



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.024.03.2016

P/16/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Katowicach
Kontroler	Aleksander Małysz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/175/2016 z dnia 27 września 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 1]
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Raciborzu ¹ , ul. Sienkiewicza 1, 47-400 Racibórz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Sacha – Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej ² od dnia 1 kwietnia 2001 r. [Dowód: akta kontroli str. 3-5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie³ NIK, w latach 2014-2016 (I półrocze), OPS zapewnił wszystkim uprawnionym osobom starszym, które zwróciły się o opiekę w Dziennym Domu Pomocy Społecznej⁴, taką formę pomocy. Na terenie gminy Racibórz w ramach działalności Ośrodka dostępne były formy pomocy, wskazane w art. 50-54 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, poza świadczeniami w ramach rodzinnych domów pomocy, co uzasadniano funkcjonowaniem dwóch domów pomocy społecznej o zasięgu powiatowym.

Kierując osoby do DDP przestrzegano obowiązujących przepisów w tym zakresie. Każdorazowo, przed wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy, przeprowadzano wywiad środowiskowy, z zachowaniem obowiązujących wymogów.

Zapewniono prawidłowe warunki udzielania pomocy w DDP, dotyczące pomieszczeń, personelu oraz zakresu i poziomu świadczonych usług, dostosowanych do potrzeb podopiecznych Ośrodka. Jednakże, budynek w którym zlokalizowano DDP, ze względu na występujące w nim bariery architektoniczne, nie był przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że obowiązująca *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Racibórz na lata 2007-2020*, której projekt został opracowany również przez OPS, nie zawierała prognozy zmian, w zakresie który obejmowała, wymaganej przepisem art. 16b ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, podmiotów odpowiedzialnych za jej realizację oraz nie została zaktualizowana w celu dostosowania do wymogów określonych w przepisach, które weszły w życie w 2011 r.

¹ Jednostka organizacyjna Miasta Racibórz, zwana dalej „Ośrodkiem Pomocy Społecznej” lub „OPS”.

² Zwana dalej „Dyrektorem”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna oraz ocenę opisową, jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według 3-stopniowej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania jednostki w zakresie objętym kontrolą.

⁴ Zwanym dalej „Dziennym Domem Pomocy” lub „DDP”.

⁵ Dz. U. z 2016, poz. 930 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej” lub „ustawą”.

Ponadto, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Stan zatrudnienia pracowników socjalnych w Ośrodku Pomocy Społecznej przez pięć miesięcy 2015 r. wynosił od 24 do 25 osób i był niższy od wymaganego przez art. 110 ust. 11 ustawy, według którego OPS powinien zatrudniać co najmniej 26 pracowników socjalnych.
2. Wystąpiły opóźnienia w aktualizowaniu wywiadów środowiskowych osób skierowanych do DDP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi

Opis stanu
faktycznego

1.1. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Racibórz na lata 2007-2020*⁶ została przyjęta uchwałą Rady Miasta⁷ z dnia 31 października 2007 r. Strategia zawierała m.in. diagnozę sytuacji społecznej oraz określenie celów strategicznych, kierunków i wskaźników realizacji działań, tj. elementy określone w art. 16b ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o pomocy społecznej. Strategia uwzględniała zagadnienia związane z formami pomocy określonymi w art. 50-51 i 53-54 ustawy, tj. usługami opiekuńczymi, wsparciem w postaci posiłku, rozwijaniem sieci mieszkań chronionych oraz ponoszeniem przez OPS kosztów pobytu w domach pomocy społecznej⁸, niebędących jednostkami organizacyjnymi Miasta Racibórz⁹, natomiast nie uwzględniała zagadnień związanych ze wsparciem w postaci rodzinnych domów pomocy, określonym w art. 52 ustawy. Dyrektor wyjaśniła, że nie podejmowano działań w celu aktywizacji tej formy pomocy *gdyż na terenie miasta Racibórz funkcjonują dwa domy pomocy społecznej o zasięgu powiatowym, które zabezpieczają potrzeby opieki całodobowej dla mieszkańców Raciborza*.

[Dowód: akta kontroli str. 56-104, 108]

W Strategii, jako najważniejsze problemy społeczne na terenie Miasta, wskazano m.in.: bezrobocie, niż demograficzny, szybkie tempo starzenia się społeczeństwa, migrację mieszkańców młodych i najlepiej wykształconych, niewystarczającą liczbę mieszkań socjalnych oraz postępujące ubożenie społeczeństwa.

Dla rozwiązania ww. problemów w Strategii sformułowano ogólne cele i kierunki działań, tj. m.in.: *dobrze funkcjonująca rodzina, wzrost poziomu zatrudnienia, wyrównanie szans niepełnosprawnych, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, dobry stan zdrowia mieszkańców, wysoki poziom kształcenia i wychowania młodzieży, bogata oferta kulturalna, sportowa i rekreacyjna, skuteczna pomoc społeczna, wysokie poczucie bezpieczeństwa mieszkańców* oraz mierniki do monitorowania realizacji celów, np.: liczba zawieranych małżeństw, urodzeń, bezrobotnych, osób objętych opieką. Dla złagodzenia niekorzystnych tendencji demograficznych w Strategii zaplanowano m.in.: *tworzenie warunków sprzyjających funkcjonowaniu rodziny, promocję rodziny wielopokoleniowej przekazującej dorobek kulturowy oraz poszerzenie oferty opieki i wychowania dzieci dla kobiet czynnych zawodowo*. OPS w latach 2014-2016 (I półrocze) nie analizował realizacji ww. celów poprzez określone w Strategii mierniki. Wyjaśniając przyczyny braku tych analiz, Dyrektor podała, że w ww. okresie koncentrowano się na działaniach zmierzających do opracowania nowej strategii.

[Dowód: akta kontroli str. 56-104, 107, 113-114]

⁶ Zwana dalej „Strategią”.

⁷ Nr XIV/160/2007.

⁸ Tj. głównie w Domu Pomocy Społecznej *Złota Jesień*, będącym jednostką organizacyjną powiatu raciborskiego.

⁹ Zwanego dalej „Miastem”.

Prezydent Miasta zarządzeniem¹⁰ z dnia 27 października 2015 r. powołał Zespół ds. aktualizacji Strategii, którego zadaniem było m.in. opracowanie i przedłożenie Radzie Miasta projektu aktualizacji Strategii. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli tego projektu nie opracowano. Koordynatorem pracy ww. zespołu była Dyrektor OPS, która wyjaśniła, że planuje opracowanie projektu strategii i przekazanie go do Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miasta w listopadzie 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. 122-124, 135]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Strategia, w tworzeniu której uczestniczył również OPS, nie zawierała prognozy zmian, wymaganej przez art. 16b ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.

Nadto, Strategia nie wskazywała: podmiotów odpowiedzialnych za jej realizację, koordynację lub zbieranie informacji, planowanych kosztów realizacji, harmonogramów rzeczowo-finansowych lub punktów docelowych działań oraz nie zawierała zapisów dotyczących:

- celów lub działań nakierowanych na opiekę, aktywizację lub rozwój form pomocy dla osób starszych,
- wspierania rozwoju i finansowania ośrodków wsparcia, w tym dziennego domu pomocy dla osób starszych.

OPS nie posiadał informacji o liczbie osób powyżej 60 roku życia¹¹, wymagających pomocy w formie dziennego domu pomocy.

[Dowód: akta kontroli str. 56-104]

Dyrektor wyjaśniła, że: *Strategia tworzona została i uchwalona w 2007 r., a (...) szczegółowe zapisy ustawy określające, co powinna ona zawierać pojawiły się w 2011 r., a więc cztery lata po opracowaniu Strategii (...) Posiadałam wiedzę na temat braku zawartych w Strategii wspomnianych elementów od 2011 r. (...), tj. od czasu kiedy pojawił się Dziennik Ustaw (z dnia 18 kwietnia 2011 r.) publikujący zmiany do ustawy o pomocy społecznej. Po analizie ww. zmian w ww. ustawie stało się dla mnie jasne, że wprowadzenie ww. zmian będzie wymagało gruntownego przebudowania istniejącej Strategii, a być może nawet aktualizacji polegającej na stworzeniu jej od nowa. W związku z tym po konsultacji z Urzędem Miasta - Naczelnikiem Wydziału Spraw Społecznych, postanowiliśmy stworzyć nową Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Racibórz tak, żeby była ona kompatybilna z aktualizowaną Strategią Rozwoju Powiatu, Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu oraz z aktualizowaną Strategią Rozwoju Miasta Racibórz. OPS uczestniczył w pracach związanych z tworzeniem wszystkich ww. Strategii i w październiku 2015 r. przystąpił do prac nad przygotowaniem aktualizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Racibórz. Zostały zebrane dane, informacje oraz materiały niezbędne do przeprowadzenia aktualizacji dokumentu. Został opracowany projekt Strategii oraz przeprowadzono konsultacje (spotkania robocze) z przedstawicielami jednostek organizacyjnych UM Racibórz, powiatu, oświaty, służb bezpieczeństwa, (...) Rady Miasta oraz organizacji pozarządowych. Przedłożenie gotowego dokumentu Prezydentowi Miasta oraz Radzie Miasta nastąpi w najbliższym czasie.*

[Dowód: akta kontroli str. 113-114]

1.2. Rada Seniorów została powołana uchwałą Rady Miasta¹² z dnia 29 października 2014 r. Według statutu, stanowiącego załącznik do ww. uchwały, do kompetencji tej rady należało m.in.: wspieranie aktywności, profilaktyka i promocja

¹⁰ Nr 458/2015.

¹¹ Zwanych dalej „osobami starszymi”.

¹² Nr XLIV/639/2014

zdrowia ludzi starszych, współpraca z władzami Miasta i przedstawianie propozycji w zakresie działań na rzecz osób starszych. W latach 2014-2016 (I półrocze) Rada Seniorów odbyła 14 posiedzeń i podjęła dwie uchwały: nr 1 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wydłużenia kursu linii autobusowych, w celu umożliwienia łatwiejszego dotarcia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Raciborzu oraz nr 2 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie utworzenia *Domu Środowiskowego lub Domu Dziennego Pobytu dla seniorów*. W odniesieniu do uchwały nr 1, Prezydent Miasta pismem z 10 czerwca 2015 r. poinformował, że Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Raciborzu z dniem 4 maja 2015 r. uruchomiło dodatkowe kursy autobusowe. W dniu 22 sierpnia 2016 r. dokonano odbioru robót remontowych w ramach adaptacji lokalu na Klub Seniora, a 23 września 2016 r. Prezydent Miasta zawarł ze Śląskim Uniwersytetem Trzeciego Wieku z siedzibą w Raciborzu umowę o prowadzenie działalności Klubu Seniora.

[Dowód: akta kontroli str. 139-160]

1.3. Liczba osób, którym udzielono świadczeń¹³ w formach pomocy wymienionych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej w latach: 2014, 2015 i 2016 (I półrocze) wynosiła odpowiednio:

a) usługi opiekuńcze: 110, 134 i 93; liczba tych świadczeń wynosiła: 19.172, 22.902 i 12.730, a ich koszty wyniosły: 156.116 zł, 220.657 zł i 126.542 zł, tj.: 1.419,23 zł, 1.646,69 zł i 1.360,66 zł na osobę,

b) specjalistyczne usługi opiekuńcze¹⁴: 9, 8 i 11; liczba tych świadczeń wynosiła: 1.780, 2.489 i 1.678, a ich koszty wyniosły: 22.114 zł, 33.597 zł i 23.175 zł, tj.: 2.457,11 zł, 4.199,62 zł i 2.106,81 zł na osobę,

c) domy pomocy społecznej: 144, 163 i 150; liczba tych świadczeń wynosiła: 1.441, 1.556 i 854, a ich koszty¹⁵ wyniosły: 2.377.664 zł, 2.706.580 zł i 1.563.812 zł, tj.: 16.511,55 zł, 16.604,78 zł i 10.425,41 zł na osobę,

d) ośrodki wsparcia: 114, 111 i 98, w tym Dzienny Dom Pomocy: 44, 41 i 31; koszty świadczeń w DDP wyniosły: 337.280 zł, 337.816 zł i 183.388 zł, tj.: 7.665,46 zł, 8.239,41 zł i 5.915,74 zł na osobę,

e) mieszkania chronione: 20, 14 i 10, a koszty tych świadczeń wynosiły: 70.453 zł, 47.931 zł i 24.608 zł, tj.: 3.522,65 zł, 3.423,64 zł i 2.460,80 zł na osobę.

[Dowód: akta kontroli str. 161-218]

W ww. okresie na terenie Miasta nie były dostępne świadczenia w ramach rodzinnych domów pomocy. Do OPS nie zgłoszono zapotrzebowania na tę formę pomocy. Dyrektor wyjaśniła, że *zapotrzebowanie gminy na miejsca w domu pomocy społecznej w pełni pokrywa DPS „Złota Jesień” prowadzony przez Starostwo Powiatowe w Raciborzu, dlatego nie robiliśmy rozeznania w tym zakresie.*

[Dowód: akta kontroli str. 127, 161-196]

Liczba osób oczekujących na korzystanie z domu pomocy społecznej w latach: 2014, 2015 i 2016 (I półrocze) wyniosła, odpowiednio: 8, 6 i 4, a średni czas oczekiwania w tym okresie odpowiednio: 4, 2 i 2 miesiące. OPS nie posiadał informacji o liczbie osób oczekujących na wsparcie w zakresie: dziennego domu pomocy, mieszkań chronionych i rodzinnych domów pomocy.

[Dowód: akta kontroli str. 219-225]

¹³ Według sprawozdań MPiPS-03 za lata: 2014, 2015 i 2016 (I półrocze), przekazanych do Wydziału Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

¹⁴ Dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

¹⁵ Tj. odpłatność gminy Racibórz za pobyt w domach pomocy społecznej prowadzonych przez inne podmioty, tj. m. in. przez powiat raciborski.

Dyrektor wyjaśniła, że w Ośrodku Pomocy Społecznej nie prowadzi się ewidencji zgłoszonych wniosków ze względu na rodzaj świadczenia, o które ubiega się wnioskodawca. Należy jednak podkreślić, że w okresie kontrolnym wszystkie wnioski o pomoc w formie usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych i dziennego domu pomocy społecznej były rozpatrywane pozytywnie.

[Dowód: akta kontroli str. 129]

1.4. Dyrektor OPS przekazała naczelnikowi Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miasta oceny zasobów pomocy społecznej¹⁶ za lata: 2013, 2014 i 2015. Następnie, ww. oceny przedstawiono Radzie Miasta odpowiednio w dniach: 28 kwietnia 2014 r., 28 kwietnia 2015 r. i 22 kwietnia 2016 r., tj. w terminie określonym w art. 16a ust. 4 ustawy¹⁷. Zawierały one m.in. informacje dotyczące: infrastruktury, kadry, nakładów finansowych, formy pomocy społecznej i osób korzystających z tej pomocy, rodzajów i rozkładu ilościowego ich problemów, tj. elementy wymagane przepisami art. 16a ust. 2 i 3 ustawy. Ponadto, oceny przedstawiały potrzeby w zakresie pomocy społecznej, stosownie do treści art. 110 ust. 9 ustawy, w tym potrzeby w zakresie liczby miejsc, liczby osób korzystających i środków niezbędnych do utrzymania DDP.

[Dowód: akta kontroli str. 233-294]

Dyrektor wyjaśniła, że przedstawiła ustnie Radzie Miasta potrzeby m.in. w zakresie utworzenia nowego domu dziennego pobytu. Projekt ten spotkał się z dużym zainteresowaniem ze strony Rady Miasta. Przedstawiane potrzeby przyczyniły się do podjęcia decyzji o utworzeniu Klubu Seniora.

[Dowód: akta kontroli str. 129, 295-306]

W latach 2015-2016 (I półrocze) nie realizowano projektów socjalnych¹⁸, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy.

Natomiast, w dniu 4 października 2016 r. OPS rozpoczął realizację zadania pn. „Uwaga! Janko Muzykant!”, którego celem było m.in. stworzenie dzieciom lepszych warunków socjalno-bytowych, wspieranie indywidualnego rozwoju dzieci szczególnie uzdolnionych pochodzących z rodzin najuboższych oraz poprawienie umiejętności wychowawczych i komunikacyjnych rodziców. W założeniach programowych podano, że realizacja poszczególnych zadań służyć ma zapobieganiu pojawienia się wczesnych oznak niedostosowania społecznego dzieci w postaci kontaktów z alkoholem, narkomanii itp.

[Dowód: akta kontroli str. 130, 307-313]

1.5. Dla realizacji zadań z zakresu usług opiekuńczych w strukturze OPS wyodrębniono m.in.:

- a) Dział Pomocy Środowiskowej, do którego zadań¹⁹ należało m.in.: rozeznawanie potrzeb i organizowanie pomocy, przyjmowanie wniosków i podań od osób potrzebujących oraz przeprowadzanie i sprawdzanie wywiadów środowiskowych,
- b) Dzienny Dom Pomocy Społecznej, do którego zadań należało m.in.: udzielanie wsparcia, pomocy, organizowanie i prowadzenie zajęć dla podopiecznych oraz

¹⁶ Oceny, o których mowa w art. 16a ust. 1 ustawy, zostały przekazane odpowiednio w dniach: 10 kwietnia 2014 r., 9 kwietnia 2015 r. i 15 kwietnia 2016 r.

¹⁷ Stosownie do 16a ust. 4 ustawy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia co roku do dnia 30 kwietnia radzie gminy ocenę zasobów pomocy społecznej.

¹⁸ Definiowanym jako zespół działań mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym (art. 6 pkt 18 ustawy).

¹⁹ Według Regulaminu Organizacyjnego OPS wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora z dnia 19 września 2013 r., zmienionego m. in. zarządzeniem Dyrektora z dnia 18 maja 2016 r.

prorowadzenie spraw dotyczących mieszkań chronionych. Według *Regulaminu korzystania z usług DDP*²⁰ zapewniał on podopiecznym jeden posiłek dziennie, organizowanie terapii zajęciowej oraz życia kulturalnego i towarzyskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 13-55]

W latach 2014, 2015 i 2016 (I półrocze) OPS zatrudniał²¹, odpowiednio: 30, 24 i 25 pracowników socjalnych. Wymogi dotyczące minimalnej liczby pracowników socjalnych zatrudnionych w ośrodku pomocy społecznej określone zostały w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej²².

W 2014 r. w OPS jeden pracownik socjalny przypadał na 1.740 mieszkańców, bowiem Miasto zamieszkiwało 52.190 osób²³, a OPS zatrudniał 30 pracowników socjalnych.

W 2015 r. Miasto zamieszkiwało 51.498 osób, liczba pracowników socjalnych zmniejszyła się do 24 osób, a pomocą społeczną objęto 1.274 rodziny i osoby samotnie gospodarujące²⁴. Jeden pracownik socjalny przypadał zatem na 2.145 mieszkańców lub 53 rodziny i osoby samotnie gospodarujące, co szerzej przedstawiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. Miasto zamieszkiwało 51.330 osób, liczba pracowników socjalnych zwiększyła się do 25 osób, a pomocą społeczną objęto 734 rodziny i osoby samotnie gospodarujące. Od dnia 6 września 2016 r. liczba pracowników socjalnych zwiększyła się do 26 osób.

[Dowód: akta kontroli str. 161-196, 226-232]

Pracownicy zatrudnieni w OPS spełniali wymagania w zakresie kwalifikacji, określone w art. 156 ust. 1 lub art. 116 ust. 1 ustawy²⁵. Pięciu pracowników socjalnych posiadało II stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny, o którym mowa w art. 116 ust. 2 pkt 2 ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 314-317]

1.6. W latach 2014-2016 (I półrocze) OPS informował o możliwości uzyskania pomocy, w tym świadczeń w DDP poprzez m.in.: stronę internetową²⁶ oraz Biuletyn Informacji Publicznej²⁷ OPS. Na ww. stronach umieszczono m.in. regulamin organizacyjny, informacje o strukturze i dane kontaktowe OPS i DDP, informacje

²⁰ Wprowadzonego zarządzeniem nr 19/2011 Dyrektora OPS z dnia 11 lipca 2011 r.

²¹ Liczbę zatrudnionych pracowników socjalnych (w pełnym wymiarze czasu pracy) podano wg stanu na dzień: 31 grudnia 2014 r. i 2015 r. oraz 30 czerwca 2016 r.

²² Stosownie do treści art. 110 ust. 11 ustawy, ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. Kryterium dotyczące *liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących* wprowadzono od 1 stycznia 2015 r. art. 1 pkt 18 lit. a ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej... (Dz. U. z 2011 r. nr 81, poz. 440).

²³ Dane dotyczące liczby mieszkańców podano wg stanu na dzień 31 grudnia lat: 2014 i 2015 oraz 30 czerwca 2016 r.

²⁴ Dane dotyczące liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, podano według sprawozdań MPiPS-03 za lata: 2014, 2015 i 2016 (I półrocze), przekazanych do Wydziału Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

²⁵ Tj. ukończenie studiów wyższych na kierunkach: pedagogika opiekuńcza i praca socjalna, pedagogika resocjalizacyjna, socjologia ogólna.

²⁶ www.ops-raciborz.pl

²⁷ www.ops.bipraciborz.pl

szczegółowe o procedurze ubiegania się o świadczenia pomocy społecznej oraz wskazano pracowników socjalnych obsługujących poszczególne rejony Miasta.

[Dowód: akta kontroli str. 108, 318-327]

W okresie objętym kontrolą do OPS nie wpłynęły skargi w zakresie udzielania powyższych informacji lub wydanych przez OPS decyzji, dotyczących przyznawania wsparcia w ramach dziennego domu pomocy.

[Dowód: akta kontroli str. 109, 328-332]

1.7. W terminie od 12 listopada do 2 grudnia 2015 r. Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach przeprowadził w OPS kontrolę kompleksową w zakresie *realizacji zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej oraz zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganiami kwalifikacyjnymi w I półroczu 2015 r.* Według protokołu ww. kontroli z 26 lutego 2016 r. wszyscy pracownicy socjalni²⁸ zatrudnieni w ww. okresie w OPS, spełniali ustawowe wymagania kwalifikacyjne, a stan zatrudnienia tych pracowników był zgodny z zapisami art. 110 ust. 11 ustawy. W zaleceniach pokontrolnych z 14 kwietnia 2016 r. stwierdzono, że m.in.: decyzje ustalające odpłatność za pobyt osób w domu pomocy społecznej nie były wydawane w dniu skierowania tych osób do placówki, co było niezgodne z art. 59 ust. 1 ustawy²⁹, rodzinny wywiad środowiskowy w jednym przypadku przeprowadzono trzy dni po wymaganym terminie, dwie spośród pięciu osób świadczących specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi nie posiadały wymaganych kwalifikacji w zakresie stażu pracy. OPS nie wykorzystywał uprawnień do kontroli jakości usług, świadczonych przez podmiot wykonujący usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze.

Pismem z 6 maja 2016 r. Dyrektor OPS poinformowała Wojewodę Śląskiego o wykonaniu ww. zaleceń pokontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str. 333-358]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przez łącznie pięć miesięcy 2015 r. (w okresach: czerwiec-lipiec i październik-grudzień) OPS nie spełniał wymogów dotyczących liczby zatrudnionych pracowników socjalnych, określonych w art. 110 ust. 11 ustawy, według których jeden pracownik socjalny powinien przypadać na nie więcej niż 2.000 mieszkańców lub 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną. W ww. okresie OPS zatrudniał od 24 do 25 pracowników socjalnych, w sytuacji gdy Miasto zamieszkiwało od 51.505 do 51.821 osób, a pomocą społeczną objęto 1.274 rodziny³⁰ i osoby samotnie gospodarujące. Jeden pracownik socjalny przypadał zatem na nie mniej niż 2.145 mieszkańców lub 51-53 rodziny objęte pomocą społeczną. Według wymogów ustawowych OPS powinien zatrudniać co najmniej 26 pracowników socjalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 161-196, 226-232]

Dyrektor OPS wyjaśniła: *Jako pracodawca nie występowałam do Prezydenta Miasta o zwiększenie etatów pracownika socjalnego (...), gdyż etaty te posiadałam.*

²⁸ Tj. 25 pracowników socjalnych.

²⁹ Stosownie do art. 59 ust. 1 ustawy decyzję ustalającą opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wydaje się w dniu kierowania danej osoby do domu pomocy społecznej.

³⁰ Dane dotyczące liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, podano według sprawozdania MPiPS-03 za 2015 r., przekazanego w dniu 19 stycznia 2016 r. do Wydziału Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

Zachodziła jedynie potrzeba przesunięć na stanowiskach pracy związana z bieżącą działalnością Ośrodka, co powodowało chwilowe wahania stanu zatrudnienia pracowników socjalnych. Moją intencją nie jest i nie było ograniczanie stanu zatrudnienia pracowników socjalnych poniżej norm ustawowych.

[Dowód: akta kontroli str. 361]

Ocena częściowa

W obowiązującej Strategii nie rozpoznano aktualnych potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi. Nie ustalono liczby osób powyżej 60 roku życia wymagających pomocy w formie dziennego domu pomocy. Strategia nie zawierała prognozy zmian w zakresie, który obejmowała, wymaganej przez art. 16b ust. 2 pkt 2 ww. ustawy o pomocy społecznej, podmiotów odpowiedzialnych za jej realizację oraz nie została zaktualizowana od 2007 r., co Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie.

Uregulowania wewnętrzne i obsada kadrowa OPS zapewniały właściwe wywiązywanie się ośrodka z realizacji zadań w szczególności z zakresu świadczenia usług opiekuńczych i przyznawania wsparcia w DDP, poza okresem pięciu miesięcy 2015 r. kiedy nie spełniano wymaganych kryteriów dotyczących liczby zatrudnionych pracowników socjalnych. W ocenie NIK, przywołane przez Dyrektora OPS *chwilowe wahania stanu zatrudnienia pracowników socjalnych* jako wyjaśnienie stwierdzonej nieprawidłowości, nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla niestosowania przepisów ustawy w zakresie wymagań kadrowych.

2. Kierowanie osób do dziennego domu pomocy i dostępność tej formy pomocy

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2014, 2015, 2016 (I półrocze) wydano łącznie 198 decyzji administracyjnych w sprawie przyznania usług w Dziennym Domu Pomocy, tj. odpowiednio: 89, 78 i 31. W przypadku żadnej z ww. decyzji nie wszczęto postępowania odwoławczego. Nie określono wymagań formalnych dla wniosków w sprawie kierowania do DDP.

Badaniem kontrolnym objęto łącznie 20 decyzji, tj. po 10 decyzji³¹ z lat: 2014 i 2015. Stwierdzono, że przed wydaniem decyzji we wszystkich badanych przypadkach rozpoznawano sytuację wnioskodawcy i przeprowadzono wywiad środowiskowy, określony w art. 107 ustawy. Wywiady środowiskowe zawierały informacje dotyczące sytuacji rodzinnej, dochodowej i majątkowej wnioskodawcy, określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego³². Ww. wywiady przeprowadzano najpóźniej w terminie 3 dni od daty wpływu do OPS wniosku o skierowanie do DDP, tj. w terminie określonym w § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia. Nie ustalano sytuacji osób zobowiązanych do alimentacji (z wyjątkiem jednego przypadku) oraz nie korzystano z uprawnień do ustalenia w drodze umowy z małżonkiem, zstępny lub

³¹ W tym w każdym roku po 5 spraw, w których występowały zaległości we wnoszeniu opłat.

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 712, zwanym dalej „rozporządzeniem ws. wywiadu środowiskowego”, uchylonym z dniem 11 września 2016 r. rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1406 ze zm.)

wstępny osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia, wysokości świadczonej przez nich pomocy na rzecz tej osoby, określonych w art. 103 ustawy³³.

[Dowód: akta kontroli str. 370-412]

Dyrektor wyjaśniła, że w latach 2014-2016 (I półrocze) nie podejmowano ww. działań, gdyż *na podstawie przeprowadzonych wywiadów środowiskowych (...) nie stwierdzono możliwości realizowania zobowiązania alimentacyjnego przez te osoby, jak również rodziny te nie deklarowały udzielania takiej pomocy.*

[Dowód: akta kontroli str. 363]

2.2. Przesłankami do wydania badanych decyzji były m.in.: niepełnosprawność, niezdolność do pracy, bezrobocie lub długotrwała choroba, tj. okoliczności określone w art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Ww. decyzje zawierały m.in.: datę wydania, imię i nazwisko oraz adres zamieszkania wnioskodawcy, wskazanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie wniesienia odwołania oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby wydającej decyzję, tj. elementy wymagane w art. 107 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁴. W treści wszystkich badanych decyzji pouczone o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń, zgodnie z art. 109 ustawy o pomocy społecznej. W podstawie prawnej ww. decyzji przywoływano właściwe przepisy ustawy o pomocy społecznej, które odnosiły się do sytuacji wnioskodawcy. Badana próba nie zawierała decyzji wydanych z mocą wsteczną, dotyczących zwiększenia odpłatności za usługi, w związku ze zmianą dochodu osoby korzystającej z DDP.

[Dowód: akta kontroli str. 370-412]

2.3. W decyzjach objętych kontrolą określono prawidłowo wysokość opłat za usługi dla osób korzystających z DDP, w oparciu o wysokość dochodu³⁵ osoby kierowanej, zgodnie z art. 97 ust. 1 kpa oraz uchwałą Rady Miasta³⁶ z dnia 27 października 2004 r. w sprawie *ustalenia zasad naliczania i sposobu pobierania oraz (...) zwalniania z odpłatności za wyżywienie (...) w Dziennym Domu Pomocy.* W badanej próbie spraw nie wystąpiły przypadki rezygnacji osób ze skierowania do DDP po ustaleniu w decyzji ww. opłaty.

[Dowód: akta kontroli str. 370-445]

2.4. Decyzje wydawano w terminie od 2 do 18 dni od daty wpływu do OPS wniosku o skierowanie do DDP, tj. w terminie określonym w art. 35 § 1-3 kpa. W badanej próbie 20 decyzji stwierdzono pięć przypadków częściowego oraz sześć przypadków całkowitego zwolnienia z opłat za pobyt w DDP, ze względu na nieprzekroczenie przez osobę kierowaną kwoty kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy oraz § 1 pkt.1 lit a i b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie *zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej*³⁷.

³³ Stosownie do art. 103 ust. 1 ustawy, kierownik ośrodka pomocy społecznej może, w drodze umowy, ustalić z małżonkiem, zstępny lub wstępny wysokość świadczonej przez nich pomocy na rzecz osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia.

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm., zwanej dalej „kpa”.

³⁵ Wysokość dochodu osoby kierowanej do DDP ustalano na podstawie decyzji organów emerytalno-rentowych oraz decyzji OPS o przyznaniu: zasiłku stałego, zasiłku pielęgnacyjnego lub dodatku mieszkaniowego.

³⁶ Nr XXV/374/2004, zwanej dalej „uchwałą Rady Miasta w sprawie odpłatności za DDP”.

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1058. Stosownie do § 1 pkt.1 lit a i b ww. rozporządzenia od 1 października 2015 r. kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej wynosiło 634 zł, a dla osoby

Ww. zwolnienia były zgodne z uchwałą Rady Miasta w sprawie odpłatności za DDP, która przewidywała zwolnienia całkowite lub częściowe w przypadku nieprzekroczenia przez osobę kierowaną do DDP odpowiednio: 100% i 150% kwoty ww. kryterium dochodowego.

[Dowód: akta kontroli str. 47-55, 370-412]

2.5. Badana próba spraw nie zawierała przypadków podejmowania działań windykacyjnych, określonych w art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej lub ustalenia wysokości należności podlegających zwrotowi w drodze decyzji administracyjnej, tj. w sposób określony w art. 104 ust. 3 ustawy. Według stanu na 30 czerwca 2016 r. łączna suma zaległości we wnoszeniu opłat za pobyt w DDP dla osób, które wystąpiły w badanej próbie 20 decyzji, wynosiła 75,85 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 370-412]

Dyrektor wyjaśniła, że: *zaległości (we wnoszeniu opłat za pobyt w DDP) były regulowane w terminie do 30 dni od ich powstania. W związku z tym nie uruchamiano postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia wysokości i terminu zwrotu tych należności.*

[Dowód: akta kontroli str. 364]

2.6. W przypadku 20 badanych decyzji jedna osoba wystąpiła w tym samym dniu³⁸ o przyznanie usług w Dziennym Domu Pomocy oraz usług opiekuńczych, określonych w art. 50 ustawy. W ww. przypadku decyzjami³⁹ z 8 kwietnia 2015 r. przyznano obie ww. formy pomocy. Badana próba nie zawierała decyzji odmownych.

[Dowód: akta kontroli str. 370-412]

2.7. W latach 2013, 2014 i 2015 w Dziennym Domu Pomocy udzielono wsparcia, odpowiednio 44, 44 i 41 osobom. Wskaźnik rotacji⁴⁰ w ww. okresie wyniósł, odpowiednio: 15,9%, 15,9% i 24,4%. Liczba nowych uczestników DDP w ww. okresie wynosiła, odpowiednio: 9, 8 i 4 osoby.

[Dowód: akta kontroli str. 446-452]

W latach 2015-2016 (I półrocze) OPS odstąpił od tworzenia listy osób oczekujących na świadczenia w DDP, co Dyrektor wyjaśniła brakiem osób oczekujących na przyznanie tych świadczeń. W celu zidentyfikowania nowych osób najbardziej potrzebujących wsparcia w formie pobytu w DDP w dniu 15 grudnia 2015 r. zorganizowano *Dzień otwarty w Dziennym Domu Pomocy Społecznej*, a pracownicy socjalni uczestniczyli w spotkaniach z grupą seniorów z Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów, na których informowano o dostępnych formach pomocy społecznej.

[Dowód: akta kontroli str. 362, 453-454]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku siedmiu z 20 badanych decyzji⁴¹ (tj. 35%) o przyznaniu usług Dziennego Domu Pomocy, wywiady środowiskowe aktualizowano po upływie od

w rodzinie – 514 zł. Poprzednie stawki (obowiązujące od 1 października 2012 r.) wynosiły odpowiednio: 542 zł i 456 zł (Dz. U. z 2012 r. poz. 823).

³⁸ Tj. 1 kwietnia 2015 r.

³⁹ Tj. decyzjami nr: 5102.W.1455/2015 i 5102.Z.32/2015.

⁴⁰ Liczba uczestników DDP, którzy przestali korzystać ze wsparcia w ramach DDP w danym roku/całkowita liczba uczestników DDP w ramach danego roku * 100.

⁴¹ Tj. decyzji nr: 1463/2014, 1771/2014, 1799/2014, 2072/2014, 1869/2015, 1877/2015, 1982/2015

195 do 221 dni, co naruszało art. 107 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym aktualizację wywiadu środowiskowego w przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy, sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli str. 413-445]

Dyrektor wyjaśniła: *wywiady nie zostały przeprowadzone w ustawowym terminie z następujących powodów: podopieczny unikał kontaktu z pracownikiem (decyzje nr: 1463/2014 i 2072/2014), wywiady przeprowadzono w terminie późniejszym na życzenie podopiecznych, którzy uniemożliwiali przeprowadzenie wywiadu przed upływem ustawowego terminu (decyzje nr: 1771/2014, 1799/2014 i 1877/2015), długotrwała nieobecność podopiecznego spowodowana leczeniem szpitalnym (decyzja nr 1982/2015). Nie ustalono przyczyn w odniesieniu do decyzji nr 1869/2015 – pracownik socjalny przeprowadzający wywiad i kierownik Działu Pomocy Środowiskowej zatwierdzający wywiad środowiskowy nie są już pracownikami OPS.*

[Dowód: akta kontroli str. 366-367]

Podane przez Panią Dyrektor przyczyny nie usprawiedliwiają wszystkich przypadków stwierdzonych opóźnień w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych, gdyż zgodnie z art. 107 ust. 4a ustawy, niewyrażenie zgody na aktualizację wywiadu środowiskowego przez osoby korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej stanowi podstawę do uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia.

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane czynności w zakresie kierowania osób do dziennego domu pomocy i dostępność tej formy pomocy, natomiast negatywnie opóźnienia w aktualizowaniu wywiadów środowiskowych.

3. Zapewnienie należytej opieki osobom starszym

Opis stanu
faktycznego

3.1. Dzienny Dom Pomocy utworzono na podstawie decyzji Prezydenta Miasta z dnia 8 sierpnia 1990 r., według której przedmiotem działalności DDP powinno być *świadczenie usług socjalno-bytowych na rzecz ludności wymagającej pomocy w tym zakresie.*

[Dowód: akta kontroli str. 455]

3.2. Źródłem finansowania działalności DDP w latach 2014, 2015 i 2016 (I półrocze) były środki otrzymane z budżetu Miasta Racibórz. Wydatki wykonane DDP w ww. okresie wynosiły, odpowiednio: 337.280 zł, 337.816 zł i 183.388 zł i stanowiły: 98,9%, 97,6%, i 50,3% wydatków planowanych⁴² w wysokości: 340.962 zł, 346.240 zł i 364.812 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 197-218]

Dyrektor OPS wyjaśniła, że nie występowała o środki na inwestycje, remonty, zakup wyposażenia lub innych środków trwałych do DDP, a drobne naprawy i bieżące remonty przeprowadzano w ramach posiadanych środków.

[Dowód: akta kontroli str. 364]

⁴² Na lata: 2014, 2015 i 2016.

3.3. OPS zlecał podmiotom zewnętrznym świadczenie usług dostarczania do Dziennego Domu Pomocy posiłków⁴³, na podstawie umów podpisanych przez Dyrektora z przedsiębiorcami:

a) 17 grudnia 2013 r. na kwotę 65.700 zł (brutto); umowę zawarto na okres od 2 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r., a koszt jednego obiadu wynosił 8,33 zł netto (9,00 zł brutto);

b) 17 grudnia 2014 r. na kwotę 54.896 zł; umowę zawarto na okres od 2 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r., a koszt jednego obiadu wynosił 6,96 zł netto (7,52 zł brutto);

c) 23 grudnia 2015 r. na kwotę 51.612 zł; umowę zawarto na okres od 4 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r., a koszt jednego obiadu wynosił 7,24 zł netto (7,82 zł brutto).

[Dowód: akta kontroli str. 456-468]

Zlecenie świadczenia ww. usług nastąpiło po uprzednim przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, tj. zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁴ oraz zarządzeniami Dyrektora: z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro oraz z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości wyrażonej w złotych równowartości od 4.000 euro do 30.000 euro.

[Dowód: akta kontroli str. 469-500]

Wydatki poniesione przez OPS na realizację ww. usług w latach: 2014, 2015, 2016 (I półrocze) wynosiły, odpowiednio: 65.323 zł, 47.159 zł i 18.579 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 501-507]

Pracownicy DDP weryfikowali jakość dostarczanych posiłków do DDP, m.in. poprzez dokonywanie pomiaru temperatury tych posiłków.

[Dowód: akta kontroli str. 508-512]

W kontrolowanym okresie⁴⁵ do Kierownika DDP wpłynęły dwie skargi od podopiecznych DDP na jakość dostarczanych posiłków, tj. skargi z: 10 lutego 2016 r. i 19 maja 2016 r. Kierownik poinformował o ww. skargach dostawcę posiłków pismami, odpowiednio z dnia: 12 lutego 2016 r. i 19 maja 2016 r. Według zapisów § 8 ust. 2 pkt 3 umowy z dnia 23 grudnia 2015 r., w przypadku nienależytego wykonania umowy potwierdzonego co najmniej trzema skargami od podopiecznych, zamawiający może obciążyć wykonawcę karami umownymi w wysokości 0,1% wynagrodzenia umownego brutto, za każdy przypadek nienależytego wykonywania umowy.

Nie przeprowadzono udokumentowanych kontroli w zakresie wykonania ww. usług.

[Dowód: akta kontroli str. 467, 513-517]

Dyrektor wyjaśniła: *Możliwość kontroli procesu przygotowania posiłków w kuchni przewiduje umowa z 2015 r. Nie została ona przeprowadzona w 2016 r. z powodu trudnej sytuacji kadrowej w DDPS.*

[Dowód: akta kontroli str. 135]

⁴³ Tj. posiłków składających się z obiadu dwudaniowego.

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164, ze zm.

⁴⁵ Tj. latach 2014-2015 (I półrocze).

Z kolei, Kierownik DDP⁴⁶ wyjaśniła: *pracownicy DDP codziennie w dniach pracy sprawdzają przed wniesieniem posiłku do kuchni DDP stan higieniczny środka transportu, tj. czystość przestrzeni bagażowej, w której przewożone są posiłki(...) Po wniesieniu do kuchni DDP sprawdzane są: temperatura posiłków, ich zapach i konsystencja oraz smak, a także ilość i gramatura dostarczonych porcji. Kontroli dokonuje kierownik DDP lub osoba go zastępująca i pomoc kuchenna zatrudniona w DDP. Nie podejmowano działań w związku z nieco niższą temperaturą dostarczonych posiłków, ponieważ podopieczni nie wnosili co do tego uwag, a różnica wynosiła tylko kilka stopni Celsjusza.*

[Dowód: akta kontroli str. 520-521]

3.4. Dzienny Dom Pomocy świadczył podopiecznym usługi przez pięć dni w tygodniu, tj. od poniedziałku do piątku⁴⁷. Według *Regulaminu korzystania z usług DDP*⁴⁸ zakres tych usług obejmował: jeden posiłek dziennie⁴⁹, organizowanie terapii zajęciowej oraz życia kulturalnego i towarzyskiego. Według sprawozdań z działalności OPS za lata: 2014 i 2015, podopieczni DDP korzystali również m.in. z nieodpłatnych śniadań i okolicznościowych podwieczorków, przygotowywanych przez uczestników terapii zajęciowej. Dla uczestników DDP organizowano również m.in.: wycieczki, zabawy karnawałowe i koncerty muzyczne. W ramach terapii zajęciowej wykorzystano m.in.: ergoterapię (m.in. prace na drutach oraz szydełku, prace krawieckie zajęcia z gospodarstwa domowego – przygotowywania posiłków, nauki obsługi sprzętu AGD), arteterapię (prace plastyczne) i choreoterapię (ruch przy muzyce).

[Dowód: akta kontroli str. 47-55, 522-604]

W badaniach ankietowych, przeprowadzonych wśród 20 podopiecznych DDP, wszyscy ankietowani podali, że nie uczestniczyli na terenie DDP w spotkaniach, podczas których prowadzona była sprzedaż bezpośrednia.

[Dowód: akta kontroli str. 605-664]

Dzienny Dom Pomocy dysponował m.in.: salą do terapii zajęciowej⁵⁰, świetlicą, salą telewizyjną, kuchnią, jadalnią, trzema pomieszczeniami higieniczno-sanitarnymi⁵¹ oraz biurem kierownika. W placówce nie wydzielono samodzielnego pokoju do indywidualnych rozmów z podopiecznymi. Kierownik wyjaśniła, że rozmowy takie przeprowadzane są w biurze kierownika DDP.

[Dowód: akta kontroli str. 520, 665]

Budynek, w którym zlokalizowano DDP nie był przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych i nie spełniał wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵², o czym szerzej napisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia. Objęte oględzinami pomieszczenia tego budynku były czyste.

[Dowód: akta kontroli str. 665]

Podopiecznym nie zapewniono dowozu do Dziennego Domu Pomocy.

⁴⁶ Zwany dalej „Kierownikiem”.

⁴⁷ W godzinach: 7.00-15.00 (poniedziałek, środa, czwartek), 7.00-16.00 (wtorek), 7.00-14.00 (piątek).

⁴⁸ Zwanego dalej „Regulaminem DDP”.

⁴⁹ Tj. obiad dwudaniowy, za który podopieczny ponosił odpłatność wynikającą z decyzji wydanej przez OPS.

⁵⁰ Wyposażoną w m.in.: zlewozmywak, dwa komputery stacjonarne, zestaw audio, materiały (włókiennicze i papiernicze) do prowadzenia terapii zajęciowej.

⁵¹ W tym: WC i łazienką dla podopiecznych DDP.

⁵² Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych” lub „rozporządzeniem”.

Kierownik wyjaśniła: *osobom uczęszczającym do DDP nie zapewniono dowozu z miejsca zamieszkania, ponieważ są to osoby fizycznie sprawne i mieszkają w niewielkiej odległości od DDP. W latach 2014-2016 (I półrocze) nie wystąpiła potrzeba ww. dowozu. Informacje o pogorszeniu się stanu zdrowia podopiecznych były powiązane z pobytem ich w szpitalach.*

[Dowód: akta kontroli str. 519]

3.5. Dzienny Dom Pomocy dysponował 42 miejscami. W latach 2014, 2015 i 2016 (I półrocze) z posiłków korzystało odpowiednio: 44, 41 i 31 osób, w tym: 22, 20 i 18 osób powyżej 60 roku życia. Z terapii zajęciowej korzystało, odpowiednio: 35, 31 i 22 osoby, w tym: 17, 14 i 13 osób powyżej 60 roku życia. Wszystkim ww. osobom udzielono pomocy na ich wniosek.

[Dowód: akta kontroli str. 666]

W przeprowadzonych wśród podopiecznych DDP badaniach ankietowych na zadane pytanie: *czy posiłki są urozmaicone i dostosowane do gustów i wymogów zdrowotnych osób korzystających*, oceny najwyższe (4 i 5) podało dziesięć osób (tj. 50%), natomiast oceny najniższe (1 i 2) podało pięć osób (tj. 25%) ankietowanych osób. Na pytanie: *czy zaproponowana oferta zajęć/świadczeń odpowiada Pani/Panu*, większość osób ankietowanych⁵³ odpowiedziała, że oferta zajęć w DDP jest wystarczająco urozmaicona.

[Dowód: akta kontroli str. 605-664]

Dla podopiecznych DDP nie opracowano indywidualnych planów zajęć.

Kierownik wyjaśniła: *nie opracowano indywidualnych planów zajęć, ponieważ nie ma takiego wymogu ustawowego. Opracowywane są natomiast plany miesięczne, a także tygodniowy harmonogram zajęć. Podopieczni DDP uczestniczyli w różnego rodzaju zajęciach według własnych zainteresowań (m.in.: ergoterapii, arteterapii i choreoterapii).*

[Dowód: akta kontroli str. 519-520]

3.6. W Regulaminie DDP zapisano, że Dziennym Domem Pomocy zarządza kierownik, zatrudniany i zwalniany przez Dyrektora OPS, a pracownicy DDP są pracownikami OPS. W uregulowaniach wewnętrznych OPS lub Dziennego Domu Pomocy nie określono innych wymagań w zakresie zatrudnienia w DDP, w tym wskaźników dotyczących liczby podopiecznych przypadających na jednego pracownika DDP.

[Dowód: akta kontroli str. 13-55]

Dyrektor wyjaśniła: *w uregulowaniach wewnętrznych OPS lub DDP nie określono szczegółowych wymagań w zakresie zatrudnienia, w tym ilości osób zatrudnionych oraz wskaźników dotyczących ilości podopiecznych przypadających na jednego pracownika DDP, ponieważ brak takowych standardów w przepisach prawa, jak w to ma miejsce w przypadku warsztatu terapii zajęciowej czy domów pomocy społecznej. Stosujemy natomiast opisy stanowisk pracowniczych określające wymagania stawiane osobom na poszczególnych stanowiskach (brak opisu stanowiska pracy kierownika DDPS zostanie uzupełniony w trakcie kontroli).*

[Dowód: akta kontroli str. 134-135]

Do realizacji zadań Dziennego Domu Pomocy w latach 2014-2016 (I półrocze) zatrudniono: kierownika DDP, terapeutę zajęciowego, pracownika socjalnego oraz

⁵³ Tj. 11 z 20 osób ankietowanych (55%).

pomoc kuchenną. Kierownik posiadała wykształcenie wyższe w zakresie pedagogiki opiekuńczo-resocjalizacyjnej, ukończyła studia podyplomowe w zakresie diagnozy i terapii psychologiczno-pedagogicznej oraz szkolenia m.in.: *Artystyczny, literacki i medialny obraz starości i niepełnosprawności oraz Kształtowanie umiejętności życiowych(...) osób niepełnosprawnych*. Pracownik socjalny⁵⁴ ukończył studia wyższe socjologiczne na kierunku praca socjalna, wymagane przez art. 116 ust. 1 pkt 3 ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 667-677]

Do zakresu obowiązków kierownika DDP należało m.in.: sprawowanie nadzoru nad właściwym stanem higieniczno-sanitarnym i technicznym DDP oraz *zapewnienie właściwej jakości i rzetelny rozdział posiłków, opłacanych przez podopiecznych*. Do zakresu obowiązków terapeuty zajęciowego oraz pracownika socjalnego należało m.in.: organizowanie dla podopiecznych życia kulturalnego oraz różnych form terapii zajęciowej, zgodnie ze sprawnością psychofizyczną uczestników.

[Dowód: akta kontroli str. 667-691]

Kierownik DDP wyjaśniła, że w latach 2014-2016 (I półrocze) nie określano liczebności grup uczestniczących w zajęciach prowadzonych w DDP, ponieważ grupy tworzyły się same, w zależności od zainteresowań i dyspozycji psychofizycznej uczestników, przeciętnie liczyły około 15 osób. Dyrektor wyjaśniła, że OPS nie zwracał się o zatrudnienie dodatkowych pracowników DDP, gdyż dysponował etatami terapeuty i pracownika socjalnego.

[Dowód: akta kontroli str. 135, 520]

3.7. Wydatki poniesione na utrzymanie DDP w latach 2014, 2015 i 2016 (I półrocze) wynosiły odpowiednio: 337.280 zł, 337.816 zł i 183.388 zł, z czego wynagrodzenia personelu DDP wynosiły: 215.907 zł, 220.798 zł oraz 133.755 zł i stanowiły odpowiednio: 64,0%, 65,4% i 72,97% tych wydatków. Koszty obiadów dla podopiecznych DDP wynosiły: 65.323 zł, 47.159 zł i 18.917 zł i stanowiły odpowiednio: 19,4%, 13,9% i 10,1% wydatków na utrzymanie DDP. Podopieczni w ramach odpłatności za wyżywienie, określonej w decyzjach⁵⁵ o przyznaniu usług DDP, dokonali zapłaty kwot: 35.930 zł, 27.401 zł i 10.896 zł, które stanowiły odpowiednio: 55,0%, 58,1% i 58,6% kosztów obiadów w DDP. Łączna kwota zwolnień z opłat za wyżywienie wynikających z ww. decyzji wynosiła odpowiednio: 29.393 zł, 19.758 zł i 7.683 zł. Koszty obiadów ustalano na podstawie wyników postępowań przetargowych, przedstawionych w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia. Wydatki na remonty DDP w ww. okresie wynosiły, odpowiednio: 543 zł, 4.593 zł i 366 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 501-507]

3.8. Uregulowania wewnętrzne OPS i DDP nie zawierały zapisów dotyczących zapewnienia podopiecznym intymności, poczucia godności lub bezpieczeństwa, co Dyrektor wyjaśniła trudnościami w określeniu standardów w ww. zakresie. W 2014 r. dla uczestników DDP zorganizowano spotkanie z policjantami Komendy Powiatowej Policji w Raciborzu, dotyczące bezpieczeństwa osób starszych i niepełnosprawnych.

[Dowód: akta kontroli str. 13-55, 135, 558]

⁵⁴ Według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.

⁵⁵ W decyzjach administracyjnych o przyznaniu usług Domu Diennej Pomocy, określono tylko odpłatność za wyżywienie.

W DDP nie wydzielono samodzielnego pokoju do indywidualnych rozmów z podopiecznymi. Kierownik wyjaśniła, że *nie pozwalają na to warunki lokalowe, ponadto funkcję takiego pokoju pełniło biuro kierownika, w którym łatwo zachować intymną atmosferę i zapewnić dyskrecję.*

[Dowód: akta kontroli str. 520, 665]

W przeprowadzonych ankietach 75% badanych podopiecznych DDP (tj. 15 osób) oceniło zapewnienie „poczucia intymności, bezpieczeństwa i godności” co najmniej dobrze⁵⁶. W kontrolowanym okresie do Kierownika wpłynęły dwie skargi od podopiecznych DDP na jakość dostarczanych posiłków, co przedstawiono w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 513-517, 605-664]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Budynek, w którym zlokalizowano Dzienny Dom Pomocy nie spełniał wszystkich wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, bowiem:

- dojście do budynku nie zapewniało osobom niepełnosprawnym dostępu do całego budynku, wymaganego przez § 16 ust. 1 rozporządzenia, ze względu na występujące schody;
- w budynku brak było pochylni, określonych w § 66 rozporządzenia;
- pomieszczenia higieniczno-sanitarne nie były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, tj. nie zapewniono: przestrzeni manewrowej o wymiarach co najmniej 1,5 x 1,5 m oraz uchwytów ułatwiających korzystanie z urządzeń higieniczno-sanitarnych, określonych w § 86 ust. 1 pkt 1 i 4 rozporządzenia);
- budynek nie posiadał dźwigu osobowego, określonego w § 54 ust. 1 rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 665]

Dyrektor wyjaśniła: *nie podejmowałam działań zmierzających do dostosowania budynku DDP do ww. wymogów ponieważ w 2019 r. planowane jest rozpoczęcie działalności Dziennego Domu Pomocy Społecznej w innym budynku dostosowanym w pełni do potrzeb osób niepełnosprawnych.*

[Dowód: akta kontroli str. 135]

Ocena częściowa

W ocenie NIK zapewniono właściwą opiekę osobom starszym w dziennym domu pomocy, przy czym budynek, w którym zlokalizowano DDP nie był przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz nie spełniał wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, a rozpoczęcie działalności DDP w nowym budynku zaplanowano dopiero na 2019 r.

⁵⁶ Tj. na 4 lub 5 w skali od 1 (ocena najniższa) do 5 (ocena najwyższa).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i wnioski 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 Kontroli⁵⁷, **zwraca uwagę na konieczność spełniania przez budynek DDP wszystkich wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych oraz wnosi o podjęcie działań w celu aktualizowania wywiadów środowiskowych w wymaganym terminie.**

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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Katowice, dnia 30 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Aleksander Małyśz
Specjalista kontroli państwowej

.....

⁵⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.