



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.02.2016
P/16/041

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer, tytuł i okres objęty kontrolą	P/16/041 – Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy. Lata 2014 – I półrocze 2016 (oraz niektóre dane statystyczne i strategiczne z lat wcześniejszych).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	Doradca ekonomiczny Paweł Adamowicz, upoważnienie do kontroli nr KPS/39/2016 z dnia 20 września 2016 r. Starszy Inspektor kontroli państwowej Sonia Kubica, upoważnienie do kontroli nr KPS/38/2016 z dnia 20 września 2016 r. (akta kontroli: t.1, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Legionowie, Legionowo, ul. Aleja 3 maja 28 (zwany dalej również w skrócie OPS lub Ośrodkiem).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Anna Brzezińska, Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Legionowie. (akta kontroli: t.1, str. 3-5)

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Ośrodka w zakresie realizacji, określonych w ustawie o pomocy społecznej², zadań na rzecz aktywizacji osób starszych w dziennym domu pobytu.

W okresie objętym kontrolą, OPS zapewnił pomoc osobom starszym, m.in. przez prowadzenie w ramach własnej struktury organizacyjnej Dziennego Domu Pobytu³. Udzielał też świadczeń z tego zakresu wszystkim osobom starszym, które o wsparcie się zwróciły. Przyznawał również podopiecznym DDP usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, ustalając ich zakres, okres i miejsce świadczenia, kierował także osoby starsze wymagające całodobowej opieki do DPS. Ponadto Ośrodek, wraz z seniorami, uczestniczył w tworzeniu i realizacji *Strategii działań miasta Legionowo na rzecz seniorów 60+ na lata 2015-2020*.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: wydawaniu decyzji przyznającej prawo do pobytu w DDP ze wsteczną mocą obowiązywania oraz z naruszeniem terminów określonym w Kpa⁴, niezatrudnianiu wymaganej liczby pracowników socjalnych oraz nieuwzględnieniu potrzeby zwiększenia stanu zatrudnienia w tej grupie pracowników w kolejnych latach w sporządzanych przez OPS *Ocenach zasobów pomocy społecznej*, a także na niedostosowaniu w pełni budynku zajmowanego przez DDP do norm określonych w przepisach prawa⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb w zakresie opieki nad osobami starszymi

1.1. Art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że koordynacja realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych należy do zadań Ośrodka. W okresie 2014 r. – I półrocze 2016 r. na terenie gminy Legionowo nie obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych. Do 2013 r. obowiązywała Strategia uchwalona przez Radę Miasta w 2008 r.⁶. Prezydent Miasta powołał w kwietniu 2014 r. Zespół do opracowania Strategii na lata 2014-2020⁷.

Opis stanu
faktycznego

¹ NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według powyższej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.), zwana dalej również w skrócie ustawą o pomocy społecznej.

³ Zwany dalej również w skrócie: DDP lub Domem.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.), zwanym również dalej w skrócie Kpa.

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 2015 poz. 1422), zwane dalej również w skrócie: rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych.

⁶ Wdrożona na podstawie Uchwały Nr XXVI/341/2008 Rady Miasta Legionowo z 27 listopada 2008 r.

⁷ Zarządzenie Nr 79/2014 Prezydenta Miasta Legionowo z 28 kwietnia 2014 r.

Termin opracowania Strategii ustalono na 1 października 2014 r. W październiku 2014 r. termin ten przesunięto na 30 kwietnia 2015 r.⁸

Dyrektor OPS wyjaśniła, że projekt Strategii na lata 2015-2020 został sporządzony i przekazany do Urzędu Miasta celem uzgodnień i konsultacji. Termin jej uchwalenia przesunięto na grudzień 2016 r.⁹ Prezydent Miasta, wyjaśnił, że projekt Strategii przekazano do oceny merytorycznym komórkom organizacyjnym i Gminnej Radzie Działalności Pożytku Publicznego¹⁰. W tym czasie trwały prace nad Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Legionowskiego na lata 2016-2025. Ponadto uznano, że zapisy w Strategii powinny być zgodne ze Strategią przewidywania i zarządzania zmianą gospodarczą w powiecie legionowskim do 2020 r. oraz Strategią Rozwoju Miasta Legionowo. W grudniu 2015 r. skierowano do 40 organizacji pozarządowych prośbę o uwagi i propozycje do Strategii. Tylko kilka organizacji udzieliło odpowiedzi. Termin uchwalenia Strategii Rozwoju Miasta Legionowo przesunięto na grudzień 2016 r. GRDPP uznała, że Strategia powinna być spójna z pozostałymi dokumentami strategicznymi. Przewidywany termin jej uchwalenia ustalono na grudzień 2016 r.

(akta kontroli: t.1, str.162-244; t.2, str. 400,402-404,402,489)

Projekt Strategii na lata 2015-2020 nie zawiera harmonogramu realizacji działań przez podmioty zobowiązane do ich wykonania, źródeł finansowania, wskaźników realizacji punktów docelowych działań w odniesieniu do zawartych w Strategii zadań Miasta na rzecz seniorów 60+ na lata 2015-2020. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że projekt Strategii zostanie uzupełniony o wskazane dane do 31 grudnia 2016 r. Ponadto zostaną zaktualizowane dane statystyczne dotyczące sytuacji demograficznej mieszkańców Miasta.

(akta kontroli: t.1, str.202-244,401, 405-449; t.2, str. 343,345)

Do dnia zakończenia kontroli, projekt Strategii¹¹, w ramach celu strategicznego *Rozwój systemu wsparcia i aktywizacji seniorów*, uzupełniono o: harmonogram realizacji dziesięciu zadań wraz z jednorocznym terminem ich wykonania, określono działania objęte ryzykiem, w tym m.in. rozwój funkcjonowania DDP dla osób starszych. Ponadto uzupełniono dokument w odniesieniu do systemu wdrażania Strategii i monitoringu.

(akta kontroli: t.1, str. 245-399)

W ramach projektu pn. *Legionowianie 60+ współtworzą senioralną strategię działań miasta*, OPS uczestniczył w tworzeniu *Strategii działań miasta Legionowo na rzecz seniorów 60+ na lata 2015-2020*, przyjętej przez Radę Miasta¹² 22 kwietnia 2015 r. Strategia uwzględnia zagadnienia związane z formami pomocy wskazanymi w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej, tj. cele i działania ukierunkowane na wspieranie, opiekę i aktywizację osób starszych. Zawiera charakterystykę gminy, diagnozę sytuacji seniorów, analizę SWOT¹³, podsumowanie diagnozy i wyników badań, cele Strategii, część dotyczącą zarządzania realizacją Strategii, ustalającą harmonogram działań, wskaźniki realizacji, system monitoringu i ewaluacji i źródła finansowania.

W latach 2015-2016¹⁴, spośród 90 zadań określonych w Strategii, realizowano 28, w tym m.in. związane z: programami profilaktyki zdrowotnej, ofertą bezpłatnych badań, edukacją promującą zasady prowadzenia zdrowego trybu życia, utworzeniem punktów konsultacyjnych i wydawaniem broszur informacyjnych; tworzeniem miejsc w placówkach rekreacji ruchowej i systemu ścieżek rowerowych, ofertą zajęć i wydarzeń adresowanych do starszych osób, biuletynem informacyjnym dla seniorów, wspieraniem rozwoju istniejących i tworzonych placówek obejmujących opieką osoby z tej grupy wiekowej.

Według danych Urzędu Miasta, w latach 2015-2016 wydatkowano odpowiednio: 996 tys. zł na realizację 11 zadań i 981 tys. zł na realizację 12 zadań. Ich źródłem finansowania były m.in. środki unijne, pochodzące z budżetu Miasta oraz pozyskiwane przez organizacje ze źródeł zewnętrz-

⁸ Zarządzenie Nr 225/2014 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 17 października 2014 r.

⁹ Zarządzeniem nr 206/2016 Prezydenta Miasta Legionowo z 25 października 2016 r.

¹⁰ Zwany również dalej w skrócie: GRDPP

¹¹ W dniu 23 listopada 2016 r. dokonano zmiany tytułu projektu na Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Legionowo na lata 2016-2020.

¹² Uchwała nr VII/70/2015.

¹³ Technika służąca do porządkowania i analizy informacji. Nazwa jest akronimem od angielskich słów określających cztery elementy analizy (*Strengths, Weaknesses, Opportunities i Threats*).

¹⁴ Według stanu na 25 października 2016 r.

nych. Ponadto zadania wynikające ze Strategii realizowane były m.in. w ramach zadań własnych oraz w ramach kampanii społecznej.

(akta kontroli: t.1, str. 405-449)

1.2. Legionowska Rada Seniorów została powołana¹⁵ na wniosek *Stowarzyszenia Pomocy Potrzebującym Nadzieja w Legionowie* (dalej: SPP *Nadzieja*), skierowanym do Prezydenta i Przewodniczącego Rady Miasta z 7 lutego 2011 r. Uchwałą Rady Miasta z 25 czerwca 2014 r.¹⁶ powołano Miejską Radę Seniorów i nadano jej statut. Rada reprezentuje interesy seniorów wobec władz samorządowych, ma charakter inicjatywny, doradczy i konsultacyjny wobec organów Miasta, z którymi współpracuje w obszarach dotyczących osób starszych. Określono też tryb wyboru członków Rady, zakres jej zadań, organizację i tryb działania. Zgodnie z § 10 pkt 1 statutu, Rada może wyrażać swoje stanowiska w formie uchwał i wniosków¹⁷.

Z inicjatywy Miejskiej Rady Seniorów, na wniosek SPP *NADZIEJA*, we współpracy z Urzędem Miasta, od trzech lat prowadzony jest sztab Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. W okresie przedświątecznym wszystkie organizacje senioralne, kombatanckie i profilowe uczestniczą w zbieraniu żywności i odzieży dla seniorów. Realizując Strategię działań na rzecz seniorów 60+ na lata 2015-2020, SPP *NADZIEJA* utworzyło w czerwcu 2016 r. Legionowskie Centrum Wolontariatu Seniorów (wspierane finansowo przez Urząd Miasta).

Działalność Miejskiej Rady Seniorów związana jest m.in. z Legionowskim Uniwersytetem Trzeciego Wieku, prowadzonym przez SPP *NADZIEJA*. Liczy on 650 słuchaczy i prowadzi 18 rodzajów działalności. Do najpopularniejszych należą: wykłady ogólne, nauka języka angielskiego, niemieckiego, rosyjskiego, warsztaty pamięci, zajęcia komputerowe, gimnastyka rehabilitacyjna, spotkania integracyjne. Rada współpracuje z TV Legionowo, lokalnymi gazetami, Radiem HOBBY (emitowane audycje dla seniorów). Urząd Miasta udostępnił Radzie BIP, stronę internetową i SMS-owy system powiadamiania mieszkańców o wydarzeniach senioralnych.

(akta kontroli: t.1, str.450-564)

1.3. OPS¹⁸ jest jednostką organizacyjną i budżetową Miasta, nad którą nadzór sprawuje Prezydent Miasta. Nadzór nad działalnością Ośrodka, w zakresie zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej, sprawuje Wojewoda Mazowiecki. W latach 2014-2016 (I półrocze) liczba mieszkańców utrzymywała się na zbliżonym poziomie: odpowiednio 51,8; 51,7 i 51,6 tys., natomiast o 3,9% wzrosła liczba osób powyżej 60. roku życia: odpowiednio: 12,8; 13,1 i 13,3 tys.

W strukturze organizacyjnej Ośrodka funkcjonuje Dom Dziennego Pobytu, posiadający odrębny regulamin organizacyjny¹⁹. Celem Domu jest zapewnienie osobom, które z powodu zaawansowanego wieku, złego stanu zdrowia bądź niepełnosprawności, nie są w stanie samodzielnie zaradzić swoim potrzebom, a także zapewnienie im opieki oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu.

(akta kontroli: t.1, str. 7-154; t.2, str.1, 305)

W latach 2014-2016 (I półrocze) na terenie Miasta osobom starszym były świadczone usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Ponadto seniorzy, na podstawie decyzji administracyjnej, kierowani byli do DPS. Z usług opiekuńczych korzystały 174 osoby w 2014 r. i 164 – w 2015 r. Ze specjalistycznych usług opiekuńczych korzystało natomiast odpowiednio 25 i 22 osoby, zaś z całodobowej opieki w DPS – 55 i 51 osób. Prawo do pobytu w DDP w 2014 r. uzyskały 104, a w 2015 r. – 110 osób.

(akta kontroli: t.2, str.1-2, 5,377,388)

¹⁵ Zarządzeniami nr 67/2011 Prezydenta Miasta z 21 marca 2011 r. w sprawie powołania Legionowskiej Rady Seniorów i nadania jej regulaminu oraz nr 73/2011 z 29 marca 2011 r. w sprawie powołania Legionowskiej Rady Seniorów i nadania jej regulaminu (ze zm.).

¹⁶ Uchwała nr XLIV/611/2014.

¹⁷ Do 24 października 2016 r. Rada wyrażała swoje stanowiska w formie wniosków. Np. wniosek z 18 maja 2012 r. skierowany do Prezydenta Miasta w sprawie utworzenia fitness miejsca dla seniorów lub wniosek z 15 października 2015 r. i 31 marca 2016 r. w sprawie zabezpieczenia w budżecie miasta środków dla Miejskiej Rady Seniorów na jej funkcjonowanie.

¹⁸ W okresie objętym kontrolą Ośrodek działał na podstawie statutu nadanego uchwałą nr XXII/260/2012 Rady Miasta z 23 maja 2012 r. w sprawie uchwalenia statutu OPS (ze zm.), regulaminu organizacyjnego przyjętego zarządzeniem nr 09/VIII/2005 Dyrektora OPS z 31 sierpnia 2005 r. (ze zm.), obowiązującego od 1 września 2005 r. do 20 lutego 2014 r. oraz regulaminu organizacyjnego przyjętego zarządzeniem nr 5/II/2014 r. Dyrektora OPS z 21 lutego 2014 r. (ze zm.), obowiązującego od 21 lutego 2014 r.

¹⁹ Do 13 grudnia 2014 r. obowiązywał Regulamin organizacyjny DDP stanowiący zał. nr 2 do regulaminu organizacyjnego OPS, wprowadzony zarządzeniem nr 09/VIII/2005 Dyrektora OPS z 31 sierpnia 2005 r. Następnie obowiązywały regulaminy organizacyjne DDP, wprowadzone: zarządzeniem nr 29/XII/2014 Dyrektora OPS z 14 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu DDP, prowadzonego przez OPS - obowiązujący od 14 grudnia 2014 r. do 30 września 2016 r. oraz zarządzeniem nr 15/IX/2016 Dyrektora OPS z 20 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu DDP, prowadzonego przez OPS, obowiązujący od 1 października 2016 r.

W celu rozpoznania potrzeb osób starszych, OPS współpracował ze SPP *NADZIEJA* i prowadzonymi przy Stowarzyszeniu – Centrum Wolontariatu i Uniwersytecie Trzeciego Wieku. W ramach strategii *Legionowanie 60+* diagnozowano potrzeby starszych mieszkańców, w tym m.in. za pośrednictwem ankiety. Ośrodek współpracował także m.in. z Policją, Strażą Miejską, Urzędem Miasta, Komunalnym Zakładem Budżetowym i ze Spółdzielnią Lokatorko-Własnościową. Pracownicy socjalni zbierali informacje o osobach starszych z ich rejonu, które potrzebują pomocy określonej art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej i przekazywali je do zespołu pomocy środowiskowej. Takie informacje uzyskiwały też i przekazywały opiekunki, realizatorki pomocy usługowej i specjalistycznej pomocy usługowej, od podopiecznych i innych osób z rejonu.

(akta kontroli: t.2, str.377,388)

1.4. OPS przygotowywał corocznie *Ocenę zasobów pomocy społecznej*, z elementami wymaganymi art. 16 a ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej. W ocenie, zarówno na koniec 2014 r., jak i 2015 r., nie sygnalizowano potrzeby rozwoju DDP²⁰ - zwiększenia liczby zatrudnionych osób²¹ i miejsc w placówce. Nie wskazano też na istnienie zapotrzebowania na powstanie kolejnego DDP²². We wnioskach zwrócono jednak uwagę na prognozy związane z starzeniem się społeczeństwa i postępującym wzrostem liczby ludności w wieku poprodukcyjnym oraz potrzebę ukierunkowania celów strategicznych w pomocy społecznej na szeroko rozumianą pomoc osobom w podeszłym wieku, a przede wszystkim zabezpieczenie środków na utrzymanie takich osób w DPS i zapewnienie usług opiekuńczych oraz pobytu w dziennych ośrodkach wsparcia. Stwierdzono, że z uwagi na rosnącą liczbę osób w wieku 60+, konieczne jest wprowadzenie dla nich systemowych rozwiązań. W kwietniu 2015 r. przyjęto uchwałę w sprawie strategii działań Miasta na rzecz seniorów 60+ na lata 2015-2020. W dokumencie wskazano potrzeby i problemy mieszkańców, którymi należy się zająć w najbliższych latach.

(akta kontroli: t.2, str. 120-189)

OPS nie wnioskował, a Rada Miasta nie podejmowała uchwał w zakresie wdrożenia lokalnych programów obejmujących działania na rzecz osób starszych²³ oraz wdrożenia programów socjalnych²⁴. Według Dyrektora Ośrodka, projekty, które realizuje Ośrodek z zewnętrznych źródeł finansowania, traktowane są jak projekty socjalne. W latach 2014-2016 OPS realizował m.in. projekty: *Bankierzy Czasu*, w partnerstwie z Fundacją Pracownia Kompetencji, dla mieszkańców w wieku 60+, w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020, współfinansowanego przez MRPiP oraz *Bezpieczny Senior*, w partnerstwie ze Strażą Miejską, Komendą Powiatową Policji, Państwową Strażą Pożarną, Starostwem Legionowskim i Urzędem Miasta. Ponadto OPS współpracował z wolontariuszami ze *Szlachetnej Paczki* (pracownicy socjalni typowali osoby wymagające wsparcia, przez zakupy sprzętu gospodarstwa domowego, odzieży, sprzętu komputerowego itp.).

(akta kontroli: t.4, str. 1; t.2, str. 3-4)

1.5. W okresie objętym kontrolą, 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 tym okresie więcej niż 2.000 mieszkańców²⁵, tj. odpowiednio: w 2014 r. – 2.729; w 2015 r. – 2.720 i w 2016 r. (I półrocze) – 2.866 osób. Z kolei w stosunku do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących (środowisk)²⁶ objętych pracą socjalną, na jednego pracownika socjalnego przypadało więcej niż 50 takich środowisk, tj. odpowiednio: 147, 146, 114.

Według Dyrektora Ośrodka, ograniczenia lokalowe nie pozwalają na zwiększenie zatrudnienia, w związku ze zbyt dużym zagęszczeniem pracowników. Od sierpnia 2015 r., po wystosowaniu do Prezydenta Miasta²⁷ dwóch pism sugerujących potrzebę zatrudnienia nowych pracowników socjalnych, trwają rozmowy na temat nowo wskazywanych lokalizacji. Podczas wizji lokalnych oceniana jest ich przydatność na cele pomocy społecznej. Z danych przekazanych przez Urząd Mi-

²⁰ Ocena zasobów pomocy społecznej za 2014 r. i 2015 r dla gminy Legionowo.

²¹ Zagadnienie dotyczące stanu zatrudnienia w DDP opisano w pkt 3.6 wystąpienia.

²² Zagadnienie dotyczące zapewnienia miejsc w DDP osobom posiadającym prawo do pobytu w DDP opisano w pkt 3.3 wystąpienia.

²³ Art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

²⁴ Jak wyżej – art. 17 ust. 2 pkt 3a.

²⁵ Liczba mieszkańców z meldunkiem stałym wynosiła odpowiednio: 51.846; 51.673, 51.592. Liczba mieszkańców z meldunkiem stałym oraz z meldunkiem czasowym wynosiła odpowiednio: 53.609, 53.224, 53.086.

²⁶ Liczba środowisk w 2014 r. wyniosła 2.786, w 2015 r. – 2.769, w 2016 r. (I półrocze) – 2054.

²⁷ Pismo z 9 lutego 2015 r. nr OPS/DN/0718-160/2015 oraz z 27 lipca 2015 r. nr OPS/DN/0718-309/15.

sta²⁸ wynika, że, przekazano w grudniu 2015 r. jedno pomieszczenie na rzecz OPS w budynku przy ul. Jagiellońskiej 13a oraz w marcu 2016 r. lokal trzypokojowy w budynku przy ul. Polskiej Organizacji Wojskowej. Mimo przekazania dodatkowych pomieszczeń, warunki lokalowe uniemożliwiają zwiększenie zatrudnienia pracowników socjalnych. Na tym etapie działań²⁹ nie jest możliwe podanie terminu pozyskania budynku dla potrzeb OPS.

(akta kontroli: t.2 str. 190-191,317-322, 341,410-411,490)

W ocenie zasobów pomocy społecznej za 2014 r., mimo niespełniania wymogu ustawowego, określono potrzebę zwiększenia zatrudnienia pracowników socjalnych jedynie z 19 na 20 osób. Natomiast w analogicznej ocenie za 2015 r. wskazano 19 zatrudnionych pracowników socjalnych, zaś zapotrzebowanie zmniejszono do 18 (zarówno na 2016 r., jak i na 2017 r.).

Według Dyrektora Ośrodka, w ocenach, o których jest mowa, wskazano faktyczną liczbę pracowników socjalnych, na których wynagrodzenia OPS posiadał środki w planie finansowym i których zatrudniał w okresie sporządzania oceny. Nie planowano dodatkowego zatrudnienia, a jedynie opisywano stan faktyczny.

(akta kontroli: t. 2, str.120-191, 342, 345, 378,390)

Kwalifikacje pracowników socjalnych zatrudnionych w Ośrodku odpowiadały wymaganiom określonym w art. 116 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli: t.2, str.193-208)

1.6. O możliwości korzystania z różnych form opieki, starsi mieszkańcy informowani byli przez pracowników socjalnych. OPS był też corocznym uczestnikiem Dni Legionowa, podczas których rozdawano ulotki zachęcające do skorzystania z oferty DDP. Na stronie internetowej Ośrodka³⁰, w zakładce dotyczącej DDP nie zamieszczono jednak informacji o procedurze ubiegania się o pomoc oraz o dokumentach wymaganych do złożenia wniosku, nie wskazano również osoby zobowiązanej do udzielania informacji w tym zakresie. Kontakt do kierownika DDP zamieszczono w zakładce *Dane Kontaktowe*. Tłumaczono to zamiarem umieszczenia w zakładce *Dom Dniennego Pobytu* tylko merytorycznej treści, do kogo kierowana jest oferta i czym zajmuje się DDP. Sugerowano się, że miejscem właściwym do zamieszczenia danych osób do kontaktu jest zakładka *Dane Kontaktowe*. Podczas kontroli, w zakładce DDP zamieszczono procedurę ubiegania się o miejsce (wraz z wnioskiem w wersji PDF) oraz uzupełniono dane kontaktowe do osób udzielających szczegółowych informacji w tym zakresie.

(akta kontroli: t. 2, str. 60-70,366,370,378, 390)

1.7 W latach 2014-2016 (I półrocze), Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadził w Ośrodku kontrolę (w dniach od 26 do 29 maja 2015 r.), której przedmiotem był m.in. stan zatrudnienia i kwalifikacje kadry zatrudnianej w OPS. Stwierdzono, że pracownicy socjalni posiadają uprawnienia do wykonywania zawodu, na podstawie art. 156 ust.1 i 3a oraz art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz że Ośrodek nie spełnia ustawowego kryterium zatrudnienia, wskazanego w art. 110 ust. 11 ustawy. W wystąpieniu pokontrolnym z 9 lipca 2015 r. zobowiązano Dyrektora OPS do ponowienia starań dla zapewnienia prawidłowej organizacji pracy Ośrodka, przez zatrudnienie wymaganej normą liczby pracowników socjalnych. W dniu 27 lipca 2015 r. Dyrektor Ośrodka zwrócił się w tej sprawie do Prezydenta Miasta. W piśmie z 13 listopada 2015 r.³¹, skierowanym do Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Prezydent Miasta poinformował, że w związku z trudnymi warunkami lokalowymi podejmuje starania dla pozyskania innego budynku dla potrzeb OPS.

(akta kontroli: str.246-296)

Ustalone
nieprawidłowości

W *Ocenach zasobów pomocy społecznej* za 2014 r. i 2015 r., zapotrzebowanie na pracowników socjalnych na kolejne dwa lata, nie odpowiada normom określonym w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Zapotrzebowanie to powinno określać faktyczne potrzeby w zakresie zatrudnienia pracowników socjalnych, a nie aktualny stan ich zatrudnienia.

²⁸ Pismo z 25 października 2016 r. nr SEM.1710.1.2016 i z 22 listopada 2016 r. nr SEM.1710.1.2016

²⁹ W latach 2015-2016 prowadzono również korespondencję m.in. z Dyrektorem II Oddziału ZUS i Dyrektorem Oddziału Regionalnego Agencji Mienia Wojskowego w Warszawie w sprawie pozyskania lokalu dla potrzeb OPS. Obecnie Urząd Miasta rozważa możliwość pozyskania pomieszczeń w części budynku nowopowstającego Centrum Rozwoju Artystycznego i Duchowego dla Młodzieży *Pasja Życia*.

³⁰ <http://opslegionowo.pl>

³¹ Pismo nr :SEM.8120.25.2015, jako odpowiedź na pismo Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego nr WPS-I-9421.47.2015.AK.z 2 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka Pomocy Społecznej w Legionowie w zbadanym obszarze.

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

2.1. W latach 2014-2016 (I półrocze), Ośrodek wydał łącznie 572 decyzji w sprawie DDP dla 135 osób, w tym 508 przyznających, 44 zmieniające, dwie umarzające i osiem wygaszających.

(akta kontroli: t.3, str.45-69)

Uchwałą Rady Miasta z 24 marca 2010 r.³² wprowadzono stawki opłat za pobyt w DDP w kwocie 11 zł oraz za jeden posiłek przygotowany w stołówce w kwocie 3,80 zł. Od 2010 r. stawki te nie były aktualizowane. Nie dokonywano też analiz dla ustalania kosztu usług świadczonych przez DDP. Według Dyrektora Ośrodka, odpłatność ma charakter symboliczny i pozwala na częściowe zrefundowanie kosztów funkcjonowania placówki. Stawkę ustalono na poziomie stawki godzinowej za usługę rehabilitacji. Miesięczną odpłatność zaakceptowali podopieczni (nie stanowi dla nich zbyt dużego obciążenia). Stąd też od 2010 r. kwota ta nie była weryfikowana i z tego powodu nie przyjęto w latach poprzednich metodyki ustalania kosztu świadczenia usług przez DDP. Jednak dla zwiększenia przejrzystości zasad związanych z dochodami publicznymi, Ośrodek proponuje na 2017 r. metodykę ustalania kosztu pobytu w DDP.

(akta kontroli: t.1, str. 154-158; t.2, str. 343,345-346)

Szczegółowym badaniem objęto 20 spraw osób skierowanych do DDP w latach 2014-2015, tj. 20 teczek spraw podopiecznych umieszczonych w DDP i korzystających z tej formy pomocy, w tym 10, w których występowały zaległości we wnoszeniu opłat.

Stwierdzono, że 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 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego³³. Decyzje poprzedzono analizą sytuacji życiowej, zdrowotnej i społecznej osób kierowanych do DDP.

(akta kontroli: t.3, str. 74-114,118-128)

2.2. W jednym przypadku stwierdzono, że decyzje o przysługującym prawie do pobytu i korzystania z posiłków podjęto bez formalnego wniosku o pomoc. Decyzję podjęto na podstawie zapisu (*o potrzebie udzielenia prawa do pobytu i korzystania z posiłków w DDP*), dokonanego w wywiadzie środowiskowym, w części II *Potrzeby i oczekiwania osoby (rodziny)*, zgłoszone podczas przeprowadzonego wywiadu. Wskazany zapis nie został potwierdzony podpisem wnioskodawcy, złożonym w dniu dokonania tego zapisu³⁴. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej³⁵, OPS udzielił pomocy niepieniężnej z urzędu.

(akta kontroli: t.3, str. 36-42, 70-73, 95, 154)

W pozostałych przypadkach, w odniesieniu do 19 osób, pomocy udzielono na wniosek potrzebujących – na podstawie art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli: t.3, str. 74-114)

Wywiady środowiskowe zawierały informacje o sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej, wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, a dla osób korzystających już z objętych badaniem form pomocy, aktualizację wywiadu środowiskowego sporządzano nie rzadziej niż co 6 miesięcy, tj. zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego³⁶. Do wywiadów załączano dokumenty poświadczające

³² Uchwała Nr XLII/541/2010 Rady Miasta z 24 marca 2010 r., zmieniająca uchwałę w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia DDP Nr XXIII/297/2008 z 3 września 2008 r.

³³ Dz. U. poz. 712. Dalej zwany również w skrócie rozporządzeniem w sprawie wywiadu środowiskowego.

³⁴ Zgodnie z art. 63 § 3 Kpa, podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

³⁵ Art.102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

³⁶ Jak wyżej – art. 107 ust. 4. Stanowi on, 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 jego aktualizację. 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.

sytuację wnioskodawców, m.in. zaświadczenia o stanie zdrowia, orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, decyzje o waloryzacji rent i emerytur.

(akta kontroli: t.3, str. 70-114)

2.3 Osoby przyjmowano do DDP na podstawie decyzji Dyrektora Ośrodka oraz kierowników działu pomocy środowiskowej i działu świadczeń, z upoważnienia Prezydenta Miasta. W decyzjach, w części dotyczącej odpłatności za pobyt, uwzględniono przepisy art. 107 ustawy o pomocy społecznej, a ustalenia faktyczne i prawne były zgodne z wymogami określonymi w art.107 § 1 i § 3 Kpa. Decyzje wydawano na różne okresy obowiązywania.

(akta kontroli: t.3, str. 70-114)

Stwierdzono, że 19 decyzji o prawie do pobytu i korzystania z posiłków w DDP wydano z mocą wsteczną ich obowiązywania, tzn. dawały one prawo do wcześniejszego korzystania z pobytu i posiłków w DDP, niż data ich wydania. W związku z powyższym, Dyrektor Ośrodka poinformowała o wprowadzeniu nowych rozwiązań przy rozpatrywaniu wniosków składanych jednocześnie przez wszystkich uprawnionych tak, aby prawo do korzystania z pobytu i posiłków w DDP było przyznawane nie wcześniej niż od dnia wydania decyzji przyznającej to prawo.

(akta kontroli: t.3, str. 36-42, 70-114)

2.4. W badanych decyzjach prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę, a wysokość opłat ustalano zgodnie z wytycznymi określonymi w uchwałach Rady Miasta³⁷ i stosownie do wymogów określonych w art. 97 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli: str. 70-114)

2.5. Wydając decyzje kierujące do DDP, w czterech przypadkach nie zachowano terminu, o których mowa w art. 35 § 1,2,3 Kpa³⁸ (decyzje wydano w terminach powyżej jednego miesiąca od daty złożonego wniosku). Dyrektor OPS, jeszcze w czasie trwania kontroli, zobowiązała pracowników działu świadczeń do przestrzegania obowiązujących procedur oraz do wdrożenia harmonogramu wydawania decyzji, w celu usprawnienia pracy i wyeliminowania takich przypadków.

(akta kontroli: str. 36-42, 70-114)

Nie stwierdzono przypadków zaskarżania decyzji przez osoby kierowane oraz przypadków rezygnacji osób z korzystania z przyznanych świadczeń po ustaleniu wysokości opłat. Nie stwierdzono również przypadków odmowy skierowania do DDP jak i korzystania z obiadów, z powodu braku wolnych miejsc, czy też braku obiadów dla uprawnionych i skierowanych podopiecznych.

(akta kontroli: str. 70-114)

2.6. Na podstawie kryterium dochodowego, w objętych analizą spawach, 14 uczestników otrzymało decyzje o częściowym zwolnieniu z odpłatności za pobyt i korzystanie z posiłków w DDP, czterech uczestników otrzymało decyzje o całkowitym zwolnieniu z ww. opłat oraz dwóch uczestników otrzymało decyzje przyznające prawo do bezpłatnego pobytu i korzystania z posiłków w Domu. Przy czym stwierdzono, że tryb i zasady zwalniania z opłat osób kierowanych były zgodne przepisami ustawy o pomocy społecznej i uchwałą Rady Miasta.

(akta kontroli: str. 70-114)

2.7. Spośród 20 spraw, dobranych w celu dokonania analizy, 10³⁹ dotyczyło zaległości we wnoszeniu opłat. W dwóch przypadkach dokonano umorzenia, w ośmiu pozostałych brak było dokumentacji potwierdzającej czynności windykacyjne, co w sześciu przypadkach tłumaczono uregulowaniem należności z opóźnieniem, w jednej z dwóch pozostałych spraw zapowiedziano wszczęcie tych czynności, a w drugiej rozpoznanie sytuacji w celu podjęcia dalszych decyzji.

(akta kontroli: t.3, str. 36-42, 70-114, 118-128)

2.8. W latach 2014-2016, poza formami pomocy świadczonymi przez DDP, sześć osób skorzystało również z usług opiekuńczych⁴⁰ oraz jedna ze specjalistycznych usług opiekuńczych.

³⁷ Por. przypis 32.

³⁸ Art. 35 § 1,2 i 3 Kpa stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca.

³⁹ Wybrano po pięć przypadków z 2014 i 2015 r.

⁴⁰ Do 30 czerwca 2016 r. usługi opiekuńcze przyznano pięciu osobom. Decyzje przyznające usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze obejmowały ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

W jednym przypadku zapewniono pobyt w DDP z powodu braku możliwości zapewnienia pomocy w innych formach, określonych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej. Pobyt miał charakter przejściowy dla skompletowania dokumentacji, umożliwiającej umieszczenie podopiecznej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym.

(akta kontroli: t.3, str. 70-114, 238-260)

2.9. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono występowania przypadków nieudzielenia pomocy z powodu braku miejsc w DDP lub braku środków.

(akta kontroli: t. 2, str. 2)

2.10. W latach 2014-2016 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki odmowy skierowania do dziennego domu pobytu. Wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie oraz wydano decyzje przyznające określony rodzaj świadczenia.

(akta kontroli: t.2, str. 2)

2.11. W latach 2013-2015 wskaźnik rotacji osób korzystających ze wsparcia w ramach DDP wyniósł odpowiednio: 22%, 9% i 15%; liczba osób, które przestały korzystać z tej formy wsparcia wyniosła: 21, 9 i 17, a liczba nowych uczestników: 14, 16 i 23; całkowita liczba uczestników wyniosła: 97, 104, 110.

OPS zachęca osoby do korzystania z oferty DDP. Podczas miejskich imprez, m.in. *Dni Legionowa*, pracownicy OPS i DDP rozdawali seniorom ulotki informujące o możliwości skorzystania z tej oferty. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono list osób oczekujących na wsparcie w formie pobytu w DDP, ponieważ każda z osób wnioskujących o taką pomoc uzyskiwała ją.

(akta kontroli: str. t. 2 str. 305, 366, 370)

Ustalone
nieprawidłowości

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych, w czterech przypadkach nie zachowano terminu, o którym mowa w art. 35 § 1,2,3⁴¹ Kpa, tj. decyzje o skierowaniu do DDP wydano w czasie powyżej jednego miesiąca od daty złożenia przez podopiecznych wniosków. Ponadto wydano 19 decyzji o prawie do pobytu i korzystania z posiłków w DDP ze wsteczną mocą obowiązywania. Do dnia wydania tych decyzji, uczestnicy korzystali ze świadczeń bez podstawy prawnej. Nie analizowano też kosztów świadczenia usług w ramach DDP, które stanowiłyby podstawę do ewentualnej zmiany wysokości opłat za pobyt i korzystanie z posiłków w Domu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka Pomocy Społecznej w Legionowie w zbadanym obszarze.

Ocena częściowa

3. Zapewnienie opieki osobom starszym w DDP

3.1 Rada Miejska utworzyła Zakład Budżetowy Gminy – Dom Dziennego Pobytu przy ul. Sowińskiego 30 października 1996 r.⁴². Jego zadaniem było zapewnienie opieki osobom, głównie starszym, które nie są w stanie samodzielnie zaradzić swoim potrzebom. Uchwałą Rady Miejskiej z 4 marca 1999 r. połączono jednostki budżetowe – DDP i OPS⁴³. W statucie OPS wskazano, że do zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej, realizowanych przez Ośrodek, należy m.in. prowadzenie DDP⁴⁴.

W okresie objętym kontrolą, DDP funkcjonował na podstawie odrębnego regulaminu organizacyjnego⁴⁵, który stanowi, że Dom zapewnia realizację niezbędnych potrzeb bytowych, a w miarę możliwości także kulturalnych i społecznych. W szczególności zapewnia jeden gorący posiłek; zaspokaja potrzeby towarzyskie i w miarę możliwości kulturalne w ramach spotkań, imprez okolicznościowych i zajęć; możliwość dostępu do urządzeń i środków służących utrzymaniu higieny osobistej; udostępnia sprzęt TV i rehabilitacyjny; organizuje terapię zajęciową. Określono też obowiązki uczestników. Regulamin obowiązujący od 1 października 2016 r. określa również czas pracy Domu oraz zasady ponoszenia opłat, przez wprowadzenie obowiązku informowania o przewidywanych nieobecnościach, które skutkować mają odliczaniem w następnym miesiącu odpłatności za każdy dzień zgłoszonej wcześniej nieobecności.

(akta kontroli: str. t.1, str. 7-154)

⁴¹ Por. przypis 37.

⁴² Uchwała Nr XXXVII/84/96 Rady Miejskiej z 30 października 1996 r. Uchwałą Nr VI/41/99 Rady Miejskiej z 3 lutego 1999 r. przekształcono zakład budżetowy Dom Dziennego Pobytu w jednostkę budżetową Dom Dziennego Pobytu w Legionowie.

⁴³ Uchwała Nr VIII/86/99 Rady Miejskiej z 3 marca 1999 r.

⁴⁴ Uchwały nr XXIV/307/2004 Rady Miasta z 11 sierpnia 2004 r. oraz nr XXII/260/2012 z 23 maja 2012 r.

⁴⁵ Por. przypis 18.

3.2. W okresie objętym kontrolą źródło finansowania działalności DDP stanowiły środki własne gminy. W 2014 r. plan wydatków w kwocie 385.106 zł, po zmianach wyniósł 391.501 zł (wzrost o 1,7%). Zrealizowane wydatki wyniosły 391.061 zł i stanowiły 99,9% wykonania planu po zmianach. W 2015 r. plan wydatków w kwocie 356.083 zł, po zmianach wyniósł 359.603 zł (wzrost o 1%). W 2015 r. zrealizowane wydatki wyniosły 359.596 zł i stanowiły 100% wykonania planu po zmianach. Na 2016 r. zaplanowano wydatki w kwocie 355.476 zł, po zmianach stanowiły 353.156 zł (zmniejszenie o 1,7 %). Na dzień 30 czerwca 2016 r. wydatkowano 186.772 zł (53%). Środki na funkcjonowanie DDP przekazywane były przez gminę terminowo, w wysokościach zapewniających pokrycie wydatków przewidzianych w planie finansowym.

(akta kontroli: t.2 str. 12-54, 101-119, 347-369)

3.3. W latach 2014-2016 (I półrocze) DDP dysponował 90 miejscami, natomiast liczba osób, którym wydano decyzje przyznające prawo pobytu, wyniosła odpowiednio: 104, 110, 97. Według Dyrektora Ośrodka, wspomnianą liczbę miejsc oszacowana dla celów planowania. Do DDP kierowane są osoby na podstawie decyzji przyznających prawo pobytu (odpowiednio w tych latach: 5,2 i 1) oraz przyznających prawo pobytu i wyżywienia. Faktyczna liczba osób korzystających z pobytu w DDP wyniosła odpowiednio: 76, 75 i 83⁴⁶.

W *Ocenach zasobów pomocy społecznej* za lata 2014-2015 nie sygnalizowano potrzeby zwiększenia liczby miejsc w placówce. Według Prezydenta Miasta, nie jest możliwa rozbudowa siedziby DDP⁴⁷; z tego powodu nie doszło do utworzenia, z dofinansowaniem MRPiPS, placówki w ramach programu *Senior-Wigor*. Natomiast w ramach projektu pn. *Legionowskie Centrum Seniorów i Seniorek*, powstało Centrum Wolontariatu Seniorów. Partnerem projektu był OPS, a liderem SPP *NADZIEJA*, które przewiduje powołanie placówki dziennej opieki dla osób starszych.

(akta kontroli: t.2 str. 2, 120-189, 365, 369-370, 408, 489)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie zlecał prowadzenia DDP podmiotom niepublicznym. Według Dyrektora OPS, jego funkcjonowanie w strukturach Ośrodka nie jest kosztowne, natomiast przynosi efekty.

(akta kontroli: t.2, str. 367, 371)

Dom funkcjonuje od poniedziałku do piątku w godz. od 7,00 do 16,00, zapewniając w tych dniach osiem godzin usług (w godz. 8,00 – 16,00), tym również ciepły posiłek. Dla zapewnienia ciepłego posiłku w soboty i niedziele oraz podczas przerwy urlopowej w lipcu, OPS podpisał 23 kwietnia 2014 r. porozumienie na dodatkową ofertę żywieniową z DPS *Kombatant*. Od 2016 r. realizowany jest też PO Pomoc Żywnościowa, w ramach którego Ośrodek współpracuje z *CARITAS* wydając skierowania osobom potrzebującym, w tym również starszym. Na 2016 r. wydano 174 skierowania. W lipcu osoby te mogą korzystać również z wyżywienia w Centrum Integracji Społecznej.

DDP zapewnił przebywającym w nim osobom udział w aktywnych formach, ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb towarzyskich i kulturalnych, organizował zajęcia tematyczne (np. komputerowe), ułatwiał podtrzymywanie kontaktów ze środowiskiem lokalnym i osobami spoza Domu, w tym m.in. przez organizowanie pikników integracyjnych, wizyt w DPS, przedszkolu, wycieczek i spotkań okolicznościowych.

(akta kontroli: t.1 str. 145; t. 2, str. 6-9, 376,389)

3.4. Siedzibą DDP jest budynek parterowy, murowany, z poddaszem dwuspadowym, który powstał w latach 20-tych XX wieku. Wpisany jest do ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków. Od 2013 r. zarządza nim Komunalny Zakład Budżetowy⁴⁸. Uczestnikom udostępniono pomieszczenia na parterze, m.in. świetlicę, jadalnię, szatnię, toaletę męską i damską, łazienki wraz z prysznicem. Jedno pomieszczenie na poddaszu przeznaczono na salę komputerową. Teren przed wejściem głównym i chodniki wokół budynku są utwardzone i nie posiadają wyrw. Furtka w ogrodzeniu nie utrudnia dostępu do niego osobom niepełnosprawnym. Przed głównym wejściem znajdują się schody i pochylnia. Krawężnie stopni nie wyróżniają się kolorem kontrastu-

⁴⁶ Liczbę osób faktycznie korzystających z DDP obliczono na podstawie imiennych list dziennych, jako średnią miesięczną osób uprawnionych do wyżywienia w poszczególnych miesiącach, podzieloną przez liczbę miesięcy.

⁴⁷ Budynek wpisany jest do ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków.

⁴⁸ Dalej zwany również w skrócie KZB.

jącym z kolorem posadzki⁴⁹. Pochylnia nie posiada krawężników, a obustronne poręcze przy schodach i pochylni utrudniają osobom niepełnosprawnym wjazd do Domu: nie są przedłużone o 0,3 m, odstęp między poręczami przy pochylni jest większy niż wymagany 1,1 m, a wysokość poręczy przy pochylni wynosi jedynie 0,6 m⁵⁰. Podesty, na które prowadzą schody i pochylnia, również wyposażone są w balustrady i przyściennie poręczę, których wysokość wynosi 0,6 m⁵¹, z wyjątkiem balustrady między schodami a głównym wejściem, której wysokość wynosi 1,1 m. Drzwi wejściowe oraz drzwi prowadzące z przedsionka do korytarza, pokoju kierownika, świetlicy i jadalni, są dwuskrzydłowe. Szerokość głównych skrzydeł jest mniejsza od wymaganej 0,9 m⁵². Drzwi wewnątrz budynku nie posiadają progów. Wyjątkiem są drzwi wejściowe, w których próg ma wysokość wyższą od dopuszczalnej 0,02 m⁵³.

Na tablicy w korytarzu zamieszczono informacje o: rozkładzie zajęć; składzie Rady Starszych DDP; godzinach wydawania posiłków (12,30 – 14,30); terminach, w których Dyrektor OPS przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków (poniedziałek, godz. 12,00 – 16,00)⁵⁴. Do sali komputerowej na poddaszu prowadzi klatka schodowa. Krawędzie stopni schodów dwubiegowych na klatce schodowej nie wyróżniają się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki. Powierzchnia łazienki zapewnia przestrzeń manewrową dla osoby niepełnosprawnej. Wyposażona jest w prysznic z krzeselkiem i uchwytem. Zarówno przy misce ustępowej jak i umywalce nie zainstalowano uchwytów ułatwiających korzystanie z nich osobom niepełnosprawnym⁵⁵. Wszystkie pomieszczenia są czyste i zadbane.

W dniu 4 listopada 2016 r. OPS wystąpił do KZB o dostosowanie budynku DDP do wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W trakcie trwania kontroli, na krawędziach stopni schodów zamontowano taśmy w kolorze kontrastującym z kolorem posadzki.

Żadna z osób korzystających z DDP nie wnioskowała o transport. Podopieczni samodzielnie uczęszczali do DDP. Korzystali również z komunikacji ZTM i bezpłatnych linii dowozowych, które funkcjonowały na terenie miasta.

(akta kontroli: t. 2 str. 9; t. 3 str. 1-5, 10-13, 38,42)

3.5. Ze względu na stan zdrowia i dysfunkcje, nie narzucano podopiecznym obowiązku udziału w organizowanych zajęciach (sami decydowali, w których chcą uczestniczyć). W związku z tym nie tworzone indywidualnych planów aktywizacji i nie prowadzono zajęć w oparciu o takie plany.

(akta kontroli: t.3 str.70-73,3617-368,371)

⁴⁹ Zobacz: § 71 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Krawędzie stopni schodów w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych i użyteczności publicznej powinny wyróżniać się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki.

⁵⁰ Jak wyżej – por. § 71 ust. 1 oraz § 298 ust. 4 i 5. Pochylnie przeznaczone dla osób niepełnosprawnych powinny mieć szerokość płaszczyzny ruchu 1,2 m, krawężniki o wysokości, co najmniej 0,07 m i obustronne poręcze (...) odstęp między nimi powinien mieścić się w granicach od 1 do 1,1 m. Przy balustradach lub ścianach przyległych do pochylni, przeznaczonych dla ruchu osób niepełnosprawnych, należy zastosować obustronne poręcze, umieszczone na wysokości 0,75 i 0,9 m od płaszczyzny ruchu. Poręcze przy schodach zewnętrznych i pochylniach, przed ich początkiem i za końcem, należy przedłużyć o 0,3 m oraz zakończyć w sposób zapewniający bezpieczne użytkowanie.

⁵¹ Jak wyżej – § 298 ust. 2. Minimalna wysokość balustrady powinna mieć wymiary 1,1 m.

⁵² Jak wyżej – § 62 ust. 1 oraz § 240 ust. 1. Drzwi wejściowe do budynku i ogólnodostępnych pomieszczeń użytkowych powinny mieć w świetle ościeżnicy, co najmniej: szerokość 0,9 m i wysokość 2 m. W przypadku zastosowania drzwi zewnętrznych dwuskrzydłowych, szerokość skrzydła głównego nie może być mniejsza niż 0,9 m. Drzwi wieloskrzydłowe, stanowiące wyjście ewakuacyjne z pomieszczenia oraz na drodze ewakuacyjnej, powinny mieć, co najmniej jedno, nieblokowane skrzydło drzwiowe o szerokości nie mniejszej niż 0,9 m. Natomiast drzwi wejściowe do budynku są dwuskrzydłowe o wymiarach: wysokość 2 m., szerokość w świetle ościeżnicy 1,1 m, przy czym szerokość głównego skrzydła wynosi 76 cm. Drzwi z przedsionka do korytarza są dwuskrzydłowe o wymiarach: wysokość 2,1 m, szerokość w świetle ościeżnicy 1,1 m, przy czym szerokość głównego skrzydła wynosi 55 cm. Drzwi do świetlicy są dwuskrzydłowe o wymiarach: wysokość 2,2 m, szerokość w świetle ościeżnicy 1,3 m, przy czym szerokość głównego skrzydła wynosi 57,5 cm. Drzwi do jadalni są dwuskrzydłowe o wymiarach: wysokość 2,2 m; szerokość w świetle ościeżnicy 1,1 m, a szerokość głównego skrzydła wynosi 55 cm. Drzwi do gabinetu są dwuskrzydłowe o wymiarach: wysokość 2,2 m, szerokość w świetle ościeżnicy 1,1 m, a szerokość głównego skrzydła wynosi 55 cm.

⁵³ Jak wyżej – § 62 ust. 3. Wysokość progu od strony zewnętrznej budynku wynosi 3,5 cm, natomiast od strony wewnętrznej 5 cm. Tymczasem w drzwiach wejściowych do budynku wysokość progów nie może przekraczać 0,02 m.

⁵⁴ W zarządzeniu nr 20/XI/2016 Dyrektora OPS z 22 listopada 2016 r. w sprawie zmiany regulaminu DDP prowadzonego przez OPS, w sprawach wniosków, uwag i skarg kierownik DDP przyjmuje we wtorki w godzinach 13,00 – 15,00. Oględzin budynku dokonano 14 października 2016 r.

⁵⁵ Zobacz: § 86.1. pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Stanowi on, że w budynku, na kondygnacjach dostępnych dla osób niepełnosprawnych, co najmniej jedno z ogólnodostępnych pomieszczeń higienicznosanitarnych powinno być przystosowane dla tych osób, przez zainstalowanie uchwytów ułatwiających korzystanie z tych urządzeń.

3.6. W DDP, w okresie objętym kontrolą zatrudniano pięciu pracowników, w tym jedną osobę na stanowisku kierownika, jedną na stanowisku inspektora oraz dwie osoby w charakterze kucharza i jedną osobę sprząającą (pomagającą również w kuchni). Ich kwalifikacje odpowiadały wymaganym na zajmowanych stanowiskach.

Jednym z zadań DDP jest zapewnienie opieki i zaspokojenie potrzeb bytowych, a w miarę możliwości także kulturalnych i społecznych, w szczególności przez organizowanie zajęć w ramach terapii zajęciowej. W *Ocenach zasobów pomocy społecznej* na koniec lat 2014-2015 nie wskazano na potrzebę zwiększenia liczby zatrudnionych osób.

Według Dyrektora OPS, aktualna obsada jest adekwatna do potrzeb. Działalność DDP wspomaga bowiem dodatkowo pracownik socjalny OPS: świadczy pracę socjalną i udziela wsparcia wyłącznie uczestnikom DDP (pełni stały dyżur raz w tygodniu przez trzy godziny lub częściej w zależności od potrzeby). Ponadto OPS zatrudnia, na podstawie umowy zlecenia, czterech specjalistów do prowadzenia dodatkowych zajęć: z zakresu rehabilitacji ruchowej, profilaktyki cukrzycy, poradnictwa psychologicznego oraz komputerowych. Niemniej jednak OPS zamierza w 2017 r. powiększyć zatrudnienie w DDP o animatora kulturalnego, który poprowadzi zajęcia ze śpiewu.

(akta kontroli: t.1, str. 22-138, 143-154; t.2, str. 217-224, 366-367, 370,)

Uregulowania wewnętrzne OPS i DDP nie określają normatywów dla stanu zatrudnienia w DDP. Zauważyć należy, że uregulowania te ustanowiły wspomniane normatywy np. dla Warsztatu Terapii Zajęciowej, funkcjonującego – podobnie, jaki i DDP – w strukturze Ośrodka. Dyrektor Ośrodka poinformowała, że sprawa ta zostanie uwzględniona w drodze nowelizacji regulaminu organizacyjnego OPS.

(akta kontroli: t.1, str. 22-138, 143-154)

3.7. OPS nie dysponował, za okres lat 2014-2016 (I półrocze), danymi o przeciętnym koszcie pobytu w DDP (w przeliczeniu na jednego uczestnika), ponieważ nie prowadzono takich kalkulacji. OPS wyliczył, na potrzeby kontroli NIK, średnioroczny koszt, przyjmując iloraz ogólnej kwoty wydatków, pomniejszonej o wydatki na zakup żywności, i średniorocznej liczby osób, którym udzielono wsparcia. W 2014 r. wyniósł on 4.159,02 zł, w 2015 r. – 3.817,01 zł. Planowany koszt dla 2016 r. określono natomiast na 3.326,48 zł (przy założeniu, że średnia liczba uczestników w roku pozostanie na poziomie 83, a wydatki zostaną zrealizowane zgodnie z aktualnym planem). Koszt pobytu w DDP, w przeliczeniu na jednego uczestnika, według stanu na 30 czerwca 2016 r., wyniósł 1.785,29 zł. Dyrektor OPS poinformowała, że powyższe wyliczenia zostaną wzięte pod uwagę w trakcie ustalania metodyki liczenia kosztu pobytu w DDP na 2017 r.⁵⁶

(akta kontroli: t.2, str. 347-361)

3.8. Podczas kontroli NIK przeprowadzono też anonimowe badanie ankietowe. Ankiety zwróciło 17 osób korzystających ze świadczeń w DDP. Oceniając pozytywnie świadczenia i prowadzone zajęcia, ankietowani wskazywali najczęściej na: korzystanie ze spotkań i porad pracowników OPS; świadczenie pomocy w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych i rodzinnych, spotkań z psychologiem, wycieczek; zajęć w kółkach zainteresowań i integracyjnych, spotkań tematycznych, prelekcji, wykładów. Ankietowani najwyżej ocenili świadczenie w formie posiłków (są one urozmaicone i dostosowane do ich gustów i potrzeb zdrowotnych). Wszyscy ankietowani podkreślali, że wsparcie świadczone przez DDP im odpowiada i jest wystarczająco urozmaicone. Mimo satysfakcji z formy wsparcia, niektóre osoby uważały, że powinno odbywać się więcej zajęć komputerowych, spotkań z psychologiem, zajęć cukrzycowych i wycieczek. Wszyscy ankietowani odpowiedzieli, że lubią spędzać czas w placówce, wskazując w pierwszej kolejności możliwość kontaktu i rozmów z innymi ludźmi i przebywanie wśród nich. Zwracali uwagę na dobrą atmosferę, a czas pobytu w placówce, oceniali jako wystarczający. Osiem osób nie miało wiedzy o tym, czy w DDP działa rada samorządowa. Ankietowani jednogłośnie stwierdzali, że zapewniono im intymność, poczucie godności i bezpieczeństwa.

(akta kontroli: t.3, str. 332-383)

Ustalone
nieprawidłowości

Budynek, w którym usytuowany jest DDP, nie został w pełni dostosowany do norm określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (opis niedostosowań zamieszczono w pkt 3.4. wystąpienia).

⁵⁶ Według wyliczeń dokonanych przez kontrolerów NIK, przeciętny miesięczny koszt na jednego uczestnika DDP wyniósł: w 2014 r. – 346,6 zł; w 2015 r. – 318,1 zł; w 2016 (I półrocze) – 297,5 zł.

Ocena cząstkowa

Wnioski
pokontrolne

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zdaniem NIK, uregulowania wewnętrzne OPS i DDP powinny określać normatywy w odniesieniu do stanu zatrudnienia w DDP, w sytuacji, w której wspomniane normatywy określono np. dla Warsztatu Terapii Zajęciowej, funkcjonującego – podobnie jak i DDP – w strukturze Ośrodka. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka Pomocy Społecznej w Legionowie w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

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 Kontroli⁵⁷, wnosi o:

1. Zapewnienie stanu zatrudnienia pracowników socjalnych, zgodnego z normami wyznaczonymi przepisami ustawy o pomocy społecznej.
2. Podjęcie decyzji organizacyjnych, zapewniających kierowanie osób do DDP w terminie określonym w art. 35 § 1,2,3 Kpa, jak również wydawanie decyzji o prawie do pobytu i korzystania z posiłków z datą jej obowiązywania.
3. Dokonywanie analiz kosztów usług świadczonych w DDP, dla ewentualnej zmiany wysokości opłat za pobyt i korzystanie z posiłków.
4. Dostosowanie budynku DDP do norm określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. NIK przyjmuje do wiadomości działania, jakie w tej sprawie podjęto do czasu zakończenia kontroli.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

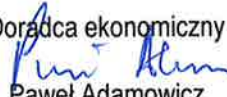
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Legionowie, drugi do akt kontroli.

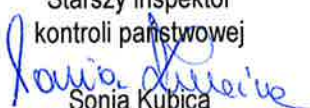
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Legionowie przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

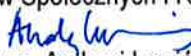
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Warszawa, dnia 09 grudnia 2016 r.

Doradca ekonomiczny

Paweł Adamowicz

Starszy inspektor
kontroli państwowej

Sonia Kubica

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor

⁵⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

