



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD. 410.021.01.2016

P/16/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@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 Gdańsku
Kontroler	Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/97/2016 z 28 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Słupsku, ul. Słoneczna 15D, 76-200 Słupsk (dalej: „MOPR”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Klaudiusz Dyjas, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Słupsku (dalej: „Dyrektor MOPR”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że w latach 2014-2016 (I półrocze) w prowadzonym przez MOPR Dziennym Domu Pomocy Społecznej „Bezpieczna Przystań” w Słupsku (dalej: „DDPS”) prawidłowo realizowano zadania w zakresie opieki nad osobami starszymi. Osobom tym zapewniono należyte wsparcie, a przyznawanie tej formy pomocy przebiegało zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej² oraz wewnętrznymi uregulowaniami. Prawidłowo rozpoznawano potrzeby osób starszych, zapewniono im szeroką ofertę usług dostosowaną do ich potrzeb (m.in. socjalną, edukacyjną, aktywizującą, kulturalno-oświatową i sportowo-rekreacyjną), wyżywienie oraz właściwą opiekę. Należy jednak zaznaczyć, że średni czas oczekiwania na przyjęcie do DDPS w okresie objętym kontrolą wprawdzie zmalał do 2 miesięcy w 2016 r., to w 2014 r. wynosił 6 miesięcy.

DDPS zapewniał wykwalifikowaną kadrę i dobre warunki pobytu, przy czym budynek, w którym znajdował się DDPS oraz niektóre pomieszczenia w nim nie spełniały wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych³ (m.in. brak zainstalowanego dźwigu osobowego, pochylni, niedostosowanie pomieszczeń higienicznosanitarnych dla niepełnosprawnych). W ocenie NIK, nie miało to jednak istotnego wpływu na wywiązywanie się DDPS z jego zadań, w szczególności dotyczących organizowania zajęć w ramach terapii zajęciowej, świadczenia usług opiekuńczych i rehabilitacyjnych, działalności rekreacyjnej i kulturalnej.

¹ 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.

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

³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej strategię rozwiązywania problemów społecznych opracowuje gmina.

W okresie objętym kontrolą obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Mieście Słupsku na lata 2010 – 2018⁴ (dalej: „Strategia”), która zawierała elementy wymagane art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej (z wyjątkiem wskaźników realizacji działań) oraz uwzględniała cele i działania nakierowane na wspieranie, opiekę i aktywizację osób starszych. W Strategii zidentyfikowano niekorzystne tendencje demograficzne Miasta Słupska, m.in. wzrastający odsetek osób starszych (tj. w wieku poprodukcyjnym), który w 2008 r. wynosił blisko 17% ogółu mieszkańców Słupska⁵, przy malejącym odsetku osób w wieku przedprodukcyjnym.

Na podstawie zidentyfikowanych problemów społecznych w Strategii sformułowano cel strategiczny nr 2 dotyczący seniorów, pn.: „Poprawa jakości życia seniorów w Mieście Słupsku”, który składał się z pięciu priorytetów: poprawa stanu zdrowia seniorów, dostosowywanie systemu wsparcia instytucjonalnego na rzecz seniorów zgodnie z trendami i zjawiskiem starzenia się społeczeństwa, wsparcie seniorów funkcjonujących samodzielnie w swoim środowisku, zapewnienie aktywnego udziału seniorów w życiu społecznym oraz poprawa wizerunku osób starszych. Ww. cel oraz priorytety zamierzano osiągnąć poprzez 18 celów szczegółowych (np. „zapewnienie odpowiedniego poziomu opieki w placówkach pobytu stałego i czasowego oraz odpowiedniego poziomu usług opiekuńczych”). Nie określono dokładnego terminu realizacji ww. priorytetów – każdy z nich miał być realizowany w sposób ciągły i systematyczny do 2018 r.

W Strategii wskazano podmioty odpowiedzialne za realizację ww. założonego celu i priorytetów, tj.: MOPR w Słupsku, Urząd Miejski w Słupsku, NGO⁶ oraz partnerów: jednostki służby zdrowia, inne niż MOPR jednostki pomocy społecznej, PUP w Słupsku, Słupski Uniwersytet Trzeciego Wieku, lokalne instytucje kulturalno-oświatowe, szkoły i media. Jako główne źródło finansowania wymieniano: budżet miasta i jednostek budżetowych, budżet państwa, środki unijne, środki własne NGO i sponsorów.

(dowód: akta kontroli str. 90-145)

Za monitoring i ewaluację Strategii odpowiedzialny był Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Słupsku. Z informacji uzyskanej⁷ z ww. Urzędu wynikało, że w okresie objętym kontrolą:

- ww. Wydział zbierał roczne informacje na temat realizowanych zadań przyjętych w Strategii, organizował corocznie spotkania z przedstawicielami podmiotów realizujących przyjęte kierunki działań oraz sporządzał i przedstawiał Radzie Miejskiej sprawozdania z realizacji Strategii (w formie zestawienia działań instytucji, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów zaangażowanych);
- wydatki Miasta Słupska z tytułu realizacji Strategii w zakresie poprawy jakości życia seniorów wyniosły łącznie 13,9 mln zł⁸ (z tego: 5,4 mln zł w 2014 r., 5,6 mln zł w 2015 r. i 2,9 mln zł w I połowie 2016 r.) i dotyczyły głównie wydatków

⁴ Uchwała Nr L/755/10 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 3 marca 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Mieście Słupsku na lata 2010-2018.

⁵ W porównaniu do 1999 r. odsetek ten wzrósł o 3 punkty procentowe.

⁶ Organizacja pozarządowa (ang. *non-government organization*).

⁷ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁸ Wydatki Miasta Słupska na rzecz zapewnienia opieki i wsparcia osobom starszym.

na Dom Pomocy Społecznej „Leśna Oaza” w Słupsku, DDPS oraz usługi opiekuńcze i specjalistyczne (własne i zlecone).

(dowód: akta kontroli str. 146-212)

Zdaniem NIK Strategia, w zakresie objętego badaniem celu zmierzającego do poprawy jakości życia seniorów w Mieście Słupsku, była dokumentem, w którym jedynie ogólnikowo wskazano – dla każdego z pięciu ww. priorytetów – cele szczegółowe⁹, bez określenia wskaźników ich realizacji (a także jednostki miary wskaźnika i wartości docelowej). Powyższe uniemożliwia obiektywną ocenę realizacji zaplanowanych celów oraz efektywności poszczególnych działań i powoduje, że dokument ten – mimo, że prawidłowo weryfikuje główne problemy – ma charakter formalny.

1.2. Uchwałą Rady Miejskiej w Słupsku¹⁰ powołano w 2015 r. Słupską Radę Seniorów (dalej: „Rada”) w celu zapewnienia seniorom wpływu na sprawy dotyczące społeczności Miasta Słupska, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb starszego pokolenia mieszkańców oraz nadano jej statut, określający m.in. zakres i zasady jej działania¹¹, a także tryb powoływania.

W okresie objętym kontrolą Rada podjęła trzy uchwały, w tym jedną w sprawie przyjęcia planu pracy Rady na lata 2016-2019¹², gdzie wskazano na 16 obszarów działania, m.in. podjęcie działań celem poprawy polityki mieszkaniowej uwzględniającej potrzeby seniorów, działań zmierzających do poprawy stanu ich zdrowia, zapoznania z planami rozwoju polityki transportowej Miasta Słupska z uwzględnieniem potrzeb seniorów, rozpoznanie oferty kulturalno-sportowej skierowanej do seniorów, inicjowanie aktywnego ich udziału w życiu społecznym.

(dowód: akta kontroli str. 213-227)

1.3. Spośród form pomocy wymienionych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej, na terenie miasta Słupska dostępne były: usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze, ośrodki wsparcia, w tym DDPS, dom pomocy społecznej oraz mieszkania chronione. Nie prowadzono rodzinnego domu pomocy, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor MOPR – w ww. okresie nie pojawili się chętni do prowadzenia takiego domu, ponadto Miasto Słupsk nie ogłaszało konkursu na zlecenie prowadzenia takiej działalności.

Na terenie miasta Słupska w okresie 2014-2016 (I półrocze) osobom starszym świadczone:

- usługi opiekuńcze, którymi objęto: w 2014 r. – 63 osoby (11.197 godzin), w 2015 r. – 100 osób (14.739 godzin), w I półroczu 2016 r. – 111 osób (12.735 godzin), odpłatność za ww. usługi wynosiła 15 zł za godzinę;
- specjalistyczne usługi opiekuńcze którymi objęto: w 2014 r. – 46 osób (13.337 godzin), w 2015 r. – 65 osób (15.726 godzin), w I półroczu 2016 r. – 15 osób (2.350 godzin), odpłatność za ww. usługi wynosiła 17 zł za godzinę.

Ponadto na terenie miasta prowadzono:

- dom pomocy społecznej, w którym przebywało: w 2014 r. – 115 osób (przy średnim miesięcznym wydatku na osobę 2.826,36 zł), w 2015 r. – 109 osób (2.948,60 zł), w I półroczu 2016 r. – 98 osób (3.314,94 zł), w ww. okresie było od

⁹ Np. dla priorytetu 2: „Dostosowywanie systemu wsparcia instytucjonalnego na rzecz seniorów zgodnie z trendami i zjawiskiem starzenia się społeczeństwa” – jednym z celów była: „Budowa lokalnych partnerstw na rzecz wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób starszych”.

¹⁰ Uchwała Nr XIII/120/15 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie powołania Słupskiej Rady Seniorów i nadania jej statutu.

¹¹ Do zadań należało m.in.: współpraca z władzami Miasta Słupska przy rozstrzyganiu o istotnych potrzebach seniorów, wydawanie opinii i formułowanie wniosków służących rozwojowi działalności na rzecz seniorów.

¹² Uchwała Nr 2/2016 Słupskiej Rady Seniorów z dnia 13 stycznia 2016 r.

- 18 do 34 osób oczekujących na miejsce, średni czas oczekiwania wynosił od 5 do 11 miesięcy;
- DDPS, w którym przebywało: w 2014 r. – 106 osób (przy średnim miesięcznym wydatku na osobę 551,50 zł), w 2015 r. – 113 osób (494,42 zł), w I półroczu 2016 r. – 92 osoby (510,76 zł), w ww. okresie było od 16 do 22 osób oczekujących na miejsce, średni czas oczekiwania wynosił od 2 do 6 miesięcy;
 - mieszkania chronione¹³, w których przebywało: w 2014 r. – 6 osób (przy średnim miesięcznym wydatku na osobę 91,84 zł), w 2015 r. – 6 osób (24,53 zł), w I połowie 2016 r. – 6 osób (84,18 zł), w 2015 r. była jedna osoba oczekująca na miejsce, w I półroczu 2016 r. – 2, średni czas oczekiwania wynosił od 3,5 do 10 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 87-89, 311-315, 316-324, 348-374)

W celu rozeznania skali potrzeb osób starszych w zakresie korzystania z form pomocy wymienionych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej, pracownicy MOPR w ramach swoich obowiązków na bieżąco przeprowadzali wywiady środowiskowe, zbierali informacje od pielęgniarek środowiskowych zatrudnionych w lokalnych ośrodkach zdrowia oraz od dzielnicowych i strażników miejskich.

(dowód: akta kontroli str. 274-277)

1.4. MOPR, zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przygotował i przedstawił Radzie Miejskiej w Słupsku oceny zasobów pomocy społecznej za rok 2014 i 2015 w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Dokumenty te zawierały wymagane elementy określone w art. 16 ust. 2-3 ustawy o pomocy społecznej. We wnioskach końcowych zwrócono uwagę na potrzebę utworzenia kolejnego dziennego domu pomocy społecznej (z uwagi na ograniczoną liczbę miejsc w funkcjonującym DDPS), likwidację kuchni w DDPS i zlecenie wyżywienia pensjonariuszy podmiotowi zewnętrznemu¹⁴, a także rozszerzenie oferty usług opiekuńczych i reorganizacja form ich świadczenia (rozszerzenie o opiekę popołudniową i w dni wolne od pracy).

Dyrektor MOPR, zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, przedstawił Radzie Miejskiej w Słupsku sprawozdania z działalności MOPR wraz z potrzebami w zakresie pomocy społecznej za rok 2014 i 2015, które pokrywały się z ww. rekomendacjami do oceny zasobów pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 375-449)

W latach 2014 – 2016 (I półrocze) nie opracowano i nie wdrożono lokalnych programów pomocy społecznej na rzecz osób starszych, o których mowa w art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. W ww. okresie w Słupsku realizowano nieobowiązkowe zadania na rzecz seniorów, mające charakter projektów socjalnych, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy o pomocy społecznej, m.in.: teleopieka (usługa dająca możliwość całodobowego wezwania pomocy w przypadku zagrożenia życia, zdrowia lub bezpieczeństwa), telefon seniora („Tel-sen” – narzędzie pozwalające na wysłuchanie, wspieranie, aktywizowanie, interweniowanie i wyłanianie osób pozostawionych samym sobie, w tym seniorów), „Słupski asystent osób niepełnosprawnych” (wsparcie asystenckie dla osób z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnych intelektualnie, w tym dla seniorów), „Koperta życia” (forma wsparcia dla seniorów, dzięki której możliwa jest natychmiastowa i specjalistyczna pomoc osobom, do których przybywa pogotowie ratunkowe, gdyż umożliwia dostęp do podstawowych informacji na temat stanu

¹³ Wychowankowie sami pokrywali koszty czynszu i za media.

¹⁴ Rekomendacja z oceny zasobów pomocy społecznej za 2014 r.

zdrowia i przyjmowanych leków służbom medycznym), „E-recepta” (usługa zdalnego zamawiania recept dla osób przewlekle chorych).

(dowód: akta kontroli str. 67-870, 244-248)

1.5. Liczba zatrudnionych w MOPR pracowników socjalnych wynosiła: 57 (na koniec 2014 r.), 64 (na koniec 2015 r.) i 66 (na 30 czerwca 2016 r.).

W okresie objętym kontrolą MOPR zatrudniał pracowników socjalnych zgodnie z wymogiem określonym w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, tj. proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców. Nie zgłaszano potrzeby zatrudnienia dodatkowych pracowników socjalnych.

Kwalifikacje pracowników zajmujących się osobami starszymi w DDPS opisano w pkt. 3.6. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 328-336)

1.6. Informacje na temat możliwości uzyskania pomocy w formach wymienionych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej dla osób starszych dostępne były przede wszystkim na stronie internetowej MOPR (działalności DDPS poświęcono odrębną zakładkę), gdzie zawarte były informacje o zasadach udzielania świadczeń oraz dane kontaktowe do MOPR i DDPS (wskazano zakres działania DDPS, ofertę, regulamin wraz z procedurą przyjęcia i statutu). Ponadto, o działalności DDPS wielokrotnie informowane były lokalne media (zapraszane na spotkania i wydarzenia w DDPS), co w efekcie dawało liczne publikacje o działalności DDPS. Informowanie mieszkańców odbywało się również w drodze rozpowszechniania ulotek informacyjnych.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi związane z udzielaniem przez pracowników MOPR informacji dotyczących zasad ubiegania się o pomoc w ramach DDPS.

(dowód: akta kontroli str. 67-86)

1.7. W latach 2014 – 2016 (I półrocze) w MOPR nie przeprowadzono kontroli, ani audytów wewnętrznych w zakresie opieki nad osobami starszymi w DDPS.

(dowód: akta kontroli str. 67-70)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi.

2. Kierowanie osób do DDPS i dostępność tej formy pomocy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014-2016 (do 30 czerwca) Dyrektor MOPR wydał łącznie 426 decyzji w sprawie skierowania osób do DDPS (odpowiednio: 190, 149 i 87). Decyzje wydawane były głównie ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność osób, na okres nie przekraczający 6 miesięcy. Nie wydano żadnej decyzji odmawiającej przyznania ww. formy pomocy.

Zgodnie z uchwałą Nr XVIII/202/2015 Rady Miejskiej w Słupsku, opłata za świadczenie w formie pobytu w DDPS obejmowała wyłącznie koszty wyżywienia, tj. rzeczywiste, aktualnie ponoszone koszty przygotowania i dostarczenia posiłków (poprzednio, zgodnie z uchwałą Nr XXVII/296/2004 Rady Miejskiej w Słupsku, opłata za pobyt wynosiła 100% kosztów wyżywienia, tj. rzeczywistych, aktualnie ponoszonych kosztów surowca zużytego do przyrządzenia posiłków). Od stycznia 2016 r. wysokość dziennej stawki żywieniowej wynosiła: 3,78 zł za śniadanie i 7,02 zł za obiad (poprzednio: 2,50 zł i 5,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 228, 244-248, 285-289)

Badanie wybranej próby 20 spraw (po 10 z lat 2014-2015) wykazało:

2.1. We wszystkich przypadkach osoby skierowane do DDPS złożyły pisemny wniosek o przyjęcie, który zawierał wszystkie wymagane dokumenty. Osoby te spełniały kryteria formalne dla mieszkańców Słupska potrzebujących pomocy, określone w Regulaminie Organizacyjnym DDPS¹⁵, zatwierdzonym przez Dyrektora MOPR.

2.2. We wszystkich przypadkach MOPR rozpoznał sytuację wnioskodawcy oraz przeprowadził rodzinny wywiad środowiskowy, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej, zawierający m.in. informacje o sytuacji osobistej, rodzinnej dochodowej, mieszkaniowej i zdrowotnej wnioskodawcy, a dla osób korzystających już z ww. formy pomocy sporządzał aktualizację wywiadu środowiskowego, nie rzadziej niż co 6 miesięcy. W aktach spraw znajdowały się dokumenty poświadczające ww. informacje, m.in. decyzje i zaświadczenia organów emerytalno-rentowych, orzeczenia o niepełnosprawności, oświadczenia o stanie majątkowym. Wywiady przeprowadzono w terminie określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁶.

2.3. Wydane przez MOPR decyzje administracyjne spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 i § 3 Kpa¹⁷ oraz zawierały pouczenie o przysługującym stronie trybie odwoławczym (art. 127 § 1 Kpa) i obowiązku niezwłocznego poinformowania MOPR o każdej zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń (art. 109 ustawy o pomocy społecznej). W podstawach prawnych decyzji przywoływano właściwe przepisy ustawy o pomocy społecznej.

2.4. We wszystkich decyzjach MOPR prawidłowo wyliczył dochód przypadający na jedną osobę, a wysokość opłat ustalana była zgodnie z wytycznymi określonymi w ww. uchwałach Rady Miejskiej w Słupsku w sprawie opłat za świadczenie w formie pobytu w DDPS i stosownie do wymogów określonych w art. 97 ustawy o pomocy społecznej. Nie stwierdzono przypadków rezygnacji osób z korzystania z przyznanych świadczeń po ustaleniu wysokości opłaty.

2.5. Postępowania w sprawie skierowania osób do DDPS przeprowadzone zostały z zachowaniem terminu określonego w art. 35 Kpa. Nie było przypadku zaskarżenia decyzji MOPR przez stronę postępowania.

2.6. Nie wystąpiły przypadki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat (tj. kosztów wyżywienia) – we wszystkich decyzjach przyznano odpłatne posiłki na okres pobytu w DDPS.

2.7. MOPR nie prowadził działań windykacyjnych (o których mowa w art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) wobec podopiecznych DDPS korzystających z posiłków, gdyż nie występowały zaległości w regulowaniu opłat.

2.8. Nie stwierdzono przypadku wydania decyzji kierującej do DDPS w zastępstwie złożonego do MOPR wniosku o inną formę pomocy wymienioną w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej.

2.9. Nie odnotowano przypadku nieudzielenia pomocy w ramach DDPS z powodu braku miejsca lub środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 229-243)

¹⁵ Regulamin Organizacyjny DDPS „Bezpieczna Przystań” przy MOPR w Słupsku z 25 maja 2016 r. (poprzednio: z 14 lutego 2014 r. oraz 16 stycznia 2009 r.).

¹⁶ Dz. U. poz. 712, rozporządzenie uchylone z dniem 11 września 2016 r.

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).

2.10. W okresie objętym kontrolą MOPR nie wydał żadnej decyzji administracyjnej odmawiającej osobie wnioskującej przyznania wsparcia w ramach DDPS.

(dowód: akta kontroli str. 228)

2.11. W latach 2013-2015 wskaźnik rotacji¹⁸ osób korzystających ze wsparcia w ramach DDPS wyniósł odpowiednio: 11,3%, 21,5% i 26,5%.

Liczba nowych uczestników DDPS, tj. osób, które nie były wykazane na liście uczestników 1 stycznia danego roku, ale zostały objęte wsparciem do 31 grudnia danego roku, wynosiła w latach 2013-2015 odpowiednio 13, 7 i 15.

W okresie objętym kontrolą istniała lista osób oczekujących na miejsce DDPS (osoby oczekujące nie składały w tym czasie wniosku i kompletu dokumentów).

(dowód: akta kontroli str. 244-248)

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kierowanie osób starszych do DDPS oraz dostępność tej formy pomocy.

3. Zapewnienie należytej opieki osobom starszym w DDPS

3.1. DDPS został powołany 2 września 1981 r. jako zakład budżetowy. Obecnie funkcjonuje w strukturze organizacyjnej MOPR.

(dowód: akta kontroli str. 12-39, 249-250)

3.2. Podstawą gospodarki finansowej DDPS był roczny plan finansowo-rzeczowy, obejmujący planowane dochody i wydatki, opracowany przez Dyrektora MOPR, zatwierdzony na podstawie uchwały budżetowej Rady Miejskiej w Słupsku.

Plan finansowy DDPS na lata 2014-2016 wynosił odpowiednio: 710,1 tys. zł, 697,3 tys. zł i 641,5 tys. zł i został wykonany: w 2014 r. w kwocie 701,5 tys. zł (98,8%), w 2015 r. w kwocie 670,4 tys. zł (96,1%), a w I półroczu 2016 r. w kwocie 300,3 tys. zł (46,8%).

W latach 2014-2016 (I półrocze) DDPS był finansowany ze środków własnych Budżetu Miasta. Dyrektor MOPR wyjaśnił, że w 2014 r. Urząd Miejski w Słupsku, w ramach projektu pn.: „Ciepło i oszczędnie od kołyski do matury – termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w mieście Słupsk” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, sfinansował w DDPS m.in.: wymianę stolarki okiennej PCV i drewnianej, impregnację i odgrzybianie stropu nad I piętrem oraz izolację wełną mineralną, ułożenie podłogi oraz wymianę wewnętrznej instalacji c.o.

(dowód: akta kontroli str. 251-254, 274-277, 290-298)

3.3. W okresie objętym kontrolą MOPR nie zlecał prowadzenia DDPS innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 244-248)

3.4. DDPS był czynny od poniedziałku do piątku w godzinach od 7 do 16. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym DDPS oraz sprawozdaniami z działalności DDPS w tym czasie udzielano podopiecznym świadczeń w zakresie zaspokajania potrzeb kulturalno-oświatowych, terapię zajęciową, urządzenia do utrzymania higieny osobistej, opiekę pielęgnacyjną, pomoc w załatwianiu spraw socjalno-bytowych, a także zapewniano co najmniej jeden gorący posiłek dziennie.

W okresie 2014-2016 (I półrocze) MOPR nie oferował podopiecznym DDPS innych form wsparcia w soboty i niedziele.

¹⁸ Liczba uczestników DDPS, którzy przestali korzystać ze wsparcia w ramach DDPS w danym roku/całkowita liczba uczestników DDPS w ramach danego roku*100.

Na terenie DDPS nie organizowano imprez, podczas których prowadzono sprzedaż bezpośrednią.

(dowód: akta kontroli str. 251-273, 274-277, 450-509)

Budynek, w którym znajdował się DDPS był wpisany do rejestru zabytków prawnie chronionych, prowadzonego przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Był to wolnostojący budynek w stylu secesyjnym, wybudowany około 1910 r., posiadający suterrenę, dwie kondygnacje, na których mieścił się DDPS oraz poddasze nieużytkowe.

W wyniku oględzin infrastruktury DDPS stwierdzono, m.in. że:

- wejście do budynku (bezpośrednio z chodnika) nie zapewniało osobom niepełnosprawnym dostępu do całego budynku, a zwłaszcza do DDPS, do którego wchodziło się stromymi schodami¹⁹,
- drzwi wejściowe do budynku umożliwiały dogodne warunki ruchu, w tym osobom o ograniczonej sprawności ruchowej;
- furtka i brama w ogrodzeniu posesji otwierały się do wewnątrz działki, nie utrudniały dostępu osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózku inwalidzkim;
- dojście do pomieszczeń DDPS znajdujących się na drugiej kondygnacji zapewniały schody (krawędzie stopni schodów wyróżniały się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki);
- nie wszystkie drzwi do pomieszczeń DDPS dostępnych dla podopiecznych były przystosowane do ruchu osób niepełnosprawnych, część nie była pozbawiona progów;
- żadne z pomieszczeń higienicznosanitarnych nie było w pełni przystosowane dla osób niepełnosprawnych,
- w budynku nie było dźwigu osobowego, ani pochylni.

W DDPS dla podopiecznych były dostępne m.in.: szatnia, hol główny, jadalnia, kawiarenka (również internetowa), sale rehabilitacyjne, pokoje terapii zajęciowej, czytelnia, świetlica, pokój wypoczynku, pomocy doraźnej, pokój specjalisty pracy socjalnej i terapeutów oraz WC.

Z informacji uzyskanej od kierownika DDPS wynikało, że nie było podopiecznych na wózkach inwalidzkich.

(dowód: akta kontroli str. 314, 341-347)

Jak wyjaśnił Dyrektor MOPR, w okresie 2014-2016 (I półrocze), z dowozu do DDPS z miejsca zamieszkania (i odwrotnie) korzystała jedna osoba – na jej wniosek, w pełnej odpłatności, na podstawie Zarządzenia Nr 726/ZiSS-PN/2012 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Przewozów Osób Niepełnosprawnych. Jednorazowy przejazd w granicach administracyjnych Słupska (niezależnie od odległości) wynosił 6 zł.

(dowód: akta kontroli str. 274-284)

3.5. Wg stanu na dzień 31 października 2016 r. liczba podopiecznych DDPS wynosiła 81 osób. Zgodnie z planem pracy DDPS, w październiku 2016 r. udzielano świadczeń w zakresie:

- pracy socjalnej (m.in. praca indywidualna – ćwiczenie umysłu, treningi pamięci, poradnictwo, mediacje),

¹⁹ Schody posiadały zamontowane poręcze po obu stronach, a krawędzie stopni wyróżniały się kolorem kontrastującym z kolorem stopnia (dodatkowo pierwszy i ostatni stopień oklejony jest taśmą ostrzegawczą).

- terapii (m.in. terapia zajęciowa: arteterapia, ergoterapia, kinezyterapia: indywidualna/grupowa, zajęcia kulturalno-oświatowe: biblioterapia, ludoterapia, muzykoterapia i estoterapia),
- kół zainteresowań (m.in. koło śpiewno-muzyczne, koło kwiatowe),
- organizowania imprez oraz wyjść rekreacyjno-kulturalnych (np. wyjście na inauguracyjne spotkanie Klubu Filmowego do Miejskiej Biblioteki Publicznej w Słupsku).

Z oferowanych świadczeń (w rozbiciu na poszczególne kategorie wiekowe) korzystały: 3 osoby w wieku do 65 lat, 19 osób w wieku od 66-75 lat, 42 osoby w wieku od 76-85 lat i 17 osób powyżej 85 lat. Wszyscy podopieczni zostali skierowani do DDPS na ich wnioszek.

Dla podopiecznych DDPS nie opracowywano indywidualnych planów pomocy. Każdy z nich posiadał „Indywidualną Kartę Podopiecznego DDPS”, która zawierała m.in. opis dotychczasowej sytuacji podopiecznego i jego oczekiwań (na podstawie rozmowy), planowane działania w okresie adaptacji (m.in. zapoznanie z rodzajami prowadzonej terapii oraz formami spędzania wolnego czasu), charakterystykę podopiecznego (zainteresowania, umiejętności, ograniczenia w funkcjonowaniu). Na podstawie tak zgromadzonej wiedzy o podopiecznym określany był jego udział w proponowanych świadczeniach.

(dowód: akta kontroli str. 274-277, 302-310, 325-327)

3.6. W DDPS na koniec 2014 r. i 2015 r. zatrudnionych było 13 pracowników, zaś wg stanu na 30 czerwca 2016 r. – 9 osób²⁰: kierownik DDPS, specjalista pracy socjalnej, terapeuta rehabilitacji ruchowej, instruktor ds. kulturalno-oświatowych, terapeuta zajęciowy, konserwator, kucharka oraz dwóch pracowników gospodarczych. Obsada pracownicza była zgodna z Regulaminem Organizacyjnym DDPS.

Pracownicy bezpośrednio pracujący z seniorami posiadali wyższe wykształcenie profilowe, w tym pracownik socjalny posiadał kwalifikacje określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej. Na jednego pracownika zajmującego się osobami starszymi przypadało ok. 16 podopiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 337-340)

3.7. Wydatki DDPS w latach 2014 – 2016 (I półrocze) wyniosły odpowiednio: 701,5 tys. zł, (98,8% planu), 670,4 tys. zł (96,1% planu) i 300,3 tys. zł (46,8% planu). Dominującą pozycję w wydatkach stanowiły wynagrodzenia i pochodne, a także wydatki związane z utrzymaniem obiektu. Pozostałe wydatki dotyczyły głównie: zakupu materiałów i wyposażenia oraz środków żywności (118,1 tys. zł, 111,8 tys. zł i 62,7 tys. zł), usług remontowych (6,2 tys. zł, 7,0 tys. zł i 2,3 tys. zł) i usług remontowo-konserwatorskich (w 2015 r. – 6,2 tys. zł). Wydatki inwestycyjne poniesiono tylko w 2014 r. w kwocie 49,7 tys. zł.

Podopieczni DDPS nie ponosili kosztów z tytułu pobytu w placówce (pobyt był bezpłatny).

(dowód: akta kontroli str. 290-298)

3.8. W Regulaminie Organizacyjnym DDPS, w rozdziale dotyczącym praw podopiecznych (§ 16 pkt 1), zapewniono podopiecznym poczucie godności i bezpieczeństwa, a także możliwość składania skarg do Kierownika DDPS lub Dyrektora MOPR. Badanie ankietowe podopiecznych DDPS potwierdziło zapewnienie im intymności, poczucie godności i bezpieczeństwa. W DDPS było

²⁰ Zwolniono: specjalistę ds. żywienia i administracji, pomoc kuchenną, szefa kuchni i robotnika gospodarczego.

pomieszczenie (pokój pracownika socjalnego), w którym prowadzono indywidualne rozmowy z seniorami, a także pracę socjalną.

(dowód: akta kontroli str. 255-261)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że budynek użyteczności publicznej, w którym znajdował się DDPS, nie spełniał następujących wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych:

- 1) wejście do budynku nie zapewniało osobom niepełnosprawnym dostępu do całego budynku, w tym do DDPS zajmującego I i II kondygnację, do którego wchodziło się stromymi schodami (15 stopni), co było niezgodnie z wymogiem § 16 ust. 1;
- 2) w budynku nie zainstalowano dźwigu osobowego ani pochylni, co było niezgodnie z wymogiem odpowiednio: § 54 ust. 1 i § 66;
- 3) niektóre drzwi do pomieszczeń DDPS dostępnych dla podopiecznych nie były przystosowane do ruchu osób niepełnosprawnych, gdyż z 15 poddanych oględzinom drzwi: dziewięć miało szerokość poniżej 0,9 m i wysokość poniżej 2 m oraz dziewięć (w tym trzy, które nie miały również odpowiednich wymiarów) nie była pozbawiona progów, co było niezgodne z wymogiem § 74 i § 75 ust. 2-3;
- 4) żadne z 3 pomieszczeń higienicznosanitarnych (WC-lazienka) nie było w pełni przystosowane dla osób niepełnosprawnych (pomieszczenia nie zapewniały przestrzeni manewrowej o wymiarach co najmniej 1,5 x 1,5 m, drzwi w tych pomieszczeniach i na trasie dojazdu do nich nie były pozbawione progów oraz nie było zainstalowanych uchwytów ułatwiających korzystanie z urządzeń higienicznosanitarnych), co było niezgodnie z wymogiem § 86 ust. 1 pkt 1-2 i 4.

Dyrektor MOPR wyjaśnił, że ww. prace nie zostały wykonane, ponieważ budynek został wpisany do rejestru zabytków (decyzja z 18 marca 1988 r.) i wykonanie tych prac wymagałoby zgody Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który we wstępnych rozmowach jej nie wyrażał. Nie były podejmowane inne działania w zakresie dostosowania budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ponadto wyjaśnił, że planowane jest uruchomienie drugiego dziennego domu pomocy społecznej w Słupsku. Miasto Słupsk pozyskało budynek od Marszałka Województwa Pomorskiego (po dawnym Specjalistycznym Szpitalu Wojewódzkim w Słupsku) i został przygotowany projekt remontu oraz adaptacji budynku z wszystkimi udogodnieniami dla osób niepełnosprawnych, zgodnie z wymaganiami przepisami prawa (bez barier architektonicznych). Obecnie trwają prace nad pozyskaniem środków finansowych na ten cel (koszt przygotowania budynku to około 6 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 314, 341-347)

Zdaniem NIK powyższe niedogodności uniemożliwiające przyjęcie do DDPS osób niepełnosprawnych, zwłaszcza poruszających na wózku inwalidzkim, powodowały, że pomimo postanowienia § 5 pkt 3 Regulaminu Organizacyjnego DDPS, że z usług DDDP mogą korzystać osoby, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych – faktycznie dostęp do DDPS był ograniczony.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opiekę zapewnioną osobom starszym w DDPS. Pomimo, że budynek DDPS nie spełniał niektórych wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, nie miało to istotnego wpływu na bieżącą działalność DDPS.

IV. 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 NIK²¹, 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 Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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.

Gdańsk, dnia 2 grudnia 2016 r.

Kontroler
Hanna Rybczyńska
główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

2 up.

p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Teresa Sawicka
podpis

²¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).