



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.5.6.2024

Lidia Grabarz
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Trzciance
ul. Mickiewicza 50
64-980 Trzcianka

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	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Trzciance ¹ , ul. Mickiewicza 50, 64-980 Trzcianka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lidia Grabarz, Dyrektor PCPR od 1 lipca 2012 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad działalnością domów opieki społecznej przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych oraz przestrzeganiem praw ich mieszkańców
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 ² , 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Piotr Iwański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/055/2024 z 10 kwietnia 2024 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: PCPR

² Do 28 maja 2024 r.

³ Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor PCPR w okresie objętym kontrolą sprawowała w imieniu Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego⁵ nadzór nad działalnością położonych na terenie powiatu domów pomocy społecznej⁶, jednak nadzór ten nie był sprawowany w sposób rzetelny. Polegał on głównie na utrzymywaniu stałego kontaktu z dyrektorami i pracownikami tych jednostek oraz na analizie dokumentów przedkładanych przez DPS. PCPR nie prowadziło kontroli w tych jednostkach, jak również nie otrzymywało sprawozdań i protokołów z kontroli prowadzonych przez Starostwo Powiatowe w Czarnkowie⁷, wobec czego nie monitorowało wydanych zaleceń pokontrolnych. Projekt „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w Powiecie Czarnkowsko-Trzcianeckim na lata 2014-2023”, którego opracowanie było koordynowane przez PCPR, nie zawierał niektórych elementów wymaganych w art. 16b ust 2 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸, w tym określenia ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań, a diagnoza sytuacji społecznej związanej z funkcjonowaniem DPS sporządzona została w sposób nierzetelny. W projekcie Strategii nie zawarto także prognozy zmian zapotrzebowania na usługi DPS oraz nie ustalono mierzalnych wskaźników realizacji działań. PCPR organizowało doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Dyrektor PCPR prawidłowo wydawała decyzje o umieszczeniu w DPS oraz rzetelnie prowadziła listy oczekujących na miejsce w DPS. Identyfikacja ryzyk w ramach sprawowanej kontroli zarządczej, związanych z funkcjonowaniem domów pomocy społecznej oraz przestrzeganiem praw ich mieszkańców, była sporządzona nierzetelnie i nie uwzględniała specyfiki zadań związanych z nadzorem nad DPS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej oraz przestrzeganiem praw mieszkańców

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie ze Statutem, nadanym uchwałą Rady Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego nr XX/163/2012 z 29 maja 2012 r., PCPR sprawował nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej. W Regulaminie organizacyjnym PCPR¹⁰, przyjętym na mocy uchwały Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego nr 47/19 z 14 marca 2019 r.¹¹, w strukturze organizacyjnej PCPR wyodrębniono *stanowisko ds. domów pomocy społecznej, instytucjonalnej pieczy zastępczej i usamodzielnień*, do zadań którego należało m.in. prowadzenie listy oczekujących na przyjęcie do DPS, prowadzenie postępowań w sprawie umieszczenia mieszkańców powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego i innych powiatów w domach pomocy społecznej oraz przygotowanie decyzji o umieszczeniu, przygotowanie decyzji kierujących do DPS dla osób umieszczonych przed 1 stycznia 2004 r., przygotowanie decyzji o ustaleniu odpłatności za pobyt w DPS oraz decyzji zmieniających wysokość ponoszonej odpłatności za pobyt w DPS, a także przygotowywanie projektu zarządzenia

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Starosta.

⁶ Dalej: DPS.

⁷ Dalej: Starostwo.

⁸ Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: Regulamin

¹¹ Zmienionym uchwałą Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego nr 118/19 z 12 września 2019 r.

ustalającego średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej. W Regulaminie nie uwzględniono wykonywania zadań nadzorczo-kontrolnych związanych z DPS.

(akta kontroli str. 31-35)

Dyrektor wyjaśniła, że PCPR realizowało zadania własne powiatu, określone w art. 19 pkt 1 ustawy ustawie o pomocy społecznej, dotyczące opracowania i realizacji powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, *we współdziałaniu ze Starostwem*. Zadanie polegające na szkoleniu i doskonaleniu zawodowym kadr pomocy społecznej z terenu powiatu było realizowane poprzez zapewnienie bezpłatnych szkoleń organizowanych przez Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych¹². Z kolei zadania wynikające z art. 19 pkt 10, 15 i 18 tej ustawy, obejmujące prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób, doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu oraz sporządzanie oceny w zakresie pomocy społecznej były realizowane przez PCPR. Dyrektor podała, że *podział ww. zadań nie wynikał z przyjętych dokumentów*.

Powiat czarnkowsko-trzcianecki prowadził domy pomocy społecznej w Gębicach, Trzciance i Wieleniu. Zespół Domów Pomocy Społecznej¹³ w Wieleniu prowadzony był na zlecenie Powiatu przez podmiot niepubliczny – Zgromadzenie Sióstr Franciszkanek Rodziny Maryi.

(akta kontroli str. 374-375)

2. a) Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie czarnkowsko-trzcianeckim została przyjęta uchwałą Rady Powiatu Czarnkowsko Trzcianeckiego nr XLII/310/2014 z 27 maja 2014 r. Projekt strategii został opracowany na podstawie umowy, zawartej między PCPR a Fundacją „Partnerzy dla samorządu”. Koordynatorem prac z ramienia PCPR była Dyrektor PCPR.

Strategia zawierała niektóre elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w tym: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian, cele strategiczne i kierunki niezbędnych działań. W Strategii, w części dotyczącej diagnozy sytuacji społecznej, wskazano domy pomocy społecznej funkcjonujące na terenie powiatu, liczbę miejsc w tych placówkach oraz średni miesięczny koszt utrzymania. W rozdziale dotyczącym problemów i zagrożeń w zakresie pomocy społecznej wskazano m.in. na kwestię wolnych miejsc w domach pomocy społecznej z powodu nieposiadania wystarczających środków przez samorządy oraz zaproponowano możliwość komercyjnego wykorzystania wolnych miejsc. Jednym z celów operacyjnych określonych w strategii było wyrównywanie szans życiowych osób niepełnosprawnych. Temu celowi przyporządkowano projekt nr 1.1.3 „Poprawa warunków życiowych mieszkańców domów pomocy społecznej”. W ramach tego projektu przewidziano dwa działania: „Podniesienie standardu życia mieszkańców przebywających w DPS” oraz „Podejmowanie działań zmierzających do większej asymilacji mieszkańców DPS ze społecznością lokalną”. W strategii nie określono wskaźników realizacji poszczególnych zadań oraz jej ram finansowych, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Raz w roku przedkładano Radzie Powiatu informację o realizacji strategii.

(akta kontroli str. 74-198)

Z ww. informacji wynikało, że w 2021 r., w ramach projektu nr 1.1.3 „Poprawa warunków życiowych mieszkańców domów pomocy społecznej”, zrealizowano działania mające na celu podniesienie standardu życia mieszkańców polegające na przyznaniu dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁴ do zakupu dwóch aparatów słuchowych i dwóch wkładek

¹² Dalej: WOKISS.

¹³ Dalej: ZDPS.

¹⁴ Dalej: PFRON

usznym. Ponadto zakupiono wiaty, sprzęt do siłowni zewnętrznych, zestawy mebli ogrodowych, namioty, parasole przeciwsłoneczne, grzejniki promiennikowe, plenerowe gry ruchowe i gry planszowe¹⁵.

W 2022 r. przyznano dofinansowanie ze środków PFRON do uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym dla siedmiu osób niepełnosprawnych i dwóch opiekunów z DPS. W ramach podejmowania działań zmierzających do większej asymilacji mieszkańców DPS ze społecznością lokalną zapewniono mieszkańcom możliwość uczestnictwa w wydarzeniach religijnych, sportowych, kulturalnych i patriotycznych.

(akta kontroli str. 409-442)

b) Z analizy ośmiu decyzji o umieszczeniu w DPS¹⁶ wynikało, że wszystkie te decyzje zostały wydane przez Dyrektora PCPR działającą w imieniu Starosty na podstawie stosownego upoważnienia. Każdej decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Okres od wydania decyzji do umieszczenia w DPS w badanej próbie wynosił od 0 do 19 dni. DPS w Trzciance, Wieleniu i Gębicach niezwłocznie po przyjęciu mieszkańca przekazywały pisemną informację do PCPR. ZDPS w Wieleniu przysyłał na początku każdego miesiąca informację zbiorczą o wszystkich osobach przyjętych w poprzednim miesiącu.

Dyrektor PCPR wydawała decyzje o umieszczeniu w DPS w terminie od 0 do 151 dni od wpływu dokumentów z właściwego ośrodka pomocy społecznej¹⁷, przy czym w siedmiu przypadkach ten czas wynosił od 0 do 21 dni, a w jednym – 151 dni¹⁸ z uwagi na brak wolnych miejsc we wskazanym DPS. W przypadku umieszczenia osoby skierowanej do DPS na liście oczekujących, PCPR przysyłał pisemną informację wraz z przewidywanym terminem przyjęcia.

(akta kontroli str. 490, 521-525)

c) W okresie objętym kontrolą PCPR nie dofinansowywało szkoleń dla pracowników DPS. Szkolenie i doskonalenie kadr było realizowane poprzez zapewnienie przez powiat czarnkowsko-trzcianiecki możliwości bezpłatnego udziału w szkoleniach organizowanych przez WOKISS. Ponadto pracownicy brali udział w szkoleniach finansowanych ze środków DPS. Z informacji przekazanych przez poszczególne DPS wynikało, że pracownicy każdego z domów pomocy społecznych prowadzonych przez Powiat brali udział w szkoleniach, w tym również w szkoleniach dotyczących przestrzegania praw mieszkańców¹⁹.

(akta kontroli str. 374-403)

d) Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w latach 2021-2023, ze względu na panującą sytuację epidemiologiczną spowodowaną pandemią COVID-19, doradztwo metodyczne było realizowane na bieżąco, poprzez udzielanie porad i konsultacji telefonicznych kierownikom i pracownikom jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu.

W 2022 w PCPR zorganizowano szkolenie z zakresu podnoszenia kompetencji rodzicielskich oraz przeciwdziałania wypaleniu rodzicielskiemu dla osób pełniących funkcje rodzin zastępczych zawodowych z terenu powiatu. W 2023 r. zorganizowano spotkania, w których uczestniczyli kierownicy OPS, pracownicy socjalni i asystenci rodziny oraz kuratorzy i policja. Celem tych spotkań było podniesienie kompetencji

¹⁵ Na ten cel pozyskano środki z PFRON w wysokości 100 tys. zł.

¹⁶ W tym trzech decyzji wydanych w związku z postanowieniem sądu opiekuńczego oraz pięciu wydanych w związku z wnioskiem o umieszczenie w DPS

¹⁷ Dalej: OPS

¹⁸ Sprawa nr PCPR.4702.63.2022

¹⁹ DPS w Trzciance: w 2022 jedna osoba wzięła udział w szkoleniu pt. „Majątek mieszkańca dps z uwzględnieniem zmian w prawie spadkowym”, ZDPS Wieleni: w 2021, 2022 i 2023 r. w szkoleniu pt. „Prawa i obowiązki mieszkańców DPS” udział wzięło odpowiednio 66, 24 i 72 pracowników, DPS Wieleni: w 2023 r. w szkoleniu pt. „Prawa mieszkańców. Kierunki terapii i metody pracy z mieszkańcami DPS. Podstawy komunikacji alternatywnej” wzięło udział 25 osób.

i wypracowanie dobrych praktyk współpracy w zakresie odbioru dzieci z rodzin biologicznych i umieszczania w pieczy zastępczej.

(akta kontroli str. 374-375, 521-525)

e) W PCPR terminowo, tj. do 30 kwietnia każdego roku, sporządzano i przedkładano Radzie Powiatu ocenę w zakresie pomocy społecznej, o której mowa w art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Według tych ocen w latach 2021-2023 funkcjonujące domy pomocy społecznej w pełni zaspokajały potrzeby mieszkańców powiatu w zakresie dostępności miejsc.

(akta kontroli str. 199-334)

3. W okresie objętym kontrolą domy pomocy społecznej na terenie powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego dysponowały 585 miejscami. Dom Pomocy Społecznej w Gębicach, przeznaczony dla osób niepełnosprawnych intelektualnie (mężczyzn), dysponował 63 miejscami, Dom Pomocy Społecznej w Trzciance, przeznaczony dla osób przewlekle psychicznie chorych (kobiet) – 100 miejscami, Dom Pomocy Społecznej w Wieleniu, przeznaczony dla osób przewlekle psychicznie chorych (mężczyzn) – 68 miejscami. W skład Zespołu Domów Pomocy Społecznej w Wieleniu, dysponującego łącznie 354 miejscami, wchodziły cztery domy pomocy społecznej: dla osób w podeszłym wieku (74 miejsca), dla osób przewlekle somatycznie chorych (100 miejsc), dla dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie (80 miejsc) oraz dla osób dorosłych niepełnosprawnych fizycznie (100 miejsc).

W Domu Pomocy Społecznej w Gębicach, dysponującym 63 miejscami, według stanu na koniec roku 2021, 2022 i 2023, przebywało 63 mieszkańców. W 2021 r. umieszczono tam cztery osoby, w 2022 r. – trzy osoby, a w 2023 r. – sześć osób. Na liście oczekujących na koniec poszczególnych lat figurowały odpowiednio: cztery osoby, jedna osoba i dwie osoby. Wskaźnik zaspokojenia potrzeb miejsc²⁰ w tym DPS wynosił odpowiednio 0,94, 0,98 i 0,97.

W Domu Pomocy Społecznej w Trzciance, dysponującym 100 miejscami, według stanu na koniec roku 2021, 2022 i 2023, przebywało odpowiednio 99, 100 i 98 mieszkańców. W 2021 r. umieszczono tam 14 osób, w 2022 r. – osiem osób, a w 2023 r. – 12 osób. Na koniec 2021 r. i 2022 r. nie było osób oczekujących na miejsce w tym DPS, a według stanu na 31 grudnia 2023 r. na liście oczekujących zapisana była jedna osoba. Wskaźnik zaspokojenia potrzeb miejsc w tym DPS wynosił: w 2021 r. – 1,01, w 2022 r. – 1, a w 2023 r. – 1,01.

W Domu Pomocy Społecznej w Wieleniu, dysponującym 68 miejscami, według stanu na koniec roku 2021, 2022 i 2023, przebywało 68 mieszkańców. W 2021 r. umieszczono tam cztery osoby, w 2022 r. – osiem osób, a w 2023 r. – jedną osobę. Na liście oczekujących na koniec poszczególnych lat figurowało odpowiednio: pięć osób, cztery osoby i dziewięć osób. Wskaźnik zaspokojenia potrzeb co do miejsc w tym DPS wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 0,93, 0,94 i 0,88.

W Zespole Domów Społecznych w Wieleniu, dysponującym 354 miejscami, według stanu na koniec roku 2021, 2022 i 2023, przebywało odpowiednio 307, 309 i 302 mieszkańców. W 2021 r. umieszczono tam 59 osób, w 2022 r. – 71 osób, a w 2023 r. – 75 osób. W latach 2021-2023 nie było osób oczekujących na miejsce w tej placówce. Wskaźnik zaspokojenia potrzeb miejsc w ZDPS wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 1,15, 1,15 i 1,17.

(akta kontroli str. 71-73, 479-481)

W przypadku braku miejsc w domach pomocy społecznej pracownik PCPR wpisywał osoby oczekujące na listę oczekujących, powiadamiając o tym te osoby oraz właściwy ośrodek pomocy społecznej. W pierwszej kolejności przyjmowano do DPS mieszkańców powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego. Na listach oczekujących, prowadzonych odrębnie dla każdego DPS, według stanu na 18 kwietnia 2024 r. figurowało łącznie 11 osób, z tego: do Domu Pomocy Społecznej w Gębicach – dwie

²⁰ Liczba miejsc w dps / (liczba oczekujących + liczba mieszkańców dps)

osoby, do domu Pomocy Społecznej w Trzciance – jedna osoba, do Domu Pomocy Społecznej w Wieleniu – osiem osób. Przyjęcia do Zespołu domów Pomocy Społecznej w Wieleniu odbywały się na bieżąco ze względu na wolne miejsca w tej placówce.

(akta kontroli str. 521-525)

W latach 2021-2024²¹, w 35 sprawach dotyczących umieszczenia w DPS czas oczekiwania wynosił powyżej 30 dni, przy czym w 10 przypadkach osoby skierowane do tych placówek nadal oczekiwały na przyjęcie. W 13 przypadkach nastąpiła rezygnacja lub zgon, a w 12 przypadkach wydano decyzję i osoby te zostały umieszczone w DPS. Szczegółowa kontrola sześciu spraw²², w których czas oczekiwania był najdłuższy wykazała, że czas oczekiwania od złożenia wniosku o umieszczenie w DPS lub postanowienia sądu opiekuńczego o wyrażeniu zgody na złożenie takiego wniosku przez opiekuna prawnego do umieszczenia w DPS wynosił od 420 do 2 410 dni²³. W trzech sprawach²⁴, w których osoby skierowane do DPS nadal oczekiwały na przyjęcie do placówki (były wpisane na listę oczekujących), czas oczekiwania, według stanu na 18 kwietnia 2024 r., wynosił 544, 912 i 2 410 dni²⁵. W trzech sprawach, zakończonych umieszczeniem w DPS, czas oczekiwania wynosił 420, 485 i 2004 dni²⁶. Decyzje o umieszczeniu w DPS były wydawane po uzyskaniu informacji o wolnym miejscu w danym DPS. W trzech sprawach objętych kontrolą przyjęcie do DPS nastąpiło w terminie od 2 do 7 dni od dnia wydania decyzji.

We wszystkich sześciu sprawach objętych kontrolą przyczyną długiego czasu oczekiwania był brak wolnych miejsc we wskazanym DPS. Ponadto w jednej sprawie²⁷ osoba skierowana do DPS przebywała w szpitalu w związku z postanowieniem wydanym Sądu, a w dwóch sprawach²⁸ przyjęcie do DPS było odraczane na wniosek OPS.

(akta kontroli str. 482-485, 491)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że osoby oczekujące na przyjęcie do DPS oczekiwały na umieszczenie z powodu braku miejsc w DPS danego typu, a decyzja o umieszczeniu była wydawana niezwłocznie po uzyskaniu informacji o wolnym miejscu, na podstawie decyzji kierującej, wydanej przez właściwy OPS. Podała ponadto, że mieszkańcy powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego byli umieszczani w DPS na terenie powiatu poza kolejnością wynikającą z listy osób oczekujących. W kontrolowanej próbie sześciu spraw, w których czas oczekiwania był najdłuższy, nie było mieszkańców powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego.

PCPR nie posiadało wiedzy o przypadkach kierowania mieszkańców powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego do DPS na terenie innych powiatów z uwagi na fakt, że decyzje o skierowaniu wydawały OPS w poszczególnych gminach, a decyzje o umieszczeniu wydawał powiat, na terenie którego znajdował się dany DPS.

(akta kontroli str. 521-525)

4. W latach 2021-2024²⁹ do PCPR nie wpływały skargi dotyczące funkcjonowania domów pomocy społecznej. W 2022 r. PCPR przygotowywało odpowiedź na skargę złożoną do Starosty, dotyczącą umieszczenia jednej osoby w DPS. Skarżącą była córka, która wyrażała niezadowolenie z faktu umieszczenia matki w DPS. W odpowiedzi na skargę Dyrektor wskazała okoliczności prawne i faktyczne, związane z umieszczeniem w DPS, w tym na decyzję właściwego OPS o skierowaniu

²¹ Do 18 kwietnia 2024 r.

²² W tym trzech spraw zakończonych przyjęciem do DPS i trzech spraw, w których osoby skierowane nadal czekały na miejsce w DPS.

²³ Liczba dni oczekiwania od daty wpływu dokumentów do PCPR wynosiła od 226 do 2152 dni.

²⁴ PCPR.4700.29.2023, PCPR.4700.17.2022, PCPR 4700.54.2018

²⁵ Liczba dni oczekiwania od daty wpływu dokumentów do PCPR wynosiła od odpowiednio 360, 715 i 2152 dni.

²⁶ Liczba dni oczekiwania od daty wpływu dokumentów do PCPR wynosiła od odpowiednio 226, 397 i 742 dni.

²⁷ PCPR.4700.29.2023

²⁸ PCPR.4700.17.2022, PCPR.4700.54.2018

²⁹ Do 18 kwietnia 2024 r.

do DPS, gdyż matka wymagała całodobowej opieki, a niewskazane było, aby córka tę opiekę sprawowała. Starosta uznał skargę za niezasadną i udzielił pisemnej odpowiedzi.

(akta kontroli str.335-345)

PCPR nie prowadziło kontroli w domach pomocy społecznej, a w regulaminie organizacyjnym ani w zakresach czynności pracowników nie uwzględniono zadania obejmującego prowadzenie kontroli w DPS, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Dyrektor wyjaśniła, że PCPR *na bieżąco nadzorowało działalność DPS poprzez utrzymywanie stałego telefonicznego kontaktu z dyrektorami i pracownikami tych jednostek*, a DPS przedkładały sprawozdania, które były następnie weryfikowane i przekazywane do wojewody wielkopolskiego. Dyrektor podała, że *kontrole przestrzegania praw mieszkańców prowadzone były przez sędziów*.

(akta kontroli str. 8-25, 374-375, 521-525)

Dyrektor PCPR zarządzeniem nr 15/2017 z 12 września 2017 r. wprowadziła Politykę Zarządzania Ryzykiem w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie. Zgodnie z tym dokumentem identyfikacja ryzyk powinna być prowadzona jeden raz w ciągu roku kalendarzowego na poziomie jednostki i na poziomie poszczególnych stanowisk pracy. Dyrektor PCPR corocznie sporządzała arkusze identyfikacji, oceny oraz przeciwdziałania ryzyku. Kontrola zarządcza prowadzona była jednak w sposób nierzetelny i niezgodny ze standardami określonymi w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r.³⁰ w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 526-534)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przygotowany na zlecenie PCPR projekt „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w Powiecie Czarnkowsko-Trzcianeckim na lata 2014-2023” nie zawierał wszystkich elementów określonych w art. 16b ust 2 ustawy o pomocy społecznej. W konsekwencji, przyjęta przez Radę Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego „Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Powiecie Czarnkowsko-Trzcianeckim na lata 2014-2023” nie spełniała wymogów wynikających z ustawy o pomocy społecznej, albowiem nie określono w tym dokumencie: prognozy zmian zapotrzebowania na usługi świadczone przez domy pomocy społecznej, ram finansowych strategii, a także wskaźników realizacji działań. Ponadto diagnoza sytuacji społecznej związana z funkcjonowaniem DPS nie została sporządzona w sposób rzetelny, gdyż badanie ankietowe będące elementem diagnozy było przeprowadzone wśród 234 mieszkańców powiatu, spośród których zaledwie 2% było w wieku powyżej 60 lat. W pytaniu o ocenę pracy DPS największy odsetek badanych (36%) zadeklarował brak zdania na ten temat. Autorzy strategii na tej podstawie uznali, że prawdopodobnie większość badanych osób nie potrzebowała tego typu usług ani dla siebie ani dla swoich bliskich, co nie było wnioskiem uprawnionym.

(akta kontroli str. 74-198)

Dyrektor wyjaśniła, że w ramach prac analitycznych nad strategią przeprowadzono m.in. badanie ankietowe. Jedno z pytań dotyczyło dostępności i jakości domów pomocy społecznej. Podała także,

³⁰ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

że monitorowanie strategii odbywało się poprzez prowadzenie analizy realizowanych celów i projektów.

(akta kontroli str. 404-442)

NIK wskazuje, że PCPR koordynowało prace związane z opracowaniem projektu Strategii, a współdziałanie w opracowaniu i realizacji strategii było jednym z jego zadań statutowych. Analiza realizowanych celów i projektów bez określenia mierzalnych wskaźników realizacji działań uniemożliwiała określenie, czy i w jakim stopniu dany cel został osiągnięty.

Z uwagi na upływ okresu objętego ww. strategią oraz trwające prace nad nowym dokumentem, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

2. W PCPR nie zapewniono adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w obszarze nadzoru nad domami pomocy społecznej, zgodnej ze standardami określonymi w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Standard B.6. stanowi, że cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Identyfikacja ryzyka powinna być dokonywana nie rzadziej niż raz w roku, a w przypadku jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić fakt, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane (standard B.7). Zgodnie ze standardem B.8 zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.

Zgodnie z obowiązującą w PCPR polityką zarządzania ryzykiem niezbędnym warunkiem jej wdrożenia było m.in. określenie jasnych, spójnych i zgodnych z misją jednostki celów i zadań.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że *w ramach kontroli zarządczej określone były cele i ryzyka dla PCPR, w tym związane z nadzorem nad DPS*. Przedłożyła w toku kontroli kopie arkuszy identyfikacji, oceny oraz metod przeciwdziałania ryzyku dla celów PCPR.

(akta kontroli str. 526-534)

NIK wskazuje, że w arkuszach identyfikacji ryzyka za lata 2021-2024 ryzyko dotyczące działalności DPS zidentyfikowano w sposób jedynie ogólnikowy: „Nieprawidłowości w funkcjonowaniu nadzorowanych jednostek: DPS, POW, WTZ.” Jako działania profilaktyczne, mające na celu wyeliminowanie lub zmniejszenie ryzyka wskazano jedynie bieżący nadzór nad funkcjonowaniem tych jednostek poprzez stały kontakt z dyrektorami i pracownikami. W ocenie NIK arkusze identyfikacji, oceny i metod przeciwdziałania ryzyku, nie były przygotowywane w sposób rzetelny i nie uwzględniały specyfiki zadań związanych z nadzorem nad domami pomocy społecznej, co nie sprzyjało zapewnieniu adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Nie spełniały zatem standardów, określonych w ww. Komunikacie.

3. W PCPR nie wypracowano mechanizmów skutecznego nadzoru nad domami pomocy społecznej, gdyż nie prowadzono kontroli w tych jednostkach oraz nie monitorowano realizacji wniosków pokontrolnych wydanych w toku kontroli prowadzonych przez inne podmioty, co utrudniało formułowanie wniosków i diagnozy.

Dyrektor wyjaśniła, że PCPR *na bieżąco nadzorowało działalność DPS poprzez utrzymywanie stałego telefonicznego kontaktu z dyrektorami i pracownikami tych jednostek*, a DPS przedkładały sprawozdania, które były następnie przekazywane do wojewody wielkopolskiego. Dyrektor podała, że *kontrole przestrzegania praw mieszkańców prowadzone były przez sędziów*.

(akta kontroli str. 8-25, 374-375, 521-525)

NIK wskazuje, że sprawozdania z kontroli prowadzonych przez sędziów w trybie określonym w art. 43 ust. 3 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego³¹ były przesyłane do Starosty, a nie do PCPR, które otrzymało kopie sprawozdań dopiero w 2024 r. Nie wprowadzono sformalizowanych zasad dotyczących sposobu prowadzenia nadzoru, a PCPR wcześniej nie dysponowało informacjami, pozwalającymi na stwierdzenie prawidłowości funkcjonowania DPS. Zwiększało to ryzyko, że nieprawidłowości, w tym np. dotyczące przestrzegania praw mieszkańców, mogły nie zostać zidentyfikowane.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2123 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi	Nie sformułowano uwag
Wnioski	1. Zapewnienie identyfikacji celów i ryzyk związanych z nadzorem nad DPS w ramach sprawowanej kontroli zarządczej. 2. Wprowadzenie narzędzi nadzoru nad działalnością domów pomocy społecznej, z uwzględnieniem przestrzegania praw mieszkańców.

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 Poznaniu. 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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 14 czerwca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Piotr Iwański
główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

z up. Zuzanna Kaźmierczak
p.o. wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/