



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

KPS.410.004.05.2017  
P/17/043

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                               |                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer, tytuł kontroli i okres objęty kontrolą | P/17/043– Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania. Lata 2015-2017 (I półrocze).                                         |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę           | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.                                                                          |
| Kontroler                                     | Jacek Rupert, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/39/2017 z dnia 14 września 2017 r.<br>(akta kontroli str.1-2) |
| Jednostka kontrolowana                        | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sopocie, ul. Kolejowa 14, 81-835 Sopot (dalej MOPS lub Ośrodek).                                                |
| Kierownik jednostki kontrolowanej             | Pani Anna Jarosz, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sopocie.<br>(akta kontroli str. 2065)                                             |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna i jej uzasadnienie

W ocenie NIK<sup>1</sup>, Ośrodek zapewniał świadczenie usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania, a poziom tych usług został zestandaryzowany: już w 2010 r. wprowadzono *Lokalny Standard Usługi Opiekuńczej*. Świadczenie usług Miasto zlecało organizacjom pozarządowym, wyłonionym w postępowaniu konkursowym zgodnie z obowiązującą procedurą<sup>2</sup>. Warunki wykonywania obowiązków przez realizatorów usług określono prawidłowo, a opiekunowie i koordynatorzy ze strony wykonawcy posiadali wymagane kwalifikacje. Pracownicy MOPS kontrolowali prawidłowość świadczenia usług opiekuńczych, a od 2015 r. nadzorowali realizację zawartych umów według procedur wprowadzonych przez Dyrektora MOPS.

MOPS rozpoznawał problemy społeczne występujące na terenie Miasta, w szczególności diagnozował sytuację osób starszych. Dominującą formą opieki świadczonej seniorom, a zapewnianą przez Ośrodek, były usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. Osoby starsze objęto kompleksowym wsparciem, w tym poradnictwem psychologicznym i prawnym. Ośrodek zatrudniał psychologa, specjalizującego się w pracy z osobami starszymi, który wspierał, w razie zaistnienia potrzeby, pracowników socjalnych. Wszystkie uzasadnione wnioski o przyznanie prawa do korzystania z usług opiekuńczych, wpływające do MOPS, zostały pozytywnie rozpatrzone. Z roku na rok MOPS występował o zwiększenie środków na usługi opiekuńcze, a Miasto je zapewniało.

W ogólnej ocenie NIK uwzględniła stwierdzone nieprawidłowości – wydanie 30 decyzji administracyjnych z datą wsteczną, w tym 25 przyznających usługi opiekuńcze oraz niewyegzekwowanie od wykonawców prowadzenia dokumentacji potwierdzającej jakość i zakres realizowanych usług, zgodnie z wymogami *Lokalnego Standardu Usługi Opiekuńczej*. Ponadto dokumenty stosowane jako narzędzia nadzoru nad realizacją świadczeń i pracą opiekunów – karta pracy opiekuna i w niektórych przypadkach zeszyty rozliczeń lub dzienniki wizyt – nie pozwalały na stwierdzenie, czy wykonywane były wszystkie czynności opiekuńcze w ramach świadczonej usługi.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Monitorowanie i analizowanie potrzeb osób starszych w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania

#### Opis stanu faktycznego

1) W statucie<sup>3</sup> MOPS nie wyszczególniono zagadnień związanych z zaspokajaniem potrzeb osób starszych, w szczególności dotyczących świadczenia tym osobom usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W Ośrodku funkcjonował<sup>4</sup> Dział Pomocy Seniorom i Osobom Niepełnosprawnym

<sup>1</sup> NIK stosuje trzystopniową 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.

<sup>2</sup> Otwarty konkurs ofert, o którym mowa w art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.).

<sup>3</sup> W latach 2015-2017 (I półrocze) obowiązywały uchwały Rady Miasta Sopotu nadające (zmieniające) statut MOPS: Nr XVII/184/2012 z 24 lutego 2012 r.; Nr XII/149/2015 z 19 października 2015 r.; Nr XVI/202/2016 z 21 marca 2016 r.; Nr XXIII/295/2016 z 7 listopada 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2016 r. poz. 4632) oraz Nr XXV/345/2017 z 13 lutego 2017 r.

<sup>4</sup> Został utworzony przed okresem objętym kontrolą.

(DPSiON), który zajmował się osobami niesamodzielnymi, w tym starszymi, korzystającymi z pomocy społecznej, m.in. w formie usług opiekuńczych. W ramach Działu powołano Zespół ds. Usług Opiekuńczych i Pomocy Instytucjonalnej (Zespół ds. Usług). Do jego zadań należy m.in.: przygotowanie i rejestracja decyzji dotyczących usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania; nadzór nad jakością usług opiekuńczych; rozliczanie comiesięczne wykonania tych usług; prowadzenie pracy socjalnej w środowiskach wymagających świadczenia usług opiekuńczych; przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych, w szczególności w sprawach dotyczących usług opiekuńczych; udzielanie specjalistycznego doradztwa psychologicznego dla osób objętych usługami opiekuńczymi; aktywizacja seniorów i współpraca międzypokoleniowa.

Od 1 czerwca 2017 r.<sup>5</sup>, w ramach Zespołu ds. Usług, utworzono Sekcję ds. Usług Opiekuńczych realizującą pracę w środowisku. Jej zadaniem jest m.in. organizowanie usług opiekuńczych i innych form świadczeń z pomocy społecznej, a także opracowanie dokumentów sprawozdawczych, analitycznych i rozliczeniowych podmiotów, którym zlecono świadczenie takich usług. Prace administracyjne wykonuje Zespół ds. Pomocy Instytucjonalnej.

(akta kontroli str. 83-232)

W okresie objętym kontrolą, w Zespole ds. Usług Opiekuńczych i Pomocy Instytucjonalnej (obecnie Sekcji) zatrudnionych było<sup>6</sup> od 3 do 4 pracowników socjalnych, którzy zajmowali się osobami starszymi w miejscu zamieszkania (rozpoznanie środowiska, nadzór nad wykonywaniem usług opiekuńczych zlecanych organizacjom pozarządowym<sup>7</sup>) oraz psycholog wspierający pracowników socjalnych. Zdaniem NIK, zatrudnianie psychologa specjalizującego się w pracy z osobami starszymi, to przykład dobrych praktyk.

(akta kontroli str. 233-259)

W okresie 2015-2017 (I półrocze) na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w Zespole ds. Usług (Sekcji), zajmującego się m.in. problemami osób starszych i zadaniami związanymi z usługami opiekuńczymi, przypadało miesięcznie średnio około 85 środowisk w 2015 r., około 60 w 2016 r. i 69 w I półroczu 2017 r. W niektórych miesiącach, na jednego pracownika socjalnego przypadało ponad 100 podopiecznych. Dodatkowo do ich obowiązków należał nadzór nad realizacją umów zawieranych z organizacjami pozarządowymi wykonującymi usługi opiekuńcze.

(akta kontroli str. 2214)

Według Dyrektora MOPS, w ciągu roku liczba osób, które były pod opieką pracowników socjalnych, wynosiła w: 2015 r. – 127, w 2016 r. – 90, w I półroczu 2017 r. – 76. Nie jest to jednak liczba podopiecznych, którymi pracownicy ci zajmowali się przez cały rok, ale liczba wszystkich osób, którymi zajmowali się w ciągu roku, nawet jeżeli korzystały one z usług opiekuńczych przez bardzo krótki okres. Dla polepszenia jakości usług, w 2016 r. liczbę pracowników zwiększono o jeden etat. Od lipca 2017 r. w Dziale zwiększono liczbę pracowników socjalnych o kolejny etat – st. specjalistę pracy socjalnej – koordynatora. Pracownik ten przejął zadania związane z nadzorem nad realizacją usług opiekuńczych. W kolejnych miesiącach planowane są dalsze zmiany, mające na celu rozwój systemu kontroli jakości sprawowania usług opiekuńczych.

(akta kontroli str. 2656-2657)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

Zdaniem NIK, dla poprawy warunków pracy i skuteczności nadzoru na jakością realizowanych usług opiekuńczych należy rozważyć wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, pozwalających zmniejszyć liczbę osób starszych objętych tą formą pomocy, przypadających na jednego pracownika socjalnego. Zgodnie z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy, powinien obejmować opieką nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

W okresie objętym kontrolą pracownicy socjalni z Działu Pomocy Seniorom, zajmujący się wsparciem osób starszych, nie brali udziału w szkoleniach zewnętrznych w zakresie problematyki starości. Pracownicy mieli możliwość spotkań i omówienia problemów w pracy z osobami starszymi z zatrudnionym w tym dziale psychologiem, specjalizującym się w pracy z osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Ponadto psycholog, podczas wspólnych wizyt w środowisku, udzielał im wsparcia w diagnozowaniu sytuacji osób starszych i omawiał z nimi dalsze kierunki pracy z kon-

<sup>5</sup> Zarządzenie nr 27/2017 Dyrektora MOPS z 26 maja 2017 r. w sprawie zmiany Regulaminu organizacyjnego w MOPS.

<sup>6</sup> W 2015 r. – 3, w 2016 r. – 5 (w tym jeden tylko przez miesiąc), a w 2017 r. – 6 pracowników socjalnych (w tym jeden do 14 marca, i jeden pełnił rolę koordynatora Zespołu do 17 lipca 2017 r.).

<sup>7</sup> W okresie 2015-2016 (I półrocze): Pomorski Oddział Okręgowy PCK i Pomorski Zarząd Wojewódzki PKPS w Gdańsku oraz Fundacja „Niesiemy Pomoc” w Sopocie. W okresie 2016 (II półrocze) – 2017 (I półrocze): PZW PKPS i Fundacja „Niesiemy Pomoc”.

kretną osobom. Jeden z pracowników socjalnych zatrudniony w tym dziale brał udział w 2016 r. w szkoleniu pn. *Wydawanie decyzji zgodnie z KPA* (koszt szkolenia – 440 zł). W 2017 r. w szkoleniach zewnętrznych, których tematem było *Kierowanie do DPS i Zmiany w KPA*, wzięło udział dwóch pracowników (kierownik i podinspektor); łączny koszt tych szkoleń wyniósł 650 zł.

Z informacji od podmiotów realizujących usługi opiekuńcze, w czasie przeprowadzania kontroli, tj. Fundacji „Niesiemy Pomoc” w Sopocie (FNP) i PZW PKPS w Gdańsku (PKPS), wynika, że:

- FNP nie finansowała ze środków własnych szkoleń dla koordynatorów usług opiekuńczych. Szkolenia i warsztaty były finansowane ze środków programu ASOS<sup>8</sup>.
- PKPS – zarówno pracownicy, jak i koordynator usług opiekuńczych uczestniczyli w szkoleniach dotyczących problematyki starości i pracy z osobą starszą<sup>9</sup>.

W latach 2014-2015 pracownicy socjalni z Działu Pomocy Seniorom, zajmujący się wsparciem i problematyką osób starszych, mieli możliwość korzystania z superwizji<sup>10</sup>. W 2016 r., mimo takiej możliwości, nie uczestniczyli w szkoleniach superwizyjnych.

(akta kontroli str. 260-261)

2) W 2014 r. Urząd Miejski w Sopocie zlecił przeprowadzenie badania wśród osób starszych, w wyniku czego powstał raport *Sopocki senior – potrzeby i aktywności starszych mieszkańców Sopotu*<sup>11</sup>. Badanie przeprowadzono metodą wywiadu z 489 osobami w trzech grupach wiekowych<sup>12</sup>. Miało ono na celu zdiagnozowanie sytuacji osób starszych mieszkających w Sopocie, pod względem poziomu ich życia, podejmowanych aktywności, problemów, ograniczeń i możliwości. Każdego roku Dział Pomocy Seniorom sporządzał sprawozdania roczne, w którym analizowano liczbę osób korzystających z pomocy w formie usług opiekuńczych, z podziałem na płeć, wiek i czas korzystania z usług. W latach objętych kontrolą liczba osób korzystających z tej formy pomocy była na porównywalnym poziomie.

Ponadto corocznie MOPS dokonuje diagnozy potrzeb w zakresie usług opiekuńczych na podstawie danych za rok poprzedni, m.in. liczby wydanych decyzji administracyjnych, liczby wniosków o pomoc w formie usług opiekuńczych i liczby osób objętych tą formą pomocy. Dane te mają odzwierciedlenie w corocznych planach budżetów finansowych.

W 2015 r. pracownicy socjalni sporządzili mapę, na której zaznaczyli miejsca z największą liczbą mieszkańców objętych pomocą socjalną MOPS.

(akta kontroli str. 262-324)

Diagnozę, o której jest mowa, wykorzystano do opracowania projektu *Sopocki Model Wolontariatu Sąsiedzkiego*, realizowanego we współpracy z Regionalnym Centrum Wolontariatu, Stowarzyszeniem *Na Drodze Ekspresji*, współfinansowanego ze środków otrzymanych z rządowego Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Podczas kontroli NIK projekt wdrażano pilotażowo<sup>13</sup>.

*Sopocki Program Strategiczny na rzecz Seniorów do 2020 r.*, przewiduje wykonanie w 2018 r. diagnozy potrzeb mieszkańców w wieku 75+.

(akta kontroli str. 325-327)

3) W *Strategii Integracji i Polityki Społecznej Sopotu 2010-2015*<sup>14</sup>, usługi opiekuńcze i całodobową opiekę wskazano jako kluczową formę pomocy osobom starszym. Jednym z celów zawartych w tym dokumencie jest możliwość korzystania przez osoby starsze z teleopieki<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Kolejno w 2015 r.: *Wysoka jakość obsługi i profilaktyka wypalenia zawodowego* (8 godz., 800 zł); w 2016 *Warsztaty psychospołeczno-zawodowe* (5 godz., 500 zł); w 2017 r. *Forum integracyjno-dyskusyjne* (4godz, 400 zł). Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020.

<sup>9</sup> W maju, październiku i grudniu 2015 r. oraz listopadzie 2016 r.: *Zasady sprawowania nadzoru merytorycznego nad świadczeniem usług opiekuńczych*.

<sup>10</sup> Szkolenia superwizyjne organizowano dla pracowników socjalnych Działu Pracy Socjalnej; uczestniczyło w nich również 3 pracowników socjalnych zatrudnionych w tym okresie w DPSiON.

<sup>11</sup> Diagnoza – raport *Sopocki senior* – została zlecona przez Urząd Miasta firmie Partner in Business Strategie PBS Sp. z o.o. Raport przyjęty został uchwałą Nr XII/148/2015 r. Rady Miasta Sopotu z 19 października 2015 r.

<sup>12</sup> W badaniu uczestniczyło 158 osób w wieku 50-64 lata, 168 osób w wieku 65-74 lata i 163 osób w wieku 75 lat i więcej. Działania te podjęto ze względu na nietypowy rozkład wieku wśród mieszkańców miasta. Populacja Sopotu już dziś ma strukturę wiekową o znacznie większym udziale osób po 50 roku życia, niż w innych miastach w Polsce.

<sup>13</sup> Realizacja projektu *Sopocki Model Wolontariatu Sąsiedzkiego* skupia się na wybranych rejonach Sopotu, w których występuje największe zaludnienie, z największą liczbą osób starszych.

<sup>14</sup> Zał. nr 1 do uchwały nr XL/482/2010 Rady Miasta Sopotu z 25 czerwca 2010 r.

<sup>15</sup> Systemu przywoławczego, w ramach którego senior noszący całodobowo nadajnik w razie potrzeby może nadać komunikat do centrali, która posiada informacje dotyczące możliwości pomocy ze strony sąsiadów, rodziny, wolontariuszy. Dyżurujący w centrali podejmuje stosowne działania w celu zapewnienia opieki – od zawiadomienia otoczenia po służby zewnętrzne: pogotowie, policję.

Następujące zadania zawarte w Strategii zostały zrealizowane: na podstawie zarządzenia Dyrektora MOPS<sup>16</sup> wprowadzono standard usług opiekuńczych wypracowany w ramach Sopotkiego Programu *Tęcza Jesień*, a w ramach projektu PI – *Kontrakt na jakość* Innowacyjne rozwiązania w Gminie Sopot na rzecz kontraktowania usług społecznych opracowano narzędzia służące wieloletniemu kontraktowaniu usług.

(akta kontroli str. 508, 2076)

Prace nad projektem kolejnej strategii<sup>17</sup> rozpoczęto w 2016 r. W obszarze *Procesy ludnościowe* wskazano na zjawisko starzenia się mieszkańców Sopotu i inne niekorzystne tendencje demograficzne. W Dziale II – Prognoza Zmian w Zakresie Objętym Strategią, ujęto zadanie w postaci usług opiekuńczych. W celach głównych, w obszarze *Infrastruktura Społeczna* wskazano na poprawę jakości i dostępu do usług społecznych, przez realizację celów szczegółowych: *Podtrzymywanie i rozwijanie samodzielności osób starszych i osób niepełnosprawnych w środowisku; Zapewnienie wysokiego standardu opieki osobom starszym i osobom niepełnosprawnym.*

W głównych kierunkach działań wyznaczony został Priorytet nr 1: *Wzmacnianie usług społecznych w środowisku lokalnym.* W Priorytecie nr 4 i 5 zapisano sposoby realizacji wzmacniania udziału mieszkańców w rozwiązywaniu problemów społecznych oraz rozwijania działań o ponadsektorowym charakterze w rozwiązywaniu problemów społecznych. W czasie trwania kontroli NIK projekt Strategii znajdował się w fazie konsultacji i uzgodnień.

(akta kontroli str. 328-498)

Z projektu Strategii wynika, że (prognoza GUS) w 2030 r. osoby starsze będą stanowić aż 35,4% wszystkich mieszkańców Sopotu. Starzenie się społeczności miasta będzie miało istotny wpływ na różne dziedziny życia, zarówno w sferze gospodarczej jak i społeczno-kulturowej. W dokumencie określono szacunkowy koszt rocznych wydatków poniesionych przez MOPS na usługi opiekuńcze i specjalistyczną opiekę całodobową oraz szacunkową liczbę osób korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Realizacja celów strategii na lata 2017-2026 finansowana będzie z: budżetu Miasta, funduszy zewnętrznych, w tym rządowych, programów celowych i funduszy unijnych, kapitału prywatnego i środków własnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, pozaunijnych funduszy celowych i grantów.

(akta kontroli str.499-503)

**4)** W przygotowywanych corocznie przez MOPS ocenach zasobów pomocy społecznej określono formy pomocy osobom starszym, w tym usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, uwzględniające liczbę osób, liczbę świadczeń i ich kwotę. We wnioskach końcowych wskazywano na potrzebę rozwoju usług skierowanych do seniorów niesamodzielnych, wzrost zapotrzebowania na formy opieki dziennej i całodobowej, zwiększenie nakładów finansowych na świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (związane m.in. z utrzymującym się wzrostem odsetka osób starszych i ujemnym przyrostem naturalnym).

(akta kontroli str. 509-612)

Potrzeby związane ze świadczeniem usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania Dyrektor MOPS przedstawiała w projektach planu finansowego, w ocenach zasobów pomocy społecznej i w sprawozdaniach z działalności. Sprawozdania były rozpatrywane przez Radę Miasta i jej Komisje.

(akta kontroli str. 613-631)

**5)** Potrzeby w zakresie pomocy społecznej stanowiły podstawę do opracowania lokalnych programów ukierunkowanych na opiekę i wsparcie seniorów. Wskazania takie zawierają m.in. roczne sprawozdania z działalności MOPS, projekty planów finansowych oraz *Oceny zasobów pomocy społecznej*. Były one podstawą do przyjęcia *Sopotkiego Programu Strategicznego na rzecz seniorów do roku 2020*<sup>18</sup>.

Z potrzeb w zakresie opieki i wsparcia seniorów wynikało wiele inicjatyw podejmowanych przez Ośrodek i działań obejmujących wsparcie osób starszych, m.in.:

- dla osób korzystających z usług opiekuńczych, które swoim staraniem nie są w stanie zapewnić sobie posiłku, wdrożono dowożenie posiłków do miejsca zamieszkania podopiecznego (jeden ciepły posiłek dziennie);

<sup>16</sup> Zarządzenie Nr 28/2010 Dyrektora MOPS z 30 czerwca 2010 r.

<sup>17</sup> *Strategia Integracji i Polityki Społecznej Sopotu na lata 2017-2026* nie została przyjęta do czasu zakończenia kontroli.

<sup>18</sup> Uchwała nr XIII/148/2015 Rady Miasta Sopotu z 19 października 2015 r.

- dla osób korzystających z usług opiekuńczych, samotnych, schorowanych, mających problemy z poruszaniem się, uruchomiono system przywoławczy *Teleopieki*;
- dla osób z demencją, otępieniem starczym i chorobą Alzheimera, utworzono ośrodek wsparcia: Środowiskowy Dom Samopomocy typu C, zapewniający ośmiodziesiętną opiekę, zajęcia terapeutyczne, wyżywienie, możliwość dowozu z domu do ośrodka i z powrotem; ponadto dla osób i rodzin z problemem choroby Alzheimera, zapewniono możliwość skorzystania z poradnictwa specjalistycznego, realizowanego na terenie Sopotu przez Gdańskie Stowarzyszenie Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera;
- dla osób w trudnej sytuacji finansowej, ustalono uchwałą Rady Miasta Sopotu podwyższone kryterium dochodowe, dające możliwość skorzystania z pomocy finansowej w formie zasiłków celowych na zakup leków i dogrzanie mieszkania;
- dla osób bezwzględnie wymagających całodobowej opieki lub zorganizowania natychmiastowej opieki szpitalnej, przy jednoczesnym braku możliwości zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, podpisano umowę z podmiotem zapewniającym całodobowe specjalistyczne usługi opiekuńcze w ośrodku wsparcia;
- osobom w podeszłym wieku zapewniono możliwość uczestnictwa w Dziennym Domu Pobytu, funkcjonującym przy DPS w Sopocie;
- dla osób starszych i osamotnionych, od 2016 r., we współpracy ze Stowarzyszeniem *Na Dro-dze Ekspresji*, wdrażany jest pilotażowy *Model wolontariatu sąsiedzkiego*;
- dla wszystkich seniorów zamieszkujących w Sopocie, od 2016 r. wdrożono *Sopockie Pudełko Życia*;
- osobom starszym, z podejrzeniem zaburzeń psychicznych, od 2016 r. umożliwiono konsultacje lekarza psychiatry w środowisku, w celu zdiagnozowania jednostki chorobowej i podjęcia stosownych działań;
- dla mieszkańców powyżej 60 roku życia, we współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami, organizowany jest projekt *Kawiarnia dla Seniora*;
- dla wszystkich mieszkańców Miasta zainteresowanych problematyką starości, od 7 lat organizowane są *Sopockie Targi Seniora*.

(akta kontroli str. 632-633)

6) Wiedzę o potrzebach osób starszych, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy w funkcjonowaniu w środowisku zamieszkania, pozyskiwano głównie od samych seniorów zgłaszających się z wnioskami o pomoc, ale też od ich rodzin, sąsiadów, Policji, pracowników Urzędu Miasta, spółdzielni mieszkaniowych oraz organizacji działających na rzecz osób starszych, tj. klubów seniora, Stowarzyszenia Pomocy Osobom z chorobą Alzheimera, Stowarzyszenia *Po-moc* w ramach prowadzonego Punktu konsultacyjno-informacyjnego dla opiekunów osób starszych, niesamodzielnych oraz z raportu *Sopocki senior*.

Analizowano sprawozdania składane w Urzędzie Miasta i MRPiPS z realizacji projektów finansowanych z powyższych źródeł, tj. *Wsparcie opiekuna 2014*, *Wsparcie opiekuna II 2015* oraz *Opiekun też jest ważny 2015 r.* oraz sprawozdania kierowane do MOPS w Sopocie, składane przez FNP, prowadzącą ŚDS typu C.

(akta kontroli str. 695-738)

MOPS posiadał wiedzę o liczbie osób starszych zamieszkujących na terenie Sopotu z: danych GUS, Urzędu Miasta i badania *Sopocka starość – potrzeby i aktywność starszych mieszkańców Sopotu*. Zbierane dane nie pozwalają jednak na zidentyfikowanie liczby osób starszych prowadzących gospodarstwa jednoosobowo lub zamieszkujących w gospodarstwach wieloosobowych.

Pracownicy socjalni MOPS bieżąco współpracowali z podmiotami publicznej ochrony zdrowia (szpitalami, przychodniami), które zwracały się o objęcie wsparciem osoby starszej, samotnej lub/i niepełnosprawnej. Współpracowali także z lekarzami lub pielęgniarkami środowiskowymi reprezentującymi POZ w sprawach umawiania wizyt domowych, możliwości wystawienia zaświadczenia o stanie zdrowia, np. do dokumentacji potrzebnej do umieszczenia w DPS lub uzyskania stopnia niepełnosprawności, a także w bieżących sprawach zdrowotnych podopiecznych. W latach 2015 – 2017 (I półrocze), do Ośrodka wpłynęły z jednostek (placówek) publicznej służby zdrowia zgłoszenia dotyczące odpowiednio: sześciu<sup>19</sup>, 13<sup>20</sup> i dziewięciu osób<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Dwie osoby umieszczono w ośrodku opiekuńczym, jedną objęto pracą socjalną, a jednej zapewniono pomoc w formie usług opiekuńczych, dwie osoby umieszczono w DPS, dwie w ośrodku opiekuńczym, jedną osobę w ZOL, jednej osobie opiekę poza Sopotem zapewniła rodzina, jedna osoba nie skorzystała z oferty wsparcia, natomiast sześciu osobom zapewniono usługi opiekuńcze, spośród których dwie

Według Dyrektora MOPS, wieloletnia współpraca i stałość kadry pracowników socjalnych, zajmujących się problematyką starości oraz pielęgniarek środowiskowych i lekarzy z sopockich podmiotów leczniczych, pozwala na taki poziom wymiany informacji o osobach potrzebujących wsparcia, aby jak najszybciej i najskuteczniej udzielić stosownej opieki i pomocy, a zgłoszenia o konieczności objęcia takich osób usługami opiekuńczymi przekazywane są często osobiście bądź telefonicznie (nie są rejestrowane). Niejednokrotnie pracownicy socjalni wizytują środowiska wspólnie z pielęgniarkami środowiskowymi. W przypadkach zagrożenia życia, pracownicy socjalni podejmują działania interwencyjne we współpracy z zespołem ratownictwa medycznego i innymi służbami.

W okresie objętym kontrolą pracownicy socjalni przyjmowali informacje o seniorach wymagających wsparcia: w 2015 r. było to 107 osób, z których 98 dotychczas nie korzystało z pomocy MOPS<sup>22</sup>, w 2016 r. – 65 osób, z których 56 pomocą MOPS objęto po raz pierwszy<sup>23</sup>, w I półroczu 2017 r. – 32 osoby, w tym 26 niekorzystających dotychczas ze wsparcia Ośrodka<sup>24</sup>. Pomoc z urzędu (w formie usług opiekuńczych) przyznano jednej osobie w 2015 r., 5 osobom w 2016 r. i 4 osobom w I półroczu 2017 r. MOPS współpracował także z lokalnymi organizacjami działającymi na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 739-759, 2076)

7) Najczęściej stosowaną formą opieki na rzecz seniorów były usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania: w 2015 r. – 366, w 2016 r. – 342 i w I półroczu 2017 r. – 275 osób 60+.

W 2010 r. utworzony Dom Pomocy Społecznej w Sopocie, który zapewnia 83 miejsca. Z pobytu w DPS korzystało: w 2015 r. – 127, w 2016 r. – 121 i w I półroczu 2017 r. – 109 osób.

Osoby starsze mogły też skorzystać z pobytu w Dziennym Domu Pobytu działającym przy DPS w Sopocie (w 2015 r. – 41, w 2016 r. – 33 i w I półroczu 2017 r. – 29 osób).

Osoby starsze i niesamodzielne, objęte usługami opiekuńczymi, miały możliwość skorzystania z całodobowego systemu przywoławczego w miejscu zamieszkania – telefonicznej opieki domowej, tzw. *teleopieki* (po 22 osoby w latach 2015-2016, natomiast ta forma wsparcia nie była kontynuowana w I półroczu 2017 r., ze względu na nierozstrzygnięcie konkursu).

(akta kontroli str. 761, 764)

W Sopocie nie powstał rodzinny dom pomocy. Według Dyrektora MOPS, utworzenie w 2010 r. DPS zaspokoiło potrzeby w zakresie całodobowej opieki dla osób tego wymagających. Zaplanowane jest uruchomienie nowej formy wsparcia, tj. specjalistycznych usług opiekuńczych w zakresie rehabilitacji fizycznej i logopedycznej, usprawniające zaburzone funkcje organizmu.

(akta kontroli str. 762-765)

W latach 2015-2017 (I półrocze) Prezydent Miasta Sopotu upoważnił do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu zadań pomocy społecznej należących do właściwości gminy (w tym przyznawania usług opiekuńczych osobom starszym): Dyrektorowi MOPS i jego Zastępcom oraz Kierownikom Działu Świadczeń.

(akta kontroli str. 766-774)

W 2015 r. wydano 1.049 decyzji przyznających usługi opiekuńcze, w 2016 r. – 1.225, a w I półroczu 2017 r. – 622 decyzje. W latach tych wszystkie wnioski o pomoc w formie usług opiekuńczych rozpatrzone pozytywnie, MOPS nie wydał decyzji odmawiającej przyznania pomocy.

W tym okresie z usług opiekuńczych zrezygnowało 125 osób: 46 osób w 2015 r., 44 w 2016 r. i 35 w I półroczu 2017 r. Analiza dokumentacji w pięciu sprawach dotyczących rezygnacji wykazała, że w jednym przypadku przyczyną było umieszczenie osoby w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w trzech przypadkach usługi opiekuńcze udzielały osoby prywatne lub rodzina, przy czym jedna

---

umieszczono w ośrodku opiekuńczym, trzy objęto usługami opiekuńczymi, jedna została umieszczona w ZOL, jedną objęto pracą socjalną, zaś dwie nie wyraziły zgody na objęcie pomocą, ze względu na pomoc ze strony rodziny.

<sup>20</sup> Dwie osoby umieszczone w DPS, dwie w ośrodku opiekuńczym, jedną umieszczono w ZOL, jednej osobie opiekę poza Sopotem zapewniła rodzina, jedna osoba nie skorzystała z oferty wsparcia, natomiast sześciu osobom zapewniono usługi opiekuńcze w zakresie i wymiarze jakiego potrzebowały.

<sup>21</sup> Dwie osoby umieszczone w ośrodku opiekuńczym, trzy objęto usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania, jedna została umieszczona w ZOL, jedna objęta pracą socjalną, dwie nie wyraziły zgody na objęcie pomocą ze względu na pomoc ze strony rodziny.

<sup>22</sup> 102 osoby zgłosiły się samodzielnie lub przez rodzinę, jedna osoba zgłoszona przez szpital, trzy osoby zgłoszone przez spółdzielnię mieszkaniową lub wspólnoty mieszkaniowe, jedna osoba zgłoszona przez Stację Dializ.

<sup>23</sup> 50 osób zgłosiło się samodzielnie lub przez rodzinę, trzy osoby zgłoszone przez sąsiadów, cztery przez szpital, 2 zgłosiły się samodzielnie (ośrodki wsparcia ŚDS typ C), trzy zgłoszone przez Policję, jedna przez ZUS, dwie przez spółdzielnię mieszkaniową.

<sup>24</sup> 23 osoby zgłosiły się samodzielnie lub przez członka rodziny, 5 zgłosił z szpital, jedną spółdzielnia mieszkaniowa, jedną przychodnia lekarska, dwie Policja.

z osób starszych, po 3 miesiącach ponownie wystąpiła o przyznanie usług opiekuńczych, zaś w jednym przypadku osoba starsza nie podała przyczyny rezygnacji z usług. Żadna z tych 5 osób nie składała skarg związanych z jakością świadczonych usług.

(akta kontroli str. 781, 2083-2084)

MOPS oferował seniorom bezpłatne poradnictwo, największa liczba osób starszych skorzystała z poradnictwa udzielanego przez pracowników socjalnych: 258 osób w 2015 r., 272 w 2016 r. i 238 w I półroczu 2017 r. Drugą preferowaną formą było poradnictwo psychologiczne, z której skorzystały odpowiednio: 148, 172 i 53 osoby. Z poradnictwa prawnego skorzystały: 44 osoby w 2015 r., 56 w 2016 r. i 36 w I półroczu 2017 r. Ośrodek zapewniał również bezpłatną i profesjonalną pomoc psychologiczną dla osób w sytuacjach kryzysowych. Z pomocy w Punkcie Interwencji Kryzysowej skorzystało: w 2015 r. 18, w 2016 r. 18 i w I półroczu 2017 r. 11 osób starszych.

Osoby mające problemy z poruszaniem się miały możliwość skorzystania z poradnictwa w miejscu zamieszkania. MOPS zapewniał również udzielanie poradnictwa związanego z chorobą Alzheimera, w tym informacji o rozwoju choroby, sposobach pielęgnacji, organizacji właściwej opieki i wsparcia opiekunów (zadanie zlecono Gdańskiemu Stowarzyszeniu Pomocy Osobom z Chorobą Alzheimera). Porady dla mieszkańców udzielane były w siedzibie Stowarzyszenia w Sopocie.

Ośrodek nie zapewniał osobom starszym bezpłatnego transportu, sopoccy seniorzy mogli skorzystać z odpłatnego transportu oferowanego przez Urząd Miasta<sup>25</sup>.

(akta kontroli str. 783-785, 2091-2092)

**8)** W okresie objętym kontrolą największe środki przeznaczano na pobyt osób starszych w DPS<sup>26</sup>, najwyższy był też średni roczny koszt pobytu seniora w DPS<sup>27</sup> – 2,5 krotnie wyższy niż koszt świadczenia jednej osobie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Wydatki na usługi opiekuńcze mniej obciążają budżet gminy niż pobyt w DPS oraz zapewniają sfinansowanie opieki nad większą liczbą osób. Środki przeznaczane na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania były wystarczające dla zapewnienia osobom starszym takich usług. Potrzeby związane z ich świadczeniem ujęto w planach finansowych na kolejne lata, w rozdziale 85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Zgłoszone potrzeby finansowe w tym zakresie w całości zostały uwzględniane w uchwałach budżetowych.

(akta kontroli str. 797-807)

Środki na finansowanie usług opiekuńczych corocznie były zwiększane i wynosiły 1.783 tys. zł w 2015 r., 1.860 tys. zł w 2016 r. i 950 tys. zł w 2017 r. (I poł.).

(dowód: akta kontroli str. 794-795)

W okresie objętym kontrolą z odpłatności za usługi opiekuńcze zwolniono: w 2015 r. 45 osób (32 częściowo i 13 całkowicie), w 2016 r. 43 osoby (23 częściowo i 20 całkowicie), a w I półroczu 2017 r. 38 osób (18 częściowo i 21 całkowicie, w tym jedna osoba częściowo i całkowicie). Najczęstszymi powodami zwolnienia były długotrwała lub ciężka choroba i kosztowne leczenie<sup>28</sup>.

W 2016 r. kwota zaległości w opłatach za usługi opiekuńcze wyniosła 24,9 tys. zł, a w I półroczu 2017 r. – 36,3 tys. zł. MOPS nie podejmował działań egzekucyjnych<sup>29</sup> dla odzyskania należności za usługi opiekuńcze. Do 2 października 2017 r. odzyskano zaległe należności od osób, których dokumentację poddano szczegółowej analizie.

(akta kontroli str. 796, 2093)

**9)** W 2015 r., z własnej inicjatywy, Prezydent Miasta Sopotu podjął decyzję o powołaniu Honorowej Rady Seniorów. Głosy Rady były brane pod uwagę przy tworzeniu *Sopockiego Programu*

<sup>25</sup> Kurs na terenie Sopotu tzw. „od drzwi do drzwi” kosztował 10 zł, przewóz poza granice Sopotu -3,00zł/kilometr, wynajęcie dodatkowego samochodu z załogą na dalsze lub czasochłonne wyjazdy – 3 zł/km, lub 50 zł/godz., zaś dowóz na wybory był bezpłatny.

<sup>26</sup> W 2015 r. (4.686 tys. zł) – 31,7 tys. zł rocznie, 2.639 zł miesięcznie, w 2016 r. (4.920 tys. zł) – 34,6 tys. zł rocznie, 2.887 zł miesięcznie, w I półroczu 2017 r. (2.666 tys. zł) – 20,5 tys. zł (za 6 miesięcy), 3.418 zł miesięcznie. Znacznie niższe wydatki były na: 1. pobyt osób w DDP: w 2015 r. (729 tys. zł) – 16,2 tys. zł rocznie, 1.350 zł miesięcznie, w 2016 r. (751 tys. zł) – 21,5 tys. zł rocznie, 1.788 zł miesięcznie, w I półroczu 2017 r. (387 tys. zł) – 11,7 tys. zł (za 6 miesięcy), 1.955 zł miesięcznie; 2. usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania: w 2015 r. (1.783 tys. zł) – 4,6 tys. zł rocznie, 386 zł miesięcznie, w 2016 r. (1.860 tys. zł) – 5,2 tys. zł rocznie, 429 zł miesięcznie, w I półroczu 2017 r. (1.005 tys. zł) – 3,5 tys. zł (za 6 miesięcy), 576 zł miesięcznie.

<sup>27</sup> W 2015 r. (4.067 tys. zł) – 32,0 tys. zł rocznie, w 2016 r. (4.129 tys. zł) – 34,6 tys. zł rocznie, w I półroczu 2017 r. (2.229 tys. zł) – 20,4 tys. zł (za 6 miesięcy). Niższe były koszty korzystania przez seniorów z pozostałych form pomocy: 1. pobyt w DDP: w 2015 r. (664 tys. zł) – 16,2 tys. zł rocznie, w 2016 r. (686 tys. zł) – 19,5 tys. zł rocznie, w I półroczu 2017 r. (363 tys. zł) – 11,7 tys. zł (za 6 miesięcy), 2. usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania: w 2015 r. (1.699 tys. zł) – 4,6 tys. zł rocznie, w 2016 r. (1.761 tys. zł) – 5,1 tys. zł rocznie, w I półroczu 2017 r. (950 tys. zł) – 3,5 tys. zł za 6 miesięcy.

<sup>28</sup> Par. 3 pkt 3 uchwały nr XII/151/2015 Rady Miasta Sopotu z 19 października 2015 r.

<sup>29</sup> W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.



*Strategicznego na Rzecz Seniorów do 2020 r.* W czasie kontroli NIK, z uwagi na brak oddolnej inicjatywy, Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Sopotu opracowywał statut Sopockiej Rady Seniorów, która miała zostać powołana przez Radę Miasta Sopotu.

(akta kontroli str. 785, 788-789)

**10)** Sopocki MOPS przekazuje mieszkańcom Sopotu, w tym seniorom, informacje o swojej działalności i oferowanych formach wsparcia. W lipcu 2016 r. do każdego sopockiego gospodarstwa domowego, w którym mieszka osoba starsza, przesłano bezpłatny miejski biuletyn informacyjny *Sopocianie 60+*<sup>30</sup>.

Regularnie zamieszczane są informacje na stronie internetowej [www.mopssopot.pl](http://www.mopssopot.pl), która dostosowana jest do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz na stronie [www Miasta Sopotu \(sopot.pl\)](http://www.MiastaSopotu(sopot.pl)). Informacje publikowane są w lokalnej i ogólnokrajowej prasie<sup>31</sup>, na portalach<sup>32</sup> oraz w bezpłatnym biuletynie miejskim *Przepis na Sopot*, który trafia do skrzynek mieszkańców oraz jest dostępny jest w sopockich instytucjach i placówkach handlowych. W październiku 2015 r. na antenie Telewizji Gdańsk wyemitowano program *Świat nie jest taki zły*, którego tematem była sopocka polityka senioralna i Sopockie Targi Seniora. Informacje w formie ulotek i plakatów przekazywane są do klubów seniora, bibliotek, domów sąsiedzkich, placówek zdrowia, Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Uniwersytetu III Wieku, Stowarzyszenia Pomocy Osobom Niepełnosprawnym SPON, spółdzielni mieszkaniowych, organizacji, które świadczą usługi opiekuńcze dla mieszkańców, a także do sopockich kościołów, gdzie również odczytywane były komunikaty w trakcie ogłoszeń parafialnych. W lutym 2017 r. w siedzibie Ośrodka odbyło się spotkanie z przedstawicielami sopockich spółdzielni mieszkaniowych i członkami Honorowej Rady ds. Seniorów. Podczas spotkania prezentowane były zagadnienia związane z zapewnieniem opieki osobom starszym, niesamodzielnym: usługi opiekuńcze oraz zasady kierowania do DPS.

Każdego roku organizowany jest wspólnie z UM w Sopocie plebiscyt na najlepszą opiekunkę środowiskową roku. Na rozstrzygnięcie zapraszane są lokalne media.

Materiały informacyjne na temat możliwości uzyskania przez osoby starsze pomocy, w tym w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, zawierały niezbędne informacje wraz z kontaktem, pod którym można uzyskać szczegółowe dane.

(akta kontroli str. 791-792)

**11)** W 2016 r. Prezydent Miasta Sopotu, na wniosek Dyrektora MOPS, zlecił przeprowadzenie kontroli realizacji umowy nr 1008/Fn/13 z 30 grudnia 2013 r. o świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, zawartej z Pomorskim Oddziałem Okręgowym PCK na okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2016 r.<sup>33</sup>. Podczas kontroli zweryfikowano sprawozdania finansowe, będące podstawą rozliczenia zadania i ustalano wartość wykonanych usług oraz kwotę do zwrotu z tytułu niewykorzystanych środków. Stwierdzono, że umowa z PCK nie została rozliczona. Prezydent Miasta wydał 23 maja 2017 r. decyzję w sprawie zwrotu niewykorzystanej w 2016 r. dotacji w kwocie 97,5 tys. zł, a 29 maja 2017 r. wydał kolejną decyzję dotyczącą 2015 r., w której ustalono podlegającą zwrotowi kwotę na 98,4 tys. zł z odsetkami. Obie decyzje są prawomocne. W dniu 12 czerwca 2017 r. PCK wystąpił o udzielenia ulg w zwrocie należności. Decyzje organu w tej sprawie były negatywne. Od tych decyzji PCK odwołał się. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzjami nr SKO Gd/3320/17 i SKO Gd/3472/17 z 3 listopada 2017 r. uchyliło zaskarżone decyzje w całości i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W czasie kontroli NIK trwało postępowanie dotyczące ww. spraw.

(akta kontroli str. 808, 2094-2099, 2134, 2139, 2141, 2583, 2656-2657)

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano w MOPS i Urzędzie Miasta wpływu skarg, które dotyczyłyby realizowanych usług opiekuńczych, opieki nad osobami starszymi lub funkcjonowania MOPS.

(akta kontroli str. 786, 2081)

<sup>30</sup> W poszczególnych rozdziałach biuletynu seniorzy mogą znaleźć informacje m.in. o miejskich programach służących ochronie zdrowia czy o sposobach pomocy dla osób potrzebujących wsparcia.

<sup>31</sup> M.in. Dziennik Bałtycki, Gazeta Wyborcza, Panorama Pomorza, Fakt.

<sup>32</sup> M.in. [trójmiasto.pl](http://trójmiasto.pl), [naszemiasto.pl](http://naszemiasto.pl), [senior.pl](http://senior.pl), [wartowiedziec.org](http://wartowiedziec.org), [nadmorski24](http://nadmorski24), [metropolitalne.info](http://metropolitalne.info), polityka społeczna.

<sup>33</sup> Usługi opiekuńcze rozliczane są na podstawie sprawozdań, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Działania z wyłonieniem firmy odbywały się (odbywają się) w następujący sposób: Prezydent Miasta powołuje Komisję Konkursową dla zaopiniowania złożonych ofert. Każda oferta jest oceniana merytorycznie na podstawie *Karty Oceny*, zgodnie z zasadami określonymi w *Rocznym Programie współpracy Gminy Miasta Sopotu z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Program został wprowadzony uchwałą Rady Miasta Sopotu).

Ustalono  
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Ocena cząstkowa

Opis stanu  
faktycznego

W działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sopocie w obszarze monitorowania i analizowania potrzeb osób starszych w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania nie stwierdzono nieprawidłowości.

W opinii NIK MOPS w sposób niewystarczający sprawował bieżący nadzór merytoryczny i finansowy nad usługami opiekuńczymi realizowanymi przez PCK na mocy umowy podpisanej 30 grudnia 2013 r. w wyniku czego część dotacji, w latach 2015-2016, wykorzystano niezgodnie z jej przeznaczeniem.

Dla poprawy warunków pracy i skuteczności nadzoru na jakością usług opiekuńczych należałoby rozważyć wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, które pozwoliłyby zmniejszyć liczbę osób starszych objętych tą formą pomocy przypadających na jednego pracownika socjalnego. Zgodnie z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy powinien obejmować opieką nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. Tymczasem w na jednego pracownika socjalnego, wykonującego zadania związane z udzielaniem świadczeń opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania, przypadało: w 2015 r. – 127, w 2016 r. – 90, a w 2017 r. (I półrocze) – 76 podopiecznych. W przeliczeniu miesięcznym było to odpowiednio: około 85 środowisk w 2015 r., 60 w 2016 r. i 69 w I półroczu 2017 r.

W MOPS właściwie monitorowano potrzeby osób starszych w zakresie dostępu do usług opiekuńczych i dokonywano analizy tych potrzeb. Prowadzono też rozpoznawanie problemów społecznych na terenie miasta i diagnozowano sytuację osób starszych. Corocznie przygotowywano ocenę zasobów pomocy społecznej, w której przedstawiano potrzeby w tym zakresie. Zdiagnozowane potrzeby były podstawą do opracowania i wdrożenia *Sopockiego Programu Strategicznego na rzecz Seniorów do 2020 r.* NIK pozytywnie ocenia kompleksowość oferty wsparcia osób starszych, a jako przykład dobrych praktyk wskazuje zatrudnienie psychologa specjalizującego się w pracy z osobami starszymi i zapewnienie teleopieki. Niemniej jednak, na każdego pracownika socjalnego, realizującego zadania związane z udzielaniem świadczeń opiekuńczych osobom starszym, w okresie objętym kontrolą przypadało więcej niż 50 środowisk. Ponadto w opinii NIK MOPS w sposób niewystarczający sprawował bieżący nadzór nad usługami realizowanymi przez PCK, w wyniku czego część dotacji wykorzystano niezgodnie z jej przeznaczeniem.

## **2. Określanie zakresu usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania oraz wykonywanie usług zgodnie z przyjętym zakresem**

1) Ośrodek wprowadził standardy usług opiekuńczych dla osób wymagających tej formy wsparcia, w tym osób starszych, świadczonych w miejscu zamieszkania<sup>34</sup>. W opracowaniu ww. dokumentu wzięły udział organizacje pozarządowe świadczące w tamtym czasie usługi opiekuńcze, tj. PCK, PKPS, FNP, a także Przewodniczący Rady Miasta Sopotu i pracownicy Urzędu Miasta.

*Lokalny Standard Usługi Opiekuńczej* określa m.in. szczegółowo zakres czynności, wraz z opisem działań podlegających wykonaniu w ramach danego zakresu przez opiekuna, wymagania dotyczące wykonawcy usług, obowiązki opiekunów środowiskowych, a także kwalifikacje realizatorów usług. Celem określenia *Standardu* było wyznaczenie zasad i kompetencji obowiązujących odbiorców usług, ich rodziny i opiekunów środowiskowych.

(akta kontroli str. 809, 1399-1460)

*Standard* zawiera *Wykaz czynności wchodzących w zakres czynności opiekuńczych*, które podzielono na: *Pomoc w zaspokajaniu potrzeb życiowych*, *Opiekę higieniczno-pielęgniarską*, *Zapewnienie kontaktu z otoczeniem oraz Inne*. Z badania losowo wybranej dokumentacji 30 osób starszych korzystających z usług wynika, że dla każdej osoby sporządzono taki wykaz.

(akta kontroli str. 2100-2101)

*Standard* określa wymagania dotyczące wykonawcy usług, m.in. świadczenie usług powinno odbywać się w dni powszednie, jak i w dni wolne od pracy w godzinach 7<sup>00</sup> – 16<sup>00</sup>, a w uzasadnionych przypadkach wykonawca zobowiązany jest do zapewnienia usługi do godz. 20<sup>00</sup>, siedem dni w tygodniu. W uzasadnionych przypadkach, wykonawca zapewnia osobie starszą opiekę natychmiast, nie później niż 8 godzin od chwili zgłoszenia zapotrzebowania.

*Standard* usług zapewnia także osobom starszym pomoc opiekuna w podtrzymywaniu kontaktów z lekarzem. Zakres czynności opiekuńczych przewiduje ponadto możliwość pomocy w realizacji recept (wizyty w przychodniach w celu wypisania lub odebrania zamówionych recept i ich zakup),

<sup>34</sup> Zarządzenie nr 28/10 Dyrektora MOPS z 30 czerwca 2010 r. w sprawie wprowadzenia standardu usług opiekuńczych w MOPS w Sopocie.

u osób w podeszłym wieku – leżących, wykonywanie nieskomplikowanych zabiegów pielęgnacyjnych zapobiegających odleżynom. Osoby starsze posiadające zalecenia lekarza do stosowania diet, objęto pomocą w przygotowywaniu posiłków, zgodnie z zasadami diety.

*Standard* określa też kwalifikacje osób realizujących usługi. *Standard* rekomendowany, to posiadanie przez opiekuna dyplomu zawodowego, uprawniającego do posługiwania się tytułem opiekuna środowiskowego, asystenta osoby niepełnosprawnej, asystenta medycznego, pielęgniarki lub ukończenie szkoły policealnej o kierunku opiekuna środowiskowa oraz *standard* minimalny. *Standard* wskazuje szkolenia, jakie powinien odbyć kandydat na opiekuna, jego doświadczenie oraz określa prawa osób świadczących usługi.

*Standard* obowiązuje opiekuna do odnotowywania z zeszycie rozliczeń środków finansowych otrzymanych na zakupy (wraz z datą). Fakt ten potwierdzają podpisy opiekuna i świadczeniobiorcy.

(akta kontroli str. 1401-1460)

W umowach na realizację usług opiekuńczych zleceniobiorca zobowiązywał się do wyznaczenia koordynatora usług. Do jego obowiązków należy m.in. osobiste wprowadzanie nowego opiekuna do podopiecznego oraz do prowadzenia punktu obsługi świadczeniobiorców, z dostępem do telefonu w godzinach 7<sup>30</sup>-15<sup>30</sup>. Koordynatorzy z podmiotów realizujących usługi opiekuńcze przyjmowali interesantów w godz.: 8<sup>00</sup>-10<sup>00</sup> i 13<sup>00</sup>-15<sup>00</sup> (PKPS) oraz 9<sup>00</sup>-11<sup>00</sup> i 14<sup>00</sup>-15<sup>00</sup> (FNP).

(akta kontroli str. 862, 865, 2082)

2) W okresie objętym kontrolą MOPS realizację usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zlecał wykonawcom zewnętrznym na podstawie otwartego konkursu ofert<sup>35</sup>. W okresie objętym kontrolą usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania realizowały następujące podmioty:

- w 2015 r.: PCK (dla 110 osób), PKPS (dla 128 osób) i FNP (dla 156 osób)<sup>36</sup>;
- w 2016 r.: PCK (dla 80 osób, tylko w I półr.), PKPS (dla 174 osób) i FNP (dla 186 osób)<sup>37</sup>;
- w I półroczu 2017 r.: PKPS (dla 136 osób) i FNP (dla 160 osób).

Na realizację tych usług zawarto: w 2015 r. – 3 umowy<sup>38</sup> na okres 1 stycznia 2014 r. – 30 czerwca 2016 r. (4.214,0 tys. zł); w 2016 r. – 2 umowy<sup>39</sup> na okres 1 lipca 2016 r. – 30 czerwca 2018 r. (3.000,0 tys. zł – w okresie od 1 lipca 2016 r. – 31 grudnia 2017 r.).

(akta kontroli str. 816, 863, 905)

Wymagania dotyczące doświadczenia i/lub kwalifikacji osób realizujących zadanie określono w specyfikacji istotnych warunków zadania (SIWZ)<sup>40</sup>.

(akta kontroli str. 893-902, 1148-1161)

Umowa na realizację usług opiekuńczych nie przewidywała konieczności dostarczania przez opiekunów zaświadczeń o niekaralności. Według Dyrektora MOPS, żaden przepis prawa nie przewiduje takiego wymogu. Art. 221 Kodeksu Pracy określa, jakich danych może żądać pracodawca od pracownika. Wśród danych i informacji możliwych do uzyskania, kodeks pracy nie wymienia zaświadczenia o niekaralności.

W PKPS w Sopocie opracowano wzór oświadczenia o niekaralności. Oświadczenia takie opiekunowie składali dobrowolnie. W FNP i PCK nie wymagano od osób starających się o pracę za świadczeń ani oświadczeń o niekaralności.

(akta kontroli str. 816, 829)

<sup>35</sup> Konkurs, o którym mowa w art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przeprowadził Urząd Miasta.

<sup>36</sup> Łącznie usługi opiekuńcze dla 394 osób.

<sup>37</sup> Łącznie usługi opiekuńcze dla 440 osób.

<sup>38</sup> Nr 1008/Fn/13 z 30 grudnia 2013 r. z PCK, nr 1011/Fn/13 z 24 grudnia 2013 r. PKPS, nr 1007/Fn/13 z 23 grudnia 2013 r. z FNP.

<sup>39</sup> Nr 526/Fn/16 z 22 czerwca 2016 r. z FNP i nr 527/Fn/16 z 22 czerwca 2016 r. z PKPS.

<sup>40</sup> Według danych uzyskanych od wykonawców usług: POO PCK – na podstawie umów cywilnoprawnych zlecało opiekunom (w 2014 r. 26-28, w 2015 r. 24-28, w 2016 r. do czerwca 26-29 osobom) wykonywanie prac wchodzących w standard usług opiekuńczych. Usługi wykonywali opiekunowie medyczni, opiekunki środowiskowe z wykształceniem kierunkowym lub siostry PCK. 70% opiekunów miało ukończony kurs *Siostra PCK*, po którym uzyskiwała tytuł zawodowy Siostry PCK. PKPS zatrudniał przeciętnie 30 opiekunek (w tym 10 z kwalifikacjami opiekunki środowiskowej) w 2014 r., 31 opiekunek (7) w 2015 r., 31 opiekunek (7) w I półroczu 2016 r., 41 opiekunek (11) w II półroczu 2016 r., 46 opiekunek (12) w I półroczu 2017 r. Wykształcenie 47 opiekunów, według stanu na 30 czerwca 2017 r.: podstawowe 7, średnie 22, zawodowe 10 i wyższe 8 osób. Przygotowanie opiekunów: 2 pielęgniarki, wykształcenie policealne z tytułem opiekun medyczny (5 osób), opiekun środowiskowy (3), pedagog (1), pracownik socjalny (1), siostra PCK (4), ukończenie kursu Demokratycznej Unii Kobiet – 130 godz. (26), ukończenie podstawowego kursu 12 godz. (5). Fundacja „NP.” – zatrudniała w 2014 r. 41 osób, w tym 3 z tytułem zawodowym, 39 z kursami i szkoleniami zawodowymi, w 2015 r. 45 osób w tym 7 z tytułem zawodowym, 38 z kursami i szkoleniami, w 2016 r. 75 osób, w tym 14 z tytułem zawodowym, 61 z kursami i szkoleniami, do 30 czerwca 2017 r. 55 osób, w tym 8 z tytułem zawodowym, 47 z kursami i szkoleniami.

Ogłaszając konkurs na realizację zadania publicznego – świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania – przestrzegano warunku minimalnego wynagrodzenia za pracę. Informację o ww. wymaganiu zawarto w specyfikacji istotnych warunków zadania, wzorze umowy oraz w umowie na realizację zadania, podpisanej z organizacjami, które realizują zadanie.

(akta kontroli str. 903-905)

W okresie objętym kontrolą, ceny za jedną godzinę usług opiekuńczych zleconych przez Ośrodek dla każdej organizacji realizującej w tamtym okresie usługi opiekuńcze były takie same i kształtowały się następująco: w styczniu 2015 r. – 13,20 zł, w okresie od lutego do grudnia 2015 r. – 14,20 zł, w 2016 r. – 15,20 zł i w 2017 r. (I półrocze) – 18 zł.

(akta kontroli str. 1307-1308)

Ustalone  
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sopocie, w obszarze określania zakresu usług opiekuńczych świadczonym osobom starszym w miejscu zamieszkania oraz wykonywania ich zgodnie z przyjętym zakresem, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ośrodek poczynawszy od 2010 r. realizuje usługi opiekuńcze zgodnie z przyjętym *Lokalnym Standardem Usługi Opiekuńczej*, który szczegółowo opisuje czynności i wymagania dotyczące wykonawcy usług oraz obowiązki opiekunów realizujących usługi. Zakres usług dla każdej osoby starszej ustalał pracownik socjalny w obecności tej osoby i przez nią potwierdzony własnoręcznym podpisem. Podczas kontroli nie stwierdzono przypadków, aby usługi były wykonywane nierzetelnie lub niezgodnie z przyjętym standardem.

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

Opis stanu  
faktycznego

1) Sposób sprawowania nadzoru nad zadaniami powierzonymi w drodze otwartego konkursu ofert regulowało zarządzenie dyrektora MOPS<sup>41</sup>, zgodnie z którym pracownicy byli zobowiązani do prowadzenia bieżącego nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej, wspierania rodziny i innych, wykonywanych przez organizacje pozarządowe realizujące usługi.

Nadzór merytoryczny miał w szczególności na celu sprawdzanie i ocenę: stanu realizacji, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, zgodności realizacji z ofertą i zapisami w umowie, w tym prawidłowości prowadzenia dokumentacji związanej z realizacją zadania.

Pracownicy socjalni kontrolowali jakość świadczonych usług przez: wejścia w godzinach pracy opiekuna w środowisku; rozmowę z osobą korzystającą z usług i wysłuchanie jego opinii; kontrolę karty pracy opiekuna; stały kontakt telefoniczny z seniorem i jego rodziną; codzienny kontakt telefoniczny oraz comiesięczne spotkania z koordynatorami organizacji pozarządowych świadczących usługi; podczas spotkań oceniano pracę opiekunów, omawiano środowiska wymagające wzmożonej pomocy.

Nadzór realizowany przez Zespół ds. Kontroli dotyczył prowadzenia dokumentacji dowodów księgowych i prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania.

(akta kontroli str. 870-872)

Zespół ds. Kontroli, do 31 grudnia każdego roku, przedkładał do zatwierdzenia Dyrektorowi MOPS plan kontroli. Ponadto realizowano kontrole doraźne.

W 2015 r. zaplanowano 6 kontroli (wykonano 3), żadna nie dotyczyła usług opiekuńczych. Na polecenie Dyrektora MOPS wykonano natomiast kontrolę doraźną w zakresie realizacji umowy o świadczenie usług na podstawie podpisanych umów z NGO<sup>42</sup> oraz 3 kontrole dotyczące odprowadzania składek do ZUS i podatku do urzędu skarbowego w ramach realizacji zadania dotyczącego świadczenia usług opiekuńczych wykonywanego przez PKPS, PCK i FNP<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Zarządzenie Dyrektora MOPS Nr 22/2015 z 11 maja 2015 r. w sprawie trybu prowadzenia bieżącego nadzoru merytorycznego, w tym bieżących dokumentów związanych z realizacją zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej, wspierania rodziny i innych w ramach działania MOPS realizowanych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w MOPS, zastąpione zarządzeniem Nr 64/2015 Dyrektora MOPS z 29 grudnia 2015 r.

<sup>42</sup> PCK nie dostarczył potwierdzeń przelewów należności pobranych od świadczeniobiorców za zrealizowane usługi, a także nie dokonał przelewów należności od świadczeniobiorców na konto Zleceniodawcy. PCK zobowiązał się do uregulowania należności do 30 listopada 2015 r. W związku z tym wydano zalecenie dla nadzorującego, aby co miesiąc przeprowadzał weryfikację stanu należności pobranych od świadczeniobiorców za wykonane usługi opiekuńcze.

<sup>43</sup> PCK nie regulował bieżąco zobowiązań wobec ZUS i US, w związku z czym powstały zaległości. Wszczęte postępowanie egzekucyjne zawieszono, ze względu na podpisanie umów o rozłożenie na raty należności (między ZUS i POO PCK). Organizacja nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji w zakresie płatności należności wobec ZUS i US, nie dotrzymała też warunków umowy w § 5 ust. 3. Wydano

W 2016 r. zaplanowano 14 kontroli (zrealizowano 12), w tym m.in. kontrolę zewnętrzną prawidłowości realizacji umowy w zakresie świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania przez PCK<sup>44</sup> i jedną kontrolę wewnętrzną prowadzenia nadzoru merytorycznego w trakcie realizacji zadania z umowy nr 1008/Fn/2013 (PCK)<sup>45</sup>.

W 2017 r. zaplanowano 12 kontroli (w I półroczu zrealizowano 6), w tym jedną prawidłowości realizacji umowy w zakresie świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania przez PKPS<sup>46</sup> oraz jedną kontrolę wewnętrzną wykonywania bieżącego nadzoru merytorycznego podczas realizacji umowy, dotyczącej świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, zawartej z PKPS<sup>47</sup>.

(akta kontroli str. 1311-1319, 2102-2152)

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z zakresami czynności do obowiązków pracowników społecznych Zespołu ds. Usług Opiekuńczych (obecnie sekcji) należało m.in. monitorowanie środowisk objętych pomocą w formie usług opiekuńczych (wizyty w środowisku nie rzadziej niż jeden raz na 2 miesiące i bieżące odnotowywanie tego faktu w aktach osobowych i systemie Pomost Std. (notatki służbowe). Dodatkowo, podczas dokonywania aktualizacji wywiadu środowiskowego, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, pracownicy socjalni mieli obowiązek analizowania sytuacji zdrowotnej, rodzinnej oraz zasadność usług opiekuńczych, wraz z ich zakresem i liczbą przyznanych godzin. Osoba sprawująca nadzór nad świadczonymi usługami sprawdzała comiesięczne zestawienia zrealizowanych godzin.

(akta kontroli str. 862-863)

Dla monitorowania jakości realizowanych usług opiekuńczych, MOPS opracował ankietę do osób starszych korzystających z tej formy wsparcia. W okresie objętym kontrolą jednak nie przeprowadzono badania ankietowego wśród tej grupy seniorów; takie badania odbyły się dwukrotnie w latach 2008-2011. Kolejne badanie zaplanowano na 2018 r.

(akta kontroli str. 870, 2077, 2208-2214)

Umowy zawarte z organizacjami pozarządowymi obligowały do *powiadamiania MOPS o zaistniałych sytuacjach konfliktowych w relacji opiekunka/opiekun – świadczeniobiorca celem wspólnego rozwiązania problemu*. W przypadku zaistnienia konfliktu, pracownik socjalny, wspólnie z koordynatorami usług, byli zobowiązani do rozpoznania sytuacji, zapoznania się z relacjami każdej ze stron i podjęcia próby rozwiązania problemu. W sytuacji, kiedy nie ma możliwości mediacji i znalezienia porozumienia, wykonawca usług jest zobowiązany do zmiany opiekuna.

W dokumentacji 30 osób starszych korzystających z usług opiekuńczych, objętej szczegółowym badaniem, nie stwierdzono udokumentowanych sytuacji konfliktowych między podopiecznym i opiekunem, ani też skarg na jakość i zakres wykonywanych usług.

(akta kontroli str. 1336)

**2)** Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 30 osób starszych, które korzystały z usług opiekuńczych w miejscu ich zamieszkania z lat 2015-2017 (I półrocze); 19 z nich otrzymywało pomoc od FNP i 11 od PKPS.

Każdej osobie starszej udzielano pomocy w formie usług na jej wniosek, podpisany przez tę osobę. Wniosek był wypełniany podczas pierwszej wizyty w środowisku u osoby starszej. W przypadku wszystkich osób przeprowadzono wywiad środowiskowy w dniu datowania wniosku lub w dniu następnym. Podczas wywiadu kompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania usług (m.in. zaświadczenia lekarskie, wypisy ze szpitala). Osobami samotnymi było 20 osób, dla pozostałych ustalono imiona, nazwiska i adresy członków rodzin. Analizy sytuacji rodziny dokonywano natychmiast po uzyskaniu z nią kontaktu. Tylko w jednym przy-

---

zalecenia: przedstawić aktualne zaświadczenie z ZUS o niezaleganiu w opłacaniu składek i braku zaległości wobec US oraz wyodrębnić rachunek bankowy dla rozliczeń i regulowania zobowiązań związanych z realizacją zadania.

<sup>44</sup> W wyniku kontroli zalecono m.in. skorygowanie sprawozdanie za II półrocze 2015 r. w zakresie zwrotu środków pobranych dotacji, a nie zapłaconych wobec ZUS, w kwocie 75.946,08 zł i US – 10.752 zł.

<sup>45</sup> Stwierdzono m.in. niemonitorowanie przez pracownika socjalnego dokumentacji wymaganej umową (aktualnych harmonogramów pracy i listy zatrudnionych opiekunów), braku kompletu wymaganej procedurą wewnętrzną dokumentacji dotyczącej prowadzenia nadzoru merytorycznego przez pracownika socjalnego, brak nadzoru merytorycznego w III kw. 2015 r., a tym samym brak oceny okresowej za ten okres. Zalecono monitorowanie dostarczanych przez zleceniobiorcę wymaganej umową dokumentacji, opracowanie metody sprawowania nadzoru merytorycznego i określenie częstotliwości kontroli oraz staranne dokumentowanie każdej czynności nadzoru.

<sup>46</sup> Nie wydano zaleceń pokontrolnych.

<sup>47</sup> W czasie trwania kontroli NIK, kontrola była realizowana.

padku syn zadeklarował 200 zł, pozostali oferowali pomoc w sprawach urzędowych i pomoc rzeczową, a mieszkający w pobliżu opiekę w określonych godzinach popołudniowych i w weekendy. We wszystkich przypadkach rzetelnie rozpoznawano sytuację wnioskodawcy, a wywiad zawierał wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej, diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie usług. Na podstawie zebranych dokumentów pracownik socjalny przygotowywał plan pomocy, zawierający m.in. szczegółowy wykaz czynności opiekuńczych ustalany wraz z osobą starszą, wymiar usług, wysokość odpłatności za świadczone usługi, a w dwóch przypadkach formy poradnictwa specjalistycznego (badania psychologa). Po otrzymaniu zgłoszenia o potrzebie wsparcia, wydawano decyzję o przyznaniu usług, uwzględniając termin rozpoczęcia i zakres usług zgodny z wnioskiem osoby zainteresowanej. Wszystkie decyzje zostały wydane przez osoby posiadające upoważnienie Prezydenta Miasta (Dyrektor MOPS i jej Zastępcy) i zawierały wszystkie wymagane elementy<sup>48</sup>.

Stwierdzono jednak, że część decyzji została wydana na okres zaczynający się od czterech do 15 dni wcześniej, niż dzień jej podpisania. W objętej badaniem dokumentacji 30 osób stwierdzono wydanie, z datą wsteczną, 25 decyzji przyznającej prawo do korzystania z usług, trzy dotyczące zmiany dni świadczenia usług i dwie dotyczące zmiany odpłatności.

Według dyrektor MOPS, wydawanie decyzji z opóźnieniem było spowodowane trudnościami organizacyjnymi i w tym celu podjęto już działania naprawcze oraz wprowadzono niezbędne zmiany organizacyjne.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Przyznawanie prawa do korzystania z usług z mocą wsteczną jest sprzeczne z linią orzecznictwa. Świadczenia niepieniężne, a takimi są usługi opiekuńcze, przyznawane są od dnia określonego w decyzji i musi być to data realna do zrealizowania świadczenia. Z ich istoty wynika bowiem, że o przyznaniu tego rodzaju świadczeń decyduje aktualna sytuacja osoby uprawnionej, ustalana przed wydaniem decyzji, zatem usługi opiekuńcze nie mogą być przyznane z datą wsteczną, a wyłącznie na podstawie decyzji, która wywołuje skutki jedynie na przyszłość<sup>49</sup>.

W związku ze zmianą dochodu osoby korzystającej z usług prawidłowo określano odpłatność. Prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę. Nie było przypadku, aby osoba starsza zrezygnowała z usług po naliczeniu odpłatności. W czterech przypadkach dokonano całkowitego zwolnienia z odpłatności, uznając, że osoba starsza znalazła się w trudnej sytuacji życiowej. W 10 przypadkach odpłatności nie były wnoszone regularnie. Na skutek działań MOPS, w dniu 2 października 2017 r. brak było zaległości w odpłatnościach wykazanych na dzień 30 czerwca 2017 r.

Zgodnie ze *Standardem*, wykonawcy usług byli zobowiązani do prowadzenia dla podopiecznych *Kart świadczenia usług*, *Kart pracy opiekunów środowiskowych* oraz *Zeszytów rozliczeń* w przypadku osób, którym opiekunowie robią zakupy, realizują recepty lub regulują rachunki. W podpisanych umowach organizacje świadczące usługi zobowiązywały się do przestrzegania *Standardu*. Z badania dokumentacji 19 osób objętych pomocą przez FNP wynika, że dla 7 nich prowadzono, opracowany przez Fundację, *Dziennik Wizyt*, a dla 4 odrębne *Zeszyty rozliczeń*<sup>50</sup>, w których zapisywano rozliczenia finansowe. Na podstawie udostępnionej dokumentacji nie można stwierdzić, czy wszystkie czynności opiekuńcze zostały wykonane.

PKPS nie dostarczył żadnej dokumentacji potwierdzającej bieżące wykonywanie czynności opiekuńczych dla 11 wylosowanych osób starszych.

Według Dyrektora MOPS, PKPS prowadzi zeszyty rozliczeń u niektórych osób, jednak żadna z nich nie została objęta badaniem. Organizacje stosują zamiennie nazwy *rejestr wydatków*, *dziennik wizyt* oraz *zeszyt wydatków*.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem NIK, MOPS nie wyegzekwował przestrzegania *Lokalnego standardu* w zakresie prowadzenia dokumentacji potwierdzającej rodzaj i terminowość wykonanych usług, do czego wykonawcy byli zobowiązani na mocy podpisanych umów.

<sup>48</sup> Art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257). M.in. oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata, podstawę prawną, z podaniem przepisów prawa i rozstrzygnięcie zawierające zakres i wymiar świadczonych usług, okres i miejsce ich świadczenia oraz w załączeniu wykaz czynności opiekuńczych.

<sup>49</sup> Por. wyrok NSA z 18 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 966/10 (LEX nr 784374), wyrok WSA w Lublinie z 28 lutego 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 893/11 (LEX nr 1138633).

<sup>50</sup> Zeszyty zawierały odrębne zapisy dotyczące rozliczeń finansowych (zakupów) oraz nazwisko opiekunki i przypięty szczegółowy wykaz czynności wchodzących w zakres czynności uzyskany z MOPS. Z większości zapisów nie wynikało, jaką kwotę otrzymał opiekun, co kupił i ile zwrócił. W dwóch przypadkach załączono rachunki, które nie zostały przypisane zapisom w zeszytach.

Dyrektor Ośrodka zapewniła, że wszelkie sprawy związane z prowadzeniem rozliczeń przez opiekunów zostaną doprecyzowane i uregulowane po zakończeniu kontroli.

Analizy miesięcznej pracy opiekunów dokonywano na podstawie zestawień przekazywanych przez realizatora i wydanych decyzji, a w przypadku wątpliwości żądano okazania wypełnionej dla całego miesiąca karty pracy opiekuna.

Karty pracy opiekunów, dostarczone do kontroli przez przedstawiciela PKPS, zawierały wykaz dni i godzin usług z podpisami podopiecznego oraz podpis pod kartą opiekunki i organizatorki. Od lipca 2016 r. zmieniono wzór karty, wprowadzono podpisy osoby sprawdzającej i akceptującej: podpisywała ta sama osoba koordynator opiekunów z PKPS (wpisy na wszystkich kartach, niekiedy z zaznaczeniem, że były kontrole) oraz wpis wizyty pracownika socjalnego MOPS (średnio jeden wpis na dwa miesiące).

Karty pracy opiekunek, dostarczone przez przedstawiciela FNP, zawierały wykaz dni i godzin usług z podpisami podopiecznego oraz podpis pod kartą opiekunki i organizatorki. Na podstawie badanych kart ustalono, że 10 (z 19) świadczeniobiorców miało na część miesiąca inną niż zwykle opiekunkę (zastępstwo – nawet osiem razy) a dla 10 osób zmieniono na stałe opiekunów (od jednej do trzech zmian).

(akta kontroli str. 1681-2030, 2077-2078)

Z badania dostarczonych przez FNP Dzienników Wizyt dla 7 osób objętych próbą wynika, że zawierały: nazwisko osoby świadczącej usługi (w siedmiu dziennikach, w tym jednym z wzorami podpisów czterech opiekunów), osoby wspomagającej (w czterech dziennikach, ogólnie np. sąsiedzi, rodzina), osoby do powiadomienia w nagłym wypadku (w czterech dziennikach), dane pielęgniarki środowiskowej (w jednym dzienniku), lekarza prowadzącego (w jednym dzienniku), pracownika socjalnego (w sześciu dziennikach), innych osób np. dane koordynatorów w MOPS i FNP (w pięciu dziennikach), indywidualne ustalenia dotyczące planu usług (w sześciu dziennikach, zazwyczaj jedynie dni tygodnia i godziny opieki), indywidualny zakres usług (w siedmiu dziennikach), w tabeli wpisywano: wykonane niektóre czynności (w sześciu dziennikach), rozliczenia finansowe (w pięciu dziennikach), podpis osoby starszej (w trzech dziennikach), podpis opiekuna (w trzech dziennikach), monitoring/uwagi (w jednym dzienniku). Nie wypełniano pozycji ważne wizyty i terminy, dawkowanie leków. We wszystkich dziennikach były umieszczone telefony alarmowe instytucji zewnętrznych. Z badania Dzienników Wizyt wynika, że tylko dla jednej osoby starszej zmieniła się opiekunka i to trzykrotnie.

(akta kontroli str. 1681-1686, 2153, 2081-2082)

Badanie NIK wykazało także brak niektórych dokumentów (brak 10 wniosków) oraz braki formalne: w dwóch przypadkach zlecenie nie było podpisane przez zleceńbiorcę, w jednym przypadku nowy wykaz czynności opiekuńczych sporządzono po 17 miesiącach realizacji usług.

Według Dyrektora MOPS, od 2016 r. DPSiON podlega zmianom organizacyjnym. W kolejnych miesiącach nastąpi wzmożenie kontroli pracy pracowników socjalnych, a podział kompetencji zostanie opisany. Działania te są podejmowane dla wyeliminowania istniejących braków w dokumentacji i zapewnienia większej staranności ze strony pracowników socjalnych.

(akta kontroli str. 2077-2078)

Pracownicy socjalni MOPS średnio jeden raz na dwa miesiące przeprowadzali wizyty kontrolne, podczas których dokonywali oceny jakości świadczonych usług opiekuńczych, przez indywidualne rozmowy z seniorami. Analizowali wówczas indywidualne zakresy usług, a w przypadku poprawy lub pogorszenia stanu zdrowia, dokonywali zmiany ich zakresu. Narzędziem nadzoru były także krótkie często jednozdaniowe notatki sporządzane przez pracowników socjalnych z kontaktów ze środowiskiem (wizyt i rozmów telefonicznych). Z badań 30 dokumentacji wynika, że w każdej sprawie sporządzono je w liczbie od 2 do 28.

(akta kontroli str. 1681-1686, 2153, 2081-2082)

Oceny skuteczności udzielanego wsparcia dokonywano w kolejnych wywiadach środowiskowych i ich aktualizacjach.

W badanych dokumentach zgromadzonych w teczkach były nieliczne informacje, czy zmieniali się opiekunowie. Nie wynikało z nich, aby zmiany te spowodował konflikt osoby starszej z opiekunem. Brak było reklamacji, zażaleń lub skarg, poza jednym przypadkiem, kiedy podczas nieobecności osoby starszej (była na zakupach) w terminie świadczenia usług, zaniepokojona opiekunka, po konsultacji z koordynatorem, wezwała Policję, która wyważyła drzwi wejściowe, aby dostać się do mieszkania osoby starszej. Drzwi naprawiono na koszt osoby starszej.

Do ww. 30 osób starszych wysłano podczas kontroli ankietę. Do zakończenia czynności kontrolnych ankiety wypełniło i odesłało 10 osób (8 kobiet i 2 mężczyzn) w wieku od 66 do 94 lat. Większość to osoby samotne (58,3%) lub osoby posiadające rodzinę w okolicy (25%). Bardzo zadowolonych z pomocy było 50%, a zadowolonych 40%. Dla większości (70%) osób starszych nie było kłopotliwe korzystanie z tej formy pomocy, natomiast dla jednej osoby kłopotem była częsta zmiana opiekunów i dla jednej osoby wyraźny pośpiech przy wykonywaniu różnych czynności pomocowych. Większość (70%) posiada dokładne informacje, do kogo należy zgłosić zastrzeżenia do wykonywanych usług, 2 osoby stwierdziły, że nie występowała taka potrzeba, a jedna nie posiadała adresu ani telefonu, pod który mogłaby zgłosić zastrzeżenia. Cztery osoby stwierdziły, że ktoś z MOPS był w celu zasięgnięcia informacji o jakości udzielanej pomocy, trzy osoby potwierdziły, że ktoś był raz w miesiącu, zaś jedna, że ktoś był raz na pół roku. Jedna osoba nie pamiętała takich wizyt. Większość osób starszych (63,6%) wiedziała, kto konkretnie świadczy usługi, a 27,3% osób nie znając nazwy wiedziała, że nazwa ta jest wymieniona w decyzji. Wśród usług, które osoby starsze chciałyby otrzymywać wymieniono: załatwianie skierowania na badania, pomoc przy kąpieli, pomoc przy myciu głowy i rehabilitację w domu.

(akta kontroli str. 1636-1680)

Ustalone  
nieprawidłowości

W obszarze dotyczącym skuteczności nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania, stwierdzono wydanie 30 decyzji obowiązujących z datą wsteczną, w tym 25 przyznających usługi opiekuńcze, trzech dotyczących zmiany dni świadczenia usług i dwóch dotyczących odpłatności. Stwierdzono też niewyegzekwowanie od wykonawców usług prowadzenia dokumentacji potwierdzającej jakość i zakres realizowanych usług, zgodnych z wymogami *Lokalnego standardu usługi opiekuńczej*, do czego zobowiązywali się oni w umowach podpisanych z MOPS.

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie w 2015 r., zarządzeniami Dyrektora MOPS, uregulowań wewnętrznych dotyczących prowadzenia bieżącego nadzoru merytorycznego nad usługami opiekuńczymi realizowanymi przez organizację, którym je zlecono. Dodatkowo nadzór nad zatrudnionymi opiekunami sprawowali koordynatorzy organizacji realizujących usługi. Pracownicy socjalni, średnio raz na dwa miesiące, podczas wizyt kontrolowali jakość usług i ich skuteczność. Pozytywną ocenę NIK obniżają stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości polegające na wydawaniu decyzji administracyjnych z wsteczną datą obowiązywania (30 decyzji), oraz niewyegzekwowanie od wykonawców prowadzenia dokumentacji potwierdzającej jakość i zakres realizowanych usług opiekuńczych, zgodnej z wymogami *Lokalnego standardu usługi opiekuńczej*.

#### IV. Uwagi i 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>51</sup>, wnosi o podjęcie niezbędnych decyzji organizacyjnych:

- 1) Dostosowujących liczbę osób starszych objętych usługami opiekuńczymi, przypadających na jednego pracownika socjalnego, dla poprawy warunków ich pracy oraz skuteczności nadzoru na jakością realizacji tej formy pomocy.
- 2) Uniemożliwiających wydawanie decyzji administracyjnych, przyznających prawo do korzystania przez osoby starsze z usług opiekuńczych, z mocą wsteczną.
- 3) Zapewniających skuteczny nadzór nad jakością usług opiekuńczych, świadczonych przez organizacje pozarządowe, na zlecenie Urzędu Miasta, osobom starszym, m.in. przez egzekwowanie sporządzania dokumentacji przewidzianej w umowach oraz Lokalnym Standardzie Usługi Opiekuńczej.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

<sup>51</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.



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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 12 grudnia 2017 r.

Kontroler:  
Jacek Rupert

Główny specjalista  
kontroli państwowej

Dyrektor  
Departamentu Pracy, Spraw  
Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński  
Wicedyrektor