



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.01.2016
P/16/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/041 – Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Jarosław A. Odachowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/42/2016 z dnia 6 października 2016 r. (akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sierpcu, ul. Świętokrzyska 12, 09-200 Sierpc, zwany dalej również w skrócie MOPS lub Ośrodkiem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Alina Olszewska, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sierpcu. (akta kontroli str. 2-11)

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

W latach 2014-2016 (I półrocze) w prowadzonym przez MOPS Dziennym Domu Pomocy (DDP) prawidłowo¹ realizowano zadania obejmujące pomoc osobom starszym, głównie przez zapewnienie im codziennych obiadów, umożliwienie wspólnego spędzania czasu oraz organizowanie imprez okolicznościowych. Osobom starszym zapewniono ofertę usług dostosowaną do ich potrzeb. Oprócz działań w ramach DDP, realizowano też inne formy pomocy wskazane w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej², które polegały m.in. na wsparciu materialnym, udzielaniu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, kierowaniu osób starszych do DPS oraz zapewnieniu wszystkim chętnym uczestnictwa w imprezach kulturalnych i społecznych.

NIK zwraca jednak uwagę na zakres usług, w kontekście niekorzystnych trendów demograficznych. Oferta usług utrzymuje się na podobnym poziomie, mimo stałego wzrostu liczby osób starszych, przy jednoczesnym spadku liczby mieszkańców Miasta. W latach 2012-2015 zmniejszyła się ona o 2,2%, a o 29,2% wzrosła liczba osób po 60. roku życia. Należy zauważyć, iż w okresie tym spadła liczba osób objęta pomocą i wsparciem socjalnym z 2,9% w 2012 r. do 2,2% w 2015 r.³ Tendencja ta może wskazywać, że służby socjalne nie dotarły do wielu osób, które z różnych przyczyn nie wnioskowały o przyznanie pomocy, mimo iż mogą jej faktycznie potrzebować.

Rozpatrywanie wniosków o pomoc w formie posiłków wydawanych w DDP odbywało się zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej i Kpa⁴. Terminowo przeprowadzono wywiady środowiskowe i prawidłowo ustalono dochód przypadający na osobę, stanowiący podstawę do wyliczenia wysokości odpłatności za świadczenie. Należy mieć jednak na uwadze, iż od 2008 r. stawki tzw. „wsadu do kotła” pozostały na tym samym poziomie i nie zmieniono odpłatności, na co również zwróciła uwagę przeprowadzona w grudniu 2015 r. kontrola Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Rozpoznanie potrzeb w zakresie opieki nad osobami starszymi

1.1. Zgodnie z art. 16b oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej samorząd gminy ma obowiązek opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych⁵. W statucie MOPS (§ 6, ust. 5) wskazano, iż Ośrodek koordynuje strategię na terenie Miasta⁶. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2016 (do 16 listopada), MOPS nie koordynował tych działań, ponieważ nie opracowano ww. strategii dla Miasta Sierpc⁷.

Opis stanu
faktycznego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według wskazanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.).

³ Szczegółowy opis zamieszczono w uwagach dotyczących badanej działalności w pkt 1.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.), zwana dalej Kpa.

⁵ Art. 16b dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. (Dz.U. Nr 81 poz. 440) zmieniającej ustawę z dnia 3 maja 2011 r. Art. 110 ust. 4 stanowi, że koordynacja realizacji strategii należy do zadań Ośrodka.

⁶ Uchwała Nr 185/XXII/2005 Rady Miejskiej z 30 marca 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu MOPS. Zał. Nr 1.

⁷ Dokument Strategia rozwiązywania problemów społecznych powiatu sierpeckiego w latach 2013-2023" (Sierpc, styczeń 2013 r.) został opracowany przez Starostwo Powiatowe w Sierpcu, przy czym MOPS nie podlegał jurysdykcji temu organowi.

Według Burmistrza, Miasto wywiązuje się z obowiązku nałożonego art. 16 b ustawy o pomocy społecznej, przez opracowanie indywidualnych programów obejmujących różne problemy społeczne, przyjętych uchwałami Rady Miejskiej. Strategia rozwiązywania problemów społecznych nie jest zawarta w jednym dokumencie, ponieważ te zagadnienia regulują m.in. Wieloletni Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta (lata 2013-2017), Miejski Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy (lata 2014-2019), Miejski Program rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, Sierpecka Karta Dużej Rodziny, Program współpracy z organizacjami pozarządowymi, programy zdrowotne i profilaktyki zdrowotnej. Opracowano regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów i zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. Wdrożono też szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

Powyższe opracowania nie były jednak dedykowane wprost osobom starszym, a działania ukierunkowane na osoby powyżej 60. roku życia dotyczyły m.in. dofinansowania (od 2007 r.) działalności Uniwersytetu III wieku. MOPS poza działalnością Dziennego Domu Pomocy oraz zlecaniem usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, nie prowadził działań ukierunkowanych wyłącznie na potrzeby osób starszych.

(akta kontroli str.31-32, 64-66, 495-500)

1.2. W latach 2014-2016 nie funkcjonowała Rada Seniorów. W okresie objętym kontrolą nie podjęto również działań w celu jej utworzenia.

(akta kontroli str.64-66)

1.3. W latach 2013-2015 (stan na 31 grudnia) liczba osób w wieku powyżej 60. roku życia stanowiła odpowiednio: 18,8%, 19,8% i 21,6 % liczby mieszkańców Miasta⁸. Z tej grupy liczba osób wymagających opieki wynosiła odpowiednio: 86 (2,6% osób powyżej 60. r. życia), 94 (2,6%) i 85 (2,2%). Wszystkie te osoby korzystały z usług opiekuńczych, z tego odpowiednio: 5, 6 i 7 ze specjalistycznych usług opiekuńczych (dla osób z zaburzeniami psychicznymi).

1.3.1. Od 2013 r. świadczenie usług opiekuńczych, w tym dla osób starszych zlecono podmiotom zewnętrznym, wyłonionym w drodze konkursu na podstawie zarządzenia Burmistrza Miasta⁹ i uchwał Rady Miejskiej¹⁰. Potrzeby w zakresie usług określono na podstawie liczby osób objętych pomocą oraz ilości wykonanych usług w latach poprzedzających dany rok kalendarzowy¹¹. Usługi zlecone wykonywały dwa podmioty zewnętrzne, tj. PCK i PKPS. Zakres usług wykonywanych na rzecz osób starszych obejmował w szczególności:

- zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych podopiecznego, m.in. utrzymywania czystości w pomieszczeniach, przygotowania posiłków z uwzględnieniem diety, zakup artykułów spożywczych i innych potrzebnych w gospodarstwie domowym, pomoc przy spożywaniu posiłków, pranie bielizny osobistej i pościelowej, załatwianie spraw urzędowych,
- opiekę higieniczno-sanitarną, m.in. mycie i kąpiel, zmiana bielizny osobistej i pościelowej, układanie chorego w łóżku, zapobieganie odleżynom i odparzeniom, pomoc w załatwianiu potrzeb fizjologicznych,
- pielęgnację zalecaną przez lekarza,
- pomoc w podtrzymywaniu psychofizycznej kondycji osoby, tj. podtrzymywanie indywidualnych zainteresowań, organizowanie i podtrzymywanie kontaktów sąsiedzkich, organizowanie spacerów, czytanie.

(akta kontroli str. 41-42, 395-500, 501-639)

⁸ W 2013 r. liczba mieszkańców wynosiła 18.387 osób, w tym 3.324 powyżej 60 roku życia. W 2014 r. odpowiednio: 18.306 i 3.632, a w 2015 r.: 18.151 i 3.912.

⁹ Zarządzenie nr 91/WSK/2013 Burmistrza Miasta z 23 listopada 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konkursu ofert na świadczenie w miejscu zamieszkania usług opiekuńczych osób chorych i w podeszłym wieku zamieszkałych na terenie Miasta (w latach 2014-2015 na podstawie art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.; w 2016 r. również na podstawie art. 13 ustawy – Dz. U. z 2016 r. poz. 239).

¹⁰ Uchwała Nr 126/XIV/2015 Rady Miejskiej z 28 października 2015 r. w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2016 r.” oraz uchwała budżetowa Miasta na rok 2016 nr 162/XVI/2015 Rady Miejskiej z 30 grudnia 2015 r.

¹¹ Odpowiednio w 2011 i 2012 r. (na lata 2014-2015) oraz w 2015 r. (na 2016 r.).

Usługi świadczone były w miejscu zamieszkania w układzie godzinowym, indywidualnie dla każdego podopiecznego, w dni powszednie w godz. 8,00 – 16,00. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, np. dla osób leżących, które nie mają rodziny świadczącej pomoc, usługi świadczone były w dniach wolnych od pracy. Ilość godzin świadczonych usług ustalana była indywidualnie dla każdego podopiecznego, w zależności od potrzeb, stanu zdrowia i sytuacji rodzinnej.

Usługi opiekuńcze przyznawane były na podstawie zgłoszeń pracowników socjalnych, wynikających z rozeznania środowiska, zgłoszeń rodzin lub innych osób. Świadczenie usług w miejscu zamieszkania odbywało się na podstawie decyzji dyrektora MOPS.

W badanym okresie usługi świadczyło łącznie 18 opiekunek (po 9 z PCK i PKPS), z tego:

- z PKPS: posiadające wieloletni staż na tych stanowiskach, mające ukończone kursy opieki nad chorymi w domu oraz aktualne zaświadczenia z zakresu bhp, prawa pracy i p.poż. Pięć z nich posiada wykształcenie zawodowe, a cztery średnie.
- z PCK: wszystkie ukończyły kurs pierwszej pomocy oraz kurs opiekuna osób starszych i niepełnosprawnych. Osiem z nich posiada wykształcenie zawodowe, jedna średnie i jedna wyższe.

(akta kontroli str. 41-42, 395-500, 501-639)

W 2014 r. usługami opiekuńczymi objęto 94 osoby, po 47 przez każdy podmiot (łącznie 41.242 godz.), w 2015 – 85 osób, z tego 45 przez PCK i 40 przez PKPS (41.429 godz.), w I półr. 2016 r. – 80 osób, z tego 45 przez PCK i 35 przez PKPS (20.886 godz.). Specjalistycznymi usługami opiekuńczymi objęto odpowiednio: w 2014 r. sześć osób (2.892 godz.), 2015 r. – 7 osób (3.027 godz.) i 2016 r. (I kw.) – 7 osób (1.403 godz.). Nie stwierdzono przypadków nieudzielenia bądź ograniczenia pomocy. Organizacje realizujące usługi opiekuńcze nie dysponowały pojazdem gwarantującym dowóz np. do lekarza, gabinetu fizykoterapii, psychologa, prawnika, urzędu czy imprezy kulturalnej. W razie zaistnienia potrzeby umawiane były wizyty domowe lekarzy, pracownika socjalnego, urzędnika, psychologa, prawnika itp.

W okresie objętym badaniem, usługi finansowane były ze środków własnych Miasta i z wpływów z odpłatności. Koszty zleconych usług wynosiły:

- w 2014 r. – 577,4 tys. zł (PCK i PKPS po 288,7 tys. zł),
- w 2015 r. – 580,0 tys. zł (PCK i PKPS po 290,0 tys. zł),
- w I półroczu 2016 r. – 302,4 tys. zł (zł (PCK i PKPS po 151,2 tys. zł),

natomiast koszt specjalistycznych usług opiekuńczych wynosił: w 2014 r. 70,6 tys. zł, 2015 r. – 73,1 tys. zł i 2016 r. (I kwartał) – 39,2 tys. zł.

Rozliczenie usług następowało na podstawie stawki godzinowej wynoszącej 14 zł brutto dla opiekunki środowiskowej.

W badanym okresie nadzór finansowy nad realizacją przedmiotowego zadania sprawował Wydział Spraw Społecznych i Komunalnych Urzędu Miejskiego, przez kontrolę składanych przez ww. organizacje kwartalnych i rocznych sprawozdań. Kontrola merytoryczna zleconych zadań sprawowana była przez MOPS. Pracownicy przeprowadzali cyklicznie kontrolę i ocenę usług opiekuńczych, w celu sprawdzenia jakości i efektywności usług świadczonych w miejscu zamieszkania podopiecznych. Były one dokonywane w ciągu całego roku, za każdym razem sporządzany był protokół z odwiedzin środowiska. Na koniec danego roku sporządzany był zbiorczy protokół po-kontrolny. Podopieczni odwiedzani byli przez pracowników MOPS raz lub dwa razy w roku.

W 2014 r. przeprowadzono 72 kontrole u 65 osób (26 – PCK i 39 – PKPS), w 2015 r. dokonano 72 kontroli (odpowiednio: 29 i 38 osób), natomiast w I półroczu 2016 r. – 55 kontroli (odpowiednio: 22 i 30 osób). Podczas nie stwierdzono nieprawidłowości. W badanym okresie nie wpłynęły skargi dotyczące wykonywanych przez podmioty zewnętrzne usług opiekuńczych.

(akta kontroli str. 41-42, 70-141, 395-500, 501-639)

1.3.2. W DDP, działającym przy MOPS, realizowane były świadczenia ograniczone głównie do wydawania posiłków. W budynku znajdują się dwie stołówki (sale), z których jedna skupia uczestników DDP (spotkania integracyjne, z okazji świąt, kulturalne, okazjonalne typu dzień Babci i Dziadka, spotkania tematyczne z zakresu m.in. bezpieczeństwa itp.), natomiast druga zapewnia gorący posiłek (bezpłatne zupy) osobom, które nie mogą własnym staraniem go sobie zapew-

nić¹². Są to dwie stołówki prowadzone w ramach jednej działalności, z tym samym personelem i zapleczem.

W DDP, który posiada 70 miejsc¹³, liczba osób ubiegających się o wsparcie (wydawanie obiadów) i tym samym objętych wsparciem (100% ubiegających się) wyniosła w latach 2014-2016 odpowiednio: 155, 150 i 164. Wszystkie osoby ponosiły 100% odpłatności za wydane posiłki. Koszt jednego posiłku (tzw. „wsad do kotła”) wynosił 4,20 zł i nie zmienił się od 2013 r. Pozostałe koszty utrzymania stołówki pokrywane były z budżetu Miasta. W 2014 r. wydano 7.055 posiłków, natomiast w 2015 r. – 27.767.

W 2014 r., dla osób nieposiadających dochodu lub posiadających ten dochód poniżej kryterium dochodowego wydano ciepłe posiłki w ilości 15.338 porcji, których koszt wyniósł 20.254 zł, w 2015 r. odpowiednio: 13.971 porcji i 21.551 zł.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki oczekiwania na wsparcie w DDP.

(akta kontroli str. 31-40, 142-223, 683-684)

1.4. Zgodnie z art. 16a ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej, MOPS – w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej – przygotował oceny zasobów pomocy społecznej za lata 2014-2015, zawierające dane o: sytuacji demograficznej i społecznej Miasta, infrastrukturze społecznej, kadrach MOPS, organizacjach pozarządowych zajmujących się problematyką pomocy społecznej oraz o nakładach finansowych na zadania pomocy społecznej i rodzajach tej pomocy, w tym o formach pomocy realizowanych na rzecz osób starszych. Określono w nich także potrzeby w zakresie pomocy społecznej, w tym kierowanej do osób starszych, tj. zwiększenie wsparcia dla osób starszych, niepełnosprawnych w miejscu zamieszkania, m.in. przez wzrost zatrudnienia pracowników socjalnych i asystentów rodziny. W dokumentach tych wskazano również na podjęcie inicjatywy nt. możliwości utworzenia mieszkań chronionych.

W 2015 r. Burmistrz Miasta zawarł porozumienie z Zarządem Powiatu Sierpeckiego w sprawie dofinansowania w 2016 r. pobytu pięciu mieszkańców miasta w Dziennym Domu „Senior-Wigor”, utworzonym przez Powiat. W 2016 r. z tych usług skorzystało łącznie 15 mieszkańców Miasta. Miesięczne koszty partycypacji wyniosły 1.812,5 zł (362,5 zł za jedną osobę). W budżecie Miasta na 2016 r. zabezpieczono na ten cel 21.750 zł na pobyt pięciu osób. Osoby korzystały z usług Domu od poniedziałku do piątku w godzinach 7,30 – 15,30. Dom świadczył usługi socjalne (w tym posiłek), edukacyjne, kulturalno-oświatowe, z zakresu aktywności ruchowej i terapii zajęciowej, kinezyterapii, sportowo-rekreacyjne oraz aktywizujące społeczne.

W okresie objętym kontrolą MOPS przygotował i zrealizował projekt socjalny, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy o pomocy społecznej. Projekt pn. „Cafe Senior”, realizowany przy współudziale trzech restauracji, miał na celu aktywizację społeczną seniorów – mieszkańców Miasta oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Uczestnikami były osoby w wieku powyżej 60 lat, niezależnie od ich sytuacji materialnej¹⁴.

(akta kontroli str.31-4-, 232-373)

1.5. W latach 2014-2016 (I półrocze), MOPS zatrudniał od 8 (2014 r.) do 10 (2015-2016 r.) pracowników socjalnych, którzy posiadali kwalifikacje określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej. MOPS zatrudniał w 2014 r. mniejszą liczbę pracowników socjalnych od wynikającej z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, ponieważ na jednego pracownika socjalnego przypadało 2.288 mieszkańców¹⁵. Od 2015 r. r. liczba pracowników socjalnych odpowiadała wymogom wynikającym z ww. przepisu, co było związane z zatrudnieniem dodatkowych osób oraz zmniejszeniem się liczby mieszkańców – na jednego pracownika socjalnego przypadało średnio 1.815 mieszkańców.

(akta kontroli str. 224-231)

1.6. W okresie objętym kontrolą, MOPS na stronie internetowej Urzędu Miejskiego oraz przez plakaty i informacje na tablicy ogłoszeń, informował o możliwości uzyskania pomocy w formach realizowanych przez Ośrodek, z jednoczesnym wskazaniem osób udzielających szczegółowych informacji w siedzibie MOPS. Główna jednak informacja przekazywana była przez kontakt bezpo-

¹² Art. 48b ust.2 ustawy o pomocy społecznej.

¹³ Jest to liczba docelowych miejsc dla osób, które mogą spożyć posiłek w stołówce. Podczas kontroli z posiłków korzystało 48 osób, pozostałe odbierały je na wynos.

¹⁴ W ramach projektu pracownicy MOPS wydawali imienne, jednorazowe karnety uprawniające do zakupu kawy lub herbaty za 1,00 zł w restauracjach uczestniczących w projekcie.

¹⁵ W Mieście (dane GUS) mieszkało na koniec 2014 r. 18.306 osób, natomiast MOPS zatrudniał 8 pracowników socjalnych.

średni z podopiecznymi Ośrodka, telefonicznie lub podczas wywiadu środowiskowego. O możliwości uzyskania pomocy informowali również pracownicy medyczni (lekarze rodzinni, pielęgniarki środowiskowe itp.), także podczas spotkań z młodzieżą w szkołach.

Spośród siedmiu skarg, które w latach 2014-2016 (I półrocze) wpłynęły do MOPS, żadna nie dotyczyła spraw związanych z realizacją świadczeń dla osób starszych.

(akta kontroli str. 31-4-, 67-69, 683-684)

1.7. W latach 2014-2016 (I półrocze), w MOPS przeprowadzona została jedna kontrola zewnętrzna (grudzień 2015 r.) przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w zakresie statutowej działalności MOPS. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości, zalecono jedynie, aby w następnym roku budżetowym dyrektor MOPS zaplanował środki na dodatkowy etat pracownika socjalnego oraz przygotował i przedłożył Komisji Społecznej projekt dokumentu dotyczący m.in. urealnienia cen obiadów wydawanych w ramach DDP. Projekt uchwały w tym zakresie jest przygotowywany do przedłożenia Komisji Społecznej Rady Miejskiej.

(akta kontroli str. 33-40)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Miasto Sierpc nie posiada strategii rozwiązywania problemów społecznych, a jedynie indywidualne programy odnoszące się do poszczególnych zagadnień społecznych. W sprawie tej należy mieć na uwadze art. 16b oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, które stanowią, że opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, natomiast uchwalenie strategii należy do obowiązków organu stanowiącego, czyli Rady Miejskiej.

Od 2008 r. stawki tzw. „wsadu do kotła” pozostały na tym samym poziomie oraz nie zmieniono odpłatności za posiłki, na co zwróciła uwagę w 2015 r. Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej.

Oferta usług utrzymuje się na podobnym poziomie, mimo stałego wzrostu liczby osób starszych, przy jednoczesnym spadku liczby mieszkańców Miasta. W latach 2012-2015 liczba mieszkańców systematycznie zmniejszała się i wynosiła, według stanu na 31 grudnia: 2012 r. – 18.556 osób, 2013 r. – 18.387 osób (spadek o 0,9%), 2014 r. 18.306 osób (spadek o 0,5%), 2015 r. – 18.151 osób (spadek o 0,8%), co daje łączny spadek o 2,2%. Liczba osób powyżej 60. roku życia systematycznie wzrastała i wynosiła (analogicznie): w 2012 r. – 3.027 osób, w 2013 r. 3.324 osoby (wzrost do roku poprzedniego o 9,8%), w 2014 r. – 3.632 osoby (wzrost o 9,3%) oraz w 2015 r. – 3.912 osób (wzrost o 7%), co daje globalny wzrost o 29,2%.

Wzrostowi liczby osób starszych towarzyszyć będzie potrzeba zwiększenia oferty opiekuńczej wobec tych osób. W latach 2012-2015 pomocą i wsparciem socjalnym objęto odpowiednio: 2,9%, 2,6%, 2,6% i 2,2% liczby osób starszych (89, 86, 94 i 85), co daje globalny spadek z 2,9% w 2012 r. do 2,2% w 2015 r. Nie można wykluczyć, że służby socjalne nie dotarły do wszystkich osób potrzebujących pomocy, które z różnych przyczyn nie wniosowały o jej przyznanie, mimo iż mogą być w trudnej sytuacji bytowej..

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sierpcu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Wprawdzie w 2014 r. liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w MOPS była niższa od normy określonej w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, lecz od 2015 r. spełnione zostały wymogi określone we wskazanym przepisie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sierpcu w zbadanym obszarze. Ośrodek realizował zadania na rzecz osób starszych, które odpowiadały zdiagnozowanym potrzebom. Polegały one głównie na wsparciu materialnym, udzielaniu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, kierowaniu osób starszych do DPS oraz zapewnieniu wszystkim chętnym uczestnictwa w imprezach kulturalnych i społecznych.

2 Kierowanie osób do domu dziennej pomocy

W latach 2014-2016 (I półrocze) Dyrektor MOPS wydał odpowiednio 155, 150 i 164 decyzji o przyznaniu pomocy społecznej osobom starszym w postaci posiłków (obiadu) w DDP i o wysokości odpłatności za to świadczenie.

(akta kontroli str. 41-42, 142-223)

Analiza 30 (z 200) spraw związanych z wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy społecznej osobom starszym w postaci posiłków w DDP wykazała, że wydawano je zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. I tak:

Opis stanu
faktycznego

1. Przed wydaniem decyzji administracyjnej¹⁶ wnioski sprawdzano pod względem formalnym. Następnie w terminie do 14 dni od daty złożenia wniosku, pracownik socjalny przeprowadzał wywiad środowiskowy, obejmujący dane z zakresu stanu zdrowia, sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej i bytowej wnioskodawcy, stosownie do wymogów art. 107 ustawy o pomocy społecznej i §§ 2-4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁷. Do każdego wywiadu dołączono dokumenty potwierdzające sytuację materialno-bytową wnioskodawcy łącznie z ustalaniem sytuacji osób zobowiązanych do alimentacji.
2. Każda decyzja spełniała wymogi art. 107 § 1 i 3 i art. 127 § 1 Kpa oraz zawierała pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiązała się z podstawą do przyznania świadczenia, zgodnie z art. 109 ustawy o pomocy społecznej. Nie odnotowano przypadku rezygnacji z wnioskowanej formy pomocy oraz przypadku jej zaskarżenia.
3. Przy ustaleniu opłaty za posiłki wydawane w DDP¹⁸ stosowano obowiązujące kryteria dochodowe, określone w rozporządzeniach Rady Ministrów¹⁹. W 30 analizowanych decyzjach prawidłowo ustalono dochód przypadający na jedną osobę.
4. We wszystkich analizowanych sprawach, wnioskodawcy ponosili pełną odpłatność za otrzymywane posiłki (4,20 zł za jeden obiad). W żadnym przypadku wnioskodawcy nie byli zwolnieni z obowiązujących opłat. Nie stwierdzono opóźnień we wnoszeniu opłat za posiłki.

(akta kontroli str. 46-61)

W latach 2014-2016 łącznie zrezygnowało z posiłków (bądź uchylono stosowną decyzją na skutek zgonu wnioskodawcy) 73 wnioskodawców (36,5%). Nie stwierdzono przypadków rezygnacji osób ze skierowania ze względu na wysokość opłat za posiłki, nie było także przypadków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat.

W działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sierpcu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sierpcu w zbadanym obszarze. W okresie objętym kontrolą właściwie stosowano obowiązujące procedury przed wydaniem decyzji o przyznaniu osobom starszym pomocy w postaci posiłków w DDP. Terminowo przeprowadzono wywiady środowiskowe u wnioskodawców oraz prawidłowo ustalono dochód przypadający na osobę gospodarującą samotnie i w rodzinie.

3 Zapewnienie opieki osobom starszym w Dziennym Domu Pomocy

3.1. Dzienny Dom Pomocy funkcjonuje w strukturze MOPS od 1 września 2004 r. Działa on jako ośrodek wsparcia osób starszych, przez organizowanie dożywiania, a także okazjonalne organizowanie zajęć kulturalno-oświatowych, dostosowanych do zainteresowań tych osób oraz zaspokajanie ich potrzeb towarzyskich i kulturalnych. Z pomocy DDP mogły korzystać osoby m.in. w wieku emerytalnym i niepełnosprawni oraz inne osoby wymagające wsparcia, w szczególności osoby i rodziny dotknięte problemem uzależnienia, niewydolne wychowawczo, ofiary przemocy.

Regulamin organizacyjny MOPS stanowi²⁰, iż do zadań DDP należy w szczególności: zaspokajanie potrzeb psychicznych i społecznych, integracja społeczna i współpraca z innymi organizacjami i instytucjami; poradnictwo specjalistyczne; organizowanie czasu wolnego (np. w ramach terapii zajęciowej); zapewnienie gorącego posiłku; prowadzenie działalności edukacyjnej i profilaktycznej (nt. zdrowego stylu życia, profilaktyki chorób społecznych i uzależnień, edukacja w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie).

Pomoc i wsparcie oferowane w DDP udzielane było m.in. przez zaspokajanie potrzeb psychicznych i społecznych, integrację społeczną i współpracę z innymi organizacjami i instytucjami, poradnictwo specjalistyczne, zajęcia w ramach terapii zajęciowej, prowadzenie działalności edukacyjnej i profilaktycznej itp. Jednak zadania określone w regulaminie nie były wprost realizowane

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

¹⁶ Decyzje wydawano terminowo, tj. od jednego do 28 dni od daty złożenia wniosku.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 712).

¹⁸ Dotyczy ustalania wysokości należnej opłaty, przed dokonaniem zmniejszeń tych kwot.

¹⁹ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. i 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowania kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej: Dz. U. z 2012 r. poz. 823 oraz Dz. U. z 2015 r. poz. 1058. Rozporządzenie obowiązuje od 1 października 2015 r.

²⁰ Analogiczne postanowienia znajdują się w Regulaminie DDP.

przez DDP, ponieważ nie zatrudniano do ich realizacji pracowników. Postanowienia Regulaminu wypełniane były m.in. przez poniższe działania i inicjatywy:

- osoby zainteresowane ofertą DDP miały dostęp do pomieszczeń w godzinach 10,00 – 14,30. W czasie pobytu mogli słuchać radia, oglądać telewizję i korzystać z podręcznej biblioteki. W udostępnionych pomieszczeniach obecna była przez cały czas pracownica MOPS, która reagowała na potrzeby uczestników, przygotowywała ciepłe napoje, prowadziła rozmowy,
- uczestnicy DDP mieli możliwość korzystania z poradnictwa specjalistycznego prawnika, psychologa i pedagoga, którzy prowadzili swoje działania na terenie MOPS; poradnictwo specjalistyczne prowadzone było w tym samym budynku, specjaliści przyjmowali trzy dni w tygodniu, w godzinach pracy placówki, dogodnych dla osób zainteresowanych – nie zgłaszano potrzeby organizowania poradnictwa wyłącznie na użytek podopiecznych DDP²¹,
- w budynku MOPS mają swoje siedziby organizacje pozarządowe, tj. Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej oraz Rodzinny Klub Abstynenta „Przyjaźń”. Zarówno pracownicy socjalni Ośrodka, jak i pracownicy tych organizacji byli do dyspozycji uczestników i jeżeli zachodziła taka potrzeba, odbywali oni indywidualne rozmowy z podopiecznymi,
- w przypadku organizowania spotkań edukacyjnych, zwłaszcza z zakresu profilaktyki uzależnień, przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Klub Abstynenta informował uczestników DDP, jak i innych podopiecznych MOPS, o możliwości skorzystania z powyższych form, przez ogłoszenia lub przekaz ustny. Jak wyjaśniła dyrektor Ośrodka, zainteresowanie tymi spotkaniami było niewielkie (niezainteresowanie tematyką, niechęć do korzystania z takich form), również spotkania z pracownikiem Inspekcji Sanitarnej, czy policjantem gromadziły od kilku do kilkunastu osób. MOPS informuje podopiecznych, przez plakaty i ogłoszenia, zarówno o nieodpłatnych, jak i płatnych imprezach, spektaklach, spotkaniach autorskich dla mieszkańców, organizowanych przez Burmistrza Miasta i Centrum Kultury i Sztuki w Sierpcu,
- integracja osób zainteresowanych działalnością DDP przejawiała się m.in. w następujący sposób: rokrocznie przed świętami Wielkanocnymi oraz Bożonarodzeniowymi odbywały się spotkania, w których uczestniczyli przedstawiciele władz miejskich oraz organizacji pozarządowych. Brały w nich też udział dzieci ze Środowiskowego Ogniska Wychowawczego, które przygotowywały program artystyczny. Raz w kwartale organizowano imieniny uczestników, połączone z poczęstunkiem, muzyką i tańcami. Tradycyjnie na Dzień Babci i Dziadka odwiedzali DDP dzieci w wieku przedszkolnym lub uczniowie szkół podstawowych z programem artystycznym i upominkami dla uczestników. Odbywały się również spotkania z młodzieżą nie związane z żadnym świętem lub uroczystością. W 2015 r. odbyło się spotkanie z dietetykiem, który omawiał zasady prawidłowego żywienia, a także roli ruchu fizycznego w każdym wieku. W zależności od zgłaszanych potrzeb, organizowane były podwieczorki z muzyką i tańcami, bale karnawałowe, a także Bal Seniora wspólnie z Zarządem Osiedla nr 4 dla uczestników DDP oraz seniorów zamieszkających w tym osiedlu. W ramach współpracy, w latach poprzednich, Stowarzyszenie Diabetyków przeprowadzało wśród pracowników MOPS i uczestników DDP, działania profilaktyczno-edukacyjne, przez pomiar ciśnienia krwi oraz testy cukrzycowe, z oznaczeniem poziomu cukru we krwi.

(akta kontroli str. 2-11, 25-26, 31-40, 45, 495-500, 645-682)

3.2. Działalność DDP związaną z zapewnieniem posiłków finansowano ze środków własnych Miasta. W latach 2012-2015 MOPS zgłosił zapotrzebowanie w wysokości odpowiednio: 286,6 tys. zł, 326,4 tys. zł, 334,9 tys. zł oraz 341,1 tys. zł, co stanowiło 100% wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej i zrealizowanych w tym okresie. W badanym okresie nie poniesiono wydatków na remonty i inwestycje.

(akta kontroli str. 31-40, 41-42, 45, 495-500, 645-682)

3.3. DDP, umiejscowiony na parterze budynku MOPS, funkcjonuje w jego strukturach. Oprócz posiłków wydawanych w stołówce odbywały się tam spotkania i imprezy (por. pkt 1.3.2. oraz 3.1. wystąpienia). Dojście do pomieszczeń spełniało warunki określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²². DDP posiadało dwie sale, toaletę, szatnię i w pełni wyposażone pomieszczenia ku-

²¹ Wyjaśnienia dyrektora MOPS.

²² Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75 poz. 690, ze zm.).

chenne. Stołówka połączona była wewnętrznie z drugą stołówką (salą) i w razie potrzeby była wykorzystywana na imprezy i bale dla większej liczby osób (bale karnawałowe i Seniora). Zatrudnienie w 2014 r. wyniosło cztery osoby (intendent, kucharka, pomoc kuchenna, robotnik gospodarczy), a od 2015 r. pięć osób (dodatkowo stażysta). MOPS nie dysponował specjalistycznym transportem dla osób o ograniczonych możliwościach ruchowych. Posiłki w imieniu osób potrzebujących dostarczane były m.in. przez zatrudnione osoby w ramach usług zleconych przez Miasto.

(akta kontroli str. 31-40, 45, 495-500, 645-682)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Wnioski
pokontrolne

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

W działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sierpcu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sierpcu w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sierpcu przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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, dnia 16 grudnia 2016 r.

Kontroler:

Jarosław Odachowski
Główny specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

