



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

KPS.410.2.6.2024

Pan
Paweł Sieńkowski
Kierownik Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego
w Starych Babicach
ul. Polna 37
05-082 Stare Babice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/035 Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia dziennego i całodobowego
w ramach Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne”.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445687, kps@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne w Starych Babicach ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Sieńkowski, Kierownik COM, od 1 maja 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań wynikających z Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, przestrzeganie zasad wykorzystywania środków, prawidłowość świadczenia usług oraz osiągnięcie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Mateusz Pastuszko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/43/2024 z 13 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: COM lub Centrum.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne⁴ w Stych Babicach⁴ przebiegała prawidłowo. COM odpowiednio realizowało zadania wynikające z Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne”⁵, przestrzegało zasad wykorzystania środków, udzielało wsparcia zgodnie z wymaganiami Programu. Spełniono cele założone w Programie, tj. pomoc dorosłym osobom z niepełnosprawnościami, posiadającym znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności poprzez zapewnienie usług zamieszkiwania w ramach pobytu dziennego lub całodobowego. Uczestnicy Centrum zyskali możliwość niezależnego, samodzielnego i godnego funkcjonowania na miarę ich możliwości i potrzeb. Poprawie uległa jakość życia w środowisku lokalnym, poprzez zapewnienie opieki i pomocy w zależności od potrzeb wynikających ze stanu zdrowia lub wieku.

COM funkcjonowało zgodnie z przyjętym Statutem COM oraz Regulaminem organizacyjnym COM⁶. Jednakże, w regulaminie nie zamieszczono zasad współdziałania Centrum z opiekunami prawnymi uczestników, co było niezgodne z wymaganiami działu VI.2 Programu. W kontrolowanym okresie, tj. w latach 2020-2023, kadrę Centrum stanowiło 21 osób. Sześć z nich, zatrudnionych na stanowiskach opiekuna i młodszego opiekuna nie posiadało niezbędnych kwalifikacji zawodowych i doświadczenia w pracy z osobami z niepełnosprawnościami w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych albo w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub placówkach oświatowych. Tym samym nie spełniono wymagań działu VI.2 Programu.

Wydatki związane z funkcjonowaniem Centrum były kwalifikowane oraz dokonane w terminach wynikających z umowy nr 10/2023/COM-II z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego w ramach resortowego Programu⁷.

O wszystkich czterech przypadkach zakończenia świadczenia usługi dla uczestnika, kierownik COM nie powiadomił miejscowego GOPS, czym naruszył wymagania działu VI.3 pkt 4 Programu.

Wyposażenie budynku COM nie było wolne od barier architektonicznych, tj. mogło utrudniać korzystanie z niego osobom z różnym rodzajem niepełnosprawności, głównie osobom niewidomym i niesłyszącym. Z zakresie usług świadczonych przez COM, przyznawano usługi dostosowane do potrzeb uczestników, zapewniono wyżywienie, odpoczynek oraz pielęgnowanie relacji z innymi uczestnikami, rodziną i przyjaciółmi.

Z zaplanowanych dziewięciu miejsc dla uczestników na pobyt całodobowy, w siedmiomiesięcznym okresie funkcjonowania COM, tj. do grudnia 2023 r., przez pięć miesięcy zajęte było wyłącznie jedno miejsce. W pozostałych dwóch miesiącach miejsca te nie były wykorzystane. Z uwagi na to otrzymane środki nie zostały wykorzystane w całości i dokonano zwrotu środków w kwocie 166,2 tys. zł.

³ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: COM lub Centrum.

⁵ Dalej: Program.

⁶ Dalej: regulamin.

⁷ Dalej: umowa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1.1. Organizacja Centrum opiekuńczo-mieszkalnego.

Opis stanu
faktycznego

COM utworzono 1 stycznia 2023 r. na podstawie uchwały nr LII/549/2022 Rady Gminy Stare Babice z dnia 27 października 2022 r. w sprawie utworzenia COM w Starych Babicach oraz uchwalenia Statutu⁸. Centrum powstało jako samodzielna jednostka budżetowa, której nadano statut. Utworzenie COM poprzedzono uchwałą nr XX/209/2020 Rady Gminy Stare Babice z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie utworzenia COM dla dorosłych osób niepełnosprawnych w Gminie Stare Babice, w której Rada Gminy wyraziła wolę utworzenia COM na terenie gminy oraz wyraziła zgodę na przystąpienie do Programu.

(akta kontroli str. 391-396)

Gmina nie pobierała opłat za pobyt uczestnika w COM. Zarząd gminy nie podjął uchwały w tej sprawie. W porównaniu z innymi placówkami świadczącymi podobne usługi na terenie powiatu, odpłatność za pobyt pobierana była przez Dom Pomocy Społecznej⁹ w Sadowej oraz DPS w Bramkach, gdzie miesięczny koszt utrzymania mieszkańca wynosi 7,4 tys. zł. Za pobyt w środowiskowym domu samopomocy¹⁰ w Łubcu i Sadowej oraz w warsztatach terapii zajęciowej¹¹ w Bramkach i Sadowej opłaty nie były pobierane. Przybliżony średniomiesięczny koszt uczestnictwa w COM wynosił 12,3 tys. zł za pobyt całodobowy (w tym 9,1 tys. zł z budżetu gminy i 3,2 tys. zł ze środków z Funduszu Solidarnościowego¹²) oraz 2,9 tys. zł za pobyt dzienny (w tym 2,1 tys. zł z budżetu gminy i 0,8 tys. zł ze środków FS)¹³.

(akta kontroli str. 305-307)

Zgodnie z § 6 ust. 1 Statutu COM placówka posiadała regulamin nadany zarządzeniem nr 1/2023 Kierownika Centrum z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego COM. Regulamin ustalał m.in.: cele i zadania, zasady kierowania, strukturę organizacyjną Centrum, zadania poszczególnych pracowników, zasady kierowania do Centrum oraz prawa i obowiązki mieszkańców w tym relacje pomiędzy uczestnikami a kadrami, zasady korzystania z zasobów technicznych Centrum. W regulaminie nie określono zasad współdziałania Centrum z opiekunami prawnymi uczestników Programu. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 259, 397-410)

Zarządzeniem kierownika COM nr 1/2024 z dnia 24 kwietnia 2024 r. wprowadzono Regulamin Mieszkańca COM¹⁴. Regulamin mieszkańca określał prawa i obowiązki uczestnika oraz obowiązki rodziców, opiekunów prawnych, kuratorów oraz rodzin uczestników.

(akta kontroli str. 411-415)

Centrum działało w systemie dobowym dla uczestników korzystających z pobytu całodobowego od poniedziałku do niedzieli oraz godzinowym, tj. w godzinach od 8⁰⁰ do 16⁰⁰, od poniedziałku do piątku, dla uczestników korzystających z pobytu dziennego. W COM utworzono dziewięć miejsc dla uczestników pobytu

⁸ Zmieniającą uchwałą nr LXIX/750/2024 Rady Gminy Stare Babice z dnia 29 lutego 2024 r.

⁹ Dalej: DPS.

¹⁰ Dalej: ŚDS.

¹¹ Dalej: WTZ.

¹² Dalej: FS.

¹³ Z uwagi na różną liczbę dni i godzin przypadających do wykorzystania w części dziennej i całodobowej, wyliczenie obejmowało koszt jednej godziny pobytu oraz iloczyn tej kwoty przez średnią ilość godzin w miesiącu.

¹⁴ Dalej: regulamin mieszkańca.

całodobowego i 11 dla uczestników pobytu dziennego. Zakres działania placówki był zgodny ze statutem i regulaminem.

(akta kontroli str. 393-395, 397-410)

1.2. Kadra COM.

COM rozpoczęło działalność do 1 czerwca 2023 r. Od 1 maja 2023 r. został zatrudniony kierownik. Posiadał on odpowiednie kwalifikacje wynikające z Programu oraz art. 122 ust 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵ tj. ponad dwunastoletni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 5-14)

W COM zatrudnionych było 21 osób, 18 zatrudniono w oparciu o umowę o pracę, a trzy w oparciu o umowę zlecenie¹⁶. W podziale na stanowiska pracy zatrudniono: kierownika, starszego specjalistę ds. administracyjnych, trzech młodszych opiekunów, siedmiu opiekunów, trzech opiekunów medycznych, dwóch fizjoterapeutów, terapeutę zajęciowego, psychologa, osobę zajmującą się obsługą informatyczną oraz starszego robotnika. Dwóch opiekunów oraz osoba zajmująca się obsługą informatyczną zatrudnionych było odpowiednio na 60 h/mies., 75h/mies. oraz 7 h/mies., terapeuta zajęciowy pracował w wymiarze 126 h/mies., a pozostali pracownicy zatrudnieni byli w pełnym wymiarze czasu pracy.

(akta kontroli str. 15-45)

Nie opracowano zasad doboru kadry świadczącej opiekę nad osobami przebywającymi w Centrum. Przyjęto, że kadra zatrudniona w placówce powinna charakteryzować się różnorodnym doświadczeniem, które zdobyła w placówkach takich jak WTZ, ŚDS, szpitale, zakłady opiekuńczo-lecznicze czy DPS. W COM zatrudniono osoby nieposiadające niezbędnych kwalifikacji zawodowych i doświadczenia w pracy z osobami z niepełnosprawnościami. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3-4, 301-302, 416-502)

Stan zatrudnienia w COM nie był zgodny z informacją wskazaną we wniosku o utworzenie COM. Planowano zatrudnić 25 osób (24 etaty), natomiast stan zatrudnienia w okresie od czerwca do grudnia 2023 r. wynosił 18 osób (17,75 etatu) na umowę o pracę oraz trzy osoby (60 h/mies., 75h/mies. oraz 7 h/mies.) na umowę zlecenie. Nie zatrudniono księgowej, pielęgniarki oraz asystentów osób z niepełnosprawnościami. Jak wyjaśnił kierownik COM, liczba kadry zatrudniona od czerwca do grudnia 2023 r. dopasowana była do liczby uczestników korzystających z usług Centrum w tamtym okresie. Dobór personelu specjalistycznego nastąpił w oparciu o charakterystykę zaburzeń i specyfikę potrzeb uczestników. Obsługę księgową realizował Referat Wspólnej Obsługi Jednostek Urzędu Gminy Stare Babice. Rezygnacja z zatrudnienia pielęgniarki spowodowana była wysokimi kosztami zatrudnienia takiego pracownika oraz tym, że część zadań może realizować opiekun medyczny. COM nie zapewniało dodatkowych asystentów dla osób z niepełnosprawnościami, z uwagi na poziom funkcjonowania tych osób, niezależnie od zdiagnozowanej choroby. Ich zadania realizowali opiekunowie.

(akta kontroli str. 15, 259, 302-303, 330-350, 713)

Uczestnicy mieli zapewnione w Centrum indywidualne wsparcie w relacji nie mniej niż jeden opiekun na trzech uczestników. Centrum posiadało również opiekunów na

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283.

¹⁶ Umowa zlecenie dotyczy: dwóch opiekunów oraz obsługi informatycznej.

dyżurach nocnych, którzy opiekowali się uczestnikami przebywającymi w pobycie całodobowym.

(akta kontroli str. 15, 262-298)

1.3. Standard centrum opiekuńczo-mieszkalnego.

Kontrola wykazała, że COM zapewniał warunki do samodzielnego i niezależnego pobytu oraz zamieszkiwania osób z niepełnosprawnościami. Dostępność budynku i jego wyposażenia dla uczestników była jednak ograniczona poprzez: brak oznakowania kierunkowego w punktach węzłowych wewnątrz budynku, nieumieszczenia planów tyflograficznych oraz pętli indukcyjnych, brak numeracji pokoi oraz brak możliwości zapoznania się w formie dotykowej¹⁷ lub w formie dźwiękowej ze wszystkimi symbolami graficznymi, piktogramami oraz informacjami tekstowymi zamieszczonymi w budynku, co oznacza, że nie zapewniono minimalnych wymagań służących dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami wynikającymi z art. 6 ust. 1 lit. c ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁸.

(akta kontroli str. 308-318)

Ponadto w zakresie kompleksowego dostosowania projektowanych budynków do potrzeb osób z różnym rodzajem niepełnosprawności, nie kierowano się standardami dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami¹⁹, w wyniku czego domofon zamieszczony został zbyt wysoko, dodatkowo domofon nie emitował świetlnego potwierdzenia otwarcia drzwi, w strefie wejścia nie umieszczono pasa ostrzegawczego, wewnątrz budynku nie umieszczono zegara oraz planu budynku a klamki do okien w pokojach umieszczone zostały zbyt wysoko.

(akta kontroli str. 308-318)

COM spełniało wymogi lokalowe określone w Programie. Budynek podzielono na część dzienną na którą składały się: pokój psychologa i terapeuty zajęciowego, pokój fizjoterapeuty, sala gimnastyczna, świetlica, szatnia dla personelu, pomieszczenie do wydawania posiłków i zmywak, pracownia kulinarna, toaleta oraz pomieszczenie socjalne. Część mieszkalną stanowiło osiem pokoi z łazienkami²⁰, których powierzchnia wynosiła powyżej 15 m². Pomieszczenia bazy lokalowej posiadały system monitorująco-alarmowy²¹ oraz system przyzywowy²². Warunki lokalowe w COM zapewniały uczestnikom poczucie bezpieczeństwa, komfortu oraz możliwości prowadzenia codziennego życia.

1.4. Wydatkowanie środków z Programu.

W ramach funkcjonowania COM, gmina otrzymała 429,0 tys. zł, z czego 426,9 tys. zł stanowiły bieżące koszty COM, zaś 2,1 tys. koszty obsługi. Zgodnie z umową termin poniesienia wydatków ustalono od 1 czerwca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Zaplanowane wydatki w kwocie 211,0 tys. zł dotyczyły pobytu dziennego oraz w kwocie 215,9 tys. zł pobytu całodobowego. Całkowita kwota poniesionych

¹⁷ Piktogramy dotykowe, opis pismem Braille'a.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2240, ze zm., dalej: ustawa o dostępności.

¹⁹ Standardy zamieszczone z stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju i technologii (<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/standardy-dostepnosci-budynkow-dla-osob-z-niepelnosprawnosciami>), mają formę poradnika dla architektów i inżynierów budownictwa w zakresie kompleksowego dostosowania projektowanych budynków do potrzeb osób z różnym rodzajem niepełnosprawności. Założeniem dokumentu jest wskazanie rozwiązań zmierzających do poprawy funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami.

²⁰ Siedem pokoi jednoosobowych i jeden dwuosobowy (powyżej 30 m²).

²¹ Kamery umieszczone na korytarzach.

²² Umieszczony w każdym pomieszczeniu przewidzianym dla osób z niepełnosprawnościami (tj. w pokojach i łazienkach).

wydatków wynosiła 262,8 tys. zł. W dniu 15 stycznia 2024 r. dokonano zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 166,2 tys. zł. Zwrotu dokonano w terminie²³ i obejmował on całość środków przeznaczonych na obsługę Programu w kwocie 2,1 tys. zł²⁴ oraz część środków na funkcjonowanie, tj. 164,1 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania otrzymanych na funkcjonowanie COM środków była mniejsza niż planowana liczba pobyków całodobowych oraz nieobecności uczestników w części dziennej, a w przypadku środków na obsługę – nieuwzględnienie przez kierownika COM możliwości wykorzystania tych środków.

(akta kontroli str. 330-350, 356-358)

Środki otrzymane z FS wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem, na zadania określone w Programie i dotyczyły kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych w Centrum oraz osób świadczących usługi na rzecz uczestników Programu. Obejmowały one wynagrodzenia za miesiące wrzesień, październik oraz listopad 2023 r.²⁵

(akta kontroli str. 359-373)

Wydatki poniesione zostały w okresie kwalifikowalności, zgodnie z umową od 1 czerwca 2023 r. od 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 352-355, 359-373)

Na podstawie przedstawionych list płac obejmujących refundowane wynagrodzenia kadry Centrum za miesiące wrzesień, październik i listopad, stwierdzono, że COM prowadziło wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową umożliwiającą weryfikację poszczególnych operacji księgowych. Sporządzanie i przechowywanie dokumentacji finansowej odbywało się zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 2 umowy.

(akta kontroli str. 359-373)

Środki pochodzące z Programu przeznaczone na funkcjonowanie COM nie były wystarczające do realizacji zadań. Różnica pozostająca po uwzględnieniu środków z FS pokrywana była z środków własnych gminy. Środki gminy stanowiły 74% przybliżonego średniomiesięcznego kosztu całodobowego uczestnika COM oraz 72% przybliżonego średniomiesięcznego kosztu uczestnika na pobyt dzienny. Osoby z niepełnosprawnościami nie ponosiły opłat za usługi świadczone przez Centrum.

(akta kontroli str. 307)

1.5. Przyznawanie usług w ramach COM.

Przyjmowanie wniosków do COM przebiegało w dwóch etapach. W pierwszej kolejności rodzic lub opiekun prawny osoby z niepełnosprawnościami kontaktował się z kierownikiem COM w celu wypełnienia formularza kwalifikacji i ustalenia spotkania z kierownikiem w Centrum. Podczas spotkania ustalano z jakimi trudnościami boryka się dana osoba, ustalano jej potrzeby oraz oczekiwania rodziny. Decyzję o przyznaniu usług w ramach Centrum podejmował kierownik COM. Następnie po uzyskaniu potwierdzenia o możliwości zapewnienia wsparcia przez kadrę placówki i podpisaniu przez kierownika formularza, rodzic lub opiekun prawny składał do GOPS wniosek wraz z dokumentacją, w celu uzyskania decyzji kierującej do Centrum. Zgodnie z wyjaśnieniami kierownika COM, aktualnie trwają przygotowania regulaminu rekrutacji mieszkańców do Centrum, zgodnie z którym decyzję o zakwalifikowaniu danej osoby do usług w Centrum będzie podejmował zespół terapeutyczny składający

²³ Termin zwrotu niewykorzystanych środków na funkcjonowanie COM do 15 stycznia 2024 r.

²⁴ Była to kwota zaplanowana przy założeniu, że wszystkie miejsca w Centrum były zajęte. Kwota środków przysługujących na obsługę, wynikająca z rzeczywistego obłożenia placówki wynosiła 1313,90 zł.

²⁵ Wynagrodzenia pracowników za październik i listopad zostały zrefundowane w pełnej wysokości wynikającej z listy płac (100 064,76 zł za październik oraz 120 324,12 zł za listopad), wynagrodzenie za wrzesień zostało zrefundowane w części (42 391,35 tj. 42,3 % kwoty wynikającej z listy płac).

się z psychologa, fizjoterapeuty, terapeuty zajęciowego, opiekuna medycznego, opiekuna prowadzącego grupę oraz kierownika placówki.

(akta kontroli str. 505-506)

Wnioski o skierowanie do COM wpływały do GOSP od maja 2023 r., a więc przed rozpoczęciem funkcjonowania Centrum (tj. od 1 czerwca 2023 r.), co było związane z czasem potrzebnym na wydanie decyzji administracyjnej. Do końca grudnia 2023 r. wpłynęło 34 wnioski, 31 z nich otrzymało decyzję kierującą do COM. W trzech przypadkach złożenie wniosku nie zakończyło się skierowaniem do Centrum, z uwagi na to, że: wniosek został wycofany, zrezygnowano z uczestnictwa oraz umorzono postępowanie z uwagi na brak możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Żadna z osób nie otrzymała odpowiedzi odmownej oraz nikt nie składał odwołań od wydanych decyzji.

(akta kontroli str. 707-709)

Nie wszystkie miejsca pobytu całodobowego w COM były wykorzystane i w związku z tym wysokość dofinansowania została zmniejszona proporcjonalnie do dni pobytu o 25% kwoty określonej dla usług zamieszkania całodobowego dla miejsc niewykorzystywanych. Natomiast w niepełnych miesiącach, w których uczestnik przebywał określoną liczbę dni, proporcjonalnie do tej liczby zmniejszono kwotę dofinansowania do 25% kwoty określonej dla usług zamieszkania całodobowego. Z uwagi na ilość godzin obecności uczestników COM oraz pozostawiania w gotowości miejsc całodobowych, nie wykorzystano całej kwoty dofinansowania i dokonano zwrotu w kwocie 166,2 tys. zł.

Wszystkie osoby zamieszkujące na terenie gminy, zainteresowane wsparciem udzielanym przez Centrum, które złożyły wniosek o tego typu pomoc, zostały nim objęte. Jedynie w trzech przypadkach osoby uprawnione same zrezygnowały ze skierowania do COM. Nie wystąpiła sytuacja, w której liczba osób chętnych do skorzystania z usług oferowanych w ramach Centrum przekraczałaby liczbę miejsc dostępnych w placówce. Z zaplanowanych 11 miejsc na pobyt dzienny oraz dziewięciu na pobyt całodobowy do końca 2023 r. skorzystało 12 osób w części dziennej oraz trzy osoby w części całodobowej²⁶. W tym okresie wykorzystano 76% planowanych miejsc na pobyt dzienny oraz 8% planowanych miejsc na pobyt całodobowy.

(akta kontroli str. 351, 707-709)

Uczestnictwo w COM przyznawane było na wniosek osoby zainteresowanej lub opiekuna osoby z niepełnosprawnościami. Nie przyznawano pobytu z urzędu. W okresie od czerwca do grudnia 2023 r. z usług świadczonych przez tę placówkę skorzystało 15 osób²⁷.

(akta kontroli str. 707)

Na podstawie badania wszystkich teczek osobowych uczestników COM (15 teczek) stwierdzono, że:

- 1) przyznanie usługi pobytu całodobowego lub dziennego odbywało się na podstawie wydanej przez GOSP decyzji administracyjnej. W przypadku jednej osoby decyzję kierującą do COM²⁸ wydano 3 stycznia 2024 r., a przyznawała ona pobyt w COM od 1 stycznia 2024. Dyrektor GOSP wyjaśniła, że omyłkowo w decyzji skierowano osobę na pobyt od 1 stycznia 2024 r. zamiast od 3 stycznia 2024 r. Kierownik COM wyjaśniał,

²⁶ Liczba uczestników w poszczególnych miesiącach 2023 r. w części dziennej i całodobowej wynosiła odpowiednio: trzech i jeden – w czerwcu, dziewięciu i jeden – w lipcu i sierpniu oraz grudniu, dziewięciu i jeden – we wrześniu, dziewięciu i zero – w październiku oraz 10 i zero – w listopadzie.

²⁷ Trzy osoby z niepełnosprawnościami skorzystały z usług pobytu całodobowego oraz 12 z usług pobytu dziennego.

²⁸ Decyzja administracyjna nr GOPS.5121.32.2023.

że w dniach 1 i 2 stycznia 2024 r. uczestnik był nieobecny w Centrum a 2 stycznia 2024 r. omyłkowo opiekun podpisał listę obecności;

(akta kontroli str. 81, 259, 382)

- 2) wydawanie decyzji administracyjnej poprzedzało przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego;

(akta kontroli str. 83-254)

- 3) uczestnicy nie ponosili opłat z pobyt z COM. Zarząd gminy nie podjął uchwały w tej sprawie;

- 4) czas trwania pobytu w COM wynosił od 3 do 214 dni. W przypadku pięciu uczestników pobyt zakończył się przed końcem 2023 r. Cztery osoby zakończyły pobyt zgodnie z terminem na jaki została wydana decyzja administracyjna²⁹ (czas trwania pobytu wynosił: 3, 8, 9 i 19 dni). Jeden uczestnik po miesiącu uczestnictwa z zajęciach nie kontynuował ich do końca obowiązywania decyzji administracyjnej przyznającej pobyt. Powodem zaprzestania korzystania ze świadczenia usług w ww. przypadku była silna więź z uczestnikami innej placówki wsparcia, do której wcześniej uczęszczał. 10 osób kontynuowało pobyt w Centrum w 2024 r. Uczestnicy COM przed pobytem w Centrum korzystali z placówek pobytu dziennego takich jak m.in: WTZ, ŚDS oraz ośrodek wsparcia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 374-385, 505, 509-520, 714)

- 5) kierownik COM telefonicznie poinformował miejscowy GOPS o jedynym przypadku zaprzestania korzystania świadczenia usług przez uczestnika, nie powiadomił jednak o czterech przypadkach zakończenia świadczenia usług z powodu upływu terminu obowiązywania decyzji administracyjnej przyznającej pobyt w Centrum. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 260, 302, 374-385)

1.6. Zakres usług świadczonych w COM.

W COM głównie realizowane były specjalistyczne usługi opiekuńcze, organizowane w części dziennej, z której korzystają też uczestnicy części całodobowej. Założeniem tego typu usług było celowe przyczynianie się do budowania samodzielności uczestnika. Usługi te, jak wynika z harmonogramu zajęć grupowych i indywidualnych, obejmowały: zajęcia świetlicowo-edukacyjne, fizjoterapię, trening higieniczny, zajęcia z psychologiem, trening samodzielności, pracownię kulinarną, biblioterapię oraz hobby i relaksację. W Centrum realizowano również usługi opiekuńcze i asystenckie, mające na celu umożliwienie uczestnikom udziału w różnego rodzaju aktywnościach poza Centrum np.: wspierające uczestnika podczas załatwiania spraw urzędowych, wizyt u lekarza, w gabinecie zabiegowym, umożliwienie udziału w praktykach religijnych oraz organizacji wolnego czasu.

(akta kontroli str. 49, 52-59, 606-705)

Centrum zapewniało uczestnikom wyżywienie, w postaci trzech posiłków dziennie, tj. śniadania, obiadu i kolacji dla uczestników na pobyt całodobowy oraz dwóch posiłków, śniadania i obiadu dla uczestników na pobyt dzienny. Śniada i kolacje przygotowywane były przez opiekunów wraz z uczestnikami, wykorzystując przy tym elementy terapii zajęciowej, która ma podnosić samodzielność w realizacji codziennych zadań.

(akta kontroli str. 50, 71-77)

Uczestnicy lub ich opiekunowie potwierdzali obecność w COM podpisując listę obecności w danym dniu. Uczestnictwo w poszczególnych zajęciach nie było

²⁹ Decyzje administracyjne nr: GOPS.5121.20.2023, GOPS.5121.16.2023, GOPS.5121.10.2023, GOPS.5121.17.2023.

rejestrowane, sporządzano natomiast cotygodniowe notatki opisujące funkcjonowanie uczestnika na zajęciach z fizjoterapeutą i psychologiem³⁰. Notatki psychologa określały m.in.: stan emocjonalny, akcentowanie swoich potrzeb, koordynację wzrokowo-ruchową, lękliwość, zachowania agresywne oraz zmiany jakie zachodzą w psychofizycznym funkcjonowaniu danego uczestnika. Notatki fizjoterapeuty dotyczyły aktywności fizycznej uczestnika, w tym ćwiczeń na siłowni (m.in.: rowerek, stepper, ćwiczenia z piłką, fotel masujący) lub w plenerze (spacery, ćwiczenia).

(akta kontroli str. 49-50, 606-705)

Na podstawie badania wszystkich 15 teczek osobowych osób korzystających z usług COM w okresie od czerwca do grudnia 2023 r. stwierdzono, że:

- 1) usługami objęto wyłącznie osoby do których Program był adresowany, tj. dorosłe osoby z niepełnosprawnościami z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (dwie osoby) oraz znacznym stopniem niepełnosprawności (13 osób);

(akta kontroli str. 46)

- 2) od złożenia wniosku do wydania decyzji administracyjnej przysługującej usługi uczestnicy oczekiwali od dwóch do 99 dni (średnio 19 dni). Najdłuższe okresy oczekiwania na przyznanie usług³¹, tj. 99, 46, 42, 40 dni, były zgodne z wnioskami złożonymi przez osoby zainteresowane pobytem w COM³²;

(akta kontroli str. 80-82, 509-520)

- 3) w każdej decyzji administracyjnej określono zakres i rodzaj usług oraz czas trwania pobytu z Centrum. Decyzje przyznawały usługi opiekuńcze wraz z posiłkiem (dla ośmiu osób) oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze wraz z posiłkiem (dla siedmiu osób). Wydawane były na czas od 3 do 214 dni;

(akta kontroli str. 374-385, 509-520)

- 4) w teczkach znajdowały się dokumenty określające potrzeby danej osoby z niepełnosprawnościami opracowane przez psychologa i fizjoterapeutę. Były to opisy funkcjonowania uczestnika, gdzie zastosowano Inwentarz H.C. Gunzburga³³ oraz plany postępowań rehabilitacyjnych i terapeutycznych. Na tej podstawie określano mocne strony uczestnika oraz obszary najbliższego rozwoju, na które kładziono nacisk w bieżącej pracy terapeutycznej;

(akta kontroli str. 50, 521-605)

- 5) opracowano indywidualne plany pracy terapeutycznej, które zawierały się w opisie funkcjonowania danej osoby, za wyjątkiem czterech uczestników. Jak wyjaśnił kierownik COM osoby te przebywały w Centrum na krótkotrwałych pobytach, z uwagi na to niemożliwym było opracowanie rzetelnego planu terapeutycznego dla tych osób. Rozpoznanie możliwości i potrzeb uczestnika było procesem, który mógł trwać kilka miesięcy. Polegał na obserwacji osoby w różnych sytuacjach zadaniowych i społecznych, dobraniu adekwatnych narzędzi testowych oraz wspólnym z opiekunem prawnym ustaleniu celu planu terapeutycznego. Osoby te uczestniczyły w zajęciach grupowych i indywidualnych zgodnie z bieżącymi możliwościami psychofizycznymi;

(akta kontroli str. 260-261, 521-605)

- 6) uzgodniono zasady pobytu w COM. Zasady te określono w kontrakcie terapeutycznym i odnosiły się m.in. do uczestnictwa w zajęciach, zgłaszania

³⁰ Notatkami dokumentowano zajęcia z fizjoterapeutą i psychologiem.

³¹ Decyzje administracyjne nr: GOPS.5121.16.2023, GOPS.5121.17.2023, GOPS.5121.9.2023 oraz GOPS.5121.11.2023.

³² Osoby składając wnioski deklarowały chęć rozpoczęcia uczestnictwa w COM w późniejszym terminie.

³³ Narzędzie diagnostyczne do oceny postępów w rozwoju społecznym dorosłych osób z różnym stopniem niepełnosprawności intelektualnej.

nieobecności, odpowiedzialności za szkody w mieniu COM, informowaniu o aktualnej farmakologii, dostarczaniu wymaganych przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych. Zasady pobytu w COM określono ze wszystkimi uczestnikami oraz opiekunami prawnymi podczas spotkań rekrutacyjnych. Uzgodnienia dotyczyły również kwestii bezpieczeństwa uczestnika oraz personelu, sytuacji wzywania karetki pogotowia, zasad korzystania z telefonu komórkowego, zakazu oglądania treści pornograficznych, miały one jednak charakter ustny i nie były spisywane. COM nie organizowało transportu uczestników, z uwagi na brak zgłoszeń na tego typu usługi;

(akta kontroli str. 51, 521-605, 713)

- 7) uzgodnień dokonywano pomiędzy opiekunami prawnymi uczestnika a personelem COM, tj. kierownikiem, psychologiem, fizjoterapeutą oraz opiekunem prowadzącym grupę;

(akta kontroli str. 51)

- 8) uczestnicy nie zapoznali się z regulaminem COM. Z wyjaśnień kierownika COM wynika, że zapoznanie się przez uczestników z ww. regulaminem było niecelowe, ze względu na zdiagnozowaną u wszystkich uczestników niepełnosprawność intelektualną. Natomiast opiekunowie prawni tych osób, zostali zapoznani z postanowieniami regulaminu dotyczącymi praw i obowiązków mieszkańców COM podczas omawiania kontraktu terapeutycznego. Fakt ten nie został potwierdzony na piśmie;

(akta kontroli str. 260)

- 9) w trzech przypadkach osoby z niepełnosprawnością lub ich opiekunowie nie zapoznali się z regulaminem mieszkańca COM. Jak wyjaśnił kierownik COM regulamin mieszkańca został wprowadzony 24 kwietnia 2024 r. a pobyt ww. osób miał miejsce w 2023 r. Termin przyjęcia ww. regulaminu wynikał z analizy trudności w realizacji usług na rzecz mieszkańca pojawiających się w codziennej praktyce. Ww. osoby były informowane o zasadach obowiązujących w Centrum, kiedy zgłaszały się do kierownika COM z decyzją kierującą. W pozostałych przypadkach uczestnicy lub ich opiekunowie prawni zapoznali się z regulaminem mieszkańca COM;

(akta kontroli str. 60-70, 509-520, 526, 506)

- 10) trzy osoby z niepełnosprawnościami korzystały z pobytu całodobowego, a 12 z dziennego;

(akta kontroli str. 46)

- 11) uczestnicy korzystali ze specjalistycznych usług opiekuńczych³⁴, jak również z usług opiekuńczych i asystenckich³⁵;

(akta kontroli str. 49, 52-59, 606-705)

- 12) uczestnikom zapewniono możliwość odpoczynku, spotkań z rodziną i znajomymi, jak również budowania i podtrzymywania relacji z innymi uczestnikami poprzez organizowanie m.in.: zebrań społeczności, zajęć grupowych, dni otwartych, urodzin, wydarzeń świątecznych, potańcówek, wyjść na spacer oraz udziału w otwartych dla mieszkańców gminy wydarzeniach organizowanych przez inne jednostki gminne.

(akta kontroli str. 51)

³⁴ Zajęcia świetlicowo-edukacyjne, fizjoterapia, trening higieniczny, psycholog, trening samodzielności, pracownia kulinarna, biblioterapia oraz hobby i relaksacja.

³⁵ Wspieranie uczestnika podczas załatwiania spraw urzędowych, wizyt u lekarza, w gabinecie zabiegowym, umożliwienie udziału w praktykach religijnych oraz organizacja wolnego czasu.

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

1. Regulamin wprowadzony zarządzeniem nr 1/2023 Kierownika Centrum z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego COM, nie zawierał zasad współdziałania Centrum z opiekunami prawnymi uczestników Programu, co naruszało wymagania wynikające z działu VI.2 Programu, który stanowi, że Centrum musi dysponować własnym regulaminem organizacyjnym, określającym m.in. zasady współdziałania Centrum z opiekunami prawnymi uczestników Programu. Kierownik wyjaśnił, że zasady współpracy między personelem Centrum a opiekunami prawnymi ujęto w kontrakcie terapeutycznym. NIK wskazuje, że umieszczenie zasad współpracy między personelem Centrum a opiekunami prawnymi w kontrakcie terapeutycznym nie spełnia wymagań działu VI.2 Programu.

(akta kontroli str. 259, 397-410)

2. Kierownik COM zatrudniał sześć osób (dwie na stanowisku młodszego opiekuna oraz cztery na stanowisku opiekuna), które nie posiadały niezbędnych kwalifikacji zawodowych i doświadczenia w pracy z osobami z niepełnosprawnościami w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych albo w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub placówkach oświatowych. Obowiązek posiadania ww. kwalifikacji i doświadczenia zawodowego wynikał z wymagań działu VI.2 Programu. Kierownik COM wyjaśnił, że zatrudnienie pracowników odbywało się w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁶ (tabela D, dział IV jednostki organizacyjne pomocy społecznej, centra integracji społecznej, jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz centra usług społecznych). Korzystając z przepisów ww. rozporządzenia zatrudniono pracowników nieposiadających doświadczenia w bezpośredniej pracy z osobami z niepełnosprawnościami. Wśród nich jedna osoba była w trakcie podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych zgodnych z profilem COM oraz dwie posiadały doświadczenie w pracy w domu pomocy społecznej. Decyzja o zatrudnieniu tych osób była podyktowana rosnącą liczbą mieszkańców Centrum, a co za tym idzie, koniecznością zapewnienia odpowiedniej liczby personelu do realizacji usług oraz trudną sytuacją na rynku pracy.

(akta kontroli str. 3-4, 301-302, 416-502)

3. Kierownik COM nie poinformował miejscowego ośrodka pomocy społecznej (GOSP) o wszystkich, czterech przypadkach zakończenia świadczenia usług dla uczestników Centrum. Wyjaśnił, że przyczyną braku powiadomienia GOSP było zrealizowanie decyzji, tj. pobyt uczestnika był realizowany w okresie na który została wydana decyzja.

Zgodnie z działem VI.3 pkt 4 Programu, o każdym przypadku zakończenia świadczenia usług dla uczestnika, Kierownik Centrum powiadamia właściwy miejscowo ośrodek pomocy społecznej. W związku z powyższym kierownik Centrum jest zobowiązany powiadomić GOSP o zakończeniu świadczenia usług przez uczestnika, również w przypadku upływu terminu obowiązywania decyzji administracyjnej przyznającej pobyt w Centrum.

(akta kontroli str. 260, 302, 374-385)

³⁶ Dz. U. poz. 1960, ze zm. Minimalne wymagania kwalifikacyjne dla stanowiska opiekuna wynosiły: wykształcenie i umiejętności zawodowe – średnie oraz staż pracy – jeden rok.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zamieszczenie w regulaminie organizacyjnym COM zasad współdziałania z opiekunami prawnymi uczestników Programu, zgodnie z wymaganiami działu VI.2 Programu.
2. Uzyskanie przez osoby zatrudnione w COM odpowiednich kwalifikacji zgodnych z wymaganiami działu VI.2 Programu.
3. Powiadomienie GOPS o sytuacji zakończenia świadczenia usług dla uczestników Centrum, zgodnie z wymaganiami działu VI.3 pkt 4 Programu.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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 września 2024 r.

Kontroler
Mateusz Pastuszko
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
Dyrektor
p.o. Dyrektor
Konrad Kostępski

/-/

.....
podpis