



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.01.2016
P/16/041



02815216

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/041 – Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/61/2016 z dnia 25 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łapach, ul. Główna 50, 18-100 Łapy (zwany dalej „MOPS”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Wasilewska – p.o. dyrektora MOPS ¹ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² seniorom zapewniono należyte wsparcie w formie usług realizowanych w Dziennym Domu Senior-Wigor (zwanym dalej „DDSW”)³, prowadzonym przez Miasto i Gminę Łapy (dalej „Gmina”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Gminie na bieżąco diagnozowano potrzeby osób starszych w zakresie pomocy społecznej, co znajdowało wyraz w zapisach „Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Łapy na lata 2014 – 2021” oraz w innych dokumentach opracowywanych przez MOPS. Opierano się przy tym głównie na wynikach pracy służb socjalnych w terenie oraz informacjach pozyskiwanych od innych podmiotów.

Na podstawie przeprowadzonego rozeznania podejmowano odpowiednie działania w kierunku rozwoju pomocy społecznej skierowanej do seniorów. Ze względu m.in. na problem wyobcowania osób starszych, od listopada 2015 roku oferta poszerzona została o możliwość uczestnictwa w zajęciach DDSW. Seniorom zapewniono udział w aktywnych formach, zaspokajających potrzeby towarzyskie i kulturalne, organizowano terapię zajęciową, ułatwiano podtrzymywanie kontaktów ze środowiskiem lokalnym.

Budynek DDSW oraz jego otoczenie spełniały co do zasady wymogi określone w Programie wieloletnim „Senior-WIGOR” na lata 2015 – 2020⁴, a także warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie określone przez Ministra Infrastruktury. Zastrzeżenia dotyczyły głównie niewłaściwego wykorzystania pomieszczenia pielęgniarstwa oraz braków elementów wyposażenia wskazanych w ww. Programie.

W DDSW zapewniono wymagany personel. Opieka sprawowana była przez odpowiednio wykwalifikowaną kadrę, co umożliwiała uzyskanie przez seniorów wsparcia adekwatnego do ich wieku i stanu zdrowia, a także indywidualnych potrzeb i predyspozycji. Wpływało to na ogólne zadowolenie uczestników tej formy wsparcia, na co wskazują wyniki badań ankietowych.

Przy kierowaniu do udziału w zajęciach DDSW przestrzegano przyjętych zasad rekrutacji oraz przepisów dotyczących trybu udzielania świadczeń z pomocy społecznej.

¹ Od 1 października 2008 r.

² Kontrolą objęto lata 2014 – 2016 (I półrocze).

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej 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.

⁴ Program ustanowiony uchwałą Nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015 – 2020 (M.P. poz. 341). Program zwany dalej „Programem Senior-Wigor”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi

Opis stanu
faktycznego

1.1. Obowiązująca w okresie objętym kontrolą „Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Łapy na lata 2014 – 2021”⁵ (zwana dalej: „Strategią”) zawierała elementy określone w art. 16 b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶, w tym diagnozę sytuacji społecznej, cele strategiczne i kierunki niezbędnych działań. Zwrócono w niej uwagę m.in. na „starzenie się” społeczeństwa (wysoki, wzrastający procent osób w wieku poprodukcyjnym oraz malejącą liczbę dzieci i młodzieży), wyobcowanie osób starszych oraz niską aktywność osób starszych i niepełnosprawnych. Odpowiedzią na stwierdzone potrzeby i problemy w tym zakresie było sformułowanie celu strategicznego III: „Wzmocnienie systemu wsparcia i aktywności osób starszych, niepełnosprawnych”. Działania miały zostać skierowane m.in. na:

- adaptację lokali miejskich na potrzeby społeczne,
- rozwijanie systemu pomocy/usług osobom starym, chorym i niepełnosprawnym w środowisku zamieszkania, w tym m.in.: usług opiekuńczych, dostarczanie obiadów, prowadzenie klubów seniora i Uniwersytetu III Wieku, uruchomienie wolontariatu na rzecz pomocy osobom starszym, niepełnosprawnym,
- uruchomienie rodzinnych domów pomocy,
- współpracę z instytucjami, organizacjami, kościołami, związkami wyznaniowymi, które prowadzą akcje na rzecz ludzi starych, niepełnosprawnych i chorych.

Instytucjami odpowiedzialnymi i zaangażowanymi w realizację ww. celu miały być: jednostki samorządu miejskiego, powiatowego oraz ich jednostki organizacyjne, MOPS, PCPR, placówki oświatowe, organizacje pozarządowe, parafie, poradnie, podmioty ekonomii społecznej, media, uczelnie wyższe i instytucje badawcze, szkoleniowe, placówki służby zdrowia.
(dowód: akta kontroli str. 5-23)

Zgodnie z przyjętymi zasadami monitoringu i wdrażania Strategii, raz w roku organizowane było spotkanie Zespołu Wdrożeniowego⁷, w celu omówienia realizacji Strategii. Dyrektor MOPS (koordynator) wyjaśniła: „Ocena Strategii dokonywana była w obszarze osób starszych za lata 2014 – 2015 w oparciu o znaną realizatorom: liczbę osób starszych, którym zaoferowano pomoc w postaci usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, liczbę osób, za które gmina ponosi opłaty w całodobowych domach pomocy społecznej, liczbę osób starszych, którym udzielono wsparcia w postaci dożywiania, liczbę spotkań i warsztatów dla osób starszych, liczbę imprez organizowanych dla seniorów, liczbę osób uczęszczających do Klubu Seniora, Uniwersytetu III Wieku, Związku Emerytów i Rencistów, liczbę występów seniorów na imprezach gminnych z własnym repertuarem (przedstawienia teatralne, skecze, występy muzyczne („Łapskie nutki”, „Uchowianki”, „Płonkowianki”), liczbę miejsc w nowo utworzonym Dziennym Domu Senior WIGOR w 2015 r.” Z notatek z odbytych spotkań wynika, że jego uczestnicy uznali, że realizacja Strategii przebiega prawidłowo.
(dowód: akta kontroli str. 26-29, 377-382)

Informacje z realizacji Strategii za 2014 i 2015 rok zostały przekazane Radzie Miejskiej w Łapach (zwanej dalej: „Radą Miejską”) w formie załączników do rocznych sprawozdań z działalności MOPS. Wynika z nich, że w okresie objętym kontrolą w ramach realizacji celu strategicznego III (w zakresie dotyczącym osób starszych) m.in.: uruchomiono DDSW, realizowano usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, funkcjonował Klub Seniora przy MOPS, Uniwersytet III Wieku oraz Klub Emerytów i Rencistów, pozyskano środki zewnętrzne na realizację projektów obejmujących wsparciem osoby starsze i niepełnosprawne: „Szansa na start – Łapskie zawody sportowe osób niepełnosprawnych”, „Moc w słabości się doskonali – uruchomienie siłowni pod chmurką”, „Prawdziwa sztuka to taka, która powstaje dzięki potrzebie tworzenia”, „Artysta należy do dzieła, a nie dzieło do artysty”, „Nic o nas bez nas (ASOS)”.
(dowód: akta kontroli str. 36-41, 55-60)

⁵ Przyjęta uchwałą nr XLI/423/13 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 20 grudnia 2013 r.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm. Ustawa zwana dalej: „uops”.

⁷ W okresie objętym kontrolą spotkania odbyły się 23 października 2014 r. i 18 listopada 2015 r.

Z wyjaśnień Dyrektor MOPS wynika, że podstawą sporządzenia ww. sprawozdań z realizacji Strategii były ustne informacje uzyskiwane od poszczególnych realizatorów: „Przeważnie raz w miesiącu telefonicznie kontaktowałam się z współrealizatorami Strategii. (...) Żaden z podmiotów nie przedstawiał na piśmie sprawozdań z realizacji Strategii. Analiza wykonania zadań prowadzona była na podstawie ustnych informacji od poszczególnych podmiotów oraz na podstawie informacji przedstawianych na spotkaniach roboczych oraz oceniana po ilości festynów, imprez okolicznościowych itp. oraz na podstawie danych MOPS wynikających ze sprawozdawczości. Każdy podmiot – realizator Strategii na swoich stronach www. opisuje wszystkie wydarzenia, które realizuje i do kogo były skierowane, i jakiej grupy dotyczyły”. (dowód: akta kontroli str. 377-382)

W Strategii wskaźniki i ramy finansowe zostały przedstawione w sposób opisowy. Nie określono mierników, w oparciu o które można byłoby rzetelnie ocenić stopień realizacji celów oraz skuteczność podejmowanych działań. Szerzej na ten temat napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 5-23)

Informacje przekazywane Radzie Miejskiej nie zawierały danych o wydatkach poniesionych na realizację Strategii. Z wyliczeń Dyrektor MOPS, sporządzonych na potrzeby niniejszej kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą z budżetu Gminy na realizację Strategii w zakresie wsparcia i aktywizacji osób starszych wydatkowano 2.791,8 tys. zł, w tym 952,9 tys. zł w 2014 roku, 1.256,2 tys. zł w 2015 roku i 582,7 tys. zł w I półroczu 2016 roku, co stanowiło odpowiednio: 6,3%, 8,3% i 5,1% wydatków na pomoc społeczną (dział 852).

(dowód: akta kontroli str. 61, 307)

1.2. Od 2015 roku w Gminie zapewniono osobom starszym wpływ na sprawy dotyczące społeczności lokalnej za pośrednictwem Gminnej Rady Seniorów⁸. Według Statutu, Rada ta jest „organem o charakterze doradczym, inicjatywnym i konsultacyjnym organów Gminy”, a także „podejmuje działania w celu integracji łapskiego środowiska osób starszych oraz wzmacniania udziału osób starszych w życiu społeczności lokalnej Łap”. W okresie objętym kontrolą Rada podjęła dwie uchwały: w sprawie zorganizowania Dnia Seniora w Gminie oraz w sprawie zaopiniowania projektu budżetu gminy na 2016 rok.

(dowód: akta kontroli str. 62-73)

1.3. W okresie objętym kontrolą pomocą w formach określonych w art. 50 – 53 uops objęto wszystkie uprawnione osoby w wieku ponad 60 lat, które złożyły wniosek do MOPS⁹:

- 24 osobom w każdym roku udzielono świadczeń opiekuńczych, w wymiarze odpowiednio: 7.275, 10.326 i 5.051 godzin,
- 10, pięć i sześć osób uzyskało świadczenie w formie specjalistycznych usług opiekuńczych, w wymiarze kolejno: 5.684, 2.686 i 1.375 godzin,
- trzy, cztery i dwie osoby uczęszczaly do Środowiskowego Domu Samopomocy,
- 31 osób w 2015 roku i 33 w I połowie 2016 r. skierowano do DDSW.

(dowód: akta kontroli str. 307, 311-313)

Według stanu na 30 czerwca 2016 r. zainteresowane uczestnictwem w DDSW były kolejne 32 osoby. Złożyły one kwestionariusz kandydata, jednak ze względu na brak miejsc w ośrodku nie występowały z formalnym wnioskiem o skierowanie do ośrodka. Stworzona w ten sposób lista oczekujących stanowiła bazę danych na temat potrzeb seniorów w zakresie wsparcia ww. formą pomocy. (dowód: akta kontroli str. 246-247, 253)

Gmina nie posiadała własnego Domu Pomocy Społecznej (dalej „DPS”), natomiast na jej terenie znajdował się DPS prowadzony przez Powiat Białostocki. Na koniec czerwca 2016 roku przebywało w nim sześć osób powyżej 60. roku życia z terenu Gminy. Ponadto trzech seniorów umieszczonych było w DPS znajdujących się w innych gminach.

⁸ Uchwała nr VII/53/15 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Łapach i nadania Statutu. Pierwszy skład osobowy Rady powołany został uchwałą nr IX/69/15 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 29 maja 2015 r. i liczył dziewięciu członków.

⁹ Wnioski dotyczyły jedynie form pomocy oferowanych przez Gminę.

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) w DPS umieszczonych było odpowiednio: 13, 11 i dziewięć osób powyżej 60. roku życia z terenu Gminy, w tym trzy skierowane w tym okresie (dwie w 2014 roku i jedna w 2015 roku; w pięciu przypadkach wydano decyzje odmowne¹⁰). (dowód: akta kontroli str. 311-313)

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) średni miesięczny koszt realizacji świadczeń przez MOPS w poszczególnych formach, przypadający na jednego korzystającego był zróżnicowany. Koszt usług opiekuńczych wynosił od 694 zł do 773 zł, specjalistycznych usług opiekuńczych od 840 zł do 901 zł, opłaty za DPS od 1.954 zł do 2.189 zł, za pobyt w środowiskowym domu samopomocy od 991 zł do 1.268 zł, a za pobyt w DDSW od 403 zł do 603 zł. (dowód: akta kontroli str.406)

Na terenie Gminy nie prowadzono rodzinnych domów pomocy, ani mieszkań chronionych. Dyrektor MOPS wyjaśniła: „Z rozmów przeprowadzanych z seniorami wynika, że na dzień dzisiejszy nie ma zapotrzebowania na naszym terenie na mieszkania chronione ani rodzinne domy pomocy. Jednak opracowując Strategię zrobiono zapis o ich tworzeniu, gdyż nasze społeczeństwo się starzeje i z chwilą wystąpienia potrzeb w tym zakresie łatwiej będzie ubiegać się o środki finansowe na ten cel.” (dowód: akta kontroli str. 377-382)

MOPS nie prowadził na całej populacji osób powyżej 60. roku życia badań (np. w formie ankiet) w zakresie zapotrzebowania na pomoc społeczną. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że nie ma takiego obowiązku statutowego oraz, że wiązałoby się to z dużymi kosztami. Zdaniem Dyrektora MOPS „badania takie powinny być prowadzone przez instytucje do tego powołane i pytania powinny być jednakowe dla wszystkich seniorów w całej Polsce, aby jasno określiły potrzeby osób starszych w poszczególnych województwach i gminach oraz na terenie kraju. MOPS w Łapach ma informacje na temat liczby osób 60+ oraz liczby osób korzystających z różnych form wsparcia i o osobach, które tej formy wsparcia nie wymagają. Informacje pozyskuje od pracowników socjalnych oraz pracowników ze świadczeń rodzinnych czy dodatków mieszkaniowych, zatrudnionych w ośrodku, lekarzy rodzinnych i specjalistów, pielęgniarek środowiskowych, księży z parafii, sołtysów oraz od osób prywatnych np. sąsiadów jak i samych zainteresowanych.” (dowód: akta kontroli str. 407)

Z szacunków MOPS wynika, że w latach 2014 – 2016 (I półrocze) wsparcia w różnych formach potrzebowało od 25% do 28% osób starszych mieszkających w Gminie. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że spośród form pomocy określonych w art. 51-54 uops: „największą popularnością cieszy się otwarty w 2015 roku DDSW, na drugim miejscu usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania a na ostatnim całonocne domy pomocy. Taka hierarchia potrzeb wynika z tego, że osoby starsze chcą pozostawać w swoim środowisku, gdyż każda zmiana miejsca zamieszkania negatywnie wpływa na ich samopoczucie i bezpieczeństwo.” (dowód: akta kontroli str. 307, 377-382)

Z wyjaśnień Dyrektora MOPS wynika, że w przypadku DDSW „prowadzone były rozmowy z seniorami uczęszczającymi do Klubu Seniora, Uniwersytetu III Wieku czy członkami Związku Emerytów i Rencistów. Przeprowadzona ustna diagnoza jasno wskazywała, że taki ośrodek wsparcia jest potrzebny dla seniorów, jednak powierzchnia lokalowa pozwala na uruchomienie tylko 30 miejsc, mimo że potrzeby w tym zakresie są większe.” (dowód: akta kontroli str. 407)

1.4. Zgodnie z art. 16 a ust. 4 uops, MOPS przygotował oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej za 2014 i 2015 rok, które terminowo (do 30 kwietnia) przekazane zostały Radzie Miejskiej. Oceny te obejmowały wszystkie elementy wymagane w art. 16a ust. 1 – 3 uops, w tym infrastrukturę, kadre, nakłady finansowe w szeroko pojętej sferze społecznej, bez względu na źródła finansowania. Wyszczególnione zostały w nich m.in. formy pomocy realizowane na terenie Gminy, a także instytucje działające na rzecz mieszkańców, w tym osób starszych. (dowód: akta kontroli str. 74-115)

¹⁰ Powodem odmów było: przebywanie osoby w zakładzie opiekuńczo-leczniczym (2), zapewnienie osobie opieki ze strony rodziny (1), wniosek dotyczył mieszkańca innej gminy (1), niewłaściwa kwalifikacja DPS (1).

We wnioskach do oceny zasobów pomocy społecznej zwracano uwagę na potrzebę działań skierowanych bezpośrednio do osób starszych, ale też takich, których znaczną grupą odbiorców są osoby w wieku powyżej 60 lat. Na przykład w ocenie zasobów za 2014 rok wskazano na potrzebę utworzenia: Rady Seniorów, domu dziennego pobytu dla osób starszych, kolejnych klubów seniora, czy też przyjęcie gminnego programu osłonowego w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 74-115)

Zgodnie z art. 110 ust. 9 uops, Dyrektor MOPS złożył Radzie Miejskiej sprawozdanie z działalności ośrodka za 2014 i 2015 rok. Zawierały one m.in. potrzeby w zakresie pomocy społecznej, do których zaliczano rozwój wsparcia osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 30-60)

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) w Gminie nie opracowywano i nie realizowano programów pomocy społecznej skierowanych wyłącznie do osób starszych. Odpowiadając na potrzeby (określone m.in. w ocenie zasobów pomocy społecznej), w 2015 roku uchwalony został „Gminny program osłonowy w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców Miasta i Gminy Łapy”¹¹. W latach 2015 – 2016 (I półrocze) skorzystało z niego 88 i 94 osób powyżej 60 lat (50,3% i 46,5% beneficjentów programu), a wydatki z tym związane wyniosły 42,5 tys. zł i 47,9 tys. zł (odpowiednio: 70% i 73,8% wydatków poniesionych na program).

(dowód: akta kontroli str. 116)

W okresie objętym kontrolą w MOPS nie realizowano projektów socjalnych, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3a uops. Dyrektor MOPS wyjaśniła że w latach 2015 – 2016 nie były zabezpieczone środki finansowe na ten cel. Zwróciła przy tym uwagę, że: „jest to nowe zadanie i nie ma jeszcze do niego przepisów wykonawczych oraz ilość szkoleń z tego zakresu jest niewystarczająca.”

(dowód: akta kontroli str. 377-382)

1.5. Obsada kadrowa MOPS odpowiadała wymogom określonym w art. 110 ust. 11 i 12 uops. Na koniec lat 2014 – 2015 oraz na 30 czerwca 2016 r. zatrudnionych było odpowiednio 16, 17 i 17 pracowników socjalnych, na których średnio przypadało 1.378, 1.284 i 1.277 mieszkańców Gminy¹².

(dowód: akta kontroli str. 117-121)

1.6. W MOPS informacje na temat oferowanych form pomocy rozpowszechniano na stronie internetowej oraz na tablicach informacyjnych. Z wyjaśnień zastępcy dyrektora MOPS wynika, że ulotki, broszury informacyjne i plakaty o tej tematyce były też kilka razy w roku rozmieszczane w miejscach uczęszczanych przez seniorów, np. przychodniach, parafiach, bibliotece, Urzędzie Miejskim, Domu Kultury. Ponadto MOPS aktywnie włączał się w organizację różnych imprez, podczas których udzielane było poradnictwo specjalistyczne w zakresie oferowanych świadczeń i usług.

(dowód: akta kontroli str. 124-132)

Działalności DDSW poświęcona jest odrębna zakładka na stronie MOPS. Zamieszczono w niej m.in. szczegółową procedurę naboru do DDSW. Udostępniono także dokumenty rekrutacyjne do pobrania.

(dowód: akta kontroli str. 131-132)

1.7. W latach 2014 – 2016 (I półrocze) w MOPS nie były przeprowadzane kontrole ani audyty wewnętrzne dotyczące realizacji zadań w zakresie dotyczącym pomocy świadczonej wyłącznie osobom starszym.

(dowód: akta kontroli str. 133)

W 2014 roku Podlaski Urząd Wojewódzki przeprowadził kompleksową kontrolę MOPS w temacie „Realizacja przez gminę zadań własnych oraz zadań zleconych przez administrację rządową wynikających z uops”. Stwierdzono nieprawidłowości, polegające m.in. na: nieposiadaniu właściwych kwalifikacjach przez pracowników udzielających specjalistycznych usług opiekuńczych, błędach w wyliczeniu dochodu osób objętych pomocą społeczną, przypadkach realizowania usług opiekuńczych oraz usług specjalistycznych w liczbie mniejszej niż ustalona w decyzji administracyjnej, błędnym dokonywaniu zmian odpłatności osobie skierowanej do domu pomocy społecznej.

Dyrektor MOPS poinformowała Podlaski Urząd Wojewódzki o realizacji wszystkich zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 133-146)

¹¹ Uchwała nr VII/47/15 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 27 marca 2015 r.

¹² W latach 2014 – 2016 (I półrocze) liczba mieszkańców Gminy wynosiła kolejno: 22.040, 21.831 oraz 21.712.

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W Strategii nie określono mierników realizacji jej celów (wartości docelowych) oraz ram finansowych w ujęciu kwotowym, co utrudnia obiektywne ocenianie realizacji zaplanowanych celów, efektywności poszczególnych działań oraz ewentualnego wyznaczenia dalszych kierunków. W harmonogramie na lata 2014 – 2015 kierunki/wskaźniki sformułowano jedynie w sposób opisowy, np.: „Przygotowanie instytucji, podmiotów ekonomii społecznej do adaptacji lokali”, „Uruchomienie rodzinnych domów dla osób starszych i niepełnosprawnych”. W odniesieniu do ram finansowych zapisano natomiast, że: „przy budowie projektów znaczenie będą miały środki, jakie Rada Miejska rocznie będzie przeznaczala na ten cel. Projekty realizowane będą w ramach własnych zasobów samorządu, poprzez organizacje pozarządowe, kościoł, poprzez inne instytucje zewnętrzne, partnerstwa”.

Zastępca Dyrektora MOPS (koordynator opracowania Strategii) wyjaśniła, że: „sposób przedstawienia ram finansowych wynikał z trudności w ich określeniu”, a ponadto: „w corocznych planach budżetu poszczególnych realizatorów planowane są środki na realizację ich działań statutowych, które są również elementami Strategii.” W odniesieniu do braku mierników Zastępca Dyrektora podała: „Podczas spotkań podsumowujących dany rok kalendarzowy mierniki w formie liczbowej poszczególnych realizatorów przekazywane są w formie ustnej.” Dodała przy tym: „W momencie przygotowywania Strategii wiedza nt. sposobu przygotowania dokumentu była ogólna, w związku z czym w najbliższym czasie zostanie dokonana jej aktualizacja”.

(dowód: akta kontroli str. 6-25, 383-386)

2. Nie opracowano harmonogramu realizacji Strategii na 2016 rok. Zastępca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że kierunki działań wskazane we wcześniejszym harmonogramie (na lata 2014 – 2015) nadal są aktualne i dodała: „W związku z tym, iż w tym czasie nie zostały zrealizowane wszystkie zaplanowane działania, a niektóre nie zostały zakończone postanowiono w 2016 r. realizować harmonogram z lat poprzednich i na podstawie tego harmonogramu zostanie przygotowane sprawozdanie z realizacji Strategii w 2016 r.”

(dowód: akta kontroli str. 6-23, 383-386)

Ocena częściowa

MOPS właściwie zdiagnozował problemy związane z niekorzystną sytuacją demograficzną oraz określał kierunki działań zmierzających do poprawy sytuacji osób starszych. Pomoc w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych zapewniono wszystkim uprawnionym seniorom, którzy się o nią zwrócili. Zaplanowano też i podjęto skuteczne działania w kierunku poszerzenia oferty świadczonej pomocy, w formie DDSW.

2. Kierowanie osób do dziennych domów pomocy i dostępność tej formy pomocy

2.1. DDSW rozpoczął działalność w listopadzie 2015 roku. Do końca czerwca 2016 roku skierowane zostały do niego 34 osoby (31 w 2015 roku i trzy w 2016 roku), w tym 30 z dniem rozpoczęcia działalności DDSW, a kolejne cztery po zwolnieniu miejsca.

(dowód: akta kontroli str. 148-150, 246-247)

Zgodnie z „Regulaminem rekrutacji i udziału w zadaniu pt. „Dzienny Dom Senior-Wigor w Gminie Łapy”, decyzję o wyborze uczestników Projektu¹³ podjęła komisja rekrutacyjna, na podstawie: informacji zawartych w kwestionariuszach złożonych przez kandydatów¹⁴, spełnienia kryteriów uczestnictwa¹⁵ oraz rozmowy kwalifikacyjnej z kierownikiem i specjalistą ds. aktywizacji społecznej. Zakwalifikowane osoby złożyły do MOPS podanie o skierowanie do DDSW i podlegały procedurze przewidzianej do udzielenia świadczeń z pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 238-250)

¹³ DDSW był Projektem dofinansowanym w ramach Programu Wieloletniego „Senior-Wigor”, o czym szerzej napisano w pkt 3 niniejszego wystąpienia.

¹⁴ Termin składania kwestionariuszy w pierwszym naborze do DDSW wyznaczono na 23 października 2015 r.

¹⁵ W Projekcie miało uczestniczyć 30 osób powyżej 60. roku życia, nieaktywnych zawodowo, zamieszkujących na terenie Gminy. Istotną przy wyborze miała być sytuacja rodzinna, dochodowa, zdrowotna i mieszkaniowa kandydata.

2.2. Analiza 20 spraw dotyczących osób, które zostały najwcześniej objęte wsparciem w ramach DDSW wykazała, że spełniały one kryteria, które uprawniały do uczestnictwa w Projekcie. Zgodnie z art. 107 uops, w każdym przypadku przed wydaniem decyzji administracyjnej o skierowaniu do DDSW, przeprowadzono wywiad środowiskowy, ustalający sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową kandydata, udokumentowany na formularzu określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁶. Do akt sprawy wszystkich osób załączono oświadczenia o ich stanie majątkowym, według wzoru określonego w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. W jednym przypadku nie zawierał on danych na temat dochodu w rodzinie. W aktach nie było też innego dokumentu poświadczającego ustalony dochód osoby wnioskującej o świadczenie. Zastępca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że podczas wywiadu osoba ta przedstawiła pracownikowi socjalnemu do wglądu decyzję o przyznanej emeryturze oraz oświadczyła, że innych dochodów nie posiada, jednak przez przeoczenie nie potwierdziła tego w oświadczeniu. (dowód: akta kontroli str. 254-258, 390-395)

2.3. We wszystkich ww. 20 sprawach decyzje administracyjne, dotyczące skierowania osoby do DDSW zawierały elementy określone w art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ oraz pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym, wynikającym z art. 127 § 1 Kpa. W każdej z decyzji przywołano odpowiednie przepisy uops, odnoszące się do indywidualnej sytuacji wnioskodawcy oraz pouczone o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń (zgodnie z art. 109 uops). W każdym przypadku, przy prowadzeniu postępowań w sprawie skierowania osób starszych do DDSW zachowane zostały terminy, o których mowa w art. 35 Kpa. (dowód: akta kontroli str. 254-258)

2.4. W latach 2015 – 2016 żadna z osób korzystających z usług świadczonych w ramach DDSW nie była zobowiązana do ponoszenia odpłatności: w 2015 roku świadczenie usług w ramach DDSW było nieodpłatne¹⁸, a w 2016 roku wszystkie osoby uczestniczące w Projekcie – na ich wniosek – zostały zwolnione z odpłatności w drodze decyzji administracyjnej.¹⁹ (dowód: akta kontroli str. 148-150, 254-256, 307)

Zgodnie z uchwałą w sprawie odpłatności, zwolnienie z odpłatności za pobyt w DDSW mogło nastąpić na wniosek osoby zobowiązanej, w szczególnie uzasadnionych przypadkach (tożsamy z określonymi w art. 64 pkt 1 – 3 uops). W żadnej z 20 zbadanych decyzji w sprawie zwolnienia z odpłatności za pobyt w DDSW nie wskazano przesłanki, która przesądziła o przyznanej uldze, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Uwagi dotyczące badanej działalności*”.

(dowód: akta kontroli str. 254-258, 260-261)

2.5. Jeden z uczestników DDSW starał się w 2015 roku o umieszczenie w DPS. Ze względu na możliwość zapewnienia opieki przez rodzinę otrzymał jednak decyzję odmowną. Pozostałe osoby skierowane do DDSW nie wnioskowały o objęcie inną formą pomocy, wynikającą z art. 50 – 54 uops. Sześć osób miało natomiast przyznawane zasiłki.

(dowód: akta kontroli str. 251)

2.6. Szeroko rozpowszechniana informacja na temat DDSW²⁰ przyczyniła się do dużego zainteresowania nową formą pomocy. Wg stanu na 30 czerwca 2016 r. na liście oczekujących na miejsce w DDSW znajdowały się 32 osoby, a w sierpniu doszło sześć kolejnych. Były to osoby, które złożyły kwestionariusz kandydata²¹, jednak ze względu

¹⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 712.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm. Ustawa zwana dalej: „Kpa”.

¹⁸ Zgodnie z § 9 Statutu DDSW, przyjętym uchwałą nr XIV/106/15 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 30 października 2015 r.

¹⁹ Uchwałą nr XVI/143/15 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad odpłatności za pobyt w DDSW, ustalono miesięczną opłatę w kwocie 1 zł za pobyt w DDSW dla osób, których dochód przekroczy 100% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 uops. Uchwała zwana dalej „uchwałą w sprawie odpłatności”.

²⁰ Informacje o działalności DDSW regularnie zamieszczane są m.in. na stronach internetowych www.mopslapy.pl, www.um.lapy.pl, [facebook.com](https://www.facebook.com).

²¹ Zgłosiły zainteresowanie uczestnictwem w DDSW.

na brak wolnych miejsc nie występowały do MOPS o skierowanie do DDSW. Nie wnioskowały też o inną formę wsparcia w ramach art. 50 – 54 uops. Z wyjaśnień zastępcy Dyrektora MOPS wynika, że zaproponowano im możliwość udziału w zajęciach Klubu Seniora oraz wsparcie wolontariuszy z Klubu Wolontariusza, działających przy MOPS. (dowód: akta kontroli str. 246-247, 253, 390-395)

2.7. W 2015 roku ze wsparcia w ramach DDSW przestała korzystać jedna osoba, a w I półroczu 2016 roku kolejne trzy²². Zgodnie z przyjętymi zasadami rekrutacji, na ich miejsce zostały przyjęte osoby z tzw. listy rezerwowej. Wskaźnik rotacji²³ w 2015 roku wynosił 3,2, a w 2016 roku (I półrocze) 9,1. (dowód: akta kontroli str. 246-247)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W uzasadnieniu żadnej z 20 zbadanych decyzji o zwolnieniu z odpłatności za pobyt w DDSW nie wskazano konkretnej przesłanki, która stanowiła podstawę przyznania tego zwolnienia. Przytoczono jedynie przepis uchwały Rady Miejskiej wskazujący sytuacje, w których zwolnienie może być przyznane oraz zapisano, że: „w wyniku wywiadu środowiskowego przeprowadzonego przez pracownika MOPS ustalono, że Pani/Pan spełnia warunki zwolnienia za pobyt w DDSW”. Decyzja z takim samym uzasadnieniem została wydana również osobie (W.R.N.), która nie była zobowiązana do odpłatności w związku z niskim dochodem.

Zastępca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że: „Szczegółowe przyczyny zwolnienia zostały opisane w wywiadach środowiskowych, a ze względu na ochronę danych osobowych i dane wrażliwe w uzasadnieniu decyzji powołano się na ogólne zapisy uchwały, nie zaś na indywidualne uzasadnienie Wnioskodawcy.”

Odnosnie decyzji dotyczącej W.R.N. zastępca Dyrektora wyjaśniła: „W związku ze złożonym podaniem Pana W.R.N. w dniu 7 stycznia 2016 r. i po przeprowadzeniu postępowania w sprawie odpłatności za DDSW omyłkowo wydano decyzję zwalniającą z ponoszenia odpłatności zamiast przyznającej bezpłatne uczestnictwo w DDSW. W związku ze zgonem (...) sprawa jest bezprzedmiotowa.”

(dowód: akta kontroli str. 254-258, 390-395)

Decyzja administracyjna stanowi rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach konkretnej osoby w indywidualnej sprawie, dlatego też uzasadnienie winno wskazywać konkretne przesłanki, odnoszące się do sytuacji osoby, której decyzja dotyczy.

2. Zainteresowanie wśród osób w wieku powyżej 60 lat możliwością uczestnictwa w DDSW przewyższa liczbę oferowanych miejsc. Wprawdzie w 2016 roku podjęto działania w celu zwiększenia ich z 30 do 35 (o czym szerzej napisano w części 3 wystąpienia), to nadal nie zaspokaja to w pełni zapotrzebowania seniorów na tę formę wsparcia. Na koniec czerwca 2016 roku na wolne miejsca oczekiwały 32 nowe osoby. Świadczy to o potrzebie dalszego rozwoju tej formy pomocy. (dowód: akta kontroli str. 253)

Ocena częściowa

Kierowanie osób do DDSW odbywało się zgodnie z zasadami przyjętymi w regulaminie rekrutacji, Kpa oraz uops. Nie wszyscy jednak chętni mieli możliwość skorzystania z zajęć w ww. ośrodku, ze względu na ograniczoną liczbę miejsc. Wskazuje to na potrzebę dalszego rozwoju tej formy wsparcia.

²² Jedna osoba zmarła, a trzy zrezygnowały z powodów zdrowotnych lub rodzinnych.

²³ Wyliczony według wzoru: liczba uczestników DDSW, którzy przestali korzystać ze wsparcia w ramach DDSW w danym roku/całkowita liczba uczestników DDS w ramach danego roku x 100.

3. Zapewnienie należytej opieki osobom starszym w dziennych domach pomocy

3.1. DDSW został utworzony z dniem 1 listopada 2015 r.²⁴ w ramach Programu Senior-Wigor. Powstanie nowego ośrodka wsparcia dla osób starszych było zgodne z założeniami Strategii²⁵, a także wynikało z bieżącej diagnozy potrzeb, wykazanych m.in. w ocenie zasobów za 2014 rok.

Początkowo DDSW funkcjonował jako odrębna jednostka organizacyjna Gminy, zaś od 1 kwietnia 2016 r. został włączony w struktury MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 6-23, 75-93, 147-164)

3.2. We wrześniu 2015 roku podpisana została umowa ramowa²⁶ między Gminą a Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej na realizację zadania, polegającego na utworzeniu DDSW i jego funkcjonowaniu w 2015 roku. Zakładano w niej, że koszt zadania wyniesie 258.983 zł i będzie dofinansowany z dotacji w kwocie 189.883 zł. Wydatek dotyczący utworzenia DDSW został ujęty w budżecie Gminy w sierpniu 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 193-204, 397-403)

W pierwotnym budżecie Gminy na 2016 rok przewidziano środki na funkcjonowanie DDSW w wysokości 144.000 zł²⁷. W lipcu tego roku złożono też ofertę w konkursie na dofinansowanie realizacji zadania w ramach Programu Senior-Wigor w 2016 roku. Koszt całkowity zadania określono na 228.000 zł, z tego 76.000 zł do pokrycia z wnioskowanej dotacji, a 152.000 zł ze środków własnych. Przewidziano przy tym, że od września 2016 roku zwiększy się liczba miejsc w DDSW (z 30 do 35). Jednak późne ogłoszenie wyników konkursu (27 września 2016 r.) spowodowało, że przyjęcie nowych uczestników do DDSW zostało przesunięte w czasie.

(dowód: akta kontroli str. 220-233, 404-405)

Wysokość wydatków zrealizowanych w okresie objętym kontrolą na utworzenie i funkcjonowanie DDSW przedstawiono w pkt 3.7. niniejszego wystąpienia.

3.3. Zgodnie z założeniami Programu Senior-Wigor, od poniedziałku do piątku w DDSW zapewniono 8-godzinną ofertę usług. Obejmowała ona usługi: socjalne (w tym jeden gorący posiłek), edukacyjne, kulturalno-oświatowe, aktywności ruchowej, sportowo-rekreacyjne, aktywizujące społecznie (w tym wolontariat międzypokoleniowy), terapii zajęciowej, trening kulinarny i samoobsługi. Uczestnicy brali udział w zajęciach zgodnie z tygodniowymi planami pracy DDSW. Usługi świadczone były w dwóch grupach (po 15 osób minimum 3 godziny w tygodniu).

(dowód: akta kontroli str. 205-219, 265-283)

Z badania ankietowego przeprowadzonego wśród 28 seniorów korzystających z usług DDSW²⁸ wynika, że zaproponowana oferta zajęć była dostosowana do ich potrzeb i predyspozycji oraz wystarczająco urozmaicona (100% odpowiedzi). Seniorzy najchętniej uczestniczyli w zajęciach plastycznych (60,1%), ruchowych (57,1%) oraz kulinarnych (25%). Na pytanie, jakie by zgłosili propozycje zajęć, najczęściej wskazało: naukę udzielania pierwszej pomocy i samoobrony (odpowiednio 50% i 33% spośród 18 osób, które wypełniły tę część ankiety). Wszyscy respondenci zaznaczyli, że lubią spędzać czas w DDSW, a w uzasadnieniu podali m.in.: „jest miło i przyjemnie”, „to jest mój drugi dom”, „tu się spełniają moje marzenia”, „czuję się tak jak w dużej rodzinie”, „pozwala mi spełniać się w niektórych talentach”, „miła atmosfera”, „fajne zajęcia”, „radość ze spotkania z ludźmi”.

(dowód: akta kontroli str. 314-369)

Na terenie DDSW nie organizowano imprez, podczas których prowadzona była sprzedaż bezpośrednia.

(dowód: akta kontroli str. 314-369)

²⁴ Uchwała nr XIV/106/15 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 30 października 2015 r. w sprawie utworzenia Dziennego Domu „Senior-WIGOR” w Łapach.

²⁵ Cel III, działanie: „Rozwijanie systemu pomocy/usług osobom starym, chorym i niepełnosprawnym w ich środowisku zamieszkania”.

²⁶ Ramowa umowa o realizację zadania zleconego w ramach Programu Wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015 – 2020 nr 220/2015/WIGOR, zawarta w dniu 4 września 2015 r.

²⁷ 400 zł x 30 miejsc x 12 miesięcy.

²⁸ Ankiety przeprowadzono wśród uczestników zajęć w DDSW obecnych w dniu 7 września 2016 r.

3.4. DDSW mieścił się w jednokondygnacyjnym budynku o powierzchni 193 m², zajmowanym wcześniej przez Środowiskowy Dom Samopomocy. Warunki lokalowe odpowiadały wymogom określonym w Programie Senior-Wigor, tj. wydzielone zostały: [1] pomieszczenie ogólnodostępne wyposażone w stoły i krzesła pełniące funkcję jadalni; [2] aneks kuchenny, wyposażony w sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku przygotowanego przez seniorów; [3] pomieszczenie klubowe z biblioteczką, wyposażone w TV, DVD, kanapy, fotele i stoliki; [4] pomieszczenie do aktywności ruchowej, wyposażone w drabinki, materace, kozetkę, rotory, rowery, orbitreki, drobny sprzęt do ćwiczeń; [5] pomieszczenie do odpoczynku, wyposażone w pięć tapczanów i pięć szafek przyłóżkowych, lecz jeden z tapczanów nie był przygotowany do korzystania; [6] pomieszczenie do terapii indywidualnej; [7] pokój pielęgniarki, który w dniu oględzin nie był przygotowany do pracy; [8] pomieszczenie przeznaczone na szatnię, które jednak nie było wyposażone w indywidualne szafki; [9] łazienkę wyposażoną w trzy toalety, w tym dwie wydzielone, prysznic oraz miejsce do prasowania, przy czym przy toaletach nie było uchwytów, a prysznic nie był wyposażony w stołek; [10] plac z terenem zielonym (ogrodem). Podłogi wykonane były z materiałów antypoślizgowych. Uchybienia w zakresie wyposażenia pomieszczeń omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” oraz „Uwagi dotyczące badanej działalności” (dowód: akta kontroli str. 284-301).

Budynek DDSW odpowiadał warunkom określonym w § 16 ust. 1, § 62 ust. 1, § 71, § 75 oraz § 294 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁹. Szerokość dojść zapewniała dostęp osobom niepełnosprawnym do całego budynku DDSW. Drzwi wejściowe do budynku DDSW, a także drzwi wewnętrzne miały szerokość od 0,9 do 1 m. Do wejścia prowadziła pochylnia dostosowana do potrzeb poruszających się na wózku. Drzwi wewnątrz budynku nie posiadały progów. Przepisów ww. rozporządzenia nie spełniała łazienka dla osób niepełnosprawnych oraz próg przy drzwiach wejściowych, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności” (dowód: akta kontroli str. 284-301).

Wszystkim seniorom o ograniczonych możliwościach poruszania się zapewniono bezpłatny dowóz do placówki. Na dzień kontroli z transportu korzystało 11 osób.

(dowód: akta kontroli str. 264)

3.5. DDSW w okresie objętym kontrolą dysponował 30 miejscami (wszystkie były zajęte). Według stanu na 30 czerwca 2016 r. z oferowanych w nim usług korzystało: 10 osób w wieku 61 – 70 lat, 16 w wieku 71 – 80 lat, trzy w wieku 81 – 90 lat i jedna osoba 92-letnia. Wszyscy uczestnicy zostali skierowani do DDSW na ich wniosek.

(dowód: akta kontroli str. 246-247)

W DDSW nie opracowywano indywidualnych planów pomocy. Wszyscy uczestnicy korzystali z kompletu oferowanych usług, w tym posiłku. W związku z udziałem w zajęciach ruchowych, uczestnicy złożyli oświadczenia o braku przeciwwskazań zdrowotnych do tego typu aktywności. Kierownik DDSW wyjaśniła, że zgodnie z wymogami Programu Senior-Wigor, seniorzy na początku zostali zobowiązani do przedstawienia zaświadczeń lekarskich o możliwości uczestniczenia w zajęciach ruchowych, jednak lekarze nie chcieli takich zaświadczeń wystawiać.

(dowód: akta kontroli str. 252, 370-376)

W okresie objętym kontrolą nie wnoszono skarg na działalność DDSW.

3.6. W DDSW spełniono wymogi określone w Programie Senior-Wigor w zakresie kadry (co najmniej jeden pracownik na 15 seniorów). Poza kierownikiem DDSW, posiadającym wyższe wykształcenie pedagogiczne i księgowym³⁰, na umowę o pracę zatrudnieni byli:

- w 2015 roku fizjoterapeuta (z wykształceniem wyższym w specjalności fizjoterapia z odnową biologiczną) oraz specjalista ds. aktywizacji społecznej (z wykształceniem wyższym pedagogicznym – specjalność pedagogika opiekuńczo-wychowawcza),

²⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem ws. warunków technicznych”.

³⁰ Księgowy zatrudniony był w DDSW do 31 marca 2016 r. Od 1 kwietnia 2016 r. księgowość DDSW prowadzona jest przez MOPS.

- w 2016 roku dwóch (oprócz lutego, w którym był jeden) specjalistów ds. aktywizacji społecznej – jeden z wyższym wykształceniem pedagogicznym w specjalności resocjalizacja, zaś drugi z wykształceniem średnim – asystent osoby niepełnosprawnej.

Kierownik DDSW wyjaśniła: „w lutym 2016 roku zatrudniony był tylko jeden pracownik ds. aktywizacji społecznej ze względów reorganizacyjnych w MOPS. Jednakże (...) zajęcia odbywały się w dwóch grupach. W tym czasie zajęcia w DDSW prowadził m.in. kierownik oraz mocno zaangażowali się wolontariusze”. (dowód: akta kontroli str. 302-304, 370-376)

DDSW miał podpisane porozumienia o współpracy z wolontariuszami w zakresie świadczenia usług psychologicznych, fizjoterapeutycznych, treningu kulinarnego i samoobsługi oraz usług w ramach zajęć kulturalno-oświatowych, którzy świadczyli swoją pracę w miarę możliwości i potrzeb (np. psycholog średnio trzy razy w miesiącu). Od maja 2016 roku w DDSW pracuje też stażysta (opiekun). (dowód: akta kontroli str. 262, 302-304)

3.7. Koszt utworzenia i wyposażenia DDSW w 2015 roku wyniósł 221,1 tys. zł, z tego 176,8 tys. zł zostało sfinansowane z dotacji³¹, a 44,3 tys. zł ze środków własnych Gminy.

Na funkcjonowanie DDSW w 2015 roku i w I połowie 2016 roku wydatkowano odpowiednio 36,2 tys. zł (11,7 tys. zł z dotacji i 24,4 tys. zł ze środków Gminy) i 72,6 tys. zł (w całości ze środków własnych Gminy³²). (dowód: akta kontroli str. 205-219, 305)

Średni koszt pobytu w DDSW w 2015 roku wynosił 602,91 zł, a w I półroczu 2016 roku – 403,17 zł. W odniesieniu do zmniejszenia kosztu w 2016 roku, Dyrektor MOPS wyjaśniła: „W obawie, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie ogłosi naboru musiałam racjonalnie wydawać posiadane środki własne aby zapewnić funkcjonowanie domu do końca roku kalendarzowego. W pierwszych trzech miesiącach nie były pokrywane wydatki za ogrzewanie, wodę i energię elektryczną ze środków DDSW, co miało wpływ na obniżenie kosztów utrzymania. Ponadto byłam zmuszona do wydatkowania mniejszych środków finansowych na zakup materiałów na różne zajęcia takie jak: treningi kulinarne, plastyczne oraz inne zajęcia aktywizujące seniorów. Obecnie trwa rekrutacja nowych 5 osób do DDSW. Otrzymane środki zostaną racjonalnie wydane i zgodnie z kosztorysem.” (dowód: akta kontroli str. 306, 396)

3.8. W Regulaminie Wewnętrznym DDSW³³ zagwarantowano jego uczestnikom prawo do intymności, poczucia godności osobistej i bezpieczeństwa. Wyniki badań ankietowych wskazują na respektowanie tych praw.³⁴

(dowód: akta kontroli str. 151-161, 169-172, 314-369)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niewyposażeniu pomieszczenia pełniącego funkcję szatni w DDSW w indywidualne szafki (nie było szafek na obuwie, mimo że ze sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego w ramach Programu Senior-Wigor, wynika że takie szafki zakupiono), na niezamontowaniu uchwytów przy toaletach oraz na niewyposażeniu prysznicza w krzeselko, co było niezgodne z minimalnymi standardami placówek, określonymi w Programie Senior-Wigor³⁵. (dowód: akta kontroli str. 284-299)

Dyrektor MOPS wyjaśniła: [1] „W złożonym wniosku³⁶ były wpisane wieszaki na ubrania w szatni oraz szafka na buty. Pomieszczenie jest zbyt małe aby wstawić w nim 30 szafek indywidualnych. W budżecie projektu przy składaniu wniosku zaplanowano 2.000 zł na organizację szatni i taką kwotę wydatkowano na wieszaki na ubrania na 30 osób oraz zamontowano górną część szafki na obuwie, bez przegród i frontów drzwiowych. Do końca listopada 2016 roku zostaną dokończone szafki na obuwie.” [2] „W toalecie dla niepełnosprawnych są zamontowane uchwyty. W pozostałych 2 pomieszczeniach

³¹ W ramach Programu Senior-Wigor.

³² W tym od kwietnia 2016 roku w ramach budżetu MOPS (40,1 tys. zł).

³³ Załącznik nr 4 do Regulaminu Organizacyjnego MOPS, przyjętego zarządzeniem nr 1/2016 Dyrektora MOPS w Łapach z dnia 30 marca 2016 r. oraz wcześniejszym regulaminie organizacyjnym DDSW z 2 listopada 2015 r.

³⁴ Opinia wszystkich 28 ankietowanych.

³⁵ Dotyczy nieprawidłowości stwierdzonych podczas oględzin w dniu 7 września 2016 r.

³⁶ Dotyczy oferty realizacji zadania na 2015 rok, zleconego w ramach Programu Senior-Wigor, złożonej 30 czerwca 2015 r.

przy toaletach zostaną zamontowane uchwyty w miesiącu listopadzie 2016 r. Nikt z domowników DDSW nie zgłaszał uwag co do braku tych uchwytów.” [3] „Przy składaniu wniosku nie ujęłam krzesła pod prysznic, więc nie mogłam dokonać takiego zakupu. Aktualnie krzesło zakupiono i jest na wyposażeniu DDSW.”

(dowód: akta kontroli str. 387-389)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Budynek DDSW nie spełniał wymogów określonych w § 62 ust. 3, § 71 ust. 4 i § 86 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, bowiem:

- próg przy wejściu głównym wynosił 3,5 cm, podczas gdy nie powinien przekraczać 2 cm,
- krawędzie stopni przy wejściach do budynku nie wyróżniały się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki,
- w pomieszczeniu sanitarnohigienicznym dla osób niepełnosprawnych nie zapewniono przestrzeni manewrowej o wymiarach co najmniej 1,5 m x 1,5 m.

(dowód: akta kontroli str. 284-299)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że w ramach przygotowania DDSW prowadzone były prace remontowe i adaptacyjne bez przebudowy budynku i bez ingerencji w ściany nośne i konstrukcję budynku. Poinformowała też, że: [1] „w dniu 30 września br. po zakończeniu zajęć w DDSW zostanie krawędź pomalowana kontrastującym kolorem; [2] podczas remontu budynku drzwi wejściowe nie były wymieniane i dlatego nie było możliwości zmiany wysokości progu. W związku z powyższym przy planowaniu budżetu na przyszły rok zgłoszę potrzebę wymiany drzwi wraz z progiem, aby parametry były zgodne z § 62 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych; [3] przy remoncie nie były przesuwane ściany, a w tym miejscu było pomieszczenie sanitarnohigieniczne dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach we wcześniej funkcjonującym środowiskowym domu samopomocy, który był oddany do użytku w 1997 roku. Na dzień dzisiejszy nie ma możliwości powiększenia tego pomieszczenia.” Zdaniem Dyrektora MOPS ww. usterki nie mają wpływu na prawidłowe funkcjonowanie DDSW. Dodała, że: „Jak do tej pory nikt z domowników nie zgłaszał uwag, że próg jest za wysoki, albo pomieszczenie sanitarnohigieniczne jest za małe. Na dzień dzisiejszy nie mamy osób na wózkach inwalidzkich. Jednak pragnę nadmienić, że kiedy znajdował się w tej części budynku środowiskowy dom samopomocy, to uczęszczali do niego osoby na wózkach i nigdy nie było problemu z przestrzenią manewrową.”

(dowód: akta kontroli str. 387-389)

2. W dniu oględzin (7 września 2016 r.) w pomieszczeniu dla pielęgniarzy zamiast mebli (krzesła, biurka) znajdowały się produkty żywnościowe, w pomieszczeniu do odpoczynku tylko cztery tapczany były przygotowane do skorzystania z nich, a jeden był złożony i wsunięty pod inny tapczan, zaś pomieszczenie sanitarno-higieniczne przeznaczonym dla osób niepełnosprawnych wypełnione było skrzyniami. Tym samym pomieszczenia te nie spełniały (lub częściowo nie spełniały) swoich funkcji.

Z wyjaśnień kierownik DDSW wynika, że wszystkie te uchybienia miały charakter przejściowy: [1] „Z pomieszczenia pielęgniarzy zostały tymczasowo wyniesione meble do innych pomieszczeń, gdyż ze względu na ograniczone możliwości lokalowe musiała zostać gdzieś tymczasowo przechowana żywność, która docelowo miała znajdować się w innym pomieszczeniu (budynku), w którym akurat w okresie kontroli odbywała się drobna reorganizacja pomieszczeń. [2]. W pomieszczeniu do odpoczynku znajdowały się cztery tapczany, a jeden był złożony, ponieważ Seniorzy z DDSW w niedzielę poprzedzającą kontrolę brali udział w Dożynkach Gminnych z Produktem Lokalnym, gdzie przygotowywali galerię swoich prac i w tym celu zostały pożyczone sztalugi, które do momentu odwiezienia ich zostały tymczasowo przechowane w pomieszczeniu do odpoczynku, gdyż jest to pomieszczenie, z którego Seniorzy najchętniej korzystają, ponieważ jak sami twierdzą nie mają takiej potrzeby, aby podczas swojego pobytu w DDSW odpoczywać na łózkach, leżeć, czy też spać na przygotowanym do tego miejscu. Ponadto kontrola przebiegała w czasie przygotowań do udziału w „Studniówce Szlachetnej Paczki” – stąd w tym pomieszczeniu znajdował się również transparent

oparty na sztalugach, materiały i maszyna. Kiedy sztalugi zostały odwiezione tapczan ponownie został rozłożony. [3] W DDSW na chwilę obecną nie ma osób poruszających się na wózkach inwalidzkich bądź takich, dla których skorzystanie z innej toalety sprawia trudności. (...) w pomieszczeniu sanitarno-higienicznym znajdowały się tymczasowo skrzynie, ponieważ Seniorzy z DDSW samodzielnie w ramach zajęć robią m.in. stoliki, czy półeczki z wykorzystaniem skrzyń i palet. Stoliki znajdujące się w DDSW, a także półki są wykonywane z materiałów, które należy gdzieś przechować, aby zabezpieczyć je przed deszczem, w celu ich późniejszego wyczyszczenia, pomalowania i polakierowania". W trakcie ponownych oględzin stwierdzono, że ww. uchybienia usunięto. (dowód: akta kontroli str. 284-299, 370-376)

Ocena cząstkowa

MOPS zapewnił odpowiednie warunki realizacji świadczeń w ramach DDSW. Seniorom oferowano szeroki wachlarz usług, zgodny z założeniami Programu Senior-Wigor. Do realizacji zadań zatrudniono odpowiednio wykwalifikowaną kadrę oraz zapewniono infrastrukturę niezbędną do realizacji zajęć. Stwierdzone braki niektórych elementów wyposażenia pomieszczeń, wymaganych standardami określonymi w Programie Senior-Wigor, nie miały istotnego wpływu na bieżącą działalność DDSW.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Wyposażenie pomieszczeń DDSW w taki sposób, aby spełniały wszystkie standardy określone w Programie Senior-Wigor.
2. Wskazywanie w uzasadnieniach do decyzji administracyjnych konkretnych przesłanek, którymi kierowano się przy ich wydaniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Białymstoku.

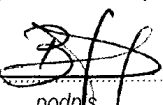
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

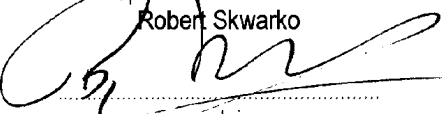
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 28 października 2016 r.

Kontroler
Beata Pawłowska
główny specjalista kontroli państwowej


podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


podpis

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

