



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.04.2016
P/16/041

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	P/16/041 - Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marcin Kiersnowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/65/2016 z 2 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Piątnicy, ul. Stawiskowska 10, 18-421 Piątnica Poduchowna ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Krystyna Rutkowska – Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Piątnicy ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W prowadzonym przez OPS Dziennym Domu Pomocy „Senior-Wigor” w Górkach Sypniewie (dalej: „DDP”) zapewniono właściwe wsparcie skierowanym do niego osobom starszym, zaś przyznawanie tej formy pomocy przebiegało zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi. W placówce zagwarantowano też ofertę usług dostosowaną do potrzeb osób powyżej 60. roku życia, w tym socjalnych, edukacyjnych, aktywizujących społecznie, kulturalno-oświatowych i sportowo-rekreacyjnych. Do realizacji tych zadań zatrudniono kadrę w wymaganej ilości.

Utworzenie od 1 stycznia 2016 r. DDP wynikało z potrzeby poprawy oferty świadczonych usług dla osób starszych w związku ze wzrostem ich liczby na terenie Gminy Piątnica. Niewystarczająca była jednak liczba miejsc w tej placówce. Wsparciem w tej formie w I półroczu 2016 roku objęto bowiem tylko 54% (21 z 39) seniorów zainteresowanych taką formą pomocy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016 – 2020 nie określono docelowych wartości rezultatów i produktów działań zmierzających do poprawy oferty świadczonych usług dla osób starszych oraz szczegółowego harmonogramu ich realizacji. Nie w pełni dostosowano też dojdzie do DDP do potrzeb osób niepełnosprawnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2014 – 2016 (I półrocze) obowiązywały Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007 – 2015⁴ oraz Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016 – 2020⁵, przyjęte uchwałami Rady Gminy Piątnica.

W obu strategiach zidentyfikowano niekorzystne tendencje demograficzne Gminy Piątnica, tj. m.in. zwiększającą się liczbę ludności w wieku poprodukcyjnym (od 1.561 osób w 2005 roku do 1.792 w 2014 roku) oraz zwiększający się udział tej grupy ludności wśród mieszkańców Gminy (odpowiednio od 14,9 % do 16,7 %). Stwierdzono, że istnieje potrzeba

¹ Dalej „OPS”.

² Pani Barbara Krystyna Rutkowska jest Kierownikiem OPS od 1 listopada 2015 r. Od 1 października 1990 r. do 30 września 2015 r. Kierownikiem OPS była Pani Elżbieta Surawska, a od 1 do 31 października 2015 r. obowiązki Kierownika OPS pełnił Pan Stanisław Tomaszewicz.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

⁴ Uchwała Nr 56/IX/07 Rady Gminy Piątnica z 30 sierpnia 2007 r. w sprawie uchwalenia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007 – 2015. Dalej „Strategia na lata 2007 – 2015”.

⁵ Uchwała Nr 68/XII/2015 Rady Gminy Piątnica z 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016 – 2020. Dalej „Strategia na lata 2016 – 2020”.

funkcjonowania sprawnego systemu pomocy, który będzie uwzględniał zaspokojenie najważniejszych potrzeb ludzi starszych, zwłaszcza w ich środowisku lokalnym. Nie prowadzono wśród mieszkańców Gminy w wieku powyżej 60 lat badań dotyczących indywidualnych potrzeb w zakresie opieki nad nimi. (dowód: akta kontroli str. 4-41, 101-107)

W Strategii na lata 2007 – 2015 sformułowano cel strategiczny dotyczący osób starszych, jako poprawa oferty świadczonych usług przez jej wzbogacanie i podniesienie poziomu usług dla osób starszych oraz cele operacyjne, tj.: [1] usprawnienie opieki nad ludźmi starszymi i przewlekle chorymi w środowisku zamieszkania; [2] wypracowanie modelu skutecznej pomocy osobom starszym poprzez połączenie usług pielęgniarstwa środowiskowego, lekarza i pracownika socjalnego; [3] doskonalenie systemu informowania o możliwościach uzyskania pomocy przez osoby potrzebujące; [4] zorganizowanie specjalistycznego poradnictwa dla ludzi potrzebujących; [5] pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych osób starszych i przewlekle chorych. W Strategii tej nie wskazano działań mających służyć realizacji ww. celów, a co za tym idzie również wskaźników ich realizacji. Nie określono też zasad monitorowania realizacji strategii. O uzupełnienie tych braków wniósł Wojewoda Podlaski po kontroli przeprowadzonej w OPS pod koniec 2013 roku⁶, stosownie do – obowiązującego od 3 maja 2011 r. – art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷. W odpowiedzi Wójt Gminy Piątnica oraz kierownik OPS wskazali, że ze względu na krótki okres obowiązywania Strategii na lata 2007-2015 nie będzie ona zmieniana, a uwagi będą uwzględnione przy opracowaniu nowej strategii.

(dowód: akta kontroli str. 4-22, 42-47)

W Strategii na lata 2016 – 2020 za cel strategiczny przyjęto poprawę oferty świadczonych usług dla osób starszych, a za dwa cele operacyjne uznano usprawnienie opieki nad ludźmi starszymi i przewlekle chorymi w środowisku zamieszkania oraz pobudzenie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych osób starszych i przewlekle chorych. Cele te zamierzono osiągnąć poprzez: [1] tworzenie dziennych domów pomocy w ramach programu Senior-Wigor; [2] organizowanie usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania; [3] wspieranie inicjatyw związanych z funkcjonowaniem Dziennego Domu Pobytu w Kownatach oraz Warsztatu Terapii Zajęciowych w Marianowie; [4] promowanie programów profilaktycznych poprawiających jakość życia osób starszych; [5] promowanie rodzinnych form wsparcia; [6] prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie rozumienia potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych; [7] rozbudzanie społecznej świadomości i kreowanie właściwych postaw wobec osób starszych i niepełnosprawnych; [8] wspieranie organizacji pozarządowych w działaniach na rzecz integracji ze środowiskiem (pikniki, dni otwarte, festyny, koncerty).

W Strategii na lata 2016 – 2020 nie przewidziano działań zmierzających do tworzenia domów pomocy społecznej, rodzinnych domów pomocy oraz mieszkań chronionych. Kierownik OPS wyjaśniła, że: „na dzień dzisiejszy nie ma potrzeb w tym zakresie. Niewielka liczba osób potrzebująca umieszczenia w domu pomocy społecznej, kierowana jest do placówki najbliższej miejsca zamieszkania zgodnie z art 54 ust 2 i ust 2a ustawy o pomocy społecznej.” Natomiast z informacji uzyskanych od Wójta Gminy Piątnica wynika, że: „jedynie 10 osób (...) z terenu Gminy przebywało w domach opieki społecznej (obecnie 12). Wszystkie osoby wymagające pomocy z tego obszaru zostały nią objęte. W przypadku domów pomocy społecznej – stosownie do art. 54 ust. 2 ustawy (...) o pomocy społecznej (...) osoby te są kierowane do domów pomocy społecznej, w których znajdują się w danej chwili wolne miejsca”.

Strategia na lata 2016 – 2020 zawierała elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Za mierniki realizacji działań przyjęto liczbę funkcjonujących dziennych domów pomocy, wskaźnik usług opiekuńczych, liczbę osób skierowanych do domów pomocy społecznej i domów pobytu dziennego, liczbę osób objętych usługami opiekuńczymi, ilość przeprowadzonych działań edukacyjnych, wskaźnik osób

⁶ Kontrola kompleksowa w zakresie realizacji zadań własnych gminy oraz zadań zleconych przez administrację rządową, wynikających z ustawy o pomocy społecznej, zakończona wystąpieniem pokontrolnym z 9 stycznia 2014 r.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.

uczestniczących w działaniach integracyjnych. Założono jeden rok kalendarzowy, jako podstawowy okres oceny stopnia realizacji strategii. Jednak nie wskazano docelowych wartości wskaźników oraz nie określono szczegółowego harmonogramu realizacji strategii, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

Realizację Strategii na lata 2016 – 2020 w ww. zakresie powierzono OPS, Urzędowi Gminy Piątnica i dyrektorom szkół funkcjonujących na terenie Gminy. Odnosząc się do sposobu koordynowania realizacji Strategii na lata 2016 – 2020, Kierownik OPS wyjaśniła, że: „działania były koordynowane poprzez cykliczne narady w siedzibie Urzędu Gminy Piątnica, dyrektorów szkół, pracowników ośrodka i urzędu gminy. Omawiano sposób realizacji strategii, w tym m.in. organizację międzypokoleniowych imprez integracyjnych.”

Wg Strategii na lata 2016 – 2020 źródłem finansowania założonych działań będą środki własne Gminy oraz budżet państwa. W I połowie 2016 roku wydatki Gminy z tytułu jej realizacji w zakresie wsparcia osób starszych wyniosły 64,2 tys. zł i dotyczyły utrzymania DDP dla 20 osób, który utworzono w ramach programu Senior-Wigor⁸.

(dowód: akta kontroli str. 23-41, 51, 273, 274, 397-402)

1.2. W Gminie nie powoływano rady seniorów, o której mowa w art. 5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹. Powołania takiej rady nie przewidziano także w Strategii na lata 2016 – 2020. Z wyjaśnień Wójta Gminy Piątnica oraz Kierownika OPS wynika, że nie zgłaszano potrzeb w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 23-41, 397-402)

1.3. W latach 2014 – 2016 (I półrocze) w Gminie dostępne były usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z których nie skorzystała żadna osoba.

Na terenie Gminy znajdował się Środowiskowy Dom Samopomocy w Kownatach, a od 2015 roku filia Domu Pomocy Społecznej w Łomży, które – na zlecenie Starosty Łomżyńskiego – prowadzone były przez Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Łomży. Wsparciem w ramach usług Środowiskowego Domu Samopomocy oraz domów pomocy społecznej objęto wszystkie osoby ubiegające się o taką pomoc. Z usług Środowiskowego Domu Samopomocy w Kownatach skorzystało w kolejnych z lat objętych kontrolą 21, 22 i 18 mieszkańców Gminy Piątnica, w tym od dwóch do trzech powyżej 60. roku życia, a w domach pomocy społecznej znajdujących się poza terenem Gminy¹⁰ umieszczonych zostało 11, 10 i 12 mieszkańców, w tym od dwóch do trzech powyżej 60. roku życia.

Od 1 stycznia 2016 r. oferta wsparcia osób starszych poszerzona została o DDP, prowadzony przez OPS. Ze wsparcia DDP skorzystało w I połowie 2016 roku 21 osób powyżej 60. roku życia z 2.120¹¹ mieszkańców Gminy Piątnica mających ukończony ten wiek. Na koniec I połowy 2016 roku na wsparcie w DDP oczekiwało 18 osób.

Na terenie Gminy nie funkcjonowały rodzinne domy pomocy, mieszkania chronione i domy pomocy społecznej prowadzone przez Gminę. Wójt Gminy Piątnica wyjaśnił, że: „zarówno realizacja Strategii, jak i potrzeby mieszkańców w zakresie pomocy społecznej są na bieżąco monitorowane (...). Placówki pomocy społecznej będą tworzone w zależności od lokalnych potrzeb.”

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 397-399)

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) wydatki Gminy w przeliczeniu na jedną osobę korzystającą ze wsparcia w domu pomocy społecznej wyniosły odpowiednio 1,6 tys. zł, 2,3 tys. zł i 1,2 tys. zł miesięcznie, zaś w przeliczeniu na jedną osobę korzystającą ze wsparcia w DDP wyniosły one w I połowie 2016 roku 0,5 tys. zł miesięcznie.

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) średni czas oczekiwania na udzielenie wsparcia w Środowiskowym Domu Samopomocy w Kownatach wynosił cztery miesiące, a w domach pomocy społecznej dwa miesiące od złożenia wniosku o udzielenie wsparcia. Pomocy

⁸ Program Wieloletni „Senior-Wigor” na lata 2015 – 2020 (dalej: „Program Senior-Wigor”) 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).

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 446.

¹⁰ Domy Pomocy Społecznej w Węgorzewie, Garbarach, Łomży i Brańsku.

¹¹ Wg. danych GUS.

w DDP udzielono 20 osobom w styczniu 2016 roku, tj. w miesiącu otwarcia DDP, a jednej osobie po trzech miesiącach od złożenia formularza zgłoszeniowego.

(dowód: akta kontroli str. 51, 95-97)

1.4. Zgodnie z art. 16a ust. 1 – 3 oraz art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, OPS corocznie przygotowywał i przedstawiał Radzie Gminy Piątnica ocenę zasobów pomocy społecznej oraz sprawozdanie z działalności OPS wraz z potrzebami w zakresie pomocy społecznej. W potrzebach wskazano na konieczność dalszego wsparcia środowiskowego osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 101-192, 400-402)

1.5. W latach 2014 – 2016 (I półrocze) nie opracowano i nie realizowano lokalnych programów pomocy społecznej na rzecz osób starszych lub projektów socjalnych określonych w art. 110 ust. 10 i art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy o pomocy społecznej. Kierownik OPS wyjaśniła, że: *„Ośrodek Pomocy Społecznej w Piątnicy, mając na uwadze dobro klientów i ich rodzin, realizuje zadania poprzez pracę socjalną, asystenturę oraz wypłatę świadczeń. Współpracujemy przy rozwiązywaniu problemów w rodzinach z: Zespołem Interdyscyplinarnym, grupami roboczymi, Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Policją, sądem, kuratorami, placówkami kulturalno-oświatowymi, parafią, organizacjami pozarządowymi (PKPS, Caritas, TPD, Stowarzyszenie „Sąsiedzi”, Stowarzyszenie Rozwoju Gminy Piątnica), informujemy o możliwości skorzystania z bezpłatnego poradnictwa psychologicznego i prawnego (PCPR w Łomży, Starostwo Powiatowe w Łomży, Biuro Porad Obywatelskich w Łomży, MOPS Łomża). W gminie aktywnie działają Klub Seniora, Koła Gospodyń Wiejskich, Klub AA, Świetlice Wiejskie, Kluby Sportowe, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Stowarzyszenie Rodzice Dzieciom Troski Specjalnej, które zaspokajają potrzeby różnych grup społecznych.”*

(dowód: akta kontroli str. 101-192, 400-402)

1.6. W latach 2014 – 2016 (I półrocze) w OPS zatrudnionych było od 14 do 15 pracowników, w tym – w kolejnych latach – czterech, pięciu i czterech pracowników socjalnych, posiadających odpowiednie kwalifikacje. Od 1 stycznia 2015 r. liczba pracowników socjalnych była zgodna z wymogami art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej. Liczba rodzin i osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną w latach 2015 – 2016 (I półrocze) wynosiła bowiem 154 i 173, tj. 31 i 43 na jednego pracownika socjalnego. Na 31 grudnia 2014 r., pomimo zgłaszanych przez OPS potrzeb w tym zakresie, stan zatrudnienia pracowników socjalnych nie spełniał ww. warunku, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 51, 69-94, 152-179, 193-209)

1.7. OPS informował mieszkańców o wszystkich formach pomocy społecznej świadczonej na terenie Gminy. Informacje dla interesantów zamieszczone były m.in. na stronach internetowych OPS i tablicy informacyjnej, gdzie zawarto informacje o zasadach udzielania świadczeń. Wskazano też dane kontaktowe do OPS oraz DDP.

(dowód: akta kontroli str. 101-107)

1.8. W dniach 20 – 22 listopada 2013 r. Podlaski Urząd Wojewódzki przeprowadził w OPS kontrolę kompleksową dotyczącą realizacji od 1 października 2012 r. zadań własnych gminy oraz zadań zleconych przez administrację rządową, wynikających z ustawy o pomocy społecznej. W trakcie kontroli ustalono, że w OPS – ze względu na brak potrzeb – nie świadczone usługi opiekuńcze (w tym specjalistycznych usług opiekuńczych), nie prowadzono mieszkań chronionych i domów pomocy społecznej. W wystąpieniu pokontrolnym z 9 stycznia 2014 r. wskazano m. in., że: [1] Strategia na lata 2007 – 2015 nie zawierała wskaźników realizacji działań (co omówiono w pkt. 1.1 wystąpienia pokontrolnego); [2] wg stanu na listopad 2013 roku zatrudnienie pięciu pracowników socjalnych w OPS nie spełniało normy określonej w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej w odniesieniu do liczby mieszkańców; [3] jedna z pięciu zatrudnionych na stanowisku pracownika socjalnego nie posiadała kwalifikacji do zajmowania ww. stanowiska. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wójt Gminy Piątnica wskazał, że faktyczna liczba mieszkańców jest mniejsza od liczby osób zameldowanych i wynosi poniżej 10.000. W związku z tym zatrudnienie pięciu pracowników socjalnych spełnia normę art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Kierownik OPS zmieniła zaś warunki pracy

osoby nieposiadającej kwalifikacji do zajmowania stanowiska pracownika socjalnego i powierzyła jej stanowisko aspiranta pracy socjalnej. (dowód: akta kontroli str. 42-47)

Podlaski Urząd Wojewódzki od 8 do 12 września 2016 r. prowadził w OPS kolejną kontrolę kompleksową. Do 27 września 2016 r. OPS nie otrzymał protokołu z tej kontroli. (dowód: akta kontroli str. 48, 101-107)

Komisja Spraw Społecznych Rady Gminy Piątnica 26 sierpnia 2016 r. przeprowadziła w DDP kontrolę jego funkcjonowania. W wyniku kontroli nie sformulowano zaleceń pokontrolnych. (dowód: akta kontroli str. 49-50)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak docelowych wartości wskaźników rezultatów i produktów działań zmierzających do poprawy oferty świadczonych usług dla osób starszych na terenie Gminy oraz szczegółowego harmonogramu ich realizacji może utrudnić koordynację oraz ocenę skuteczności ich wykonania. Wójt Gminy Piątnica wyjaśnił, że wskaźników nie wskazano „gdyż trudno było je oszacować, z uwagi na dużą niepewność co do pozyskania ewentualnych źródeł finansowania zewnętrznego warunkującego wiele działań. W najbliższym czasie Strategia zostanie zweryfikowana. Będzie opracowany projekt uchwały zmieniającej jej treść, w którym będą ujęte wszystkie uwagi oraz konieczne zmiany wynikające z jej monitoringu w odpowiedzi na potrzeby społeczne.” Kierownik OPS wyjaśniła, że: „przy najbliższej aktualizacji strategii, zostanie ona uzupełniona o wartości docelowe wskaźników rezultatu i produktu oraz szczegółowy harmonogram realizacji.” (dowód: akta kontroli str. 23-41, 397-402)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że na 31 grudnia 2014 r., pomimo zgłaszanych przez OPS potrzeb, stan zatrudnienia pracowników socjalnych nie spełniał warunku określonego w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Faktyczna liczba mieszkańców, wynikająca z deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wynosiła 8.175, tj. 2.044 na jednego pracownika socjalnego. Wójt Gminy Piątnica wyjaśnił, że: „stan zatrudnienia pracowników socjalnych w Ośrodku Pomocy Społecznej w Piątnicy na dzień 31 grudnia 2014 r. nie spełniał normy określonej w art. 110 ust. 11 ustawy (...) o pomocy społecznej w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2015 r. z uwagi na zaledwie niewielkie jej przekroczenie. Ustalono, na podstawie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiącymi miarodajne źródło informacji odnośnie rzeczywistej ilości mieszkańców, że liczba osób zamieszkujących gminę wynosiła w tym czasie 8.175. W 2015 r. było to 7.990 osób. Wartość ta zatem kształtuje się na granicy wymaganego zatrudnienia.” Natomiast Kierownik OPS wskazała, że: „wg danych GUS liczba osób zameldowanych na terenie gminy Piątnica na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 10.718, a według deklaracji opłat za śmieci, faktyczna liczba osób zamieszkujących gminę wynosiła 8.175. Braki były zatem niewielkie. Biorąc także pod uwagę, że od 1 stycznia 2015 r. istniejące zatrudnienie miało być zgodne ze znowelizowanym przepisem art. 110 ust. 11, nie podejmowano działań związanych ze zwiększeniem obsady kadrowej.”

(dowód: akta kontroli str. 51, 69-94, 152-179, 193-209, 397-402)

Ocena cząstkowa

OPS właściwie zidentyfikował niekorzystną tendencję demograficzną Gminy Piątnica, polegającą na zwiększającym się udziale osób starszych w ogóle mieszkańców. Zaplanowano i skutecznie zrealizowano działania zmierzające do poprawy oferty świadczonych usług dla osób starszych poprzez utworzenie DDP. Udostępniano usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, a wsparciem w ramach usług Środowiskowego Domu Samopomocy w Kownatach oraz domów pomocy społecznej objęto wszystkie osoby ubiegające się o taką pomoc.

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

Opis stanu
faktycznego

W I półroczu 2016 roku do DDP skierowano 21 osób z 39 zainteresowanych tym rodzajem wsparcia. Zgodnie z Regulaminem rekrutacji i udziału w zadaniu pt. „Dzienny Dom Senior-Wigor w Gminie Piątnica” o kolejności zakwalifikowania się do wsparcia zdecydowała kolejność zgłoszeń oraz zawarte w nim dane. We wszystkich 21 przypadkach skierowanie

miało formę decyzji administracyjnej. Zgodnie z ww. Regulaminem rekrutacji, 18 osób zostało umieszczonych na liście rezerwowej ze względu na wyczerpanie miejsc w DDP. Osoby te nie składały formalnego wniosku o przyjęcie do DDP, dlatego OPS w tych przypadkach nie wydawał decyzji odmownych. Jednej z tych osób udzielono na jej wniosek wsparcia w postaci posiłku. (dowód: akta kontroli str. 96-97, 210-212)

Analiza wszystkich 21 skierowań do DDP wykazała, że osoby objęte wsparciem spełniały kryteria udzielenia im takiej pomocy, a zgłoszenia spełniały wymagania formalne. We wszystkich przypadkach przeprowadzono rodzinny wywiad środowiskowy w terminie określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹². W ich trakcie ustalono sytuację rodzinną, majątkową i alimentacyjną wnioskodawców, co udokumentowano na formularzu wskazanym w załączniku do ww. rozporządzenia. We wszystkich sprawach decyzja administracyjna kierująca do DDP spełniała wymagania art. 107 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³, zawierała pouczenie o treści art. 109 ustawy o pomocy społecznej i została wydana terminowo. W żadnej sprawie nie złożono odwołania od decyzji. (dowód: akta kontroli str. 96-97)

Zgodnie z uchwałą Rady Gminy Piątnica w sprawie utworzenia DDP¹⁴, Regulaminem rekrutacji i udziału w zadaniu pt. „Dzienny Dom Senior-Wigor w Gminie Piątnica” oraz ofertą Gminy Piątnica na utworzenie DDP w ramach Programu Senior-Wigor, korzystanie ze świadczeń DDP w 2016 roku miało być nieodpłatne, a Rada Gminy Piątnica do końca I połowy 2016 roku nie określiła zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w DDP. W związku z tym OPS w skierowaniach do DDP nie ustalał odpłatności za pobyt w nim. Wójt Gminy Piątnica wyjaśnił, że: *„Został już przedłożony Radzie Gminy Piątnica projekt uchwały w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w DDP, który będzie rozpatrzony na sesji w dniu 29 września 2016 r.”* Uchwałą z 29 września 2016 r. Rada Gminy ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w DDP¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 101-107, 210-212, 397-402)

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) 16 z 21 osób skierowanych do DDP występowało do OPS o udzielenie wsparcia w formie posiłku, które zostało im przyznane. Takie wsparcie otrzymała także jedna (z 18) osoba umieszczona na liście osób oczekujących na skierowanie do DDP. W I połowie 2016 roku wskaźnik rotacji osób korzystających ze wsparcia w ramach DDP wyniósł 4,8¹⁶. Z 20 osób przyjętych do domu w styczniu 2016 roku ze wsparcia zrezygnowała jedna osoba, w miejsce której skierowano pierwszą osobę z listy rezerwowej. (dowód: akta kontroli str. 96-97)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Kierowanie osób do DDP w okresie objętym kontrolą odbywało się zgodnie z przyjętym regulaminem rekrutacji, KPA oraz ustawą o pomocy społecznej. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że liczba mieszkańców zainteresowanych tą formą wsparcia jest prawie dwukrotnie większa od liczby miejsc w DDP, co wskazuje na potrzebę dalszego rozwoju tej formy pomocy.

¹² Dz. U. poz. 712. Od 11 września 2016 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 1406).

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm. Ustawa zwana dalej „KPA”.

¹⁴ Uchwała nr 75/XIII/2016 Rady Gminy Piątnica z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia Dziennego Domu „Senior-Wigor” (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 585).

¹⁵ Uchwała nr 110/XX/2016 Rady Gminy Piątnica z dnia 29 września 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior-Wigor” w Górkach Sypniewie (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 3723).

¹⁶ Liczba uczestników DDP, którzy przestali korzystać ze wsparcia w ramach DDP w danym roku / Całkowita liczba uczestników DDP w ramach danego roku x 100.

3. Zapewnienie należytej opieki osobom starszym w dziennych domach pomocy

3.1. DDP dla 20 osób utworzono z dniem 1 stycznia 2016 r., na podstawie uchwały Rady Gminy Piątnica z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia Dziennego Domu „Senior-Wigor”. Od początku funkcjonuje on w strukturze organizacyjnej OPS¹⁷. DDP powstał w ramach Programu Senior-Wigor, a jego uruchomienie było zgodne z założeniami Strategii na lata 2016 – 2020¹⁸. DDP zorganizowano poprzez prowadzoną przez Urząd Gminy Piątnica adaptację i wyposażenie budynku po zlikwidowanej szkole podstawowej.

(dowód: akta kontroli str. 213-272)

Zgodnie z umową ramową o realizację zadania zleconego w ramach Programu Senior-Wigor, zawartą pomiędzy Ministrem Pracy i Polityki Społecznej a Gminą Piątnica, poniesione w 2015 roku wydatki na utworzenie DDP wyniosły 315,1 tys. zł, w tym 252,1 tys. zł (80%) stanowiła dotacja ze środków Programu Senior-Wigor, a 63 tys. zł (20%) środki własne Gminy. Na adaptację budynku po zlikwidowanej szkole podstawowej wydatkowano 233,5 tys. zł, na jego wyposażenie 70 tys. zł, a 11,6 tys. zł stanowiły pozostałe wydatki (np. koszty promocji, wydatki związane z uroczystym otwarciem DDP).

W I połowie 2016 roku na utrzymanie DDP Urząd Gminy Piątnica wydatkował 7,9 tys. zł, a OPS 56,3 tys. zł, w tym 17,2 tys. zł (31%) stanowiła dotacja ze środków wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014 – 2010, a 39,1 tys. zł (69%) środki własne Gminy, z tego 14,9 tys. wydatkowano na wynagrodzenia pracowników OPS, 10,8 tys. zł na pokrycie kosztów utrzymania budynku, a 2,2 tys. zł na zakup wyposażenia.

W związku z rozpoczęciem od 1 stycznia 2016 r. działalności DDP w budżecie Gminy Piątnica na 2016 rok uwzględniono wydatki na jego utrzymanie w wysokości 50 tys. zł¹⁹. OPS 8 sierpnia 2016 r. złożył też do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wniosek o dofinansowanie kwotą 48 tys. zł funkcjonowania DDP²⁰, co umożliwi realizację zadań przez DDP w 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 101-107, 273-287)

3.2. DDP mieści się w jednokondygnacyjnym budynku po byłej szkole podstawowej i zajmuje powierzchnię 250,5 m². Infrastruktura oraz wyposażenie znajdujące się w pomieszczeniach DDP pozwalały na prowadzenie zajęć oraz funkcjonowanie DDP zgodnie z jego przeznaczeniem. Zgodnie z minimalnymi standardami przewidzianymi w Programie Senior-Wigor przy budynku DDP znajdował się plac z ogrodem, a w budynku wygospodarowano miejsce na: [1] pokój dzienny ze stołem i krzesłami; [2] pomieszczenie klubowe z biblioteczką i prasą, wyposażone m.in. w sprzęt RTV, komputery z dostępem do Internetu, kanapę i fotele; [3] pomieszczenie do odpoczynku zaopatrzone m.in. w pięć leżaków do odpoczynku; [4] pomieszczenie do utrzymania aktywności ruchowej wyposażone m.in. w drabinki gimnastyczne, rower treningowy, piłki gimnastyczne, hantelki, maty fitness, materace gimnastyczne; [5] pomieszczenie do terapii indywidualnej z biurkiem, krzesłami i leżanką; [6] dwie toalety wyposażone w umywalki i miski ustępowe oraz uchwyty ułatwiające korzystanie z urządzeń higienicznosanitarnych; [7] łazienkę zaopatrzoną w pralkę, żelazko, deskę do prasowania oraz kabinę prysznicową z krzesłem i uchwyty; [8] pomieszczenie do przygotowywania posiłków z jadalnią, wyposażone m.in. w stoły, krzesła, sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku; [9] szatnię z indywidualnymi szafkami; [10] pokój pielęgniarstwa wyposażony m.in. w leżankę, biurko i krzesła.

Budynek DDP odpowiadał warunkom określonym w § 16 ust. 1, § 42, § 43, § 62 ust. 1 i 3, § 71 ust. 3, § 75 ust. 2 i 3, § 81 ust. 3, § 86 ust. 1 oraz § 294 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny

¹⁷ Uchwała nr 81/XIV/2016 Rady Gminy Piątnica z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie połączenia jednostek budżetowych Gminy Piątnica: Ośrodka Pomocy Społecznej w Piątnicy i Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Górkach Sypniewie (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 1146).

¹⁸ Cel operacyjny C.1. Działanie 1 (Tworzenie dziennych domów Senior-Wigor).

¹⁹ Zarządzenie nr 75.2015 Wójta Gminy Piątnica z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia projektu uchwały budżetowej na 2016 rok.

²⁰ Z wyników otwartego konkursu ofert w ramach programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015 – 2020 edycja 2016 – modul II, zamieszczonych 27 września 2016 r. na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że Gminie Piątnica udzielono dofinansowania na funkcjonowanie DDP.

odpowiadać budynki i ich usytuowanie²¹. Do wejścia do DDP doprowadzone było utwardzone dojście, zapewniające dostęp osobom niepełnosprawnym do całego budynku DDP. Działka, na której znajduje się DDP, posiadała ogrodzenie wyposażone w otwierającą się do wewnątrz działki furtkę, a drzwi wejściowe do budynku miały odpowiednią szerokość. Wszystkie drzwi wewnątrz budynku nie posiadały progów i miały szerokość jednego metra w świetle ościeżnicy. Kabina prysznicowa posiadała wymagane wymiary oraz została wyposażona w krzeselko i uchwyty. Toalety wyposażono w uchwyty ułatwiające korzystanie z urządzeń higienicznosanitarnych, a w jednej toalecie zapewniono odpowiednią przestrzeń manewrową. Natomiast znajdująca się na dojściu do DDP pochylnia nie została dostosowana do wymagań osób niepełnosprawnych, co omówiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 288-296)

Zgodnie z regulaminem porządkowym DDP, obowiązuje w nim zasada wzajemnego poszanowania godności, prywatności oraz szacunku dla innych, a osoby korzystające z usług DDP mają obowiązek przestrzegania zasad współżycia społecznego oraz zachowania bezpieczeństwa. Zagwarantowano też prawo do składania skarg i wniosków dotyczących działalności DDP. W I połowie 2016 roku do OPS nie wpływały skargi na działalność DDP, a z przeprowadzonej wśród 19 pensjonariuszy ankiety wynika, że ww. zasady były przestrzegane.

(dowód: akta kontroli str. 101-107, 297-335)

3.3. Zgodnie z założeniami Programu Senior-Wigor, w I połowie 2016 roku DDP zapewniał osobom do niego skierowanym ośmiogodzinną ofertę usług, świadczonych w dni robocze. Ze względu na brak potrzeb nie udzielano wsparcia w dni wolne od pracy. Wszystkim 21 osobom (siedmiu w wieku 61 – 65 lat, ośmiu w wieku 66 – 70 lat i sześciu w wieku 71 – 81 lat) skierowanym do DDP zapewniono jeden gorący posiłek dziennie, zajęcia edukacyjne (warsztaty komputerowe, kulinarne), kulturalno-oświatowe (zwiedzanie zabytków Łomży, wizyta w kinie), zajęcia aktywności ruchowej, sportowo-rekreacyjne (spacery, nordic walking, zajęcia z rehabilitantem), zajęcia aktywizujące społecznie (dzień babci i dziadka, dzień dziecka, udział w festynach gminnych), jedno zajęcia z psychologiem, warsztaty pracy twórczej, warsztaty logicznego myślenia (kalambury, krzyżówki), badania słuchu przez specjalistę. Zapewniono bezpłatny dowóz z i do miejsca zamieszkania, z którego skorzystała jedna osoba. Z przeprowadzonej ankiety wynika, że oferowane w DDP usługi spełniają oczekiwania uczestników DDP, a na jego terenie nie była prowadzona sprzedaż bezpośrednia (np. pokazy sprzętu medycznego, garnków, kolder, noży połączonych z ich sprzedażą). Ankietowani wskazali, że najchętniej korzystają z zajęć usprawniających ruchowo oraz zajęć w kółkach zainteresowań. Wskazali jednocześnie na potrzebę organizacji większej liczby wycieczek kulturalno-oświatowych.

Zajęcia w DDP nie były prowadzone w oparciu o indywidualne plany. Realizowano je na podstawie tygodniowych planów pracy obowiązujących wszystkich uczestników. Kierownik OPS wyjaśniła, że: *„tygodniowe plany pracy ustalane są z osobami przebywającymi w DDP, zajęcia w danym tygodniu uzależnione są od potrzeb i zainteresowań uczestników.”* W związku z zajęciami ruchowymi od wszystkich uczestników wyegzekwowano oświadczenia o braku przeciwwskazań do uczestnictwa w nich. Kierownik OPS wyjaśniła, że: *„zajęcia aktywności ruchowej, prowadzone w DDP, dostosowane są do potrzeb i możliwości każdego uczestnika. Konkretnie ćwiczenia opracowywane są przez wykwalifikowanego rehabilitanta i nie stanowią obciążenia dla konkretnych klientów. W związku z tym złożenie oświadczenia przez uczestnika o braku przeciwwskazań do wykonywania ćwiczeń jest wystarczające.”* (dowód: akta kontroli str. 299-377, 400-402)

3.4. Zgodnie z założeniami Programu Senior-Wigor, OPS zapewnił odpowiednią liczbę osób do realizacji usług w DDP. Do 4 września 2016 r. za zadania realizowane w DDP odpowiedzialnych było dwóch pracowników OPS, a od 5 września 2016 r. – trzech. Osoby te spełniały wymagania kwalifikacyjne określone w Tabeli IV część H Załącznika Nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²², w tym jedna posiadała wykształcenie wyższe zawodowe

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem ws. warunków technicznych”.

²² Dz.U. z 2014 r. poz. 1786.

na kierunku praca socjalna. Do podstawowych obowiązków tych osób należało m.in. planowanie tygodniowych zajęć z uczestnikami, sprawowanie bezpośredniej opieki i czuwanie nad bezpieczeństwem uczestników, przygotowywanie prac dostosowanych do indywidualnych możliwości uczestników.

Zgodnie z wymaganiami Programu Senior-Wigor, OPS zapewnił też w DDP usługi fizjoterapeuty. (dowód: akta kontroli str. 378-396)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wykonana w 2015 roku, na zlecenie Urzędu Gminy Piątnica, pochylnia na dojściu do DDP była niedostosowana do wymagań osób niepełnosprawnych. Jej poręcze umieszczono bowiem na wysokości 0,9 m i 1,2 m od płaszczyzny ruchu, a odstęp między nimi wynosił 1,3 m, podczas gdy – zgodnie z warunkami określonymi w § 71 i § 298 ust. 4 rozporządzenia ws. warunków technicznych – powinny zostać umieszczone na wysokości 0,75 m i 0,9 m od płaszczyzny ruchu, zaś odstęp między nimi powinien mieścić się od 1 m do 1,1 m. Wójt Gminy Piątnica wyjaśnił, że wykonawca pochylni został wezwany do usunięcia wady.

(dowód: akta kontroli str. 288-296, 397-399)

Ocena częściowa

W DDP zapewniono należyłą opiekę osobom do niego skierowanym. W dni robocze zagwarantowano ośmiogodzinną ofertę m.in. usług socjalnych, edukacyjnych, aktywizujących społecznie, kulturalno-oświatowych i sportowo-rekreacyjnych. Do realizacji tych zadań zatrudniono kadrę w odpowiedniej ilości, a także zapewniono infrastrukturę i wyposażenie pozwalające na prowadzenie zajęć oraz funkcjonowanie DDP zgodnie z jego przeznaczeniem. Jednak dojście do DDP nie było w pełni dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, 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

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.

Białystok, dnia 26 października 2016 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
Starszy inspektor kontroli państwowej

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

²³ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.