NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.15.5.2025

Pani
Sylwia Niedźwiedzka
Dyrektor
Powiatowego Centrum
Pomocy Rodzinie
w Pile

al. Niepodległości 37
64-920 Piła

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/060 – Zapewnienie opieki dzieciom i młodzieży umieszczonym w domach pomocy społecznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
tel. 48616556200, lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Pile[1], al. Niepodległości 37, 64-920 Piła
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwia Niedźwiedzka, Dyrektor PCPR od 1 listopada 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Marzena Berndt, Dyrektor PCPR od 1 września 2021 r. do 31 października 2023 r.[2]
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz wsparcia dla niepełnosprawnych intelektualnie dzieci i młodzieży 2. Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych[3] z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Piotr Iwański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/96/2025 z 25 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

[1] Dalej: PCPR albo Centrum.
[2] W stosunku do obu ww. osób pełniących tę funkcję, dalej: Dyrektor PCPR albo Dyrektor.
[3] Tj. do 18 września 2025 r.
[4] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[5] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2025[6] w PCPR, odpowiedzialnym za realizację zadań własnych[7] Powiatu Pilskiego[8], podejmowano działania na rzecz wsparcia dla niepełnosprawnych intelektualnie dzieci i młodzieży oraz nadzorowano działalność Domu Pomocy Społecznej[9] w Rzadkowie, jednak nie zawsze czyniono to w sposób rzetelny.

Dokumenty strategiczne Powiatu, dotyczące pomocy społecznej, uwzględniały działania sprzyjające deinstytucjonalizacji usług społecznych na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym dzieci i młodzieży, takie jak asystentura osobista oraz opieka wytchnieniowa. W „Powiatowym programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2021-2027”[10], nie określono jednak mierników pozwalających na pomiar i monitorowanie efektów jego realizacji, a w „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Pilskim na lata 2023-2032”[11] oraz „Powiatowym programie rozwoju pieczy zastępczej w powiecie pilskim na lata 2024-2026”[12], mimo że określono ww. mierniki, to nie ustalono ich wartości bazowych i docelowych, co było nierzetelne. Uniemożliwiało to w szczególności ocenę stopnia realizacji założonych celów.

W PCPR realizowano działania przeciwdziałające umieszczeniu małoletnich w DPS poprzez poszukiwanie rodziny zastępczej, a wobec braku takich rodzin, w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Po umieszczeniu w DPS nie podejmowano już jednak żadnych czynności w celu poszukiwania możliwości opuszczenia ww. placówki przez małoletnich, co było nierzetelne i nie sprzyjało realizacji celów wynikających ze „Strategii rozwoju usług społecznych, polityki publicznej do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”[13].

W PCPR co do zasady prawidłowo i bez zbędnej zwłoki wydawano decyzje o umieszczeniu w DPS oraz prowadzono listy oczekujących i przestrzegano określonej w nich kolejności. W przypadku trzech z tych decyzji[14] ich rozstrzygnięcia nie były jednak w pełni spójne z treścią uprzednich postanowień sądów w zakresie tymczasowego charakteru przedmiotowego umieszczenia. W Centrum wskazano komórkę organizacyjną odpowiedzialną za nadzór nad DPS, a czynności z tym związane zostały uwzględnione w zakresie obowiązków pracownika. Nadzór Centrum nad realizacją przez DPS w Rzadkowie zaleceń pokontrolnych, wydanych przez sędziów prowadzących kontrole w tej placówce, ograniczał się do zapoznawania się z korespondencją przekazaną przez Dyrektor DPS w związku z ww. zaleceniami i nie obejmował weryfikacji ich faktycznego

---

[5] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[6] Do 18 września 2025 r.

[7] Określonych m.in. w ustawie z: 12 marca 2004 o pomocy społecznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1214., dalej: ustawa o pomocy społecznej albo uops), 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2025 r. poz. 49, dalej: ustawa o pieczy zastępczej albo uopz) oraz z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 913, ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej albo uorz).

[8] Dalej: Powiat – zarówno w znaczeniu podmiotowym jak i przedmiotowym.

[9] Dalej: DPS.

[10] Przyjęty uchwałą Rady Powiatu w Pile XXXII.272.2021 z 25 marca 2021 r.

[11] Przyjęta uchwałą Rady Powiatu nr LXXI.506.2023 z 30 listopada 2023 r., dalej: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych.

[12] Uchwała Rady Powiatu Nr LXXVI.539.2024 z 29 lutego 2024 r., dalej: Program na lata 2024-2026.

[13] Uchwała Rady Ministrów nr 135 z 15 czerwca 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 767), dalej: Strategia Rozwoju Usług Społecznych.

[14] W ramach próby kontrolnej.

wykonania. Ponadto, nieprzeprowadzanie na przestrzeni trzech i pół roku systematycznych działań kontrolnych PCPR bezpośrednio m.in. w ww. jednostce nie sprzyjało pełnej optymalizacji funkcjonowania tego DPS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[15] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz wsparcia dla niepełnosprawnych intelektualnie dzieci i młodzieży

Opis stanu faktycznego

1. PCPR było samorządową jednostką organizacyjną Powiatu, a jej statutowe działania obejmowały m.in. zadania z zakresu pomocy społecznej, należące do właściwości Powiatu. Zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, w PCPR opracowano 3-letnie powiatowe programy dotyczące rozwoju tej pieczy. W okresie objętym kontrolą były to: Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2021-2023 na terenie powiatu pilskiego[16] oraz Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej w powiecie pilskim na lata 2024-2026. W Programie na lata 2021-2023 przewidziano działania mające na celu rozwój rodzinnej pieczy zastępczej, w tym m.in. promowanie rodzicielstwa zastępczego w mediach oraz środowisku lokalnym, poszukiwanie kandydatów na rodziny zastępcze, organizowanie oraz współtworzenie szkoleń dla kandydatów na ww. rodziny, wzmocnienie kompetencji rodzin poprzez bezpośrednią pracę, promowanie zdolności, organizowanie szkoleń i prowadzenie grup wsparcia.

(akta kontroli str. 92-98, 1592-1640, 1745)

Celem głównym Programu na lata 2024-2026 było rozbudowywanie i wspieranie istniejącego systemu pieczy zastępczej rodzinnej i instytucjonalnej. W programie zawarto również cele szczegółowe, w tym: rozwój i upowszechnianie rodzinnych form pieczy zastępczej; wspieranie osób sprawujących różne formy rodzinnej pieczy zastępczej w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej; wsparcie procesu usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków ww. pieczy; prowadzenie instytucjonalnej pieczy zastępczej; zwiększenie szans dzieci na powrót do środowiska rodzinnego. Dane za lata 2020-2023 wskazywały, że najczęstszym powodem opuszczenia rodziny zastępczej przez dzieci do osiemnastego roku życia był powrót do rodziny biologicznej (52 dzieci). Kolejnym powodem było umieszczenie dzieci w innej formie pieczy zastępczej. W latach 2020 –2023 jedno dziecko zostało umieszczone w domu pomocy społecznej, a 26 zostało przysposobionych.

(akta kontroli str. 1613-1640)

Sprawozdania z realizacji ww. programów stanowiły integralną część sprawozdań z działalności PCPR, przedkładanych corocznie Radzie Powiatu. Centrum, jako koordynator Programu na lata 2024-2026, było zobowiązane do prowadzenia monitoringu jego realizacji. Monitoring ten miał odbywać się na

[15] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

[16] Uchwała Rady Powiatu w Pile (dalej: Rada Powiatu) Nr XXX. 266.2021 z 25 lutego 2021 r., dalej: Program na lata 2021-2023.

podstawie sporządzanej sprawozdawczości z wykonanych zadań oraz analizy zbieranych informacji na temat realizacji założonych kierunków działań. W Programie przyjęto, że wskaźnikami jego realizacji będą m.in. następujące liczby: kandydatów na rodzinę zastępczą, specjalistycznych porad udzielonych rodzinom zastępczym i rodzicom biologicznym, utworzonych rodzin zastępczych, działań promujących ideę rodzicielstwa zastępczego, przeprowadzonych szkoleń dla kandydatów na rodzinę zastępczą niezawodową. Nie określono jednak wartości docelowych, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 459-615, 1300-1556)

Ponadto w PCPR opracowano Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych. Jednym z celów strategicznych było wsparcie osób niepełnosprawnych oraz starszych na terenie Powiatu. W ramach tego celu wyznaczono sześć celów operacyjnych, z których dwa odnosiły się bezpośrednio do wsparcia dla osób niepełnosprawnych, w tym dzieci i młodzieży: „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych”[17] oraz „Wsparcie środowiskowe i pomoc społeczna osobom niepełnosprawnym oraz ich rodzinom”[18], co pośrednio mogło przyczynić się do zmniejszenia ryzyka umieszczenia dziecka w DPS. Ustalono również kierunki zaplanowanych działań, w tym m.in.: dofinansowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz likwidację barier architektonicznych, technicznych i w komunikowaniu się w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych. Ponadto przewidziano: kontynuowanie wsparcia w ramach opieki wytchnieniowej, korzystanie z wsparcia asystentów osób niepełnosprawnych, pozyskiwanie środków finansowych na działania z zakresu wsparcia osób niepełnosprawnych ze środków PFRON i innych źródeł finansowych, formowanie grup wsparcia na terenie powiatu oraz tworzenie i realizację działań programów osłonowych.

(akta kontroli str. 237-289, 1300-1556, 1745)

Zgodnie z art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej, w PCPR opracowano „Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2021-2027”. Jego głównym celem było zwiększenie uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym i zawodowym poprzez wyrównywanie szans oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Nie uwzględniono w nim bezpośrednio zagadnień związanych ze wsparciem dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie. Program wskazywał m.in. działania: na rzecz usamodzielnienia osób niepełnosprawnych, dostępu do rehabilitacji i wypoczynku, ułatwienia w funkcjonowaniu na rynku pracy, podniesienia poziomu wykształcenia, mobilności zawodowej oraz integracji niepełnosprawnych. Nie określono jednak mierników pozwalających na pomiar i monitorowanie efektów realizacji tego programu, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1137-1299, 1708-1719, 1745)

[17] Cel nr 3.
[18] Cel nr 6.

W Powiecie nie opracowano lokalnego planu deinstytucjonalizacji, natomiast od października 2023 r. Powiat brał udział jako partner w projekcie "Wsparcie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w podregionie pilskim"[19], realizowanym przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu. PCPR było odpowiedzialne za jego realizację na obszarze Powiatu, w tym m.in udzielanie zamówień oraz zawieranie umów. W ramach tego projektu zaplanowano działania w formie usług dla osób przebywających w systemie pieczy zastępczej (np. diagnozy, działania wspomagające rozwój, treningi samodzielności, profilaktyki) oraz dla osób pełniących funkcje rodziny zastępczej, jak również wsparcie dla kadr instytucji wsparcia rodziny. Łączne planowane wydatki w Powiecie w latach 2023-2029 w związku z realizacją ww. projektu wynosiły 4 645,7 tys. zł. Zgodnie z jego założeniami wsparciem będzie objętych łącznie 185 osób, w tym dzieci i młodzież przebywający w instytucjonalnej i rodzinnej pieczy zastępczej, osoby pełniące funkcję rodzin zastępczych, kandydaci na te rodziny oraz rodziny biologiczne. W 2024 r. wsparcie otrzymało 141 osób.

(akta kontroli str. 624, 1004-1107)

Nie skorzystano z możliwości opracowania procedur współdziałania z organizatorami pieczy zastępczej oraz innymi podmiotami w celu przeciwdziałania umieszczania dzieci i młodzieży w DPS. Dyrektor wyjaśniła, że *dzieci kierowane były do domów pomocy społecznej na podstawie decyzji sądu, zgodnie z trybem określonym w ustawie o pomocy społecznej. Decyzja w sprawie umieszczenia, wydana przez PCPR, jest tylko realizacją orzeczenia wydanego przez sąd oraz decyzji kierującej przez organ gminy*. O*rganem decyzyjnym jest sąd oraz właściwy ośrodek pomocy społecznej, a PCPR nie posiadało wiedzy o sprawach toczących się w sądach i postępowaniach w gminach*. Dodała, że *obowiązujące przepisy wykluczają współdziałanie PCPR w ośrodkami pomocy społecznej*.

(akta kontroli str. 625)

W Powiecie w okresie objętym kontrolą funkcjonował jeden DPS dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie[20], dysponujący 66 miejscami. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. wykorzystanych było 61 miejsc (93,8%). Na 31 grudnia 2023 r. i 2024 r. oraz 31 marca 2025 r. w tym DPS zamieszkiwało 66 osób (100%). W okresie objętym kontrolą większość jego mieszkańców była w wieku powyżej 18 lat. Na 31 grudnia było to: 50 osób (82%) w 2022 r., 47 (71,2%) w 2023 r. i 46 (69,7%) w 2024 r. Według stanu na 31 marca 2025 r. mieszkańców w wieku powyżej 18 lat było 44 (66,7%).

(akta kontroli str. 453)

W PCPR nie podejmowano działań bezpośrednio ukierunkowanych na zminimalizowanie liczby umieszczeń dzieci w domu pomocy społecznej. Dyrektor wyjaśniła, że *było to spowodowane brakiem uprawnień i narzędzi wynikających z przepisów prawa*.

(akta kontroli str. 805-899)

[19] FEWP.06.15-IŻ.00-0004/23.
[20] DPS w Rzadkowie.

Na terenie Powiatu w okresie objętym kontrolą nie było rodzin zastępczych specjalistycznych. Do Centrum w tym okresie nie wpłynął żaden wniosek o ustanowienie rodziny zastępczej dla niepełnosprawnych intelektualnie dzieci i młodzieży ani o ustanowienie rodziny zastępczej specjalistycznej.

(akta kontroli str. 623)

PCPR prowadziło działania mające na celu pozyskanie kandydatów na rodziny zastępcze, w tym m.in. poprzez udostępnianie informacji o poszukiwaniu kandydatów na portalu społecznościowym oraz na stronie internetowej, zamieszczanie plakatów oraz organizację „Dnia Rodzicielstwa Zastępczego" w 2024 r. i 2025 r. Centrum współpracowało z gminami Powiatu w celu promocji rodzicielstwa zastępczego. Pracownicy PCPR rozdawali ulotki oraz prowadzili rozmowy z potencjalnymi kandydatami na rodziny zastępcze. Opisany wcześniej projekt „Wsparcie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w podregionie pilskim" obejmował również wsparcie dla kandydatów na rodziny zastępcze.

(akta kontroli str. 626-630)

W latach 2021-2023 liczba rodzin zastępczych na terenie Powiatu rosła. Według stanu na koniec 2021 r. było 159 rodzin, w których przebywało 251 dzieci, w 2022 r. – odpowiednio 165 rodzin i 285 dzieci, a w 2023 r. 182 rodziny i 309 dzieci. Na koniec 2023 r. w Powiecie funkcjonowało 108 rodzin zastępczych spokrewnionych, 59 niezawodowych, 11 zawodowych, 3 rodziny zawodowe pełniące funkcję pogotowia opiekuńczego oraz 1 rodzinny dom dziecka.

W latach 2023-2025 PCPR realizowało działania na rzecz niepełnosprawnych, w tym również dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, spójne z ideą deinstytucjonalizacji, wpisujące się w cel strategiczny nr 4 Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych. Obejmowały one wykonywanie programów: „Asystent osoby niepełnosprawnej"[21], „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością"[22] i „Opieka wytchnieniowa" oraz projektu „Wsparcie deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w podregionie pilskim" a także promocję rodzicielstwa zastępczego.

W 2023 r. asystenturą osobistą objęto 69 osób niepełnosprawnych, w tym 10 dzieci do 16 roku życia, a wydatki na realizację tego programu wyniosły 1 077,3 tys. zł. W 2024 r. pomocą objęto 47 osób o znacznym stopniu niepełnosprawności sprzężonej oraz 17 osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Łączna kwota wydatkowanych środków wyniosła 1 457,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 459-615)

Ponadto PCPR wraz ze Starostwem Powiatowym w Pile[23] podjęło rozmowy z podmiotem zewnętrznym w sprawie realizacji projektu, którego celem byłoby utworzenie mieszkania treningowego. Liderem projektu miała być jedna z fundacji, jednak ostatecznie nie złożyła wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 633)

[21] Edycja 2023 i 2024
[22] Edycja 2025 r.
[23] Dalej: Starostwo.

W wyniku kontroli pięciu spraw dotyczących dzieci, umieszczonych w DPS w Rzadkowie w latach 2019-2024[24] ustalono, że w jednym przypadku poszukiwano innej rodziny zastępczej, a następnie podejmowano działania mające na celu zapewnienie dziecku możliwości pobytu w pieczy instytucjonalnej. Na podstawie analizy dokumentacji trojga dzieci z terenu objętego właściwością miejscową PCPR, umieszczonych DPS w Rzadkowie stwierdzono, że:

- w sprawie z 2019 r., z uwagi na brak miejsca w rodzinach zastępczych sąd rejonowy, wydał postanowienie o umieszczeniu małoletniego w domu pomocy społecznej,

- w sprawie z 2021 r. z uwagi na brak miejsc w placówkach opiekuńczo-terapeutycznych na terenie kraju, sąd rejonowy wydał postanowienie o umieszczeniu małoletniego w domu pomocy społecznej,

- w sprawie z 2024 r. prowadzący rodzinny dom dziecka, w związku z pojawiającymi się trudnościami w opiece nad dzieckiem, złożyli wniosek o umieszczenie małoletniej w domu pomocy społecznej, jednak badania przeprowadzone przez opiniodawczy zespół specjalistów sądowych nie wskazywały na konieczność umieszczenia w takiej placówce. Sąd rozwiązał rodzinę zastępczą, wskazując jednocześnie na umieszczenie małoletniej „w rodzinnej pieczy zastępczej – najkorzystniej z niewielką liczbą umieszczonych tam dzieci". PCPR podjęło działania w celu poszukiwania takiej rodziny zarówno w Powiecie, jak i poza nim, jednak zakończyły się one niepowodzeniem. W lutym 2023 r. Centrum, w związku z pogorszeniem się stanu zdrowia małoletniej, zwróciło się do sądu z prośbą o umieszczenie jej w instytucjonalnej pieczy zastępczej, ponieważ zaistniała taka szansa. Sąd rejonowy wszczął z urzędu postępowanie o zmianę zarządzeń opiekuńczych wobec małoletniej i zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji, czy PCPR dysponuje miejscem w zawodowej rodzinie zastępczej. Centrum wskazało, że nie posiada wolnych miejsc. W listopadzie 2023 r. PCPR ponownie zwróciło się o wydanie postanowienia o umieszczeniu małoletniej w DPS, a stosowne postanowienie zostało wydane we wrześniu 2024 r. W przedmiotowej sprawie Centrum podejmowało również współpracę z ośrodkiem adopcyjnym. W 2019 r. Komisja Kwalifikacyjna ds. Adopcji Wielkopolskiego Ośrodka Adopcyjnego nie zakwalifikowała małoletniej do adopcji ze względu na liczne deficyty rozwojowe. Na zlecenie sądu rejonowego w lutym 2022 r. zespół ten ponownie zbadał sprawę dziecka i podtrzymał swoje stanowisko o niezasadności zakwalifikowania do adopcji z uwagi na brak gotowości do nawiązania więzi w nowej rodzinie, problemy społeczne i emocjonalne, liczne deficyty rozwojowe oraz stan zdrowia.

(akta kontroli str. 895-899, 906-917, 971-976)

Właściwe miejscowo powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki pomocy społecznej przekazały następujące informacje, odnośnie do spraw dotyczących umieszczenia w DPS dzieci spoza Powiatu:

[24] w tym trzech, dla których PCPR było właściwe według miejsca zamieszkania dziecka na moment skierowania do DPS oraz dwóch z innych powiatów

- w sprawie z 2023 r. PCPR w (...)[25] poinformowało, że rodzina była objęta wsparciem w ramach programu „Opieka wytchnieniowa – edycja 2022". Nie podejmowano próby umieszczenia małoletniego w pieczy zastępczej, ponieważ sąd nie zwrócił się o wskazanie placówki dla małoletniego, brakowało więc, zdaniem przedstawicieli ww. jednostki, podstaw prawnych do tego typu działań;

- w sprawie z 2024 r. MOPS w (...)[26] poinformował, że wobec pozbawienia rodziców biologicznych dziecka przebywało ono (od 2018 r.) w instytucjonalnej pieczy zastępczej, a od 2021 r. w rodzinnej pieczy zastępczej. Po zakwalifikowaniu do procesu adopcyjnego w 2019 r. podejmowano próbę znalezienia rodziny zastępczej, która nie powiodła się z uwagi na stan zdrowia dziecka. W 2023 r. opiekunowie wnieśli o zmianę rodziny dla wychowanka, motywując decyzję brakiem możliwości zapewnienia jemu oraz innym dzieciom bezpieczeństwa. Prowadzący sprawę MOPS nie znalazł dla dziecka rodziny zastępczej specjalistycznej, a następnie nawiązał kontakt z kilkoma regionalnymi placówkami opiekuńczo-terapeutycznymi. Ośrodki te odmówiły przyjęcia dziecka z uwagi na nieodpowiedni profil placówki albo brak miejsc. Regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna jednej z fundacji rozważała możliwość przyjęcia dziecka w związku z planowaną rozbudową placówki. W kwietniu 2024 r. sąd wezwał Centrum Administracyjne Pieczy Zastępczej w (...)[27] do wskazania placówki specjalistycznej lub DPS dla małoletniego. W maju 2024 r. Wydział Pieczy Zastępczej ww. Centrum otrzymał informację z tej fundacji, że nadal trwają prace remontowe i nie ma możliwości przyjęcia dziecka. Z uwagi na wyczerpanie możliwości umieszczenia małoletniego w innej formie pieczy zastępczej, podjęto decyzję o konieczności umieszczenia go w DPS. Sąd wydał 1 sierpnia 2024 r. postanowienie, w trybie zarządzenia tymczasowego o natychmiastowym umieszczeniu małoletniego, na czas toczącego się postępowania, w DPS w Rzadkowie. Po umieszczeniu małoletniego ww. Wydział Pieczy Zastępczej, ze względu na prawomocne postanowienie, nie prowadził dalszych działań na rzecz dziecka.

(akta kontroli str. 1667-1675)

Dyrektor wyjaśniła, że *głównymi barierami napotykanymi przez rodziny wychowujące dzieci z niepełnosprawnością intelektualną były m.in. brak odpowiedniego finansowania, ograniczony dostęp do usług specjalistycznych oraz brak placówek dziennego pobytu, jak również niewystarczająca pomoc dla rodziców/opiekunów w zakresie edukacji i opieki.* Dodała, że *rodziny mogą czuć się przeciążone z powodu trudności w dostępie do rehabilitacji, terapii i asystencji. Niewystarczająca liczba specjalistów utrudniała szybkie i skuteczne udzielenie pomocy dziecku i rodzinie. Brak odpowiedniej pomocy może prowadzić do wypalenia rodzicielskiego, trudności w zapewnieniu opieki dziecku w środowisku domowym oraz do pogorszenia funkcjonowania całej rodziny*.

---

[25] Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, ze zm.) oraz art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1, ze zm.), NIK wyłączyła jawność informacji danych umożliwiających pośrednie zidentyfikowanie osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

[26] Jak w przypisie nr 25.

[27] Jak w przypisie nr 25.

(akta kontroli str. 634)

W latach 2022-2025[28] troje dzieci opuściło DPS w Rzadkowie i zostało umieszczonych w pieczy zastępczej lub powróciło do domu rodzinnego na podstawie postanowień sądu[29].

(akta kontroli str. 938-943, 992-998)

W 2022 r. w DPS w Rzadkowie umieszczono trzy osoby, w 2023 r. – dziesięć, w 2024 r. – pięć, a w 2025 r.[30] – dwie. Wszyscy umieszczeni byli w wieku od 3 do 18 lat.

(akta kontroli str. 453)

Analiza spraw dziesięciu mieszkańców umieszczonych w DPS w Rzadkowie w latach 2022-2024, w tym jednej, w której miejsce zamieszkania opiekuna dziecka było na terenie Powiatu oraz dziewięciu z terenu innych powiatów wykazała, że PCPR w żadnej z 10 spraw nie podejmowało prób mających na celu zapewnienie tym dzieciom opieki w środowisku rodzinnym po umieszczeniu w DPS. Nie podejmowano również współpracy z ośrodkami adopcyjnymi w celu przysposobienia dzieci i młodzieży z uregulowaną sytuacją prawną oraz nie podejmowano współpracy z innymi jednostkami w celu umożliwienia opuszczenia DPS, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W związku z tym ani jedno z tych dzieci nie opuściło DPS.

(akta kontroli str. 895-899)

W próbie 10 spraw dzieci i młodzieży, umieszczonych w DPS w Rzadkowie w okresie objętym kontrolą, pięcioro dzieci przed umieszczeniem w ww. placówce przebywało w pieczy rodzinnej, troje w rodzinie biologicznej, a dwoje w pieczy instytucjonalnej.

Najczęstszym problemem zdrowotnym w badanej próbie była niepełnosprawność intelektualna stopnia lekkiego lub umiarkowanego przy jednoczesnym rozpoznaniu zaburzeń emocjonalnych oraz autyzmu.

W siedmiu spośród 10 przypadków dzieci, które zostały umieszczone w DPS, przebywały wcześniej w pieczy zastępczej: rodzinnej (pięć spraw) lub instytucjonalnej (dwie sprawy).

(akta kontroli str. 454, 456-458)

Na podstawie informacji uzyskanych od ośrodków pomocy społecznej, dotyczących działań podejmowanych w lokalnym środowisku na rzecz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie na przykładzie spraw pięciu mieszkańców DPS w Rzadkowie poniżej 18 roku życia, ustalono że:

- w sprawie z 2019 r. GOPS[31] w (...)[32] poinformował, że z uwagi na pogłębiające się problemy opiekuńczo-wychowawcze w rodzinie, pracownik socjalny wystąpił o przyznanie asystenta rodziny i od maja 2015 r. rodzina była objęta wsparciem.

[28] Do 30 czerwca 2025 r.
[29] W tym w jednym przypadku na skutek zażalenia złożonego przez uczestnika postępowania.
[30] Do 31 marca 2025 r.
[31] Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej.
[32] Jak w przypisie nr 25.

Następnie, decyzją sądu rodzina została zobowiązana do współpracy z kuratorem. Na wniosek kuratora sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej i o ograniczeniu matce władzy rodzicielskiej. Małoletni, został umieszczony w DPS w Rzadkowie. Od maja 2019 r., ze względu na zmianę miejsca zamieszkania rodziny, OPS odstąpił od dalszej współpracy odnośnie powrotu dzieci do rodziny biologicznej.

- w sprawie z 2021 r. MOPR w (...)[33] podał, że w maju 2016 r. dziecko trafiło do zawodowej rodziny zastępczej, a następnie opiekę nad nim przejęła babcia, która została ustanowiona spokrewnioną rodziną zastępczą. Następnie małoletni ponownie trafił do zawodowej rodziny zastępczej, pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego, a później do regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej, skąd na podstawie postanowienia sądu z kwietnia 2018 r. powrócił pod opiekę matki. Rodzina byłą objęta wsparciem w formie asysty rodzinnej od sierpnia 2016 r. do lipca 2019 r. Po zakończeniu asysty przez okres kolejnych trzech miesięcy prowadzony był monitoring rodziny. Od 2021 r., w związku z sygnałami o niewłaściwym sprawowaniu opieki nad dzieckiem, rodzina ponownie została objęta wsparciem w formie asysty rodzinnej. W lutym 2021 r. sąd zdecydował o umieszczeniu dziecka w regionalnej placówce opiekuńczo- terapeutycznej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej typu specjalistyczno-terapeutycznego. Ze względu na brak miejsc w takich placówkach, PCPR wystąpiło do sądu z prośbą o zabezpieczenie i umieszczenie dziecka w DPS w Rzadkowie. MOPR w (...)[34] poinformował, że rodzina była dwukrotnie objęta asystą rodzinną. Ponadto oferowano jej wsparcie w formie poradnictwa specjalistycznego, w tym psychologicznego i prawnego oraz konsultacji z terapeutą uzależnień. Ww. MOPR współpracował z Centrum w celu wskazania odpowiedniej formy pieczy zastępczej. Po umieszczeniu dziecka w DPS matka unikała kontaktu z asystentem rodziny, w związku z tym asysta została zakończona. MOPR podał, że do chwili obecnej pracownik socjalny ma problem z nawiązaniem kontaktu z matką dziecka, zarówno w celu podjęcia jakiejkolwiek współpracy, jak również przeprowadzania wywiadów środowiskowych na rzecz dziecka.

- w sprawie z 2024 r. MGOPS[35] w (...)[36] poinformował, że nie prowadził monitoringu dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczych. Małoletnia została umieszczona w rodzinie zastępczej ok. osiem lat wcześniej i postępowanie w tej sprawie było prowadzone przez inną gminę. Współpraca z PCPR dotyczyła wskazania DPS dla dziecka. MGOPS podał, że z informacji uzyskanej od opiekunów prawnych małoletniej wynikało, iż złożyli wniosek do sądu o umieszczenie w DPS z uwagi na postępujące problemy zdrowotne dziecka. Dziecko większość czasu spędzało w internacie przy Szkole Podstawowej w (...)[37], a do rodziny zastępczej przyjeżdżało na weekendy oraz dni wolne od nauki. Zgodnie z postanowieniem sądu z lipca 2024 r. o umieszczeniu w DPS, MGOPS podjął działania celem poszukiwania odpowiedniej placówki na terenie całego kraju. Ostatecznie

[33] Jak w przypisie nr 25.
[34] Jak w przypisie nr 25.
[35] Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej.
[36] Jak w przypisie nr 25.
[37] Jak w przypisie nr 25.

małoletnia została umieszczona w DPS w Rzadkowie. Po umieszczeniu w DPS MGOPS nie podejmował prób mających na celu zapewnienie dziecku opieki w środowisku rodzinnym, gdyż ustalono, że rodzice biologiczni znajdują się poza granicami Polski i od wielu lat nie interesują się losami dziecka.

- w sprawie z 2023 r. MOPS w (...)[38] poinformował, że nie prowadził monitoringu dziecka, ponieważ rodzina nie była dysfunkcyjna i nie wymagała wsparcia. W dniu 1 września 2023 r. do ww. MOPS wpłynęło prawomocne postanowienie sądu o zezwoleniu wnioskodawcy (matce) na umieszczenie małoletniego w DPS. Dziecko nie było kierowane do pieczy zastępczej. Sytuacja zdrowotna małoletniego, niezdolność do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, potrzeba stałej pielęgnacji, śmierć ojca i choroba matki wpłynęły na decyzję opiekuna. Sąd nie ingerował we władzę rodzicielską oraz nie wydał postanowienia w zakresie instytucjonalnej pieczy zastępczej.

- w sprawie z 2024 r. MOPS w (...)[39] poinformował, że rodzina biologiczna jednorazowo korzystała ze wsparcia w formie świadczeń pieniężnych w 2016 r. na mocy postanowienia sądu z października 2018 r. rodzice biologiczni zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej. Małoletni trafił wówczas do instytucjonalnej pieczy zastępczej, a następnie, w czerwcu 2021 r., do rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto dziecko zostało zgłoszone i zakwalifikowane do procesu adopcyjnego. W październiku 2023 r. rodzice zastępczy poinformowali, że nie są w stanie dalej sprawować opieki nad dzieckiem. Podjęto działania w celu poszukiwania innej specjalistycznej rodziny zastępczej, jednak nie przyniosły one powodzenia. Z uwagi na wyczerpanie możliwości umieszczenia małoletniego w innej formie pieczy zastępczej, podjęto decyzję o konieczności umieszczenia w DPS.

(akta kontroli str. 1641-1671)

W latach 2022-2025[40] wystąpił jeden przypadek zmiany postanowienia sądu o umieszczeniu w DPS z tymczasowego na bezterminowe. PCPR wydało w tej sprawie nową decyzję o umieszczeniu w DPS. Opłatę za pobyt w DPS ponosiła gmina, która jako pierwsza wydała decyzję o skierowaniu do ww. placówki.

(akta kontroli str. 454, 999-1003)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W „Powiatowym programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2021-2027", nie określono mierników pozwalających na pomiar i monitorowanie efektów realizacji ich założeń, a w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Programie na lata 2024 – 2026, mimo że określono ww. mierniki, to nie ustalono ich wartości bazowych i docelowych, co było nierzetelne.

(akta kontroli str. 237-289, 1592-1640, 1708-1719, 1745)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że *art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej nie wskazuje obowiązku zawarcia określonych wskaźników. Nie tworzono zatem odrębnego*

[38] Jak w przypisie nr 25.
[39] Jak w przypisie nr 25.
[40] Do 30 czerwca 2025 r.

tematu dotyczącego mierników pozwalających na pomiar i monitorowanie efektów realizacji założeń, ponieważ ustawodawca ich tak szczegółowo nie określa. Odnośnie do „Powiatowego programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2021-2027" oraz Programu na lata 2024 – 2026 analogicznie podała, że *ustawy nie wskazują obowiązku zawarcia mierników oraz określania wartości bazowych i docelowych*.

(akta kontroli str. 1133-1136)

Wyliczenie elementów strategii rozwiązywania problemów społecznych, ujęte w przywołanym art. 16 ust. 2 uops ma charakter otwarty. Ustalenie mierników oraz określenie wartości bazowych i docelowych pozwala na weryfikację stopnia realizacji założonych celów. Wobec braku docelowych wskaźników nie jest możliwe rzetelne analizowanie stopnia ich realizacji, a tym samym ocena skuteczności i efektywności podejmowanych działań, wynikających z dokumentów strategicznych. Ponadto, wybór wskaźników powinien być powiązany z typem realizowanego przedsięwzięcia i planowanymi działaniami. Prawidłowo opracowany wskaźnik powinien być: adekwatny (dostosowany do celu i oczekiwanych efektów związanych z jego realizacją), mierzalny (tj. kwantyfikowalny, wyrażony w wartościach liczbowych bądź finansowych), wiarygodny (tak zdefiniowany, aby jego weryfikacja nie powodowała utrudnień), dostępny (łatwy do określenia), zdefiniowany wymiarem czasu (wartość wskaźnika powinna posiadać określony rok osiągnięcia wartości docelowej oraz okres, w którym będzie mierzony wskaźnik)[41].

2. Dyrektor, w stosunku do żadnego z 10 dzieci i młodzieży, których akta objęto analizą, po ich umieszczeniu w DPS nie podejmowała działań, które mogłyby potencjalnie przyczynić się do opuszczenia tej placówki, działań tych nie przewidziano również w dokumentach strategicznych Powiatu, co było nierzetelne. Nie podejmowano prób mających na celu zapewnienie opieki w środowisku rodzinnym: w rodzinie biologicznej, zastępczej lub adopcyjnej. Nie nawiązywano w tym celu współpracy w z innymi jednostkami (np. z powiatowym centrum pomocy rodzinie właściwym według ostatniego miejsca zamieszkania opiekuna dziecka, gminą właściwą według ostatniego miejsca zamieszkania opiekuna dziecka, sądem rodzinnym, rodziną biologiczną, placówką opiekuńczo-terapeutyczną).
Dyrektor PCPR wyjaśniła m.in., że *ww. działań nie podejmowano z uwagi na brak uprawnień i narzędzi wynikających z przepisów prawa*.

(akta kontroli str. 456-468, 895-899)

Przepisy prawa nie wykluczają możliwości podejmowania działań sprzyjających opuszczeniu DPS przez dzieci i młodzież po ich umieszczeniu w placówce. Strategia Rozwoju Usług Społecznych, w obszarze wsparcia dziecka w kryzysie zakładała m.in. rozwój małych placówek, takich jak rodzinne domy dziecka, w zamian za zmniejszanie miejsc w dużych ośrodkach, zmniejszanie liczby miejsc

[41] Nowoczesne zarządzanie projektami, redakcja naukowa Michał Trocki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 22, 95-96. Według zasady SMART, cele powinny być: konkretne i proste (S – ang. Specific, Simple), mierzalne (M – ang. Measurable), dające się ocenić jakościowo (A – ang. Assesable), realistyczne (R – ang. Realistic), powiązane z czasem (T – ang. Time-bound).

w domach pomocy społecznej dla dzieci na rzecz innych nieinstytucjonalnych form wsparcia dzieci z niepełnosprawnościami[42]. Założono w niej również, że należy dążyć do tego, aby dziecko przebywało w rodzinnej pieczy zastępczej, a nie instytucjonalnej[43].

OCENA CZĄSTKOWA

Dokumenty strategiczne, dotyczące pomocy społecznej, uwzględniały działania sprzyjające deinstytucjonalizacji usług społecznych na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym dzieci i młodzieży, takie jak asystentura osobista oraz opieka wytchnieniowa. W dokumentach tych nie określono jednak m.in. albo samych mierników albo bazowych i docelowych wartości tych mierników, co uniemożliwiało w szczególności ocenę stopnia realizacji założonych celów. W PCPR realizowano działania przeciwdziałające umieszczeniu małoletnich w DPS poprzez poszukiwanie rodziny zastępczej, a wobec braku takich rodzin, w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Po umieszczeniu w DPS nie podejmowano już jednak żadnych czynności w celu poszukiwania możliwości opuszczenia ww. placówki przez dzieci, co było nierzetelne i nie sprzyjało realizacji celów wynikających ze Strategii Rozwoju Usług Społecznych.

OBSZAR

2. Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z obowiązującym Statutem PCPR[44], Centrum w imieniu Starosty Pilskiego[45], sprawowało m.in. nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej. W strukturze organizacyjnej Centrum był wyodrębniony Dział Pomocy Instytucjonalnej, w skład którego wchodziło m.in. „stanowisko ds. domów pomocy społecznej oraz Środowiskowego Domu Samopomocy w Pile". Do zadań ww. działu należało m.in. prowadzenie listy oczekujących na przyjęcie do DPS, prowadzenie postępowań w sprawie umieszczenia mieszkańców w tych domach, sporządzanie sprawozdań oraz informacji opisowych wynikających z zadań działu, prowadzenie korespondencji z problematyki DPS, współpraca z powiatowymi centrami pomocy rodzinie i ośrodkami pomocy społecznej, mającymi na celu usprawnienie umieszczania oczekujących oraz sprawowanie nadzoru nad DPS.

(akta kontroli str. 23-91)

W okresie objętym kontrolą zadania związane z nadzorem nad ww. domami wykonywał jeden pracownik PCPR. Dyrektor wyjaśniła, że *wymiar czasu pracy związany z realizacją tych zadań był trudny do określenia i zależny od wielu czynników*. P*racownicy Centrum w tym okresie nie brali udziału w szkoleniach dotyczących funkcjonowania i nadzoru nad DPS*. Do zakresu czynności ww. pracownika należało m.in.: prowadzenie spraw dotyczących umieszczania osób w DPS, przygotowywanie projektów decyzji administracyjnych o tym

[42] Str. 21.
[43] Str. 104.
[44] Uchwała Rady Powiatu nr V/72/2007 z 28 lutego 2007 r., zmieniona jej uchwałami nr: XII.112.2011 z 22 grudnia 2012 r. oraz XXXI.300.2013 z 29 sierpnia 2013 r.,
[45] Dalej: Starosta.

umieszczeniu, prowadzenie listy oczekujących oraz sprawowanie nadzoru i czynności sprawdzających w tych domach.

(akta kontroli str. 635, 1560-1562)

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2025 r. w PCPR wydano 23 decyzje dotyczące umieszczenia w DPS w Rzadkowie. Średni czas oczekiwania na miejsce w tym DPS[46] wynosił 86 dni, najkrótszy – 2 dni[47], a najdłuższy – 376 dni. Faktyczne umieszczenie w DPS w Rzadkowie następowało nie później niż w ciągu siedmiu dni od wydania decyzji przez PCPR w tym przedmiocie.

(akta kontroli str. 290-299, 455)

Na podstawie analizy dokumentacji pięciu spraw, w których umieszczenie w DPS nastąpiło po upływie od 114 do 376 dni od wydania postanowienia sądu stwierdzono, że:

- w sprawie z 2022 r.[48] wynikało to z tego, że o zezwolenie na wyrażenie zgody na umieszczenie osoby małoletniej w DPS wystąpił opiekun prawny. Po jego uzyskaniu opiekun dopiero po upływie 105 dni złożył wniosek do CUS[49] w (...)[50] o wydanie decyzji w sprawie skierowania do DPS;

- w sprawie z 2023 r.[51] MOPR w (...)[52] poinformował NIK[53], że relatywnie długi okres oczekiwania na umieszczenie w DPS był spowodowany brakiem wolnych miejsc w takich domach dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną. Z uwagi na chorobę małoletniego, jego wzmożone zaburzenia zachowania, agresję i autoagresję, domy odmawiały przyjęcia go do swoich placówek. W marcu 2023 r. chłopiec miał zostać przyjęty do DPS w (...)[54], jednak Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w (...)[55] poinformowało o braku możliwości przyjęcia chłopca przez DPS w (...)[56], wskazując jako jedną z przyczyn jego wzmożone agresywne zachowania. Ostatecznie został on skierowany i umieszczony w DPS w Rzadkowie 17 maja 2023 r.

- w kolejnej sprawie z 2023[57] było to spowodowane oczekiwaniem na miejsce w DPS w Rzadkowie (od 10 lipca do 6 października 2023 r.), a małoletni był wpisany na listę oczekujących;

- w sprawie z 2024 r.[58] Centrum Usług Społecznych w (...)[59] poinformowało[60], że wynikało to m.in. z konieczności ponownego poddania dziecka procedurze

[46] Licząc od dnia wydania prawomocnego postanowienia sądu o umieszczeniu.
[47] Dotyczył dwóch przypadków umieszczenia.
[48] Czas oczekiwania wyniósł 133 dni.
[49] Centrum Usług Społecznych.
[50] Jak w przypisie nr 25.
[51] Czas oczekiwania wyniósł 300 dni.
[52] Jak w przypisie nr 25.
[53] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.
[54] Jak w przypisie nr 25.
[55] Jak w przypisie nr 25.
[56] Jak w przypisie nr 25.
[57] Czas oczekiwania wyniósł 213 dni.
[58] Czas oczekiwania wyniósł 114 dni.
[59] Jak w przypisie nr 25.
[60] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

orzekania o niepełnosprawności oraz z braku wolnych miejsc w DPS zlokalizowanych w pobliżu miejsca zamieszkania dziecka;

- w sprawie z 2025 r.[61] MOPR w (...)[62] poinformował NIK[63], że opiekun prawny małoletniego w sierpniu 2024 r. złożyła wniosek o skierowanie wnuka do DPS. W toku przeprowadzonego postępowania i zebranego materiału dowodowego decyzją z 18 września 2024 r., skierowano małoletniego do Domu Pomocy Społecznej w (...)[64] – typ domu dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, a Starosta Chełmiński wydał decyzję umieszczającą, jednocześnie informując strony, że o terminie przyjęcia małoletniego zostaną powiadomieni. W marcu 2025 r. nastąpił zgon opiekuna prawnego. Wobec tego, MOPR w (...)[65] dokonał szeregu czynności mających na celu pomoc w ustaleniu nowego opiekuna prawnego dla osoby małoletniej oraz znalezieniu DPS ww. typu. W dniu 26 marca 2025 r. PCPR wydał decyzję o umieszczeniu małoletniego w DPS w Rzadkowie, gdzie został przyjęty w dniu 31 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 1686-1707, 1720-1723)

Analiza pięciu decyzji, dotyczących umieszczenia osoby małoletniej w DPS[66], w których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu w DPS, w tym w trzech przypadkach na czas trwania postępowania, wykazała, że w tych trzech sprawach w rozstrzygnięciu decyzji wydanej przez PCPR[67] nie wskazano, że umieszczenie następuje na czas trwania postępowania, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 906-1003)

PCPR prowadziło listy oczekujących na miejsce w DPS w Rzadkowie. Na liście oczekujących było:

- w 2022 r. łącznie sześć osób, z których cztery zostały umieszczone w DPS w Rzadkowie, a dwie w innych domach pomocy społecznej;

- w 2023 r. – łącznie 10 osób, z których wszystkie zostały umieszczone w DPS w Rzadkowie;

- w 2024 r. – łącznie siedem osób, z których pięć zostało umieszczonych w DPS w Rzadkowie, jedna trafiła do innego domu pomocy społecznej, a jedna zrezygnowała;

– w 2025 r.[68] – osiem osób, z których do 30 sierpnia 2025 r. sześć zostało umieszczonych w DPS w Rzadkowie, jedna – w innym domu pomocy społecznej, a jedna nadal oczekiwała na umieszczenie.

W razie braku możliwości umieszczenia dziecka w DPS, PCPR informowało pisemnie podmiot kierujący o wpisaniu na listę oczekujących. Nie wystąpiły przypadki przyjmowania małoletnich do DPS w Rzadkowie poza kolejnością

[61] Czas oczekiwania wyniósł 376 dni.
[62] Jak w przypisie nr 25.
[63] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.
[64] Jak w przypisie nr 25.
[65] Jak w przypisie nr 25.
[66] (...) jak w przypisie nr 25.
[67] A uprzednio także przez organy kierujące daną osobę do DPS w trybie art. 59 ust. 1 uops.
[68] Do 20 sierpnia 2025 r.

wynikającą z listy[69]. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wydawania decyzji o umieszczeniu w DPS w Rzadkowie pomimo braku wolnych miejsc w ramach limitu określonego w zezwoleniu Wojewody Wielkopolskiego[70].

(akta kontroli str. 986,1557-1559)

W 2016 r. Centrum wystąpiło do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o interpretację art. 112 ust 8 ustawy o pomocy społecznej[71]. W odpowiedzi uzyskanej z Ministerstwa[72] podkreślono, że przywołany przepis „wskazuje na specjalistyczny charakter tego typu nadzoru, który jest nakierowany na zapewnienie wypełniania przez powiatowe jednostki organizacyjne zadań w obszarze pomocy społecznej". Jednocześnie, „z uwagi na brak szczegółowych uwarunkowań dotyczących nadzoru m.in. brak wskazania uprawnień związanych z wykonywaniem czynności nadzorczych w ustawie o pomocy społecznej, z dużą ostrożnością ten rodzaj nadzoru powinien być stosowany. W szczególności nie powinien on wkraczać w zakres nadzoru sprawowany przez inne organy władzy państwowej, m.in. regionalne izby obrachunkowe czy wojewodę". Nadzór nad DPS, jak wskazała Dyrektor PCPR, *był realizowany przez bieżącą i ciągłą współpracę z dyrektorami poszczególnych DPS. Ponadto wszystkie DPS składały do PCPR roczne sprawozdania z działalności.*

(akta kontroli str. 637-700)

W okresie objętym kontrolą w ramach sprawowanego nadzoru PCPR przeprowadziło w DPS w Rzadkowie jedną, niezapowiedzianą wizytację[73], której wyniki udokumentowano w notatce służbowej. Sprawdzono wówczas stan osobowy mieszkańców oraz zwizytowano pomieszczenia DPS oraz stwierdzono m.in. że *DPS w chwili wizyty funkcjonował prawidłowo, można było zauważyć zaangażowanie pracowników w czynnościach służbowych oraz ogólne zadowolenie mieszkańców (...)*.

(akta kontroli str. 637-638, 670)

PCPR otrzymywało informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych w DPS w Rzadkowie przez podmioty zewnętrzne tj. Biuro Audytu i Kontroli Starostwa (w roku 2022 i 2024), Wielkopolski Urząd Wojewódzki (w 2022 r.) oraz sędziego Sądu Rejonowego w Chodzieży (w latach 2022, 2023, 2024, 2025). W sprawozdaniu z kontroli przeprowadzonej w 2022 r. sędzia wydał zalecenia pokontrolne dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz zawartości akt osobowych mieszkańców. W latach 2023-2025 wydane zalecenia pokontrolne odnosiły się wyłącznie do zawartości akt osobowych mieszkańców.

(akta kontroli str. 819-892)

---

[69] Za wyjątkiem nagłych wypadków, wynikających ze zdarzeń losowych w rozumieniu § 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 51).

[70] Dalej: Wojewoda.

[71] Starosta przy pomocy powiatowego centrum pomocy rodzinie sprawuje nadzór nad działalnością jednostek specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, oraz ośrodków wsparcia, domów pomocy społecznej i ośrodków interwencji kryzysowej.

[72] Pismo nr DPS.I.5111.124.2016.MC z 13 kwietnia 2016 r.

[73] Dnia 6 czerwca 2025 r., jeszcze przed rozpoczęciem kontroli NIK w PCPR oraz ww. DPS.

PCPR otrzymywało pisma kierowane przez DPS w Rzadkowie do Prezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu, w których informowano o działaniach podjętych przez Dyrektor DPS w Rzadkowie, działania te nie były weryfikowane przez Centrum, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 820-864, 904-905)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) do PCPR nie wpływały żadne skargi ani wnioski dotyczące niezapewnienia odpowiedniej opieki, jakości usług lub nieprzestrzegania praw dzieci umieszczonych w DPS w Rzadkowie.

(akta kontroli str. 458)

Dyrektor wyjaśniła m.in., że *nie przeprowadzano kontroli DPS z uwagi na brak przepisów wykonawczych w tym zakresie.* Podała, że *PCPR w ramach sprawowanego nadzoru wykonywało wszelką sprawozdawczość dotyczącą DPS, przygotowywało i składało zapotrzebowania lub wnioski na środki finansowe pozyskiwane z innych źródeł oraz nadzorowało ich rozliczanie. Centrum zapoznawało się również ze sprawozdaniami z kontroli przeprowadzonych przez sędziów*.

(akta kontroli str. 637-638, 904-905)

Dostrzegając przywołany brak skarg i wniosków, wskazać należy, że nieprzeprowadzanie na przestrzeni trzech i pół roku systematycznych działań kontrolnych PCPR bezpośrednio m.in. w ww. jednostce (tj. na jej terenie) i ograniczanie się de facto wyłącznie do analizy przekazywanych dokumentów, nie sprzyjało pełnej optymalizacji funkcjonowania m.in. tego DPS.

Centrum od 2024 r. otrzymywało od DPS w Rzadkowie informacje o zdarzeniach zawartych w rejestrze zgłoszeń o zdarzeniach nadzwyczajnych dotyczących mieszkańców domu, o którym mowa w art. 55c ustawy o pomocy społecznej, przy czym do czerwca 2025 r. żadnych zdarzeń nie odnotowano. Dyrektor, z upoważnienia Starosty, przekazywała do Wojewody zbiorcze informacje o zgłoszeniach dotyczących zdarzeń nadzwyczajnych.

(akta kontroli str. 428-452)

Pracownicy PCPR nie prowadzili kontroli wykonywania obowiązków dotyczących m.in. zatrudniania w podmiotach sprawujących opiekę nad małoletnimi oraz wprowadzenia standardów ich ochrony, wynikających z art. 21 i 22b ustawy z 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich[74] oraz nie posiadali upoważnienia Starosty do prowadzenia takich kontroli.

(akta kontroli str. 895-899)

PCPR w ramach sprawowanego nadzoru nad DPS nie podejmowało współpracy z innymi jednostkami i organizacjami odpowiedzialnymi za wsparcie rodziny w celu minimalizacji ryzyka umieszczenia dziecka w takim domu. Dyrektor wyjaśniła m.in., że *realizacja projektów takich jak opieka wytchnieniowa i asystent osobisty osoby niepełnosprawnej może pośrednio minimalizować ryzyko umieszczenia osób, w tym dzieci, w DPS*. *W przypadku gdy inicjatorem umieszczenia*

[74] Dz.U. z 2024 r. poz. 1802.

w DPS jest opiekun prawny, PCPR nie ma możliwości działania, gdyż nie posiada wiedzy o działaniach podjętych przez opiekuna prawnego. Z kolei w przypadku systemu pieczy zastępczej i w sytuacji, gdy dzieci zostały odebrane rodzinie w drodze interwencji, Centrum na podstawie postanowienia sądu poszukuje miejsca dla tych dzieci, prowadząc współpracę z sądem i OPS. Dyrektor podkreśliła, że *sąd tylko w przypadku konieczności zabezpieczenia dziecka w pieczy zastępczej lub ograniczeniu władzy rodzicielskiej zawiadamia PCPR o konieczności umieszczenia dziecka w pieczy. W innych przypadkach PCPR nie jest informowany*.

(akta kontroli str. 1133-1136)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W PCPR nie dokonywano faktycznej weryfikacji realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przez sędziów prowadzących kontrole w tej placówce, opierając się wyłącznie na informacjach przekazanych przez Dyrektor DPS. Sprawowanie nadzoru i wykonywanie czynności sprawdzających m.in. w domach pomocy społecznej należało do zakresu czynności pracownika, zatrudnionego na stanowisku do spraw domów pomocy społecznej[75].

(akta kontroli str. 670, 1560-1562)

Dyrektor wyjaśniła m.in. że *PCPR posiadało informację o podjętych działaniach w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych na podstawie odpowiedzi udzielonych Prezesowi Sądu Okręgowego w Poznaniu przez DPS Rzadkowo.*

(akta kontroli str. 904-905)

Niedokonywanie faktycznej weryfikacji ww. zaleceń pokontrolnych i bazowanie wyłącznie na treści przekazanej korespondencji nie dawało pełnej gwarancji prawidłowej realizacji tych zaleceń i w tym zakresie było nierzetelne.

2. W trzech przypadkach dotyczących umieszczenia osoby małoletniej w DPS[76], w których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu w DPS na czas trwania postępowania, w rozstrzygnięciu decyzji o umieszczeniu w DPS wydanej przez PCPR[77] m.in. na podstawie art. 59 ust. 2 uops, nie wskazano, że umieszczenie to następuje na czas trwania postępowania, a informację tę zawarto jedynie w uzasadnieniach ww. decyzji, przywołując w nich treść postanowień sądów, co było nierzetelne. Rozstrzygnięcie, jako obligatoryjny element decyzji administracyjnej, powinno być sformułowane precyzyjnie i bez niedomówień, a pogląd ten znajduje oparcie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych oraz stanowisku doktryny.

Dyrektor wyjaśniła, że *przepisy prawa nie wskazują na konieczność określenia bądź nieokreślenia w decyzji okresu na jaki ma być dana osoba umieszczona w DPS, za wyjątkiem umieszczenia osoby w domu pomocy społecznej o profilu dla osób uzależnionych od alkoholu, w przypadku których decyzję wydaje się na czas*

[75] Str. 1, punkt II.5 zakresu obowiązków z 7 marca 2016 r.
[76] (...) jak w przypisie nr 25.
[77] A uprzednio także przez organy kierujące daną osobę do DPS w trybie art. 59 ust. 1 uops.

określony nie dłuższy niż 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia do 18 miesięcy w uzasadnionych przypadkach. Dodała, że *byt prawny decyzji jest zależny od treści postanowienia sądu, decyzja ważna jest do czasu uchylenia decyzji kierującej lub wydania postanowienia sądu o możliwości opuszczenia DPS, bądź zgonu osoby umieszczonej*.

(akta kontroli str. 906-1003, 1133-1136)

OCENA CZĄSTKOWA

W PCPR co do zasady prawidłowo i bez zbędnej zwłoki wydawano decyzje o umieszczeniu w DPS oraz prowadzono listy oczekujących i przestrzegano określonej w nich kolejności. W przypadku trzech z tych decyzji[78] ich rozstrzygnięcia nie były jednak w pełni spójne z treścią uprzednich postanowień sądów w zakresie tymczasowego charakteru przedmiotowego umieszczenia. W Centrum wskazano komórkę organizacyjną odpowiedzialną za nadzór nad DPS, a czynności z tym związane zostały uwzględnione w zakresie obowiązków pracownika. Nadzór Centrum nad realizacją przez DPS w Rzadkowie zaleceń pokontrolnych, wydanych przez sędziów, ograniczał się do zapoznawania się z korespondencją przekazaną przez Dyrektor DPS w związku z ww. zaleceniami i nie obejmował weryfikacji ich faktycznego wykonania. Ponadto, nieprzeprowadzanie na przestrzeni trzech i pół roku systematycznych działań kontrolnych PCPR bezpośrednio m.in. w ww. jednostce nie sprzyjało pełnej optymalizacji funkcjonowania tego DPS.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu:

Wnioski

1) określania w dokumentach strategicznych Powiatu mierników pozwalających na pomiar i monitorowanie efektów realizacji założeń przyjętych w tych dokumentach oraz wartości bazowych i docelowych ww. mierników,
2) zapewniania dzieciom umieszczonym w DPS w Rzadkowie, na miarę możliwości, opieki w środowisku rodzinnym oraz ujmowania przedmiotowej kwestii w ww. dokumentach strategicznych Powiatu,
3) rzetelnego weryfikowania realizacji przez DPS w Rzadkowie zaleceń pokontrolnych wydanych przez inne podmioty,
4) zapewnienia spójności rozstrzygnięć decyzji administracyjnych o umieszczeniu w DPS z treścią uprzednich orzeczeń sądów w tym przedmiocie.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag

[78] Objętych próbą kontrolną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 wykorzystania uwag i 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 zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 30 września 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler	Dyrektor
Piotr Iwański	Karolina Wirszyc-Sitkowska
Główny specjalista k.p.	
/podpisano elektronicznie/	*/podpisano elektronicznie/*