecznej,
- nieodpowiedniego przygotowania przez PCPR kontroli w DPS, w tym niesporządzenia analiz ryzyka określających obszary, w których mogą wystąpić potencjalne nieprawidłowości,

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

- nierzetelnego przeprowadzenia kontroli przez PCPR w DPS.

W trakcie kontroli ustalono m.in., że:

- 1) W latach 2021-2024 (do 30 kwietnia) pracownicy PCPR przeprowadzili w DPS w Łagiewnikach i w DPS w Zgórsku pięć kontroli planowych. W żadnej z nich nie stwierdzili nieprawidłowości. Jednak analiza dokumentów przeprowadzona przez kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli wykazała m.in., że:
 - a) w DPS w Łagiewnikach:
 - nie zapewniono wymaganego wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy na jednego mieszkańca, co mogło ograniczyć prawo do poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców oraz prawo dostępu do usług poprawiających stopień fizycznej i psychicznej sprawności,
 - nieterminowo przeprowadzono okresowe badania stanu zdrowia psychicznego w zakresie uzasadniającym konieczność dalszego pobytu u części mieszkańców DPS¹⁶, co mogło ograniczyć prawo mieszkańców do wolności,
 - nie zachowano cykliczności szkoleń pracowników,
 - nie zlikwidowano depozytów po śmierci mieszkańców.
 - b) w DPS w Zgórsku:
 - umieszczono mieszkańców w liczbie przekraczającej limit miejsc, jakim ten DPS faktycznie dysponował, co mogło ograniczyć prawa mieszkańców do intymności, prywatności i wolności osobistej,
 - nie wyposażono części budynków grup mieszkalnych w system przyzywowo-alarmowy lub wyposażono w sposób uniemożliwiający uruchomienie go przez osoby leżące, co mogło ograniczyć prawo mieszkańców do poczucia bezpieczeństwa,
 - nie przeprowadzono¹⁷ lub nieterminowo przeprowadzono¹⁸ okresowe badania stanu zdrowia psychicznego w zakresie uzasadniającym konieczność dalszego pobytu u części mieszkańców DPS, co mogło ograniczyć prawo mieszkańców do wolności,
 - nie zachowano cykliczności szkoleń pracowników,
 - nie zlikwidowano depozytów po śmierci mieszkańców.
- 2) Zgodnie z protokołem z kontroli z dnia 3 listopada 2023 r. przeprowadzonej w październiku 2023 r. przez pracowników PCPR w DPS w Łagiewnikach, wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy na dzień 31 grudnia 2022 r. wynosił 0,51. Z dokumentów wynika, że faktycznie wskaźnik ten wynosił 0,49, co oznacza, że nie osiągnął wymaganego poziomu.
- 3) W PCPR:
 - nie zapewniono szkoleń i doskonalenia zawodowego ani doradztwa metodycznego dla kierownictwa i pracowników DPS,
 - nie zapewniono ograniczenia liczby mieszkańców umieszczonych w DPS w Zgórsku¹⁹ do limitu miejsc, jakim ten DPS faktycznie dysponował,

¹⁶ Dotyczy pięciu mieszkańców.

¹⁷ U jednego mieszkańca DPS w Zgórsku.

¹⁸ U 18 mieszkańców DPS w Łagiewnikach i w DPS w Zgórsku.

¹⁹ Na koniec 2022 r. i 2023 r. umieszczonych było 131 osób przy limicie 130 miejsc.

- proces planowania kontroli na lata 2021-2024 nie uwzględniał analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości; nie identyfikowano ryzyk, nie analizowano przyczyn ich wystąpienia ani nie ustalano działań wobec ryzyk zidentyfikowanych, co skutkowało tym, że pracownicy PCPR nie objęli analizą obszarów działalności DPS, w których kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli stwierdzili wyżej wymienione nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 342-347, 383-425, 475-480, 488-491)

Były Starosta wyjaśnił: *PCPR (...) w latach 2021-2023 i do nadal (...) realizował szkolenia i doradztwo dla pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu. Szkolenia prowadzone były dla ośrodków pomocy społecznej. (...) na grudzień 2023 w systemie pomocy społecznej w gminach na terenie powiatu kieleckiego zatrudnionych było 331 osób oraz w jednostkach pomocy społecznej powiatu kieleckiego 299 osób. Zaplanowanie i przeprowadzenie oraz pozyskanie środków finansowych, w każdym roku budżetowym na szkolenia i doradztwo dla wszystkich pracowników pomocy społecznej z terenu powiatu kieleckiego jest fizycznie i organizacyjnie niemożliwe. (...) PCPR realizował szkolenia i doradztwo ustalając priorytetowe zagadnienia i wybrane grupy pracowników systemu pomocy społecznej oraz uwzględniając zdiagnozowane potrzeby tj.: przemoc, kryzysy psychiczne, wsparcie rodzin. Domy Pomocy Społecznej realizowały szkolenia zatrudnionych pracowników we własnym zakresie wg potrzeb (...). W związku z powyższym sytuacja taka uniemożliwiała zachowanie regularności i cykliczności szkoleń. (...) Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej Starostwa (...) organizował konferencje i spotkania, w których uczestniczyli pracownicy lub kadra zarządzająca DPS. Pracownicy PCPR (...) uczestniczyli, jako prelegenci w konferencjach/szkoleniach realizowanych w ramach działań „Powiatowego Zespołu Ochrony Zdrowia Psychicznego”. Ponadto w pracach powołanego przez Starostę Kieleckiego Zespołu Koordynującego realizację Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego w Powiecie Kieleckim na lata 2018-2022 uczestniczył dyrektor DPS w Łagiewnikach (...). W latach kolejnych instytucje nadzorujące DPS będą monitorować proces szkolenia pracowników domów pomocy społecznej w ramach działań DPS i/lub organizowanych ze środków zewnętrznych pozyskanych przez powiat w szczególności na ocenę możliwości deinstytucjonalizacji tych instytucji.*

Zgodnie z art. 112 ust. 8 ustawy (...) o pomocy społecznej, w ramach sprawowanego nadzoru nad domami pomocy społecznej (...) [PCPR] przeprowadziło w latach 2021 - 2024 (do 30 kwietnia 2024 r.) kontrole według planu (...). Planowanie obszarów kontroli w DPS odbywało się na podstawie zgłoszonych nieprawidłowości przez mieszkańców, pracowników, rodziny oraz wyników kontroli innych instytucji. W latach 2021-2023, w żadnym z ww. obszarów nie zaistniały nieprawidłowości wskazujące na konieczność wskazania istotnych ryzyk dotyczących kontroli w DPS. [PCPR] zdefiniowało i monitorowało ryzyka w ramach kontroli zarządczej. Tematyka kontroli planowych w DPS dotyczyła tych zagadnień, które zostały ocenione, jako istotne z punktu widzenia działalności DPS w zakresie świadczonych usług na rzecz mieszkańców. Mając na uwadze wskazane obszary, w których stwierdzono nieprawidłowości w poszczególnych DPS, przy planowaniu w kolejnych latach kontroli w domach pomocy społecznej, poruszone kwestie zostaną wzięte pod uwagę przez PCPR w Kielcach. (...) kontrolę nad domami pomocy społecznej sprawują inne instytucje m.in. Wojewoda oraz sądy w zakresie przestrzegania praw mieszkańców, które dotychczas nie wniosły uwag i zaleceń do działalności DPS w Zgórsku i Łagiewnikach. PCPR nie prowadzi kontroli finansowych DPS, dlatego też nie kontrolowano depozytów mieszkańców.

W odpowiedzi (...) [na] kwestię rzetelności kontroli w DPS, zwracam uwagę na brak regulacji prawnych, które stanowiłyby obiektywne przesłanki, na których PCPR (...),

powinna się oprzeć przy planowaniu i realizacji kontroli (...).

W odniesieniu do zapewnienia wskaźnika zatrudnienia (...) informuję, że (...) przy ustalaniu wskaźnika (...) pracownicy PCPR (...) nie stwierdzili nieprawidłowości, ponieważ zgodnie z dokumentacją przekazaną z DPS (...) wskaźnik został zapewniony. Z wyjaśnień DPS wynikało, że do osób zatrudnionych bezpośrednio w Dziale Podstawowych Świadczeń Opiekuńczo-Medycznych oraz Dziale Socjalno-Terapeutycznym wliczano osoby niezatrudnione w zespole terapeutyczno-opiekuńczym, ale które pełniły również funkcję osób pierwszego kontaktu (było to 5 osób w każdym roku). (...) W roku 2021 Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadził kontrolę problemową w DPS w Zgórsku oraz w 2022 roku w DPS w Łagiewnikach (...). W obu przypadkach kontrola (...) nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie, jedynie w przypadku DPS w Łagiewnikach stwierdzono, że Dom posiada wymagany standardem wskaźnik zatrudnienia personelu w stosunku do liczby mieszkańców niepełnosprawnych intelektualnie i przewlekle psychicznie chorych 0,5, pod warunkiem włączenia do wskaźnika 5 etatów osób spoza grupy pracowników bezpośredniej opieki, którzy mają powierzone obowiązki pełnienia roli pracownika pierwszego kontaktu i uczestniczą w szkoleniach organizowanych dla personelu opiekuńczego DPS.

Zwiększenie obłożenia DPS w Zgórsku w 2022 i 2023 (...) podyktowane było sytuacją wyjątkową związaną z pilnym umieszczeniem niepełnosprawnego dziecka na wniosek sądu. DPS w Zgórsku jest jednym z dwóch ośrodków w Województwie Świętokrzyskim, zapewniających opiekę dla niepełnosprawnych dzieci. Dyrektor DPS podejmując decyzję o przyjęciu ponad limit wskazał na fakt nie pogorszenia jakości usług świadczonych przez DPS w Zgórsku uzasadniając, że na co dzień z różnych powodów (pobyt w szpitalu, internacie, urlopowanie przez rodziców) nie ma pełnego 130 osobowego składu mieszkańców. (...)

(...) Starosta zapewnił nadzór nad działalnością [PCPR] i [DPS] w Łagiewnikach i w Zgórsku z zachowaniem zasad gospodarnego i efektywnego wykorzystania środków publicznych związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy (...) o finansach publicznych kontrola zarządcza w Powiecie Kieleckim została zorganizowana na II poziomach. Pierwszy poziom obejmuje jednostki sektora finansów publicznych, gdzie zapewnienie kontroli zarządczej należy do obowiązków kierowników jednostek. W przypadku jednostek organizacyjnych powiatu - dyrektorów tych jednostek. Drugi poziom kontroli zarządczej dotyczy powiatu, jako jednostki samorządu terytorialnego, gdzie zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej należy do Przewodniczącego Zarządu Powiatu.

Zgodnie z Zarządzeniem Starosty Kieleckiego Nr 196/2023 (...) kontrola zarządcza w [PCPR] funkcjonuje na I-wszym poziomie gdzie zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej należy do obowiązków dyrektora jednostki. Zgodnie z § 15 ust. 1 Załącznika (...) dyrektor jednostki ma obowiązek na bieżąco monitorować skuteczność poszczególnych elementów kontroli zarządczej. Wdrożone narzędzia monitorowania i raportowania pozwalają na bieżące informowanie Starosty o wszelkich problemach, co gwarantuje, że zarządzanie odbywa się w sposób efektywny, z poszanowaniem wydatkowania środków publicznych. W ramach nadzoru i oceny działalności jednostek organizacyjnych Powiatu Starosta Kielecki Zarządzeniem (...) Nr 196/2023 (...) zobowiązał dyrektorów jednostek do składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni. W latach 2022-2024 zarówno Dyrektor [PCPR] jak i Dyrektorzy [DPS] w Łagiewnikach i w Zgórsku złożyli oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. (...) wykazali, że ogół działań podjętych w kierowanych przez nich jednostkach zapewnia realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ponadto żaden z dyrektorów

nie wskazał zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej (...).

(akta kontroli str. 481-484)

Były Członek Zarządu wyjaśnił, że PCPR realizowało szkolenia i doradztwo dla pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu. *Szkolenia prowadzone były dla ośrodków pomocy społecznej (...). Jesteśmy największym powiatem w kraju (19 gmin) i zaplanowanie i przeprowadzenie oraz pozyskanie środków finansowych, w każdym roku budżetowym na szkolenia i doradztwo dla wszystkich pracowników pomocy społecznej jest fizycznie i organizacyjnie niemożliwe.* Analogicznie do wyjaśnień byłego Starosty wskazał, że PCPR realizował szkolenia i doradztwo ustalając priorytetowe zagadnienia i wybrane grupy pracowników, DPS realizowały szkolenia według potrzeb, a pracownicy DPS uczestniczyli w szkoleniach organizowanych m.in. przez Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej.

Wyjaśnił ponadto, że PCPR w ramach sprawowanego nadzoru nad DPS przeprowadzało kontrole planowe, a na planowanie kontroli miały wpływ zgłoszone nieprawidłowości oraz wyniki kontroli innych instytucji, które nie wносиły uwag do działalności DPS w Zgórsku i Łagiewnikach.

W odniesieniu do braku kontroli depozytów mieszkańców, zapewnienia wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego, przekroczenia limitu miejsc w DPS w Zgórsku oraz zasad funkcjonowania kontroli zarządczej były Członek Zarządu również złożył wyjaśnienia zbieżne z wyjaśnieniami byłego Starosty.

(akta kontroli str. 485-487)

Najwyższa Izba Kontroli nie podważa zatwierdzonego w Urzędzie systemu kontroli zarządczej. Nadmienić jednak należy, że sprawowany przez Starostę nadzór nad PCPR i DPS nie zapewnił w praktyce prawidłowego funkcjonowania tych jednostek, co potwierdzają stwierdzone w nich nieprawidłowości. Niedostrzeżenie tych nieprawidłowości, a nawet zaniechanie kontroli wskazanych wyżej obszarów w okresie czterech lat, przy jednoczesnych powtarzalnym kontrolowaniu innych, tych samych zagadnień, bez przygotowania w postaci analizy ryzyka, świadczy o niedostatecznym nadzorze ze strony Starosty Kieleckiego.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o zwiększenie nadzoru nad działalnością PCPR i DPS przeznaczonych dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych, w szczególności w obszarze przestrzegania praw mieszkańców tych DPS.

Uwagi NIK 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 NIK w Kielcach. 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.

Kielce, 12 czerwca 2024 r.

Kontroler

Tomasz Majewski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis