



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.01.2017
P/17/043

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 kontroli i okres objęty kontrolą	P/17/043 – Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania. Lata 2015 – I półrocze 2017 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontroler	Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/41/2017 z dnia 18 września 2017 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy, ul. Fałęcka 10, 02-545 Warszawa (dalej OPS lub Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Ewa Wąsik, Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy. (akta kontroli str. 3-10)

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK¹, Ośrodek w okresie objętym kontrolą zapewnił świadczenie usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania. W tym celu monitorowano potrzeby środowiska tych osób i dokonywano analiz. Osoby starsze objęto kompleksowym wsparciem, w tym m.in. poradnictwem psychologicznym i prawnym, mogły one także korzystać z pobytu w dziennym domu pomocy społecznej, wraz z posiłkami. W budżecie Ośrodka zapewniono środki pozwalające na przyznanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osobom starszym takiej pomocy potrzebującym. W tym celu monitorowano potrzeby seniorów i dokonywano ich analiz.

Normy (standardy) usług opiekuńczych nie zostały w OPS sformalizowane. Tym niemniej wymagania jakościowe usług określono w umowach zawartych z wykonawcami usług.

Świadczenie usług opiekuńczych zlecano firmie zewnętrznej, wyłonionej zgodnie z obowiązującą procedurą². Warunki wykonywania obowiązków przez realizatora usług określono w sposób prawidłowy. Opiekunowie i koordynatorzy ze strony wykonawcy posiadali wymagane kwalifikacje. Nad świadczeniem usług przez wykonawców oraz ich jakością nadzór sprawowali pracownicy socjalni, sporządzając podczas wizyt u podopiecznych m.in. arkusze kontrolne.

W ogólnej ocenie NIK uwzględniła stwierdzoną podczas kontroli nieprawidłowość, polegającą na wydaniu 17 decyzji administracyjnych, przyznających usługi opiekuńcze z mocą wsteczną.

Uwagi budziło też stosowanie w Ośrodku narzędzia nadzoru nad jakością usług opiekuńczych w domu podopiecznego, jakim jest arkusz do kontroli tych usług, ponieważ nie pozwalał on na stwierdzenie wykonywania poszczególnych rodzajów usług.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Analizowanie potrzeb osób starszych w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania i monitorowanie ich zaspokajania

1.1. Gminny system wspierania osób starszych

Opis stanu faktycznego

Wewnętrzne zasady organizacji i funkcjonowania OPS reguluje m.in. jego statut³ i regulamin organizacyjny⁴. W strukturze OPS wyodrębniono Dział Pomocy Środowiskowej i Zespół Realizacji Świadczeń i Analiz (dla Filii OPS Nr 1 i Filii Nr 2). Do podstawowych zadań wspomnianego Działu należy m.in. współpraca z podmiotami świadczącymi, na zlecenie Ośrodka, usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne, a także nadzór nad ich wykonywaniem, natomiast do zadań Zespołu należy m.in. rozliczanie faktur za wykonane usługi. W ramach Działu funkcjonuje też Zespół ds. Usług i Domów Pomocy Społecznej. W Zespole zatrudniano 15 pracowników socjalnych

¹ NIK stosuje trzypięciową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według wskazanej 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 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).

³ Statut stanowi zał. Nr 4 do uchwały Nr XXIX/918/2008 Rady m.st. Warszawy z 17 kwietnia 2008 r.

⁴ Regulamin organizacyjny stanowi zał. Nr 1 do zarządzenia Nr 9/2010 Dyrektora OPS z 25 czerwca 2010 r.

w pełnym wymiarze czasu pracy (z tego dziewięciu w Filii nr 1 i sześciu w Filii Nr 2). Wszyscy pracownicy mieli odpowiednie wykształcenie kierunkowe.

Funkcję koordynatora usług wykonują wyznaczeni pracownicy w obu Filiach w Zespołach Realizacji Świadczeń i Analiz oraz ds. Usług i Domów Pomocy Społecznej. W każdej Filii zakres obowiązków jednego z pracowników przewiduje rozliczanie godzin świadczonych usług na podstawie informacji przekazanych przez wykonawcę usług, zweryfikowanych przez pracowników socjalnych u usługobiorców. Zakresy czynności pracowników koordynujących wykonywanie usług przewidują natomiast zadanie pn. *rozliczanie zrealizowanych godzin usług i rozliczanie faktur*. Z kolei dla pracowników Zespołu ds. Usług i Domów Pomocy Społecznej, zakresy obowiązków przewidują *ściłą współpracę z podmiotami świadczącymi usługi na rzecz podopiecznych Ośrodka, polegającą na monitorowaniu jakości i terminowości wykonywanych usług*.

Nadzór nad wykonywaniem zadań przez wspomniane komórki organizacyjne powierzono Zastępcy Dyrektora Ośrodka⁵.

(akta kontroli str. 1548-1571)

Pracownicy socjalni uczestniczyli w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe w zakresie problematyki starości i pracy z osobą starszą. W 2015 r. sześć osób wzięło udział w pięciu szkoleniach, w 2016 r. 12 pracowników odbyło osiem szkoleń. W I półroczu 2017 r. 13 pracowników skorzystało z trzech szkoleń. Przykładowa tematyka szkoleń: *Senior na Mokotowie, Załoguj i pomagaj – Warszawa dla seniora, Starość – psychologiczne i społeczne aspekty starzenia się, AGE – Działania na rzecz aktywnego i godnego starzenia się w Warszawie, Superwizja w pracy socjalnej*. Organizatorami szkoleń były głównie: Urząd Dzielnicy Mokotów, Biuro Pomocy i Projektów Społecznych m.st. Warszawy oraz Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie. OPS nie ponosił kosztów z tytułu tych szkoleń.

(akta kontroli str. 48-50)

1.2. Rozpoznawanie problemów społecznych, w tym diagnozowanie sytuacji osób starszych na poziomie lokalnym

Opis stanu
faktycznego

Urząd Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy nie przygotowywał odrębnej diagnozy problemów społecznych, w tym dotyczących osób starszych. Opierano się na dokumentach strategicznych przygotowywanych przez odpowiednie Biura Urzędu m.st. Warszawy.

Problemy społeczne, w tym dotyczące osób starszych, odzwierciedla *Społeczna Strategia Warszawy – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2020*⁶. Została opracowana dla wszystkich Dzielnic m.st. Warszawy. Dokument powstał przy współpracy Warszawskiego Forum Polityki Społecznej, a także na podstawie opracowań i ekspertyz przygotowanych w ramach prac nad *Społeczną Strategią Warszawy*. Zespół autorski wspierali przedstawiciele organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i eksperci.

Dokumentem strategicznym, odnoszącym się do sytuacji osób starszych, jest również *Program Warszawa Przyjazna Seniorom na lata 2013-2020*⁷.

Zapisy strategii przygotowanej w oparciu o diagnozę sytuacji osób starszych w m.st. Warszawa, OPS wykorzystywał dla dostosowania oferty pomocy opiekuńczej, specjalistycznej, pielęgnacyjnej do potrzeb lokalnej społeczności senioralnej. Ośrodek dokonywał też⁸ kwartalnych, półrocznych i rocznych analiz świadczonej pomocy społecznej i przysyłał je do Biura Pomocy i Projektów Społecznych. Dokumenty te były analizowane w Urzędzie m.st. Warszawy i stanowiły podstawę oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenie pomocy społecznej w poszczególnych rodzajach pomocy, również osobom starszym.

(akta kontroli str. 1131-1207)

1.3. Dokumenty strategiczne

Opis stanu
faktycznego

Dokumentem strategicznym odnoszącym się do środowiska seniorów, który został opracowany na szczeblu Dzielnicy Mokotów, są *Kierunki Polityki Senioralnej w Dzielnicy Mokotów na lata 2016-2023*. W pracach nad wspomnianymi *Kierunkami* uczestniczyło dwóch pracowników socjalnych OPS. Dokument zawiera⁹ informacje o Ośrodku, w tym o zakresie świadczonych usług opie-

⁵ Zarządzenie Dyrektora OPS Nr 10/2008 z 23 czerwca 2008 r.

⁶ Zał. do uchwały nr XLVI/1427/2008 Rady m.st. Warszawy z 18 grudnia 2008 r.

⁷ Uchwała nr LXXII/1870/2013 Rady m.st. Warszawy z 5 grudnia 2013 r.

⁸ Art. 15 pkt. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).

⁹ W rozdziale 5 Zasoby Dzielnicy, podrozdział 5.1 Działania OPS Dzielnicy Mokotów.

kuńczych i specjalistycznych. Nadzór nad realizacją działań określonych w *Kierunkach* powierzony został Zarządowi Dzielnicy Mokotów. Podczas spotkań organizowanych przez Zastępcę Burmistrza, pracownicy socjalni przedstawili propozycje OPS dotyczące wsparcia osób starszych. Zostały one wykorzystane we wspomnianym dokumencie. Na jego podstawie Urząd Dzielnicy Mokotów podejmował następujące działania aktywizujące seniorów:

- prowadził zajęcia integracyjne, edukacyjne i rekreacyjno-sportowe dla seniorów, m.in. usprawniające na basenie, nordic walking, gimnastykę, a także zajęcia plastyczne, warsztaty literackie, spotkania muzyczno-taneczne, brydż, spotkania świąteczne dla seniorów, jak również edukacyjne: jak radzić sobie z bólem żywnie w cukrzycy i inne (Mokotowskim Centrum Integracji Mieszkańców zajęcia prowadził również Klub Seniora, Mokotowski Uniwersytet Trzeciego Wieku oraz Harcerski Krąg Seniorów);
- organizował kursy komputerowe dla seniorów i konsultacje indywidualne z obsługi komputera;
- organizował warsztaty z treningów pamięci dla seniorów;
- organizował międzypokoleniowe zajęcia typu: spędzanie wspólnego czasu wnuczek/wnuczka z babcią/dziadkiem, a także warsztaty: jak wspierać dzieci w wychowywaniu wnuków.

Ponadto opracowano i wydano Mokotowski Informator Senioralny. Zawiera nie tylko wykaz instytucji i organizacji działających na rzecz środowiska osób starszych, ale też inne, przydatne seniorom informacje. Na koniec 2017 r. zaplanowano także warsztaty dla rodzinnych opiekunów osób starszych oraz spotkanie w sprawie wolontariatu dla osób starszych.

Programy aktywizujące seniorów, np. *Fitness dla seniorów na Siekierkach*, organizowano też w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego.

(akta kontroli str. 1071-1092)

1.4. Ocena zasobów pomocy społecznej i potrzeby w zakresie pomocy społecznej

Opis stanu
faktycznego

OPS przygotował ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. W ocenie nie zawarto wniosków końcowych dotyczących usług opiekuńczych. W sprawozdaniach z działalności OPS Dzielnicy Mokotów za lata 2015 i 2016 nie wymieniano potrzeb związanych ze świadczeniem usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania.

(akta kontroli str. 94-313)

1.5. Identyfikowanie osób starszych potrzebujących pomocy, w szczególności w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz analizowanie wyników tych działań

Opis stanu
faktycznego

OPS dysponował danymi o liczbie osób starszych w Dzielnicy, z podziałem na grupy wiekowe (60-69, 70-79 i powyżej 80 lat), jednak bez informacji o rodzaju prowadzonego gospodarstwa domowego. Dane statystyczne o strukturze demograficznej mieszkańców pozyskiwano z dzielnicowej Delegatury Biura Administracji i Spraw Obywatelskich oraz z ogólnodostępnych publikacji, m.in. na stronie internetowej Urzędu Dzielnicy. Były one uwzględniane m.in. przy przygotowaniu projektów planów finansowych na kolejne lata. Pozyskiwane dane statystyczne o procesach starzenia się społeczeństwa na terenie Dzielnicy były natomiast podstawą do szacunków zapotrzebowania na pomoc w formie usług opiekuńczych.

Z danych tych wynika postępujący wzrost wskaźnika osób w wieku 60+. Wskaźnik ten, w relacji do ogólnej liczby mieszkańców, wzrósł z 27,7% w 2014 r. do 28,4% w 2016 r.

Liczba mieszkańców Dzielnicy Mokotów na dzień 30 czerwca 2017 r. wynosiła 208.403 osoby, w tym najliczniejszą grupę (29.454 osoby) stanowili mieszkańcy w wieku 60-69 lat. Kolejną grupę (20.008 osób) stanowili mieszkańcy w wieku 70-79 lat, a liczba mieszkańców w wieku 80 lat i więcej wynosiła 18.179. W okresie lat 2014 - 2016 r., wskaźnik osób starszych korzystających z usług opiekuńczych w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców był wzrostowy i w poszczególnych grupach wiekowych 60-69, 70-79 oraz 80 lat i więcej, na koniec 2016 r. wynosił odpowiednio: 0,7; 1,3 oraz 3,1.

W OPS nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania sytuacji seniorów. Wiedzę o potrzebach osób starszych pozyskiwano z: przychodni, szpitali, policji, administracji budynków mieszkalnych, wspólnot mieszkaniowych, organizacji samopomocowych i pozarządowych, bezpośrednio od samych zainteresowanych, ich rodzin oraz środowiska sąsiedzkiego, kościołów i związków wyznaniowych, organizacji charytatywnych oraz organizacji kombatanckich.

Osoby starsze zgłaszające się do OPS otrzymywały wsparcie, po uprzednim przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego. Prowadziły one zarówno gospodarstwa jednoosobowo, jak i pozostawały w wieloosobowych gospodarstwach domowych, w których pozostali członkowie rodziny, z różnych przyczyn, nie zapewnili pomocy i opieki. Zgodnie z przyjętą praktyką, po powzięciu informacji o potrzebie udzielenia pomocy osobie starszej (samotnej), pracownik socjalny przeprowadzał wywiad środowiskowy w celu zdiagnozowania sytuacji i zidentyfikowania potrzeb. Osoby, które nie zdecydowały się na pomoc OPS, były przez pracownika socjalnego informowane o możliwości uzyskania wsparcia ze strony innych instytucji, organizacji pozarządowych lub placówek opiekuńczych (ZOL, DPS).

(akta kontroli str. 1131-1147)

Monitoring sytuacji osób starszych w Dzielnicy prowadzono w ramach terenowej pracy pracowników socjalnych. Podczas przeprowadzania wywiadów środowiskowych pozyskiwali, z różnych źródeł, informacje o sytuacji mieszkańców, którzy mogą mieć problem z prowadzeniem gospodarstwa domowego. Ośrodek nie dysponował wynikami analiz (symulacjami) określającymi liczbę osób starszych, które wymagać będą wsparcia w kolejnych latach, natomiast dysponował danymi statystycznymi dotyczącymi struktury demograficznej mieszkańców, które uwzględniane były przy planowaniu budżetu na realizację poszczególnych zadań.

OPS współpracował z lokalnymi placówkami i zakładami publicznej służby zdrowia. Zgłoszenia otrzymywane były z przychodni lekarskich i szpitali w formie telefonicznej i pisemnej. Ośrodek nie prowadził jednak szczegółowej ewidencji zgłoszeń. Według Dyrektora OPS, wszystkie zgłoszenia były analizowane, a pomoc udzielana zgodnie z potrzebami i możliwościami Ośrodka.

W 2015 r. wpłynęło 2.692 wniosków o przyznanie usług, w tym 410 dotyczących nowych osób; w 2016 r. – 2.645 wniosków, w tym 401 dotyczyło nowych osób. W I półroczu 2017 r. wpłynęło natomiast 1.114 wniosków, w tym 172 dotyczące nowych osób.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że w latach 2014-2017 (I półrocze) wszystkie wnioski zgłoszone z instytucji, organizacji, od rodzin i znajomych, a także inicjatywy pracowników socjalnych, zostały rozpatrzone pozytywnie. W związku z tym nie występowała potrzeba udzielenia pomocy z urzędu.

Monitorując sytuację osób starszych, Ośrodek współpracował z organizacjami pozarządowymi i kościołami (Społeczność Chrześcijańska, Caritas, Parafia pw. Św. Andrzeja Boboli, pw. Św. Kazimierza, pw. Św. Stefana) oraz Urzędem Dzielnicy – zgłoszenia radnych Dzielnicy Mokotów.

(akta kontroli str. 1286-1297)

1.6. Stosowane formy wspierania osób starszych

Osobom starszym Ośrodek świadczył pomoc w formie: usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, pobytu w dziennym domu pomocy, wraz z posiłkami. Pomagał też w kompletowaniu dokumentów do DPS (za zgodą osoby zainteresowanej oraz bez jej zgody, na podstawie postanowienia sądu). W latach 2015-2017 (I półrocze), z usług opiekuńczych korzystało odpowiednio 900, 981 i 779 osób. Specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone odpowiednio 326, 285 i 103 seniorom. Z pobytu w dziennym domu pomocy korzystało odpowiednio 46, 48 i 39 osób starszych, a do „Centrum Alzheimer” skierowano 20, 16 i 10 seniorów.

Dominującą formą wsparcia były usługi opiekuńcze. W 2015 r. i I półroczu 2017 r. nie wydano ani jednej decyzji odmawiającej przyznania takich usług na wniosek osoby zainteresowanej lub członków jej rodziny. W 2016 r. wydano natomiast dwie takie decyzje (dotyczyły one tej samej osoby). Przyczyną odmowy (decyzja z 9 listopada 2016 r.) był brak możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz stanowisko lekarza prowadzącego, że zainteresowana seniorka jest w stanie wykonać samodzielnie prace gospodarcze typu przygotowywanie posiłków, pranie i sprzątanie. Przyczyną kolejnej odmowy (decyzja z 8 grudnia 2016 r.) był brak wskazań lekarskich do tego rodzaju świadczeń oraz wygaśnięcie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (obowiązywało do 13 września 2016 r.). Podczas wywiadu środowiskowego pracownik socjalny ustalił, że seniorka nie wykazuje się brakiem samodzielności. W związku z brakiem jakiegokolwiek współpracy podopiecznej z OPS, pracownicy socjalni nie mieli możliwości poinformowania jej o ewentualnych innych możliwościach udzielenia pomocy. Osoba, której odmówiono przyznania usług, nie wniosła odwołania od decyzji. Wydane decyzje zawierały uzasadnienia faktyczne i prawne odmowy i wskazywały na jej podstawę prawną. W uzasadnieniu opisano sytuację zdrowotną wnioskodawcy. Decyzje odmowne wydała, z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, Kierownik Fili II OPS.

*Opis stanu
faktycznego*

Szczegółowa analiza dokumentacji pięciu osób, które rozpoczęły korzystanie z usług, a następnie zrezygnowały z tego wsparcia wykazała, że przyczyną było umieszczenie w DPS (dwa przypadki), objęcie opieką przez członków rodziny (dwa przypadki) i pomocą sąsiedzką (jeden przypadek). Osoby te, rezygnując z usług, nie skarżyły się jednocześnie na ich jakość.

W siedzibie Ośrodka i w jego Filiach udzielano porad prawnych mieszkańcom, w tym również seniorom (osoby mające problemy z poruszaniem się mogły skorzystać z tych porad przez telefon). W okresie objętym kontrolą z porad prawnych skorzystało łącznie 70 seniorów. Funkcjonujący w strukturze organizacyjnej Ośrodka Dział Pomocy Specjalistycznej zapewniał ponadto wsparcie psychologiczne, z którego mogły też skorzystać osoby starsze. Porady świadczone w siedzibie OPS, a także – jeżeli wymagała tego sytuacja – w miejscu zamieszkania osoby zainteresowanej. W okresie objętym kontrolą porad udzielono 35 seniorom.

Osoby starsze, które ukończyły 70 lat, mogą korzystać w stolicy z bezpłatnych przejazdów miejską komunikacją zbiorową. Organizowany był również transport dla osób starszych, np. na wybory. Ośrodek pokrywał też koszty przejazdu osób starszych do placówek opiekuńczych.

(akta kontroli str. 314-378, 1131-1147)

1.7. Finansowanie pomocy osobom starszym, w szczególności usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. w dziale 852 (Pomoc społeczna) rozdział 85228 (Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze) zaplanowane środki w kwocie 2.600,0 tys. zł. W wyniku trzech zmian budżetu OPS zostały one zmniejszone do 2.380,0 tys. zł. Łączna kwota zmniejszeń wyniosła 220,0 tys. zł (8,5%). W 2015 r. wydatkowano 2.375,9 tys. zł (91,4% kwoty początkowej i 99,8% w relacji do planu po zmianach). W 2016 r. zaplanowane środki na ten cel w kwocie 2.600,0 tys. zł. W wyniku jednej zmiany budżetu OPS, zmniejszone je do 2.585,9 tys. zł. Kwota zmniejszeń wyniosła 14,1 tys. zł (0,6%). W 2016 r. na usługi opiekuńcze wydatkowano 2.585,9 tys. zł (99,5% kwoty początkowej i 100% w relacji do planu po zmianach). W I półroczu 2017 r., pod koniec czerwca, planowane środki na usługi w kwocie 3.120,0 tys. zł, w wyniku zmiany budżetu OPS, zwiększono do 4.240,9 tys. zł (o 1.120,9 tys. zł, tj. o 35,9%). W okresie tym wydatkowano natomiast 1.947,8 tys. zł (45,9% w relacji do planu po zmianach).

Według Dyrektora OPS, zrealizowanie wydatków w kwocie niższej, niż pierwotnie zaplanowano w budżetach Ośrodka na lata 2015 r. i 2016 r., wynikało z korzystniejszego niż zakładano rozstrzygnięcia postępowań przetargowych, a także z niewykorzystania przez usługobiorców przyznanych godzin z różnych powodów (np. wyjazd, pobyt w szpitalu, zgon, rezygnacja, poprawa stanu zdrowia podopiecznego). Wszystkie osoby wnioskujące o przyznanie pomocy, a spełniające kryteria, zostały objęte tą formą pomocy. Usługi opiekuńcze są ponadto traktowane jako priorytetowe i zaspokajane w pierwszej kolejności.

(akta kontroli str. 379-618, 1054-1055, 1057-1064, 1322-1337, 1354-1378)

1.8. Rada Seniorów

Opis stanu
faktycznego

Rada Seniorów Dzielnicy Mokotów została powołana w kwietniu 2015 r., na wniosek Zarządu Dzielnicy, uchwałą Rady Dzielnicy Mokotów¹⁰. Utworzenie Rady Seniorów jest realizacją uchwały Rady m.st. Warszawy¹¹. Do zadań Rady¹² należy: monitorowanie polityki senioralnej; pełnienie roli konsultacyjnej, doradczej i inicjatywnej dla władz Dzielnicy w sprawach dotyczących seniorów; współpraca z Warszawską Radą Seniorów; tworzenie warunków aktywnego uczestnictwa seniorów w życiu społecznym oraz wspieranie i pobudzanie środowisk senioralnych na rzecz podejmowania wspólnych inicjatyw lokalnych oraz przyjmowanie zgłoszeń o problemach i oczekiwaniach seniorów. Członkowie Rady pełnią dyżury, których celem jest bezpośredni kontakt z seniorami i pomoc w rozwiązywaniu zgłaszanych problemów.

W okresie od powołania Rady do końca I półrocza 2017 r. nie wpłynęły do niej skargi na działalność OPS w zakresie świadczenia usług opiekuńczych. W 2016 r. Rada zwróciła się o pomoc w rozwiązaniu trudnej sytuacji, w jakiej znalazła się założycielka i była wieloletnia dyrektor UTW (90-letnia seniorka). W opinii Przewodniczącego Rady, sprawa ta spotkała się z życzliwością

¹⁰ Uchwała Nr VII/51/2015 Rady Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy z 14 kwietnia 2015 r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy.

¹¹ Uchwała Nr LXXII/1870/2013 Rady m.st. Warszawy z 5 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu *Warszawa Przyjazna Seniorom* na lata 2013-2020. W Programie zapisano, że jednym z działań jest rozwijanie i propagowanie aktywności obywatelskiej seniorów, m.in. przez tworzenie lokalnych rad seniorów.

¹² Par. 1. pkt. 1 i 2 Statutu Rady Seniorów Dzielnicy Mokotów.

i profesjonalnymi działaniami ze strony pracowników OPS. Osobie tej zapewniono pełny zakres usług opiekuńczych¹³.

(akta kontroli str. 1069-1115)

1.9. Informowanie osób starszych o oferowanych formach pomocy i wsparcia

Opis stanu
faktycznego

Ośrodek informował o możliwości uzyskania przez osoby starsze pomocy, w tym w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Informatory senioralne były rozprowadzane w środowiskach potencjalnie zainteresowanych pomocą oraz w publicznych placówkach ochrony zdrowia, parafiach, spółdzielniach i wspólnotach mieszkaniowych, schroniskach. Oprócz informacji udzielanych bezpośrednio przez pracowników socjalnych w środowiskach osób starszych, informacje były wywieszane też w Urzędzie Dzielnicy. Informację dla zainteresowanych skorzystaniem z usług zamieszczono też na stronie internetowej OPS.

(akta kontroli str. 1131-1147)

1.10. Wykorzystanie wyników kontroli i audytu oraz rozpatrywanie skarg

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze statutem nadzór nad Centrum sprawuje Zarząd Dzielnicy Mokotów. Działalność OPS podlega również kontroli ze strony Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy oraz Biura Audytu Wewnętrznego m.st. Warszawy. W okresie objętym kontrolą Komisja Rewizyjna Rady m.st. Warszawy nie przeprowadzała kontroli w Ośrodku. Radni m.st. Warszawy nie składali interpelacji w zakresie usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym. Kontroli OPS nie zlecał też Burmistrz Dzielnicy Mokotów. Także Komisja Rewizyjna Dzielnicy Mokotów nie przeprowadzała kontroli działalności Ośrodka.

W okresie objętym kontrolą w OPS przeprowadzono pięć kontroli¹⁴. Żadna z nich nie dotyczyła świadczenia usług opiekuńczych.

W 2015 r. Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy (BAW) zrealizowało¹⁵ w trzech OPS, w tym w OPS Dzielnicy Mokotów, zadanie audytowe pn. *Ocena realizacji usług opiekuńczych, pod kątem ich efektywności i jakości*. Audytem objęto okres 2014 r. i I kw. 2015 r. W sprawozdaniu z 12 maja 2015 r. sformułowano pięć rekomendacji: zainicjowanie działań dla opracowania i wdrożenia jednolitych, dla wszystkich OPS, zasad w zakresie świadczenia usług opiekuńczych (we współpracy z BPiPS), dostosowanie rozliczeń za wykonane usługi opiekuńcze do zapisów uchwały Rady m.st. Warszawy¹⁶; zamieszczanie w decyzjach informacji o możliwości wnoszenia opłat przez świadczeniobiorców w każdy sposób wskazany w ww. uchwale; zobowiązanie firmy świadczącej usługi do niezwłocznego przekazywania na rachunek dochodów OPS wpłat pobieranych od świadczeniobiorców; zapewnienie skutecznego nadzoru nad dokumentacją, w kierunku zapewnienia jej zgodności z uregulowaniami wewnętrznymi OPS i przepisami prawa, jak również dokumentowania daty odbioru decyzji przyznających pomoc.

W notatce z czynności przeprowadzonych przez BAW z 22 grudnia 2016 r. wskazano, że cztery z pięciu rekomendacji wdrożono w całości (piątą częściowo). Wzmocnienia nadzoru nadal wymagało dokumentowanie daty odbioru decyzji przyznających pomoc, jak również przywoływanie w nich pełnych nazw aktów prawnych, wskazujących na podstawę prawną ich wydania. W odpowiedzi z 18 kwietnia 2017 r. Dyrektor OPS poinformowała o pełnej realizacji tej rekomendacji¹⁷.

Równolegle z audytem przeprowadzono badania pn. *Ocena jakości usług opiekuńczych świadczonych w m.st. Warszawa przez warszawskie OPS oraz opracowanie propozycji standardów*

¹³ Zwrócił on jednocześnie uwagę, że ze względu na wzrost liczby osób w wieku emerytalnym i wysokość świadczeń ZUS, należałoby zwiększać systematycznie środki finansowe dla OPS, z przeznaczeniem na usługi opiekuńcze i zasiłki celowe.

¹⁴ Biuro Kontroli m.st. Warszawy w 2015 r.: *Przyznawanie zasiłków stałych i okresowych oraz zasiłków celowych i specjalnych zasiłków celowych w 2014 r.*; PIP w 2015 r.: *Prawna ochrona pracy*; Mazowiecki Urząd Wojewódzki w 2016 r. i I półroczu 2017 r.: *Prawidłowość wykorzystania dotacji przekazanej w 2015 r. w rozdziale 85195 – Pozostała działalność, na pokrycie kosztów wydawania decyzji w sprawach świadczeniobiorców innych niż ubezpieczeni spełniający kryterium dochodowe; Sprawdzenie sposobu udzielenia pomocy, także w formie socjalnej, Pani J. M. P. oraz Pani A. P. P.; Prawidłowości przyznania świadczenia w formie specjalistycznych usług opiekuńczych osobom z zaburzeniami psychicznymi*.

¹⁵ Na zlecenie Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy (BPiPS).

¹⁶ Par. 6 ust. 1 uchwały Nr XXXVII/843/2004 Rady m.st. Warszawy z 16 września 2004 r.

¹⁷ Dla pełnego wdrożenia rekomendacji Dyrektor OPS zobowiązała kierowników obu Filii do respektowania art. 39 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), tj. w sytuacji, gdy decyzja nie może być doręczona osobiście przez pracownika lub nie ma możliwości poświadczenia jej odbioru przez beneficjenta własnoręcznym podpisem i opatrzenia datą odbioru, to mają być one wysyłane za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Ponadto pracownicy mają obowiązek wskazywania w decyzjach, w części dotyczącej pouczenia, nie tylko artykułu, ale całej nazwy aktu prawnego, wraz z aktualnymi danymi promulgacyjnymi.

tych usług. Wyniki audytu były zbieżne z wnioskami z ww. badań i wskazywały na konieczność zmian w organizacji usług opiekuńczych i potrzebę wypracowania standardów tych usług. Były one podstawą do powołania Centrum Usług Społecznych *Społeczna Warszawa* (CUS). Zadania z zakresu organizowania i koordynacji wykonywania usług opiekuńczych w m.st. Warszawy wydzielono ze stołecznych ośrodków pomocy społecznej i scentralizowane w powołanej jednostce.

W Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków m.st. Warszawy w latach 2015-2017 (I półrocze) nie odnotowano, dotyczących OPS Dzielnicy Mokotów, skarg na poziom, zakres, sposób wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W okresie tym skargi takie nie wpłynęły też bezpośrednio do OPS. Do Urzędu Dzielnicy Mokotów wpłynęły natomiast dwie skargi. Jedna na *nierzetelne pełnienie obowiązków przez pracownicę Agencji Służby Społecznej*, a druga na *jakość świadczonych usług przez Agencję Służby Społecznej*. Obie skargi uznano za niezasadne.

(akta kontroli str. 619-652, 1071-1087, 1241-1285, 1572)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Mokotów m. st. Warszawy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK pozytywnie ocenia kompleksowość wsparcia świadczonego przez OPS osobom starszym. Potrzeby seniorów są monitorowane i analizowane, w tym również w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W budżecie OPS zapewniono środki w kwocie umożliwiającej świadczenie usług opiekuńczych wszystkim osobom starszym, które wystąpiły o przyznanie takiej pomocy.

2. Określanie zakresu usług opiekuńczych oraz ich wykonywanie

2.1. Normy (poziom, standard, zasady) usług opiekuńczych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą OPS nie posiadał własnych, określonych w formie odrębnego dokumentu, norm (standardów) usług opiekuńczych. Potrzeba ich przygotowania została dostrzeżona przez Urząd m.st. Warszawy. Z dniem 1 maja 2017 r. utworzono jednostkę budżetową Centrum Usług Społecznych *Społeczna Warszawa*. Do jej zadań należy m.in. organizowanie i koordynowanie świadczenia usług opiekuńczych, opracowanie standardów i okresowa ich ewaluacja. Prezydent m.st. Warszawy zarządzeniem z 30 października 2017 r.¹⁸ wprowadziła te standardy. Zarządzenie wchodzi w życie 1 lutego 2018 r., czyli od daty przejęcia koordynacji usług opiekuńczych przez CUS. Funkcjonujące w stolicy ośrodki pomocy społecznej, w tym OPS Dzielnicy Mokotów, są zobowiązane do ich stosowania. Załączone do zarządzenia standardy określają m.in.: katalog usług opiekuńczych; wymogi dla ich realizatorów; przyjmują kodeks etyczny opiekunów (opiekunek) oraz określają procedurę przyznawania, ustalania odpłatności za usługi i rozpoczęcia ich świadczenia; ustalają dokumentację dotyczącą organizowania i świadczenia usług; procedury raportowania i rozliczanie; zasady w zakresie kontroli, monitoringu i nadzoru.

W okresie objętym kontrolą, wymagania jakościowe usług opiekuńczych określano w umowach zawieranych przez OPS z wykonawcami (firmami) zewnętrznymi, wyłonionymi w drodze przetargu. Zakres usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych określano w załącznikach do tych umów.

(akta kontroli str. 1131-1210)

Szczegółowy zakres czynności opiekuńczych ustalano indywidualnie dla każdej osoby, w zależności od potrzeb, przy udziale pracownika socjalnego, zainteresowanej osoby starszej oraz koordynatora z firmy świadczącej usługi. Liczbę godzin usług ustalał natomiast lekarz. Mogła ona być zwiększona w razie zaistnienia takiej potrzeby.

Według podpisanych umów, usługi opiekuńcze, na każdym etapie realizacji umowy, są wykonywane w sposób stały i systematyczny, codziennie przez 7 dni w tygodniu, także w dni świąteczne w godzinach 7⁰⁰-19⁰⁰. Od 1 października 2016 r. w umowy z wykonawcami zawierają zapis, iż w szczególnie uzasadnionych przypadkach usługi mogą być świadczone w formie 24 godz. dyżuru, bądź w formie dyżuru dziennego, który może być podzielony na kilka wejść w środowisko.

Standardowy zakres usług, modyfikowany w kolejnych umowach zawieranych z wykonawcami, obejmował przykładowo: zakupy, przygotowanie posiłków, sprząatanie (bez generalnych porządków), pomoc w wykonywaniu zabiegów higienicznych, zamawianie wizyt lekarskich, kontakt z lekarzem i pielęgniarką środowiskową, realizowanie recept, towarzyszenie w drodze do i ze szpitala, a w uzasadnionych przypadkach wizyty w szpitalach, podtrzymywanie kontaktów ze

¹⁸ Zarządzenie Nr 1710/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z 30 października 2017 r. w sprawie ustalenia *Standardów usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla m.st. Warszawy*.

środowiskiem i rodziną, prowadzenie rozmów wspierających, edukację (instruktaż) dla rodziny w zakresie pielęgnacji, pomoc w dotarciu, np. do kościoła, teatru, towarzyszenie podczas pobytu i drogi powrotnej do miejsca zamieszkania, pomoc w opiece nad zwierzętami domowymi.

Zarówno w SIWZ, jak i w umowach, określono wymagania odnośnie wykształcenia oraz kwalifikacji i doświadczenia zawodowego (ukończone szkolenia i kursy) dla osób świadczących usługi. Np. ukończony kurs w zakresie opieki nad osobami starszymi (usługi opiekuńcze), uprawnienia do wykonywania zawodu opiekuna środowiskowego, asystenta osoby niepełnosprawnej, pielęgniarki, opiekuna w domu pomocy społecznej, opiekuna medycznego, jednoroczny staż pracy w firmie wykonawcy (specjalistyczne usługi opiekuńcze), co było weryfikowane przez OPS w trakcie rozstrzygnięcia przetargu. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, po wcześniejszym wyrażeniu zgody przez Ośrodek, usługi mogły być świadczone przez osoby mające więcej niż 70 lat.

Określono też obowiązki osób świadczących usługi opiekuńcze, obejmujące w szczególności: dbanie o dobro świadczeniobiorcy, w tym o jego bezpieczeństwo i mienie; rozliczanie się z pieniędzy otrzymanych na zakupy czy opłaty; przestrzeganie zakazu wprowadzania osób nieuprawnionych do mieszkania; konieczności informowania o braku możliwości świadczenia usług (choroba); zachowania tajemnicy w zakresie wszystkich informacji, jakie uzyskają w czasie wykonywania funkcji opiekuna.

W zawartych umowach nie określono praw osób zatrudnianych w celu świadczenia usług, zobowiązano natomiast wykonawcę zatrudniającego osoby świadczące usługi, aby zapewnił wyposażenie w odpowiednie ubranie ochronne, dostosowane do zakresu niesionej pomocy (rękawiczki, fartuchy itp.), legitymację uprawniającą do obsługi spraw świadczeniobiorców w urzędach, przychodniach lekarskich, aptekach i na poczcie oraz pokrywał koszty dojazdu środkami komunikacji miejskiej niezbędne do wykonywania czynności związanych ze świadczeniem usług, np. w przypadku konieczności dojazdu wraz ze świadczeniobiorcą do lekarza. Zarówno ze strony wykonawcy usług, jak i zamawiającego je OPS, przewidziany został koordynator usług.

Osoby świadczące usługi zobowiązane zostały do natychmiastowego, tj. w tym samym dniu, powiadomienia koordynatora usług o sytuacjach niestandardowych, w szczególności o zgonie osoby starszej, umieszczeniu jej w DPS, pobycie w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub szpitalu, pisemnej rezygnacji czy nieobecności i/lub stałym opuszczeniu miejsca zamieszkania oraz niezwłocznego powiadomienia o braku możliwości wejścia do mieszkania seniora.

Ośrodek zastrzegł w umowie prawo do oceny i kontroli usług na każdym etapie ich realizacji. W związku z tym wykonawca został zobowiązany do przekazywania opiekunowi każdego pierwszego dnia miesiąca karty realizacji usług (karty pracy). W celu umożliwienia pracownikowi Ośrodka wpisania uwag dotyczących przeprowadzonej kontroli, karta pracy powinna znajdować się u seniora do ostatniego dnia miesiąca lub, gdy usługi kończą się wcześniej, do dnia ich zakończenia. Po każdej wizycie opiekunki karta pracy powinna zastać poświadczona przez osobę starszą. Po zakończeniu miesiąca kopie kart pracy, poświadczone za zgodność z oryginałem, podlegały przekazaniu do Ośrodka.

Ponadto Ośrodek zastrzegł sobie możliwość codziennej kontroli prawidłowości wykonania umowy, a wykonawca był zobowiązany do udostępniania do wglądu, na każde żądanie, dokumentów związanych z realizacją umowy, tj. potwierdzających kwalifikacje i doświadczenie osób świadczących usługi, kart pracy osób zatrudnionych do świadczenia usług oraz oświadczeń osób wykonujących usługi potwierdzających zapoznanie się z zasadami świadczenia usług.

(akta kontroli str. 1131-1147)

2.2. Wykonawcy usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania

Dla świadczenia usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu ich zamieszkania Ośrodek nie zatrudniał własnych pracowników. Nie zlecał też wykonania takich zadań organizacjom pozarządowym. Wykonawcę usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania OPS każdorazowo wylaniał według zasad określonych w ustawie – Prawo zamówień publicznych¹⁹ i w trybie przetargu nieograniczonego. Wyjątkiem od tej reguły w okresie objętym kontrolą było zawarcie umowy z 24 września 2015 r. na świadczenie usług

¹⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).

w okresie od 1 października do 31 października 2015 r. w trybie zamówienia z wolnej ręki²⁰. Przyczyną zastosowania tego trybu było unieważnienie 22 września 2015 r. poprzedniego postępowania przetargowego, z przewidywanym terminem wykonania zamówienia od 1 października 2015 r. do 30 września 2016 r., ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą OPS zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Po analizie możliwości finansowych, stwierdzono, że nie jest możliwe zwiększenie kwoty przeznaczonej na realizację zamówienia. Wykonawca usług na kolejny okres od 1 listopada 2015 r. do 30 września 2016 r. został już wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego.

W postępowaniu przetargowym na okres od 1 października 2014 r. do 30 września 2015 r. jedynym kryterium oceny ofert była cena (waga 100%). W postępowaniu na okres od 1 listopada 2015 r. do 30 września 2016 r. wskazano dwa kryteria: ceny (waga 80%) i doświadczenia (waga 20%). W kolejnych zastosowano kryteria ceny (waga 85%) i zatrudnienia osób na umowę o pracę na cały etat (waga 15%).

W ogłoszeniach zamawiających usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze przedstawiono szczegółowe dane o przedmiocie oraz wielkości i zakresu zamówienia, warunkach udziału (wymagane wadia i gwarancje), terminach złożenia i otwarcia ofert.

We wszystkich przypadkach wykonawcą usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, wyłonionym w drodze przetargu, była Agencja Służby Społecznej Kościelak Spółka Jawna²¹ (dalej ASS). Także umowę z 24 września 2015 r. na świadczenie usług w okresie od 1 do 31 października 2015 r., w trybie zamówienia z wolnej ręki, zawarto z firmą ASS²².

Wykonawca złożył oświadczenie, że osoby wyszczególnione w wykazie (zał. do SIWZ²³) legitymują się aktualnym zaświadczeniem o niekaralności.

Firma ASS dotrzymała warunku minimalnego wynagrodzenia za pracę (od 1 stycznia 2017 r. 13 zł brutto za godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług). W wyniku negocjacji między przedstawicielami Ośrodka i ASS, aneksami z 30 listopada 2016 r. z mieniono warunki umów, wprowadzając od 1 stycznia 2017 r. stawki w wysokości odpowiednio: 17,30 zł za godzinę usług opiekuńczych (poprzednio 13,80 zł) i 20,50 zł za godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych (poprzednio 18,00 zł).

W okresie objętym kontrolą OPS zawarł łącznie siedem umów na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze na łączną kwotę 8.656,2 tys. zł²⁴. W okresie tym zachowana została ciągłość świadczenia usług.

W podpisanych umowach na świadczenie usług ich zakres był tożsamy z zobowiązaniem zawartym w ofercie. Ponadto w umowie, jak i w załączniku do umowy, określono zakres i wymagania jakościowe usług. W umowach wskazano szacunkową liczbę osób objętych usługami, liczbę godzin usług i określono cenę jednej roboczogodziny usług. Umowy nie zawierają zapisu, że do czasu rozstrzygnięcia następnego konkursu i wyłonienia nowego wykonawcy, usługi opiekuńcze świadczy firma, z którą zawarto umowę.

Zadania związane ze świadczeniem usług opiekuńczych, a także oceną ich jakości, realizowane były dwuetapowo. Na pierwszym wykonawca i koordynator usług ze strony OPS ustalali faktycznie przepracowaną liczbę godzin na podstawie kart pracy. Drugi etap dotyczył prawidłowości rozliczenia finansowego na podstawie przedstawianego, zgodnie z zasadami opisanymi w zał. do umowy, comiesięcznego sprawozdania (zestawienie zbiorcze zrealizowanych godzin i imienne rozliczenie tych godzin), będącego podstawą do wystawienia faktury przez OPS. Zestawienie

²⁰ Na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy jak wyżej. Przepis ten stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli ze względu na wyjątkową sytuację, niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia.

²¹ Z siedzibą przy ul. Kwiatowej 9 w Warszawie.

²² W okresie objętym kontrolą, na sześć przeprowadzonych przetargów, zakończonych wyborem wykonawcy usług, w czterech przypadkach złożona została tylko oferta firmy ASS.

²³ W wykazie wyszczególniono osoby, które będą wykonywać zamówienie lub uczestniczyć w jego wykonaniu, wraz z informacjami o ich kwalifikacjach zawodowych, doświadczeniu i wykształceniu oraz zakres wykonywanych przez nich czynności oraz zawarto informację o podstawie do dysponowania tymi osobami.

²⁴ Na okres odpowiednio: od 1 października 2014 r. do 30 września 2015 r. (jedna umowa), od 1 października do 31 października 2015 r. (jedna umowa), od 1 listopada 2015 r. do 30 września 2016 r. (jedna umowa), od 1 października 2016 r. do 31 marca 2017 r. (dwie umowy), od 1 kwietnia do 30 czerwca 2017 r. (jedna umowa), od 1 kwietnia do 31 lipca 2017 r. (jedna umowa).

zbiorcze wskazywało: liczbę osób objętych usługami, liczbę zrealizowanych godzin usług, cenę jednostkową, wartość oraz kwotę pobranych odpłatności²⁵.

Umowy zawarte z wykonawcą usług zobowiązywały go do bieżącej kontroli jakości, terminowości oraz zakresu świadczonych usług (jedna kontrola u każdej opiekunki świadczącej usługi, z częstotliwością nie mniejszą niż raz w miesiącu) oraz sporządzania stosownych protokołów. Umowy nie precyzowały jednak kwestii ewentualnego przekazywania tych protokołów przedstawicielom Ośrodka. Dyrektor Ośrodka w sprawie tej wyjaśniła, iż Filie OPS wyrywkowo występowały o udostępnienie przez wykonawcę usług protokołów z kontroli jakości, terminowości, zakresu świadczonych usług, a w przypadku wniosku o zmianę opiekuna przedstawiciel wykonawcy i pracownik socjalny wspólnie odwiedzali osobę korzystającą z usług i analizowali zaistniałą sytuację.

Firma ASS w następujący sposób weryfikowała czas pracy oraz sprawdzała jakość usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Składały się nań:

- miesięczna karta realizacji usług; opiekun w odniesieniu do każdego z podopiecznych prowadził taką kartę, w której podopieczny każdorazowo, po wykonaniu usługi, potwierdzał swoim podpisem liczbę godzin usług; karta co miesiąc była weryfikowana przez koordynatora usług ustanowionego przez wykonawcę;
- kontrolne wizyty środowiskowe; koordynatorzy usług cyklicznie odwiedzali podopiecznych, kontrolując jakość i terminowość usług wykonywanych przez opiekunów;
- wspólne wizyty koordynatora usług ustanowionego przez wykonawcę z pracownikiem socjalnym OPS w miejscu świadczenia usług;
- spotkania organizacyjne koordynatorów usług ASS z pracownikami socjalnymi Ośrodka;
- całodobowy dostęp podopiecznych, opiekunek, pracowników socjalnych (w sprawach pilnych, nagłych) do kontaktu z koordynatorami usług przez komórkowe telefony interwencyjne;
- stały kontakt telefoniczny (telefony stacjonarne) na linii podopieczny – koordynator usług.

(akta kontroli str. 653-1040, 1065-1068)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK ocenia pozytywnie działalność w obszarze zamówień publicznych dotyczących wylaniania firmy realizującej usługi. Mimo niesformalizowania w Ośrodku norm (standardów) usług opiekuńczych, wymagania jakościowe usług w zadowalającym stopniu były określane w umowach zawieranych z wykonawcą usług. Szczegółowy zakres czynności opiekuńczych był ustalany indywidualnie dla każdej osoby, przy udziale pracownika socjalnego, seniora i koordynatora usług z firmy świadczącej usługi.

3. Funkcjonowanie nadzoru nad świadczeniem usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz ich jakością

3.1. Organizacja nadzoru

Opis stanu
faktycznego

Nadzór nad wykonywaniem usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu ich zamieszkania przez firmę zewnętrzną wykonywany był na różnych poziomach. Obowiązek ten powierzono kierownikom Filii, a ogólny nadzór nad wykonywaniem zadań w tym obszarze sprawował Zastępca Dyrektora OPS. Bezpośrednio nadzór ten wykonywał pracownik socjalny z danego rejonu, we współpracy z koordynatorem usług opiekuńczych wskazanym przez wykonawcę usług.

Sposób sprawowania nadzoru nad jakością usług polegał na bezpośredniej, niezapowiedzianej wizycie pracownika socjalnego i obserwacji pracy opiekuna w środowisku podopiecznego, przeprowadzeniu rozmowy z odbiorcą usług lub członkami rodziny. Gdy stwierdzono fakty wskazujące na nierzetelne sprawowanie opieki, następowała zmiana opiekuna, przy współpracy z koordynatorem. Narzędziem nadzoru stosowanym w OPS był arkusz do kontroli usług opiekuńczych.

W 2015 r. przeprowadzono 2.056, w 2016 r. – 2.105, a w I półroczu 2017 r. – 1.076 kontroli (łącznie 5.237 kontroli). Spośród nich 60% miało charakter planowany, a 40% doraźny. Działania kontrolne podejmowano niezależnie od zgłoszeń (skarg) seniorów.

Skargi na nierzetelne wykonywanie usług seniorzy zgłaszali: osobiście, przez członków rodziny, telefonicznie do pracowników socjalnych oraz koordynatorów usług wskazanych przez wykonaw-

²⁵ Rozliczenie zawierało: liczbę porządkową, imię, nazwisko i adres świadczeniobiorcy, liczbę godzin zleconych (przyznaných), kwotę zaplanowaną, stawkę za godzinę roboczą, liczbę godzin wykonanych, ilość świadczeń zrealizowanych, kwotę realizacji, % odpłatności, kwotę należnej odpłatności, uwagi (np. liczba niewypracowanych godzin usługowych i powód niewypracowania tych godzin).

ców. Skargi rozpatrywano bez zbędnej zwłoki. W przypadku zaistnienia konfliktu między opiekunem a seniorem, możliwa była konfrontacja i mediacja, z udziałem pracownika socjalnego i koordynatora wskazanego przez wykonawcę.

Wykonywanie przez pracowników socjalnych zadań w tym obszarze nadzorowali bezpośrednio kierownicy Filii Ośrodka. Akceptowali oni plany pomocy opracowane dla każdego seniora. Rzetelność i jakość usług świadczonych przez wykonawcę była analizowana nie tylko podczas wizyt w środowisku, ale też podczas rozliczania przepracowanych godzin u podopiecznych (karty pracy) oraz w czasie weryfikacji zakresu przyznanych usług (zwiększenie lub zmniejszenie liczby godzin). W przypadku braku współdziałania seniora i opiekuna, zmieniano opiekuna. W razie potrzeby organizowano spotkania (protokołowane) z wykonawcą usług, dla poczynienia dodatkowych uzgodnień wychodzących naprzeciw potrzebom seniorów. Podjęte ustalenia były omawiane przez Dyrektora OPS na zebraniach z pracownikami.

(akta kontroli str. 1131-1149)

3.2. Skuteczność nadzoru (próba badawcza)

*Opis stanu
faktycznego*

Szczegółową analizą objęto dokumentację 30 losowo wybranych osób starszych, którym przyznano usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Analiza teczek tych osób wykazała, że w każdym z analizowanych przypadków pomocy w formie usług udzielono osobie starszej na jej wniosek. Nie stwierdzono przypadku udzielenia pomocy z urzędu, wnioski były także składane przy przedłużaniu usług na kolejny okres.

1) Dla każdej osoby starszej przeprowadzono rodzinny wywiad środowiskowy, maksymalny upływ czasu od złożenia wniosku do przeprowadzenia wywiadu wynosił 5 dni, w razie potrzeby wywiad był aktualizowany nie rzadziej niż co 6 miesięcy, aktualizacji wywiadu dokonywano w dniu wpływu wniosku o przyznanie usług na kolejny okres lub następnego dnia.

2) W dokumentacji znajdowały się dokumenty istotne z punktu widzenia celowości przyznania usług opiekuńczych (skierowanie lekarskie stwierdzające, że osoba ubiegająca się o przyznanie usług opiekuńczych wymaga pomocy OPS, kopia orzeczenia o niepełnosprawności, karta informacyjna ze szpitala).

3) Podczas przeprowadzonego wywiadu środowiskowego rzetelnie rozpoznawano sytuację wnioskodawcy. Wywiad zawierał wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Ustalano też imiona i nazwiska oraz adresy zamieszkania osób zobowiązanych do alimentacji (małżonek, zstępni, wstępni), a także zakres pomocy udzielanej przez te osoby. Ośrodek nie zawierał jednak umów z osobami zobowiązanymi do alimentacji na rzecz osoby ubiegającej się o usługi, ustalających wysokość świadczonej przez nie pomocy seniorowi korzystającemu z usług. Wywiad zawierał również diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego co do zasadności ubiegania się o przyznanie usług.

4) Pracownik socjalny przygotował w wywiadzie środowiskowym propozycję planu pomocy osobie starszej. W aktach znajdował się indywidualny zakres usług opiekuńczych (na standardowym zakresie usług, będącym załącznikiem do umowy z wykonawcą, zaznaczano wybrane usługi). W jego opracowaniu uczestniczył pracownik socjalny i osoba ubiegająca się o usługi. Wywiad środowiskowy zawierał też wymiar usług (liczba dni świadczenia usług, bez wyszczególnienia tych dni, liczba godzin dziennie świadczenia usług, w jednym przypadku wskazano dni wolne od pracy i dni świąteczne).

5) Wyliczona w wywiadzie środowiskowym wysokość odpłatności za świadczone usługi była zgodna była z obowiązującymi uregulowaniami²⁶. Wywiad środowiskowy określał też zakres i formy pracy socjalnej. W przypadkach, gdy zmieniał się dochód osoby korzystającej z usług, prawidłowo określono nową odpłatność. Prawidłowo wyliczano też dochód przypadający na jedną osobę. Nie stwierdzono ani jednego przypadku, w którym osoba zainteresowana usługami, po ustaleniu opłaty, zrezygnowała z nich ze względu na wysokość opłaty. W żadnej z badanych spraw nie dokonano też całkowitego lub częściowego zwolnienia seniora z opłat.

6) Pracownicy socjalni przeprowadzali rodzinne wywiady środowiskowe u dzieci seniorów, zobowiązanych do alimentacji, bądź podejmowali próby przeprowadzenia takich wywiadów za pośrednictwem innych OPS. Nie były natomiast przeprowadzane wywiady z wnukami. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że na potrzeby przyznania świadczeń w miejscu zamieszkania, praktykowane

²⁶ Uchwała Nr XXXVII/843/2004 Rady m.st. Warszawy z 16 września 2004 r.

jest przeprowadzanie wywiadów z rodzicami bądź dziećmi, natomiast w sytuacji umieszczenia seniora w DPS również z wnukami, głównie pod względem ponoszenia odpłatności za pobyt.

7) W teczkach seniorów znajdowały się analizy sytuacji rodzin, jednak bez daty ich sporządzenia. Analizy wskazywały mocne i słabe strony rodziny, szanse i zagrożenia, przedstawiały prognozy optymistyczne i pesymistyczne.

8) W przypadku każdej osoby starszej wydano decyzję administracyjną o przyznaniu usług. Maksymalny upływ czasu od złożenia wniosku do jej wydania wynosił 14 dni. Decyzje wydawano też przy przyznawaniu usług na kolejny okres. Każda decyzja została podpisana przez osobę posiadającą upoważnienie Prezydenta m.st. Warszawy, odpowiednio przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora OPS. Decyzje zawierały oznaczenie organu, który je wydał, datę i miejsce wydania, wskazywały adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem przepisów prawa, a także rozstrzygnięcie ze szczegółowym zakresem i wymiarem świadczonych usług, okresem i miejscem ich świadczenia, określały zasady odpłatności i tryb ich pobierania, zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym i o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

9) W teczkach z dokumentacją seniorów znajdowały się zakresy czynności opiekuńczych, zarówno pierwotne, jak i jego późniejsze modyfikacje. Zakresy te oraz okres przyznanego świadczenia były zbieżne z wnioskami osób zainteresowanych.

10) Wydano 17 decyzji z mocą wsteczną, jednak żadna z nich nie wiązała się ze zwiększeniem odpłatności, decyzje wydano po upływie od dwóch do 17 dni licząc od dnia rozpoczęcia świadczenia usług.

11) W 10 spośród 30 zbadanych spraw występowały zaległości we wnoszeniu opłat. W celu wyegzekwowania zaległości Ośrodek kierował do seniorów imienną *informację o braku wpłaty odpłatności za usługi*. W *informacji* podawano kwotę zaległości oraz zawierano wzmiankę, że nie dokonanie wpłaty odpłatności za 3 pełne miesiące uruchamia procedurę egzekucji administracyjnej. OPS nie podejmował jednak działań windykacyjnych w tym trybie. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że w większości przypadków zaległości są wynikiem pogorszenia sytuacji materialnej, bez winy świadczeniobiorcy i wówczas może zostać wszczęte postępowanie w sprawie zmiany decyzji: odroczenie lub rozłożenie na raty kwoty zaległości, a w szczególnych przypadkach umorzenie. Ze względu na utrzymywanie się świadczeniobiorców głównie z zasiłków stałych z pomocy społecznej i niewielkich świadczeń emerytalno-rentowych, nie jest celowe kierowanie sprawy do egzekucji (brak możliwości ściągnięcia kwoty zaległości). Przyjęty tryb postępowania był skuteczny, a zaległości były regulowane przed upływem trzech miesięcy od ich powstania, z reguły w ciągu kilku bądź kilkunastu dni od otrzymania ponaglenia.

12) Indywidualny plan wsparcia i pracy z osobą starszą nie był sporządzany. W przypadku wszystkich osób starszych stosowano miesięczne karty realizacji usług opiekuńczych. Karty zawierały datę świadczenia usług, określały ilość godzin usług, czas w którym usługi są świadczone, a także podpisy opiekuna i koordynatora ze strony ASS. Każda wizyta opiekuńcza była potwierdzona własnoręcznym podpisem przez seniora. Karty nie uwzględniały możliwości wskazywania rodzaju wykonanej czynności ani też dokonywania wpisów potwierdzających monitorowanie środowiska i świadczenie usług opiekuńczych.

13) Sprawdzenia terminowości i jakości pracy opiekunów dokonywał pracownik socjalny, podczas wizyt u seniora. Wypełniał arkusz kontroli, zawierający dane seniora, dane opiekuna, wskazanie czy opiekun przychodzi punktualnie (w formule: tak/nie), wskazanie, czy opiekun wykonuje zadania wynikające z zakresu czynności (w formule: tak/nie), ogólną ocenę pracy opiekuna, datę, podpis seniora i podpis pracownika socjalnego przeprowadzającego kontrolę. Średnio w roku sporządzano 3-4 arkusze kontroli. W żadnej z badanych spraw kontrole nie wykazały uchybień. Nie dokonywano odrębnej oceny skuteczności udzielonego wsparcia. W części zbadanych spraw doszło do zmiany opiekuna. Wśród częstych przyczyn zmiany opiekuna była m.in. potrzeba wprowadzenia zastępstw w czasie, gdy opiekun był na urlopie, a także uzupełnienie ich składu, ze względu na rezygnację z pracy. Problem częstych zmian opiekunów był wielokrotnie omawiany z wykonawcą usług. Spowodowane to było głównie brakiem odpowiednich osób do pracy. W żadnej z badanych spraw seniorzy nie złożyli jednak skargi na opiekuna.

(akta kontroli str. 1414-1547, 1717-1940)

Prawidłowość i jakość świadczonych usług ocenili także sami seniorzy. W badaniu ankietowym wzięło udział 23 osoby, z tego 18 kobiet i pięciu mężczyzn (rozesłano 30 ankiet).

Bardzo zadowolonych z usług było siedem osób, zadowolonych sześć, a 10 seniorów czasem była zadowolona, a czasem nie. Żadna z ankietowanych osób nie deklarowała niezadowolona z usług. Aż 21 osób posiadało dokładne informacje, że w sytuacji wątpliwości co do zakresu i jakości świadczonej pomocy, można zgłosić zastrzeżenia do OPS i miało zapisany numer telefonu Ośrodka. Jako najbardziej kłopotliwą sytuację seniorzy wskazali częste zmiany opiekunek (tak podało sześć osób). Dwie osoby twierdziły, że przez cały okres korzystania z usług nikt z pracowników OPS nie zasięgał u nich informacji o jakości udzielanej pomocy.

(akta kontroli str. 1573-1716)

Ustalone
nieprawidłowości

Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy wydał 17 decyzji administracyjnych²⁷, przyznających osobom starszym usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z terminem ich rozpoczęcia od pierwszego dnia miesiąca, będącego początkiem okresu na jaki usługi przyznano, jakkolwiek decyzje wydano z datą późniejszą od dnia rozpoczęcia świadczenia usług. W 13 przypadkach usługi świadczone przed złożeniem wniosku o ich przyznanie²⁸. Decyzje w tych sprawach wydała Filia Nr 2. Fakty te Dyrektor OPS usprawiedliwiała przyczynami o charakterze obiektywnym. *Świadczenie usług i gorący posiłek to formy pomocy, które w wielu przypadkach muszą być przyznane natychmiast.(...) Decyzja wydawana jest wówczas niezwłocznie, ale z datą wsteczną jej obowiązywania. Nie zawsze jest możliwe wydanie decyzji w dniu przeprowadzenia wywiadu, a pomoc musi być natychmiastowa (....) Podstawowym utrudnieniem pracy Filii II jest położenie placówek OPS. Zespół ds. pomocy usługowej mieści się przy ulicy Malczewskiego 52, natomiast zespół realizacji świadczeń przy ulicy Bałuckiego 5 i nie zawsze możliwe jest szybkie dostarczenie akt, po uprzednim zatwierdzeniu planu przez kierownika, do pracowników realizujących świadczenia. Trudne warunki lokalowe, brak możliwości zlokalizowania Filii 2 w jednej siedzibie, było przyczyną podjęcia starań o jej zmianę. Nowa siedziba jest już niemal ukończona, co pozwoli usprawnić w znaczącym stopniu pracę pracowników Filii 2 i wyeliminować przypadki opóźnienia w wydawaniu decyzji na kontynuację usług.*

(akta kontroli str. 1286-1297, 1353, 1381-1413)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Funkcjonujący w Ośrodku wzór arkusza do kontroli usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w domu podopiecznego, nie pozwalał na stwierdzenie, czy wykonywane były poszczególne rodzaje świadczonych usług. Arkusz umożliwiał tylko ogólne stwierdzenie, czy opiekun wykonuje zadania wynikające z zakresu czynności.

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie działalność Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy w obszarze nadzoru nad jakością usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu ich zamieszkania przez podmioty zewnętrzne. W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono jednak nieprawidłowość, polegającą na wydaniu 17 decyzji administracyjnych z mocą wsteczną.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

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 Kontroli²⁹, wnosi o podjęcie niezbędnych przedsięwzięć organizacyjnych, uniemożliwiających wydawanie decyzji administracyjnych, przyznających prawo do korzystania przez osoby starsze z usług opiekuńczych, z mocą wsteczną.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy, drugi do akt kontroli.

²⁷ Art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że przyznanie osobie starszej świadczenia w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania następuje w formie decyzji administracyjnej.

²⁸ Przyznawanie usług opiekuńczych z mocą wsteczną jest sprzeczne z linią orzecznictwa. Świadczenia niepieniężne, a takimi są usługi opiekuńcze, przyznawane są od dnia określonego w decyzji i musi być to data realna do zrealizowania świadczenia. Z ich istoty wynika bowiem, że o przyznaniu tego rodzaju świadczeń decyduje aktualna sytuacja osoby uprawnionej, ustalana przed wydaniem decyzji, zatem usługi opiekuńcze nie mogą być przyznane z datą wsteczną, a wyłącznie na podstawie decyzji, która wywołuje skutki jedynie w przyszłości. Por. wyrok NSA z 8 listopada 2010 r., sygn. akt: I OSK 966/10 (LEX nr 784374), wyrok WSA w Lublinie z 28 lutego 2012 r., sygn. akt: II SA/Lu 893/11 (LEX nr 1138633).

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy 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 21 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 12 grudnia 2017 r.

Kontroler:
Marcin Grabowski

Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Departamentu Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
Wicedyrektor