



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.019.02.2016
P/16/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@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 Poznaniu
Kontrolerzy	1. Sylwia Zakrzewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/97/2016 z dnia 5 września 2016 r. 2. Jan Kołtun, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LPO/96/2016 z dnia 5 września 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Swarzędzu (dalej: Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Renda, Dyrektor (dalej: Dyrektor Ośrodka).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizowanie przez Ośrodek zadań aktywizujących osoby starsze, określonych w ustawie o pomocy społecznej² i rozporządzeniach wykonawczych do niej, uchwałach Rady Miejskiej w Swarzędzu oraz uregulowaniach wewnętrznych.

Ośrodek zapewnił należyte wsparcie osobom starszym m.in. w prowadzonym pierwotnie jako odrębna jednostka, a następnie w ramach własnej struktury organizacyjnej, Dziennym Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu. Zatrudnieni w tej jednostce pracownicy posiadali odpowiednie kwalifikacje, a - jak wykazały badania ankietowe – podopieczni byli usatysfakcjonowani z prowadzonych z nimi zajęć. Prawdłowo przyznawane były przez Dyrektora Ośrodka (działającą z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz) usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze. Każdorazowo ustalane były: zakres, okres oraz miejsce świadczenia. W Ośrodku podejmowano także działania mające na celu rozwój dziennych ośrodków wsparcia i utworzenie mieszkań chronionych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: opracowania gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych po ponad półtora roku od zakończenia okresu obowiązywania poprzedniej takiej strategii; niezatrudniania wymaganej liczby pracowników socjalnych; podania w sprawozdaniach MPiPS-03 i Ocenach zasobów pomocy społecznej sporządzonych za lata 2014 i 2015 niektórych błędnych danych; niespełniania niektórych, określonych w programie wieloletnim „Senior-Wigor”³ (dalej: Program), wymogów odnoszących się do warunków lokalowych Dziennego Domu „Senior-Wigor”; niezapewnienia seniorom dowozu do i z Dziennego Domu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową 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 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015r., poz. 163 ze zm.)

³ Prawną podstawę realizowania tego programu stanowi uchwała Nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020 (M.P. poz. 341). Program wszedł w życie 14 kwietnia 2015 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi.

1.1 Art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że koordynacja realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych należy do zadań Ośrodka. Także statut Ośrodka (§ 5 ust. 1 lit. a) stanowi, że Ośrodek jest za to odpowiedzialny⁴. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2016 (do dnia 26 września), nie opracowano gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminie Swarzędz. Przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 27 września 2016r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Swarzędz na lata 2016-2022, uwzględniała zagadnienia związane z formami pomocy wymienionymi w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej, tj. cele i działania nakierowane na wspieranie, opiekę i aktywizację osób starszych. Strategia ta zawierała: charakterystykę gminy, część diagnostyczno-analityczną, analizę SWOT⁵, podsumowanie diagnozy i wyników badań, misję i cele strategii oraz część dotyczącą zarządzania realizacją strategii, ustalającą wskaźniki realizacji strategii (monitoringowe). Zawierała ona m.in. wskazanie problemu, celu strategicznego, sposobu realizacji strategii i ram finansowych, jednak bez określenia wymiaru ilościowego wskaźników oraz bez powiązania ich z konkretnymi działaniami, co uniemożliwia dokonywanie ewaluacji stanu zaawansowania realizacji celów określonych w Strategii.

(dowód: akta kontroli, str. 4-9, 19-26, 333-391)

1.2 W latach 2014-2016 nie funkcjonowała Rada Seniorów. W okresie objętym kontrolą, nie podjęto również żadnych działań w celu jej utworzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 4-9)

1.3 Ośrodek jest samodzielną jednostką organizacyjną pomocy społecznej nieposiadającą osobowości prawnej, działającą w formie jednostki budżetowej. Działalność Ośrodka nadzoruje Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz. Gmina Swarzędz w poszczególnych latach okresu 2012-2015 liczyła odpowiednio: 44,8, 45,5, 46,1 i 46,7 tys. mieszkańców. W strukturze organizacyjnej Ośrodka do dnia 30 listopada 2015r., funkcjonowały: Środowiskowy Dom Samopomocy i Dzienny Dom Pobytu. Od 1 grudnia 2015r. do 31 stycznia 2016r. Dzienny Dom Pobytu działał jako odrębna od Ośrodka jednostka budżetowa pn. „Dzienny Dom „Senior-Wigor” w Swarzędzu”. Z dniem 1 lutego 2016r. DD „Senior- Wigor”, uchwałą Rady Miejskiej w Swarzędzu, włączony został do struktur Ośrodka.

Na terenie gminy Swarzędz z różnych form pomocy społecznej korzystało corocznie w wymienionych latach od 1,6 do 1,9 tys. osób. Poza funkcjonowaniem Dziennego Domu „Senior-Wigor”, w latach 2014-2016 podejmowane były m.in. następujące działania na rzecz osób starszych:

- usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,
- zajęcia dla osób chorych psychicznie prowadzone w środowiskowym domu samopomocy, który przeznaczony jest dla osób niewymagających hospitalizacji (jego głównym zadaniem jest przystosowanie uczestników do możliwie jak najbardziej samodzielnego życia i wykształcenie umiejętności niezbędnych

⁴ Uchwała Nr XXIV/211/2012 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 27 marca 2012r. w sprawie nadania statutu Ośrodka Pomocy Społecznej.

⁵ Popularna heurystyczna technika służąca do porządkowania i analizy informacji. Nazwa jest akronimem angielskich słów określających cztery elementy składowe analizy: *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities* i *Threats*, tj. mocne strony, słabe strony, możliwości, zagrożenia.

do codziennego funkcjonowania); oferta środowiskowego domu samopomocy obejmuje m.in.: poradnictwo oraz wsparcie psychologiczne dla uczestników, zajęcia grupowe z psychologiem, zajęcia muzyczne, zajęcia plastyczne, zajęcia teatralne, zajęcia kulinarne (ciepły posiłek codziennie), treningi pamięci, treningi umiejętności społecznych (m.in. budżetowy, higieniczny), rehabilitację i gimnastykę, zajęcia na pływalni, Nordic Walking, prezentację filmów, gry, zabawy integracyjne i sportowe, udostępnienie stanowisk komputerowych z Internetem, możliwość korzystania z biblioteki, wycieczki i spotkania integracyjne,

- zajęcia w Ośrodku Klub Młodych Duchem, którego działalność nakierowana jest na aktywizację osób 55+; w ramach ośrodka organizowane były zajęcia kulturalne (teatralne, muzyczne), aktywizacji ruchowej, rozwijające zainteresowania oraz nauka konkretnych umiejętności (np. języki obce, obsługa komputera),

- zajęcia w Centrum Aktywności Seniora, którego działalność nakierowana jest na aktywizację osób 55+; w ramach centrum organizowane były zajęcia kulturalne, aktywizacji ruchowej, rozwijające zainteresowania (m.in. akademie piękna, joga, „podróże małe i duże”, zajęcia literackie).

Ponadto przy Ośrodku działa Stowarzyszenie na Rzecz Aktywizacji Społeczności Lokalnej w Swarzędzu, którego celem jest m.in. zwiększenie aktywności obywateli w swoich środowiskach lokalnych, dobrowolne niesienie pomocy osobom i rodzinom, które z różnych przyczyn niezdolne są do rozwiązywania swoich życiowych problemów i aktywizacja seniorów.

Ośrodek w latach objętych kontrolą nie zlecał realizacji żadnych form pomocy mieszkańcom gminy Swarzędz innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli, str. 4-9, 32-38, 182-271, 318-320, 333-391, 756-761)

Usługi opiekuńcze świadczone były za pośrednictwem Ośrodka 86 osobom w 2014r. i 96 osobom w 2015r. Specjalistyczne usługi opiekuńcze dotyczyły odpowiednio: 16 i 21 osób. W wymiarze godzinowym usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wyniosły łącznie 31,05 tys. godzin w 2014r., 35,4 tys. godzin w 2015r. i 19,8 tys. godzin do 30 czerwca 2016r. Przeciętne wydatki na osobę, na poszczególne formy wsparcia wyniosły:

- na usługi opiekuńcze: w 2014r. 7,8 tys. zł, w 2015r. 7,1 tys. zł i w I półroczu 2016r. 3,5 tys. zł,

- na specjalistyczne usługi opiekuńcze: w 2014r. i 2015r. po 6,8 tys. zł i w I półroczu 2016r. 4,6 tys. zł,

- na pobyt w środowiskowym domu samopomocy: w 2014r. 10,0 tys. zł, w 2015r. 11,8 tys. zł i w I półroczu 2016r. 5,1 tys. zł,

- na pobyt w dziennym domu pomocy/Dziennym Domu „Senior-Wigor” w 2014r. 31,9 tys. zł, w 2015r. 61,5 tys. zł (w tym 31,5 tys. zł w dziennym domu pobytu funkcjonującym do listopada 2015r. i 30,0 tys. zł w Dziennym Domu „Senior-Wigor”) i w I półroczu 2016r. 5,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 32-38, 318-320)

Ośrodek, poza ww. formami pomocy przyznał ponadto wsparcie w zakresie wskazanym w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej wydając, w latach 2015-2016, łącznie 56 decyzji o skierowaniu na pobyt w domu pomocy społecznej (forma pomocy społecznej niedostępna na terenie gminy Swarzędz).

Zastępca Dyrektora Ośrodka – Agnieszka Maciejowicz w wyjaśnieniu podała, że czyni się ponadto starania o pozyskanie funduszy zewnętrznych na dofinansowanie budowy lub zaadaptowanie mieszkań z przeznaczeniem

na mieszkania chronione. W 2014r. zwrócono się z apelem do mieszkańców celem uruchomienia rodzinnego domu pomocy, jednak apel nie spotkał się z zainteresowaniem.

(dowód: akta kontroli, str. 32-38, 182-271, 318-320)

1.4 Dyrektor Ośrodka przedstawiała Burmistrzowi Miasta i Gminy Swarzędz potrzeby w zakresie pomocy społecznej w projektach planów finansowych na poszczególne lata. Potrzeby te były uwzględniane przez Radę Miejską w zakresie finansowania zadań z zakresu pomocy społecznej, zgodnie z art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Wysokość środków przeznaczonych w budżecie na formy pomocy społecznej wymienione w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej nie była wystarczająca, co skutkowało tym, że zgłoszone przez Ośrodek wysokości środków na te cele były w ciągu roku zmieniane (korygowane)⁶. W 2012r. wydatki Ośrodka na pomoc społeczną wyniosły 12.428,3 tys. zł, w 2013r. 13.581 tys. zł, w 2014r. 14.007,6 tys. zł i w 2015 r. 14.934,5 tys. zł. W 2012r. Ośrodek zgłosił na koniec roku zapotrzebowanie na wydatki na usługi opiekuńcze 723,3 tys. zł, podczas gdy wykonanie wydatków wyniosło 666,2 tys. zł, w 2013r. zgłosił zapotrzebowanie na 783,1 tys. zł, a zrealizował je w kwocie 717,3 tys. zł, w 2014r. zgłosił zapotrzebowanie na 819,7 tys. zł, a wykonanie ich wyniosło 780,7 tys. zł, a w 2015r. zapotrzebowanie wyniosło 977,5 tys. zł a ich wykonanie 827,2 tys. zł. Z kolei zapotrzebowanie na utrzymanie ośrodków wsparcia (dziennego domu pobytu i środowiskowego domu samopomocy) zgłoszone przez Ośrodek na koniec 2012r. wyniosło 489,9 tys. zł, a zrealizowane wydatki na ten cel 477,2 tys. zł, zapotrzebowanie w 2013r. wyniosło 590,5 tys. zł, a ich wykonanie 550,8 tys. zł, zapotrzebowanie w 2014r. wyniosło 546,2 tys. zł a ich wykonanie 487,7 tys. zł, natomiast zapotrzebowanie w 2015r. wyniosło 557,8 tys. zł, a wykonanie 503,1 tys. zł. Wydatki na utrzymanie ośrodków wsparcia, w tym dziennego domu pomocy społecznej, stanowiły w 2012r. 3,8%, w 2013r. 4,1%, w 2014r. 3,5% i w 2015r. 3,4% wydatków Ośrodka na pomoc społeczną.

(dowód: akta kontroli, str. 4-9, 32-38)

Ośrodek przygotowywał corocznie Ocenę zasobów pomocy społecznej na podstawie wyników analizy lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Ocena ta zawierała elementy wymagane art. 16a ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej. Wraz z oceną przekazywano potrzeby kadrowe, finansowe i związane z rozwojem form pomocy społecznej, uwzględniające działania ukierunkowane na aktywizację osób starszych. Nie wskazywano natomiast potrzeby i konieczności rozwoju dziennego domu pomocy społecznej⁷. Zarówno na koniec 2014r. jak i 2015r. nie wskazano zapotrzebowania na zwiększenie liczby miejsc w placówce z 20 do 30 oraz liczby osób zatrudnionych. We wnioskach końcowych zwrócono jednak uwagę, że konieczne byłoby m.in. zwiększenie liczby ośrodków wsparcia dziennego, szczególnie dla osób dorosłych o obniżonym poziomie intelektualnym, tworzenie mieszkań chronionych oraz że Ośrodek w zakresie zatrudnienia nie spełnia wymogów ustawowych. Określone w ocenie potrzeby stanowiły podstawę opracowania i wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, a mianowicie: „Gmina Swarzędz Przyjazna Rodzinie – wspieranie i ochrona rodzin wielodzietnych” oraz wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania

⁶ Zapotrzebowanie na wydatki na usługi opiekuńcze: 01.01.2012r. – 753.235 zł, 31.12.2012r. – 729.259 zł, 01.01.2013r. – 808.290 zł, 31.12.2013r. – 783.136zł, 01.01.2014r. – 806.812 zł, 31.12.2014r., 819.694 zł, 01.01.2015r. – 918.728 zł, 31.12.2015r. – 977.459 zł. Zapotrzebowanie na wydatki na utrzymanie ośrodków wsparcia: 01.01.2012r. – 547.610 zł, 31.12.2012r. – 489.877zł, 01.01.2013r. 549.562 zł, 31.12.2013r. – 590.523 zł, 01.01.2014r. – 563.981 zł, 31.12.2014r. – 546.179 zł, 01.01.2015r. – 560.804 zł, 31.12.2015r. – 557.824 zł.

⁷ Ocena zasobów pomocy społecznej sporządzona za 2014r. i 2015r.

„Pomoc gminy w zakresie dożywiania” opracowanego na lata 2014-2020. Ponadto w latach 2014-2016 opracowane zostały projekty socjalne, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy o pomocy społecznej, które jednak nie obejmowały swoim zakresem działań na rzecz osób starszych⁸.

Dyrektor Ośrodka – Anna Renda wyjaśniła, że obecnie prowadzone są prace związane z projektem na rzecz seniorów pt. „gmina Swarzędz przyjazna seniorom”.

(dowód: akta kontroli, str. 4-9, 10-18, 182-271, 318-320)

1.5 W latach 2014, 2015 i 2016 (I półrocze) liczba pracowników socjalnych zatrudnianych w Ośrodku odbiegała od norm określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Na jednego pracownika socjalnego przypadało w ww. latach więcej niż 2000 mieszkańców (odpowiednio: 2.714, 2.750, i 2.780). Ponadto liczba pracowników socjalnych, w relacji do wskaźnika odniesionego do liczby ludności gminy Swarzędz, powinna wynosić 24 osoby. Faktycznie w tym okresie wynosiła 17 osób w przeliczeniu na pełne etaty, zatem o siedem mniej niż wymagały tego przepisy ustawy o pomocy społecznej. Z kolei w 2015r. liczba pracowników socjalnych do relacji wskaźnika odniesionego do liczby rodzin (w tym osób samotnie gospodarujących) objętych pracą socjalną, powinna wynosić co najmniej 18 (a nie 17). Kwalifikacje pracowników zatrudnionych w Ośrodku odpowiadały wymaganiom określonym w art. 116 ustawy o pomocy społecznej.

W Ocenach zasobów pomocy społecznej za lata 2014 i 2015 Dyrektor Ośrodka zwracała uwagę, że liczba zatrudnionych pracowników w Ośrodku jest niewystarczająca oraz że Ośrodek nie spełnia ustawowego obowiązku.

(dowód: akta kontroli, str. 126, 139-181, 182-271)

1.6 Informowanie mieszkańców gminy o dostępnych formach pomocy odbywało się w drodze: rozpowszechniania ulotek informacyjnych, zamieszczania informacji na stronie internetowej Ośrodka, komunikatów w lokalnych mediach (prasie, radio, tv), spotkań edukacyjnych dla seniorów realizowanych w ramach projektów m.in. „Senior XXI wieku” czy „Aktywny Obywatel” oraz bezpośrednich kontaktów pracowników socjalnych prowadzących pracę na terenie gminy Swarzędz (w tym: podczas otwartych imprez plenerowych takich jak np. „Dawnych Wspomnień Czar”, „Piknik Trzech Pokoleń”, rajd Nordic Walking).

(dowód: akta kontroli: str. 4-9, 134-138)

1.7 W latach 2014-2016 (I półrocze) nie przeprowadzano w Ośrodku kontroli lub audytów wewnętrznych w zakresie objętym niniejszą kontrolą. Nie wpłynęły również skargi na działalność Ośrodka bądź wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie przyznawania wsparcia w ramach dziennego domu pobytu.

(dowód: akta kontroli: str. 4-9, 127-133, 668-686)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Do dnia 26 września 2016r. w Ośrodku nie została opracowana (i w konsekwencji nie została przyjęta do realizacji przez Radę Miejską w Swarzędzu) gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, podczas gdy poprzednia taka strategia obowiązywała jedynie do końca 2014 r. Zgodnie z § 5 ust. 1 lit. a Statutu Ośrodka

⁸ M.in.: Erasmus+ Młodzież „New possibilities”, Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi „Nie jesteś sam – edukacja, integracja i sztuka sposobem na łamanie uprzedzeń i oporów społecznych” oraz „Bliżej ludzi”, „Schematom STOP! Wspólne działania instytucji pomocy społecznej i instytucji rynku pracy – pilotaż”, „Świetlica, dziecko, praca na rzecz wsparcia dziecka i rodziny w latach 2011-2015”, projekt „Czas na zmiany” i Kameleon – zmieniając się”.

miał on realizować zadania wynikające z ustawy o pomocy społecznej, w tym opracować i realizować gminną strategię rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej.

Dyrektor Ośrodka - Anna Renda w wyjaśnieniu podała m.in., że pierwsza gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych została opracowana na lata 2006-2014. W 2015r. podjęto działania związane z opracowaniem kolejnej strategii lecz jej wykonawca z powodów osobistych zrezygnował z jej opracowania. Dopiero kolejny wykonawca opracował dokument na lata 2016-2020.

(dowód: akta kontroli: str. 4-9, 19-26, 333-391, 661-662)

2. W Ocenach zasobów pomocy społecznej sporządzonych za 2014 i 2015r. wykazano 19 pracowników socjalnych zatrudnionych w Ośrodku, co było podstawą do wyliczenia wskaźników dostępności kadry socjalnej zatrudnionej w Ośrodku, o których mowa w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Ze sprawozdań MPiPS-03 sporządzonych za 2014 i 2015 r. wynikało natomiast, że liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w Ośrodku wynosiła zarówno na koniec 2014 r. jak i 2015r. 18 osób, a w przeliczeniu na pełne etaty 17,38. Zgodnie z § 5 ust. 1 lit. b Statutu Ośrodka do zadań statutowych Ośrodka należało m.in. przygotowanie oceny zasobów pomocy społecznej.

Dyrektor Ośrodka – Anna Renda wyjaśniła, że „wynikało to oczywistej omyłki”.

(dowód: akta kontroli: str. 126, 139-181, 182-271, 333-391, 661-662)

3. W latach 2014-2016 (I półrocze) w Ośrodku nie przestrzegano wymogów określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej w zakresie zatrudniania odpowiedniej liczby pracowników socjalnych przypadających na nie więcej niż 2000 mieszkańców lub nie więcej niż 50 rodzin (w tym osób samotnie gospodarujących) objętych pracą socjalną.

Dyrektor Ośrodka – Anna Renda w wyjaśnieniu podała, że „corocznie przy składanym projekcie budżetu wnosi o zwiększenie zatrudnienia pracowników socjalnych o dwa-trzy etaty, nie zawsze jednak udaje się zatrudnić pracowników z uwagi na brak osób zainteresowanych pracą na stanowisku pracownika socjalnego. Często też pracownicy rezygnują z zatrudnienia z uwagi na obciążenie psychiczne i niskie wynagrodzenie”.

(dowód: akta kontroli: str. 126, 139-181, 182-271, 661-662)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK wskazuje, że uchwalona w dniu 27 września 2016r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w gminie Swarzędz na lata 2016-2022 zawierała wprowadzić elementy wskazane w art. 16b ustawy o pomocy społecznej, jednak nie określała powiązań konkretnych działań ze wskaźnikami ich realizacji w wymiarze numerycznym. Określenie takich powiązań jest niezbędne do dokonywania rzetelnej ewaluacji stanu zaawansowania realizacji celów określonych w Strategii.

Dyrektor Ośrodka Anna Renda, wskazała, że podjęto już rozmowy nt. ewentualnych zmian dotyczących powiązania konkretnych działań ze wskaźnikami ich realizacji w wymiarze numerycznym, co wydaje się być konieczne przy dokonywaniu ewaluacji realizacji celów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka w badanym obszarze.

2. Prawdliwość kierowania do domów dziennej pomocy i dostępność tej formy pomocy.

2.1. W latach 2014-2016 (do 30 czerwca) Dyrektor Ośrodka - działająca z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz - wydała łącznie 64 decyzje (dotyczące 26 osób) w sprawie przyznania prawa do udziału w zajęciach prowadzonych w dziennym domu pobytu a następnie Dziennym Domu „Senior-Wigor”. Według stanu na koniec czerwca 2016r. uprawnionych do korzystania z zajęć w dziennym domu na mocy takich decyzji było 18 osób. Decyzje wydawane były na okres nie przekraczający 6 miesięcy, w zależności od oceny sytuacji w konkretnym przypadku.

W odniesieniu do osób zakwalifikowanych do korzystania z tego rodzaju pomocy Dyrektor Ośrodka wydała siedem decyzji dotyczących zmiany wysokości odpłatności, 11 decyzji uchylających przyznanie pomocy w związku z rezygnacją podopiecznych z zajęć oraz jedną decyzję wygaszającą poprzednią decyzję z uwagi na śmierć osoby, której ta decyzja dotyczyła.

W latach 2014 i 2015 z przyznanej pomocy korzystało 9 osób, a w 2016r. 18 osób. Najwięcej korzystających z pomocy osób mieściło się w przedziale wiekowym od 81 do 85 lat. Wszyscy uczestnicy zajęć w dziennym domu pomocy korzystali z posiłków organizowanych w ramach przyznanej pomocy.

(dowód: akta kontroli: str. 32-38, 430-440)

Kontrolą objęto 20 spraw dotyczących przyznania skierowania do dziennego domu pomocy w latach 2014-2016 (do 30 czerwca), tj. 20 teczek spraw zakończonych decyzją pozytywną (podopiecznych umieszczonych w dziennym domu i korzystających z tej formy pomocy). Decyzje w tych sprawach zostały wydane zgodnie z obowiązującymi przepisami, spełniały wymogi określone w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹, wnioski w sprawie skierowania zawierały wszystkie wymagane dokumenty, prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę w rodzinie i w każdym zbadanym przypadku przeprowadzano wywiad środowiskowy o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej i § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁰ (dalej: „rozporządzenie w sprawie wywiadu środowiskowego”).

(dowód: akta kontroli: str. 405-410, 430-440)

2.2 Wywiady środowiskowe zawierały wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej określone w rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, a dla osób korzystających już z objętych badaniem form pomocy aktualizację wywiadu środowiskowego sporządzano, zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego, nie rzadziej niż co 6 miesięcy¹¹.

(dowód: akta kontroli: str. 430-440)

2.3 W decyzjach administracyjnych, w części dotyczącej odpłatności za pobyt w dziennym domu pomocy, uwzględniano przepisy art. 107 ustawy o pomocy społecznej, a ustalenia faktyczne i prawne odnosiły się do zastosowanych

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm. – dalej: Kpa.

¹⁰ Dz. U. poz. 712.

¹¹ Art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także, gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, sporządza się aktualizację wywiadu. Dla osób korzystających ze stałych form pomocy, aktualizację sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2012, poz. 712).

przepisów prawa (art.107 § 1 i § 3 Kpa). W podstawach prawnych decyzji przywoływano właściwe przepisy ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, zgodnie z art. 109 ustawy o pomocy społecznej wszystkie decyzje zawierały pouczenie o konieczności bezzwłocznego poinformowania Ośrodka o każdej zmianie sytuacji osobistej i majątkowej wnioskodawcy, która wiązała się z podstawą do przyznania świadczenia. Zbadane decyzje zawierały także prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym, wynikającym z art. 127 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli: str. 430-440)

2.4. W badanych decyzjach prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę, a wysokość ustalanych opłat ustalana była zgodnie z wytycznymi określonymi w uchwałach Rady Miejskiej w Swarzędzu i stosownie do wymogów określonych w art. 97 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli: str. 430-440)

2.5. Zbadane decyzje administracyjne poprzedzono analizą sytuacji życiowej, zdrowotnej i społecznej osób kierowanych na pobyt w dziennym domu pomocy. W zbadanych postępowaniach w sprawie wydania decyzji o skierowania osób starszych do dziennego domu pomocy zachowano terminy, o których mowa w art. 35 i art. 36 Kpa. Nie stwierdzono przypadków rezygnacji osób z korzystania z przyznanych świadczeń po ustaleniu wysokości opłat. Nie stwierdzono również przypadków odmowy skierowania do dziennego domu pomocy jak i korzystania z obiadów, z powodu braku wolnych miejsc, czy też braku obiadów dla uprawnionych i skierowanych podopiecznych.

(dowód: akta kontroli: str. 430-440)

2.6 W okresie objętym kontrolą wydanych zostało łącznie 11 decyzji w sprawie częściowego zwolnienia z odpłatności uczestników za pobyt w dziennym domu pomocy, dwie decyzje w sprawie całkowitego zwolnienia z opłat oraz 8 decyzji na podstawie których uczestnicy zostali zakwalifikowani do bezpłatnego udziału w zajęciach. Stwierdzono, że tryb i zasady zwalniania z opłat osób kierowanych były zgodne z przepisami ustawy o pomocy społecznej i uchwałą Rady Miejskiej w Swarzędzu.

(dowód: akta kontroli: str. 4-9, 430-440)

2.7 W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek niewniesienia w wyznaczonym terminie opłaty przez osobę zobowiązaną, w związku z czym skutecznie podjęto działania egzekucyjne wynikające z art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli: str. 430-440, 441-470)

2.8 W latach 2014-2016 sześć osób, poza formami pomocy świadczonymi przez dzienny dom pobytu, korzystało również z usług opiekuńczych (pięć osób) i specjalistycznych usług opiekuńczych (jedna osoba).

Nie stwierdzono przypadków, aby wydanie decyzji przyznającej wsparcie w dziennym domu pomocy wynikało z braku miejsc czy też możliwości zapewnienia pomocy w innych formach opieki określonych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli: str. 663-664)

2.9 W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku braku miejsc w dziennym domu pomocy lub nieudzielenia pomocy z powodu braku środków. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w latach 2014-2015 (do 30 listopada) zabezpieczonych w dziennym domu pomocy zostało 20 miejsc, natomiast

z przyznanej pomocy w tych latach korzystało jedynie 9 osób. Z kolei od 1 grudnia 2015r. do 30 czerwca 2016r., w Dziennym Domu „Senior-Wigor” zapewniono 30 miejsc, a ze świadczeń tego domu korzystało 18 osób. Z przedłożonych sprawozdań Rb-28S sporządzonych na koniec 2014r. i 2015r. oraz według stanu na dzień 30 czerwca 2016r. wynika, że nie wszystkie zabezpieczone na utrzymanie ww. placówki środki zostały w pełni wykorzystane. Zatem nie mogły wystąpić przypadki nieudzielenia pomocy z powodu braku środków.

(dowód: akta kontroli: str. 32-38)

2.10 W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy skierowania do dziennego domu pomocy. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie i wydane zostały decyzje przyznające określony rodzaj świadczenia.

(dowód: akta kontroli: str. 32-38)

2.11 W latach 2014-2016 (do 30 czerwca) wskaźnik rotacji osób korzystających ze wsparcia w ramach dziennego domu pobytu wyniósł odpowiednio: 30,77%, 25% i 10,53%. Z kolei liczba nowych uczestników zajęć wyniosła w 2015r. jeden a w 2016r. osiem. W ramach wsparcia, według stanu na koniec 2014r. i 2015r. z usług dziennego domu pobytu korzystało po dziewięciu uczestników, a na dzień 30 czerwca 2016r. - 18. W analizowanym okresie nie było osób oczekujących na miejsce w dziennym domu pobytu.

(dowód: akta kontroli: str. 32-38)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W programie informatycznym „POMOST” generującym dane dotyczące uczestników dziennego domu pobytu jak i wydanych w tym zakresie decyzji, w latach 2015-2016 (I półrocze) nie ujęto danych dotyczących dwóch uczestników.

(dowód: akta kontroli: str. 430-440)

Zastępca Dyrektora Ośrodka – Agnieszka Maciejowicz w wyjaśnieniu podała, że „system dziedziny POMOST we wrześniu 2016r. wykazał osoby, które miały wydane tylko decyzje przyznające pomoc w formie udziału w zajęciach prowadzonych w dziennych domach pomocy. Dla ww. uczestników wydano decyzje uchylające świadczenia z powodu rezygnacji uczestników z zajęć”.

NIK zwraca jednak uwagę, że w przypadku innego uczestnika też została wydana decyzja uchylająca, będąca wynikiem rezygnacji przez niego z zajęć, jednak dane dotyczące tego uczestnika program ten generował¹².

(dowód: akta kontroli: str. 430-440, 663-664)

2. W jednym przypadku decyzję przyznającą prawo do udziału w zajęciach¹³ wydano niezgodnie ze złożonym wnioskiem, tj. jako adresata decyzji wskazano żonę wnioskodawcy, a nie wnioskodawcę.

Pracownik Ośrodka Katarzyna Socha wyjaśniła, że pracownik socjalny wprowadzając do systemu POMOST dane z wywiadu przeprowadzonego z żoną zainteresowanego mylnie wpisał adresata decyzji. W związku z powyższym, decyzja została wydana na żonę zainteresowanego, zamiast zgodnie z wnioskiem na samego zainteresowanego.

(dowód: akta kontroli: str. 430-440)

¹² R.J. decyzje z dnia 2 maja 2016r. i 30.06.2016r.

¹³ Decyzja nr OPS.S.40160/02324/000019/2016 z dnia 31.05.2016r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka w badanym obszarze.

3. Zapewnienie należytej opieki osobom starszym w dziennych domach pomocy.

3.1 W strukturze organizacyjnej Ośrodka do 30 listopada 2015r., w ramach Miejsko Gminnego Ośrodka Wsparcia, funkcjonował dzienny dom pobytu z programem „Aktywność Sposób na Młodość”¹⁴. Z dniem 1 grudnia 2015r. Rada Miejska w Swarzędzu¹⁵ ze struktur Ośrodka wyodrębniła Miejsko Gminny Ośrodek Wsparcia, przekształcając go i tworząc odrębną jednostkę budżetową Dzienny Dom „Senior-Wigor” w Swarzędzu, wyposażyla ją jednocześnie w nieruchomości położoną przy ul. Sienkiewicza 21 w Swarzędzu i mienie ruchome będące na wyposażeniu Miejsko Gminnego Ośrodka Wsparcia. Następnie, w związku ze zmianą ustawy o pomocy społecznej oraz ze względów organizacyjnych i ekonomicznych, Rada Miejska w Swarzędzu¹⁶ z dniem 1 lutego 2016r. połączyła dwie jednostki organizacyjne pomocy społecznej na terenie gminy Swarzędz, tj. Ośrodek Pomocy Społecznej w Swarzędzu i Dzienny Dom „Senior-Wigor” w Swarzędzu, przekazując jednocześnie Ośrodkowi mienie znajdujące się w użytkowaniu Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu oraz wszelkie należności i zobowiązania powstałe w związku z funkcjonowaniem Dziennego Domu „Senior-Wigor”.

(dowód: akta kontroli: str. 333-391,663-664)

3.2 W 2015r. gmina Swarzędz wzięła udział w programie wieloletnim „Senior-Wigor” na lata 2015-2020. Uzyskała z ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotację na realizację, do dnia 31 grudnia 2015r., zadania zleconego w ramach tego Programu. Całkowity koszt realizacji zadania wg umowy miał wynosić 254,8 tys. zł, w tym kwota przyznanej dotacji 203,3 tys. zł i wkład własny w wysokości 51,5 tys. zł. Ze sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego wynika, że całkowity koszt realizacji zadania wyniósł 250,6 tys. zł, w tym koszty pokryte z dotacji wyniosły 200,1 tys. zł, koszty pokryte ze środków własnych gminy 50,5 tys. zł, a kwota niewykorzystanej dotacji zwrócona na konto Zleceniodawcy 3,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli: str. 476-595, 686-755)

Z oferty realizacji zadania, jak i samego sprawozdania końcowego z rozliczenia dotacji wynika, że dotacja ta została wykorzystana na adaptację pomieszczeń budynku Dziennego Domu „Senior-Wigor”, zakup wyposażenia pomieszczeń, wydatki związane z funkcjonowaniem placówki, koszty pracowników placówki i obsługi zadania publicznego oraz koszty promocji projektu i działania informacyjne.

(dowód: akta kontroli: str. 476-595, 686-755)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie zwracał się do Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz o przyznanie dodatkowych środków na inwestycje, remonty, zakup wyposażenia lub innych środków trwałych w związku z utworzeniem Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu.

¹⁴ Celem głównym programu jest szeroko rozumiana profilaktyka i aktywizacja seniorów. Cele szczegółowe programu to: utrzymanie sprawności fizycznej i intelektualnej, promocja aktywnego spędzania czasu wolnego, rozwijanie zainteresowań, zaspokojenie potrzeb rozmowy i towarzystwa, przedstawienie społeczności lokalnej seniorów jako osób aktywnych i twórczych, rozwój społeczno – kulturalny seniorów oraz wzmocnienie poczucia własnej wartości. W ramach programu profilaktyką i aktywizacją objęci są seniorzy w wieku 55+ z terenu Miasta i Gminy Swarzędz. Program polega na organizacji zajęć dla 220 uczestników Klubu Młodych Duchem oraz Centrum Aktywności Seniora.

¹⁵ Uchwała nr XVI/158/2015 z dnia 24 listopada 2015r.

¹⁶ Uchwała nr XVII/185/2016 z dnia 26 stycznia 2016r.

(dowód: akta kontroli: str. 4-9)

3.3 W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie zlecał prowadzenia dziennego domu pomocy innym podmiotom, w tym fundacjom, stowarzyszeniom i podmiotom gospodarczym.

(dowód: akta kontroli: str. 4-9, 318-320)

3.4 Zgodnie z uchwałą tworzącą Dzienny Dom „Senior-Wigor” w Swarzędzu (funkcjonujący od 1 grudnia 2015r. do 31 stycznia 2016r.), jego zadaniem było zapewnienie wsparcia uczestnikom zajęć, poprawa jakości ich życia, a także zapobieganie dezintegracji społecznej, jak i promowanie idei aktywnego starzenia się poprzez: aktywizowanie i koordynowanie przejawów aktywności, ograniczanie skutków niepełnosprawności, pomoc w rozwiązywaniu codziennych problemów utrudniających funkcjonowanie, utrzymywanie i rozwijanie sprawności psychofizycznej oraz stworzenie warunków sprzyjających samorealizacji uczestników przy wykorzystywaniu ich wiedzy i umiejętności. Dzienny Dom, zgodnie z przyjętym statutem, powstał w celu realizacji następujących zadań: zapewnienia aktywności ruchowej lub kinezyterapii, zapewnienia aktywności edukacyjnej, edukacji kulturalnej, aktywności rekreacyjnej i opiekuńczej, poradnictwa specjalistycznego oraz posiłku. Dzienny Dom funkcjonuje przez cały rok w dniach roboczych od poniedziałku do piątku, przez 8 godzin dziennie.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ośrodka, do zadań Miejsko Gminnego Ośrodka Wsparcia (do dnia 30 listopada 2015r.), a także do zadań Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu (regulamin organizacyjny z dnia 1 kwietnia 2016r.), należało m.in.: organizowanie i zapewnienie usług w Dziennym Domu „Senior-Wigor”, prowadzenie postępowania administracyjnego związanego z kierowaniem domu oraz ustaleniem odpłatności za korzystanie z jego usług, organizowanie różnych form wypoczynku i rekreacji oraz rozwijanie zainteresowań, informowanie klientów, osób zainteresowanych i przedstawicieli środowiska lokalnego o dostępnych formach pomocy i zasadach ich przyznawania, sporządzanie planów pracy, analiz oraz sprawozdań merytorycznych.

(dowód: akta kontroli: str. 333-391)

Podstawę korzystania przez seniorów z zajęć w ww. ośrodkach wsparcia stanowiły decyzje administracyjne wydawane przez Dyrektora Ośrodka, działającą z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz.

(dowód: akta kontroli: str. 430-440)

W okresie objętym kontrolą ośrodki te funkcjonowały od poniedziałku do piątku w godzinach od 9:00 do 17:00, zapewniając 8 godzin usług oraz codziennie ciepły posiłek. Do dnia 30 listopada 2015r. dysponował 20 miejscami, natomiast od dnia 1 grudnia 2016r. – 30 miejscami. Dom posiadał infrastrukturę umożliwiającą podopiecznym aktywne spędzanie wolnego czasu. Dysponował:

- pomieszczeniem ogólnodostępnym wyposażonym w stoły i krzesła pełniące funkcję sali spotkań i jadalni,
- pomieszczeniem kuchennym, wyposażonym w sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku,
- pomieszczeniem klubowym wyposażonym w sprzęt RTV, komputer z dostępem do internetu oraz fotele,
- pomieszczeniem do utrzymania lub zwiększenia aktywności ruchowej lub kinezyterapii wyposażonym w podstawowy sprzęt, odpowiedni do potrzeb i sprawności seniorów,

- pomieszczeniem do odpoczynku z dwoma miejscami do leżenia i biblioteczką,
- pomieszczeniem do terapii indywidualnej lub poradnictwa rozumianego jako szeroko pojęta praca socjalna,
- pomieszczeniem pełniącym funkcję szatni dla seniorów i personelu z szafkami zamykanymi na klucz,
- pokojem pielęgniarstwowym,
- otwartym placem z ławeczkami do odpoczynku.

Seniorzy mogli także korzystać z łazienki, pralki i miejsca do prasowania.

(dowód: akta kontroli: str. 32-38, 135-138, 333-337, 631-632)

W wyniku przeprowadzonych w dniu 5 października 2016r. oględzin Dziennego Domu „Senior-Wigor” stwierdzono, że warunki lokalowe odpowiadały wymogom określonym w Programie „Senior-Wigor” ustanowionym uchwałą nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015r. za wyjątkiem: pomieszczenia do odpoczynku, które zostało wyposażone w dwa zamiast pięciu miejsca do leżenia, pomieszczenia pełniącego funkcję szatni dla seniorów i personelu, które nie zostało wyposażone w indywidualne szafki oraz łazienki, która nie została wyposażona w prysznic z krzesłem i uchwyty pod prysznicem.

(dowód: akta kontroli: str. 476-595, 631-632, 686-755)

Infrastruktura Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu spełniała wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁷, a mianowicie:

- dojście do budynku zapewniało osobom niepełnosprawnym dostęp do całego budynku,
- wejście do budynku umożliwiało dogodne warunki ruchu, w tym również osobom o ograniczonej sprawności ruchowej,
- pomieszczenia z których korzystają seniorzy były ogólnodostępne, przystosowane do ruchu osób mających problemy w poruszaniu się i pozbawione progów,
- jedno z pomieszczeń higieniczno-sanitarnych było przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli: str. 631-632)

W 2016r. na terenie gminy Swarzędz nie został zapewniony seniorom o ograniczonych możliwościach poruszania się transport do i z miejsca zamieszkania oraz z i do Dziennego Domu „Senior-Wigor” z uwagi na niewystarczające środki finansowe.

(dowód: akta kontroli: str. 4-9, 471-472)

3.5 W Dziennym Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu nie tworzone indywidualnych planów aktywizacji seniorów i nie prowadzono zajęć w oparciu o takie plany. Każda z przyjętych osób w okresie adaptacji prowadzona była przez asystenta socjalnego (psychologa). W indywidualnych rozmowach, podczas obserwacji oraz we wniosku o skierowanie ujawniała swoje potrzeby i oczekiwania. Seniorzy uczestniczyli w określonych formach wsparcia, z uwzględnieniem potrzeb zgłoszonych we wniosku o przyjęcie. Dom udzielał pomocy i wsparcia, w zależności od

¹⁷ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

indywidualnych potrzeb. W ośrodku tym prowadzono listy osób obecnych na zajęciach.

W hierarchii artykułowanych potrzeb, dla większości seniorów najważniejszymi sprawami były: możliwość kontaktu z innymi osobami oraz możliwość korzystania z posiłków. Kolejnymi były: możliwość korzystania z zajęć, różnych form aktywizacji fizycznej i umysłowej, edukacji oraz zaspokajanie potrzeb rekreacyjnych.

(dowód: akta kontroli: str. 430-440, 633-656, 658-659)

3.6 W Dziennym Domu „Senior-Wigor”, w okresie objętym kontrolą zatrudnionych było od 4 do 5 pracowników, w tym kierownik ośrodka, terapeuta zajęciowy, instruktor, pielęgniarz i pracownik socjalny. Kwalifikacje pracowników Dziennego Domu odpowiadały wymaganiom na zajmowanych przez nich stanowiskach.

(dowód: akta kontroli: str. 32-38, 39-125)

3.7 Wydatki z tytułu opłacania pobytu osób kierowanych do dziennych domów (z wyłączeniem środowiskowego domu samopomocy), wraz z wydatkami na remonty i inwestycje wyniosły w 2014r. 287,2 tys. zł, a w 2015r. 553,5 tys. zł, z czego 200,1 tys. zł finansowane było ze środków przyznanych w ramach programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015-2020.

(dowód: akta kontroli: str. 32-38)

Koszt pobytu w dziennym domu pomocy na 2014r. ustalony został zarządzeniem Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej z dnia 30 marca 2012r. na kwotę 1,0 tys. zł, natomiast na 2015r. w kwocie 1,2 tys. zł. Z kolei na 2016r. średniomiesięczny koszt pobytu uczestnika w Dziennym Domu „Senior-Wigor” ustalony został w dniu 31 marca 2016r. przez Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz na kwotę 0,7 tys. zł.

Podstawą jego wyliczenia w poszczególnych latach była kwota rocznych wydatków poniesionych na działalność Ośrodka wynikająca z kosztów utrzymania uczestników domu w roku poprzednim, bez wydatków inwestycyjnych, powiększona o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem przyjęty w ustawie budżetowej i na dany rok kalendarzowy, podzielona przez liczbę miejsc w placówce i liczbę miesięcy funkcjonowania dziennego domu w roku.

Średniomiesięczne koszty utrzymania i odpłatności za usługi w dziennym domu pobytu ustalano zgodnie z wytycznymi określonymi w uchwale Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 26 stycznia 2005r. w sprawie ustalenia organizacji oraz szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Ośrodku Wsparcia, a następnie w uchwale Rady Miejskiej z dnia 24 listopada 2015r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu wydanymi na podstawie art. 97 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli: str. 411-429)

3.8 Ankiety na potrzeby kontroli NIK wypełniło 12 osób korzystających z przyznanych im świadczeń w Dziennym Domu „Senior-Wigor”. W części ankiety dotyczącej świadczeń i prowadzonych zajęć, ankietowani wymieniali najczęściej korzystanie z zajęć w kółkach zainteresowań, zajęć plastycznych, manualnych, świadczeń pomocy w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych i rodzinnych oraz wycieczek. W przypadku innych rodzajów zajęć pojedynczy ankietowani wymieniali także zajęcia kulinarne, wspólny śpiew oraz imprezy okolicznościowe.

Osoby ankietowane podkreślały, że forma wsparcia oferowana przez Dzienny Dom „Senior-Wigor” im odpowiada i w większości ocenili ją w najwyższej skali (5), tylko

część z nich wskazała, że mogłaby być bardziej urozmaicona. Jednocześnie wyrazili oczekiwanie większej liczby wyjazdów, wyjść do kina i teatru.

Wszyscy ankietowani odpowiedzieli, że lubią spędzać czas w placówce, a jako podstawowy tego powód wskazali możliwość kontaktu i rozmów z innymi ludźmi oraz przebywanie wśród innych. Ankietowani w zdecydowanej większości określili czas pobytu w placówce oferowany w ramach wsparcia (8 godzin) jako wystarczający (jedna osoba wypowiedziała się, że ten czas jest zbyt krótki).

Kilka ankietowanych osób (spośród 12) wyraziło opinię nt. posiłków obiadowych, z których korzystają, określając swoje preferencje kulinarne. Stwierdzili, że dania te są zbyt mało urozmaicone.

Z przeprowadzonych ankiet wynika, że ankietowani nie mieli wiedzy na temat, czy w placówce działa rada samorządowa i czy ma ona ewentualnie wpływ na rodzaj prowadzonych zajęć.

Wszyscy ankietowani jednogłośnie stwierdzili, że w Dziennym Domu „Senior-Wigor” zapewniono im intymność, poczucie godności i bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli: str. 633-656)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Mienie ruchome będące od 1 grudnia 2015r. do 31 stycznia 2016 r. na wyposażeniu funkcjonującego jako jednostka budżetowa Dziennego Domu „Senior-Wigor” nie było protokolarnie przyjęte od Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz, a Dyrektor Ośrodka nie podjęła żadnych formalnych działań w celu dokonania tej czynności. Wskutek tego nie zostały spełnione postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 24 listopada 2015r. w sprawie *wyodrębnienia działającego w ramach struktur Ośrodka Pomocy Społecznej w Swarzędzu Miejsko-Gminnego Ośrodka Wsparcia, przekształcenia go i utworzenia Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu*. Uchwała ta przewidywała bowiem przekazanie - stosownie do wymogów określonych w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych¹⁸ - na stan Dziennego Domu „Senior-Wigor” () mienia wskazanego w tej uchwale. Dotyczyło to działki o numerze ewidencyjnym 2164/49 obręb Swarzędz oraz mienia ruchomego będącego na wyposażeniu lokalu użytkowanego do prowadzenia Dziennego Domu „Senior-Wigor”. NIK dostrzegając, że w dniu 1 kwietnia 2016r. (tj. po 4 miesiącach od daty utworzenia Dziennego Domu „Senior-Wigor” i dwa miesiące po połączeniu go z Ośrodkiem) Burmistrz zawarł z Dyrektorem Ośrodka umowę użyczenia, na podstawie której przekazał do użytkowania lokal, wskazuje jednak, że umowa ta nie zawierała żadnych postanowień dotyczących protokolarnego przekazania do użytkowania składników mienia ruchomego, zakupionego ze środków pozyskanych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Nie zawierała ona ponadto postanowień dotyczących przekazania placu z ogrodem, położonego na odrębnej działce.

NIK podkreśla również, że w ww. umowie użyczenia błędnie wskazano numer księgi wieczystej prowadzonej dla lokalu usytuowanego na działce nr 2164/49 o bieżącym numerze nieruchomości 21. Księga o wskazanym w umowie numerze nie obejmuje takiej działki, a co więcej nie obejmuje żadnej działki o bieżącym numerze nieruchomości 21, lecz dwie odrębne działki o bieżącym numerze nieruchomości 22.

¹⁸ Dz. U. z 2013r. poz. 885 ze zm.

Zastępca Dyrektora Ośrodka – Agnieszka Maciejowicz w wyjaśnieniu podała m.in., że Ośrodek korzysta z części nieruchomości położonej w Swarzędzu przy ul. Sienkiewicza 21 zgodnie z umową użyczenia z dnia 1 kwietnia 2016r. oraz że nie poddawano pod wątpliwość danych zawartych w umowie użyczenia. Wyjaśniła ponadto, że podstawą do użytkowania środków zakupionych w ramach dotacji, w jej ocenie, są: uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 24 listopada 2015r. w sprawie wyodrębnienia w ramach struktur Ośrodka Miejsko Gminnego Ośrodka Wsparcia, przekształcenia go i utworzenia Dziennego Domu „Senior – Wigor” w Swarzędzu, uchwała Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 26 stycznia 2016r. w sprawie połączenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz umowa użyczenia z dnia 1 kwietnia 2016r.

(dowód: akta kontroli: str. 322-332, 333-391, 396, 397, 398-402, 475, 666-667)

2. Dwa pomieszczenia dziennego Domu „Senior-Wigor” w Swarzędzu, tj. pomieszczenie do odpoczynku i szatnia, a także łazienka, nie zostały dostosowane do minimalnych standardów placówek określonych w załączniku do uchwały nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015-2020, gdyż:

- pomieszczenie do odpoczynku zostało wyposażone w dwa miejsca do leżenia, zamiast pięć,
- pomieszczenie pełniące funkcję szatni dla seniorów i personelu nie zostało wyposażone w indywidualne szafki, a jedynie w cztery szafki mniejsze dwuskrzydłowe i jedną dużą szafkę z przeznaczeniem na środki chemiczne,
- łazienka nie została wyposażona w prysznic z krzeselkiem i uchwyty pod prysznicem.

NIK podkreśla ponadto fakt, że rozliczone w ramach dotacji zostało pięć leżaków i zestaw wypoczynkowy wykazane na fakturze zakupu, podczas gdy w *pomieszczeniach* Dziennego Domu „Senior-Wigor” znajdowały się jedynie dwa leżaki (brak było trzech pozostałych leżaków oraz zestawu wypoczynkowego, tj. kanapy i dwóch foteli).

Zastępca Dyrektora Ośrodka – Agnieszka Maciejowicz w wyjaśnieniu podała m.in., że na etapie składania ofert, sporządzono w uzgodnieniu z Ministerstwem (ustnym) jej korektę, zmieniając lokalizację domu, harmonogram i kosztorys projektu, wykreślając jednocześnie z niego windę, lecz pozostawiając wydatki związane z zakupem wyposażenia takie jak zaplanowano w pierwotnej ofercie. W konsekwencji zestaw wypoczynkowy i pięć leżaków zaplanowanych w pierwotnej ofercie okazały się zbyt duże do nowej lokalizacji. W związku z tym, iż nie było możliwości zmiany kosztorysu realizacji projektu w grudniu 2015r. dane zawarte w ofercie musiały być zgodne z danymi na fakturach oraz w sprawozdaniu z wykonania zadania. Zatem, ze względów lokalowych zamiast zestawu wypoczynkowego zakupiono fotele, a zamiast pięciu plastikowych leżaków zakupiono dwie leżanki z ekoskóry. Podała ponadto, że ze względu na ograniczone możliwości lokalowe nie zamontowano indywidualnych szafek dla uczestników, lecz jedynie mniejsze szafki dwuskrzydłowe, a w przypadku konieczności używania krzeselka pod prysznicem, uczestnicy Dziennego Domu „Senior-Wigor” korzystają z plastikowych krzeseł wyposażonych w antypoślizgowe podkładki pod nogami. Zastępca Dyrektora Ośrodka – Agnieszka Maciejowicz poinformowała ponadto, że uchwyty pod prysznicem zostaną zamontowane w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli: str. 476-595, 631-632, 666-667, 686-755)

3. Wbrew wymogom określonym w załączniku do uchwały nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015-2020, w 2016r. nie zapewniono seniorom o ograniczonych możliwościach poruszania się dowozu do i z miejsca zamieszkania oraz z i do placówki. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 26 stycznia 2016r. w sprawie połączenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej działających na terenie gminy Swarzędz zadania wynikające z Programu Wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015-2020 powinien realizować Ośrodek Pomocy Społecznej w Swarzędzu.

Zastępca Dyrektora Ośrodka – Agnieszka Maciejowicz w wyjaśnieniu podała, że nie zapewniono dowozu seniorów z uwagi na niewystarczające środki finansowe. Jednak oczekuje teraz na rozstrzygnięcie konkursu na dofinansowanie kosztów utrzymania Dziennego Domu „Senior-Wigor”, a wtedy otrzymane środki będzie mogła przeznaczyć na realizację tego zadania. Ponadto podała, że złożyła do Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz propozycję budżetu z uwzględnionymi środkami finansowymi z przeznaczeniem na dowóz uczestników Dziennego Domu „Senior-Wigor”.

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz- Marian Szkudlarek w wyjaśnieniu podał m.in., że do projektu budżetu na 2017r. zostaną przyjęte środki na zabezpieczenie dowozu.

(dowód: akta kontroli: str. 4-9, 471-472)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, NIK, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

1. zapewnienia zamieszczania w ocenach zasobów pomocy społecznej rzetelnych danych,
2. doprowadzenia do zgodności liczby zatrudnianych pracowników socjalnych z normami określonymi w ustawie o pomocy społecznej,
3. dostosowania pomieszczeń Dziennego Domu „Senior-Wigor” do standardów określonych w wieloletnim programie „Senior-Wigor” na lata 2015-2020 oraz zapewnienia uprawnionym do tego seniorom dowożenia do i z tej jednostki,
4. zweryfikowania, zawartych w umowie użyczenia z dnia 1 kwietnia 2016 r., danych dotyczących nieruchomości, na której znajduje się budynek z użyczony Ośrodkowi lokalem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm..

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 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.

Poznań, dnia listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Sylvia Zakrzewska
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

Jan Kołtun
Doradca prawny

.....
Podpis