



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.005.07.2022

Justyna Przedaszek
Dyrektor
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie
w Żarach

ul. Artylerzystów 6
68-200 Żary

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/005/LZG – Zapewnienie całodobowych warunków pobytowych i opiekuńczych osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność w województwie lubuskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Żarach (dalej: <i>PCPR</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Justyna Przedaszek, Dyrektor PCPR od 31 lipca 2012 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania podejmowane w celu zapewnienia osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność, usług całodobowego pobytu i opiekuńczych.2. Nadzór nad zapewnieniem osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność usług całodobowego pobytu i opiekuńczych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (I półrocze), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Natalia Kajzer, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/98/2022 z 14 października 2022 r.2. Patrycja Woźniak, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/97/2022 z 14 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

PCPR nie zachował należytej staranności przy opracowywaniu Oceny zasobów pomocy społecznej oraz Strategii rozwiązywania problemów społecznych. W efekcie dokumenty te nie zawierały wymaganych przepisami prawa odpowiednio: wniosków i rekomendacji oraz adekwatnych – do zdiagnozowanych problemów zwiększonego zapotrzebowania „na opiekę instytucjonalną świadczoną na rzecz seniorów” – m.in. prognozowanych zmian, celów i kierunków niezbędnych działań. Rzetelnie opracowana Strategia w ocenie NIK stanowi fundament kreowania skutecznej polityki społecznej.

W latach 2019-2022 (I półrocze) PCPR wydał 147 decyzji o umieszczeniu w domu pomocy społecznej, jednak wbrew przepisom o zasobie archiwalnym oraz zasadom rzetelności dokumentowania nie przechowywał dokumentacji stanowiącej podstawę do ich wydania. W czterech przypadkach, wydając decyzje odmowne, naruszono prawa osób skierowanych do umieszczenia w domu pomocy społecznej.

W sporządzanych przez PCPR sprawozdaniach i informacjach nierzetelnie wykazywano faktyczną liczbę mieszkańców przebywających w DPS w Miłowicach w podziale na dzieci i osoby dorosłe niepełnosprawne intelektualnie. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą przebywały tam wyłącznie osoby dorosłe, tym samym przekroczono liczbę miejsc dla tych osób określoną w zezwoleniu Wojewody Lubuskiego.

NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez PCPR nadzoru nad zapewnieniem osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność usług całodobowego pobytu i opiekuńczych w podległych mu domach pomocy społecznej. Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość, dotycząca nieobjęcia weryfikacją prawidłowości ustalenia przez DPS-y średniego kosztu utrzymania mieszkańca oraz osiągania wskaźnika zatrudnienia w zespołach terapeutyczno-opiekuńczych, w ocenie NIK, nie miała wpływu na ocenę prowadzonego nadzoru.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania podejmowane w celu zapewnienia osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność, usług całodobowego pobytu i opiekuńczych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą PCPR przygotował, odpowiednio za lata 2019-2021, Ocenę zasobów pomocy społecznej, o której mowa w art. 16a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, którą zgodnie z ust. 4 cytowanego przepisu, w terminie do 30 kwietnia kolejnego roku przedstawiono Radzie Powiatu Żarskiego⁴.

(akta kontroli: str. 28-82)

Przedmiotowa Ocena, w dziale zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia, zawierała dane dotyczące dwóch domów pomocy społecznej prowadzonych przez Powiat Żarski w zakresie: liczby miejsc, liczby osób korzystających, liczby osób umieszczonych, liczby osób oczekujących, wskaźnika nasycenia usługami oraz środków finansowych na wydatki dps.

W żadnym roku w ocenie zasobów pomocy społecznej nie sformułowano wniosków ani rekomendacji, o których mowa w art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli: str. 32-38, 52-57, 72-77)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że *nie sformułowano żadnych wniosków i rekomendacji, gdyż na podstawie zawartych w Ocenie danych (tabele liczbowe) trudno wyciągnąć właściwe i obiektywne wnioski. Wiele informacji w nich zawartych ma jedynie charakter szacunkowy, zauważalne są rozbieżności w zakresie wymaganych informacji. Niektóre raporty dotyczą kilku lat, inne jedynie danego roku. Część danych obrazuje cały rok, inne obrazują stan na koniec danego okresu sprawozdawczego. Ponadto, niektóre komórki w tabelach nie zostały wypełnione ze względu na fakt, iż PCPR nie ma dostępu do takich danych. Niektóre informacje w tabelach pobierane są automatycznie z innych systemów informatycznych (m.in. GUS, POMOST, MEN), które następnie są uzupełniane przez pracowników za pośrednictwem aplikacji CAS. Często danych tych nie można edytować. Prognozy na przyszłość mają wymiar wyłącznie orientacyjny. Trudno jest na podstawie OZPS planować budżety jednostek pomocy społecznej, gdyż każda jednostka powiatu otrzymuje ze Starostwa Powiatowego szczegółowe wytyczne o sporządzenia budżetu uwzględniające m.in. kondycję finansową Powiatu.*

Starosta Powiatu złożył wyjaśnienia analogicznej treści jak pani Dyrektor.

(akta kontroli: str. 126-130, 162-169)

Odnosząc się do wyjaśnień należy zaznaczyć, że w chwili obecnej funkcjonuje ustawowy obowiązek sporządzania przez samorządy wszystkich szczebli administracyjnych oceny zasobów pomocy społecznej, jednak nie ma ustawowego obowiązku wykorzystywania w tym celu dostępnego narzędzia w systemie informatycznym CAS. Stosowanie z kolei narzędzia udostępnionego przez Ministerstwo do sporządzenia OZPM nie zwalnia z obowiązku sformułowania

³ 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.

⁴ Rada Powiatu Żarskiego co roku rekomendowała przedłożenie Oceny zasobów pomocy społecznej Sejmikowi Województwa Lubuskiego.

wniosków i rekomendacji, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, a na które przewidziano odpowiednie miejsce na końcu formularza OZPM.

1.2. Rada Powiatu Żarskiego, na podstawie art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przyjęła Strategię rozwiązywania problemów społecznych powiatu żarskiego odpowiednio na lata 2011-2020 oraz 2021-2030⁵.

W Strategii rozwiązywania problemów społecznych powiatu żarskiego na lata 2021-2030 wskazano m.in., że: „Niski stopień rozwoju usług społecznych dla seniorów wynikać może z założenia, przyjmowanego przez podmioty organizujące opiekę społeczną, że w tym obszarze osoby niesamodzielne, w tym starsze uzyskują (lub mogą uzyskać) wsparcie od rodziny. Niemniej jednak dokonujące się zmiany demograficzne (w tym wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym i wydłużanie się życia), oraz społeczne (np. migracje) i kulturowe (w tym także zmiany w strukturze i funkcjach rodziny) poważnie ograniczają możliwości sprawowania opieki nad osobami niesamodzielnymi przez rodziny. Zapotrzebowanie na opiekę instytucjonalną świadczoną na rzecz seniorów będzie więc systematycznie wzrastać. Powinno to skłaniać podmioty odpowiedzialne za organizowanie tego typu wsparcia do rewizji dotychczasowego podejścia i działań w tym zakresie i dostosowania ich do zmieniających się dynamicznie aktualnych i przyszłych potrzeb społecznych. Ważnym jest w tym kontekście rozwijanie centrów usług opiekuńczych, tworzenie sieci wsparcia, rozwój wolontariatu, przede wszystkim zaś szeroka współpraca z III sektorem.” Jednocześnie nie zdiagnozowano, w jakim zakresie świadczenia oferowane przez obydwa domy pomocy społecznej zaspokajały zapotrzebowanie mieszkańców powiatu.

Pomimo, iż zdiagnozowano w Strategii problem zwiększonego zapotrzebowania „na opiekę instytucjonalną świadczoną na rzecz seniorów” nie sformułowano w tym zakresie prognozy zmian, a także nie określono: a) celów strategicznych projektowanych zmian, b) kierunków niezbędnych działań, c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych oraz d) wskaźników realizacji działań, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu organizacyjnego⁶, PCPR realizuje zadania powiatu żarskiego w zakresie pomocy społecznej w szczególności polegające na opracowaniu i realizacji powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

(akta kontroli: str. 83-125)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Żarskiego za lata 2021- 2030 została opracowana przez pracowników PCPR w Żarach, tj. koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, pracownika socjalnego, psychologa, pracowników działu pomocy środowiskowej oraz dyrekcję jednostki. Pracownicy opracowując ww. dokument wykorzystywali swoją wiedzę i praktyczną i teoretyczną, jednakże przede wszystkim opierali się na szczegółowych danych uzyskanych z poszczególnych gmin powiatu na temat potrzeb w zakresie zapewnienia całodobowych warunków pobytowych i opiekuńczych osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę i niepełnosprawność. Do wszystkich gmin zostały wysłane ankiety z pytaniami dotyczącymi potrzeb ich mieszkańców w zakresie pomocy społecznej. (...) Na podstawie przestanych informacji opracowano diagnozę potrzeb osób starszych i z niepełnosprawnością. Zdiagnozowano następujące problemy: mała akceptacja osób starszych w środowisku lokalnym, niższa sprawność fizyczna i umysłowa, brak wsparcia ze strony członków rodziny, poczucie beznadziei i bezużyteczności, samotność,*

⁵ Uchwałami nr IV/31/11 z dnia 27 stycznia 2011 r. oraz uchwała nr XXX/164/2021 z dnia 28 października 2021 r.

⁶ Uchwała nr 836/2018 Zarządu Powiatu Żarskiego z 30 października 2018 r.

utrudniony dostęp do instytucji użyteczności publicznej, słabo rozwinięty transport publiczny, niskie dochody, utrudniony dostęp do placówek rehabilitacyjnych, bariery architektoniczne, utrudniony dostęp do opieki medycznej. Z analizy informacji uzyskanych z ośrodków pomocy społecznej wynika, iż osoby starsze we wszystkich gminach mają zapewnione usługi opiekuńcze. W przypadku, gdy stan zdrowia osoby starszej i niepełnosprawnej ulega pogorszeniu, osoba ta jest umieszczana w odpowiednim do schorzenia typu domu. Umieszczenia w Domu Pomocy Społecznej dla osób przewlekle somatycznie chorych i osób w podeszłym wieku w Lubsku odbywają się na bieżąco, czas oczekiwania jest krótki, a w wielu przypadkach umieszczenia następują w trybie natychmiastowym. Wszystko to świadczy o tym, że liczba miejsc w DPS jest adekwatna i wystarczająca do zdiagnozowanych potrzeb. Powiat nie dostrzega konieczności tworzenia nowych miejsc ani nowych form pobytowych dla osób starszych, albowiem potrzeby mieszkańców w danym zakresie są w pełni zaspokojone.

(akta kontroli: str. 126-130)

Tożsame wyjaśnienia złożył Starosta Żarski, wskazując na analogiczną procedurę opracowania Strategii, zdiagnozowanych problemów osób starszych, wystarczającej w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb liczby miejsc w dps oraz brak konieczności tworzenia nowych miejsc i form pobytowych dla osób starszych.

Jednocześnie Starosta Żarski wskazał, że: *w czasie pandemii w DPS w Lubsku zdarzały się miesiące, że było ok. 30-40 wolnych miejsc, co miało znaczący wpływ na funkcjonowanie Domu, w szczególności naraziło powiat na ogromne straty finansowe.*

(akta kontroli: str. 162-169)

NIK zauważa, że złożone wyjaśnienia nie odnoszą się do meritum zdiagnozowanych w Strategii problemów.

1.3. Powiat Żarski prowadził dwa domy pomocy społecznej na łącznie 215 miejsc, tj.:

- Dom Pomocy Społecznej w Lubsku dla osób w podeszłym wieku oraz przewlekle somatycznie chorych, liczba miejsc 135;
- Dom Pomocy Społecznej w Miłowicach dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie i osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, liczba miejsc 80.

W okresie objętym kontrolą liczba wykorzystanych miejsc wynosiła odpowiednio (stan na koniec okresu):

- 2019 r. – 215 miejsc (odpowiednio 135 i 80);
- 2020 r. – 192 miejsca (odpowiednio 112 i 80);
- 2021 r. – 214 miejsc (odpowiednio 134 i 80);
- I półrocze 2022 r. – 215 miejsc (odpowiednio 135 i 80).

(akta kontroli: str. 6)

Liczba osób oczekujących na miejsce w dps w analizowanym okresie wyniosła:

- DPS w Lubsku: 2019 r. – 5, 2020 r. – 2, 2021 r. – 1 oraz I półrocze 2022 r. – 3. W tym czasie jedenaście osób zrezygnowało z umieszczenia w DPS, zostało umieszczonych w innym dps lub zmarło. Na liście znajdowały się dwie osoby oczekujące na miejsce ponad rok oraz jedna osoba – dwa miesiące;
- DPS w Miłowicach: 2019 r. – 10, 2020 r. – 11, 2021 r. – 8 oraz I półrocze 2022 r. – 7. W tym czasie osiem osób zrezygnowało lub zostało umieszczonych w innym dps. Na liście oczekujących znajdowały się dwie osoby wpisane w październiku

i listopadzie 2016 r. (oczekują na miejsce ponad 5,5 roku), pozostałe osoby oczekują od trzech lat (jedna osoba) do dwóch miesięcy (dwie osoby).

(akta kontroli: str. 6, 246-249)

1.4. W okresie objętym kontrolą PCPR wydał 147 decyzji, o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, o umieszczeniu w dps tj. w: 2019 r. – 40, 2020 r. – 36, w 2021 r. – 54, I półroczu 2022 r. – 17.

W PCPR nie przechowywano dokumentacji stanowiącej podstawę wydania przedmiotowych decyzji.

Stosownie do § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej dokumenty kompletuje ośrodek pomocy społecznej, wydaje decyzję o skierowaniu do domu oraz dokumenty te przekazuje do właściwego ze względu na siedzibę domu powiatowego centrum pomocy rodzinie. Przepisy nie przewidują trybu przekazywania tych dokumentów innej instytucji.

Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁷, dokumentacja powstająca w (...) samorządowych jednostkach organizacyjnych, a także napływająca do nich, jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne. Z kolei na podstawie art. 6 ust. 1 te same ustawy samorządowe jednostki organizacyjne obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą: 1) powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygnięcia spraw oraz 2) nadsyłanej i składanej do nich dokumentacji, w sposób, o którym mowa w pkt 1.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że po dokonaniu analizy otrzymanej z ośrodka pomocy społecznej dokumentacji oraz na jej podstawie wydanej decyzji o umieszczeniu w dps, przesyłano komplet dokumentów do odpowiedniego typu Domu. Wynikało to z wypracowanej współpracy jednostek powiatu żarskiego. Ustalono, że dokumentacja mieszkańca powinna znajdować się w jednostce, w której został umieszczony. Pracownicy dps mają możliwość zapoznania się z historią danej osoby, powodami umieszczenia, jego schorzeniami, sytuacją rodzinną, materialną, potrzebami, sposobem funkcjonowania. Ponadto dodała, że przepisy o pomocy społecznej nie regulują zasad przekazywania dokumentacji mieszkańca do dps, w którym zostaje umieszczony.

(akta kontroli: str. 126-130, 172)

NIK nie kwestionuje prawa dps do posiadania pełnej wiedzy i dokumentacji dotyczącej umieszczanych w nim osób. Jednakże kierując się zasadami rzetelności prowadzenia postępowania oraz obowiązkiem przechowywania i archiwizowania dokumentacji odzwierciedlającej przebieg załatwienia sprawy, PCPR powinien posiadać komplet dokumentów stanowiących podstawę wydania decyzji o umieszczeniu w dps.

Z uwagi na brak dokumentacji, stanowiącej podstawę do wydania decyzji o umieszczeniu, niemożliwe było przeprowadzenie badania prawidłowości postępowania PCPR przy ich wydawaniu, na podstawie § 8 rozporządzenia w sprawie dps, w tym oceny kompletności wniosku o umieszczenie w dps.

1.5. W latach 2019-2022 (I półrocze) PCPR wydał cztery decyzje o odmowie umieszczenia w DPS w Lubsku. Analiza tych spraw wykazała, że przed wydaniem decyzji PCPR przysyłał dokumentację do DPS, który z kolei wypowiadał się co do możliwości przyjęcia danej osoby, mimo iż przepisy ustawy o pomocy społecznej oraz

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 164, ze zm.

rozporządzenia w sprawie dps nie przewidują trybu prowadzenia konsultacji przed wydaniem decyzji o umieszczeniu w dps.

(akta kontroli: str. 172-221)

W sprawie przyczyn stosowania takiego trybu postępowania, dyrektor PCPR wyjaśniła, że przepisy nie przewidują takiego trybu postępowania, jednakże w ramach wypracowanej wieloletniej i owocnej współpracy z jednostkami powiatu procedura taka była praktykowana z powodzeniem. *Obowiązuje ona od wielu lat, jest skuteczna i wpływa na prawidłowość funkcjonowania jednostki.*

(akta kontroli: str. 126-130)

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej odpowiedniego typu, zlokalizowanego jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej. Na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy, decyzję o skierowaniu do dps i decyzję ustalającą opłatę mieszkańca za jego pobyt w dps wydaje właściwy organ gminy. Z kolei na podstawie art. 59 ust. 2 cyt. ustawy starosta powiatu prowadzącego dom wydaje decyzję o umieszczeniu w dps.

W wyniku przyjętej praktyki „konsultacji z dps”, pomimo wydania przez właściwy ośrodek pomocy społecznej decyzji o skierowaniu, PCPR wydał cztery decyzje o odmowie umieszczenia w DPS w Lubsku, co stanowiło naruszenie cyt. art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. W uzasadnieniu tych decyzji wskazano, że DPS w Lubsku przeznaczony jest dla osób przewlekle somatycznie chorych i osób w podeszłym wieku, a osoby skierowane posiadały m.in. schorzenia wymagające opieki wykwalifikowanego terapeuty (w trzech przypadkach) oraz specjalistycznego sprzętu (w jednym przypadku). W każdym przypadku przed wydaniem decyzji komplet dokumentów przesłano do DPS w Lubsku, w aktach spraw znajdowały się pisma, w których dyrektor DPS wskazuje na niemożność zapewnienia opieki danej osobie z uwagi na występujące schorzenia.

(akta kontroli: str. 172-221)

W sprawie podstaw odmowy umieszczenia w DPS w Lubsku Dyrektor PCPR wyjaśniła, że decyzje o odmowie umieszczenia czterech osób wydano na podstawie informacji zwrotnej otrzymanej z DPS. Z przesłanych pism wynikało, iż w trzech przypadkach osoby zostały skierowane do nieodpowiedniego typu Domu. W przypadku jednej osoby DPS nie był w stanie zapewnić właściwej opieki z uwagi na niepełnosprawność skierowanej osoby.

(akta kontroli: str. 126-130)

Odnosząc się do wyjaśnień dyrektora PCPR, kierując się wykładnią przepisów ustawy o pomocy społecznej dokonaną przez sądy administracyjne, NIK zwraca uwagę, że organ wydający decyzję o umieszczeniu w prowadzonym postępowaniu nie ma podstawy prawnej do badania wyboru właściwego domu pomocy społecznej. Powinien jedynie zbadać, czy dany dom istnieje oraz czy są w nim wolne miejsca. Zatem organ umieszczający w domu pomocy społecznej jest związany decyzją organu kierującego⁸.

Dwie z osób, którym odmówiono umieszczenia w dps, złożyły odwołanie od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO). W obu przypadkach SKO uchyliło w całości decyzje PCPR⁹ - w jednym przypadku przekazało sprawę do

⁸ M.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 19 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 887/19.

⁹ M.in. powołując się na przesłankę związania organu umieszczającego decyzją organu kierującego do dps.

ponownego rozpatrzenia, a w drugim zdecydowało o umieszczeniu w DPS w Lubsku. W obu przypadkach PCPR uchylili swoje decyzje, a następnie wydał decyzje o umieszczeniu w DPS.

Dwie kolejne osoby nie złożyły odwołania, a decyzje w ich sprawie stały się ostateczne. Tym samym w dwóch przypadkach naruszono prawo tych osób, o którym mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, do umieszczenia w dps.

(akta kontroli: str. 173-221)

Na podstawie art. 154 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Właściwy organ wydaje wówczas decyzję w sprawie uchylecia lub zmiany dotychczasowej decyzji.

W sprawie podjęcia ewentualnych działań na podstawie ww. przepisów, dyrektor PCPR wyjaśniła, że po zasięgnięciu informacji Ośrodka Pomocy Społecznej w Brodach wynika, iż jedna z osób zmarła, natomiast w przypadku drugiej – jak wynikało z decyzji Ośrodka Pomocy Społecznej w Łowej z dnia 18 sierpnia 2020 r. – osoba zainteresowana złożyła oświadczenie, iż wycofuje wniosek z dnia 10 czerwca 2020 r. z prośbą o skierowanie do domu pomocy społecznej z powodu polepszenia stanu zdrowia. Dyrektor stwierdziła, że w obu przypadkach nie ma podstaw do uchylecia lub zmiany dotychczasowych decyzji.

(akta kontroli: str. 155-157)

1.6. Wydatki poniesione przez powiat żarski na utrzymanie dwóch domów pomocy społecznej, w okresie objętym kontrolą, wyniosły odpowiednio:

- 2019 r. – 11.138,3 tys. zł, w tym inwestycyjne – 294,4 tys. zł oraz remontowe – 282,3 tys. zł;
- 2020 r. – 11.604,5 tys. zł, w tym inwestycyjne – 59,8 tys. zł oraz remontowe – 44,2 tys. zł;
- 2021 r. – 12.110,1 tys. zł, w tym inwestycyjne – 94,0 tys. zł oraz remontowe – 175,4 tys. zł;
- 2022 r. (I półrocze) – 6.693,2 tys. zł, w tym remontowe – 16,3 tys. zł.

(akta kontroli: str. 6)

Wysokość odpłatności na pobyt w obu DPS, ustalonej i ogłoszonej przez Starostę Żarskiego zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, wynosiła odpowiednio:

- na 2019 r. – 3.844,00 zł w Lubsku, 4.487,00 zł w Miłowicach¹¹;
- na 2020 r. – 4.054,68 zł w Lubsku, 4.463,00 zł w Miłowicach¹²;
- na 2021 r. – 4.456,18 zł w Lubsku, 4.684,00 zł w Miłowicach¹³;
- na 2022 r. – 4.832,70 zł w Lubsku¹⁴, 5.102,00 zł w Miłowicach¹⁵.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2019 r. poz. 303.

¹² Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2020 r. poz. 226.

¹³ Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2021 r. poz. 296.

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2022 r. poz. 386.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Lubus. z 2022 r. poz. 182.

W dokumentach PCPR znajdowały się informacje z obu DPS o wyliczonym średnim miesięcznym koszcie utrzymania mieszkańca na dany rok i w dokładnej wysokości Starosta Żarski ogłaszał poziom odpłatności.

(akta kontroli: str. 7)

PCPR w żadnym roku nie weryfikował danych przekazywanych przez DPS w zakresie wyliczenia średniego kosztu utrzymania mieszkańca.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że nie weryfikowano zgodności z przepisami obliczenia przez oba DPS średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, z uwagi na fakt, iż kontroluje je wyłącznie pod względem merytorycznym, skupiając się na mieszkańcach i ich potrzebach. Żadna z osób kontrolujących nie posiada wykształcenia ekonomicznego ani pokrewnego, by móc prawidłowo skontrolować obszar związany z obliczeniami kosztów.

Starosta zaś wyjaśnił, że w latach 2019-2022 plany kontroli Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej nie obejmowały weryfikacji zgodności z przepisami prawa obliczenia przez DPS średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca.

(akta kontroli: str. 126-154, 162-171)

1.7. Weryfikację wskaźnika zatrudnienia w zespole terapeutyczno-opiekuńczym w DPS w Lubsku przeprowadzono w ramach odrębnej kontroli¹⁶. Tymczasem wskaźnik zatrudnienia w DPS w Miłowicach w latach 2019-2022 (I półrocze) – wg stanu na koniec okresu – kształtował się następująco: 0,49; 0,44; 0,46 oraz 0,44¹⁷.

(akta kontroli: str. 245)

Starosta wyjaśnił, że dokonana zmiana w zakresie czynności pokojowych zatrudnionych w DPS w Miłowicach, a dotycząca powierzenia dodatkowych zadań, tj. wykonywanie czynności wspomagających mieszkańców Domu m.in.: pomoc i wsparcie mieszkańców w czynnościach samoobsługowych, również w zakresie utrzymania higieny osobistej – w tym: pomoc przy karmieniu, pomoc przy ubieraniu, pomoc przy toalecie porannej i wieczornej, pomoc przy zaspokajaniu potrzeb fizjologicznych. Aktywizowanie i zachęcanie do prac porządkowych w ramach ergoterapii, tj. prace porządkowe w pokojach mieszkańców obejmujące m.in.: ścielenie łóżek, tapczanów, odkurzanie, zmiana pościeli, wycieranie kurzy, podlewanie kwiatów, utrzymanie porządku w szafkach – nadzorowanie, instruowanie, mobilizowanie do utrzymywania czystości w najbliższym otoczeniu, prace porządkowe w stołówce i przygotowanie stołówki do spożywania posiłków (rozkładanie naczyń, sztućców, zamiatanie i mycie podłogi, wycieranie stołów) – nadzorowanie, instruowanie, pomoc przy wydawaniu posiłków, gdzie łączny czas wykonywania tych czynności wynosi sześć godzin przy ośmiogodzinnej normie czasu pracy, dało podstawę do wliczenia pracy pokojowej do wskaźnika zatrudnienia w wymiarze zgodnym z faktycznie wykonywanymi czynnościami, tj. 0,75 etatu.

Zgodnie ze stanowiskiem MRiPS dotyczącym wskaźnika zatrudnienia w zespole terapeutyczno-opiekuńczym pokojowe wliczane są w takiej części, w jakiej świadczą faktyczne wsparcie na rzecz mieszkańca. (...) w/w czynności wykonywane przez

¹⁶ Wystąpienie pokontrolne LZG.411.005.08.2022 z dnia 17 lutego 2023 r. Kontrola obejmowała m.in. spełnienie przez DPS wymogów wynikających z rozporządzenia w sprawie dps.

¹⁷ Dla ustalenia wartości wskaźnika zatrudnienia udział pokojowych oraz osób pierwszego kontaktu przyjęto w wymiarze etatu 0,25, zgodnie z wytycznymi LUW (pisma nr PS-I.941.32.2019.KZio z 11 czerwca 2019 r., nr PS-I.941.85.2020.KBej z 8 października 2020 r., nr PS-I.9421.2.158.202.KBej z 30 kwietnia 2021 r. oraz MRiPS nr DPS.V.5111.2.43.2017.ZP z 22 marca 2017 r. Ponadto przy obliczeniu wartości wskaźnika nie uwzględnia się osób, których nieobecność w pracy przekraczała 30 dni.

pokoju potwierdza w karcie czynności pracy z mieszkańcem i przy mieszkańcu w DPS w Miłowicach kierownik działu opiekuńczo-medyczno-terapeutycznego.

(akta kontroli: str. 162-171)

NIK nie kwestionuje faktu wykonywania czynności na rzecz mieszkańców przez osoby zatrudnione na stanowiskach pokojowych. Zauważa jednak, że zaliczanie wszystkich pokojowych w wymiarze 0,75 etatu każda do wyliczenia wskaźnika zatrudnienia było działaniem DPS, mającym na celu osiągnięcie wymaganego poziomu wskaźnika zatrudnienia, w sytuacji braku odpowiedniej liczby osób na stanowiskach opiekunów, terapeutów i podobnych. Co do zasady praca z mieszkańcem, w tak dużym wymiarze czasu pracy, nie jest dedykowana osobie zatrudnionej na stanowisku pokojowej i sugeruje, że powierza się im obowiązki osób pracujących na stanowiskach opiekunów, od których wymaga się posiadania określonych kwalifikacji.

Ponadto należy zauważyć, że ergoterapia jest metodą rehabilitacji¹⁸, w której wykorzystuje się różne rodzaje pracy umożliwiające jednostce kształtowanie określonych sprawności (np. ruchowych, koncentracji, pamięci), zaspokajająca jej potrzeby emocjonalne i społeczne oraz wpływające na rozwój samodzielności, niezależności i pobudzanie aktywności, a instruowanie i nadzorowanie mieszkańców przez pokojowe w zakresie wykonywania czynności porządkowych nie wpisuje się w tego typu terapię, która powinna być prowadzona przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

DPS w Miłowicach nie spełniał również wymogu sformułowanego w § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie dps, zgodnie z którym warunkiem efektywnej realizacji usług opiekuńczych i wspomagających jest zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy nie mniej niż dwóch pracowników socjalnych na stu mieszkańców. W DPS przebywało w analizowanym okresie 80 mieszkańek, przy zatrudnieniu jednego pracownika socjalnego.

(akta kontroli: str. 245)

Starosta wyjaśnił, że zatrudnienie jednego pracownika socjalnego wynika z liczby miejsc statutowych i rzeczywistych w DPS w Miłowicach (80). Zatrudnienie dwóch pracowników socjalnych zgodnie z rozporządzeniem obowiązuje domy, w których przebywa 100 mieszkańców.

(akta kontroli: str. 162-167)

NIK zwraca uwagę na brzmienie cytowanego przepisu, zgodnie z którym warunkiem efektywnej realizacji usług jest zatrudnienie „w pełnym wymiarze czasu pracy nie mniej niż dwóch pracowników socjalnych na stu mieszkańców”, a zatem konieczne jest zatrudnienie dodatkowo jednej osoby w niepełnym wymiarze czasu pracy, tak aby spełniony był wymóg w stosunku do 80 mieszkańców.

Ponadto DPS w Miłowicach od 1 października 2020 r. nie zatrudniał na stałe psychologa¹⁹. Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie dps mieszkańcom zapewnia się kontakt z psychologiem. Stosownie zaś do § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie zajęć rehabilitacji społecznej w domach pomocy społecznej z zaburzeniami psychicznymi²⁰ (rozporządzenie w sprawie rehabilitacji społecznej) w przypadku zajęć z psychologiem zakres programowy poszczególnych zajęć obejmuje: a) badanie

¹⁸ <https://psoni.suwalki.pl/osrodek-wychowawczy/oferta-orew/ergoterapia/>, dostęp dnia 15.02.2023 r.

¹⁹ Do 30.09.2020 r. psycholog zatrudniony był na ½ etatu, kolejne zatrudnienie miało miejsce w okresie od 01.03.2021 r. do 31.10.2021 r. oraz od 10.01.2022 r. do 09.04.2022 r.

²⁰ Dz. U. poz. 250. Rozporządzenie ma zastosowanie do domów pomocy społecznej określonych w art. 56 pkt 3-5 ustawy o pomocy społecznej, czyli również domów pomocy społecznej dla osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie oraz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie.

psychologiczne, b) terapię psychologiczną, c) poradnictwo psychologiczne. Zaś zgodnie z § 5 ust. 1, zajęcia są prowadzone indywidualnie lub grupowo w wymiarze nie mniejszym niż 10 godzin tygodniowo.

Dyrektor DPS w Miłowicach wyjaśniła, że w sytuacji wystąpienia potrzeby zapewnienia mieszkańcom kontaktu z psychologiem w okresie występowania wakatu na tym stanowisku, korzystano z usług dwóch poradni zdrowia psychicznego²¹. W obowiązującym trybie pracy i procedur obu poradni za każdym razem dokonywano rejestracji mieszkańca, umożliwiając i organizując kontakt z psychologiem. Do 30 września 2020 r. DPS w Miłowicach zatrudniał psychologa na pół etatu, a tym samym realizowany był obowiązek sformułowany w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rehabilitacji społecznej. Do podstawowych obowiązków psychologa należało m.in. prowadzenie terapii indywidualnej i grupowej z mieszkańcami, prowadzenie treningów umiejętności społecznych, wydawanie opinii psychologicznych, udzielanie porad psychologicznych, udział w posiedzeniach zespołu terapeutyczno-opiekuńczego, prowadzenie szkoleń dla personelu. Kolejne dwie osoby zatrudnione na stanowisku psychologa (odpowiednio na osiem i trzy miesiące) realizowały analogiczne zadania. Dyrektor wskazała, że trudności w pozyskaniu psychologa²² mogą wynikać z niesatysfakcjonującego wynagrodzenia, obowiązującej tygodniowej normy czasu pracy (40 godzin), przy normie w placówkach oświatowych 22 godziny czy konieczność dojazdu.

(akta kontroli str. 158-161, 245)

W złożonych wyjaśnieniach Starosta nie wskazał jakie zamierza podjąć działania w celu zapewnienia realizacji obowiązkowych zajęć z psychologiem. Wyjaśnił natomiast, że zawód psychologa od wielu lat wykazywany na liście zawodów deficytowych, nie tylko w województwie lubuskim, ale też w całej Polsce, co w głównej mierze przekłada się na problemy z zatrudnieniem specjalistów w tej dziedzinie, nie tylko w domach pomocy społecznej. Z informacji uzyskanych od jednostek organizacyjnych powiatu (...) wynika, że okres pandemii COVID-19, a także kryzys inflacyjny znacząco pogorszył kondycję psychiczną Polaków, co skutkuje zwiększeniem zapotrzebowania na tych specjalistów. Problem ze znalezieniem psychologów pogłębił się również z chwilą wprowadzenia przez Ministerstwo Edukacji i Nauki obowiązku zatrudnienia w każdej szkole i przedszkolu psychologa i pedagoga specjalnego. Jednocześnie dodał, że nieustannie podejmowane są działania zmierzające do zatrudnienia psychologa. W budżecie Powiatu Żarskiego zwiększane są środki na podwyżkę wynagrodzeń pracowników. Na przełomie lat 2018-2022 średnie wynagrodzenie pracownika wzrosło o 1.500 zł brutto. Ponadto oferta pracy cały czas jest dostępna w PUP w Żarach i Żaganiu i Fundacji „Przedsiębiorczość”.

(akta kontroli str. 335-337)

1.8. PCPR co roku (za lata 2019-2021) sporządzał roczne sprawozdania:

- MRiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (za lata 2019-2020)
- MRiPS-05 o placówkach zapewniających całodobową opiekę i wsparcie,
- MRiPS-06 wybrane jednostki organizacyjne pomocy społecznej i inne jednostki pomocy społecznej oraz zatrudnienie w systemie pomocy społecznej (od 2021 r.),

²¹ NZOZ Poradnia Zdrowia Psychicznego „ANIMA” w Żarach i Poradnia Zdrowia Psychicznego w 105 Szpitalu Wojskowym w Żarach.

²² Oferta pracy udostępniona w Powiatowym Urzędzie Pracy w Żarach i Żaganiu, Fundacji „Przedsiębiorczość” w Żarach.

w których wykazywane były dane dotyczące m.in. liczby miejsc i mieszkańców DPS, zmiany w liczbie mieszkańców oraz zatrudnienia w DPS.

Analiza sprawozdań w zakresie ich rzetelności wykazała, że w sprawozdaniu MRiPS-05 za 2021 r. w tablicy nr 2P w wierszu nr 5 w pozycji liczba dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie w liczbie mieszkańców wykazano 80, podczas gdy w wierszu tym należało wykazać 0, a w liczbie dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie wykazano 0, podczas gdy należało wykazać 80.

Również w miesięcznej informacji o aktualnej liczbie mieszkańców oraz kosztach utrzymania przekazywanej do LUW nierzetelnie wykazywano faktyczną liczbę mieszkańców – w informacji za grudzień odpowiednio 2019-2021 wykazano w wierszu nr 10 - dzieci i młodzież niepełnosprawna intelektualnie 80 mieszkańców (powinno być 0), a w liczbie dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie wykazano 0 zamiast 80.

(akta kontroli: str. 233-237, 244, 250-297)

Odnosnie nierzetelnego wykazywania danych Dyrektor PCPR wyjaśniła, że sprawozdanie jest wypełniane przez pracownika domu pomocy społecznej, a następnie przekazywane do PCPR, który ma obowiązek scalić przesłane z dwóch DPS dane, a następnie przekazać do LUW za pomocą aplikacji CAS. PCPR nie ponosi odpowiedzialności za nieprawidłowo wypełnione tabele, gdyż odpowiedzialny jest wyłącznie dyrektor Domu. Dodała, że poinformuje dyrektora DPS w Miłowicach, aby z większą rzetelnością i starannością wypełniał tabele.

(akta kontroli: str. 155-157)

NIK pragnie zauważyć, iż to obowiązkiem PCPR było zweryfikowanie otrzymanych danych statystycznych (jako organ nadzoru powinien posiadać wiedzę, co do faktycznej liczby mieszkańców) oraz rzetelne sporządzanie wymaganych sprawozdań.

Z danych przekazanych przez DPS w Miłowicach wynikało, iż w latach 2019-2022 (I półrocze) przebywały tam wyłącznie osoby dorosłe niepełnosprawne intelektualnie (80), tym samym przekroczono liczbę miejsc dla tych osób określoną w zezwoleniu Wojewody Lubuskiego (10)²³. Dodatkowo w ww. okresie w DPS umieszczono cztery osoby dorosłe, które w dniu przyjęcia miały odpowiednio: 19, 27, 31 i 38 lat.

(akta kontroli: str. 222-232, 244)

W sprawie braku wystąpienia do Wojewody Lubuskiego o zmianę pozwolenia na prowadzenie DPS w Miłowicach Starosta Żarski nie odniósł się do kwestii zmiany pozwolenia, a jedynie wskazał na treść przepisów § 5 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie dps, zgodnie z którymi w domu dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie mogą przebywać osoby do 30 roku życia. Po ukończeniu 30 roku życia mogą dalej przebywać w domu, jeżeli charakteryzuje je mała zdolność adaptacyjna do zmiany otoczenia i okres pobytu tych osób przekracza 5 lat. W porozumieniu z osobą zainteresowaną, jej rodziną oraz psychologiem dyrektor wnioskuje o pozostawienie osoby spełniającej powyższe kryteria.

(akta kontroli: str. 162-169)

NIK nie kwestionuje prawa, wskazanych w wyjaśnieniach osób, do przebywania w DPS w Miłowicach. Jednakże wskazuje, iż akceptowanie sytuacji, w której w DPS faktycznie zamieszkują osoby w nieprawidłowych limitach skutkuje m.in. funkcjonowaniem domu niezgodnie z wydanym dla niego zezwoleniem oraz

²³ Decyzja Wojewody Lubuskiego nr PS.II.JJaż.9013-7/08 z dnia 9 lutego 2009 r.

wartościami wynikającymi z publicznie publikowanego przez Wojewodę rejestru i wprowadza w błąd co do faktycznego przeznaczenia domu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przygotowana przez PCPR i przedkładana co roku Radzie Powiatu Żarskiego Ocena zasobów pomocy społecznej nie zawierała wniosków i rekomendacji, o których mowa w art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.
2. Pomimo, iż w opracowanej przez PCPR Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Żarskiego na lata 2021-2030 zdiagnozowano problem zwiększonego zapotrzebowania „na opiekę instytucjonalną świadczoną na rzecz seniorów” nie sformułowano w tym zakresie prognozy zmian, a także nie określono: a) celów strategicznych projektowanych zmian, b) kierunków niezbędnych działań, c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych oraz d) wskaźników realizacji działań, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej.
3. W PCPR nie przechowywano dokumentacji stanowiącej podstawę wydania decyzji, o których mowa w art. 59 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w sprawie umieszczenia w dps, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.
4. PCPR czterem osobom wydał decyzje odmawiające umieszczenia w DPS w Lubsku, co stanowiło naruszenie prawa tych osób do umieszczenia w dps, które uzyskały na mocy decyzji o skierowaniu.
5. PCPR nierzetelnie wykazywał dane odnośnie faktycznej liczby dzieci i osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie przebywających w DPS w Miłowicach.
6. Liczba osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie przebywających w DPS w Miłowicach przekraczała liczbę miejsc dla tych osób określoną w zezwoleniu Wojewody Lubuskiego.
7. Brak zapewnienia przez DPS w Miłowicach warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie dps w zakresie:
 - osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia w zespole terapeutyczno-opiekuńczym dla odpowiedniego typu domu;
 - zatrudnienia wymaganej liczby osób na stanowisku pracownika socjalnego;oraz brak realizacji wymogów rozporządzenia w sprawie rehabilitacji społecznej w zakresie obowiązkowych zajęć z psychologiem.

OCENA CZĄSTKOWA

PCPR nie zachował należytej staranności przy opracowywaniu Oceny zasobów pomocy społecznej oraz Strategii rozwiązywania problemów społecznych. W efekcie dokumenty te nie zawierały wymaganych przepisami prawa odpowiednio: wniosków i rekomendacji, o których mowa w art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej oraz adekwatnych – do zdiagnozowanych problemów zwiększonego zapotrzebowania „na opiekę instytucjonalną świadczoną na rzecz seniorów” – m.in. prognozowanych zmian, celów i kierunków niezbędnych działań, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej.

W latach 2019-2022 (I półrocze) PCPR wydał 147 decyzji o umieszczeniu w dps, jednak wbrew przepisom o zasobie archiwalnym oraz zasadom rzetelności dokumentowania nie przechowywał dokumentacji stanowiącej podstawę do ich

wydania. W czterech przypadkach, wydając decyzje odmowne, naruszono prawa osób skierowanych do umieszczenia w domu pomocy społecznej.

W sporządzanych przez PCPR sprawozdaniach i informacjach nierzetelnie wykazywano faktyczną liczbę mieszkańców przebywających w DPS w Miłowicach w podziale na dzieci i dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie. W okresie objętym kontrolą przebywały tam wyłącznie osoby dorosłe, tym samym przekroczono liczbę miejsc dla tych osób określoną w zezwoleniu Wojewody Lubuskiego.

OBSZAR

2. Nadzór nad zapewnieniem osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność usług całodobowego pobytu i opiekuńczych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2022 PCPR pełnił nadzór nad podległymi jednostkami w oparciu o roczny plan kontroli zatwierdzony przez dyrektora. Zgodnie z planem, co roku przeprowadzano kontrolę w obu nadzorowanych dps. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

- zaopatrzenie mieszkańców w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze i sprzęt rehabilitacyjny, podnoszenie sprawności i aktywności mieszkańca oraz zagospodarowanie i stan techniczny terenu wokół budynku (2019 r.);
- udział mieszkańców w terapii zajęciowej, możliwość wnoszenia i załatwiania skarg i wniosków, zabezpieczenie bezpiecznego przechowywania środków pieniężnych i przedmiotów wartościowych (2020 r.);
- standard świadczonych usług na rzecz mieszkańców w zakresie warunków bytowych (2021 r.);
- poziom zaspokajania potrzeb bytowych mieszkańców, świadczonych usług opiekuńczych oraz przestrzegania praw mieszkańców, stosowania kar i środków przymusu bezpośredniego na podstawie obserwacji i rozmów z mieszkańcami, (obie kontrole przeprowadzono w lipcu 2022 r.).

W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: str. 298-334)

W ramach pełnionego nadzoru PCPR nie weryfikował zgodności z przepisami obliczenia przez domy średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, o którym mowa w art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, gdyż jak wyjaśniła dyrektor PCPR, oba DPS-y kontrolowane były pod względem merytorycznym. Żadna z osób kontrolujących nie posiada wykształcenia ekonomicznego ani pokrewnego, aby móc prawidłowo kontrolować obszar związany z obliczeniami kosztów.

(akta kontroli: str. 7, 126-130)

Starosta Żarski wyjaśnił, że: zadania kontroli zarządczej, a także kontrola finansowa jednostek organizacyjnych Powiatu, zgodnie z przyjętym rocznym planem kontroli zatwierdzanym przez Zarząd, realizowana jest przez Biuro Audytu i Kontroli Wewnętrznej. W latach 2019-2022 plany kontroli nie obejmowały weryfikacji zgodności z przepisami prawa obliczenia przez dps-y średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PCPR do zadań działu pomocy instytucjonalnej, środowiskowej i świadczeń należy przygotowanie informacji o kosztach utrzymania w DPS w danym roku.

(akta kontroli: str. 162-171)

PCPR w ramach nadzoru nie kontrolował spełnienia przez oba dps-y warunków określonych § 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie dps, tj. osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia w zespole terapeutyczno-opiekuńczym dla odpowiedniego typu domu, gdyż jak wyjaśniła dyrektor PCPR wskaźnik zatrudnienia był audytowany dwukrotnie w DPS w Miłowicach przez audytora wewnętrznego Starostwa Powiatowego w Żarach²⁴.

Z informacji z czynności doradczych, przeprowadzonych 9 czerwca 2021 r. przez audytora wewnętrznego Starostwa Powiatowego w DPS w Miłowicach, wynikało, iż „pomimo trudności w zatrudnieniu pracowników w DPS, wymagany wskaźnik zatrudnienia w zespole terapeutyczno-opiekuńczym jest osiągnięty i wynosi ponad 0,5”.

(akta kontroli: str. 126-154)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W zakresie nadzoru nad DPS stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku weryfikacji:

- prawidłowości ustalenia przez DPS-y średniego kosztu utrzymania mieszkańca, o którym mowa w art. 5 pkt 16 ustawy o pomocy społecznej, stanowiącego podstawę ustalenia wysokości odpłatności za pobyt w dps;
- osiągnięcia przez DPS-y wymaganego wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego, o którym mowa w § 6 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie dps.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez PCPR nadzoru nad zapewnieniem osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność usług całodobowego pobytu i opiekuńczych w podległych mu domach pomocy społecznej. Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość, dotycząca nieobjęcia weryfikacją prawidłowości ustalenia przez DPS-y średniego kosztu utrzymania mieszkańca oraz osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia w zespołach terapeutyczno-opiekuńczych, w ocenie NIK, nie miała wpływu na ocenę prowadzonego nadzoru.

IV. Uwaga i wnioski

Uwaga

NIK zwraca uwagę na brak objęcia nadzorem domów pomocy społecznej w zakresie prawidłowości ustalania średniego kosztu utrzymania mieszkańca, będącego podstawą do ustalenia wysokości odpłatności pobytu oraz osiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia w zespołach opiekuńczo-terapeutycznych.

Wnioski

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

1. Formułowanie w corocznej Ocenie zasobów pomocy społecznej wniosków i rekomendacji.
2. Podjęcie działań zmierzających do aktualizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Żarskiego na lata 2021-2030 adekwatnie do zdiagnozowanych problemów.
3. Przechowywanie dokumentacji stanowiącej podstawę do wydania decyzji w sprawie umieszczenia w dps.
4. Wydawanie decyzji o umieszczeniu mieszkańca w dps zgodnie z decyzją o skierowaniu do dps, wydaną przez organ kierujący.

²⁴ Gdzie do wyliczenia wskaźnika przyjęto udział pokojowych w wymiarze 0,75 etatu każda.

5. Rzetelne wykazywanie w sporządzanych sprawozdaniach i informacjach danych odnośnie faktycznej liczby osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie przebywających w DPS w Miłowicach.
6. Podjęcie działań, w porozumieniu ze Starostą Żarskim, zmierzających do zmiany zezwolenia Wojewody Lubuskiego na prowadzenie DPS w Miłowicach w zakresie dostosowania liczby przebywających tam osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie.
7. Podjęcie, w porozumieniu ze Starostą Żarskim, działań zmierzających do spełnienia przez DPS w Miłowicach wymogów wynikających z § 6 ust. 2 pkt 1-3 rozporządzenia w sprawie dps oraz § 4 pkt 2 i § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rehabilitacji społecznej.

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 Zielonej Górze. 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 uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i 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.

Zielona Góra, 17 lutego 2023 r.

Kontrolerzy:

Natalia Kajzer
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Wicedyrektora
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

Patrycja Woźniak
Specjalista k.p.

.....
podpis