



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.004.02.2017  
P/17/043

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer, tytuł kontroli i okres objęty kontrolą | P/17/043 – Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania.<br>Okres objęty kontrolą – lata 2015-2017 (I półrocze).                                                                                                                                                   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę           | Najwyższa Izba Kontroli,<br>Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny                                                                                                                                                                                                                |
| Kontrolerzy                                   | Anna Marszałek-Rochowicz, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/42/2017 z 19 września 2017 r.<br>Konrad Kostępski, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/43/2017 z 19 września 2017 r.<br><br>(akta kontroli str. 1-4) |
| Jednostka kontrolowana                        | Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego, ul. Konwiktorska 3/5, 02-217 Warszawa (dalej również w skrócie CPS lub Centrum).                                                                                                                                |
| Kierownik jednostki kontrolowanej             | Pani Anna Gawalkiewicz, p.o. Dyrektor Centrum od 30 stycznia 2015 r.; do 29 stycznia 2015 r. Dyrektorem Centrum była Pani Elżbieta Czarnańska.<br><br>(akta kontroli str. 5-18)                                                                                                           |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna i jej uzasadnienie

W ocenie NIK<sup>1</sup> Centrum zapewniło świadczenie usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania. W tym celu monitorowano potrzeby środowiska tych osób i dokonywano analiz. Nie rejestrowano jednak wszystkich zgłoszeń o przyznanie wsparcia w tej formy i odsyłano część osób zainteresowanych lub członków ich rodzin (np. z wyższymi dochodami) do niepublicznych agencji, co mogło mieć wpływ na ocenę skali potrzeb w Dzielnicy. Poza wspomnianym elementem, dalsze działania zmierzające do oszacowania potrzeb na etapie sporządzania projektów budżetów, z uwzględnieniem *Ocen zasobów pomocy społecznej za lata 2015 i 2016*, przebiegały generalnie prawidłowo. Niższa od szacowanej wielkość środków, przeznaczonych na sfinansowanie usług opiekuńczych w dzielnicy Śródmieście, w kolejnych budżetach uchwalonych przez organ stanowiący, w okresie objętym kontrolą utrudniała jednak, w znaczący sposób, zaspokojenie potrzeb na te usługi. Centrum podejmowało działania dla pozyskania dodatkowych środków, lecz nadal nie były one wystarczające. Z tego powodu przyznawano prawo do korzystania usług w wymiarze niższym, niż wynikałoby to z potrzeb podopiecznych, lub też czasowo zmniejszano ich godzinowy wymiar. W rezultacie, mimo wzrostu liczby seniorów, którym usługi te świadczone (w 2015 r. – 563, w 2016 r. – 654, a w I półroczu 2017 r. – 544 osobom), zmniejszała się jednocześnie liczba godzin przypadających na jednego podopiecznego.

Na pozytywne podkreślenie zasługuje natomiast określenie standardów tych usług. Pomocna w realizacji zadań wobec seniorów była także strategia dla Dzielnicy – *Społeczna Strategia Śródmieścia*. Określono też procedury dotyczące zasad i trybu przyznawania i ustalania odpłatności za usługi oraz monitorowania i kontroli ich wykonywania w miejscu zamieszkania, co można traktować jako przykłady dobrych praktyk. Równocześnie stwierdzono jednak wykazywanie błędnych danych o liczbie środowisk objętych pomocą socjalną, zatrudnionych pracowników socjalnych i potrzeb w zakresie zatrudnienia nowych, dla osiągnięcia jednego z dwóch wskaźników określonych w ustawie o pomocy społecznej, wskazanych w *Ocenach zasobów pomocy społecznej w latach 2015-2016*, sprawozdaniach z działalności w tych latach i wspomnianej strategii.

Sytuacja ubiegających się o przyznanie usług była rzetelnie diagnozowana. Podopiecznych traktowano w sposób zindywidualizowany, oferując im kompleksową pomoc i wsparcie, w tym również, w razie potrzeby, posiłki. Osobom w szczególnie trudnej sytuacji, potrzebującym całodobowej opieki w okresie poprzedzającym skierowanie do właściwej placówki, zapewniono ją w prowadzonym hostelu. Ponadto oferowano poradnictwo socjalne, psychologiczne i prawne oraz pomoc wolontariuszy, a dla sprawniejszych seniorów zajęcia w dziennym domu pobytu.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową 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.

Świadczenie usług opiekuńczych zlecano firmom zewnętrznym, wyłonionym zgodnie z obowiązującą procedurą<sup>2</sup>. Warunki wykonywania obowiązków przez realizatorów usług określono prawidłowo. Opiekunowie i koordynatorzy ze strony wykonawców mieli wymagane kwalifikacje i zostali przeszkoleni. Nad świadczeniem usług przez wykonawców oraz ich jakością nadzór sprawowali pracownicy socjalni, sporządzając podczas wizyt u podopiecznych m.in. karty kontrolne. Obszar ten wymaga jednak uporządkowania, ze względu na rozproszenie dokumentacji i roboczy tryb wyjaśniania zastrzeżeń wobec opiekunów oraz w zakresie monitorowania sytuacji podopiecznych rezygnujących z 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

Rada m. st. Warszawy uchwałą z 31 maja 2012 r.<sup>3</sup> zlikwidowała z dniem 31 grudnia 2012 r. Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy, tworząc w jego miejsce Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego<sup>4</sup>. Nowopowstała jednostka budżetowa rozpoczęła działalność 1 stycznia 2013 r. i przejęła mienie oraz zadania zlikwidowanego OPS (oraz Śródmiejskiego Ośrodka Opiekuńczego im. prof. A. Tymowskiego). Według statutu, do zakresu działania Centrum należy m.in.: identyfikowanie i rozwiązywanie problemów osób i rodzin, diagnozowanie ich potrzeb, przyznawanie i wypłacanie świadczeń, praca socjalna oraz świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania.

W zakresie wynikającym z ww. statutu, CPS ma świadczyć usługi opiekuńcze do końca stycznia 2018 r. Do jego zadań od 1 lutego 2018 r. w tym obszarze będzie należało przyznawanie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania oraz kontrola ich świadczenia<sup>5</sup>. Organizację i koordynację świadczenia usług opiekuńczych dotychczas realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej z terenu m.st. Warszawy przejmie Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa”<sup>6</sup>.

Zgodnie z Regulaminem CPS z sierpnia 2015 r.<sup>7</sup> przyznawanie, rozliczanie i nadzór nad jakością realizowanych przez podmioty zewnętrzne usług opiekuńczych należy do zadań Działu Pomocy Środowiskowej i Usługowej, którego kierownik podlega bezpośrednio dyrektorowi Centrum. W skład Działu wchodzi pięć zespołów. Problematyką osób starszych zajmuje się głównie Zespół Pomocy Usługowej (dalej ZPU). W zakresie rozpoznania potrzeb tych osób zespół wspomagają pracownicy socjalni z trzech Zespołów Pracy Terenowej (m.in. wywiady środowiskowe i praca socjalna). Wydawanie decyzji administracyjnych, obsługa komputerowej bazy świadczeń, a także sporządzanie sprawozdań i analiz należą do zadań Zespołu Realizacji Świadczeń i Analiz.

(akta kontroli str. 30-93)

W czasie kontroli NIK (wrzesień-listopad 2017 r.) w ZPU zatrudnionych było 13 pracowników: kierownik, 10 pracowników socjalnych i 2 pracowników wspomagających. Pracownicy socjalni posiadali wymagane wykształcenie i doświadczenie. Uczestniczyli w szkoleniach i seminariach, w tym specjalistycznych, podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki starości i pracy z osobą starszą. W 2015 r. odbyło się 10 takich szkoleń, w 2016 r. – 7, a w I półroczu 2017 r. –

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).

<sup>3</sup> Uchwała nr XXXVII/943/2012 Rady m. st. Warszawy z 31 maja 2012 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej m.st. Warszawy pod nazwą „Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. Andrzeja Tymowskiego”.

<sup>4</sup> Tą samą uchwałą Rada Miasta zlikwidowała OPS Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy i Śródmiejski Ośrodek Opiekuńczy im. prof. A. Tymowskiego. Zadania i mienie likwidowanych jednostek przejęło Centrum.

<sup>5</sup> Uchwała Nr XXXVIII/984/2016 Rady m. st. Warszawy z 16 grudnia 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia jednostki budżetowej m.st. Warszawy pod nazwą „Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego”.

<sup>6</sup> Uchwała Nr XXXVIII/982/2016 Rady m. st. Warszawy z 16 grudnia 2016 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej m.st. Warszawy Centrum Usług Społecznych „Społeczna Warszawa” przy ul. Z. Nałkowskiej 11 w Warszawie). Do zadań CUS będzie należało m.in.: organizowanie i koordynowanie świadczenia usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych; organizowanie i koordynowanie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w miejscu zamieszkania; opracowanie standardów usług opiekuńczych i okresowa ich ewaluacja oraz nadzorowanie i kontrolowanie realizacji usług opiekuńczych w stolicy. Opracowane przez CUS Standardy usług opiekuńczych mają obowiązywać od 1 lutego 2018 r. (dokument został omówiony w pkt 2.1. wystąpienia).

<sup>7</sup> Zarządzenie p.o. Dyrektora CPS Nr 23/2015 z 18 sierpnia 2015 r. w sprawie uchylecia Regulaminu Organizacyjnego Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego oraz wprowadzenia nowego Regulaminu Organizacyjnego. Poprzedni regulamin, wprowadzony zarządzeniem Nr 1/2013 Dyrektora Centrum z 2 stycznia 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Centrum, przewidywał inną strukturę: problematyką usług opiekuńczych zajmował się Dział Pomocy Usługowej, który podlegał jednemu z zastępców Dyrektora Centrum.

10. CPS nie zwracało się do gminy o finansowanie szkoleń, ponieważ korzystało głównie ze szkoleń bezpłatnych organizowanych w ramach funduszy unijnych. W 2016 r. CPS sfinansowało z własnych środków dwa szkolenia na kwotę 1.029 zł. Stwierdzono, że pracownicy zajmujący się tą tematyką mieli możliwość uczestnictwa w szkoleniach superwizyjnych.

(akta kontroli str. 1054-1073)

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

Opis stanu  
faktycznego

Śródmieście, w porównaniu z pozostałymi dzielnicami stolicy, charakteryzuje się najwyższym udziałem osób starszych w ogólnej liczbie mieszkańców (w 2015 r. osoby w wieku powyżej 65 roku życia stanowiły 24,1%). W wieku poprodukcyjnym było 34,1 tys. mieszkańców (na 119,2 tys. ludności ogółem – dane GUS). Pomocą społeczną objęto 2.757 rodzin. CPS zatrudniało 129 pracowników, w tym 51 socjalnych. Pracowników socjalnych terenowych było 47. W 2016 r., przy objętych pomocą 3,1 tys. rodzin, CPS zatrudniało 142 osoby, w tym 50 pracowników socjalnych.

Wykonując pracę socjalną i świadcząc inne formy pomocy społecznej, CPS rozpoznawało potrzeby i diagnozowało sytuację osób starszych. Informacje o takich osobach uzyskiwano od samych zainteresowanych, ich rodzin, znajomych, sąsiadów, szpitali i przychodni lekarskich, służb mundurowych (policja, straż miejska), administracji spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, Zakładu Gospodarowania Nieruchomościami i Administracji Domów Komunalnych. Np. w 2015 r. agendy mieszkaniowe zgłosiły do Centrum 38 osób wymagających pomocy usługowej, a od 1 stycznia do 31 sierpnia 2016 r. – 17 takich osób.<sup>8</sup> W Dzielnicy Śródmieście nie opracowywano jednak diagnozy potrzeb wszystkich osób starszych. Problem ten nie był też podnoszony w corocznych sprawozdaniach, w tym w sprawozdaniu pn. *Ocena zasobów pomocy społecznej* (dalej *Ocena zasobów*).

(akta kontroli str. 166-400, 442-691)

## 1.3. Dokumenty strategiczne

Opis stanu  
faktycznego

CPS realizując zadania statutowe w obszarze pomocy osobom starszym opierało się na *Społecznej Strategii Warszawy – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2020*<sup>9</sup> (dalej: *Społeczna Strategia Warszawy*) i *Strategii Rozwoju Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. Andrzeja Tymowskiego – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020* (*Społeczna Strategia Śródmieścia*), a także na stołecznych programach przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wsparcia osób starszych i niepełnosprawnych, np. programie *Warszawa przyjazna seniorom na lata 2013-2020*.

Na potrzeby Dzielnicy Śródmieście, CPS opracowało w 2016 r. (i zaktualizowało w 2017 r.), nawiązując do *Społecznej Strategii Warszawy*, *Społeczną Strategię Śródmieścia*<sup>10</sup>. Opracowanie wspomnianej strategii można uznać za przykład dobrych praktyk. Na potrzeby strategii zidentyfikowano najważniejsze problemy społeczne<sup>11</sup>. Strategia ta, jako pierwszy z pięciu celów, wskazuje: *Doskonalenie systemu wsparcia seniorów z wykorzystaniem kompetencji posiadanych przez CPS*<sup>12</sup>. Na podstawie ankiet wypełnionych przez pracowników socjalnych diagnozowano natę-

<sup>8</sup> *Społeczna Strategia Śródmieścia* z września 2017 r., str. 21.

<sup>9</sup> *Społeczna Strategia Warszawy* powstała na podstawie wniosków i opracowań przygotowanych i zamówionych przez Zespół koordynujący, w tym m.in. ekspertyzy prof. dr hab. B. Szatur-Jaworskiej: *Propozycje założeń do diagnozy i prognozy sytuacji warszawskich seniorów oraz opracowanej przez prof. dr hab. B. Szatur-Jaworską z Zespołem Zadaniowym Społecznej Strategii Warszawy: Wstępnej diagnozy sytuacji seniorów w Warszawie*. Strategia została przyjęta przez Radę m.st. Warszawy uchwałą Nr XLVI/1427/2008 z 18 grudnia 2008 r. Wśród podstawowych obszarów realizacji polityki społecznej dokument wymienia m.in. „wsparcie seniorów w ich miejscu zamieszkania, przez mobilizację środowiska lokalnego”, a w analizie SWOT wśród zagrożeń wskazano „sytuację demograficzną: wzrastająca liczba seniorów”. Cel główny i trzy cele strategiczne sformułowano w sposób ogólny i nie odnoszą się one wprost do problemów osób starszych. Tematyka ta nie została także wyodrębniona przy formułowaniu celów szczegółowych i działań. Strategia zakłada natomiast realizację PO „Seniorzy”. W założeniu system usług adresowanych do seniorów powinien umożliwić im prowadzenie samodzielnego i w miarę możliwości aktywnego życia w społeczności lokalnej, zaś w przypadku wyczerpania się możliwości pozostania w środowisku, zapewnienie godnej i pogodnej starości w instytucjach będących raczej rodzinnym domem seniora, niż domem opieki społecznej.

<sup>10</sup> Zarządzenie Nr 32/2016 Dyrektora Centrum z dnia 30 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia *Strategii Rozwoju Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2020*.

<sup>11</sup> W tym celu wykorzystano m.in. wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród podopiecznych, a także sprawozdania, *Ocenę zasobów* za 2015 r. oraz inne dokumenty. Skorzystano też z doświadczeń zawodowych pracowników i informacji pozyskanych z Urzędu m.st. Warszawy, Urzędu Dzielnicy Śródmieście oraz instytucji współdziałających w obszarze polityki społecznej.

<sup>12</sup> W ramach celu strategicznego przyjęto jako cel główny: *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób starszych i niepełnosprawnych i zaplanowano następujące działania: Zapewnienie żywienia i usług ponadpodstawowych, np. fryzjerskich i pralniczych; Promocję zdrowia – organizację usług rehabilitacyjnych, konsultacji lekarskich, doraźnej podstawowej opieki medycznej, zajęć fizjo-*

żenie występowania problemów wśród rodzin i osób korzystających z pomocy Centrum. Pierwsze trzy pozycje zajęły: długotrwała lub ciężka choroba, niepełnosprawność i ubóstwo. W pierwszym obszarze, czyli przy długotrwałej i ciężkiej chorobie, dokonano diagnozy sytuacji w dzielnicy, akcentując m.in. strukturę demograficzną ludności – wzrost osób w podeszłym wieku pozbawionych opieki ze strony bliskich, również z powodów emigracyjnych. Odnotowano spadek środków pieniężnych na usługi opiekuńcze w 2015 r. w porównaniu z 2014 r. i jednocześnie wzrost liczby osób, którym przyznano świadczenie w tej formie.

(akta kontroli str. 401-691)

Opis stanu  
faktycznego

#### 1.4. Ocena zasobów pomocy społecznej i potrzeby pomocy społecznej

Zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej Centrum corocznie przygotowywało *Ocenę zasobów pomocy społecznej* w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej i przedstawiało do dnia 30 kwietnia, Radzie Dzielnicy Śródmieście. W Ocenie wskazano formy pomocy osobom starszym, w tym usługi opiekuńcze wraz z prognozami na rok po ocenie. W punktach dotyczących Zasobów instytucjonalnych pomocy i wsparcia, Kadry jednostki organizacyjnej pomocy społecznej oraz Środki finansowe na wydatki w pomocy społecznej i innych obszarach polityki społecznej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, wskazano także potrzeby na kolejnej dwa lata po ocenie. W szczególności wskazano tu: potrzeby dotyczące zatrudnienia większej liczby pracowników socjalnych i zwiększenia środków finansowych na wydatki w pomocy społecznej. W Ocenie za 2015 r. wykazano zatrudnianie ogółem 54, a zgłoszono potrzebę zatrudniania 59 pracowników socjalnych na lata 2016 i 2017 oraz dodatkowo jednego pracownika socjalnego finansowanego ze środków EFS. W Ocenie za 2016 r. nadal wykazywano zatrudnienie 54, a sygnalizowano potrzebę zatrudniania 56 pracowników socjalnych.

Przy uwzględnieniu danych GUS o liczbie mieszkańców Dzielnicy Śródmieście, podanych w Ocenach (w 2015 r. – 120,1 tys., a w 2016 r. – 119,2 tys. mieszkańców), Centrum powinno zatrudniać w tych latach odpowiednio 61 i 60 pracowników socjalnych<sup>13</sup>. Oznacza to nieosiągnięcie wskaźnika zatrudniania jednego pracownika socjalnego na 2 tys. mieszkańców. W Ocenach na lata 2015 i 2016 Centrum wykazało natomiast osiągnięcie wskaźnika zatrudniania jednego pracownika socjalnego na 50 rodzin/osób samodzielnie gospodarujących objętych pracą socjalną (dalej środowisk). Podaje przy tym następujące dane: w 2015 r. 2.282 środowisk (co by oznaczało potrzebę zatrudniania 46 pracowników socjalnych), w 2016 r. 2.514 środowisk (potrzebę zatrudniania 51). Zagrożenie nieosiągnięcia także tego wskaźnika pojawia się dopiero przy prognozach na lata 2017-2018 (konieczność objęcia pomocą socjalną odpowiednio 3 tys. i 3,1 tys. środowisk), co by oznaczało konieczność zatrudniania 60 w 2017 r. i 62 pracowników socjalnych w 2018 r.

Dane dotyczące środowisk w poszczególnych latach, wykazane w Ocenach w tabelach dotyczących osiągnięcia tego wskaźnika, nie są jednak zgodne z danymi podanymi w sprawozdaniach z działalności. W Sprawozdaniu za 2015 r. wykazano następujące dane: 114,5 tys. – liczba mieszkańców dzielnicy (dane z Delegatury Biura Administracji i Spraw Obywatelskich, Działu Ewidencji Ludności i Dowodów Osobistych – dalej dział ewidencji ludności); 2.757 liczba rodzin (w tym osoby samotnie gospodarujące objęte pomocą społeczną); pracownicy socjalni ogółem 51, w tym 47 terenowych; liczba mieszkańców w przeliczeniu na jednego pracownika terenowego – 2.436; liczba środowisk na 1 pracownika terenowego – 59. Gdyby przyjąć, że do wskaźnika wlicza się wszystkich zatrudnionych pracowników socjalnych, to Centrum powinno zatrudniać 58 takich osób (w stosunku do liczby mieszkańców) lub 56 (w stosunku do liczby środowisk). Oznacza to, że w 2015 r. CPS nie spełniało wymogów ustawy, co zresztą w tym sprawozdaniu odnotowano. W Sprawozdaniu za 2016 r. CPS podało następujące dane: liczba mieszkańców dzielnicy 113,1 tys. (dane podobnie jak poprzednio nie z GUS tylko z działu ewidencji ludności); liczba rodzin/osób objętych pomocą – 3,1 tys.; pracownicy socjalni ogółem – 50; pracownicy socjalni terenowi – 47; liczba mieszkańców na jednego pracownika terenowego – 2.406; liczba rodzin/osób na jednego pracownika terenowego – 66. Aby osiągnąć wskaźnik zatrudnienia w przeli-

terapeutycznych i innych usprawniających fizycznie; Powołanie zespołu opiekuńczego do opracowywania indywidualnego planu współpracy z podopiecznymi; Integrację i aktywizację seniorów – organizację zajęć artystycznych, kulturalno-rekreacyjnych, terapii zajęciowej, integracji międzypokoleniowej, sąsiedzkiej, spotkań z rodzinami; Rozwijanie wsparcia psychologicznego, terapeutycznego, pogłębianie pracy socjalnej, treningów umiejętności społecznych, prowadzenie grup wsparcia i grup samopomocowych.

<sup>13</sup> Art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że OPS zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2 tys. mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną, w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

czeniu na liczbę mieszkańców, CPS powinno więc zatrudniać ich 57, a w stosunku do liczby środowisk – 62. Oznacza to, że także w 2016 r. wymogi te nie zostały spełnione.

Według Dyrektora CPS, różnice w liczbie pracowników socjalnych w sprawozdaniach i Ocenach zasobów wynikają z tego, że w Ocenach w ogólnej liczbie pracowników uwzględniano także osoby zatrudniane czasowo, na zastępstwa. Przyczyną różnic w liczbie środowisk jest natomiast fakt generowania oceny zasobów pomocy społecznej na podstawie danych w systemie informatycznym Pomost, które nie uwzględniają rodzin/osób korzystających wyłącznie z Ośrodków Wsparcia, pobytu w mieszkaniach chronionych, Środowiskowego Domu Samopomocy, Dziennego Domu Pomocy Centrum Alzheimer, gdzie również wydawane są decyzje administracyjne, a pracownicy socjalni prowadzą postępowania administracyjne i pracę socjalną. Osoby te (i rodziny) doliczane są natomiast do sprawozdań z działalności Centrum, gdzie podawana jest rzeczywista liczba osób objętych pomocą społeczną. W odniesieniu do mniejszych niż faktyczne potrzeb w ocenach zasobów, dyrektor CPS stwierdziła, że wynika ono z *realnych szacunków uwzględniających przyjęty dla CPS limit etatów (...) oraz faktyczną możliwość uzyskania zgody na przyznanie nowych etatów*. Podkreśliła także „*złożoność procedury formalno-prawnej*” wymaganej przy staraniach o zwiększenie liczby etatów. Jej zdaniem „*potrzeby w OZPS zostały określone w oparciu o prognozowane możliwości uzyskania nowych etatów lub wynikających z przesunięcia etatów z innych komórek organizacyjnych na stanowiska pracowników socjalnych*”.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK nie podziela tej argumentacji. Dane o liczbie środowisk, liczbie zatrudnianych pracowników socjalnych oraz w zakresie potrzeb zatrudnienia nowych, przedstawiono w Ocenach w sposób wskazujący na osiągnięcie jednego z dwóch wskaźników określonych w ustawie o pomocy społecznej. Tymczasem Ocena powinna zawierać dane rzeczywiste, ponieważ zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej, jest ona wraz z rekomendacjami podstawą do planowania budżetu na rok następny<sup>14</sup>. Należy zauważyć, że w odpowiedzi na pytania NIK o działania podjęte w związku z niespełnianiem przez CPS wskaźnika ustawowego, Biuro Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy podało, że *W Ocenie pomocy społecznej za 2015 r. i za 2016 r., przedkładanej Radzie m.st. Warszawy, została umieszczona analiza spełniania tego standardu, dokonana w oparciu o dane statystyczne OPS do sprawozdania rocznego z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (MPiPS-03)*.

We wnioskach końcowych Oceny za 2016 r. odnotowano m.in., że: *prognoza na 2017 r. zakłada wzrost stawki minimalnej za 1 godzinę do 13 zł brutto i wzrost płacy minimalnej do 2.000 zł brutto. Przyczyni się to do zwiększenia ceny za 1 godzinę usług opiekuńczych, ochrony i sprzątania (przykładowo cena 1 godziny usług wzrasta z 11 zł do 18.50 zł brutto)*. Zaznaczono też, że *w celu spełnienia wymogu ustawy o pomocy społecznej art. 110 ust. 11 dotyczącego zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników socjalnych, konieczne jest zwiększenie przez Centrum liczby tych pracowników*.

(akta kontroli str. 94-165)

Zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej<sup>15</sup> Centrum sporządzało coroczne sprawozdania ze swojej działalności. Były składane Radzie m.st. Warszawy wraz z pozytywną opinią Rady Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 166-400)

### 1.5. Lokalne (gminne) programy osłonowe dla osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania

Opis stanu  
faktycznego

Przedstawiane przez CPS potrzeby stały się podstawą do opracowania i wdrożenia lokalnych programów obejmujących działania na rzecz osób starszych. Niezależnie od ogólnostanowiskowych programów, w tym programu strategicznego *Warszawa Przyjazna Seniorom na lata 2012-2020*, CPS realizowało w partnerstwie z Urzędem Dzielnicy Śródmieście program dzielnicowy *Śródmiejski senior, senior aktywny i sprawny*. Jego głównym celem jest poprawa jakości życia seniorów oraz rozwój ich kompetencji i umiejętności w różnych obszarach życia. Aby to osiągnąć, przyjęto cele szczegółowe, do których należą: aktywizacja i integracja, w tym międzypokoleniowa, więk-

<sup>14</sup> Art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia co roku do dnia 30 kwietnia odpowiednio radzie gminy, radzie powiatu, a do 30 czerwca sejmikowi województwa właściwej jednostki samorządu terytorialnego wspomnianą ocenę. Ocena wraz z rekomendacjami jest podstawą do planowania budżetu na rok następny.

<sup>15</sup> Art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej nakłada na kierownika OPS obowiązek składania radzie gminy corocznych sprawozdań z działalności ośrodka oraz przedstawienia potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Biorąc pod uwagę te potrzeby, rada gminy opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej (art. 110 ust. 10 ustawy).

szenie dostępności do usług społecznych, wsparcie w sytuacjach kryzysowych, poprawa społecznego wizerunku seniora. Przykładowe działania to: wyjścia do teatru i kina, zabawy taneczne, wycieczki, wyjazdy na grzyby, wystawy, spotkania historyczne, warsztaty plastyczne, spotkania ze specjalistami. W programie rocznie brało udział kilkuset seniorów.

W ramach programu *Seniorzy z inicjatywą*, podejmowano działania na rzecz osób korzystających z oferty Działu Wsparcia Społecznego Centrum, realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi i wolontariuszami. Głównym celem jest aktywizacja, integracja oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób starszych i niepełnosprawnych. Organizacje pozarządowe i wolontariusze organizują m.in. spotkania edukacyjne i wykłady dotyczących różnych aspektów starzenia się i problemów wieku dojrzałego, poświęcone organizacji czasu wolnego, realizują zajęcia tematyczne i warsztaty artystyczne, rozwijające umiejętności i zainteresowania, a także organizują zajęcia sportowo-rekreacyjne, np. joga śmiechu, Nordic Walking<sup>16</sup>.

Celem programu *E-akademia* jest przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, a seniorzy mogą nauczyć się obsługi komputera od podstaw lub doskonalić swoje umiejętności w posługiwaniu się nowymi technologiami (nie tylko komputer, ale np. także smartfon). Centrum organizuje zajęcia grupowe i indywidualne oraz udostępnia stanowiska komputerowe z dostępem do Internetu w dwóch lokalizacjach przy ul. Świętojerskiej 12A i ul. Twardej 1. Z programu korzystało rocznie 50-70 seniorów.

Projekt *Zaloguj i pomagaj – Warszawa dla seniora* jest realizowany we współpracy z m.st. Warszawa i Stowarzyszeniem „Q Rozwojowi”. Jego celem jest pomoc najstarszym mieszkańcom dzielnicy. Projekt skierowany jest do seniorów, którzy chcieliby gościć u siebie wolontariuszy i razem z nimi spędzać czas, spacerować, czytać, rozmawiać, dzielić się doświadczeniami itp. Pomoc wolontariuszy jest bezpłatna i nie jest uzależniona od innych usług i świadczeń przyznawanych przez Centrum. W 2017 r. wolontariusze w jego ramach pomagali 19 seniorom. Wcześniej program ten nie był realizowany, ale wolontariusze na Śródmieściu wspierali seniorów. W 2015 r. 9 wolontariuszy przez ok. 100 godzin udzielało 9 osobom starszym pomocy i wsparcia. W 2016 r. seniorom pomagało 7 wolontariuszy. Ponadto jedna wolontariuszka-seniorka prowadziła zajęcia grupowe na świeżym powietrzu (Nordic Walking), a kolejna, również seniorka, wykładała dla grup osób starszych.

W 2016 r. Centrum zrealizowało kilka projektów dla seniorów w ramach Budżetu Partycypacyjnego. *Świętojerski Ogród Seniorów* otrzymał poparcie 1.755 głosów. W jego ramach przeprowadzono renowację ogrodu, siedziby Centrum przy ul. Świętojerskiej 12a (tam mieści się m.in. hostel i dom dziennego pobytu dla seniorów). Ogród z nową kaskadą, pergolą, kawiarnią letnią, nowymi nasadzeniami, skalniakiem, kwiatami, ogródkiem ziołowym, placem zabaw dla dzieci z zabawkami ogrodowymi i huśtawką, oświetleniem, oddano do użytku 15 czerwca 2016 r.

Głównym przesłaniem *Festiwal Lato Seniora* jest tworzenie warunków dla aktywnego uczestniczenia społeczności osób starszych w życiu kulturalnym oraz wzmocnienie dialogu międzypokoleniowego. W jego ramach odbywały się, w okresie od czerwca do września, aktywności integracyjne, edukacyjne i kulturalne – koncerty, wystawy, wykłady, pikniki. Wstęp na wydarzenia miał charakter otwarty i bezpłatny. Mogli w nich wziąć udział wszyscy mieszkańcy. W różnych przedsięwzięciach zorganizowanych podczas festiwalu brało udział rocznie ok. 2 tys. seniorów. Projekt *Warszawski Festiwal „Lato Seniora* w 2015 r. otrzymał 1.487 głosów i w 2016 r. został przekazany do realizacji Centrum. Inicjatywa była kontynuowana w 2017 r. Większość aktywności odbywała się w odnowionym ogrodzie.

Przy realizacji *Projektu Z@opiekowani*, Centrum współpracuje z Biurem Pomocy i Projektów Społecznych m.st. Warszawy. Projekt służy kompleksowemu wsparciu osób niesamodzielnych. Jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020. Partnerem w projekcie jest Stowarzyszenie Niepełnosprawni dla Środowiska EKON. Projekt jest wprost skierowany do osób potrzebujących usług opiekuńczych. Jego celem głównym jest wzrost liczby miejsc świadczenia usług opiekuńczych dla 40 niesamodzielnych mieszkańców w okresie jego trwania. Głównym

<sup>16</sup> Partnerami programu są: Fundacja Polskich Kawalerów Maltańskich POMOC MALTAŃSKA – organizacja warsztatów i spotkań; Fundacja Wsparcie – organizacja wydarzeń integracyjnych i spotkań edukacyjnych; Polskie Stowarzyszenie Pomocy Osobom z chorobą Alzheimera – organizacja spotkań edukacyjnych i Śródmiejskiej Grupy Wsparcia dla opiekunów osób chorych na Alzheimera; Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów – organizacja spotkań; Stowarzyszenie Polskich Artystów Muzyków – organizacja koncertów orkiestry; Fundacja „Indygo” – wspieranie Aktywności Twórczej i Kultury i Fundacja Projekt Starsi – organizacja warsztatów artystycznych i twórczych.

ne działania: to szczegółowa diagnoza potrzeb uczestników i opracowanie kompleksowej indywidualnej ścieżki wsparcia, usługi opiekuńcze i teleopieka. Rekrutacja do programu prowadzona była w okresie od 6 lipca do końca sierpnia 2017 r. Do programu zakwalifikowało się 5 seniorów (jedna osoba zrezygnowała w październiku). Przyznano im usługi opiekuńcze, a do końca 2017 r. zostaną objęci wsparciem w formie teleopieki.

(akta kontroli str. 166-400, 1272-1289)

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

*Opis stanu  
faktycznego*

CPS nie dysponowało, w formie pisemnej, uregulowaniami wewnętrznymi określającymi zasady i tryb identyfikowania oraz monitorowania potrzeb osób starszych, w tym w zakresie usług opiekuńczych. Nie przeprowadzono też dla Dzielnicy Śródmieście diagnozy potrzeb środowiska seniorów. Niemniej jednak pracownicy socjalni, funkcjonujący w poszczególnych rejonach opiekuńczych, starali się mieć dokładne rozpoznanie istniejących potrzeb. Dla osób objętych już wsparciem analizowali ich bieżące potrzeby i w razie np. pogarszającego się stanu zdrowia proponowali usługi opiekuńcze. Dotyczy to zwłaszcza osób już korzystających z pomocy w formie ciepłych posiłków, zasiłków i usług Działu Wsparcia Społecznego, pełniącego rolę Ośrodka Wsparcia dla seniorów.

CPS dysponowało prognozami co do liczby osób starszych, które mogą w kolejnych latach potrzebować wsparcia w formie usług opiekuńczych (w styczniu 2018 r. będzie to 710-715 osób). Wobec osób, które jeszcze nie potrzebują wsparcia w formie takich usług, zaplanowano działania wspierające, usługowe i integracyjne (działania te omówiono w pkt 1.7. wystąpienia).

Informacje o potrzebach seniorów, którzy z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagali pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku zamieszkania, CPS pozyskiwało głównie z wniosków osób zainteresowanych i członków ich rodzin, ale także od ich sąsiadów, znajomych, szpitali i placówek medycznych, wspólnot mieszkaniowych i administracji budynków, funkcjonariuszy służb mundurowych (policja, straż miejska) i przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym m.in. Caritas i Fundacji Maltańskiej. Zgłoszenia przyjmowano telefonicznie, mailowo i faksem.

Zdecydowana większość decyzji przyznających prawo do usług opiekuńczych wydano na wniosek osoby zainteresowanej. W kolejnych latach objętych kontrolą, tj. 2015, 2016 i 2017, z urzędu przyznano odpowiednio: 7, 3 i 4 osobom prawo do korzystania z tych usług. Nie oddaje to jednak faktycznej liczby zgłoszeń uzyskanych o potrzebie świadczenia takich usług od innych osób czy instytucji, ponieważ w większości wypadków także wówczas uzyskiwano wniosek (np. w formie ustnej) od osoby, która miała być objęta tą formą pomocy i prowadzono postępowanie „na wniosek”. Także zgłoszenia dotyczące potrzeby świadczenia usług, uzyskane np. z przychodni, szpitala, sąsiadów czy kościoła, prowadzone były jako sprawy na wniosek osoby zainteresowanej, a nie z urzędu (omówiono to w dalszej części wystąpienia).

(akta kontroli str. 811-827, 1155-1289)

### **1.7. Stosowane formy wspierania osób starszych**

*Opis stanu  
faktycznego*

Działania na rzecz seniorów koncentrowały się wokół dwóch obszarów: zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych i aktywizacji społecznej. Realizowane były głównie przez Dział Wsparcia Społecznego<sup>17</sup>. W latach 2015 i 2016 i w I półroczu 2017 r. z różnych form wsparcia skorzystało odpowiednio 1.514, 1.626 i 1.372 osoby starsze. Z usług opiekuńczych (zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych i/lub opieka higieniczna) skorzystało odpowiednio 563, 654 i 544 seniorów. Natomiast ze wsparcia w formie pobytu w domach pomocy społecznej odpowiednio 83, 73 i 31 osób<sup>18</sup>. Jeżeli chodzi o posiłki, to w 2015 r. wydano 50,6 tys. śniadań, 77,7 tys. obiadów i 55,3 tys. kolacji. W 2016 r. wydano ich odpowiednio – 51,7 tys., 77,6 tys. i 53,0 tys.

Centrum zapewniło seniorom całonocowy pobyt w prowadzonym hostelu. W placówce przy ul. Świętojskiej zorganizowano 16 miejsc dla osób wymagających stałej opieki, które z różnych przyczyn nie mogą przebywać w środowisku (np. oczekują na miejsce w DPS). Śródmieście jest jedyną dzielnicą w Warszawie posiadającą taką całonocową placówkę. W 2015 r. z pobytu w niej

<sup>17</sup> Prowadzi działalność w lokalizacjach: ul. Świętojska 12a (siedziba Działu Wsparcia Społecznego), ul. Twarda 1 i ul. Górnośląska 39.

<sup>18</sup> Prawo do umieszczenia w DPS przysługuje osobie wymagającej całonocowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych (art. 54. ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

skorzystało 56 osób (37 kobiet i 19 mężczyzn), w 2016 r. – 48 osób (32 kobiety i 16 mężczyzn); w I półroczu 2017 r. z opieki całodobowej skorzystały 33 osoby.

Umożliwiono też korzystanie seniorom z usług ponadpodstawowych (fryzjer, pralnia, krawiec).

Centrum zapewniło ponadto seniorom pobyt dzienny w placówce przy ul. Świętojskiej (pod adresem, gdzie mieści się całodobowy hostel i stołówka). Seniorzy mogą w niej korzystać także z usług rehabilitacyjnych i doraźnej pomocy lekarza. Mają do dyspozycji gabinet do fizykoterapii i salę gimnastyczną. Lekarz przyjmuje 3 razy w tygodniu – średnio 56 konsultacji w miesiącu; z rehabilitacji korzysta miesięcznie ok. 41 osób (średnio 670 zabiegów miesięcznie); z konsultacji pielęgniarki (np. mierzenie ciśnienia, tętna, poziomu cukru, inne drobne zabiegi) korzysta 20-35 osób miesięcznie; ze wsparcia psychologa (przyjmuje 2 razy w tygodniu) w 2016 r. skorzystały 42 osoby. Łącznie z pobytu w dziennym domu pomocy w okresie objętym kontrolą korzystało: w 2015 r. – 439, w 2016 r. – 431 i w I półroczu 2017 r. – 392 seniorów.

CPS kładło nacisk na tworzenie warunków sprzyjających integracji i aktywizacji osób starszych. W placówce przy ul. Świętojskiej działały czytelnia i biblioteka, prowadzona przez osoby starsze, odbywały się spotkania międzypokoleniowe, zabawy taneczne, warsztaty plastyczne, zajęcia muzyczne oraz działała grupa teatralno-wokalna.

Najbardziej powszechną formą wsparcia osób starszych były usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania i gorące posiłki dostarczane do domów podopiecznych, którzy we własnym zakresie nie byli ich w stanie przygotować. Często obie te formy były połączone.

Usługi opiekuńcze świadczone w dwóch formach: zaspokajania codziennych potrzeb życiowych i opieki higienicznej. W 2015 r. usługi te przyznano 563 osobom na podstawie 2.191 decyzji administracyjnych (z tego 758 dotyczących opieki higienicznej i 1.433 zaspokajania codziennych potrzeb życiowych, tzw. gospodarczych). W 2016 r. przyznano wsparcie w tej formie 654 osobom (1.878 decyzji, z tego 719 na usługi higieniczne i 1.159 gospodarcze). W I półroczu 2017 r. usługami objęto 544 osoby (wydano 957 decyzji, z tego 328 na usługi higieniczne i 629 gospodarcze).

W przypadku przyznania jednej osobie usług higienicznych, usług gospodarczych i usług w dni świąteczne i wolne od pracy, wydawano trzy decyzje z tą samą datą i uzasadnieniem, a różniące się jedynie formą usług i określeniem ich wymiaru oraz odpłatności. Najczęściej były przyznawane na ten sam okres.

W sprawie tej Dyrektor CPS argumentowała, że każdą z usług opiekuńczych ustawodawca wyodrębnił jako samodzielną jednostkę (art. 50 ustawy o pomocy społecznej). Stanowią one dwa odmienne świadczenia – samodzielne typy usług, każda o innym przedmiocie (zakresie). Dlatego Centrum przyznając je wobec każdej z nich ustala zakres, okres i miejsce świadczenia, nawet jeśli ostatecznie zostaną one wydane w tym samym czasie i z podobnym uzasadnieniem dla jednej osoby. Aby podkreślić tę odrębność, wobec każdej z nich wydaje się decyzję i nie łączy się ich w jednym dokumencie.

(akta kontroli str. 790-810, 1272-1294,)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

NIK nie podziela tej argumentacji, ponieważ w tej sprawie nie istnieją wystarczające przesłanki uzasadniające przyjęty model postępowania. Niepotrzebnie zwiększa on nakład pracy na przygotowanie decyzji oraz wpływa na ich zwielokrotnienie w systemie sprawozdawczości.

W okresie objętym kontrolą nie było, formalnie rzecz biorąc, ani jednej osoby, która oczekiwałaby na przyznanie prawa do korzystania z usług opiekuńczych.

Wszystkie decyzje przyznające usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla 35 osób, których dokumentację objęto szczegółowym badaniem NIK, podpisały upoważnione osoby<sup>19</sup>.

W okresie objętym kontrolą CPS odmówiło przyznania usług opiekuńczych (w formie udokumentowanej) jednej osobie. Była ona objęta od wielu lat innymi formami wsparcia ze strony CPS. Decyzję odmowną przyznania usług gospodarczych uzasadniono m.in. samodzielnym poruszaniem się przez wnioskodawcę oraz wspólnym gospodarowaniem z synem, który może ojcu pomóc w zakupach czy sprzątaniu (o takie usługi wnioskował zainteresowany). Osoba, która się o nie ubiegała nie odwołała się od tej decyzji.

W okresie 2015 – I półrocze 2017 r. z usług opiekuńczych zrezygnowało odpowiednio 51, 64 i 51 osób. Jak wynika z analizy dokumentacji 8 osób, które rozpoczęły korzystanie z tych usług,

<sup>19</sup> Prezydent m. st. Warszawy, stosownie do art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, udzielił upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, a w zakresie realizowanym przez CPS, p.o. dyrektor CPS oraz Kierownikom Działu Pomocy Środowiskowej i Usługowej oraz Zespołu Pomocy Usługowej.

a następnie zrezygnowały z tego wsparcia, przyczynami rezygnacji były: przeniesienie podopiecznego do DPS/ZOL (3 przypadki), zapewnienie pomocy ze strony rodziny (3 przypadki), poprawa stanu zdrowia podopiecznego (jeden przypadek) oraz długotrwały pobyt w szpitalu (jeden przypadek). Żadna z osób, które zrezygnowały z usług, nie uzasadniła swojej rezygnacji jakością usług, zbyt wysokim ich kosztem czy konfliktem z opiekunką (kwestie dotyczące monitorowania sytuacji osób, które zrezygnowały z pomocy w formie usług opiekuńczych, omówiono w pkt 3 wystąpienia).

CPS wspierało też osoby powyżej 60 roku życia udzielając im porad. W 2015 r. udzielono 1.351 takich porad, w 2016 r. – 1.600, a w I półroczu 2017 r. – 1.305. W ramach poradnictwa prawnego<sup>20</sup>. W 2015 r. porad takich udzielono 26, w 2016 r. – 50, a w I półroczu 2017 r. – 51 seniorom. Z poradnictwa psychologicznego<sup>21</sup> skorzystało w 2015 r. około 100, w 2016 r. – 150, a w I półroczu 2017 r. – 120 seniorów. W ramach poradnictwa socjalnego udzielono w 2015 r. – 1.205, w 2016 r. – 1.386, a w I półroczu 2017 r. – 1.126 porad. Jeżeli chodzi o poradnictwo rodzinne<sup>22</sup>, to w 2015 r. udzielono 20: w 2016 – 14, a w I półroczu 2017 r. – 8 takich porad.

Centrum nie prowadziło rodzinnych domów pomocy i mieszkań chronionych<sup>23</sup>. Rozważało natomiast wprowadzenie systemu teleopieki pod koniec 2015 r.<sup>24</sup>

(akta kontroli str. 790-810, 1155-1294)

### **1.8. Finansowanie pomocy osobom starszym, w szczególności usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania**

Opis stanu  
faktycznego

CPS na usługi opiekuńcze realizowane w miejscu zamieszkania wydatkowało w kolejnych latach objętego kontrolą okresu 2015 – I półrocze 2017 r. odpowiednio: 1.895 tys. zł, 2.205 tys. zł i 1.807 tys. zł. Z tej formy wsparcia korzystały odpowiednio 563, 654 i 544 osoby, co oznacza, że przeciętne roczne wydatki na jedną osobę, której przyznano usługi opiekuńcze, wynosiły od 3,4 tys. zł do 3,3 tys. zł. Dla porównania na funkcjonowanie dziennych domów pomocy dla osób starszych CPS wydawało odpowiednio: 4.887,9 tys. zł, 4.684,1 tys. zł i 1.866,3 tys. zł. Łącznie z tych placówek w okresie objętym kontrolą korzystało: 439, 431 i 392 osoby.

CPS nie finansowało pobytu swoich podopiecznych w domach pomocy społecznej (jest to kompetencja Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie). CPS posiada natomiast, jak już wcześniej wspomniano, ośrodek wsparcia (całodobowy hostel). Wydatki na jego utrzymanie wyniosły w 2015 r. 8.421,0 tys. zł, a w 2016 r. 6.544,7 tys. zł. W hostelu udzielono pomocy w tych latach odpowiednio 56 i 48 osobom.

W 2015 r. z 563 osób objętych usługami opiekuńczymi, 213 zwolniono z opłat (w tym 140 całkowicie, a 73 częściowo). W 2016 r. zwolnienia uzyskało 291 osób (w tym 202 całkowicie i 89 częściowo), w I półroczu 2017 r. zwolniono z opłat 164 osoby (132 całkowicie i 32 częściowo). Główną przyczyną zwolnień była długotrwała lub ciężka choroba (100% zwolnień). Dodatkową przyczyną, w przypadku części osób, była wysokość dochodu<sup>25</sup>. Osobom, których dochód jest niższy niż kwota określona w kryterium, przysługuje prawo do bezpłatnych usług opiekuńczych.

Z opłatami zalegało w latach 2015, 2016 i I półroczu 2017 r. odpowiednio: 79 osób (łącznie 11,2 tys. zł), 68 osób (16,2 tys. zł) i 90 osób (17,2 tys. zł). Centrum wysyłało upomnienia i wszczynało postępowania administracyjne w związku z zaległościami w opłatach. Nie dochodziło jednak do

<sup>20</sup> Według rejestru w systemie POMOST.

<sup>21</sup> Jak wyżej.

<sup>22</sup> Jak wyżej.

<sup>23</sup> W przypadku braku możliwości zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, osoba wymagająca z powodu wieku lub niepełnosprawności pomocy innych osób może korzystać z usług opiekuńczych i bytowych w formie rodzinnego domu pomocy (art. 52 ust. 1). Pobyt w mieszkaniu chronionym może być przyznany osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki (art. 53 ust. 1). Zgodnie z przyjętym w Warszawie systemem, Biuro Projektów i Pomocy Społecznej m.st. Warszawy powierza to zadanie organizacjom pożytku publicznego.

<sup>24</sup> Nowa usługa dla osób starszych i niepełnosprawnych samotnie zamieszkujących uzyskała poparcie władz dzielnicy. Wprowadzenie usługi „Przycisk Życia” wiązało się jednak z kosztami, których nie przewidywał budżet Centrum na lata 2015-2016. Zaniechano więc prac nad wprowadzeniem teleopieki, z chwilą otrzymania informacji o zamiarze utworzenia jednostki organizacyjnej m.st. Warszawy (CUS), której zadaniem będzie m.in. organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych na terenie całego miasta.

<sup>25</sup> Kryteria dochodowe i kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1058). Zgodnie z § 1 pkt.1 lit a i b rozporządzenia, od 1 października 2015 r. kryterium to dla osoby samotnie gospodarującej wynosi 634 zł, a dla osoby w rodzinie – 514 zł. Do tego czasu stawki (obowiązujące od 1 października 2012 r.) wynosiły odpowiednio 542 zł i 456 zł.

egzekucji, ponieważ na ogół podopieczni regulowali zaległości lub też, np. w wypadku śmierci podopiecznego, należność umarzano.

W przygotowywanych przez CPS corocznych Ocenach zasobów wykazywano potrzeby w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W Ocenie za 2015 r. wykazano wydatki na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w kwocie 2.191,1 tys. zł i przewidziano potrzeby na ten cel w kolejnych latach na poziomie 2.470,0 tys. zł i 2.500,0 tys. zł. Przy czym w prognozie na 2016 r. liczba osób, którym planowano świadczyć usługi zmieniała się nieznacznie, podobnie jak liczba świadczeń. W 2015 r. świadczone usługi 615 osobom (łącznie ze specjalistycznymi), a liczba świadczeń wynosiła 227,3 tys. Na 2016 r. prognozowano świadczenie ich 640 osobom, a ich liczba miała wynieść 234 tys. W końcowych wnioskach znalazła się uwaga, że prognoza na 2016 r. zakłada wzrost środków przeznaczonych na usługi opiekuńcze, w związku ze stosowaniem klauzul społecznych w procedurze zamówień publicznych.

W Ocenie zasobów za 2016 r. wykazano zrealizowane wydatki na ten cel w wysokości 2.507,4 tys. zł i szacowano potrzeby na kolejne dwa lata na 4.162,0 tys. zł i 4.250,0 tys. zł. Niesdoszacowane okazały się prognozy dotyczące liczby osób, którym w 2016 r. trzeba było udzielić pomocy w formie usług opiekuńczych. Otrzymało je 740 osób (łącznie ze specjalistycznymi), a liczba świadczeń wyniosła 234,4 tys., czyli nieznacznie więcej od prognozowanych. Oznacza to, że świadczenia zostały udzielone większej liczbie osób niż się spodziewano, ale w mniejszym wymiarze. Na 2017 r. prognozowano konieczność udzielenia 240,0 tys. świadczeń w formie usług opiekuńczych 800 osobom (łącznie ze specjalistycznymi).

CPS w projekcie budżetu na 2015 r. zaplanowało wydatki na usługi opiekuńcze, łącznie ze specjalistycznymi, w kwocie 2.480,0 tys. zł (w tym opiekuńcze – 2.200,0 tys. zł); w projekcie na 2016 r. – 2.420,0 tys. zł, w tym opiekuńcze 2.150,0 tys. zł), a na 2017 r. – 2.545,4 tys. zł (w tym opiekuńcze 2.274,5 tys. zł). Mimo iż w projektach Centrum zamieściło kwoty mniejsze niż wynikające z potrzeb określanych w *Ocenach zasobów za lata 2015 i 2016*, w budżetach na kolejne lata, uchwalonych przez Radę Dzielnicy Śródmieście, środki na ten cel były niższe niż w projektach. Wyniosły odpowiednio: w 2015 r. – 2.191,2 tys. zł (w tym opiekuńcze – 1.895,0 tys. zł), w 2016 r. – 2.523,2 (w tym opiekuńcze 2.207,5 tys. zł) i na 2017 r. – 4.011,3 tys. zł (w tym opiekuńcze – 3.698,6 tys. zł). Ze sprawozdań Rb-28S wynika, że wykonanie budżetu w rozdziale 85228 (usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze) w 2015 r. wyniosło: 2.191,1 tys. zł, a w 2016 r. – 2.507,4 tys. zł. Wykonanie budżetu w I półroczu 2017 r. wyniosło 1.806,8 tys. zł.

Przyznanie mniejszych środków miało wpływ na liczbę i wymiar realizowanych usług. Przyznawane były one więc według wymiaru niższego od potrzeb, a nawet czasowo zmniejszano już i tak zaniżony wymiar.

Podczas kontroli NIK przeprowadzono badanie ankietowe wśród pracowników socjalnych. 7 spośród 10 pracowników, którzy wypełnili ankietę stwierdziło, że środki na pomoc osobom starszym, w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, są niewystarczające na realizację wszystkich zadań. 3 spośród 10 pracowników oceniło natomiast wymiar usług jako dostosowywany do posiadanych środków, a 7 stwierdziło, że ich wymiar nie jest adekwatny do zgłoszonych (stwierdzonych) potrzeb.

Do czasowego ograniczenia wymiaru świadczonych usług doszło np. pod koniec 2015 r. M.in. z powodu braku środków skrócono czas obowiązywania umowy w jednym z rejonów (problem ten opisano w pkt 2.2. wystąpienia).

Dyrektor Centrum przyznała, że w związku z ograniczonymi środkami i dużą liczbą potrzebujących, nie może zapewnić zaspokojenia wszystkich potrzeb osób ubiegających się o pomoc, jak również udzielać świadczeń w oczekiwanej przez nie wysokości. Zauważyć należy, że w Społecznej Strategii Śródmieścia zapisano m.in., że z powodu ograniczonych środków finansowych, Centrum nie jest w stanie objąć tą formą pomocy wszystkich potrzebujących. Osoby z wyższymi dochodami lub rodziną zdolną do świadczenia pomocy usługowej we własnym zakresie, są więc kierowane do komercyjnych agencji świadczących usługi opiekuńcze. Od 1 stycznia do 31 sierpnia 2016 r. odnotowano 175 takich przypadków. Należy jednak zaznaczyć, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 sierpnia 2016 r. Centrum odmówiło przyznania usług opiekuńczych tylko w jednym przypadku. Powodem odmowy była możliwość zaspokojenia potrzeby we własnym zakresie, tj. przez najbliższą rodzinę.

Według Dyrektora CPS, zgłoszenia, o których jest mowa w Strategii, nie zostały potwierdzone formalnymi wnioskami o przyznanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W związku

z tym nie odnotowano ich w rejestrach wniosków. Były to najczęściej zgłoszenia telefoniczne i miały charakter rozmowy informacyjnej. Osoby, mające w rodzinie kogoś niesamodzielnego, zasięgały informacji o możliwości zapewnienia opieki i wsparcia. Nie zawsze kończyło się to zgłoszeniem, czy złożeniem wniosku o przyznanie pomocy. Ponadto osoby zainteresowane rezygnowały ze złożenia formalnego wniosku w chwili, gdy dowiedziały się o konieczności przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, sprawdzenia ich sytuacji materialnej i rodzinnej oraz przeprowadzenia wywiadów alimentacyjnych u osób zobowiązanych.

Art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych przysługuje osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona. Ustawa nie łączy przyznania tej formy pomocy od osiąganego dochodu. Kierowanie ich do komercyjnych agencji może naruszać ww. przepis ustawy. Natomiast nierejestrowanie przez Centrum zgłoszeń przez ww. osoby potrzeb pomocy w formie usług opiekuńczych może zniekształcać obraz faktycznego zapotrzebowania na tego typu wsparcie w Dzielnicy.

W kolejnych latach rosła liczba osób objętych pomocą w formie usług opiekuńczych, malała natomiast liczba godzin usług przypadających na jedną osobę. W 2014 r. średnio na jedną osobę przypadało 351 godzin usług, w 2015 r. było to 313 godzin, a w 2016 r. 281 godzin. Malała też ogólna liczba godzin usług (m.in. w związku ze wzrostem stawki godzinowej). W 2014 r. zrealizowano ich 200,9 tys., w 2015 – 175,7 tys., w 2016 r. – 177,2 tys., a w I półroczu 2017 r. – 87,6 tys.

W Dzielnicy Śródmieście, w okresie objętych kontrolą, usługi opiekuńcze świadczyły dwie firmy zewnętrzne: Fundacja Zdrowie (dalej FZ) i Agencja Służby Społecznej Kościelak SJ (dalej ASS). Stawki w 2015 r. wynosiły 10,90 zł za godzinę usług higienicznych i gospodarczych (ASS) oraz 9,60 zł za godzinę usług higienicznych i 9,25 zł za godzinę usług gospodarczych (FZ). W 2016 r. zrównano cenę usług higienicznych i gospodarczych, stawka za godzinę wynosiła 10,90 (ASS) i 11,30 (FZ). W 2017 r. stawki te wzrosły do 19 zł (ASS) i 18 (FZ). W związku z niewystarczającymi środkami, CPS wielokrotnie występowało o zwiększenie budżetu na usługi opiekuńcze do Zarządu Dzielnicy Śródmieście.

W 2017 r. wystąpiła konieczność zastosowania przy procedurze przetargowej klauzul społecznych, wzrosła stawka minimalnej za 1 godzinę pracy do 13 zł brutto oraz płaca minimalna do 2 tys. zł brutto. Przyczyniło się to do zwiększenia ceny za 1 godzinę usługi z około 11 zł do 18-19 zł. CPS przeprowadziło postępowania przetargowe (I i II rejon) w ramach posiadanych środków finansowych zgodnie z planem na 2017 r. w kwocie 2.274,5 tys. zł, co umożliwiło zawarcie umów na okres od 1 stycznia do 31 lipca 2017 r., na łączną kwotę 2.251,5 tys. zł.

Ponieważ analizy wskazywały na potrzebę zapewnienia większej kwoty na 2017 r., Centrum występowało (17 lipca, 13 grudnia 2016 r. i 18 stycznia 2017 r) do Zarządu Dzielnicy Śródmieście w wnioskami o przyznanie dodatkowych środków, m.in. za zakup usług opiekuńczych. W związku z niewystarczającymi środkami zweryfikowano wydatki w planie finansowym na 2017 r. i zawarto umowy jedynie na okres, tylko siedmiu miesięcy, czyli do 31 lipca 2017 r. Pozyskane w maju i czerwcu 2017 r. środki oraz oszczędności na dodatkowym wynagrodzeniu rocznym w kwocie 586,1 tys. zł<sup>26</sup>, a także środki przekazane z budżetu Biura Pomocy i Projektów Społecznych w kwocie 838 tys. zł<sup>27</sup>, umożliwiły przeprowadzenie postępowania przetargowego na zakup usług na okres od 1 sierpnia 2017 r. do 31 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 94-165, 442-810, 1155-1289)

### 1.9. Rada Seniorów

Rada Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy podjęła uchwałę<sup>28</sup> powołującą Radę Seniorów. Do czasu zakończenia kontroli ciała takie jednak nie powstało. Radni w kwietniu 2016 r. złożyli interpelację o podjęcie działań dla wyłonienia składu Rady. Z odpowiedzi burmistrza wynikało, że nie można było przeprowadzić wyborów, ponieważ na 15 członków Rady zgłosiło się tylko 5 kandydatów. W stolicy funkcjonuje Warszawska Rada Seniorów, która jednak nie posiadała żadnych informacji dotyczących problematyki usług opiekuńczych realizowanych w dzielnicy Śródmieście.

(akta kontroli str. 1023-1053)

<sup>26</sup> Przeniesienie środków na zakup usług opiekuńczych zarządzeniem Nr 883/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z 18 maja 2017 r.

<sup>27</sup> Jak wyżej – zarządzenie Nr 1087/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z 14 czerwca 2017 r.

<sup>28</sup> Uchwała Nr 41/6/2015 Rady Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów.

### 1.10. Informowanie o możliwości pomocy osobom starszym

Centrum informuje mieszkańców o oferowanych formach pomocy i wsparcia na stronie internetowej<sup>29</sup>. Ponieważ osoby starsze często nie posiadają w domu komputera z dostępem do Internetu, Centrum informuje również o swoich działaniach na tablicach informacyjnych w siedzibie przy ul. Konwiktorskiej 3/5 i dziennych domach pomocy przy ul. Świętojerskiej, Twardej i Górnośląskiej.

Informacje dotyczące uzyskania pomocy w formie usług opiekuńczych są wyczerpujące, mówią o zakresie pomocy, odpłatności, sposobie ubiegania się o jej przyznanie oraz wskazują pracowników odpowiedzialnych i ich dane kontaktowe.

Przedstawiciele CPS spotykają się również z przedstawicielami wspólnot mieszkaniowych i informują o swojej działalności. Centrum współpracuje także ze szpitalami, przychodniami, placówkami poz. Pracownicy socjalni na bieżąco są informowani o konieczności objęcia pomocą osób starszych. Zgłoszenia są przyjmowane telefonicznie, mailowo oraz faksem. Centrum ocenia, że współpraca w tym zakresie układa się poprawnie, chociaż zdarza się, że sygnał o konieczności przyznania usług opiekuńczych, przychodzi w ostatniej chwili, tj. dniu wypisu pacjenta ze szpitala. Centrum nie prowadzi rejestru zgłoszeń przez szpitale i inne placówki medyczne przypadków konieczności objęcia pomocą usługową osób samotnych.

(akta kontroli str. 1155-1289)

### 1.11. Wykorzystanie wyników kontroli i audytu oraz rozpatrywanie skarg

Zgodnie ze statutem nadzór nad Centrum sprawuje Zarząd Dzielnicy Śródmieście. Działalność CPS podlega też kontroli ze strony Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy oraz Biura Audytu Wewnętrznego m.st. Warszawy. Urząd Dzielnicy Śródmieście nie zatrudnia audytora wewnętrznego. W latach 2015 – I półrocze 2017 w Centrum przeprowadzono 5 kontroli (3 w 2015 r. i 2 w 2016 r.), a także 3 audyty (2 w 2015 r. i jeden w 2016 r.).

Jedno z zadań audytowych obejmowało swoim zakresem badanie realizacji usług opiekuńczych w 2014 r. oraz wyłonienia firmy świadczącej te usługi. Przeprowadzone zostało przez Biuro Audytu m.st. Warszawy w dniach 2-31 marca 2015 r. W dniu 29 kwietnia 2015 r. Biuro przedstawiło Centrum sprawozdanie z oceną realizacji usług opiekuńczych, pod kątem ich efektywności, w dzielnicach: Mokotów, Śródmieście, Żoliborz, formułując jednocześnie 8 rekomendacji, m.in.: dokonanie przeglądu wewnętrznych procedur finansowo-księgowych, wprowadzenie mechanizmów kontroli dowodów wpłat (wpłaty od podopiecznych), przeprowadzenie kontroli rzetelności oświadczeń wykonawców (spełnianie wymogów przez opiekunki), wprowadzenie mechanizmu przekazywania przez wykonawcę zaległych opłat od podopiecznych na rachunek bankowy Centrum, wzmocnienie nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych, opracowanie i wdrożenie zasad dotyczących świadczenia usług opiekuńczych. Przeprowadzone w grudniu 2016 r. czynności sprawdzające wykazały, że wdrożono 7 z 8 rekomendacji. Jedną wdrożono częściowo (przekazywanie zaległych opłat od podopiecznych na rachunek bankowy).

W okresie objętym kontrolą tylko jeden z podopiecznych dwukrotnie skarżył się na zakres, odpłatność i wykonawstwo usług (świadczonych przez Fundację Zdrowie: skargi z 16 maja i 11 lipca 2016 r.). Wpłynęły one do Dzielnicy Śródmieście i do Urzędu m.st. Warszawy. Uznano je za niezasadne. Skargi wykazano w rejestrze skarg prowadzonym przez CPS. Do Urzędu Dzielnicy Śródmieście i Urzędu m.st. Warszawy, poza wspomnianymi, nie wpłynęły inne skargi dotyczące usług opiekuńczych.

(akta kontroli str. 842-866, 1295-1307)

### 1.12. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

W 2013 r. NIK przeprowadziła w Centrum kontrolę wykonywania nadzoru nad realizacją usług opiekuńczych przez firmę „Gwarant”. W wystąpieniu pokontrolnym oceniono negatywnie sposób wykonywania tego nadzoru. W związku z tym NIK wniosowała o: *Zabezpieczenie świadczenia usług opiekuńczych przez osoby mające wymagane kwalifikacje i dające rękojmię ich należytego wykonywania oraz egzekwowanie od wykonawców usług opiekuńczych przestrzegania postanowień umów zawartych na ich realizację*. CPS zapewniło, że zrealizowało wnioski pokontrolne. W treści umów zawartych z wykonawcami uwzględniono wymagania co do kwalifikacji koordynatorów oraz opiekunek wykonujących usługi u podopiecznych. Centrum dysponuje także imiennymi wykazami osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji tego zadania. Wykazy są bieżąco aktualizowane i weryfikowane pod względem zgodności kwalifikacji tych osób z postanowieniami

<sup>29</sup> <http://www.cps.srodmiescie.warszawa.pl/pomoc-2/pomoc-uslugowa/>

umowy i zapisami SIWZ. CPS dysponuje też oświadczeniami wykonawców, iż wszystkie te osoby posiadają wymagane kwalifikacje, doświadczenie, były niekarane oraz dysponują dobrym zdrowiem umożliwiającym wykonywanie usług. Niniejsza kontrola potwierdziła realizację wniosków. Stwierdzono jednak, że w okresie objętym kontrolą w oświadczeniach załączanych do SIWZ i wypełnianych przez podmioty świadczące usługi, brakuje informacji o niekaralności osób wykonujących pracę opiekunów, co tłumaczono zamieszczaniem takich zapisów w umowie, a nie w oświadczeniu.

(akta kontroli str. 1125-1146, 1155-1271)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności  
Ustalone  
nieprawidłowości

Zapis o niekaralności powinien znajdować się także w oświadczeniu, ponieważ tak przewiduje Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

W działalności Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wykazywanie, niezgodnie ze stanem faktycznym, w Ocenach zasobów pomocy społecznej w latach 2015-2016 liczby środowisk objętych pomocą socjalną, liczby zatrudnianych pracowników socjalnych oraz potrzeb zatrudnienia nowych, w celu osiągnięcia przynajmniej jednego z dwóch wskaźników określonych w ustawie o pomocy społecznej, innych niż w sprawozdaniach rocznych z działalności w tych latach oraz Społecznej Strategii Śródmieścia.
2. Nierejestrowanie wszystkich zgłoszeń dotyczących potrzeby świadczenia usług opiekuńczych i odsyłanie do komercyjnych agencji części osób (np. z wyższymi dochodami), mimo iż art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych przysługuje osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona. Przepisy ustawy nie uzależniają przyznania tej formy pomocy od wysokości osiąganego dochodu. Poza naruszeniem ww. przepisu, działanie to może więc mieć wpływ na określenie faktycznych potrzeb na usługi opiekuńcze w dzielnicy.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W przypadku przyznania jednej osobie usług higienicznych, usług gospodarczych oraz dodatkowo usług w dni świąteczne i wolne od pracy, wydawano trzy decyzje administracyjne z tą samą datą i uzasadnieniem, a różniące się jedynie formą usług i określeniem ich wymiaru oraz odpłatności. Zdaniem NIK, przyjęty model wpływa na zwielokrotnienie decyzji administracyjnych wykazywanych w sprawozdawczości i zwiększa nakład pracy.

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia różnorodność oferty wsparcia oferowanej przez Centrum osobom starszym. Potrzeby seniorów są monitorowane i analizowane, w tym w zakresie dostępu do pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Nie rejestruje się jednak wszystkich zgłoszeń od osób ubiegających się o taką pomoc, co może zniekształcać obraz faktycznych potrzeb odnośnie tej formy wsparcia. Natomiast niezgodnie ze stanem faktycznym wykazano w *Ocenach zasobów pomocy społecznej w latach 2015 i 2016* liczbę środowisk objętych pomocą socjalną, liczbę zatrudnianych pracowników socjalnych i potrzeby zatrudnienia nowych, w celu osiągnięcia przynajmniej jednego z dwóch wskaźników określonych w ustawie o pomocy społecznej.

## 2. Określanie zakresu usług opiekuńczych i ich wykonywanie

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

Opis stanu  
faktycznego

CPS w okresie objętym kontrolą posiadało własne procedury dotyczące przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze oraz monitorowania i kontroli usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania<sup>30</sup>. Procedura przyznawania i ustalania odpłatności przewidywała m.in., że zgłoszenie potrzeby przyznania usług odbywa się na wniosek pisemny lub ustny osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego lub innej osoby. W ramach diagnozy sytuacji osoby zgłoszonej przeprowadzano rodzinny wywiad środowiskowy (w okresie od 2 do 14 dni od powzięcia informacji o potrzebie udzielenia pomocy), kompletowano wymaganą dokumentację<sup>31</sup> oraz wszczynano postępowanie dodatkowe u osób zobowiązanych do alimentacji na rzecz osoby zgłoszonej.

Do obowiązków pracownika socjalnego należy przygotowanie propozycji planu pomocy zawierającego m.in. zakres usług (wspólnie z osobą zainteresowaną oraz realizatorem usług)<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Zarządzenie nr 7/2015 Dyrektora Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego z 16 marca 2015 r. w sprawie ustalenia procedur udzielania niektórych świadczeń niepieniężnych.

<sup>31</sup> M.in. kserokopie orzeczenia o niepełnosprawności, oryginały lub potwierdzone kopie dokumentów potwierdzających dochody osoby zgłoszonej i wspólnie gospodarujących, oświadczenie o stanie majątkowym, dowód osobisty do wglądu.

<sup>32</sup> W formie zaznaczenia właściwych pozycji z wykazu (zał. nr 1), zawierającego zakres usług opiekuńczych: opieki higienicznej i w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych), wymiaru tych usług i odpłatności. Następnie wydanie w tej sprawie decyzji admi-

Określona została też procedura monitoringu i kontroli usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania<sup>33</sup>. Przewiduje określone wymogi wobec wykonawcy usług, m.in.: podjęcie czynności związanych ze świadczeniem usług w terminie wskazanym w decyzji, lecz nie później niż w ciągu 24 godzin; kierowanie osób do świadczenia usług zdolnych do ich podjęcia, m.in. z ukończonym kursem; zapewnienie osoby koordynującej spełniającej ustalone kryteria; informowanie CPS o rozpoczęciu pracy u podopiecznego przez opiekuna niefigurującego na liście dołączonej podczas procedury przetargowej; obowiązek wprowadzenia nowego opiekuna do podopiecznego przez koordynatora; informowanie zamawiającego o zdarzeniach, które mogą mieć wpływ na zmianę zakresu wymaganej opieki, zmiany sytuacji życiowej lub rodzinnej, zmiany stanu zdrowia, braku zgody ze strony osoby korzystającej z usług na ich wykonanie; przekazywania harmonogramu pracy opiekunów do 25 dnia każdego miesiąca przed wykonaniem usługi; przekazywanie wraz z fakturą prawidłowego rozliczenia za każdy miesiąc usług do 7 dnia następnego miesiąca; przedstawianie rozliczenia odpłatności według stawki z decyzji do dnia 16 następnego miesiąca.

Dla monitorowania jakości usług miało znaczenie nałożenie na realizatora obowiązku dokonywania bieżącej kontroli terminowości, realizacji zakresu świadczonych usług i sporządzanie z niej protokołu. Z kolei upoważniony pracownik socjalny CPS miał obowiązek odbywać wizyty monitorujące realizację usług higienicznych i zaspokajania codziennych potrzeb i dokumentować to w kartach kontrolnych (załączniki 6 i 7) – co najmniej raz w miesiącu w pierwszym kwartale, a później nie rzadziej niż raz na pół roku.

(akta kontroli str. 889-915)

W lutym 2015 r. Biuro Pomocy i Projektów Społecznych, w ramach rozpoczętego badania jakościowego pn. *Ocena jakości usług świadczonych w m.st. Warszawa przez wybrane ośrodki pomocy społecznej* (związanego z oceną jakości usług i opracowaniem standardów tych usług), zaprosiło CPS do współpracy. Centrum aktywnie uczestniczyło w tych pracach. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy przyjęła je zarządzeniem z 30 października 2017 r.<sup>34</sup> Zarządzenie wchodzi w życie 1 lutego 2018 r., czyli od daty przejęcia koordynacji usług opiekuńczych przez Centrum Usług Opiekuńczych. Zobowiązani do ich stosowania są dyrektorzy CUS oraz ośrodków pomocy społecznej. Załączone do zarządzenia standardy określają m.in.: procedurę przyznawania, ustalania odpłatności za usługi i rozpoczęcia ich świadczenia; ustalają dokumentację dotyczącą organizowania i świadczenia usług; procedury raportowania i rozliczania usług; zasady w zakresie kontroli, monitoringu i nadzoru nad realizacją usług; wprowadzają katalog usług opiekuńczych; wymogi dla realizatorów usług; przyjmują kodeks etyczny opiekunów (opiekunek).

(akta kontroli str. 867-888, 916-1022)

## 2.2. Wykonawcy usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania

CPS, w okresie objętym kontrolą, wylaniał wykonawców usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych<sup>35</sup>. Zamówienia na usługi świadczone w latach 2015-2017 (I półrocze) udzielone zostały w trybie przetargu nieograniczonego<sup>36</sup>. W zamówieniach na usługi opiekuńcze, Dzielnica Śródmieście podzielona była na dwa rejony (nr 1 i 2).

W zamówieniu z 2014 r. (na usługi w 2015 r.) jedynym kryterium branym pod uwagę podczas wyboru najkorzystniejszej oferty była najniższa cena. W zamówieniach z lat 2015-2016, oprócz kryterium ceny (której przyznano wagę 80/100), dołączono dwa dodatkowe kryteria. Jednym z nich była liczba osób zatrudnionych na umowę o pracę na cały etat, przy bezpośrednim wykonywaniu usług (waga 10/100), gdzie – aby uzyskać maksymalną ilość punktów – należało zatrud-

---

nistracyjnej określającej zakres usług. Przekazanie zlecenia świadczenia usług wykonawcy: zgłoszenie nowej osoby (imię i nazwisko podopiecznego, adres, zakres usług wymiar godzin, data rozpoczęcia, odpłatność, podpis osoby zgłaszającej) oraz potwierdzenie przyjęcia dyżuru, z imieniem i nazwiskiem opiekunki, dniach i godzinach świadczenia usług, datą rozpoczęcia usług i podpisem osoby potwierdzającej (zał. nr 2).

<sup>33</sup> Procedura przewiduje m.in. wystawienie zlecenia świadczenia usług dla realizatora, stanowiącego podstawę rozpoczęcia usług (zał. nr 2), sporządzenie harmonogramu świadczenia usług, dokumentu planistycznego sporządzanego przez realizatora usług (zał. nr 3 i 4), sporządzenie Karty pracy osoby świadczącej usługi, podpisywanej przez osobę objętą usługami, sporządzenie przez realizatora dokumentacji rozliczeniowej: zestawienia godzin wykonanych usług i należnej odpłatności (zał. 5 i 6).

<sup>34</sup> Zarządzenie Nr 1710/2017 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 października 2017 r. w sprawie ustalenia „Standardów usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla m.st. Warszawy”.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

<sup>36</sup> Usługi opiekuńcze, do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, były usługami o charakterze niepriorytetowym. Od 28 lipca 2016 r. zniesiono podział na usługi priorytetowe i niepriorytetowe.

nić na podstawie umowy o pracę na cały etat trzy lub więcej osób (Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia – dalej SIWZ z 2015 r.) oraz dwie lub więcej osób (SIWZ z 2016 r.), do wykonywania zamówienia. Trzecim kryterium były „spotkania szkoleniowo-doradcze” (waga 10/100), gdzie otrzymanie maksymalnej liczby punktów gwarantowało zadeklarowanie, że wykonawca raz na kwartał będzie przeprowadzał spotkania szkoleniowo-doradcze w wymiarze nie krótszym niż 2 godz. dla wszystkich pracowników świadczących usługi opiekuńcze. Centrum zastrzegło sobie prawo udziału w tych spotkaniach. Przy tak określonych kryteriach dodatkowych, głównym czynnikiem decydującym o wyborze oferty pozostawała cena.

W sposób szczegółowy określono warunki udziału w postępowaniach. Uwzględniały one kryteria jakościowe, m.in.: doświadczenie w wykonaniu usług odpowiadających swoim rodzajem usługom stanowiącej przedmiot zamówienia, dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym (liczbą osób – po 50 osób na każdy rejon – zdolną do podjęcia czynności związanych z realizacją usług opiekuńczych i ukończonym kursem w zakresie opieki nad osobami starszymi) oraz posiadanie polisy ubezpieczeniowej od odpowiedzialności cywilnej w zakresie działalności związanej z przedmiotem zamówienia.

Centrum zastrzegło sobie prawo do sprawdzania jakości i terminowości wykonywanych usług w miejscu ich świadczenia, oceny zgodności świadczonych usług z decyzjami administracyjnymi, weryfikacji godzin wykonywania usług u podopiecznych, sprawdzania dokumentacji poświadczającej kwalifikacje osób świadczących usługi oraz wzywania do usunięcia ewentualnych nieprawidłowości.

Wymagania dotyczące doświadczenia i kwalifikacji osób realizujących zadanie określono w SIWZ dość ogólnie. Osoby te powinny być zdolne do podjęcia czynności związanych z wykonywaniem usług oraz mieć ukończony kurs w zakresie opieki nad osobami starszymi. Osoby koordynujące powinny mieć doświadczenie w zarządzaniu i organizacji usług opiekuńczych oraz posiadać roczny staż pracy w sektorze usług opiekuńczych. Ponadto w SIWZ (w latach 2015-2016) Centrum zobowiązało wykonawcę, aby przed podpisaniem umowy przedstawił dokumentację potwierdzającą kwalifikacje i doświadczenie osób realizujących usługi.

Zgodnie z § 3 ust. 3 czterech umów o świadczenie usług opiekuńczych w latach 2016 i 2017, przed ich zawarciem, wykonawcy powinni przedstawić dokumentację potwierdzającą doświadczenie i kwalifikacje osób realizujących usługi.

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

Uwzględnianie w treści umowy obowiązku, który należy spełnić przed jej podpisaniem, jest działaniem niecelowym. Jego spełnienie powinno być bowiem weryfikowane podczas oceny ofert.

W okresie objętym kontrolą usługi opiekuńcze w Dzielnicy Śródmieście świadczyły, na podstawie sześciu umów zawartych przez CPS, dwie firmy zewnętrzne: Fundacja Zdrowie (FZ) i Agencja Służby Społecznej Kościelak SJ (ASS). W przetargach na lata 2015 i 2016 oferty złożyły tylko te dwie firmy. W przetargu na 2017 r. oferty złożyło 6 podmiotów<sup>37</sup>. Najkorzystniejsze oferty należały do FZ i ASS. Pozostałe podmioty złożyły oferty z cenami usług na poziomie od 18,50 zł do 19,90 zł za opiekę higieniczną i od 17,80 zł do 19,90 zł za zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych. Trzy inne podmioty wykonujące taką działalność w stolicy<sup>38</sup> świadczyły usługi w cenie od 19 zł do 40 zł za jedną godzinę.

W celu realizacji usług opiekuńczych w Dzielnicy w 2015 r., Centrum zawarło dwie umowy z Fundacją Zdrowie na kwotę 1.865,2 tys. zł (rejon nr 1 – umowa nr 103/14 z 12 listopada 2014 r. – 914,1 tys. zł, rejon nr 2 – umowa nr 104/14 z 12 listopada 2014 r. – 951,1 tys. zł). W obu umowach koszt świadczenia jednej godziny usług określono na 9,60 zł dla usług higienicznych i 9,25 zł dla usług opiekuńczych.

Czas obowiązywania umowy nr 104/14 dotyczącej rejonu nr 2 skrócono o jeden miesiąc (do 30 listopada 2015 r. – aneks nr 1 z 2 października 2015 r.). Ponadto zmniejszono szacunkową liczbę godzin, a także kwotę wynagrodzenia (aneks nr 2 z 18 listopada 2015 r.). Przyczyną były wyniki analizy, z której wynikało, że kwota umowy nr 104/14 (rejon 2), w wysokości 951,1 tys. zł wyczerpie się z końcem listopada. Na koniec listopada 2015 r. do wykorzystania w 2015 r. pozostało

<sup>37</sup> 1) Fundacja ZDROWIE, 04-730 Warszawa, Al. Dzieci Polskich 17, 2) Care Experts Sp. z o. o., 00-807 Warszawa, Al. Jerozolimskie 96, 3) MG Partner Marcin Grzesiak 01-710 Warszawa, ul. Włociańska 15 lok. 21, 4) Agencja Służby Społecznej Kościelak sp. j., 02-579 Warszawa, ul. Kwiatowa 9, 5) Vital Plus – Ewa Lechowska, 03-450 Warszawa, ul. Ratuszowa 11, 6) NADZIEJA Opieka Pielęgniarsko Rehabilitacyjna Sp. z o. o., 04-615 Warszawa, ul. VII Poprzeczna 13.

<sup>38</sup> HDOMedical, 04-615 Warszawa, ul. VII Poprzeczna 13, Gwarant – Tomczyk SJ, ul. Rynek 3A, 67-200 Głogów, Oddział Warszawa-Bielany, Polskie Centrum Opieki Domowej, al. KEN 112B, 02-797 Warszawa.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

jeszcze około 61,8 tys. zł. W grudniu 2015 r. nowy wykonawca (ASS) świadczył usługi przy wyższych stawkach – 10,90 zł za godzinę w wymiarze 1.964 godz. opieki higienicznej oraz 5.949 godz. zaspokajania codziennych potrzeb życiowych (łącznie koszt w kwocie prawie 86,3 tys. zł).

Skrócono termin obowiązywania umowy nr 104/14 z 12 listopada 2014 r., mimo iż przewidywała ona możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, w sytuacjach uzasadnionych potrzebami Zamawiającego, na zasadach określonych w art. 67 ust. 1 pkt. 6 ustawy – Prawo zamówień publicznych, a także możliwość zmiany jej postanowień w stosunku do oferty. Przy zastosowaniu stawek, które obowiązywały w rozwiązywanej umowie z FZ koszty usług świadczonych w grudniu wyniosłyby 73,9 tys. zł, czyli byłyby o około 12,4 tys. zł niższe w relacji do kosztu poniesionego na realizację usług świadczonych przez nową firmę po wyższych stawkach.

Według Dyrektora CPS, umowa z Fundacją Zdrowie, zgodnie z jej § 16 ust. 2, wygasła *wskutek wyczerpania kwoty przeznaczonej na realizację przedmiotu zamówienia....* W związku z powyższym podjęto decyzję o skróceniu terminu jej realizacji, aby uniknąć ryzyka braku realizacji zadania lub ryzyka wydatkowania środków poza umową.

W celu realizacji usług opiekuńczych w 2016 r. Centrum zawarło umowę nr 55/15 z 16 listopada 2015 r. (dot. rejonu 2) na kwotę 1.153,3 tys. zł z ASS (na okres od 1 grudnia 2015 do 30 listopada 2016 r., aneksowaną 17 października 2016 r., w zakresie zmiany terminu realizacji, do końca grudnia 2016 r.; stawka godzinowa 10,90 zł) oraz umowę nr 57/15 z 18 listopada 2015 r. (dot. rejonu I) na kwotę 1.024,9 tys. zł z FZ (na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.; stawka godzinowa 11,30 zł).

W celu realizacji usług opiekuńczych w okresie od 1 stycznia do 1 lipca 2017 r., Centrum zawarło umowę nr 204/16 z 5 grudnia 2016 r. (dot. rejonu I) na kwotę 1.026,0 tys. zł z Fundacją Zdrowie (stawka godzinowa 18 zł) oraz umowę nr 105/16 z 5 grudnia 2016 r. (dot. rejonu 2) na kwotę 1.225,5 tys. zł z Agencją Służby Społecznej (stawka godzinowa 19 zł).

Obie firmy, według informacji pozyskanych przez Centrum, dotrzymały warunku minimalnego wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, które od 1 stycznia 2017 r. wynosi 13 zł brutto<sup>39</sup>.

Zakres usług określony w umowach i załącznikach do umów był tożsamy ze zobowiązaniami zawartymi w ofercie. Zakres usług opisano szczegółowo, m.in. w zał. nr 1 do umowy. W umowach wskazano orientacyjną liczbę podopiecznych (bez podziału na osoby starsze i pozostałe), którym zamierzano świadczyć usługi, określono stawkę godzinową (odrębnie dla opieki higienicznej oraz dla zaspokajania codziennych potrzeb życiowych). Umowy na lata 2015-2016 przewidują możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, na zasadach określonych w art. 67 ust. 1 pkt. 6 ustawy – Prawo zamówień publicznych, do 50% wartości zamówienia podstawowego, m.in. dla zachowania ciągłości świadczonych usług w przypadku niewyłonienia nowego wykonawcy w drodze przetargu, zwiększenia liczby podopiecznych lub zakresu prac.

Zadania związane z realizacją usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania rozliczano w cyklach miesięcznych<sup>40</sup>.

(akta kontroli str. 1272-1289, 2092-2540)

Ustalono  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W działalności Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W przetargach na wyłonienie realizatora usług opiekuńczych decydującym kryterium była cena. Dodatkowe kryteria nie miały istotnego znaczenia dla realizacji przedmiotu umowy. Ponadto w czterech umowach o świadczenie usług w latach 2016-2017 wpisano warunek, że przed ich zawarciem wykonawcy powinni przedstawić dokumentację potwierdzającą doświadczenie i kwalifikacje osób realizujących usługi. Zawieranie w treści umowy obowiązku, który należy spełnić

<sup>39</sup> Firma ASS świadczy usługi opiekuńcze także w innych dzielnicach Warszawy: Praga Południe (rejon I), Targówek, Ursynów, Wilanów, Wola (część dzielnicy) i Żoliborz. Fundacja Zdrowie świadczy usługi opiekuńcze również na Pradze Południe, na Woli i Pradze Północ.

<sup>40</sup> Karty pracy (karty zaspokajania codziennych potrzeb) sporządzano co miesiąc dla każdego podopiecznego. Odnutowywano w nich m.in. rodzaj usług, okres ich świadczenia, imię i nazwisko i adres podopiecznego, imię i nazwisko opiekuna i wymiar godzin, a także godziny, w jakich usługi świadczone były w poszczególnych dniach miesiąca oraz. W kartach nie wyszczególniano zakresu świadczonych usług, a jako potwierdzenie zgodności z przyznanym zakresem traktowano podpis podopiecznego, który otrzymał zakres wraz z decyzją o przyznaniu usług. Na podstawie kart usługodawca sporządzał tabelaryczne rozliczenie, w którym znajdowały się m.in. informacje dot. stawki za usługi, imiona i nazwiska podopiecznych, liczby godzin usług zleconych i wykonanych. Na podstawie ww. dokumentu, usługodawca co miesiąc wystawiał fakturę VAT za usługi świadczone w danym rejonie.

przed jej podpisaniem, mija się z celem, a spełnianie tego warunku należałoby zweryfikować w trakcie oceny ofert przed zawarciem umowy.

NIK ocenia pozytywnie działalność w obszarze opracowania przez Centrum procedur dotyczących przyznawania, odpłatności i monitorowania jakości usług opiekuńczych oraz zamówień publicznych dotyczących wyłaniania firm realizujących te usługi.

### 3. Skuteczność nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania

Sposób nadzoru na realizacją i jakością usług opiekuńczych, świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania, określono w przyjętych przez CPS procedurach dotyczących przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze oraz monitorowania i kontroli usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (por. pkt 2.1. wystąpienia) oraz w umowach z wykonawcami usług. Wspomniany obowiązek nadzoru należał w CPS głównie do 10 pracowników socjalnych z Zespołu Pomocy Usługowej. W zakresie obowiązków tych pracowników wpisano: „współpraca z podmiotami świadczącymi usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne, na zlecenie Centrum oraz kontrola jakości świadczonych usług, a także współpraca z komórką ds. rozliczeń w zakresie planowania oraz weryfikacji liczby godzin usług, zgodnie z zawartą umową z podmiotem realizującym usługi opiekuńcze.

Zgodnie z przyjętą *Procedurą monitorowania i kontroli usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania*, upoważniony pracownik socjalny zobowiązany był do comiesięcznych kontroli jakości usług przez pierwszy kwartał po ich przyznaniu, a później, co pół roku. Na dowód tego działania miał obowiązek wypełniania Karty kontrolnej dotyczącej świadczeniobiorcy korzystającego z pomocy w formie usług opiekuńczych/specjalistycznych oraz Formularza kontroli usług w formie opieki higienicznej. Z analizy objętej szczegółowym badaniem NIK dokumentacji 35 osób korzystających z usług opiekuńczych<sup>41</sup> wynika, że karty kontrolne wypełniane były dla wszystkich podopiecznych. Nie wypełniono natomiast ani jednego formularza kontroli usług w formie opieki higienicznej dla żadnej z 15 osób, którym ją przyznano.

Według Dyrektora CPS, pracownicy socjalni przeprowadzając wywiady środowiskowe omawiają z podopiecznymi realizację świadczonych usług, w tym także higienicznych. Kontrole jakości opieki higienicznej były prowadzone w innych, bardzo trudnych sprawach, ale nie było ich akurat w tych wybranych do kontroli.

Wspomniana procedura, przyjęta do stosowania przez CPS z własnej inicjatywy, nie różnicowała obowiązku wypełniania formularzy kontroli usług w formie gospodarczej i opieki higienicznej, w zależności od okoliczności, w tym sugerowanych *trudnych spraw*. Przyjęta procedura powinna być w tym obszarze, zdaniem NIK, ściśle stosowana, ponieważ jest dobrym narzędziem do egzekwowania wymaganej jakości usług opiekuńczych.

Zgodnie z przyjętą przez CPS *Procedurą monitorowania i kontroli usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania* koordynator usług opiekuńczych wyznaczony przez Wykonawcę, spełniający określone przez CPS warunki, zobowiązany był przeprowadzać bieżącą kontrolę jakości, terminowości i zakresu świadczonych usług oraz sporządzać z niej protokół. Z analizy dokumentacji dotyczącej 35 osób objętych usługami wynika, że w odniesieniu do 10 z nich nie ma ani jednego protokołu (z tego tylko dwa mogą być usprawiedliwione krótkim okresem realizacji usług), a w 5 jest tylko jeden protokół. Żaden z nich nie zawierał krytycznych uwag dotyczących jakości usług i nie odnosił się od uwag odnotowanych w Kartach kontrolnych, sporządzonych przez pracowników socjalnych.

Według Dyrektora CPS, częstotliwość przeprowadzania takiej kontroli została określona w umowie z wykonawcami – nie rzadziej niż raz w miesiącu u każdego opiekuna, lecz nie częściej niż raz na kwartał u tego samego podopiecznego. Zapewniła też, że protokoły kontroli jakości przechowywane są w segregatorach pracowników zajmujących się rozliczaniem usług.

(Dowód: akta kontroli str. 889-915, 1074-1077, 1290-1294, 1903-2091)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 30 losowo wybranych osób starszych, korzystających z usług opiekuńczych<sup>42</sup>, w tym 10, które miały zaległości w opłatach.

<sup>41</sup> W tym także tych osób, które zrezygnowały z korzystania z usług opiekuńczych.

<sup>42</sup> W próbie znalazło się dokumentacja 30 osób, które korzystały z usług opiekuńczych: 8 z 2015 r., 8 z 2016 r. i 4 z 2017 r. oraz 10, które mają zaległości (4 z 2015 r., 4 z 2016 r. i 2 z 2017 r.).

Wszystkim osobom objętym badaniem udzielono pomocy w formie usług opiekuńczych na wniosek (nawet jeśli zgłaszającym był np. szpital lub jakaś inna osoba). CPS przyznawało taką pomoc z urzędu tylko w wypadku, gdy osoba, której ją przyznawano nie była w stanie sama o nią poprosić, np. nie było z nią logicznego kontaktu, nie miała świadomości o swoim położeniu. W kontrolowanej próbie wszystkie postępowania prowadzone były na wniosek osób zainteresowanych.

Ze wszystkimi osobami starszymi przeprowadzono rodzinny wywiad środowiskowy, w terminie od 1 do 14 dni od przyjęcia zgłoszenia o potrzebie udzielenia pomocy, a podczas jego przeprowadzania kompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania usług oraz ustalenia wysokości odpłatności. W dwóch przypadkach brakowało zalecenia lekarza do objęcia tych osób usługami, mimo iż powoływano się na nie w uzasadnieniu decyzji. W 7 brakowało natomiast wywiadów środowiskowych z osobami zobowiązanymi do alimentacji.

Według Dyrektora CPS, brak zaświadczeń lekarskich wynikał z faktu, iż obie te osoby okazały zaświadczenie pracownikom socjalnym do wglądu, ale odmówiły zgody na przekazanie oryginału bądź sporządzenie kserokopii. W odniesieniu do stwierdzonych faktów wskazujących na nieprzeprowadzenie wywiadów środowiskowych alimentacyjnych, dyrektor CPS stwierdziła, że ustawa o pomocy społecznej nie określa częstotliwości przeprowadzania takich wywiadów. Brak ich wynikał także z faktu, że podopieczni nie znali lub nie chcieli podać adresów osób zobowiązanych do alimentacji, a procedura uzyskiwania danych adresowych z MSWiA jest długotrwała.

Ze zbadanej dokumentacji wynikało, że pracownicy socjalni rzetelnie rozpoznawali sytuację majątkową wnioskodawców, weryfikując ją w razie potrzeby, np. w ZUS. Wywiad środowiskowy zawierał diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wniosek pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie usług. Pracownicy socjalni przygotowali propozycję planu pomocy osobie starszej, obejmujący indywidualny zakres usług opiekuńczych (ustalany wspólnie z osobą zainteresowaną – w formie zaznaczania potrzebnych usług na formularzu zawierającym ich wykaz), wymiar usług z wyszczególnieniem ich rodzaju (i np. z określeniem, czy także w dni świąteczne i wolne od pracy), proponowaną odpłatność, inne formy pomocy.

Decyzje administracyjne o przyznaniu usług były wydawane zgodnie z Kpa<sup>43</sup> w terminie znacznie poniżej jednego miesiąca (od 1 do 14 dni) i zawierały wszystkie niezbędne elementy, w tym szczegółowy wykaz przyznanych usług. Zakres przyznawanych usług na ogół pokrywał się z wnioskowanym. Zauważyć jednak należy, że incydentalnie zainteresowani sami wnioskowali o przyznanie lub przedłużenie świadczenia usług, a częściej wnioski w ich imieniu sporządzał pracownik socjalny, określając w nim od razu także wymiar usług.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w wyliczaniu dochodu przypadającego na osobę i ustalaniu odpłatności. Tryb i zasady zwalniania z opłat były zgodne z uchwałą Rady m. st. Warszawy.

W przypadku każdej osoby starszej prowadzono Zeszyt rozliczeń z wydatkowania środków podopiecznego (jeśli opiekun np. robił dla niego zakupy lub realizował recepty). W zeszycie, pod odpowiednią datą, wpisywano przekazaną kwotę i załączano paragony. Prowadzono także miesięczne Karty realizacji zaspakajania codziennych potrzeb życiowych i/lub Karty realizacji opieki higienicznej, które zawierały nie tylko podpis opiekuna, ale także – co należy potraktować jako przykład dobrych praktyk – podpis podopiecznego potwierdzającego daty i godziny realizacji usług. Komplet takich kart był dostarczany do CPS z comiesięcznymi fakturami.

Analiza dokumentacji 35 osób korzystających z usług opiekuńczych (łącznie z 5, które zrezygnowały z usług) wykazała, że w 20 przypadkach brak było potwierdzenia wprowadzenia nowego opiekuna przez osobę wykonującą w imieniu wykonawcy usług funkcję koordynatora. Na podstawie analizy dokumentacji osób objętych usługami nie sposób też było określić, jak często zmieniali się opiekunowie (brak protokołów wprowadzenia nowego opiekuna przez koordynatora), ani jaki to miało wpływ na jakość usług – brak było odniesień do tych zmian w kartach kontrolnych. W zbadanej dokumentacji w 18 spośród 35 teczek brakowało także Zgłoszenia nowej osoby do Wykonawcy, a w 25 Potwierdzenia przyjęcia dyżuru przez Wykonawcę.

Według Dyrektora CPS, dokumenty te dostarczane są mailem lub faxem do Zamawiającego. W przypadku braku protokołu koordynator reprezentujący Centrum kontaktuje się telefonicznie z koordynatorem wykonawcy. Protokoły są przechowywane w segregatorze u pracowników zajmujących się rozliczaniem usług opiekuńczych, aby nie dublować dokumentacji.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2017 r. poz. 1257).

Analiza dokumentacji 35 podopiecznych uzasadniła w 8 przypadkach sformułowanie uwag do jakości pracy opiekunów lub braku kontroli ich pracy, albo właściwej reakcji ze strony pracowników socjalnych. Stwierdzono bowiem brak informacji o wynikach wyjaśnienia zastrzeżeń wobec opiekunów, odnotowanych przez pracowników socjalnych w kartach kontrolnych. Dotyczyły one m.in. nieterminowego świadczenia usług (opiekunka przychodzi raz w tygodniu, a powinna trzy zgodnie z wymiarem przyznanym w decyzji) oraz niewykonywania prac porządkowych (*mieszkanie wymaga sprzątnia, kurz, pajęczyny, a opiekunką jest starsza osoba i jak przyniesie zakupy nie jest w stanie nic zrobić, odpoczywa*<sup>44</sup>). W anonimowej ankiecie NIK jeden z podopiecznych zasygnalizował podobną sytuację<sup>45</sup> (*osoba pomagająca mi bywa u mnie tylko raz w tygodniu, a ja podpisuję, że była trzy razy, bo ubolewa, że mało zarabia*). Jedna z podopiecznych trafiła do szpitala z powodu odwodnienia, cały dzień nic nie jadła i nie piła, mimo przyznaných usług gospodarczych 5 razy w tygodniu po jednej godzinie i obowiązku codziennego dostarczania posiłków. Pracownik socjalny w karcie kontrolnej potwierdził jednak brak zastrzeżeń do opiekuna<sup>46</sup>. W styczniu 2017 r. zmarł mąż następnej podopiecznej, w dokumentacji brak było jednak o tym informacji od opiekunki i wykonawcy, a aktualizację wywiadu środowiskowego, w związku ze zmienioną sytuacją życiową, przeprowadzono dopiero dwa miesiące później, po telefonicznym zgłoszeniu podopiecznej<sup>47</sup>. W przypadku następnej podopiecznej podjęto decyzję o skierowaniu jej do DPS; na czas oczekiwania na miejsce przyznano jej usługi początkowo codziennie, ale później ich wymiar zmniejszano, mimo że do października 2017 r. do DPS nie trafiła<sup>48</sup>. Kolejny podopieczny został interwencyjnie przeniesiony do DPS. Wywiad środowiskowy z tego dnia informował o załatwieniu przez pracownika socjalnego zlecenia na przewóz medyczny i transporcie do domu pomocy społecznej. W dokumentacji brakowało wcześniejszego sygnału od opiekunów o złym stanie zdrowia podopiecznego, a usługi higieniczne miał on przyznane tylko na pół roku: przez pozostały czas miały one charakter wyłącznie gospodarczy. Mimo uwag pracownika socjalnego o zaniedbaniu mieszkania, ostatnie usługi zostały wykonane w dniu interwencyjnego przewiezienia go do DPS, nie było też zastrzeżeń do pracy opiekuna<sup>49</sup>. W dokumentacji kolejnej osoby znajdowały się dokumenty dotyczące innych podopiecznych<sup>50</sup>. W niektórych teczkach brakowało także informacji o monitorowaniu sytuacji osób, które zrezygnowały z usług. Np. brak było informacji o sytuacji podopiecznego po śmierci żony. W teście były wyłącznie dokumenty dotyczące próby odzyskania należności z tytułu zaległości w opłatach za usługi<sup>51</sup>. Brak było także informacji o sytuacji innej podopiecznej po jej powrocie ze szpitala (rezygnacja z usług z powodu pobytu w szpitalu). W kartach kontrolnych pracownik socjalny odnotował brak karty pracy opiekunki w mieszkaniu podopiecznego oraz, że bywa ona niepunktualnie i niesystematycznie; brak było jednak informacji o wyjaśnieniu tych zastrzeżeń<sup>52</sup>.

Według Dyrektora CPS, w żadnej z powyższych spraw nie doszło do zaniedbań ze strony pracowników socjalnych, a wszystkie zastrzeżenia wobec opiekunów były wyjaśniane w trybie roboczym z wykonawcą usług i nie potwierdziły się. Sytuacja higieniczna podopiecznych oraz nieporządek w mieszkaniach wynikał z przyczyn obiektywnych, leżących po stronie podopiecznych, którym stan zdrowia albo się pogarszał, albo z różnych powodów nie pozwalali oni sprzątać mieszkania lub też zanieczyszczali je już po wyjściu opiekuna. Odwodnienie jednej z podopiecznych, mimo przyznaných usług i posiłków, wyjaśniano problemem z przyjmowaniem pokarmów i napojów (odmawiała wszystkiego, co podała opiekunka). Podkreślono też, że podopieczni oficjalnie nie wnosili żadnych skarg na jakość świadczonych usług, poza dwiema skargami jednej osoby, które się nie potwierdziły. Kontaktowano się również z osobami, które zrezygnowały z usług opiekunów, ale nie były one zainteresowane ich przedłużeniem.

---

<sup>44</sup> Sygnatura sprawy: DPŚ V-450-07036.

<sup>45</sup> Była to inna osoba.

<sup>46</sup> Sygnatura sprawy: ZPU-450-05338.

<sup>47</sup> Sygnatura sprawy: ZPU-450-23352.

<sup>48</sup> Sygnatura sprawy: DPU-450-08247.

<sup>49</sup> Sygnatura sprawy: DPŚ-450-06667.

<sup>50</sup> Sygnatura sprawy: DPU-450-21445.

<sup>51</sup> Sygnatura sprawy: DPU-21928/15.

<sup>52</sup> Sygnatura sprawy: DPU-450-21677.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Monitoring jakości realizacji usług opiekuńczych wymaga wzmocnienia i uporządkowania. Ponadto istotne działania podejmowane w trybie roboczym powinny być dokumentowane w formie pisemnej, np. notatek służbowych, co wynika z art. 14 Kpa<sup>53</sup>.

(akta kontroli str. 1272-1289, 1903-2091)

Z 9 osób korzystających z usług opiekuńczych, które wypełniły anonimowo ankiety NIK, 7 odpowiedziało, że jest zadowolonych (w tym 3 bardzo). Niezadowolone wykazało 2 seniorów (w tym ten, który sygnalizował, że opiekunka przychodzi tylko raz zamiast 3 razy w tygodniu).

(akta kontroli str. 1308-1369)

W opinii jednego z wykonawców usług (Fundacja Zdrowie), opiekunki z jednej strony mają często kontakt z osobami trudnymi, obrażającymi je i grożącymi konsekwencjami, a z drugiej – osobami zagubionymi i bezbronnymi, pozostawionymi samym sobie, bez wsparcia. Mimo to żaden z OPS-ów nie ma wypracowanego modelu postępowania w takich sytuacjach, zwłaszcza gdy osoba starsza, której przyznano usługi, odsyła każdego opiekuna, pod pretekstem niespełniania wymogów, a ponadto często obraża go. OPS-y nie reagują też na sygnały, że usługi przyznane są osobom, które nie spełniają wymogów, np. ukrywają dodatkowe dochody. Jeszcze innym problemem bywa przyznanie usług osobom śmiertelnie chorym, leżącym 24 godziny pod respiratorem oraz niedostosowanie pomieszczeń, w których przebywają podopieczni do świadczenia usług higienicznych, np. brak odpowiednich łóżek, materacy, często łazienki, co praktycznie uniemożliwia rzetelne ich wykonanie.

(akta kontroli str. 1247-1254)

Ustalono  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W działalności Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

System monitorowania przez pracowników socjalnych jakości świadczonych usług opiekuńczych wymaga uporządkowania i wzmocnienia. W CPS zbyt rzadko oceniano jakość usług higienicznych (mimo przyjętego w wewnętrznej procedurze formularza do ich oceny), dokumentacja dotycząca zmiany opiekunów i wprowadzania nowych opiekunów do podopiecznych przez koordynatorów była rozproszona. Roboczy tryb wyjaśniania wszelkich zastrzeżeń co do pracy opiekunów uniemożliwiał natomiast obiektywną ocenę ich zasadności. Istotne kwestie dotyczące podopiecznych załatwiane w trybie roboczym powinny być, zgodnie z art. 14 Kpa, dokumentowane w formie pisemnej, np. notatek służbowych.

NIK ocenia pozytywnie działalność Centrum w obszarze nadzoru nad jakością usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu ich zamieszkania przez podmioty zewnętrzne.

#### Ocena cząstkowa

### 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 Kontroli<sup>54</sup>, wnosi o podjęcie niezbędnych decyzji organizacyjnych zapewniających:

1. Wykazywanie w dokumentach sprawozdawczych, planistycznych i strategicznych jednostki rzetelnych danych dotyczących liczby środowisk objętych pomocą socjalną, liczby zatrudnianych pracowników socjalnych oraz potrzeb w zakresie zatrudnienia nowych.
2. Rejestrowanie wszystkich wniosków i zgłoszeń w zakresie świadczenia usług opiekuńczych, w celu rzetelnego rozpoznania i diagnozowania potrzeb w zakresie tej formy pomocy.
3. Uporządkowanie i wzmocnienie monitoringu jakości realizacji usług opiekuńczych przez pracowników socjalnych.

### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Dyrektorowi Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do

<sup>53</sup> Art. 14 § 1 Kpa: sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2017 r. poz. 570), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Art. 14 § 2: sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

*Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków*

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 1 grudnia 2017 r.

Kontrolerzy:  
Anna Marszałek-Rochowicz  
Główny specjalista kontroli państwowej

Konrad Kostępski  
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor  
Departamentu Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński  
wicedyrektor