



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.019.04.2016
P/16/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/041 – Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Ryszard Kokociński Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/117/2016 z dnia 10 października 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Pniewach ul Wolności 1, 62-045 Pniewy (zwany dalej: OPS lub Ośrodkiem).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bernadeta Markiewicz, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Pniewach od 16 lipca 2012 r. (zwana dalej: Kierownik OPS) (dowód: akta kontroli str. 4-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez OPS w Pniewach działania mające na celu aktywizowanie osób starszych. Ośrodek prowadził Dzienny Dom Seniora (dalej: DDS) dla ponad 130 osobowej grupy osób starszych, świadczył usługi opiekuńcze, kierował osoby starsze do Domów Pomocy Społecznej (dalej: DPS), oraz prowadził Pensjonat Seniora „Jutrzenka” z 17 mieszkaniami chronionymi. DDS zapewniał seniorom udział w różnych formach zaspokajania potrzeb towarzyskich, kulturalnych, terapii zajęciowej oraz ułatwiał podtrzymywanie kontaktów w środowisku lokalnym. Ich aktywizacji sprzyjało wyłonienie spośród seniorów uczestniczących w zajęciach organizowanych przez DDS Rada Domu, będąca organem pomocniczym kierownictwa OPS. Właściwa organizacja i infrastruktura, którą dysponował DDS umożliwiały seniorom aktywne spędzanie czasu wolnego. Budynki i pomieszczenia pozbawione były barier architektonicznych oraz spełniały wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹. Na pozytywną ocenę zasługuje także fakt zatrudnienia zgodnego z przepisami zawartymi w art. 110 ust. 11 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej² sześciu wykwalifikowanych pracowników socjalnych, prowadzenie od 2014 r. szerokiej współpracy ze Stowarzyszeniem Pniewskich Amazonek, aktywny udział seniorów w działalności Uniwersytetu Trzeciego Wieku oraz współpraca międzypokoleniowa. Z przeprowadzonego badania ankietowego wynika, że pozytywnie zajęcia prowadzone w DDS oceniły osoby w nich uczestniczące, które potwierdziły, że ta jednostka wsparcia seniorów spełnia ich oczekiwania.

¹ Dz. U. nr. 75 poz. 690, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków).

² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.); dalej: ustawa o pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki nad nimi

1.1. OPS jest budżetową jednostką organizacyjną Gminy Pniewy, utworzoną w celu realizowania zadań z zakresu pomocy społecznej na obszarze miasta i gminy Pniewy. Wewnętrzne zasady organizacji i funkcjonowania Ośrodka regulowały m.in. jego statut³ oraz regulamin organizacyjny⁴. W strukturze organizacyjnej OPS funkcjonowały działy: Finansowy, Metodyczny, Świadczeń, Świadczeń Socjalnych, Usług Opiekuńczych, a także Ośrodek wsparcia (DDS dla 130 osób) oraz Pensjonat Seniora „Jutrzenka” z 17 mieszkaniami chronionymi.

Na dzień 30 czerwca 2016 r. Gmina Pniewy liczyła 12520 mieszkańców, w tym na pobyt stały zameldowanych było 12237 osób oraz na pobyt czasowy 283 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 11-38 i 40)

1.2. Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Pniewy⁵ na lata 2011-2016 (dalej: Strategia), zawierała elementy wymienione w art. 16 b ustawy o pomocy społecznej, tj.: diagnozę sytuacji społecznej, określała kierunki działań oraz wskazywała cele strategiczne i operacyjne, sposoby wdrażania, monitorowania i realizacji Strategii, a także wskaźniki monitoringowe. W Strategii określono sześć celów strategicznych, w tym cel nr 2: „Utrzymanie osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania oraz umożliwienie im udziału w życiu społecznym”. Celami operacyjnymi były: usprawnianie osób starszych i zapewnienie im właściwej opieki, ograniczenie skutków niepełnosprawności oraz aktywizacja społeczna i zawodowa tych osób. Przyjęte kierunki działań dla osiągnięcia tych celów przewidywały m.in.: pracę socjalną z osobami starszymi oraz udzielanie przez OPS pomocy finansowej i rzeczowej osobom starszym, poprawę dostępności i jakości usług opiekuńczych, zapewnienie kontaktów z otoczeniem, rozwijanie aktywnych i zdrowych form spędzania czasu wolnego, zaspokajanie potrzeb kulturalno-społecznych, rekreacyjnych i edukacyjnych, organizowanie cyklicznych imprez i spotkań integracyjnych, wycieczek oraz zajęć w ramach DDS. Założono, że cel ten realizowany będzie poprzez prowadzenie edukacji społecznej w zakresie potrzeb seniorów oraz poprzez rozpowszechnianie przez Internet informacji o dostępnych formach pomocy dla osób starszych, podejmowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób starszych i kościołem oraz pozyskiwanie wolontariuszy mogących wspierać osoby starsze. Założono, że cel ten realizowany będzie poprzez działania ciągłe w latach 2011-2016. Wskazano podmioty odpowiedzialne, partnerów w realizowaniu działań oraz źródła finansowania. W Strategii wskazano obszary, w których realizowanie zadań realizujących ww. cele należało do DDS. Były to takie zadania jak: zapewnienie seniorom integracji ze społeczeństwem, umożliwienie zaspokajania ich potrzeb towarzyskich, podejmowanie działań kulturalno-oświatowych (biesiady, spotkania okolicznościowe), zaspokajanie potrzeb religijnych, podtrzymywanie sprawności fizycznej, prowadzenie profilaktyki zdrowotnej, rozwijanie indywidualnych zainteresowań seniorów.

Wskaźnikami służącymi monitorowaniu realizowania Strategii były ilości:

- osób w wieku poprodukcyjnym i ich udział w ogóle mieszkańców,
- osób dotkniętych niepełnosprawnością,
- osób starszych i niepełnosprawnych objętych pracą socjalną,
- przedsięwzięć organizowanych dla osób starszych i niepełnosprawnych oraz liczba osób nimi objętych,

³ Zał. do uchwały Nr XX/147/12 Rady Miejskiej Pniewy z 11 lipca 2012 r.

⁴ Zał. Nr 1 do zarządzenia Nr 37/12 Kierownika OPS z 27 sierpnia 2012 r.

⁵ Przyjęta Uchwałą nr VIII/42/11 Rady Miejskiej Pniewy z 28 kwietnia 2011 r.

- zlikwidowanych barier architektonicznych,
- osób uczestniczących w warsztatach terapii zajęciowej oraz w zajęciach sportowych kulturalnych i turystycznych.

Ww. wskaźniki monitoringu nie określały docelowych parametrów, których osiągnięcie pozwalałyby uznać cele Strategii za zrealizowane.

Dokonana w Strategii analiza SWOT⁶ w obszarze „Starość” zidentyfikowała dotyczące tego obszaru słabe i mocne strony lokalnego systemu pomocy społecznej oraz szanse i zagrożenia przed nim stojące. W Strategii uwzględniono zagadnienia związane z formami pomocy wymienionymi w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej, zidentyfikowano niekorzystne tendencje demograficzne oraz przewidziano długofalowe wspieranie rozwoju DDS i Pensjonatu Seniorów „Jutrzenka”.

(dowód: akta kontroli str. 45-93)

W złożonym Wojewodzie Wielkopolskiemu sprawozdaniu z realizacji Strategii i programów pomocy społecznej w 2015 r. oceniono m.in. przebieg realizacji drugiego celu strategicznego dotyczącego utrzymania osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania oraz umożliwienie im udziału w życiu społecznym. Cel ten OPS realizował poprzez:

- organizowanie cyklicznych imprez i spotkań integracyjnych, wycieczek oraz zajęć prowadzonych w DDS,
- prowadzenie edukacji społecznej w zakresie potrzeb seniorów oraz rozpowszechnianie informacji o dostępnych formach pomocy dla osób starszych (strona internetowa OPS i Urzędu, prowadzenie bloga oraz lokalne media),
- współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób starszych oraz z kościołem przy realizacji wspólnych projektów,
- pozyskiwanie wolontariuszy mogących wspierać osoby starsze podczas realizacji projektów.

W latach 2014 - 2015 realizowano następujące projekty:

- „Spotkanie Pokoleń” oraz „Most pokoleń” w ramach rządowego programu na rzecz Aktywizacji Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020, współfinansowanego ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Celem projektu był m.in. wzrost aktywności społecznej osób starszych oraz stworzenie warunków dla efektywnej integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej seniorów i osób młodszych. Realizując ten projekt prowadzono warsztaty teatralne, kulinarne, zorganizowano spotkanie ze stylistą i wyjazdy do teatru i opery. W ramach tzw. spotkań ze zdrowiem, prowadzono warsztaty nordic-walking, wykłady i seminaria o chorobach nowotworowych, geriatрії i dietetyce oraz warsztaty choreoterapii. W programie uczestniczyło 413 osób w 2014 r. i 370 osób w 2015 r. Kontynuacją tego przedsięwzięcia w 2016 r. jest projekt pod nazwą „Kulturalnie, zdrowo, sportowo-pokoleniowo”.

- „Wesoły autobus po Ziemi Wielkopolskiej” – współfinansowany ze środków Samorządu Województwa Wielkopolskiego, którego celem było organizowanie spotkań i wyjazdów integracyjnych propagujących ideę wolontariatu. W 2015 r. w projekcie tym uczestniczyło 401 osób oraz w I półroczu 2016 r. 293 osoby. „Muzyczne różności w ogrodzie” współfinansowany ze środków PEFRON, w którym uczestniczyło w latach 2014 i 2015 odpowiednio: 235 i 199 osób. Celem tego przedsięwzięcia było organizowanie spotkań o charakterze artystyczno-kulturalnym na rzecz osób niepełnosprawnych skupionych w DDS, Pensjonacie „Jutrzenka” i organizacjach działających na rzecz osób niepełnosprawnych.

⁶ Jedną z podstawowych metod analizy strategicznej. Jej nazwa stanowi akronim angielskich słów: Strengths - mocne strony, Weaknesses - słabe strony, Opportunities - szanse i Threats - zagrożenia.

- „Razem poznajemy naszą małą ojczyznę” – program w zakresie turystyki krajoznawczej realizowano przy udziale młodzieży Szkoły Podstawowej w Pniewach. Uczestniczyły w nim 52 osoby - w tym 24 seniorów, 4 opiekunów i 24 uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 94-111, 157-182)

1.3. W gminie Pniewy nie powołano gminnej rady seniorów, natomiast przy DDS działała siedmioosobowa Rada Domu. Podstawą jej działalności, był przyjęty na plenarnym zebraniu członków DDS Regulamin Rady Domu⁷. Do zadań i uprawnień Rady Domu należało świadczenie pomocy kierownikowi Ośrodka w rozwoju i kształtowaniu właściwych stosunków między personelem a członkami DDS oraz zgłaszanie wniosków dotyczących zaspokojenie potrzeb bytowych i kulturalnych członków, organizowanie terapii zajęciowej oraz udzielanie pomocy członkom DDS, których stan zdrowotny uległ trwałemu pogorszeniu. Rada Domu działała na podstawie rocznych planów pracy. Swoje posiedzenia odbywała raz w kwartale.

(dowód: akta kontroli str. 38, 388-393, 512-516)

1.4. W latach 2014, 2015 i -2016 (I półrocze) realizowano następujące formy pomocy dla osób starszych:

- świadczone usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w wyżej wymienionych latach odpowiednio dla: 17, 13 i 12 osób, na które wydatkowano odpowiednio: 78.209 zł, 79.432 zł i 48.773 zł.

- prowadzono DDS (funkcjonujący w strukturze Ośrodka⁸), na którego utrzymanie wydatkowano odpowiednio: 166.805 zł, 180.321 zł oraz 94.073 zł. Z tej formy pomocy korzystało odpowiednio: 136, 133 i 134 osoby.

- prowadzono Pensjonat Seniora „Jutrzenka” posiadający 17 mieszkań chronionych, w których zamieszkiwało odpowiednio: 18, 20 i 18 osób. Na realizację tego zadania wydatkowano odpowiednio: 213.101 zł, 183.866 zł oraz 108.505 zł. Przeciętne wydatki rocznie na jedną osobę w Pensjonacie „Jutrzenka” wynosiły odpowiednio: 10.042 zł, 10.655 zł i 10.214 zł.

- umieszczono w Domach Pomocy Społecznej w latach 2014 i 2015 na podstawie decyzji Kierownika Ośrodka⁹ odpowiednio: 15 i 16 osób. Na 30 czerwca 2016 r w DPS przebywało 14 osób - mieszkańców gminy Pniewy. Realizując tą formę pomocy wydatkowano odpowiednio: 361.806 zł, 377.199 zł i 166.828 zł. Średni miesięczny koszt ponoszony na jednego pensjonariusza DPS wynosił odpowiednio: 2.319 zł, 2.219, zł oraz 2.350 zł.

Spośród form pomocy wymienionych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej nie realizowano świadczeń specjalistycznych oraz nie utworzono ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi i rodzinnych domów pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 154, 286, 351, 394-395)

Kierownik OPS wyjaśniła, że: „W latach 2014-2016 (I półrocze) nie realizowano specjalistycznych usług opiekuńczych, ponieważ nie zgłaszano wniosków o udzielenie tej formy pomocy. Również pracownicy socjalni działający w rejonach nie zgłaszali takich potrzeb. Ośrodek posiada uchwałę¹⁰ w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. W przypadku zgłoszenia się osób wymagających takiej pomocy OPS podejmie niezbędne działania do zapewnienia takiej opieki. Dotychczas nie zgłoszono do OPS zamiaru prowadzenia rodzinnego domu pomocy.”.

(dowód: akta kontroli str. 125)

⁷ Uchwała plenarnego zebrania członków DDS nr 1/11 z 3 marca 2011 r.

⁸ Finansowany ze środków OPS.

⁹ Na podstawie udzielonego upoważnienia przez Burmistrza.

¹⁰ Uchwała nr XLII/369/14 Rady Miejskiej Pniewy z 30 października 2014 r.

W badanym okresie Ośrodek realizował dwa programy lokalne wynikające z zapisów art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, które obejmowały działania na rzecz osób starszych¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 211-218, 352-356 i 415-416)

Formą aktywizacji osób starszych był również, realizowany przez OPS i w jego ramach DDS, Gminny Program Wspierania Rodziny uchwalony przez Radę Miejską na lata 2015-2017¹². W ramach tego programu prowadzono wymianę doświadczeń międzypokoleniowych oraz organizowano wystawy, koncerty, pokazy i inne formy prezentujące wspólne międzypokoleniowe osiągnięcia rodziny w różnych dziedzinach życia.

(dowód: akta kontroli str. 219-237)

1.5. Kierownictwo OPS corocznie przedkładało projekt budżetu na dany rok, w którym określało potrzeby finansowe w zakresie pomocy społecznej. W uchwalanych budżetach, Rada Miejska Pniewy uwzględniała zgłaszane potrzeby finansowe OPS. Przyznane w latach 2014-2016 środki na różnego rodzaju formy pomocy społecznej wskazane w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 297-349)

Dokonywana corocznie, w oparciu o lokalną sytuację społeczną i demograficzną, analiza zasobów pomocy społecznej w gminie potwierdzała zabezpieczenie wystarczających środków finansowych na realizację m.in. zadań z zakresu pokrycia kosztów pobytu w domach pomocy społecznej, usług opiekuńczych, utrzymania mieszkań chronionych w Pensjonacie „Jutrzenka” oraz utrzymanie DDS. Na podstawie analizy dotyczącej 2015 roku, kierownictwo Ośrodka rekomendowało działania na najbliższe lata w zakresie:

- rozszerzenia ilości mieszkań chronionych, wspomagających osoby bezdomne i samotne matki z zasobów komunalnych gminy. Dotychczas osoby te kierowano do specjalistycznych ośrodków na terenie kraju, co ogranicza prowadzenie programu usamodzielniania i aktywizacji życiowej,
- rozwoju DDS wraz z działaniami wzmacniającymi więzi międzypokoleniowe poprzez przekształcenie tej jednostki w Centrum Aktywizacji Seniorów i Integracji Międzypokoleniowej,
- stworzenia Środowiskowego Domu Samopomocy dla osób niesprawnych intelektualnie i chorych psychicznie, pozostających pod opieką rodziny,

(dowód: akta kontroli str. 94-111 i 238-285)

1.6. Ośrodek zatrudniał ogółem 30 pracowników, w tym sześciu pracowników socjalnych na pełnych etatach. Pracowników tych w rejonach dodatkowo wspomagał jeden asystent rodziny. Na 30 czerwca 2016 r. pracą socjalną objętych było 277 rodzin i osób samotnie gospodarujących. Ilość zatrudnionych pracowników socjalnych spełniała wymogi art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej (tj. jeden pracownik przypadał na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących)¹³.

Pracownicy socjalni Ośrodka posiadali kwalifikacje wymagane art. 116 ustawy o pomocy społecznej. Obsada kadrowa, uregulowania wewnętrzne oraz organizacja komórek organizacyjnych zapewniały właściwe wywiązywanie się Ośrodka z zadań z zakresu usług opiekuńczych i prowadzenia wsparcia w ramach DDS.

(dowód: akta kontroli str. 41-44)

¹¹ Program poprawy jakości życia ludzi starszych w gminie Pniewy oraz Program rehabilitacji usprawniającej dla osób starszych (uruchomienie sali rehabilitacyjno-usprawniającej).

¹² Uchwała Rady Miejskiej Pniewy nr I/34/15 z 5 marca 2015 r.

¹³ W I półroczu 2016 r. jeden pracownik przypadał na 2.086 mieszkańców.

1.7. Informacje o możliwości uzyskania przez osoby starsze pomocy w formach wymienionych w artykułach 50-54 ustawy o pomocy społecznej, OPS upowszechniał w formie ulotkowej, ogłoszeń zamieszczanych na tablicach informacyjnych i na stronie internetowej oraz przez bezpośrednie kontakty pracowników socjalnych z mieszkańcami w rejonach działania. Informacje te były aktualne i wyczerpujące.

(dowód: akta kontroli str. 114-115, 508-510)

1.8.. W latach 2014-2016 (I półrocze) w Ośrodku nie były prowadzone kontrole zewnętrzne i audyt wewnętrzny w zakresie objętym kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 350)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniach rocznych MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach, złożonych za lata 2014 i 2015, w dziale 6A nie wykazano DDS jako ośrodka wsparcia pomimo tego, że postanowienia Regulaminu OPS jak i przyjęty uchwałą Rady Gminy Regulamin Domu stanowią, iż jest on ośrodkiem wsparcia dziennego pobytu. Kierownik Ośrodka Pani Bernadeta Markiewicz wyjaśniła, że: „W dziale 6A sprawozdania MPiPS-03 nie wykazywano DDS jako ośrodka wsparcia, ponieważ funkcjonował on w strukturze organizacyjnej OPS a nie jako wydzielona jednostka organizacyjna.”

(dowód: akta kontroli str. 124)

Instrukcja wypełniania sprawozdania MPiPS-03¹⁴ stanowi, że w dziale 6A podawane są informacje o jednostkach organizacyjnych pomocy o zasięgu gminnym, prowadzone przez gminę lub na jej zlecenie przez inne podmioty niepubliczne na terenie gminy. W związku z tym NIK wskazuje, że w sprawozdaniu tym wykazywana powinna być liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (art. 6 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej) działających na terenie gminy, bez względu na ich organizacyjne usytuowanie¹⁵. Nie jest wobec tego istotne to, czy „jednostka organizacyjna pomocy i integracji społecznej” stanowi wyodrębnioną jednostkę organizacyjną gminy, czy też działa w ramach innej jednostki, np. tak jak DDS w ramach OPS). Nieujmowanie w sprawozdawczości jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, które nie mają statusu wyodrębnionych jednostek organizacyjnych gminy zakłóca informacyjną funkcję sprawozdania MPiPS-03 i powoduje, że zawarte w takim sprawozdaniu dane nie są zgodne z rzeczywistością.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność OPS w zakresie rozpoznania potrzeb osób starszych i opieki nad nimi. Nieprawidłowość stwierdzona w zakresie sprawozdawczości pozostaje bez wpływu na tę ocenę.

¹⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. z 2015 r. poz. 561).

¹⁵ Należy bowiem mieć na uwadze, że zakres pojęcia „jednostka organizacyjna pomocy społecznej” (zdefiniowanego we wskazanym przepisie ustawy o pomocy społecznej) nie jest tożsamy z zakresem pojęcia „jednostka organizacyjna gminy” (art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.). Gmina bowiem, obok podstawowej jednostki organizacyjnej realizującej zadania w zakresie pomocy społecznej, tj. ośrodka pomocy społecznej (art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) może, lecz nie musi tworzyć innych jednostek organizacyjnych w celu realizowania takich zadań (art. 111 tejże ustawy).

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Uczestniczyć w zajęciach organizowanych w DDS mogła każda osoba starsza¹⁶ chcąc skorzystać z tych zajęć. Regulamin Domu oraz przepisy prawa miejscowego wymagały złożenia w tym celu deklaracji udziału w zajęciach oraz sporządzenia karty informacyjnej, w której osoba chcąc uczestniczyć w zajęciach podawała m.in. swoje zainteresowania, hobby, umiejętności, wskazywała sekcje w jakich chciała działać oraz składała oświadczenie, w którym wyrażała zgodę na przetwarzanie swoich danych osobowych dla celów związanych z realizacją zadań OPS.

Nie prowadzono listy oczekujących na przyjęcie do DDS, ponieważ każda uprawniona¹⁷ osoba z gminy Pniewy, która złożyła akces uczestnictwa i podpisała deklarację, była do niego przyjmowana. Nie było przypadków odmowy umożliwienia mieszkańcom gminy Pniewy udziału w zajęciach organizowanych w DDS.

(dowód: akta kontroli str. 34-38, 126-128)

2.2. W latach 2014, 2015 i 2016 (I półrocze) w sekcjach działających w DDS uczestniczyły odpowiednio: 136, 133 i 134 osoby. Według grup wiekowych na 30 czerwca 2016 r. w DDS działały 4 osoby do 60 lat oraz w przedziale wiekowym 69-70 lat 42 osoby, 70-80 lat 52 osoby, 80-90 lat 26 osób, 90-100 lat 8 osób i 1 osoba 100 letnia. Średnia wieku tych osób wynosiła 74 lata.

(dowód: akta kontroli str. 156)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK wskazuje, że pomimo nadania DDS formy organizacyjnej ośrodka wsparcia (Regulamin OPS, Regulamin DDS) prowadzona w nim podstawowa działalność w istocie nie miała charakteru świadczenia usług pomocy społecznej, o których mowa w art. 50 ust 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Z treści tych przepisów wynika bowiem, że działalność ośrodka wsparcia polega na świadczeniu uprawnionym osobom usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych lub posiłku¹⁸. Adresatami usług opiekuńczych mogą być wyłącznie osoby samotne, które z określonych przyczyn wymagają pomocy, ewentualnie takie, którym odpowiedniej pomocy nie może udzielić rodzina, a przyznanie takich usług powinno nastąpić po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania zakończonego decyzją. Tymczasem w DDS pracownicy OPS prowadzili z osobami starszymi wprawdzie bardzo przydatną pracę socjalną, która jednak nie realizowała celu pomocy społecznej wynikającego z treści art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (zarówno z uwagi na charakter działań jak i niewymaganie od adresatów wskazanych w tym przepisie cech).

Nadanie oferowanym seniorom świadczeniom adekwatnej formy organizacyjnej przyczyniłoby się także do rozwiązania wskazanego wyżej problemu z ujmowaniem działalności DDS w sprawozdawczości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia badany obszar w zakresie dostępności mieszkańców Gminy Pniewy do świadczeń oferowanych w DDS.

¹⁶ Zgodnie z zał. do uchwały Nr XXII/185/04 Rady Miejskiej Pniewy z 28.06.2004 r. w tej kategorii mieszczą się renciści, emeryci oraz osoby otrzymujące świadczenia społeczne z gminy Pniewy.

¹⁷ Emeryt, rencista lub osoba otrzymująca inne świadczenie społeczne.

¹⁸ Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 18 stycznia 2011 r. (II SA/OI 1049/10) odnośnie funkcji ośrodka wsparcia: „Rola takiej placówki sprowadza się do całodobowego, okresowego zaspokajania potrzeb bytowych i świadczenia usług wspomagająco-opiekuńczych”.

3. Zapewnienie należytej opieki osobom starszym w dziennych domach pomocy

Opis stanu faktycznego

3.1. Rada Miejska Pniewy uchwałą nr XXIV/144/92 z 10 grudnia 1992 r. utworzyła DDS. Uzasadniając potrzebę jego utworzenia, ówczesne kierownictwo OPS wskazało, że „celem tworzonej placówki będzie otoczenie ludzi starszych, samotnych borykających się wieloma trudnościami pomocą, poprzez stworzenie odpowiednich warunków wsparcia do aktywnych form współżycia”.

(dowód: akta kontroli str. 36,39 i 112-113)

Regulamin organizacyjny¹⁹ Ośrodka stanowił, że DDS jest półstacjonarną komórką organizacyjną Ośrodka, świadczącą środowiskowe formy pomocy służące zaspokajaniu potrzeb podstawowych i potrzeb wyższego rzędu osób starszych, chorych i samotnych, służącą utrzymaniu ich w naturalnym środowisku, „przeciwdziałającą instytucjonalizacji”.

DDS podlegał organizacyjnie Kierownikowi OPS, który upoważniony był do kontroli i rozstrzygania spraw w stosunku do podległej mu placówki. Działalność merytoryczną nadzorował Zastępca Kierownika OPS przy pomocy pracowników Domu.

Do zadań DDS należało:

- świadczenie usług bytowych, kulturalnych, oświatowych, terapeutycznych, wypoczynkowych,
- zapewnienie członkom utrzymania więzi ze środowiskiem,
- łagodzenie poczucia osamotnienia,
- wyzwalanie aktywności społecznej członków,
- podejmowanie działań ułatwiających wykorzystanie czasu wolnego,
- rozwijanie indywidualnych zainteresowań,
- zaspokojenie potrzeby informacji,
- ułatwianie nawiązywania szerszych kontaktów ze środowiskiem poza domem.

Uchwalony przez Radę Miejską w 2004 r. Regulamin DDS²⁰ stanowił, że jest on ośrodkiem wsparcia dziennego pobytu w rozumieniu art., 51 ustawy o pomocy społecznej, działającym codziennie od godz. 10⁰⁰ do 18⁰⁰ (oprócz sobót, niedziel i świąt), podległym organizacyjnie Kierownikowi OPS.

(dowód: akta kontroli str. 11-38)

Działalność DDS prowadzona była w oparciu o roczne plany pracy, które uszczegóławiano w planach miesięcznych. Plan na 2016 r. przewidywał następujące stałe zajęcia²¹: edukację ku zdrowej i aktywnej starości, wspólne gotowanie, treningi pamięciowe, dyskusyjne studio video, ćwiczenia gimnastyczne, próby chóru, warsztaty plastyczne, spacer (poznajemy nasze miasto), robótki ręczne (szydełkowanie, dzierganie, wyszywanie), zajęcia terapeutyczne.

Osobom przychodzącym na zajęcia, umożliwiano codzienne mierzenie ciśnienia. W ramach prowadzonej działalności organizowano zwiedzanie okolic Pniew (wycieczki rowerowe i autokarowe) oraz bieżąco współpracowano ze Szkołami, Przedszkolami i Centrum Kultury. Prowadzono współpracę z zaprzyjaźnionymi ośrodkami wsparcia seniorów, z gmin Nowy Tomyśl, Zbąszyń, Szamotuły Opalenica, Grodzisk Wlkp., Duszyni, Kaźmierz Wlkp.

W latach 2014-2016 (I półrocze) podjęto szeroką współpracę ze Stowarzyszeniem Pniewskich Amazonek „Razem Raźniej”, Pniewskim Stowarzyszeniem „Perspektywa”, oraz Uniwersytetem Trzeciego Wieku.

(dowód: akta kontroli str. 147-182 i 359-387, 517-518)

¹⁹ Zarządzenie nr 37/12 Kierownika OPS z 27 sierpnia 2012 r.

²⁰ Nadany uchwałą nr XXI/185/04 z 28 czerwca 2004 r. Rady Miejskiej Pniewy

²¹ Na przykładzie planu na rok 2016

3.2. Źródłami finansowania DDS w kontrolowanym okresie były środki własne gminy. Na prowadzenie i utrzymanie DDS w latach 2014, 2015 i 2016 (I półrocze) OPS wydatkował odpowiednio 166.804 zł, 180.321 zł i 94.073 zł, co stanowiło 97,2%, 97,2% i 49,5% realizacji wydatków do planów po zmianie. Powyższe wydatki obejmowały m.in.: wynagrodzenia osobowe pracowników i pochodne od wynagrodzeń, umowy zlecenia dla instruktorów, zakup środków czystości, materiałów biurowych i do terapii zajęciowej, opłacenie mediów, drobne naprawy i usługi. W 2015 r. zmodernizowano nagłośnienie sali oraz uszyto stroje dla Chóru „Wrzos” działającego w DDS. W ramach prac remontowych w 2016 r., ze środków PEFRON za kwotę około 100.000 zł prowadzono adaptację pomieszczeń na salę rehabilitacyjno-usprawniającą oraz zakupiono sprzęt do ćwiczeń.

(dowód: akta kontroli str. 334-349, 351, 353 i 356)

W latach 2014-2016 (I półrocze) cztery osoby działające w DDS, a zarazem mieszkańcy Pensjonatu Seniora „Jutrzenka”, złożyły wniosek o przyznanie pomocy w formie jednego posiłku (obiadu) dziennie. Decyzją Kierownika OPS²² osobom tym przyznano pomoc w formie jednego posiłku (za częściową odpłatnością), wydawanego od poniedziałku do piątku przez stołówkę Bursy Szkolnej prowadzoną przez Gminę. Wysokość dofinansowania była zgodna z uchwałami Rady²³. Na dofinansowanie posiłków w ww. okresie OPS wydatkował 13.648 zł.

(dowód: akta kontroli str. 137-153)

Pani Halina Szabowska-Lisek Z-ca Kierownika OPS wyjaśniła, że: „Samodzielne przygotowanie posiłków przez osoby starsze (w miejscu ich zamieszkania - Dom Seniora „Jutrzenka” w soboty, niedziele i święta), ma na celu aktywizację tych osób, zapobieganie niedożywieniu oraz motywację do pewnej samodzielności i przygotowania posiłku takiego, jaki te osoby lubią.”

(dowód: akta kontroli str. 155)

3.3. OPS nie zlecał prowadzenia DDS innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 157-171)

3.4. DDS znajdował się na parterze budynku OPS. Składał się z trzech pomieszczeń - sali, pokoju rozmów indywidualnych, kuchni oraz dwóch węzłów sanitarnych. W oddzielnym budynku około 30 m od pomieszczeń DDS na I piętrze Pensjonatu „Jutrzenka” znajdowała się sala do zajęć rehabilitacyjno-usprawniających o powierzchni 50 m² wyposażona w sprzęt do ćwiczeń. Przy sali znajdowała się szatnia z węzłem sanitarnym o powierzchni 12,5m², w którym znajdowały się wc, umywalka i prysznic dostosowany dla osób o ograniczonej sprawności fizycznej. Dostęp do sali i do pomieszczeń higieniczno-sanitarnych dostosowany był dla osób niepełnosprawnych. Budynek pensjonatu był wyposażony w windę osobową. Dojście do DDS spełniało wymogi określone w §§ 74 i 75 ust. 1-3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków, tj. dostosowane było dla osób niepełnosprawnych. Jedno z dwóch wejść wyposażone było w rampę pochyłą, umożliwiającą wjazd wózkami inwalidzkimi osobom niepełnosprawnym. Wejścia do pomieszczeń DDS spełniały warunki określone w § 61 ust. 1 i w § 62 ust. 1-3 powyższego rozporządzenia tj. znajdowały się na parterze OPS i umożliwiały dogodne warunki ruchu, w tym również osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Każde z dwóch pomieszczeń higieniczno-sanitarne posiadało przedsionek oraz po dwa węzły sanitarne, z których jeden wyposażony był w umywalkę oraz wc. Pomieszczenia te spełniały wymogi określone w § 86 ust. 1 pkt 1-4 cytowanego rozporządzenia, tj. były przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych,

²² Zarządzenie nr 98/K/12 Burmistrza Gminy Pniewy z 1 sierpnia 2012 r. w sprawie upoważnienia kierownika OPS do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

²³ Uchwała nr XLIV/278/09 z 29 października 2009 r. oraz uchwała XXXIV/283/14 z 30 stycznia 2014 r.

(szerokość drzwi umożliwiała wjazd do pomieszczenia wózkiem inwalidzkim, przy urządzeniach sanitarnych zamontowane były pochwyt). Wszystkie pomieszczenia DDS przystosowane były zgodnie z § 74 i § 75 ust. 1-3 ww. rozporządzenia do ruchu osób niepełnosprawnych nie było progów. Trzy sale o łącznej powierzchni 116 m² miały centralne ogrzewanie a podłogi wykonano z materiału antypoślizgowego. Okna w pomieszczeniach DDS termiczne, szczelne. Obok sal, znajdował się pokój przystosowany do rozmów indywidualnych. Sale wyposażone były w stoły, krzesła, szafy, fotele, telewizor, sprzęt audio-wizualny, dwa komputery, ksero z drukarką oraz pianino. Przy wejściach znajdował się sprzęt p.poż. posiadający atesty sprawności tj dwie gaśnice proszkowe oraz koc azbestowy. Pomieszczenie pełniące funkcję kuchni, wyposażone było w: szafki wiszące i stojące na sprzęt kuchenny, taboret, zlewozmywak, lodówkę, zmywarę, kuchnię gazowo-elektryczną oraz czajniki elektryczne. W pomieszczeniach DDS panował porządek i czystość. Przy DDS był mini park, przeznaczony do organizowania w okresie wiosenno-letnim imprez i spotkań plenerowych dla seniorów.

(dowód: akta kontroli str. 397-416)

3.5. DDS mógł przyjąć jednorazowo 130 osób. Członkowie DDS uczestniczyli w następujących sekcjach: gimnastycznej, śpiewaczej, malarskiej, teatralnej, kabaretowej, kulinarnej i terapii zajęciowej. Spośród 134 osób zapisanych do DDS na 30 czerwca 2016 r., codziennie w zajęciach różnych sekcji uczestniczyło od 30 do 50 osób.

Zajęcia z seniorami realizowało dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach referentów kulturalno-oświatowych, (dwa pełne etaty). Do zakresu obowiązków tych pracowników OPS należało organizowanie seniorom zajęć kulturalnych, oświatowych, towarzyskich i wypoczynku a w szczególności:

- organizowanie pogadanek, odczytów, wycieczek, gier, zabaw, konkursów, terapii zajęciowej, czytelnictwa, ćwiczeń rekreacyjnych, spotkań z ciekawymi ludźmi,
- wyzwalanie aktywności i inicjatywy oraz rozwijanie indywidualnych zainteresowań seniorów,
- ułatwianie nawiązywania kontaktów z ludźmi w szerszym środowisku,
- propagowanie działalności DDS.

Ww. pracownicy posiadali średnie wykształcenie – jeden z nich ukończył policealną szkołę administracji środowiska i terapii z tytułem terapeuty zajęciowego, drugi posiadał tytuł gastronom – kucharza.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 44, 172-182, 394)

3.6. Osoby korzystające z usług DDS podały w ankietach²⁴, że brały udział w zajęciach integracyjnych, w nauce i zajęciach z komputerem, w kółkach zainteresowań, imprezach okolicznościowych oraz miały świadczoną pomoc w zakresie rozwiązywania trudnych sytuacji życiowych i rodzinnych, korzystały z opieki i porad lekarskich oraz uczestniczyły w spotkaniach m.in. z lekarzem geriatrą. Realizowany program w DDS oraz czas pobytu uznano za wystarczający. Osoby ankietowane stwierdzały, że nie było sprzedaży bezpośredniej a organizacja DDS zapewniała poczucie intymności, bezpieczeństwa i godności. Realizowane zajęcia i świadczenia spełniały oczekiwania ankietowanych. Działalność Domu oceniona została przez ankietowanych seniorów od 4 do 5 pkt²⁵ Trzy osoby ankietowane podały, że rzadko uczestniczą w działalności DDS ze względu na odległość od Pniew miejsce zamieszkania (ponad 10 km) i brak dojazdu komunikacją publiczną.

(dowód: akta kontroli str. 417-506)

²⁴ Ankiety wypełniło 30 seniorów tj. 22 % spośród 134 osób zapisanych do DDS.

²⁵ W skali ocen od 0 do 5 pkt.

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena częściowa

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

NIK wskazuje, że zorganizowanie dowozu lub odwozu z prowadzonych w DDS zajęć dla seniorów mieszkających w dalszej odległości stworzyłoby warunki do ich aktywizacji. Zorganizowanie dowozu dla tej grupy seniorów stanowiłoby element wyrównania dostępu do świadczeń oferowanych w DDS.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie należytej opieki osobom starszym w DDS.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o uwzględnienie w dziale 6A sprawozdania MPiPS – 03 danych o ośrodku wsparcia - DDS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 uwagi 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
Ryszard Kokociński
Główny specjalista k. p.

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096