



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.07.2019

Barbara Krasowska  
Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy  
Społecznej w Lidzbarku Warmińskim  
ul. Akcyjowa 7  
11-100 Lidzbark Warmiński

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/089

„Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi”

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lidzbarku Warmińskim, ul. Akacyjowa 7, 11-100 Lidzbark Warmiński.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Krasowska – od 8 czerwca 1992 r. Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wykorzystanie środków na funkcjonowanie środowiskowego domu samopomocy.</li><li>2. Spełnianie przez środowiskowy dom samopomocy standardów usług świadczonych na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi oraz zgodność realizowanych zadań z obowiązującymi przepisami.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	2016-2019 (do 4 marca 2019 r.).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wojciech Dąbrowski - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/12/2019 z 10 stycznia 2019 r.</li><li>2. Piotr Stupienko - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/11/2019 z 10 stycznia 2019 r.</li></ol>

(akta kontroli str.1-3)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Środowiskowy Dom Samopomocy w Lidzbarku Warmińskim (dalej: „ŚDS”), funkcjonujący od 20 października 2003 r. w strukturach Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lidzbarku Warmińskim (dalej: „MOPS”), jest placówką dziennego pobytu wspierającą podopiecznych i ich rodziny poprzez m.in. kompensowanie skutków niepełnosprawności. W badanym okresie spełniał on standardy w zakresie wyposażenia, czasu pracy, liczby uczestników oraz jakości i rodzaju świadczonych usług. Dom posiadał aktualną dokumentację określającą jego funkcjonowanie, a także spełniał wymogi odnośnie wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego oraz częstotliwości zbierania się tego zespołu, posiadania przez kierownika oraz personel wymaganego wykształcenia oraz stażu pracy, a także odbywania niezbędnych szkoleń, określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy<sup>3</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie ŚDS”). Uczestnikom placówki umożliwiono spożywanie codziennie gorącego posiłku oraz usługi transportowe polegające na dowożeniu zainteresowanych osób do ŚDS i odwożeniu ich po zajęciach do miejsca zamieszkania. Dla wszystkich podopiecznych prowadzono wymaganą dokumentację, a także realizowano indywidualne plany podstępowania

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 238, poz. 1586, ze zm.

wspierająco-aktywizującego, obejmujące treningi i terapie określone w ww. rozporządzeniu.

Z wykorzystania otrzymanych dotacji rozliczano się terminowo i prawidłowo, sporządzając wymagane sprawozdania. Sporządzano także sprawozdania z prowadzonej działalności oraz miesięczne meldunki na temat liczby uczestników ŚDS, które przedkładane były terminowo właściwym organom.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. skierowania do ŚDS ośmiu osób z terenu dwóch sąsiednich gmin bez porozumień zawartych pomiędzy Miastem Lidzbark Warmiński, a tymi gminami, wymaganych na podstawie § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ŚDS, a także rozpatrywania wniosków o skierowanie do domu bez dołączonych do nich - wymaganych § 7 ust. 1 cyt. rozporządzenia - odpowiednich zaświadczeń lekarskich (22 przypadki).

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>4</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

#### **1. Wykorzystanie środków na funkcjonowanie ŚDS.**

**1.1.** ŚDS funkcjonuje w strukturach MOPS od dnia 20 października 2003 r.<sup>5</sup> Od dnia 31 marca 2004 r. Kierownikiem ŚDS jest Pani Elżbieta Lewandowska.

(akta kontroli str. 4-5)

W latach 2016-2018 ŚDS otrzymał łącznie 1.491,4 tys. zł, tj. w:

- 2016 r. - 458,4 tys. zł, w tym 451,4 tys. zł na działalność bieżącą (od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego) oraz 7,0 tys. zł ze środków PFRON<sup>6</sup>;
- 2017 r. - 471,3 tys. zł, w tym 456,5 tys. zł na działalność bieżącą (od Wojewody W-M), 8,0 tys. zł ze środków PFRON oraz 6,8 tys. zł z rządowego programu „Za życiem”;
- 2018 r. - 561,6 tys. zł, w tym 538,8 tys. zł na działalność bieżącą (od Wojewody W-M), 8,0 tys. zł ze środków PFRON oraz 14,8 tys. zł z rządowego programu „Za życiem”.

Plan finansowy ŚDS na 2019 r. wynosił łącznie 636,8 tys. zł, w tym 630,9 tys. zł na wydatki bieżące i 5,9 tys. zł z rządowego programu „Za życiem”. Do końca stycznia 2019 r. na rachunek ŚDS wpłynęło 54,1 tys. zł.

W badanym okresie ŚDS nie otrzymywał środków finansowych na zadania inwestycyjne oraz na poprawę standardu świadczonych usług<sup>7</sup>.

(akta kontroli str. 6-14)

Ogółem w latach 2016-2018 na funkcjonowanie ŚDS wydatkowano 1.491,1 tys. zł, a niewykorzystane środki w łącznej wysokości 278 zł zostały terminowo zwrócone: w 2016 r. (277,2 zł) na rachunek Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Lidzbarku Warmińskim (dalej: „PCPR”) w ramach rozliczenia umowy o dofinansowanie projektu

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Utworzony został na podstawie uchwały Rady Miejskiej Lidzbarka Warmińskiego nr IX/53/03 z dnia 28 maja 2003 r. Jako uzasadnienie jego utworzenia wskazano m.in. wspieranie osób z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzin oraz kompensowanie skutków niepełnosprawności w sferze zdrowia psychicznego, a także propagowanie modelu zdrowej rodziny.

<sup>6</sup> W latach 2016-2018 MOPS zawarł z PCPR trzy umowy o dofinansowanie ze środków PFRON realizowanych projektów, tj. w 2016 r. „Piękna nasza Warmia mała - kultywowanie tradycji warmińskich przez osoby niepełnosprawne na południu Polski”, w 2017 r. „Grać każdy może - orkiestra osób niepełnosprawnych, warsztaty muzyczne nad morzem” oraz w 2018 r. „Na Piastowskim Szlaku - osoby niepełnosprawne poznają początki państwa polskiego”.

<sup>7</sup> W 2017 r. wnioskowano do Wojewody o przyznanie z rezerwy celowej 89,9 tys. zł na zakup instrumentów muzycznych na potrzeby pracowni muzycznej - dotacja na ten cel nie została przyznana.

realizowanego ze środków PFRON i w 2018 r. (0,80 zł) do budżetu państwa w związku z realizacją programu „Za życiem”.

Średni miesięczny koszt utrzymania jednego uczestnika ŚDS wynosił 1,7 tys. zł w 2016 r., 1,8 tys. zł w 2017 r. i 2,2 tys. zł w 2018 r.

Spośród wydatków bieżących, w latach 2016-2018 największą wartościowo kategorię wydatków ŚDS stanowiły wynagrodzenia i pochodne - łącznie 1.000,6 tys. zł (69,2%), zakup materiałów i wyposażenia - 198,6 tys. zł (13,7%) oraz zakup energii i usług pozostałych - 191,0 tys. zł (13,2%).

(akta kontroli str. 6,15-26)

W wydanych przez kierownika MOPS 10 decyzjach (dotyczących 5 osób) kierujących do ŚDS określono odpłatność za korzystanie z ŚDS. Dochody uzyskane z tego tytułu w łącznej kwocie 4,5 tys. zł (0,3 tys. zł w 2016 r., 1,5 tys. zł w 2017 r. i 2,7 tys. zł w 2018 r.) zostały przekazane na rachunek Urzędu Miejskiego w Lidzbarku Warmińskim.

(akta kontroli str. 27-28)

Podstawą wyliczenia należnej dotacji były miesięczne meldunki składane Wojewodzie w Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej: „CAS”). Na podstawie analizy losowo wybranych 15 meldunków miesięcznych z lat 2016-2018 (po 5 z każdego roku) ustalono, że zostały one złożone terminowo, a wykazana w nich liczba uczestników przebywających w ŚDS odpowiadała liczbie uczestników potwierdzonych w listach obecności.

(akta kontroli str. 29)

Z wykorzystania otrzymanych dotacji ŚDS składał Wojewodzie sprawozdania kwartalne w aplikacji CAS. W badanym okresie wszystkie sprawozdania kwartalne złożone zostały terminowo. Rozliczanie otrzymanych dotacji następowało ponadto w ramach składanych corocznie sprawozdań z działalności ŚDS.

MOPS sporządzał także sprawozdania budżetowe, w tym m.in. sprawozdania Rb-28S - z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej oraz Rb-50 - o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Badanie terminowości sporządzania i przedkładania kwartalnych sprawozdań Rb-28S i Rb-50 do Urzędu Miejskiego w Lidzbarku Warmińskim wykazało, że były one przedkładane w terminach określonych w rozporządzeniach w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>8</sup>.

(akta kontroli str. 30,88)

W badanym okresie kontrolowana jednostka nie udzielała zamówień publicznych oraz nie realizowała zadań inwestycyjnych. Zakupów o wartości poniżej 30 tys. zł dokonywano w oparciu o regulamin, wprowadzony zarządzeniem Kierownika MOPS<sup>9</sup>.

(akta kontroli str. 31-33)

**1.2.** W toku przeprowadzonych oględzin obiektu ŚDS ustalono, że spełniał on standardy określone w § 18 rozporządzenia w sprawie ŚDS. Stwierdzono m.in., że ŚDS usytuowany jest w miejscu zapewniającym bezpieczeństwo i spokój uczestników zajęć, a powierzchnia użytkowa przypadająca na jednego uczestnika wynosi 8,63 m<sup>2</sup>. Obiekt pozbawiony jest barier architektonicznych i wyposażony

<sup>8</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.) oraz z dnia 9 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 109, ze zm.).

<sup>9</sup> Zarządzenie nr OZ.0122.5.2014.BK z dnia 17 listopada 2014 r.

w udogodnienia umożliwiające funkcjonowanie osobom niepełnosprawnym<sup>10</sup>. W ŚDS znajdowały się pomieszczenia wyposażone w meble i sprzęty niezbędne do prowadzonych w nich zajęć, w tym m.in.:

- sala ogólna umożliwiająca spotkanie się uczestników zajęć i ich rodzin,
- wielofunkcyjne pomieszczenia do prowadzenia działalności wspierającej, aktywizującej i rehabilitacyjnej, między innymi w formie treningów (pracownie rękodzieła, plastyczno-komputerowa oraz muzyczno-rehabilitacyjna),
- pokój do indywidualnego poradnictwa psychologicznego, socjalnego, pedagogicznego, logopedycznego, pełniący ponadto funkcję pokoju wyciszenia,
- wydzielone pomieszczenie kuchenne z niezbędnymi urządzeniami i sprzętem gospodarstwa domowego, pełniące funkcję pracowni kulinarnej,
- jadalnia mogąca ponadto pełnić funkcję klubu lub sali aktywizacji i terapii zajęciowej lub pomieszczenia do terapii ruchowej.

W ŚDS znajdowały się cztery toalety, w tym: oddzielnie męska i damska, toaleta dla osób niepełnosprawnych wyposażona w natrysk oraz toaleta/lazienka przeznaczona dla personelu. Pomieszczenia ŚDS były wyposażone w sprzęty do realizacji zadań wspierająco-aktywizujących, takie jak: sprzęt do treningu samoobsługi i zaradności życiowej (w tym pralkę automatyczną, żelazko, deskę do prasowania, suszarkę do włosów i inne), sprzęty potrzebne do prowadzonych terapii, sportowo-rekreacyjnej, komputerowy i muzyczny oraz tv-audio-video.

(akta kontroli str. 34-43)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

**OBSZAR**

## **2. Spełnianie przez ŚDS standardów usług świadczonych na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi oraz zgodność realizowanych zadań z obowiązującymi przepisami.**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** ŚDS jest placówką wsparcia dziennego<sup>11</sup> dla osób zaburzeniami psychicznymi, czynną pięć dni w tygodniu (w dni robocze) po osiem godzin dziennie. Zgodnie z § 3 ust. 1 oraz 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS, ośrodek ten przeznaczony jest dla 30 osób obojga płci powyżej 18 roku życia i jest placówką typu A-B (tj. dla osób przewlekle psychicznie chorych oraz osób z niepełnosprawnością intelektualną). Osoby korzystające z ŚDS przyjmowane były na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych przez kierownika MOPS.

W latach 2016-2019 (I kwartał) z usług ŚDS korzystało łącznie 35 osób, w tym w:

- 2016 r. - według stanu na początek i koniec tego roku w ŚDS przebywało odpowiednio 29 i 30 osób - średnio 23 osoby miesięcznie.
- 2017 r. - według stanu na początek i koniec roku w ŚDS przebywało odpowiednio 30 i 31 osób - średnio 21 osób miesięcznie.
- 2018 r. - według stanu na początek i koniec roku, w ŚDS przebywało 31 i 30 osób - średnio 21 osób miesięcznie.

<sup>10</sup> Przy wejściu do ŚDS znajduje się podjazd dla osób niepełnosprawnych, wszystkie otwory drzwiowe mają szerokość od 0,9 m do 1 m, wszystkie toalety wyposażone są w uchwyty dla osób niepełnosprawnych. Ponadto w budynku MOPS znajduje się wewnętrzna winda do przewozu osób niepełnosprawnych.

<sup>11</sup> ŚDS nie dysponuje miejscami całodobowego pobytu.

Struktura wiekowa 35 osób korzystających z ŚDS przedstawiała się następująco: osiem osób było w wieku od 18 do 30 lat, 21 osób w wieku od 31 do 50 lat oraz sześć osób w wieku od 51 do 65 lat.

Podział uczestników ŚDS według typów domu przedstawiał się następująco:

- Typ A - 13 uczestników w latach 2016-2018 oraz 14 w I kwartale 2019 r.,
- Typ B - 14 uczestników w 2016 r., 15 w latach 2017-2019 (I kwartał),
- Typ A+B - trzech uczestników w latach 2016-2017 oraz dwóch w latach 2018-2019 (I kwartał).

(akta kontroli str. 4, 44-45)

W latach 2016-2019 (do końca stycznia) do MOPS wpłynęło łącznie 45 wniosków o skierowanie do ŚDS (dotyczyły one 31 osób), w tym 11 w 2016 r., 23 w 2017 r., 10 w 2018 r. oraz jeden w I kwartale 2019 r. Wszystkie wnioski rozpatrzone zostały pozytywnie wydaniem decyzji o skierowaniu do ŚDS<sup>12</sup>. W wyniku badania dokumentacji dotyczącej rozpatrywania tych wniosków ustalono, że:

- W przypadku osób, które po raz pierwszy wystąpiły o skierowanie do ŚDS decyzje wydawano na czas określony, nie dłuższy niż 3 miesiące.
- Wszystkie decyzje wydane zostały w terminie określonym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego<sup>13</sup>, tj. niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania oraz spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 i 3 i art. 127 § 1 tej ustawy, tj. zawierały wymagane treści i informacje, w tym m.in. informację o sposobie i trybie odwołania się od decyzji.
- W 10 decyzjach dotyczących pięciu uczestników ustalono odpłatność za usługi ŚDS zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>14</sup>, natomiast w pozostałych przypadkach uczestnicy ŚDS zostali zwolnieni z odpłatności, zgodnie z art. 51b ust. 6 w związku z art. 109 tej ustawy.
- W 44 decyzjach zawarto pouczenie o konieczności poinformowania organu o okolicznościach wskazanych w art. 109 ustawy o pomocy społecznej.
- Do wszystkich wniosków dołączono orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności.

1. Badanie wniosków o skierowanie do ŚDS wykazało też nieprawidłowości, które polegały na tym, że:

- W 19 przypadkach (42,2%), dotyczących 16 uczestników, do wniosku o skierowanie do ŚDS nie dołączono zaświadczenia lekarskiego, wydanego przez lekarza psychiatrę lub neurologa o występujących zaburzeniach psychicznych, wymaganego na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS.
- W trzech przypadkach (6,6%), dotyczących trzech osób, do wniosku nie dołączono zaświadczenia od lekarza rodzinnego o stanie zdrowia i braku przeciwwskazań do uczestnictwa w zajęciach domu wraz z informacją o sprawności w zakresie lokomocji osób niepełnosprawnych fizycznie, wymaganego na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

Ustalone  
nieprawidłowości

<sup>12</sup> Kierownik MOPS został upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej zarządzeniem Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego z dnia 29 kwietnia 2015 r.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.

- W jednej decyzji wydanej w 2017 r. nie zawarto pouczenia o konieczności poinformowania organu o okolicznościach wskazanych w art. 109 ustawy o pomocy społecznej.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że brak zaświadczeń od lekarzy specjalistów dotyczył głównie grupy osób z upośledzeniem umysłowym, która przyjęta została do ŚDS na mocy obowiązującej w tamtym czasie ustawy o pomocy społecznej - nie funkcjonowało jeszcze rozporządzenie w sprawie ŚDS. Kilka innych brakujących zaświadczeń lekarzy specjalistów i pierwszego kontaktu zostało przeoczonych. Podała ona, że w czasie trwania kontroli uczestnicy zostali skierowani do odpowiednich lekarzy celem uzupełnienia brakujących dokumentów (jeszcze w toku kontroli NIK dokumentacja uczestników ŚDS została uzupełniona o brakujące zaświadczenia lekarskie). Brak pouczenia w decyzji z 2017 r. o konieczności poinformowania organu o okolicznościach wskazanych w art. 109 ustawy o pomocy społecznej wynikał natomiast, jak podała, z błędu technicznego, który zaistniał przy drukowaniu tej decyzji.

NIK nie podziela jednak wyjaśnień kierownika MOPS dotyczących przyczyn braku wymaganych zaświadczeń lekarskich przy składanych wnioskach o skierowanie do ŚDS. Stwierdzone nieprawidłowości w tym względzie dotyczyły wprawdzie głównie wniosków składanych przez uczestników po raz kolejny, jednakże złożono je w latach 2016-2018, tj. w czasie kiedy obowiązało już ww. rozporządzenie w sprawie ŚDS, na mocy którego do wniosku powinny być dołączane odpowiednie zaświadczenia lekarskie.

(akta kontroli str. 106-111)

2. Zgodnie z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ŚDS, do tego typu placówki można skierować osobę zamieszkałą na terenie innej gminy, pod warunkiem zawarcia porozumienia pomiędzy właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego. W toku kontroli ustalono, że do ŚDS, na podstawie łącznie ośmiu decyzji wydawanych przez kierownika MOPS do dnia 22 czerwca 2017 r., przyjęte zostały osoby z terenu innych gmin, tj. sześć osób z terenu gminy wiejskiej Lidzbark Warmiński oraz dwie z terenu gminy Kiwity. Porozumienia z tymi gminami natomiast zostały zawarte przez Miasto Lidzbark Warmiński dopiero 23 czerwca 2017 r. i 30 czerwca 2017 r.

(akta kontroli str. 4, 44-45, 46-52)

Kierownik MOPS, wyjaśniając przyczyny wydawania decyzji o skierowaniu do ŚDS osób z terenu innych gmin, w sytuacji braku wymaganych porozumień zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego podała, że wynikało to z niewiedzy, iż stosowne porozumienia nie zostały zawarte. Podała również, że z chwilą spostrzeżenia braków i uświadomienia sobie konieczności posiadania porozumień międzygminnych, zgłoszono to do Urzędu Miejskiego w Lidzbarku Warmińskim, po czym porozumienia takie zostały opracowane i zawarte. Wskazała także, że do ŚDS przyjmowano osoby z gmin ościennych, gdyż placówka dysponowała wówczas wolnymi miejscami i nie chciano pomniejszać wpływów z dotacji w sytuacji niewykorzystania wszystkich miejsc.

(akta kontroli str. 53-54)

Opis stanu  
faktycznego

**2.2.** ŚDS posiadał dokumenty dotyczące jego funkcjonowania, określone w § 4 rozporządzenia w sprawie ŚDS, tj. statut<sup>15</sup> oraz uzgodnione z wojewodą i zatwierdzone

<sup>15</sup> Zapisy dotyczące ŚDS znajdowały się w statucie MOPS, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 26 października 2011 r. (wraz z uchwałami zmieniającymi).

przez Burmistrza Lidzbarka Warmińskiego: regulamin organizacyjny, program działalności domu typu A i B oraz plany pracy na lata 2016-2019.

(akta kontroli str. 55-59, 112-117)

W latach 2012-2015 MOPS przeprowadził inwestycję polegającą na przebudowie i rozbudowie istniejącego budynku na potrzeby ŚDS, w ramach której m.in. zwiększono dostępną powierzchnię o 172,40 m<sup>2</sup> (140,01 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej), a w istniejącym budynku zainstalowano windę przystosowaną do obsługi osób niepełnosprawnych. W dniu 7 maja 2015 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lidzbarku Warmińskim, po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli określonej w art. 59a ustawy Prawo budowlane<sup>16</sup>, wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie rozbudowanego obiektu. Dla przedmiotowej inwestycji uzyskano również pozytywną opinię sanitarną Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lidzbarku Warmińskim oraz stanowisko Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Lidzbarku Warmińskim.

Dla obiektu, w którym funkcjonował ŚDS założono i prowadzono książkę obiektu budowlanego, w której odnotowywano dokonywane, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1-2 ustawy Prawo budowlane, kontrole stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu. Okresowym przeglądom poddawano również windę dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 61-62)

**2.3.** W okresie objętym kontrolą osiągnięto wskaźnik zatrudnienia dla poszczególnych typów domów, określony w § 12 rozporządzenia w sprawie ŚDS. W ŚDS na podstawie umowy o pracę zatrudnionych było sześciu pracowników (tj. kierownik ŚDS oraz pięciu instruktorów terapii zajęciowej). Ponadto, w innych formach zatrudniano psychologa, nauczyciela rytmiki i logopedę.

W ŚDS nie zatrudniano pracowników socjalnych, pedagogów i asystentów osób niepełnosprawnych ponieważ, według kierownik ŚDS, nie było takiej potrzeby. Od początku swojego istnienia ŚDS działa w strukturach MOPS, tak więc jest zapewniona obsługa przez pracowników socjalnych, a zatrudniany psycholog zapewnia również pomoc pedagogiczną. Wskazała również, że ze względu na charakter schorzeń uczestników ŚDS<sup>17</sup>, nie było potrzeby zatrudniania asystentów osób niepełnosprawnych.

Nie zatrudniano również lekarzy psychiatrów lub lekarzy neurologów. Jak wyjaśniła kierownik ŚDS, placówka współpracuje z lekarzami psychiatrami zatrudnionymi w placówkach służby zdrowia, a pracownicy ŚDS umawiają wizyty i w razie potrzeby razem z podopiecznymi udają się na nie do lekarzy.

Kwalifikacje kierownika ŚDS oraz pozostałych pracowników zgodne były z wymogami określonymi w paragrafach 9-11 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto<sup>18</sup> kierownika ŚDS wynosiło 4,5 tys. zł w 2016 r., 4,8 tys. zł w 2017 r. oraz 5,1 tys. zł w 2018 r., natomiast pracowników ŚDS od 3,3 tys. zł do 3,8 tys. zł w 2016 r., od 3,2 tys. zł do 4,4 tys. zł w 2017 r. i od 3,9 tys. zł do 4,3 tys. zł w 2018 r.

Kierownik ŚDS, stosownie do wymogów § 23 rozporządzenia w sprawie ŚDS, organizował co najmniej raz na sześć miesięcy zajęcia i szkolenia dla pracowników w zakresie tematycznym wynikającym ze zgłoszonych przez nich potrzeb związanych z funkcjonowaniem domu.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).

<sup>17</sup> W ŚDS przebywały osoby niepełnosprawne intelektualnie i z zaburzeniami psychicznymi, ale sprawne ruchowo - żaden z uczestników nie poruszał się na wózku inwalidzkim.

<sup>18</sup> Łącznie z dodatkowymi wynagrodzeniami rocznymi i nagrodami jubileuszowymi.



Zadania wykonywane przez pracowników ŚDS nie były poddawane superwizji, o której mowa w art. 121a ustawy o pomocy społecznej jak i superwizorów działających w ramach procedur psychoterapeutycznych, ponieważ w badanym okresie w ŚDS nie zatrudniano pracowników socjalnych.

(akta kontroli str. 58-60,63-72)

**2.4.1.** Na podstawie analizy dokumentacji 30 uczestników ŚDS z lat 2016-2019 (I kwartał) ustalono, że:

- Dla wszystkich uczestników opracowano indywidualne plany postępowania wspierająco-aktywizującego, zgodnie z wymogami określonymi w § 7 ust. 6-7 rozporządzenia w sprawie ŚDS.
- W skład zespołu wspierająco-aktywizującego wchodził: kierownik ŚDS oraz pięciu instruktorów terapii zajęciowej. Zespół ten zbierał się zgodnie z częstotliwością określoną w § 13 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS, tj. co najmniej raz na 6 miesięcy.
- Wszystkim uczestnikom zapewniano opiekę, korzystali oni również z terapii określonych w § 14 ww. rozporządzenia, tj. m.in. treningów funkcjonowania w codziennym życiu<sup>19</sup>, treningów umiejętności interpersonalnych i rozwiązywania problemów<sup>20</sup> oraz treningów umiejętności spędzania wolnego czasu<sup>21</sup>. Zakresy stosowanych terapii odpowiadały zaleceniom indywidualnych planów postępowania wspierająco-aktywizujących.
- Wszyscy uczestnicy ŚDS objęci badaniem mieli możliwość uczestniczenia w zajęciach indywidualnych oraz w zajęciach zespołowych.
- Dla wszystkich zbadanych uczestników prowadzono dokumentację indywidualną w zakresie określonym w § 24 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS.
- Dane dotyczące wszystkich uczestników ujęte zostały w dokumentacji zbiorczej prowadzonej przez ŚDS. Zakres tej dokumentacji odpowiadał wymogom § 24 ust. 3-6 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

Ustalono również, że w ramach treningu kulinarnego, określonego w § 15 rozporządzenia w sprawie ŚDS, wszystkim uczestnikom umożliwiono spożywanie gorącego posiłku. Ponadto dziewięć osób w 2016 r. (w tym cztery nieodpłatnie) oraz po osiem w latach 2017-2018 (w tym po cztery nieodpłatnie) korzystało z obiadów na podstawie decyzji Kierownik MOPS.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z § 20 rozporządzenia w sprawie ŚDS, wszystkim uczestnikom zapewniono usługi transportowe polegające na dowożeniu do placówki i odwożeniu po zajęciach do miejsca zamieszkania. Transport ten wykonywany był pojazdem MOPS, którego zakup dofinansowany został przez PFRON. Łączne koszty transportu uczestników ŚDS w badanym okresie wynosiły 18,3 tys. zł. Z transportu tego korzystało dziewięć osób w 2016 r. (w tym pięć spoza Lidzbarka Warmińskiego) oraz po osiem osób w latach 2017-2018 (w tym cztery spoza Lidzbarka Warmińskiego).

(akta kontroli str. 73-80)

<sup>19</sup> Obejmujących m.in. trening dbałości o wygląd zewnętrzny, trening nauki higieny, trening kulinarny, trening umiejętności praktycznych, trening gospodarowania własnymi środkami finansowymi.

<sup>20</sup> Obejmujących m.in.: kształtowanie pozytywnych relacji uczestnika z osobami bliskimi, sąsiadami, z innymi osobami w czasie zakupów, w środkach komunikacji publicznej, w urzędach, w instytucjach kultury.

<sup>21</sup> Obejmujących m.in.: rozwijanie zainteresowań literaturą, audycjami radiowymi, telewizyjnymi, Internetem, udział w spotkaniach towarzyskich i kulturalnych.

2.4.2. W wyniku badania ankietowego, przeprowadzonego w toku kontroli wśród opiekunów<sup>22</sup> uczestników ŚDS z lat 2016-2018, uzyskano następujące odpowiedzi:

- Na pytanie, w jakim stopniu świadczone usługi oraz prowadzone zajęcia przez ŚDS dostosowane były do potrzeb osób, których są opiekunami - 12 (66,7%) ankietowanych oceniło jako bardzo dobrze dostosowane, czterech (22,2%) jako dobrze dostosowane, a dwie osoby (11,1%) świadczone usługi oceniły jako raczej dostosowane.
- Na pytanie, jak w ich ocenie usługi świadczone przez ŚDS przyczyniają się do wzrostu umiejętności społecznych uczestników – dziewięciu (50,0%) ankietowanych wskazało, że bardzo dobrze rozwijają te umiejętności, sześciu (33,3%) wskazało, że kompetencje rozwijają dobrze, a trzech (16,7%), że kompetencje te są rozwijane w stopniu umiarkowanym.
- Na pytanie, czy usługi świadczone w ŚDS należałoby rozbudować – 14 (77,8%) osób odpowiedziało, że nie ma potrzeby rozbudowywania zakresu usług świadczonych przez ŚDS, a 4 (22,2%) osoby wskazały, że zakres ten należałoby rozbudować. Wskazywano tutaj na potrzebę zapewnienia indywidualnej pomocy w wykorzystaniu dostępnych programów pomocowych, w kompletowaniu dokumentów, wypełnianiu i składaniu wniosków. Wskazywano również na potrzebę zajęć w zakresie seksuologii i informatyki.
- Bazę materialną ŚDS oraz jego wyposażenie 12 (66,7%) ankietowanych oceniło bardzo dobrze, czterech (22,2%) dobrze, a dwie osoby (11,1%) oceniły ją jako zadowalającą. Wskazywano, że należałoby doposażyć ŚDS we własny i nowszy środek transportu i zmywarkę oraz, że pomieszczenie szatni jest za małe. Podano także, że powinna być osobna sala przeznaczona do ćwiczeń i zajęć ruchowych z wyposażeniem (siłownia, tenis stołowy, bilard, fitness) oraz osobna sala do ćwiczeń zespołu muzycznego stworzonego przez uczestników ŚDS.
- Na pytanie, czy w ocenie ankietowanych występują jakiegokolwiek niedogodności w funkcjonowaniu ŚDS, których wyeliminowanie przyczyniłoby się do poprawy jakości świadczonych usług – 17 (94,4%) osób wskazało, że nie ma jakichkolwiek niedogodności, natomiast jedna osoba (5,6%) wskazała, że niedogodności takie występują – dotyczyło to zbyt małej szatni.
- Współpracę z pracownikami ŚDS w celu zapewnienia integracji społecznej uczestników – 12 (66,7%) ankietowanych oceniło bardzo dobrze, pięciu (27,7%) dobrze, a jedna osoba (5,6%) zadowalająco.

(akta kontroli str. 81)

Odnosząc się do wyników badania ankietowego kierownik ŚDS poinformowała m.in., że personel placówki służy pomocą uczestnikom ŚDS w załatwianiu spraw urzędowych. Wskazała również, że w 2018 r. i styczniu 2019 r. uczestnicy uczestniczyli w szkoleniu z podstaw informatyki, które organizowane było przez Miejską Bibliotekę Publiczną w Lidzbarku Warmińskim (10 spotkań po jednej godzinie). Zajęcia z seksuologii, zarówno dla uczestników jak i ich opiekunów, organizowane były w 2009 r. i w związku ze zgłoszoną potrzebą, zostaną ponownie zorganizowane. Podała również, że po rozdzieleniu MOPS i ŚDS planowany jest zakup usługi transportowej lub zawarcie umowy z MOPS i korzystanie z ich środka transportu.

Dla potrzeb ŚDS nie jest planowany zakup pojazdu, ze względu na zbyt małą liczbę osób dowożonych. W opinii kierownik ŚDS, uczestnicy zajęć w ramach treningów umiejętności powinni uczyć się gotowania, sprzątania, zmywania naczyń, tak aby

<sup>22</sup> Badaniem ankietowym objęto 27 opiekunów uczestników ŚDS z lat 2016-2018, z których 18 (66,7%) udzieliło odpowiedzi.

umieć radzić sobie w samodzielny prowadzeniu gospodarstwa domowego. W związku z powyższym zakup zmywarki nie jest konieczny, gdyż nie przyczyni się do zwiększenia zaradności podopiecznych. Wskazała ponadto, że odnośnie małej szatni i brakujących pomieszczeń, rozważane są możliwości wynajęcia sali na zajęcia muzyczne, a w przyszłości pozyskanie środków inwestycyjnych i rozbudowa placówki.

(akta kontroli str. 82-84)

**2.5.** Corocznie w ŚDS, w ramach kontroli wewnętrznej przeprowadzanej w MOPS, badano prowadzenie indywidualnych planów postępowania wspierająco-aktywizującego oraz kart okresowej oceny wyników postępowania wspierająco-aktywizującego dla uczestników ŚDS. Ponadto dwukrotnie (w 2016 r. i 2018 r.) kontrolowano prowadzenie dzienników zajęć wspierająco-aktywizujących. W wyniku tych kontroli wskazywano na potrzebę bieżącego prowadzenia kontrolowanej dokumentacji.

W latach 2016-2018 Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim nie przeprowadzał oddzielnych kontroli/audytów dotyczących funkcjonowania ŚDS. W 2016 r. przeprowadzono w MOPS kontrolę w zakresie funkcjonowania wewnętrznych uregulowań jednostki oraz prawidłowości wynagradzania pracowników. W ramach tej kontroli nie badano jednak procesu wydawania decyzji o skierowanie do ŚDS ani prawidłowości realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym w odniesieniu do zadania zleconego z zakresu administracji rządowej - prowadzenia i rozwoju infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

W latach 2016-2018 MOPS kontrolowany był również przez:

- Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lidzbarku Warmińskim w zakresie:
  - bezpieczeństwa żywności oraz stanu sanitarnego (trzykrotnie) – kontrole te nie wykazały nieprawidłowości,
  - przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne środowiska pracy w zakresie ogólnych wymogów BHP. W zaleceniach pokontrolnych wskazano na konieczność uaktualnienia dokumentacji oceny ryzyka zawodowego oraz na zapewnienie pracownikom narażonym na działanie szkodliwych czynników biologicznych środków do odkażania skóry lub błon śluzowych.
- Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, który przeprowadzał tzw. kontrole kompleksowe w zakresie oceny funkcjonowania ŚDS, standardu świadczonych usług oraz kwalifikacji zawodowych kierownika jednostki i osób wykonujących usługi. Kontrole te obejmowały lata:
  - 2014-2015 - w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 lutego 2016 r. zamieszczono cztery wnioski pokontrolne<sup>23</sup>, które zostały wykonane,
  - 2017-2018 - kontrola została przeprowadzona na przełomie 2018/2019 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK, ŚDS nie otrzymał wystąpienia pokontrolnego od Wojewody.

(akta kontroli str. 85-87, 118-126)

<sup>23</sup> We wnioskach pokontrolnych wskazano na konieczność: 1) dokonania zmian w regulaminie organizacyjnym ŚDS w zakresie liczby miejsc statutowych, 2) przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych przez pracowników MOPS, a nie przez pracowników ŚDS, 3) przeprowadzania przez kierownika ŚDS szkoleń dla pracowników w zakresie tematycznym wynikającym ze zgłoszonych przez nich potrzeb związanych z funkcjonowaniem domu, 4) podjęcia działań w celu osiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego, określonego w § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

**2.6.** W latach 2016-2018 ŚDS, za pomocą aplikacji CAS, terminowo przedkładał Wojewodzie miesięczne meldunki na temat liczby uczestników oraz kwartalne sprawozdania z poniesionych wydatków.

Roczne sprawozdania z prowadzonej działalności ŚDS przedkładane były do MOPS<sup>24</sup> oraz Wojewodzie w terminach określonych w § 25 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ŚDS. Sprawozdania te zawierały elementy określone w § 25 ust. 2 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str.88-89)

**2.7.** W badanym okresie pracownicy ŚDS współpracowali z rodzinami uczestników, opiekunami i innymi osobami im bliskim oraz z podmiotami określonymi w § 21 rozporządzenia w sprawie ŚDS, w zakresie integracji społecznej swoich uczestników, w tym m.in. z:

- MOPS, gminnymi ośrodkami pomocy społecznej w Lidzbarku Warmińskim i Kiwitach, a także PCPR,
- Poradnią Zdrowia Psychicznego w Lidzbarku Warmińskim i innymi zakładami opieki zdrowotnej,
- Powiatowym Urzędem Pracy w Lidzbarku Warmińskim,
- Urzędem Miejskim w Lidzbarku Warmińskim oraz Lidzbarskim Domem Kultury,
- Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym w Lidzbarku Warmińskim,
- Warsztatami terapii zajęciowej, innymi środowiskowymi domami pomocy społecznej i domami pomocy społecznej oraz stowarzyszeniami działającymi w sferze pomocy społecznej na terenie Lidzbarka Warmińskiego.

ŚDS pozyskiwał dodatkowe środki finansowe, które wykorzystywane były na dofinansowywanie różnego typu konkursów, wycieczek oraz programów i zajęć kulturalno-oświatowych. Organizowane były również wystawy prac plastycznych wykonywanych przez uczestników ŚDS oraz koncerty funkcjonującego w ŚDS zespołu muzycznego.

Czterech uczestników ŚDS, korzystających z usług tej placówki odpowiednio w latach 2004-2010, 2005-2008, 2011-2013 oraz w 2019 r. podjęło zatrudnienie w różnych zakładach pracy na terenie Lidzbarka Warmińskiego.

(akta kontroli str. 90-104)

**2.8.** W okresie objętym kontrolą do MOPS nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania ŚDS.

(akta kontroli str. 105)

**2.9.** Zgodnie z art. 5 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 1 ppkt 1 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>25</sup>, ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi mogą funkcjonować w połączeniu z ośrodkiem pomocy społecznej tylko do 31 grudnia 2019 r.

W ramach przygotowań do wydzielenia ŚDS ze struktury MOPS, m.in. opracowywano projekt uchwały o powołaniu ŚDS jako samodzielnej jednostki oraz projekt statutu, w przygotowaniu był projekt umowy dotyczącej użyczenia pomieszczeń dla ŚDS, zasad ponoszenia opłat za media i formy rozliczeń. Zamontowano też oddzielne liczniki energii elektrycznej, a także zakupiono część

---

<sup>24</sup> Sprawozdania z działalności ŚDS stanowiły część składową sprawozdań z działalności MOPS przedkładanych Radzie Miejskiej Lidzbarka Warmińskiego przez Kierownika MOPS, zgodnie art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1583.

niezbędnego wyposażenia, w tym szafę ogniotrwiałą na akta osobowe pracowników oraz komputer dla księgowej, której zatrudnienie jest planowane.

(akta kontroli str. 53-54,82-84)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Kontrolowana jednostka posiadała wymaganą dokumentację dotyczącą zasad jej organizacji, tj. statut, regulamin organizacyjny, program działalności dla każdego typu domu i roczne plany pracy. Personel posiadał stosowne wykształcenie i doświadczenie zawodowe, osiągnięto wymagane wskaźniki zatrudnienia i w sposób prawidłowy świadczone uczestnikom usługi, określone w rozporządzeniu w sprawie ŚDS. Stwierdzone w badanym obszarze nieprawidłowości dotyczyły kierowania do ŚDS do czerwca 2017 r. uczestników spoza Lidzbarka Warmińskiego, w sytuacji braku stosownych porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz rozpatrywania wniosków o skierowanie do domu bez wymaganych na podstawie § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia zaświadczeń lekarskich.

#### **IV. Wnioski**

Wnioski

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

1. Zapewnienie rozpatrywania kompletnych wniosków o skierowanie do ŚDS, tj. z dołączonymi do nich wymaganymi zaświadczeniami lekarskimi.
2. Kierowanie do domu osób z terenu innych gmin tylko w przypadku zawarcia porozumień, o których mowa w § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, dnia 4 marca 2019 r.

Kontroler

Wojciech Dąbrowski  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby  
Kontroli w Olsztynie

z up.

Piotr Wanic  
p.o. Wicedyrektor