



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W WARSZAWIE

LWA.410.3.5.2024

Klaudia Wojnarowska
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
ul. Chyliczkowska 14
05-500 Piaseczno

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, ul. Chyliczkowska 14, 05-500 Piaseczno ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Klaudia Wojnarowska, Dyrektor, od 12 grudnia 2007 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór nad działalnością domów pomocy społecznej dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych oraz przestrzeganiem praw ich mieszkańców.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), 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 Kontroler	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie Marcin Mirończuk, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/45/2024 z 20 marca 2024 r. (akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą nadzór, sprawowany w imieniu Starosty Piaseczyńskiego przez Dyrektora PCPR nad działalnością domów opieki społecznej ⁴ dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych, w tym nad przestrzeganiem praw mieszkańców był niewystarczający.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie 2021-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) ⁵ PCPR przeprowadził łącznie dwie kontrole ⁶ , z czego w latach 2021-2022 ani jednej, mimo że w powiecie piaseczyńskim funkcjonowały trzy domy pomocy społecznej przeznaczone dla osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych, w których w latach 2021-2023 mieszkało od 564 do 628 osób. Przygotowanie i planowanie ww. kontroli nie zostało poprzedzone analizą ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w obszarze przestrzegania praw mieszkańców. Ponadto w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 26 maja 2022 r. nie opracowano Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Piaseczyńskim, która stanowi podstawowy dokument sporządzany w celu kreowania skutecznej polityki społecznej, a strategia opracowana na lata 2022-2027 była nierzetelna ponieważ nie odnosiła się do zadań związanych z opieką nad mieszkańcami DPS, tj. nie zawierała diagnozy sytuacji mieszkańców DPS; nie uwzględniała prognozy zmian sytuacji mieszkańców

¹ Dalej: PCPR.

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

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

⁴ Dalej także DPS.

⁵ Data zakończenia kontroli 12 czerwca 2024 r.

⁶ Jedną w zakresie oceny jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców, która nie wykazała nieprawidłowości oraz drugą w zakresie oceny opracowania i realizacji indywidualnych planów wsparcia mieszkańców w trakcie której stwierdzono nieprawidłowości.

DPS; nie określała celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobów realizacji tego zagadnienia oraz wskaźników realizacji. Przyjęte zasady monitorowania Strategii nie pozwalały na rozliczenie i ocenę prawidłowości realizacji wskazanych w tym dokumencie celów.

Należy jednak zauważyć, że ostateczna decyzja co do kształtu i treści Strategii należała do Rady Powiatu Piaseczyńskiego.

Dodatkowo struktura organizacyjna PCPR nie była przejrzysta ponieważ:

- nie przypisano/powierzono wprost, zakresów zadań poszczególnym komórkom organizacyjnym,
- nie określono zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności dla każdego pracownika,
- regulamin organizacyjny z dnia 27 czerwca 2018 r.⁷ nie określał zadań dotyczących koordynacji działań związanych z opracowaniem i realizacją 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,
- w regulaminach organizacyjnych PCPR błędnie przypisano zadanie dot. prowadzenia i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponad gminnym (§ 16 ust 1), Zespołowi ds. pomocy społecznej, a które realizowane było przez Starostwo Powiatowe w Piasecznie.

Powyższe naruszało standardy kontroli zarządczej, określone w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸ oraz utrudniało dokonywanie rzetelnej oceny realizacji zadań w ww. zakresie.

Dyrektor PCPR zapewniła kadrze kierowniczej i pracownikom DPS szkolenia w zakresie doskonalenia zawodowego oraz doradztwo metodyczne. Decyzje w sprawie umieszczenia osób w domach opieki społecznej wydawano na podstawie upoważnienia Starosty piaseczyńskiego, bez zbędnej zwłoki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2021-2024 r. (do dnia zakończenia kontroli) do zadań własnych powiatu należało m.in.
- koordynowanie prac związanych z opracowaniem Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych i przedłożeniem dokumentu Radzie Powiatu Piaseczyńskiego do zatwierdzenia,
 - umieszczanie w ponadgminnych domach pomocy społecznej 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,

⁷ Wprowadzony uchwałą Zarządu Powiatu Piaseczyńskiego nr 272/04/18.

⁸ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84, dalej: Standardy kontroli zarządczej.

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.

- sporządzanie, zgodnie z art. 16a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰, oceny w zakresie pomocy społecznej.

Rada Powiatu Piaseczyńskiego uchwałą¹¹ z dnia 29 listopada 2012 r. nadała statut PCPR, w którym określono jego cele i zadania. PCPR realizowało określone przepisami prawa zadania własne powiatu, zadania zlecone ustawami, zadania określone uchwałami organów powiatu oraz wynikające z przepisów prawa w zakresie, m.in.: pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; rehabilitacji społecznej i wspierania osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego uchwałą¹² z dnia 27 czerwca 2018 r. i z 19 lipca 2023 r. zatwierdził regulamin organizacyjny PCPR, w którym określił szczegółową organizację, zasady funkcjonowania, strukturę oraz zakresy zadań poszczególnych stanowisk pracy. Do zadań PCPR należała m.in. koordynacja działań związanych z opracowaniem i realizacją 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. Działający w ramach PCPR Zespół ds. pomocy społecznej realizował zadania takie jak m.in.: umieszczanie osób w domach pomocy społecznej; prowadzenie rejestru osób oczekujących na miejsce w domach pomocy społecznej; szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu; prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Ponadto zgodnie z regulaminem organizacyjnym (§ 6) ustalono, że Starosta przy pomocy PCPR sprawuje nadzór nad działalnością jednostek specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego oraz ośrodków wsparcia, domów pomocy społecznej i ośrodków interwencji kryzysowej działających na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 5-39, 32-33, 602)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w § 16 ust. 1 regulaminu organizacyjnego, zadanie dotyczące prowadzenia i rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi zostało zapisane przez omyłkę.

(akta kontroli str. 605)

W trakcie kontroli NIK Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego uchwałą nr 397/1/24 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Regulaminie Organizacyjnym PCPR z § 16 skreślił w nim zapis: „prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym”.

(akta kontroli str. 543-545)

2. PCPR opracował Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Piaseczyńskim na lata 2022-2027¹³, której projekt wraz z projektem uchwały w dniu 17 maja 2022 r. przedłożył Radzie Powiatu. Uchwałą¹⁴ Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 26 maja 2022 r. przyjęto ww. Strategię, która zawierała w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej¹⁵; prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób realizacji strategii i jej ram finansowych oraz wskaźniki realizacji działań.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm., dalej ups.

¹¹ Nr XX/9/12.

¹² Nr 272/4/18 i nr 343/25/23.

¹³ Dalej: Strategia.

¹⁴ Nr XLVIII/5/22.

¹⁵ W tym określenie zdolności podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1-14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818).

W Strategii określono, że monitoring zapisów strategicznych, polegający na systematycznym zbieraniu i analizowaniu informacji dotyczących realizowanych bądź zrealizowanych już działań, będzie prowadzony przez zespół monitorujący strategię. Zespół zostanie powołany zarządzeniem Dyrektora PCPR w Piasecznie, a w jego skład wejdą m.in.: przedstawiciele podmiotów realizujących strategię i współdziałających w jej realizacji, w tym pracownicy PCPR oraz jednostek mu podległych. Zespół monitorujący realizację strategii będzie oceniał poziom wdrożenia zapisów strategicznych raz na 2 lata. Ocenę skuteczności polityki społecznej prowadzonej w powiecie przekaze Zarządowi Powiatu, sugerując przyjęcie proponowanych rozwiązań (np. programów celowych).

(akta kontroli str. 40-243)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że zespół monitorujący Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Piaseczyńskim na lata 2022-2027 zostanie powołany w II kwartale 2024 r. Działanie zaplanowane jest na miesiąc czerwiec br.

(akta kontroli str. 603)

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Piaseczyńskim na lata 2022-2027 nie odnosiła się do zadań związanych z opieką nad mieszkańcami DPS, tj. obszaru objętego niniejszą kontrolą, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 153-243)

Na próbie pięciu decyzji wydanych przez Dyrektora PCPR, na podstawie upoważnienia Starosty Piaseczyńskiego, o umieszczeniu w DPS¹⁶ ustalono, że decyzje były zgodne z postanowieniem sądu i były wydawane na czas nieokreślony. Wszystkie decyzje wydawane były w terminach od 6 do 13 dni od momentu skierowania/ubiegania się o umieszczenie w DPS¹⁷. W decyzjach nie wskazywano konkretnego terminu umieszczenia w DPS.

(akta kontroli str. 2-3, 244-263)

W okresie objętym kontrolą w domach pomocy społecznej z terenu powiatu piaseczyńskiego przeprowadzono łącznie 97 szkoleń, w których brało udział 2412 pracowników (w 2021 r. – 25 szkoleń, w których brało udział 427 pracowników; w 2022 r. – 40 szkoleń, w których brało udział 1309 pracowników; w 2023 r. – 30 szkoleń, w których brało udział 674 pracowników i w 2024 r. – dwa szkolenia, w którym brało udział dwóch pracowników)¹⁸. Szkolenia dotyczyły, m.in.: praw mieszkańca, kierunków prowadzonej terapii oraz metod pracy z mieszkańcami; procedury zgłaszania nieprawidłowości, ochrony danych osobowych; procedury gospodarowania lekami w DPS oraz pracy zespołu terapeutyczno-opiekuńczego; techniki skutecznej komunikacji interpersonalnej; postępowania z majątkiem mieszkańca DPS z uwzględnieniem likwidacji depozytu; stosowania przymusu bezpośredniego oraz sposobów radzenia sobie z zachowaniami agresywnymi;

¹⁶ trzy decyzje wydane na podstawie orzeczeń sądu o umieszczeniu w DPS oraz dwie wydane na wniosek osoby ubiegającej się o umieszczenie.

¹⁷ Czas od dnia wpływu wniosku o umieszczenie w DPS do czasu wydania decyzji w sprawie umieszczenia w DPS wynosił od 6 do 29 dni

¹⁸ W Domu Pomocy Społecznej w Konstancinie – Jeziornej przeprowadzono łącznie 22 szkolenia, w których uczestniczyło 201 pracowników (w 2021 r. – sześć szkoleń, w których brało udział 77 osób; w 2022 r. – 10 szkoleń, w których brało udział 117 osób; w 2023 r. – pięć szkoleń, w których brało udział sześć osób i w 2024 r. – jedno szkolenie, w którym brała udział jedna osoba). W Domu Pomocy Społecznej w Górze Kalwarii przeprowadzono łącznie 62 szkolenia, w których uczestniczyło 2103 pracowników (w 2021 r. – 16 szkoleń, w których brało udział 345 osób; w 2022 r. 24 szkolenia, w których brało udział 1159 osób; w 2023 r. – 22 szkolenia, w których brało udział 599 osób i w 2024 r. – jedno szkolenie, w którym brała udział jedna osoba). W DPS w Robercinie przeprowadzono łącznie 12 szkoleń, w których uczestniczyło 107 pracowników (w 2021 r. – 3 szkolenia, w których brało udział pięć osób; w 2022 r. – sześć szkoleń, w których brały udział 33 osoby; w 2023 r. – trzy szkolenia, w których brało udział 69 osób. W 2024 r. nie przeprowadzono szkoleń).

chorób otępiennych; postępowania z mieszkańcami nadużywającymi alkoholu oraz w zakresie terapii zajęciowej

(akta kontroli str. 264-276)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w celu podnoszenia kompetencji, umiejętności i kwalifikacji zawodowych oraz pozyskiwania dodatkowej wiedzy na temat realizowanych zadań kierowane były informacje na temat możliwości korzystania ze szkoleń, konferencji, seminariów. W ramach środków finansowych zapewnionych w planach wydatków budżetowych domów pomocy społecznej zabezpieczane były środki na szkolenia i doskonalenie zawodowe zatrudnionych pracowników.

(akta kontroli str. 575)

W latach objętych kontrolą, prowadzono doradztwo metodyczne dla kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z terenu powiatu. Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR, pracownicy PCPR udzielali doradztwa metodycznego drogą telefoniczną lub bezpośrednio w siedzibie PCPR. W ramach doradztwa metodycznego skierowanego do kadry pomocy społecznej, wsparcie udzielane było w obszarze m.in.: bieżącej współpracy z jednostkami pomocy społecznej, wspomagania w rozwiązywaniu problemów merytorycznych oraz podejmowania działań innowacyjnych i wspierania inicjatyw. W szczególności poruszane i omawiane były sprawy z następujących obszarów:

- usługi bytowe: dbałość o stałe podnoszenie jakości zapewnianych warunków bytowych mieszkańcom;
- działalność zespołów terapeutyczno-opiekuńczych: opracowywanie indywidualnych planów wsparcia mieszkańców oraz ich wspólna z mieszkańcem realizacja;
- usługi wspomagające: świadczenie pracy socjalnej, w tym tematyka dotycząca ustanawiania opiekuna prawnego, sprawy spadkowe, współpraca z ośrodkami pomocy społecznej; orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności mieszkańców i możliwość występowania o dofinansowania ze środków PFRON np. przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych oraz udziału w turnusach rehabilitacyjnych;
- usługi w zakresie potrzeb edukacyjnych dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie: pobieranie nauki w ramach uczestnictwa w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, organizacji nauczania indywidualnego na terenie domu pomocy społecznej, oraz nauki pobieranej przez mieszkańców w Zespole Szkół Specjalnych w Pęcherach, orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego;
- doradztwo w zakresie tworzenia i wprowadzania zasad i procedur wewnątrzorganizacyjnych obowiązujących w placówkach, w tym w szczególności w okresie obowiązywania stanu epidemii oraz zagrożenia epidemicznego wprowadzonym w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

(akta kontroli str. 277-279, 575-578)

PCPR zgodnie z art. 16a ups co roku do 30 kwietnia¹⁹ przygotował i przedstawiał radzie powiatu ocenę zasobów pomocy społecznej²⁰. Ocena zawierała informacje takie jak: dane o sytuacji demograficznej i społecznej; dane o korzystających z pomocy i wsparcia; zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia; kadra PCPR; środki finansowe na wydatki w pomocy społecznej i innych obszarach polityki społecznej; aktywność projektowo-konkursowa; współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz wnioski końcowe.

(akta kontroli str. 280- 454)

¹⁹ Odpowiednio: 27 kwietnia 2021 r., 21 kwietnia 2022 r., 17 kwietnia 2023 r. i 24 kwietnia 2024 r.

²⁰ Oceny Zasobów Pomocy Społecznej w Powiecie Piaseczyńskim zostały przyjęte przez Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego: uchwałą nr 175/4/21 z dnia 28 kwietnia 2021 r.; uchwałą nr 250/1/22 z dnia 26 kwietnia 2022 r.; uchwałą nr 326/4/23 z dnia 17 kwietnia 2023 r. i uchwałą nr 397/9/24 z dnia 24 kwietnia 2024 r.

3. W powiecie piaseczyńskim funkcjonowały trzy domy pomocy społecznej przeznaczone dla osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz dla osób przewlekle psychicznie chorych²¹. Liczba miejsc w DPS wynosiła ogółem 702 według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.²²; 602 według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r.²³ i 602 według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.²⁴ Liczba mieszkańców wynosiła odpowiednio 628, 595 i 564 natomiast liczba wolnych miejsc wynosiła odpowiednio 74, 7 i 38. W Domu Pomocy Społecznej im. Waleriana Łukasińskiego w Górze Kalwarii²⁵ przekroczono liczbę mieszkańców przebywających w DPS o 9 osób²⁶. W kontrolowanym okresie nie było osób oczekujących na umieszczenie w DPS.

(akta kontroli str. 455-458)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego uchwałą nr 275/4/22 z dnia 24 sierpnia 2022 r. zatwierdził Regulamin Organizacyjny DPS w Górze Kalwarii. Główna zmiana przyjęta w/w dokumentem wprowadziła od dnia 1 września 2022 r. zmniejszenie liczby miejsc dla mieszkańców z 500 do 400. Od kilku lat systematycznie zmniejszała się liczba mieszkańców kierowanych do DPS. Stałe koszty utrzymania w placówce rozłożone na mniejszą liczbę osób powodowały wzrost odpłatności za pobyt (od 3 519 zł w roku 2017 do 5 192 zł w roku 2022). Ośrodki pomocy społecznej coraz częściej starają się zapewniać opiekę w warunkach domowych. Rodziny zobowiązane do współfinansowania pobytu szukają tańszych placówek. Sytuacja epidemiczna wywołana wirusem SARS-CoV-2 również znacząco wpłynęła na liczbę mieszkańców. Zmniejszenie liczby mieszkańców pozwala na utrzymanie wskaźnika zatrudnienia w dziale opiekuńczo-terapeutycznym na prawidłowym poziomie, wpływa także na utrzymanie wysokiej jakości świadczonych usług, lecz przede wszystkim znacznie podwyższa komfort i warunki życia mieszkańców. Na dzień 26 sierpnia 2022 r. w placówce przebywało łącznie 424 mieszkańców. Zakładane było, że osiągnięcie statutowej liczby 400 miejsc odbywać się będzie w sposób naturalny.

(akta kontroli str. 579-599)

NIK zauważyła, że zmniejszenie liczby miejsc nastąpiło w trzecim kwartale 2022 r. a w 2023 r. liczba mieszkańców wynosiła 382 i była o 8 osób mniejsza od liczby miejsc statutowych.

4. W badanym okresie PCPR nie było objęte kontrolą w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem praw mieszkańców domów pomocy społecznej oraz nie było przedmiotem skarg z tego zakresu. PCPR nie otrzymywało informacji z rejestru zdarzeń nadzwyczajnych ponieważ nie posiadało upoważnienia Starosty piaseczyńskiego do otrzymywania i analizy informacji w nim zawartych.

(akta kontroli str.520-527, 553)

W latach 2021-2022 z uwagi na trwający stan epidemii oraz stan zagrożenia epidemicznego COVID-19 nie były planowane kontrole w DPS.

W roku 2023 r. PCPR zaplanowało przeprowadzenie czterech kontroli, w tym dwóch dotyczących oceny jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców w dwóch

²¹ DPS w Konstancinie Jeziornie dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie oraz dorosłych osób niepełnosprawnych intelektualnie; DPS w Górze Kalwarii dla osób przewlekle psychicznie chorych i DPS w Robercinie dla kobiet przewlekle psychicznie chorych.

²² DPS w Konstancinie Jeziornie, ul. Potulickich 1 – 122 miejsca, DPS w Górze Kalwaria, ul. Szpitalna 1 – 500 miejsc, DPS Robercin ul. Gościniec 32, 05 - 503 Głoków – 80 miejsc.

²³ DPS w Konstancinie Jeziornie, ul. Potulickich 1 – 122 miejsca, DPS w Górze Kalwaria, ul. Szpitalna 1 – 400 miejsc, DPS Robercin ul. Gościniec 32, 05 - 503 Głoków – 80 miejsc.

²⁴ DPS w Konstancinie Jeziornie, ul. Potulickich 1 – 122 miejsca, DPS w Górze Kalwaria, ul. Szpitalna 1 – 400 miejsc, DPS Robercin ul. Gościniec 32, 05 - 503 Głoków – 80 miejsc.

²⁵ Dalej: DPS w Górze Kalwarii.

²⁶ Liczba miejsc dostępna wynosiła 400, a zamieszkiwało 409 osób.

DPS²⁷, oceny opracowania i realizacji indywidualnych planów wsparcia mieszkańców w DPS w Robercinie oraz oceny działalności Warsztatu Terapii Zajęciowej.

Spośród ww. zaplanowanych kontroli przeprowadzono dwie, tj. w DPS w Konstancinie-Jeziornie w zakresie oceny jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców, która nie wykazała nieprawidłowości oraz w DPS w Robercinie w zakresie oceny opracowania i realizacji indywidualnych planów wsparcia mieszkańców, w trakcie której stwierdzono nieprawidłowości. W ich wyniku PCPR sformułowało zalecenie dotyczące wskazywania w Indywidualnym Planie Wsparcia mieszkańca pracownika pierwszego kontaktu, dat przyjęcia mieszkańca do placówki, nr pokoju w którym zamieszkuje, pełni jego praw i informacji o rodzinie. Zalecenie pokontrolne jest w trakcie realizacji.

Planowa kontrola w DPS Artystów Weteranów Scen Polskich w Konstancinie-Jeziornie w zakresie oceny jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców nie odbyła się ze względu na przeprowadzenie kompleksowej kontroli przez Wojewodę Mazowieckiego.

W 2024 r. PCPR zaplanowało przeprowadzenie czterech kontroli dotyczących oceny jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców w DPS w Górze Kalwarii, oceny opracowania i realizacji indywidualnych planów wsparcia mieszkańców DPS Artystów Weteranów Scen Polskich w Konstancinie-Jeziornej, oceny realizacji planu pracy Środowiskowego Domu Samopomocy w Pęcherach oraz oceny działalności Warsztatu Terapii Zajęciowej. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie rozpoczęło planowanej na marzec 2024 r. kontroli DPS w Górze Kalwarii ze względu na trwającą w placówce kontrolę prowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli.

(akta kontroli str. 528-542, 554-556)

Dyrektor PCPR nie przedłożyła dokumentów świadczących o przeprowadzaniu analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w procesie planowania kontroli.

(akta kontroli str. 469-464, 528-542, 554-556)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W PCPR nie przypisano w sposób przejrzysty, zakresów zadań poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz nie określono zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności dla każdego pracownika, co było niezgodne ze standardem kontroli zarządczej, dotyczącym struktury organizacyjnej²⁸.

(akta kontroli str. 9-39)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w Regulaminie Organizacyjnym wskazano, że PCPR realizuje zadania Powiatu i Starosty określone, w szczególności w § 5 i 9 Regulaminu Organizacyjnego. Rozdział V Regulaminu określa zakres zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne PCPR.

Zakres tych zadań stanowi katalog otwarty: „w szczególności”. Dyrektor wyznacza osoby zatrudnione w ramach Zespołu do przeprowadzenia kontroli w jednostkach podległych poprzez udzielenie pisemnego upoważnienia do kontroli, biorąc pod uwagę zakres i tematykę kontroli oraz uprawnienia, kwalifikacje i umiejętności pracownika do podjęcia czynności kontrolnych w określonej tematyce. Ponadto osoby wyznaczone do przeprowadzenia kontroli w danej placówce są wskazywane w planie kontroli przygotowywanym na dany rok.

²⁷ DPS Artystów Weteranów Scen Polskich w Konstancinie-Jeziornej i DPS w Konstancinie-Jeziornej.

²⁸ Standard nr 3. Struktura organizacyjna Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Ponadto wyjaśniła, że w PCPR nie obowiązują pisemne zakresy obowiązków dla pracowników. Pracodawca zgodnie z art. 94 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy zobligowany jest do zaznajomienia pracownika podejmującego pracę m. in. z zakresem jego obowiązków oraz sposobem świadczenia pracy. Zakres podstawowych czynności wykonywanych na danym stanowisku pracy wynika z ogłaszanych naborów na wolne stanowiska pracy. Natomiast poprzez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem w miejscu i czasie wyznaczonym do jego realizacji. Każdy z pracowników PCPR posiada wiedzę na temat swojego zakresu obowiązków oraz zakresu zadań realizowanych przez komórkę organizacyjną w strukturze PCPR, w której jest zatrudniony. Ponadto dokonywanie bieżącego podziału pracy i nadzór nad jej realizacją należy zgodnie z Regulaminem organizacyjnym do wyłącznej kompetencji Dyrektora.

(akta kontroli str. 610, 614-615)

2. Regulamin organizacyjny wprowadzony uchwałą Zarządu Powiatu Piaseczyńskiego nr 272/04/18 z dnia 27 czerwca 2018 r. nie określał zadań dotyczących koordynacji działań związanych z opracowaniem i realizacją 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, co było niezgodne z zaleceniem standardu A3, określonego w Standardach kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 9-22)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że realizacja w/w zadania przez PCPR wynikała z zapisów art. 112 ust. 9 ups, który stanowi, że powiatowe centrum pomocy rodzinie koordynuje realizację strategii, o której mowa w art. 19 pkt 1 ustawy. W PCPR zadania z zakresu pomocy społecznej realizował Zespół ds. pomocy społecznej, którego zadania określone zostały w § 16 omawianego Regulaminu Organizacyjnego i stanowiły katalog otwarty.

(akta kontroli str. 9-22)

NIK wskazuje, że według standardu A3 określonego Standardach kontroli zarządczej, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Dla każdego pracownika powinien być określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

3. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 26 maja 2022 r. nie opracowano Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w powiecie piaseczyńskim, co było niezgodne z art. 16b ups.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, m.in. że: w roku 2021 do dnia 26 maja 2022 r. nie obowiązywała aktualna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Piaseczyńskim, jednakże w powiecie piaseczyńskim realizowano zadanie w zakresie i ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. (...). Przed 2021 r. opracowano i realizowano Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Piaseczyńskim na lata 2005-2015.

(akta kontroli str. 153-243, 603-604)

4. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Piaseczyńskim na lata 2022-2027 była, w zakresie zagadnień związanych z opieką nad mieszkańcami domów pomocy społecznej, niezgodna z wymogami art. 16b ust. 2 ups, ponieważ nie odnosiła się do zadań związanych z opieką nad mieszkańcami DPS, tj. obszaru objętego niniejszą kontrolą, a mianowicie nie zdiagnozowano sytuacji mieszkańców DPS; nie uwzględniono prognozy zmian sytuacji mieszkańców DPS; nie określono celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji tego zagadnienia oraz wskaźników realizacji. Przyjęte zasady monitorowania Strategii nie pozwalały na rozliczenie i ocenę prawidłowości realizacji wskazanych w tym dokumencie celów. W ww. Strategii umieszczono jeden podrozdział 12.3 Pomoc Społeczna w Powiecie, który wskazuje jakie zadania realizuje PCPR, jaka była jego kadra, na czym polega pomoc społeczna, wyszczególnienie podmiotów pomocy społecznej, liczby osób oczekujących na miejsce w DPS i tych nowoprzyjętych oraz wskazano średnie miesięczne koszty utrzymania mieszkańca.

(akta kontroli str. 187-191)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że przeprowadzona diagnoza poprzedzająca opracowanie dokumentu nie wskazała na konieczność wprowadzania rozwiązań o charakterze systemowym w zakresie ewentualnych problemów społecznych w domach pomocy społecznej. Mając na względzie powyższe nie wyłoniono do realizacji celów strategicznych i operacyjnych z obszaru rozwiązań systemowych w tym zakresie. Wskazać należy, że Strategia jest dokumentem autorskim, opracowywanym indywidualnie dla danego Powiatu. Sposób przygotowania i sporządzania Strategii oraz katalog informacji jakie zawiera nie jest obligatoryjny i szczegółowo określony, także w przepisach prawa.

(akta kontroli str. 615-616)

Zdaniem NIK Strategia to długoterminowa i perspektywiczna koncepcja polityki społecznej, mająca na celu m.in. objęcie wsparciem osób zagrożonych lub dotkniętych wykluczeniem społecznym oraz stworzenie optymalnych warunków funkcjonowania społeczności lokalnej. W odniesieniu do domów pomocy społecznej w powiecie piaseczyńskim, które są dużymi domami pomocy społecznej, ryzyko wystąpienia problemów związanych z prawidłową realizacją powierzonych zadań, jakością świadczonych usług, a w szczególności przestrzeganiem praw mieszkańca jest duże.

5. Nadzór PCPR sprawowany w imieniu Starosty Piaseczyńskiego nad działalnością domów pomocy społecznej był niewystarczający ponieważ:
- nie przeprowadzano analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości,
 - w latach 2021-2024 przeprowadzono jedynie dwie kontrole, z czego w latach 2021-2022 ani jednej,
 - w latach 2021-2024 nie przeprowadzono kontroli w DPS w Górze Kalwarii, w której kontrola NIK wykazała nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 528-542)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w latach 2021-2022 z uwagi na trwający stan epidemii oraz stan zagrożenia epidemicznego COVID-19 nie były planowane kontrole w domach pomocy społecznej. W roku 2023 odstępiono od przeprowadzenia planowanej na miesiąc czerwiec 2023 r. kontroli w DPS Artystów Weteranów Scen Polskich, w Konstancinie-Jeziornej z uwagi na przeprowadzenie czynności kontrolnych w w/w placówce w dniach 21 kwietnia do 29 maja 2023 r. przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie w tematyce: jakość usług świadczonych przez dom pomocy społecznej, stan, struktura i zgodność

zatrudnienia pracowników domu pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami, przestrzeganie praw mieszkańców. Zaplanowana na miesiąc marzec 2024 r. kontrola w DPS w Górze Kalwarii nie rozpoczęła się z uwagi na prowadzoną w placówce przez Najwyższą Izbę Kontroli kompleksową kontrolę nt.: „Przestrzeganie praw mieszkańców domów pomocy społecznej przeznaczonych dla osób dorosłych z niepełnosprawnościami intelektualnymi oraz osób przewlekle psychicznie chorych.”

(akta kontroli str.554-574)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że wymienione potencjalne nieprawidłowości podczas trwającej w DPS w Górze Kalwarii kontroli, wystąpiły w jednostkowych przypadkach. Wobec kwestii podniesionej przez Najwyższą Izbę Kontroli podczas trwającej w DPS kontroli zwrócono się do dyrektora placówki, w ramach bieżącego nadzoru o złożenie wyjaśnień w tym zakresie. Kontrola zarządcza prowadzona jest na podstawie Zarządzenia nr 59/ORG/2023 Starosty Piaseczyńskiego w sprawie wprowadzenia „Regulaminu kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Piasecznie oraz jednostkach organizacyjnych Powiatu Piaseczyńskiego” w formie zapisów w programie informatycznym kontroli zarządczej. Obejmuje sporządzanie przez jednostki pomocy społecznej (w zależności od zakresu działalności) następujących modułów: plan działalności z miernikami, ryzyka oraz obligatoryjne dla każdej jednostki monitorowane kwestionariusze samooceny i sporządzane oświadczenia o stanie kontroli zarządczej zgodnie ze standardami komunikatu nr 23 Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str. 617-622)

IV. 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:

Wnioski

1. Przypisanie w sposób przejrzysty i spójny komórkom organizacyjnym PCPR oraz pracownikom zadań, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz zaktualizowanie regulaminu organizacyjnego.
2. Podjęcie działań w celu uwzględnienia w Strategii na lata 2022-2027 rzetelnej diagnozy sytuacji społecznej i prognozy zmian w powiecie piaseczyńskim, wynikających z nich precyzyjnych celów strategicznych oraz powiązanych z nimi kierunków planowanych działań, z określeniem ram finansowych oraz rzetelnych wskaźników, które pozwolą monitorować postęp jej realizacji.
3. Przeprowadzanie analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości jako części procesu planowania i przygotowywania kontroli w DPS i w efekcie objęcie kontrolą obszarów dotychczas nieweryfikowanych.

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 w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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.

Warszawa, 13 czerwca 2024 r.

Kontroler
Marcin Mirończuk
główny specjalista kontroli
państwowej

-//-

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
z up.
p.o. Wicedyrektor
Wiesława Bronisz
-//-