



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.028.02.2017
P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/043 - Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/261/2017 z dnia 12 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Chorzowie ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożena Antończyk, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, OPS prawidłowo organizował i świadczył usługi opiekuńcze dla osób starszych w miejscu ich zamieszkania, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pomocą taką objęto wszystkie osoby, które o takie wsparcie wystąpiły, lub w odniesieniu do których na potrzebę taką wskazały inne osoby lub instytucje. Przeprowadzona kontrola wykazała również, że OPS dysponował udostępnionymi przez Urząd Miasta Chorzowa³ danymi dotyczącymi liczby osób starszych zamieszkujących na terenie miasta i miał pewne rozeznanie, jaka ich liczba w najbliższym czasie może potrzebować pomocy w postaci usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Nie podejmował jednak ze swej strony żadnych działań pozwalających na pozyskanie szerszej, niż poprzez wpływające do OPS wnioski, wiedzy na temat osób starszych, które takiej pomocy mogły potrzebować. Nie współpracował również systemowo z innymi podmiotami opiekującymi się osobami starszymi, a zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi, senioralnymi i związkami religijnymi. Zdaniem NIK, tego typu współpraca mogłaby w znacznym stopniu pomóc w identyfikacji osób starszych potrzebujących tego typu pomocy.

We wszystkich latach badanego okresu, w budżecie OPS zabezpieczone były środki na przyznanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, w wysokości pozwalającej na udzielenie takiej pomocy wszystkim osobom starszym, które jej wymagały. Wprawdzie OPS nie określił standardów usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, jednakże w wydawanych decyzjach nie ograniczał się do podania ich zakresu, lecz podawał również wykaz czynności, jakie w ramach świadczonych usług opiekuńczych powinny być wykonywane przez pracowników firm świadczących tego typu usługi na zlecenie OPS. Ustalono również, że zarówno

¹ W latach 2015-2017 (I półrocze).

² Zwany w dalszej treści „OPS” lub „Ośrodkiem”.

³ Zwany dalej „Urzędem”.

zatrudnieni przez OPS trzej opiekunowie, jak i osoby zatrudniane przez ww. firmy posiadali odpowiednie do tych czynności wykształcenie oraz wymagane kwalifikacje.

Wprawdzie OPS nie określił procedur i nie stworzył sformalizowanego systemu nadzoru nad jakością i skutecznością świadczonych usług opiekuńczych, jednakże ocena taka dokonywana była w praktyce, w ramach okresowych kontaktów pracowników OPS z osobami objętymi pomocą. NIK zwraca jednak uwagę, że czynności te nie były w sposób prawidłowy dokumentowane, co uniemożliwiało sporządzenie zbiorczych i wiarygodnych informacji na powyższy temat, i które pozwalałyby na wprowadzenie zmian systemowych, poprawiających istniejący system pomocy.

Sytuacja każdej osoby starszej, ubiegającej się o świadczenia opiekuńcze była rzetelnie diagnozowana przez OPS przed wydaniem decyzji o udzieleniu świadczeń. Każdorazowo sporządzane były też indywidualne plany pomocy osobom starszym, a ustalone w nich zakresy usług opiekuńczych były adekwatne do potrzeb takiej osoby, wraz z wyszczególnieniem w wydawanej decyzji konkretnych czynności do wykonania przez opiekuna. Wyniki przeprowadzonej przez NIK wśród osób objętych pomocą ankiety wskazują, że podopieczni OPS byli zadowoleni z poziomu i jakości świadczonych usług opiekuńczych.

Ustalono też, że w ramach swojej działalności, OPS wspierał osoby starsze poprzez organizację dla nich poradnictwa socjalnego i prawnego oraz zapewniał osobom starszym i niepełnosprawnym bezpłatny transport do lekarza, na rehabilitację lub na spotkanie integracyjne. Udzielano również takiej pomocy przy przeprowadzkach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- podpisania przez osobę nie mającą stosownego upoważnienia Prezydenta Miasta Chorzowa⁴ dwóch decyzji administracyjnych uchylających przyznanie usług opiekuńczych⁵;
- niezarejestrowania dwóch skarg zgłoszonych ustnie przez podopiecznych na zachowanie opiekunek oraz niewdrożenie w tych przypadkach przewidzianej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ stosownej procedury wyjaśniającej;
- niezgodności między sprawdzaniami MPiPS-03 i RB-28S za 2015 i 2016 r. w zakresie wydatków na usługi opiekuńcze;
- podawania w decyzjach administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze informacji o sposobie i terminie wnoszenia odpłatności za te usługi niezgodnie z postanowieniami stosownych uchwał Rady Miasta;
- ustalenia - w jednym przypadku na 30 zbadanych spraw - nieprawidłowej wysokości dochodu podopiecznego, co skutkowało ustaleniem zawyżonej odpłatności za usługi;
- ustalenia - w dwóch decyzjach przyznających usługi opiekuńcze, na 30 zbadanych decyzji tego typu - odpłatności za usługi z mocą wsteczną.

⁴ Zwanego dalej „Prezydentem”.

⁵ Na 5 zbadanych decyzji tego typu.

⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257, zwana dalej: „Kpa”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

- 1.1. W Statucie OPS, przyjętym uchwałą Rady Miasta Chorzowa z dnia 1 lipca 2004 r.⁷ stwierdzono, że do obowiązków OPS należy realizacja zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej, określonych ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸, zgodnie z którą do zadań gminy należy organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania⁹.

W obowiązującym w 2017 r. Regulaminie organizacyjnym OPS¹⁰, zadania z zakresu zaspakajania potrzeb osób starszych, dotyczące w szczególności przyznawania tym osobom usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania i innych świadczeń przewidzianych ustawą, przypisane zostały Działowi Usług¹¹. W poprzednio obowiązującym regulaminie¹² zadanie te były przypisane Sekcji Usług.

(dowód: akta kontroli str. 413 – 414)

W OPS nie funkcjonował zespół ds. osób starszych lub inny organ doradczy, zajmujący się problematyką osób starszych. Jak wyjaśniła Dyrektor OPS, wiedzę o potrzebach osób starszych na terenie miasta dostarczają do Ośrodka podopieczni objęci usługami oraz rodziny tych osób. Pracownicy socjalni z DU, diagnozują wówczas potrzeby osób starszych. Takie diagnozy mają zawsze charakter indywidualny, a ich podstawą jest wywiad środowiskowy w miejscu zamieszkania. Diagnoza ta przekładana jest następnie na treść wydawanych decyzji. Zbiór tych decyzji pozwala na określenie:

- liczby osób obejmowanych usługami w miejscu zamieszkania w miesiącu i w roku,
- liczby godzin przyznanych usług,
- kwoty niezbędnej na zakup planowanych usług,
- oraz na planowanie kwoty dochodów z tytułu odpłatności za usługi.

W DU zatrudnionych było 14 osób, z czego osiem wykonywało obowiązki związane z usługami opiekuńczymi. W latach 2015-2017 (I półrocze) pracownicy DU (łącznie pięć osób) uczestniczyli w czterech szkoleniach obejmujących tematykę starości i pracy z osobą starszą. Dwa z tych szkoleń były nieodpłatne, a koszt pozostałych dwóch wyniósł 540 zł. Pracownicy DU nie uczestniczyli w szkoleniach superwizyjnych, ponieważ - jak podała Dyrektor OPS - nie zgłaszali do tej pory takiej potrzeby.

⁷ Uchwała Nr XXII/433/04 Rady Miasta Chorzów z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Chorzowie ze zm.

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm., zwaną dalej „uops”.

⁹ Art. 17 ust. 1 pkt 11 uops.

¹⁰ Zatwierdzonym przez Prezydenta w dniu 24 marca 2017 r.

¹¹ Zwany dalej „DU”.

¹² Zatwierdzonym przez Prezydenta w dniu 24 grudnia 2014 r.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że corocznie w planach finansowych Ośrodka zabezpieczane były środki na szkolenia pracowników socjalnych oraz związane z nimi koszty delegacji. Z uwagi na to, OPS nie występował do Urzędu o dodatkowe środki na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 11 – 14, 170 – 173)

W latach 2015-2017 (I półrocze) OPS nie przeprowadzał diagnozy sytuacji osób starszych. Odnosząc się do pytania w oparciu o jakie przesłanki, jakie analizy, określano skalę zapotrzebowania na świadczenia pomocy społecznej w postaci usług opiekuńczych, Dyrektor OPS wyjaśniła, że ilość świadczonych usług opiekuńczych wynika wprost z zapotrzebowania, tj. liczby osób, które o takie usługi występują oraz z liczby osób, którym takie usługi przyznano. Wskazała też, że w przypadku zwiększonego zapotrzebowania na usługi zwiększa się finansowanie tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 26 i 178)

- 1.2. Rada Miasta Chorzowa uchwałą nr VI/50/15 z dnia 26 lutego 2015 przyjęła „Strategię rozwiązywania problemów społecznych Chorzowa do roku 2030”¹³. Z uzasadnienia tej uchwały wynika, że *Strategia* została opracowana na zlecenie Urzędu przez Fundację Kreatywny Śląsk z Rybnika w ścisłej współpracy z przedstawicielami m.in. OPS w Chorzowie. Jak wyjaśniła Dyrektor OPS uczestnictwo pracowników Ośrodka w opracowaniu *Strategii* ograniczone było do przekazania Fundacji materiałów sprawozdawczych i informacji, o które wnosili opracowujący *Strategię*.

W *Strategii* nie odniesiono się wprost do problematyki dotyczącej osób starszych i opieki nad nimi oraz do usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania, ograniczając się w tym zakresie do podania w diagnozie strategicznej danych dotyczących świadczonych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób za zaburzeniami psychicznymi.

W *Strategii* wskazano lokalne tendencje demograficzne, stwierdzając, że struktura demograficzna ludności Chorzowa jest mniej korzystna niż w regionie, a udział osób w wieku poprodukcyjnym w 2013 r. wynosił 21,3%. Wskazano przy tym, że wskaźnik ten wynika z utrzymującego się od 2002 roku ujemnego przyrostu naturalnego. Jednocześnie w *Strategii* stwierdzono, że w perspektywie roku 2035 przewiduje się, iż nastąpi znaczny wzrost liczby osób w grupie +60/65¹⁴, a wzrost liczebności w tej grupie wiekowej spowoduje przemiany w zakresie usług publicznych dla osób starszych. W *Strategii* przedstawiono też liczbę zinstytucjonalizowanych form opieki nad osobami starszymi oraz liczbę osób z nich korzystających. Jednocześnie odnosząc się do słabych stron Miasta, wskazano na:

- braki w infrastrukturze społecznej i w jej ofercie;
- wysokie koszty i trudną dostępność do domów pomocy społecznej i ośrodków opieki nad osobami starszymi;
- zbyt małą liczbę pielęgniarek środowiskowych, skutkującą zbyt małą ilością czasu, który mogą poświęcić poszczególnemu pacjentowi;
- nierównomierny dostęp do usług specjalistycznych i rehabilitacji dla osób niepełnosprawnych ruchowo;
- niewystarczającą liczbę miejsc w Szpitalu Miejskim na oddziałach geriatricznej, opieki paliatywnej i rehabilitacji.

¹³ Zwana dalej „Strategią”.

¹⁴ Od 21,55 % w 2014 r. (24.197 osób) do 25,72% (27.856 osób) w 2035 r.

W związku z niekorzystnymi tendencjami demograficznymi określono cel strategiczny (*Dobre podstawy ekonomicznego rozwoju rodzin*) oraz konkretyzujące go cele szczegółowe, w tym:

- wysoką dostępność usług publicznych umożliwiających godzenie karier zawodowych z obowiązkami rodzinnymi;
- dostępność wsparcia dla rodzin, których rozwój i prawidłowe funkcjonowanie hamowane jest z przyczyn ekonomicznych;
- dostępność do udogodnień podnoszących szanse rozwojowe dzieci z rodzin wielodzietnych;
- przywracanie atrakcyjności modelu tradycyjnej rodziny.

Jako podmioty odpowiedzialne za realizację *Strategii* wskazano władze miasta wraz z administracją skupioną w *Urzędzie* i w miejskich jednostkach organizacyjnych. Określono zasady monitoringu wdrażania *Strategii* oraz określono wskaźniki służące ocenie stopnia realizacji i zachodzących zmian w sferze społecznej.

Jako źródła finansowania działań i projektów wynikających ze *Strategii* wskazano budżet miasta i budżet państwa, a także środki pozyskiwane z innych źródeł, w tym środki pomocowe Unii Europejskiej, oraz środki własne podmiotów uczestniczących w realizacji *Strategii*.

W *Strategii* - wbrew postanowieniom art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. d *uops* - nie określono sposobu jej realizacji, jej ram finansowych oraz nie skonkretyzowano działań mających na celu jej realizację.

(dowód: akta kontroli str. 15 – 25 i 171 – 172)

- 1.3. Corocznie, w latach 2015 – 2017 OPS przygotował, w terminie do 30 kwietnia, *Ocenę zasobów pomocy społecznej*¹⁵ za rok poprzedni. Oceny te zawierały wszystkie elementy określone w art. 16a *uops* oraz dane o sytuacji demograficznej i społecznej na terenie miasta oraz dane o liczbie osób korzystających z pomocy i wsparcia OPS, w podziale na zadania własne gminy i powiatu. W *Ocenach* podano również liczbę osób korzystających z usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych. Dane te ujmowano w sposób porównawczy z danymi z dwóch poprzednich lat, przedstawiając także ich prognozę dla roku następnego po ocenie.

W latach 2015 – 2017, Dyrektor OPS przedstawiała Radzie Miejskiej Chorzowa coroczne sprawozdania z działalności OPS, które każdorazowo przyjmowane były uchwałami Rady Miejskiej Chorzowa¹⁶. W sprawozdaniach tych przedstawiano m.in. informacje na temat realizacji zadań z zakresu świadczenia usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 37 – 59)

W Chorzowie nie został przyjęty program osłonowy na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania. Funkcjonował natomiast „Program pomocy i wsparcia na rzecz osób starszych – mieszkańców Chorzowa”¹⁷, którego podstawowym celem było zabezpieczenie przed wykluczeniem społecznym najstarszych mieszkańców, poprzez stworzenie warunków umożliwiających im pozostanie w możliwie najdłuższym okresie w ich środowisku zamieszkania, a w przypadku osób częściowo lub całkowicie niesamodzielnych zapewnienie im

¹⁵ Zwane dalej „Oceną”.

¹⁶ Uchwała nr IX/118/15 z dnia 28 maja 2015 r., uchwała nr XXII/411/16 z dnia 2 czerwca 2016 r. oraz uchwała nr XXXVII/665/17 z dnia 25 maja 2017 r.

¹⁷ Uchwała nr XXVII/530/04 Rady Miasta Chorzowa z dnia 25 listopada 2004 r.

warunków do opieki. *Prezydent* stwierdził też, że w *Urzędzie* nie opracowano zbiorczej oceny efektywności tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 188, 210 – 219)

- 1.4. Przy ustalaniu liczby osób starszych w poszczególnych grupach wiekowych¹⁸, OPS korzystał z prowadzonej przez *Urząd* ewidencji ludności. OPS posiadał również rozpoznawanie potrzeb w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, które przedstawiał corocznie w *Ocenie zasobów pomocy społecznej*.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że przyjmuje się, iż około 5% osób z grupy wiekowej powyżej 60 roku życia wymaga wsparcia i pomocy ze względu na wiek, chorobę czy niepełnosprawność. Jej zdaniem, w przypadku Chorzowa, grupa ta może liczyć około 1.200 osób. Osoby starsze, wymagające pomocy były identyfikowane poprzez zgłoszenie ich do OPS przez środowisko sąsiedzkie, Policję i inne służby, przez placówki służby zdrowia (szpitale i przychodnie), a także przez pracowników socjalnych pracujących w rejonach, a także poprzez osobiste zgłoszenie się tych osób do OPS z prośbą o pomoc. Każdorazowo, potrzeby tych osób rozpoznawane były natomiast na podstawie wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 6, 16 – 17, 29 – 31, 45 – 59)

OPS nie podejmował sformalizowanych działań związanych z monitorowaniem sytuacji osób starszych, o którym mowa w art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych¹⁹, gdyż - jak wyjaśniła Dyrektor OPS - zadanie to nie zostało ujęte w Statucie OPS. Tymczasem, *Prezydent* w złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach stwierdził, że „niezbędny monitoring sytuacji osób starszych na bieżąco prowadzi OPS w ramach realizacji zadań statutowych”.

(dowód: akta kontroli str. 27 i 186)

OPS sporządziło i 20 lipca 2017 r. przesłało do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach „Informację o sytuacji osób starszych – stan od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.”. W informacji tej podano liczbę osób starszych, które skorzystały z różnych rodzajów usług socjalnych, z usług opiekuńczych oraz przedstawiono w niej przykłady realizacji przez OPS lokalnej polityki senioralnej.

(dowód: akta kontroli str. 189 – 192)

W OPS nie przyjęto odrębnych uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania osób starszych. Oprócz uzyskiwanych z *Urzędu* informacji o ogólnej liczbie osób w podziale na grupy wiekowe, OPS nie posiadał wiedzy o liczbie osób starszych prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe i zamieszkujących w gospodarstwach wieloosobowych.

Według posiadanych przez OPS danych, w latach 2015 – 2017 (I półrocze) na terenie Chorzowa średnio w każdym roku z badanego okresu zamieszkiwało 25.984 osób powyżej 60 roku życia, co stanowiło 25,9 % ogółu mieszkańców miasta. W przedziale wiekowym 60 – 69 lat było 13.213 osób, 70 – 79 lat – 8.716 osób i 80 lat i powyżej – 4.055 osób.

¹⁸ W przedziałach wiekowych: 60 – 69, 70 – 79 i powyżej 80 lat.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz.1705, zwana dalej „uoos”.

W badanym okresie OPS otrzymywał informacje z parafii, które pomagają osobom w ciężkiej sytuacji życiowej (bezdomnym, biednym, wykluczonym) o potrzebie zorganizowania pomocy ze strony OPS. Efektem tej współpracy było udzielenie świadczeń w formie schronienia lub gorącego posiłku.

(dowód: akta kontroli str.6, 29 – 30 i 179)

OPS nie dokonywał analizy rynku usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a rozeznanie o usługodawcach czerpał w związku z organizowaniem przetargów na świadczenie takich usług. W latach 2015 – 2017 (I połowa) oferty do przetargów składały podmioty nieposiadające siedziby na terenie miasta. Jak wyjaśniła Dyrektor OPS, obecnie w Chorzowie działa parę firm prywatnych, świadczących usługi opiekuńcze, ale koszt godziny tych usług wynosi ponad 20 zł.

(dowód: akta kontroli str.27 i 320 – 324)

- 1.5. W latach objętych kontrolą, osobom starszym na terenie Chorzowa udzielano wsparcia w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, specjalistycznych usług opiekuńczych, dziennych domów pomocy, domów pomocy społecznej oraz w postaci pomocy finansowej na opał, leki, odzież i w formie zasiłku stałego. Najwięcej osób starszych korzystało z pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz z pomocy finansowej

Opieką w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania objętych było 418 w 2015 r., 438 w 2016 r. i 337 osób w I półroczu 2017 r. W latach tych odpowiednio: 199, 197 i 127 osób ubiegało się o świadczenia w formie usług opiekuńczych po raz pierwszy. OPS nie posiadał danych pozwalających na ustalenie w ilu przypadkach usługi przyznawane były z urzędu, a w ilu z inicjatywy wnioskodawcy, lub osób trzecich lub instytucji.

Wszystkim tym osobom świadczenia zostały przyznane, przy czym w 2015 r. jednej osobie odmówiono zwiększenia ilości godzin usług opiekuńczych. W ww. okresach pomocą finansową objęto odpowiednio 370, 405 i 393 osoby.

Do wydawania decyzji administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania zostali upoważnieni przez Prezydenta Miasta Chorzowa pracownicy OPS, pełniący funkcje kierownicze komórek organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 29, 180, 193 – 197)

W okresie objętym kontrolą, wszystkim ubiegającym się o pomoc w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, pomoc taka została przyznana. W 2015 r. dla 199 osób ubiegających się o świadczenia w formie usług opiekuńczych wydano łącznie 233²⁰ decyzje administracyjne w sprawie przyznania osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W 2016 r. dla 197 osób wydano łącznie 235 takich decyzji, a w I półroczu 2017 r. dla 127 osób wydano 127 takich decyzji. Podkreślić jednak należy, że udzielanie pomocy osobom tego wymagającym uruchamiane było niezwłocznie po przeprowadzeniu przez OPS wywiadu środowiskowego, co sprawiało, że w badanym okresie – praktycznie nikt - nie oczekiwał na rozpatrzenie wniosku i przyznanie mu prawa do korzystania z usług opiekuńczych.

W 2015 r. wydano jedną decyzję, w której odmówiono zwiększenia usług opiekuńczych podopiecznemu, który od lutego 2014 r. miał przyznane usługi

²⁰ Wykazano liczbę wydanych decyzji przyznających dla osób 60+, w tym decyzje przyznające przyznane tym samym osobom wydane więcej niż jeden raz w ciągu roku (np. po krótkotrwałej rezygnacji, lub zmianie zakresu świadczeń).

opiekuńcze w wymiarze czterech dni w tygodniu po dwie godziny. W wyniku przeprowadzonego wywiadu, obserwacji oraz analizy dokumentacji ustalono, że osoba ta jest zdolna do wykonywania czynności samoobsługowych w zakresie utrzymania ciała w czystości, załatwiania potrzeb fizjologicznych, ubierania i rozbierania się, odżywiania, poruszania się bez przewodnika, prowadzenia samodzielnie samochodu osobowego, prowadzenia gospodarstwa domowego z wyłączeniem mycia okien, nawiązania i utrzymania kontaktów interpersonalnych, rozwiązywania codziennych problemów, podejmowania decyzji dotyczących własnej osoby, co czyni ją zdolną do uczestnictwa w życiu społecznym. Ustalono też, że stan zdrowia tej osoby uległ polepszeniu, gdyż ze znacznego stopnia niepełnosprawności została zaliczona do stania umiarkowanego. Od tej decyzji nie zostało wniesione odwołanie.

(dowód: akta kontroli str. 198 – 199)

W badanych okresach z usług opiekuńczych zrezygnowały 142 osoby w 2015 r., 153 osoby w 2016 r. i 146 osób w I połowie 2017 r. Na podstawie analizy dokumentacji 5 osób, które rozpoczęły korzystanie z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a następnie po jakimś czasie z nich zrezygnowały stwierdzono, że przyczyną rezygnacji było:

- w jednym przypadku - umieszczenie w Domu Pomocy Społecznej²¹,
- w trzech przypadkach - przejęcie opieki przez rodzinę, przy czym w jednym przypadku podano również niezadowolenie z jakości usług,
- w jednym przypadku zrezygnowano z powodu wysokich kosztów odpłatności.

Żadna z tych osób przed rezygnacją nie składała skarg na jakość otrzymywanych usług. OPS posiadał informacje o trzech z ww. czterech osób, w tym czy są one objęte pomocą. Osoby te nie ubiegały się o miejsce w DPS.

(dowód: akta kontroli str. 200 – 202)

Na terenie Chorzowa udzielane były porady prawne²² dla osób starszych. W 2016 r. skorzystało z nich łącznie 1.458 osób, a w I półroczu 2017²³ r. – 527. Z poradnictwa socjalnego w 2015 r. skorzystały 782 osoby, w 2016 r. - 837 osób, a w I połowie 2017 r. - 723 osoby. W OPS nie było prowadzone poradnictwo psychologiczne dla osób starszych. Ośrodek nie zapewniał osobie starszej, mającej problemy z poruszaniem się, możliwości skorzystania z porad prawnych w miejscu zamieszkania.

Osobom starszym i niepełnosprawnym zapewniany był przez OPS bezpłatny transport do lekarza, na rehabilitację lub na spotkanie integracyjne. Udzielano również takiej pomocy przy przeprowadzce. Od 2015 r. OPS pomógł przy przeprowadzce 14 osobom starszym, a 13 osobom przewoził różnego rodzaju meble. Zdaniem NIK, tego rodzaju pomoc osobom starszym, podopiecznym OPS, należy uznać za dobrą praktykę.

Urząd zapewniał też bezpłatny transport dla osób niepełnosprawnych w trakcie wyborów oraz umożliwiał złożenie tym osobom wniosku na wydanie dowodu

²¹ Zwanyymi dalej „DPS”.

²² Porady prawne były udzielane przez Urząd Miasta Chorzów.

²³ Za 2015 r. brak danych, dane pozyskano z Urzędu Miasta w Chorzowie.

osobistego prawnikowi urzędu, który przyjeżdżał do mieszkania. Innych formy wsparcia, np. w postaci pomocy wolontariuszy w Chorzowie nie było.

(dowód: akta kontroli str. 33, 180, 268)

Na terenie Chorzowa funkcjonował program „Chorzów 60+”²⁴, mający na celu aktywizację chorzowskich seniorów, poprzez umożliwienie im korzystania z rabatów proponowanych przez wybrane jednostki kultury, edukacji, sportu i rekreacji oraz przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie miasta.

(dowód: akta kontroli str. 26 i 205 – 209)

- 1.6. Wydatki na pomoc społeczną²⁵ w Chorzowie wyniosły w badanym okresie łącznie 273,7 mln zł, z czego 96,8 mln zł w 2015 r., 151,0 mln zł w 2016 r. i 25,9 mln zł w I półroczu 2017 r.²⁶ Stanowiły one odpowiednio 17,8%, 23,4% i 9,9% wydatków Miasta ogółem w danym roku. Chorzów nie posiadał mieszkań chronionych i rodzinnych domów pomocy dla osób starszych.

Średni roczny koszt korzystania przez jednego seniora z tych usług wyniósł 1.042,79 zł w 2015 r., 1.171,90 zł w 2016 r. i 938,60 zł w 2017 r. (I półroczu). Biorąc pod uwagę liczbę osób przebywających w DPS (odpowiednio 151, 152 i 152 osób), średni koszt korzystania przez jednego seniora w DPS wyniósł 24.693,37 zł w 2015 r., 25.507,18 zł w 2016 r. i 13.062,94 zł w I półroczu 2017 r. Średni koszt specjalistycznych usług opiekuńczych, w przeliczeniu na jednego seniora, wyniósł w 2015 r. - 1.566,37 zł (8 osób), w 2016 r. - 1.969,45 zł (6 osób) i 1.064,67 zł (3 osoby) w I półroczu 2017 r. Średni koszt korzystania przez seniorów z dziennych domów pomocy wyniósł w 2015 r. - 3.650 zł, w 2016 r. - 3.842,11 zł i 2.027,78 zł w I półroczu 2017 r. Z powyższych danych wynika, że najmniej kosztowne były usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 29 – 30)

Zgodnie z obowiązującymi w okresie kontroli uchwałami Rady Miasta Chorzowa²⁷, wysokość odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze ustalana była w zależności od posiadanego przez świadczeniobiorcę dochodu.

W 2015 r., 115 osób, którym przyznano usługi opiekuńcze, było częściowo zwolnionych, a 65 osób całkowicie zwolnionych z opłat za te usługi. W 2016 r. osób tych było odpowiednio: 132 i 64, a w I półroczu 2017 r. – 77 i 41. Ponadto, zgodnie z ww. uchwałami Rady Miasta, OPS – biorąc pod uwagę szczególnie uzasadnione przypadki - obniżył dodatkowo²⁸ odpłatność za świadczone usługi w 2015 r. – 47 osobom, w 2016 r. – 48, a w I połowie 2017 r. - 45. Główną przyczyną obniżenia odpłatności była:

- trudna sytuacja materialna (odpowiednio: 36, 40 i 33 osób),
- niepełnosprawność (odpowiednio: 4,2 i 7 osób),
- długotrwała lub ciężka choroba (odpowiednio: 1, 2 i 2 osoby).

²⁴ Przyjęty uchwałą nr XXXIX/744/13 Rady Miasta Chorzowa z dnia 28 listopada 2013 r.

²⁵ Dział 852

²⁶ W 2017 r. wydatki dotyczące świadczeń na rzecz rodziny zostały przeniesione do działu 855.

²⁷ Uchwały Rady Miasta Chorzowa w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat, jak również trybu ich pobierania: nr XLVII/953/06 z dnia 29 czerwca 2006 r. i nr XVIII/342/16 z dnia 3 marca 2016 r.

²⁸ O jeden próg dochodowy niżej.

W latach 2015, 2016 i w I połowie 2017 r. odpowiednio 78, 113 i 84 osoby zalegały z opłatami za ww. usługi, a kwoty tych zaległości, według stanu na koniec każdego okresu wyniosły 7.370,79 zł, 13.513,70 zł oraz 11.760,7 zł. Jednocześnie w tych okresach, w drodze egzekucji odzyskano odpowiednio: 80,60 zł, 492,0 zł i 343,5 zł.

Jak wyjaśnił Koordynator ds. usług, pracownicy socjalni prowadzili działania zmierzające do odzyskania kwot zadłużenia, kontaktując się w tej sprawie z podopiecznymi, ich rodzinami lub opiekunami podopiecznych. Działania te były zindywidualizowane i prowadziły do pozyskania należnych kwot w sposób nienaruszający godności podopiecznych, brały pod uwagę stan zdrowia, cechy psychofizyczne i sytuację materialną osoby, której świadczenia pomniejszone były o inne egzekucje. W latach 2015 – 2017 (I półrocze) do działań egzekucyjnych skierowano zaległości 11 dłużników (niektóre nazwiska się powtarzały) na łączną sumę 5.172,05 zł, przy czym część opłat pozyskano po wysłaniu wezwania ostatecznego. Zaległości siedmiu dłużników skierowano do egzekucji administracyjnej na łączną kwotę zadłużenia 2.960 zł, z której do końca I półrocza 2017 r. wyegzekwowano 916,09 zł.

(dowód: akta kontroli str. 65 – 66, 424 – 428)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że środki finansowe na wydatki związane z usługami opiekuńczymi zapewnione zostały przez Miasto w wysokości odpowiadającej zgłoszonym potrzebom. W OPS nie obowiązywały żadne limity czasu świadczonych usług, a zakres usług i ich wymiar czasowy określali pracownicy socjalni wspólnie ze świadczeniobiorcami, uwzględniając zarówno uzasadnione potrzeby klienta, jak i możliwości finansowe OPS. Jak podała dalej, możliwości finansowe OPS nie mają znaczenia, gdyż usługi opiekuńcze są zadaniem obligatoryjnym gminy i wydatki w tym zakresie są pokrywane w wysokości wynikającej z wykonania, a nie z pierwotnie ustalonego planu finansowego. Środki finansowe zapewniały realizację usług wszystkim potrzebującym.

(dowód: akta kontroli str. 68)

W corocznych wykazach potrzeb przygotowywanych przez OPS ujmowano zadania dot. usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, podając liczbę osób z nich korzystających, liczbę godzin oraz kwoty świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 55 – 59)

W 2015 r. początkowy plan finansowy ujmował wszystkie potrzeby związane z planowanymi wydatkami na usługi opiekuńcze. Natomiast w 2016 r. i 2017 r. plan finansowy został zwiększony odpowiednio o 70 tys. zł²⁹ i o 275 tys. zł³⁰, co wynikało ze wzrostu liczby świadczeniobiorców i wprowadzeniu pakietów usług oraz wzrostu stawki godzinowej z 5,38 zł do 15,48 zł.

W poszczególnych latach OPS objął usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania wszystkie wymagające tej formy opieki osoby, nikt nie oczekiwał na usługi opiekuńcze.

(dowód: akta kontroli str. 68 i 29)

Według sprawozdań RB-28S OPS, wykonanie wydatków w 2015 r. wyniosło 76.479,9 tys. zł (97,2% planu wydatków po zmianach). W 2016 r. wykonanie to wyniosło 129.389,1 tys. zł (97,8%), a w I półroczu 2017 r. – 74.484,2 tys. zł (55,7%).

Kwoty wydatków na usługi opiekuńcze, wykazane przez OPS w sprawdzaniach RB-28S (w rozdziale 85228) i MPiPS-03 (łącznie dział 2A i 2B) za lata 2015 i 2016

²⁹ Do kwoty 585.787 zł.

³⁰ Do kwoty 825.000 zł.

nie były tożsame. W sprawozdaniu RB-28S za 2015 r. OPS wykazał wydatki na realizację usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w łącznej wysokości 573.359,59 zł, a w sprawozdaniu MPiPS-03 za świadczone usługi opiekuńcze wykazał wydatki za kwotę 599.263 zł, tj. o 25.903,41 zł więcej. W sprawozdaniach za rok 2016 r., kwoty te wynosiły odpowiednio: 630.925,51 zł i 633.216 zł, czyli o 2.290,49 zł więcej. Kwoty wydatków na usługi opiekuńcze na koniec I półrocza były tożsame w obydwu sprawozdaniach i wynosiły 388.336 zł.

(dowód: akta kontroli str. 69 – 119)

1.7. Rada Miasta Chorzowa uchwałą nr XI/173/15 z dnia 25 czerwca 2015 r. utworzyła Chorzowską Radę Seniorów³¹ oraz nadała jej statut. W uzasadnieniu do tej uchwały podano, że Miasto chce stworzyć warunki do pobudzenia aktywności obywatelskiej w społeczności lokalnej i sprzyjać solidarności międzypokoleniowej. Zgodnie z przyjętym Statutem, ChRS jest organem konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym, stanowiącym forum w sprawach dotyczących seniorów miasta, a w jej skład wchodzi przedstawiciele osób starszych oraz podmiotów działających na ich rzecz. ChRS przypisano zadania takie jak:

- inicjowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji społecznej seniorów oraz do zaspokajania potrzeb tej grupy,
- przedstawianie propozycji w zakresie ustalania priorytetów zadań na rzecz seniorów,
- zgłaszanie uwag i opiniowanie lokalnych rozwiązań prawnych dotyczących seniorów oraz spraw przedłożonych Radzie do zaopiniowania przez Prezydenta Miasta Chorzów,
- przedstawianie propozycji działań służących oczekiwany zmianom w zakresie rozwiązań prawnych dotyczących seniorów,
- podejmowanie działań zmierzających do wykorzystania potencjału i czasu ludzi starszych na rzecz inicjatyw środowiskowych.

W sprawozdaniu z działalności ChRS za 2016 r. przedstawiono działania realizowane i współrealizowane przez ChRS, takie jak konkursy i spotkania, mające na celu aktywację środowiska senioralnego. Podano także, że wskutek zabiegów ChRS, do planu inwestycyjnego na 2017 r. włączono realizację tężni na Rynku. Załączone do sprawozdania wnioski, zebrane w toku konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta, dotyczyły m.in. problemu braku szaleatów miejskich, złego stanu chodników, parkowania samochodów na chodnikach, co utrudnia poruszanie się pieszych oraz braku ławek w obrębie dworca PKP.

W zakresie pomocy i wsparcia dla osób starszych, ChRS w dniu 9 maja 2017 r., mając na uwadze osoby starsze, które ze względu na stan zdrowia nie mogą uczestniczyć w zajęciach organizowanych przez Centrum Integracji Międzypokoleniowej, zwróciła uwagę na potrzebę utworzenia w Chorzowie „Dziennego Domu Seniora” oraz opowiedziała się za rozważeniem możliwości utworzenia na terenie miasta systemu wsparcia opiekunów osób niesamodzielnych w postaci specjalizujących się w tym „centrów” dysponujących co najmniej ofertą miejsca pobytu czasowego oraz miejsca odciążeniowego, w których możliwe jest całodobowe przebywanie osoby starszej, dające opiekunowi tzw. „urlop od opieki”. Odnosząc się do powyższych postulatów, Prezydent - w skierowanej do ChRS odpowiedzi - stwierdził, że na terenie miasta działają dwa dzienne domy pomocy (po 35 miejsc każdy, czynne w dni robocze, minimum 6 godzin dziennie) oraz prywatny dom opieki, który w swej ofercie ma czasowe pobyty wyręczające.

³¹ Zwana dalej „ChRS”.

Odnosząc się do zakresu i usług opiekuńczych świadczonych przez OPS osobom starszym, Przewodniczący ChRS wyjaśnił, że podczas pełnionych przez członków ChRS dyżurów, nie były zgłaszane uwagi w tym zakresie. Nie było też wniosków mieszkańców miasta, które świadczyłyby o nienależytej opiece lub nieprawidłowych formach pomocy świadczonych seniorom przez OPS.

Sprawy osób starszych były również przedmiotem jednej interpelacji radnego³², która dotyczyła przyczyn wzrostu kosztów usług opiekuńczych. W odpowiedzi na tę interpelację, zastępca *Prezydenta* wyjaśnił, że zwiększony do 15,48 zł koszt jednej godziny usług opiekuńczych wynika ze wzrostu - od 1 stycznia 2017 r. - płacy minimalnej wynoszącej 13 zł brutto za godzinę³³.

(dowód: akta kontroli str.120 – 161)

- 1.8. OPS umieścił na swojej stronie internetowej informacje o świadczonych usługach opiekuńczych i specjalistycznych usługach opiekuńczych³⁴, wskazując komu one przysługują, jaki jest ich zakres oraz zasady odpłatności. Ponadto w 2017 r. informacja o realizowanych przez OPS usługach opiekuńczych w miejscu zamieszkania opublikowana była w lokalnej prasie.

W październiku 2017 r. OPS uczestniczył w imprezie „*Dzień seniora*”, organizowanej przez chorzowski oddział ZUS. W jej trakcie rozdawano ulotki z informacją m.in. o świadczonych przez OPS usługach opiekuńczych. W przygotowanej ulotce podawano zakres świadczonych usług opiekuńczych oraz informacje o czasie wykonywania czynności, ich kosztach i zasadach odpłatności oraz o tym, jak zostać objętym pomocą.

(dowód: akta kontroli str. 180 – 183 i 220 – 221)

- 1.9. Dyrektor OPS składała corocznie Dyrektorowi Wydziału Polityki Społecznej *Urzędu* „*Informację o stanie kontroli zarządczej za rok ubiegły*”, która przedkładana była następnie Sekretarzowi Miasta. Jak wyjaśnił *Prezydent*, w formularzach złożonych za lata 2014-2016 Dyrektor OPS nie zgłaszała zastrzeżeń w przedmiocie przeprowadzonej analizy stanu jednostki.

W latach 2015 – 2017 (I połowa) Biuro Audytu i Kontroli *Urzędu* Miasta Chorzowa przeprowadziło w OPS pięć kontroli oraz jeden audyt. Jedną z kontroli dotyczyła opieki nad osobami starszymi, a w szczególności wydawania decyzji/postanowień o skierowaniu i przyjęciu osób do DPS. W jej wyniku stwierdzono m.in.:

- brak rzetelnego i prawidłowego prowadzenia teczek osobowych osób ubiegających się o umieszczenie i osób umieszczonych w DPS,
- brak systematycznego sporządzania dokumentów dotyczących informacji o aktualnej pozycji na liście osób oczekujących na przyjęcie do DPS.

W okresie objętym kontrolą Biuro Audytu oraz Wydział Polityki Społecznej *Urzędu* nie kontrolowało działań OPS związanych z wyłonieniem firmy świadczącej usługi opiekuńcze lub wydatkami przeznaczonymi na ten cel.

Audyt wewnętrzny OPS w 2016 r. dokonał audytu w zakresie realizowanych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. W jego wyniku zaproponowano ustalenie z wykonawcą realizującym usługi opiekuńcze sposobu informowania OPS o przyczynach niewykonania przez danego opiekuna usługi,

³² W maju 2017 r.

³³ Innych *interpelacji w sprawach* osób starszych oraz przykładów obrad Rady Miasta lub komisji Rady, których przedmiotem byłyby sprawy objęte niniejszą kontrolą, *Prezydent* nie przedstawił.

³⁴ <http://www.opschorzow.pl/>

pn. „załatwianie spraw urzędowych według uzasadnionych potrzeb” w części dotyczącej opłacenia należności za świadczone usługi opiekuńcze. Odnosząc się do realizacji tego zalecenia, Dyrektor OPS wyjaśniła, że porozumiano się ze zleceniobiorcą, który wprowadził wewnętrzny druk, w oparciu o który opiekunka pisemnie informuje o przyczynach powstałego zadłużenia. Ustalono także, że rozliczenie z wykonanej czynności, jaką jest załatwianie spraw urzędowych, czyli m.in. regulowanie opłat za usługi, będzie brane pod uwagę przy regulowaniu zapłaty za pracę.

(dowód: akta kontroli str. 147 – 149, 162 – 167 i 222 – 231, 266)

W okresie objętym kontrolą, ani do *Urzędu*, ani do OPS nie wpłynęły żadne skargi na poziom, zakres ani sposób wykonania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Dyrektor OPS wskazała jednak, że zdarzały się przypadki zgłaszania pewnych uwag bezpośrednio pracownikom socjalnym podczas przeprowadzenia wywiadów środowiskowych lub wizyt kontrolnych. Dotyczyły one jednak głównie kontaktów i relacji międzyludzkich pomiędzy podopiecznym a opiekunką świadczącą usługi. W takich przypadkach problem był w trybie natychmiastowym rozwiązywany.

(dowód: akta kontroli str. 149 – 150, 179,)

Uwagi do
prowadzonej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wprowadzając OPS dysponował udostępnionymi przez Urząd Miasta Chorzowa³⁵ danymi dotyczącymi liczby osób starszych zamieszkujących na terenie miasta, lecz jego rozeznanie nt. sytuacji osób wymagających pomocy ograniczone było do przypadków, kiedy takie osoby zwróciły się o pomoc same, lub zrobiły to dla nich inne osoby lub instytucje. OPS nie podejmował przy tym jakichkolwiek działań pozwalających na pozyskanie szerszej wiedzy na temat sytuacji osób starszych zamieszkujących na terenie jego działania, w tym nie opracowywał diagnozy sytuacji społecznej tych osób oraz nie prowadził monitoringu sytuacji osób starszych, w ramach realizacji postanowień art. 2 *uoos*. Nie współpracował również systemowo z innymi podmiotami w tym zakresie, a zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi, senioralnymi i miejscowymi kościołami. Zdaniem NIK, tego typu współpraca mogłaby w znacznym stopniu pomóc w identyfikacji osób starszych potrzebujących tego typu pomocy, a również bardziej racjonalnie prognozować potrzeby w tym zakresie na przyszłość.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dwie decyzje administracyjne³⁶, spośród pięciu zbadanych decyzji uchylających przyznanie usług opiekuńczych z powodu rezygnacji usługobiorcy, wydane zostały przez Zastępcę Dyrektora OPS, która nie miała upoważnienia *Prezydenta* do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu ustawy o pomocy społecznej. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że realizując to zadanie przyjęła, że posiada wymagane upoważnienie.

(dowód: akta kontroli str. 203 – 204)

2. W wyniku kontroli 30 akt osobowych stwierdzono, że w dwóch przypadkach pracownicy OPS przyjęli od podopiecznych ustne skargi na zachowanie opiekunki, przy czym skargi te nie zostały odnotowane w rejestrze skarg OPS. W jednym przypadku fakt ten odnotowany został w formularzu wywiadu środowiskowego, zaś w drugim w sporządzonej na tę okoliczność przez

³⁵ Zwany dalej „*Urzędem*”.

³⁶ Nr 002201/02/17 z dnia 8 lutego 2017 r. i nr 022836/12/16 z dnia 5 grudnia 2016 r.

pracownika notatce służbowej³⁷. Dyrektor OPS wyjaśniła, że na prośbę podopiecznych skargi te nie zostały potraktowane jako skargi, lecz jako uwagi do zachowania opiekunek. Z tego względu, skargi te nie zostały potraktowane w sposób zgodny z przepisami Kpa.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepisy Kpa, do których stosowania obowiązane są organy jednostek samorządu terytorialnego, nie przewidują instytucji „uwagi”, lecz „skargi”, do której zaliczyć należy przekazywanie organowi administracji informacji, których przedmiotem może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników oraz naruszenie praworządności lub interesów skarżących. W definicji tej, z całą pewnością, mieszczą się również zgłaszane ustnie przez podopiecznych pracownikom OPS w trakcie wywiadu środowiskowego informacje o zaniedbaniach ze strony opiekunek, a co za tym idzie powinny one zostać potraktowane zgodnie z zasadami określonymi w Kpa. Z tego względu, niezarejestrowanie ww. skarg i niewszczęcie w związku z nimi stosownego postępowania administracyjnego należy uznać za nieprawidłowe.

(dowód: akta kontroli str. 149 – 150, 179, 232 – 233)

3. W sporządzonych w OPS sprawozdaniach MPiPS-03 i RB-28S za 2015 i 2016 r. występowały niezgodności w zakresie wydatków na usługi opiekuńcze. W sprawdzaniu RB-28S³⁸ za 2015 r. OPS wykazał, że wydatki na realizację usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wyniosły o 25.903,41 zł mniej niż wykazano w sprawozdaniu MPiPS-03, a w sprawozdaniu RB-28S za 2016 r., że wydatki te były o 2.290,49 zł niższe niż wykazano w sprawozdaniu MPiPS-03 za ten rok.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że opisane rozbieżności wynikały z tego, że w sprawozdaniu MPiPS-03 za 2015 r. wykazano również wynoszący 25.904 zł koszt usług świadczonych przez opiekunki i asystenta osób niepełnosprawnych zatrudnionych w OPS, podczas gdy wydatki na wynagrodzenia tych osób - z powodu niewystarczającej ilości środków na wynagrodzenia opiekunek zatrudnionych w OPS (w ramach rozdziału 85228) - w sprawozdaniu RB-28S wykazane były w rozdziale 85219. Odnosząc się natomiast do różnicy z 2016 r., Dyrektor OPS wyjaśniła, że w sprawozdaniu MPiPS-03 wykazano błędnie wyliczoną kwotę za usługi specjalistyczne oraz dokonano błędnego wpisu kwoty za usługi opiekuńcze – zamiast kwoty 581.451 zł wpisano 581.951 zł.

(dowód: akta kontroli str. 69 – 119)

Ocena częściowa

OPS dysponował udostępnionymi przez Urząd Miasta Chorzowa danymi dotyczącymi liczby osób starszych na terenie miasta i na tej podstawie prognozował, jaka ich liczba w najbliższym czasie może potrzebować pomocy w postaci usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz formułował wnioski dotyczące potrzeb w tym zakresie. OPS nie podejmował przy tym jakichkolwiek działań pozwalających na pozyskanie szerszej wiedzy na temat sytuacji osób starszych zamieszkujących na terenie jego działania, w tym nie opracowywał diagnozy sytuacji społecznej tych osób oraz nie prowadził sformalizowanego monitoringu sytuacji osób starszych, w ramach realizacji postanowień art. 2 uoos. Nie współpracował również systemowo z innymi podmiotami w tym zakresie. W efekcie, rozeznanie OPS nt. sytuacji osób

³⁷ Skarga dotyczyła nie przedkładania podopiecznemu przez opiekuna potwierdzenia wpłaty należności za usługi do kasy OPS.

³⁸ W rozdziale 85228. Dane zawarte w sprawozdaniach RB-28S za lata 2015 i 2016 były zgodne z księgami rachunkowymi jednostki.

wymagających pomocy ograniczone było do przypadków, kiedy takie osoby zwróciły się o pomoc same, lub zrobiły to dla nich inne osoby lub instytucje.

W budżecie OPS rokrocznie zabezpieczane były środki finansowe, w wysokości pozwalającej na przyznanie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wszystkim osobom starszym wymagającym takiej pomocy, o czym świadczy fakt, że nikomu - z powodu braków środków - takiej pomocy w badanym okresie nie odmówiono.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wydania dwóch decyzji administracyjnych uchylających przyznane usługi opiekuńcze przez osobę nie mającą do tego stosownego upoważnienia Prezydenta Miasta Chorzowa, nie rejestrowania i nie załatwiania w trybie *Kpa* dwóch skarg na zachowanie opiekunki zgłaszanych ustnie przez podopiecznych oraz niezgodności między sprawdzaniami MPIPS-03 i RB-28S za 2015 i 2016 r. w zakresie wydatków na usługi opiekuńcze.

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

Opis stanu faktycznego

- 2.1 W OPS nie określono normy (standardu) usług opiekuńczych dla osób starszych świadczonych w miejscu zamieszkania. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor OPS zarządzeniem wewnętrznym³⁹ wprowadził „*Zasady przyznawania usług opiekuńczych*”. Zarządzeniami tymi ustalono zakres usług opiekuńczych realizowanych w ramach pakietów. Każdy pakiet zawierał szczegółowo wymienione rodzaje usług opiekuńczych i czynności do wykonania, przy czym nie określono czasu niezbędnego do ich wykonania (w godz.). W czasie wywiadu środowiskowego, pracownik socjalny ustalał dla podopiecznego indywidualny zakres usług opiekuńczych, określał ich częstotliwość⁴⁰ i przyznany pakiet. Usługi w formie pakietów funkcjonowały w OPS w okresie od 1 maja 2016 r. do 31 marca 2017 r.

Jak wyjaśniła Dyrektor OPS, celem wprowadzenia udzielanej pomocy w formie pakietów było odejście od jednostki rozliczeniowej, jaką była godzina usług, na rzecz zakresu usług, tj. czynności wykonywanych przez opiekunki u osób starszych, zgodnie z określonym pakietem usług przyznanych decyzją OPS. Rezygnacja z tej formy rozliczania usług była spowodowana trudnością dostosowania się do sprawozdawczości ministerialnej wysyłanej za pomocą Centralnej Aplikacji Statystycznej⁴¹ oraz trudnością z przestawieniem się opiekunek oraz części osób korzystających z usług do nowej formy ich rozliczania. Ponadto, po wprowadzeniu w 2017 r. minimalnej stawki za godzinę pracy, firma wykonująca usługi zgłaszała problemy z rozliczaniem czasu pracy opiekunek.

W obowiązującym zarządzeniu nr 18/2017 r. z dnia 22 marca 2017 r. dotyczącym „*Zasad przyznawania usług opiekuńczych*”, określono zakres usług opiekuńczych oraz maksymalny czas ich wykonywania, w zależności od rodzaju usługi, w wymiarze dziennym (np. przygotowanie lub dostarczenie posiłku) lub miesięcznym (np. organizowanie spacerów).

W ramach realizowanych usług, w związku z pobytem w szpitalu osoby uprawnionej do usług, opiekunki były zobowiązane do dostarczenia jej np. czystej bielizny.

Za organizowanie pracy pracowników realizujących usługi specjalistyczne i usługi opiekuńcze, w tym ich koordynację oraz przeprowadzanie kontroli jakości usług

³⁹ Zarządzenie wewnętrzne Nr 26/2016 z 20 kwietnia 2016 r. i nr 11/2017 z 30 stycznia 2017 r.

⁴⁰ Tj. liczbę dni w tygodniu, w których świadczone usługi opiekuńcze.

⁴¹ Zwanej dalej „CAS”.

w środowisku, kontrolowanie dokumentacji i rozliczanie usług odpowiedzialny był Koordynator usług opiekuńczych⁴² OPS.

W OPS nie wprowadzono jednolitego dokumentu, w którym określono by sposób monitoringu i ewaluacji usług opiekuńczych. Jednakże, pracownicy socjalni oceniali skuteczność udzielanej pomocy w toku wizyt kontrolnych. Ocenie podlegał sposób świadczenia usług, ich częstotliwość i zakres oraz zgodność z wydaną decyzją. W notatkach lub wywiadach środowiskowych odnotowywano też, czy podopieczny jest z nich zadowolony.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że w 2013 r. OPS przeprowadzał ankiety z wybranymi osobami, objętymi usługami opiekuńczymi pod kątem jakości świadczonych usług. *Koordynator UO* wyjaśnił natomiast, że oceny ankiet były pozytywne i nie schodziły poniżej oceny ogólnej „4” w skali pięciostopniowej.

(dowód: akta kontroli str. 180 – 181, 234 – 241 i 410)

- 2.2 W okresie objętym kontrolą, w OPS było zatrudnionych trzech pracowników wykonujących usługi opiekuńcze. Pracownicy ci mieli wykształcenie średnie oraz ukończyli szkołę policealną na kierunku asystent osoby niepełnosprawnej. Dyrektor OPS wyjaśniła, że pracownikom tym przydzielano środowiska trudne, wymagające dużo cierpliwości i wiedzy w zakresie stosowania odpowiednich metod oddziaływania na podopiecznych.

Każdy z tych pracowników miał pod opieką od trzech do sześciu osób w roku i świadczył około 30 godzin usług tygodniowo. W zakresach czynności tych osób określono rodzaje czynności, jakie mają wykonywać w ramach świadczonych usług opiekuńczych, wyszczególniając usługi o charakterze żywieniowym, opiekuńczo-pielęgnacyjnym, higienicznym, gospodarczym, wspierającym proces leczenia, organizacyjnym i zapewnienia kontaktów z otoczeniem. Koszt jaki ponosił *Ośrodek* za jedną godzinę usług świadczonych przez pracowników OPS⁴³ wynosił 8 zł, a stawka ta została określona w 2008 r. Jak wyjaśniła Dyrektor OPS, stawka usług opiekuńczych świadczonych przez pracowników OPS (3 etaty) wynikała z przeliczenia na godziny płacy opiekunek zatrudnionych wówczas jako „*trener pracy z rodziną*”. Taką stawkę zachowano w 2012 roku, tj. w momencie przejścia ww. pracowników z funkcji trenerów rodzin na obecnie zajmowane stanowiska. Podała dalej, że stawka ta będzie zmieniona od 2018 roku.

NIK zwraca uwagę, że stosowanie dwóch stawek za godzinę świadczonych usług opiekuńczych sprawia, że podopieczni nie są jednakowo obciążani za otrzymywaną pomoc.

(dowód: akta kontroli str. 178 – 179)

Opiekunki środowiskowe, zatrudnione w OPS wykonaną pracę dokumentowały kartami kontrolnymi, przy czym zakres wykonywanych czynności wynikał bezpośrednio z decyzji administracyjnych. Opiekunki nie podlegały formalnej ocenie, lecz były nadzorowane przez *Koordynatora UO* i pracowników socjalnych zajmujących się danymi osobami, którzy co miesiąc weryfikowali karty pracy opiekunek. Jak wyjaśnił *Koordynator UO*, opiekunki OPS cieszyły się opinią solidnych. Podał także, że w czasie rozmów telefonicznych, podczas których przekazywał podopiecznym informacje o wysokości odpłatności za usługi w danym miesiącu, podopieczni przekazywali mu swoje spostrzeżenia dotyczące

⁴² Zwany dalej „*Koordynatorem UO*”.

⁴³ Pracownicy OPS kierowani byli do podopiecznych w sytuacjach najtrudniejszych, tj. osób na zasiłkach stałych. Tak więc, świadczenia te - ze względu na dochód tych osób - były dla nich bezpłatne.

ewentualnych problemów w zakresie świadczonych usług, ale na ogół były to opinie pozytywne.

(dowód: akta kontroli str. 13, 243 – 268)

- 2.3 W latach 2015 – 2016, corocznie OPS ogłaszał przetarg nieograniczony na świadczone usługi opiekuńcze w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁴. W 2017 r. postępowanie na zamówienie na usługi społeczne ogłoszone było w trybie art. 138o *Pzp*. W każdym z ww. postępowań głównym kryterium oceny była cena brutto (95% w latach 2015 i 2016 oraz 90% w 2017 r.), a dodatkowym liczba osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia (5% w 2015 i 2016 r. oraz 10% w 2017 r.). W każdym z ogłoszeń o postępowaniu zawarto szczegółowe informacje na temat przedmiotu zamówienia i warunków jego realizacji oraz zawarto wykaz czynności wchodzących w zakres usług opiekuńczych. Określono też wymagania dotyczące personelu. Wykonawca zobowiązany był do dysponowania kadrą niezbędną do realizacji zadania, tj. personelem posiadającym ukończone kursy, szkolenia (potwierdzone odpowiednimi certyfikatami, dyplomami itp⁴⁵) w zakresie podstawowych umiejętności koniecznych do sprawowania opieki nad osobami starszymi lub niepełnosprawnymi w ilości nie mniejszej niż 45 osób w wymiarze wykonywanych usług, zapewniających nieprzerwaną, prawidłową realizację usług opiekuńczych nad podopiecznymi OPS, niezależnie od urlopów i zwolnień chorobowych, w trakcie całości okresu realizacji zamówienia. Osoby te powinny być posiadać odpowiednie predyspozycje psychiczne i fizyczne niezbędne do wykonywania usług opiekuńczych, a także - w trakcie realizacji usług - zachowywać się w sposób zgodny z zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami. W przypadku rażącego naruszenia obowiązków osoby sprawującej opiekę nad podopiecznymi, OPS zastrzegł sobie prawo do wnioskowania o wykluczenie osoby z realizacji usług opiekuńczych. Nie wymagano zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności.

W wyniku przeprowadzonych przetargów OPS zawarł trzy umowy, których przedmiotem było świadczenie usług opiekuńczych. Umowy z 2015 i 2016 r. zawarto na okres jednego roku, a umowę z 2017 r. na okres ośmiu miesięcy. Umowa z 2016 r. została przez wykonawcę wypowiedziana z dniem 30 stycznia 2017 r., z powodu podniesienia minimalnej stawki godzinowej wynagrodzenia za pracę⁴⁶. W związku z tym wypowiedzeniem, OPS przeprowadził postępowanie na usługi społeczne na okres dwóch miesięcy w trybie art. 138o *Pzp*. W postępowaniu tym kryterium była najniższa cena brutto za wykonywanie usług opiekuńczych przez 1 miesiąc na rzecz jednej osoby w ramach danego pakietu usług. W wyniku tego postępowania została zawarta umowa na okres od 1 lutego do 31 marca 2017 r. Usługi opiekuńcze były świadczone przez cały okres kontroli, nie wystąpiła przerwa w ich wykonywaniu.

Przedmiotem każdej z zawartych przez OPS umów było wykonywanie usług opiekuńczych na terenie miasta Chorzowa, w miejscu zamieszkania podopiecznych, zgodnie z ilością godzin i zakresem ustalonym w wydanej przez OPS decyzji administracyjnej przyznającej świadczenie. W podpisanych umowach był wyszczególniony zakres usług opiekuńczych poprzez podanie każdej czynności, zgodnie z ogłoszeniem przetargowym. Zgodnie z ofertą, w umowach podano

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm., zwaną dalej „*Pzp*”.

⁴⁵ Kserokopie dokumentów poświadczających kwalifikacje personelu, oferent przedstawiał w złożonej ofercie.

⁴⁶ Wprowadzonego z dniem 1 stycznia 2017 r. przez ustawę o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1265).

stawkę godzinową usług opiekuńczych⁴⁷ lub w przypadku obowiązywania pakietów usług – stawkę za dany pakiet⁴⁸.

Wg zawartych przez OPS umów, koszty świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych miały wynieść: 435.889 zł w 2015 r., 513.292 zł w 2016 r. i 316.310 zł w I połowie 2017 r. W umowach wskazano, że ilość godzin świadczonych usług uzależniona będzie od rodzaju usług, liczby podopiecznych i ich potrzeb i zmieniać się będzie w okresie trwania umowy. Zastrzeżono w nich także, że usługi mają być świadczone w dni robocze, w dni świąteczne i wolne od pracy, a także – w uzasadnionych stanem zdrowia podopiecznego przypadkach – w godzinach nocnych.

Zgodnie z umowami, rozliczenie świadczonych usług było przedkładane do piątego dnia każdego miesiąca, do rachunku było załączane zestawienie zawierające nazwisko i imię podopiecznego, jego adres, tygodniową częstotliwość wejść, ilość godzin faktycznie wykonanych, nazwisko i imię opiekuna, kwotę brutto, procent odpłatności, kwotę odpłatności ze strony podopiecznego, nr decyzji.

Jak wyjaśnił *Koordinator UO*, po otrzymaniu rachunku i wykazu zrealizowanych usług, sprawdzano zgodność wykazanych godzin z wydanymi decyzjami administracyjnym, prawidłowość wykazanych naliczeń indywidualnych oraz ogólną kwotę należności. Wykaz ten był weryfikowany również przez pracowników socjalnych, którzy sprawdzali go w związku z posiadaną wiedzą o prowadzonych środowiskach.

(dowód: akta kontroli str. 379)

W okresie objętym kontrolą, OPS dwukrotnie przeprowadził kontrole prawidłowości realizacji umowy o świadczenie usług opiekuńczych, w tym rozliczeń. W wyniku przeprowadzanych kontroli sformułowano zalecenia pokontrolne, dotyczące sposobu prowadzenia kart kontrolnych i prawidłowości ich rozliczania, a w 2015 r. uzyskano zwrot nienależnie pobranej kwoty w wysokości 298,12 zł. W wyniku weryfikacji kart kontrolnych za kwiecień 2017 r. – na wniosek OPS - zleceniobiorca dokonał korekty wystawionej faktury o kwotę 1.101,56 zł.

(dowód: akta kontroli str. 379 – 409)

- 2.4 W wyniku ogłaszanych przetargów na świadczenia usług opiekuńczych, ofertę przedstawiało kilka podmiotów (od trzech do pięciu), przy czym wszyscy oferenci posiadali siedzibę poza Chorzowem.

(dowód: akta kontroli str. 423)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, organizacja przez OPS świadczenia usług związanych opieką nad osobami starszymi oraz przetargów na ich świadczenie była prawidłowa. Zakres świadczonych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, wraz wymienieniem wchodzących w jego skład poszczególnych czynności opiekuńczych, każdorazowo określany był przez OPS indywidualnie, w zależności od stanu i potrzeb podopiecznego. Czynności te były również wymienione w wydawanych przez OPS decyzjach, co było podstawą realizacji tych usług przez opiekunów. Wykaz tych czynności ujęty był również w ogłoszeniach o przetargach

⁴⁷ W 2015 r. wynosiła ona 4,98 zł, a w 2017 r. - 15,48 zł.

⁴⁸ W okresie od 1 maja 2016 r. do 30 stycznia 2017 r. ceny pakietów wynosiły: nr 1 – 69 zł, nr 2 – 138 zł, nr 3 – 280 zł i nr 4 – 380 zł, natomiast w okresie od 1 lutego 2017 r. do 31 marca 2017 r. obowiązywały 2 pakiety w cenie: nr 1 – 280 zł i nr 2 – 600 zł.

na świadczenie usług opiekuńczych oraz w podpisanych ze zleceniobiorcami umowach. Sprawdzano również kwalifikacje opiekunów zatrudnianych przez realizujące ww. usługi firmy, żądając od nich stosownych dokumentów.

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

Opis stanu faktycznego

- 3.1. OPS nie posiadał opracowanego w formie dokumentu modelu nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Nadzór ten sprawowany był przez Koordynatora usług specjalistycznych⁴⁹. Odpowiadał on za organizowanie pracy pracowników realizujących usługi opiekuńcze i usługi specjalistyczne. *Koordynator US* wyjaśnił, że monitoruje pracę opiekunów środowiskowych poprzez kontakt telefoniczny z podopiecznymi i w przypadkach wystąpienia problemu rozwiązywał go poprzez bezpośredni kontakt z podmiotem realizującym usługi.

(dowód: akta kontroli str. 26, 181, 410 – 411, 413 – 415)

- 3.2. OPS - zgodnie z *uops* - przeprowadzał wywiady środowiskowe co 6 miesięcy. Prowadzone były również wizyty kontrolne, co potwierdzono na badanej próbie dokumentacji 30 osób. Wizyty kontrolne miały też miejsce w związku ze zmianą firmy wykonującej usługi. W trakcie tych wizyt pracownicy socjalni oceniali sposób, częstotliwość i zakres świadczonych usług. Dyrektor OPS wyjaśniła, że pracownicy socjalni oceniali skuteczność udzielonej pomocy, a uwagi dotyczące poziomu zadowolenia podopiecznych zamieszczali w notatkach lub w wywiadach środowiskowych. Zakresy usług w miarę potrzeb były korygowane.

OPS nie posiadał sformalizowanej procedury reklamacyjnej usług opiekuńczych. Z przeprowadzonej wśród korzystających z usług opiekuńczych ankiety⁵⁰ wynika, że 59,09% ankietowanych osób wie, że można zgłosić do OPS swoje zastrzeżenia w sytuacji gdy ma się wątpliwości co do zakresu i jakości świadczonej pomocy i jednocześnie 40,91% z nich wskazało, że dotychczas nie występowała taka sytuacja. Wszyscy ankietowani potwierdzili, że w okresie korzystania z usług opiekuńczych był u nich ktoś z OPS w celu zasięgnięcia informacji o jakości udzielanej pomocy, przy czym wskazali różną częstotliwość tych wizyt – od raz na pół roku (6,25%), raz na kwartał (37,50%) do raz na rok (37,50%).

(dowód: akta kontroli str. 27 – 28, 181 i 604 – 609)

- 3.3. Na podstawie dokumentacji 30 podopiecznych OPS⁵¹ ustalono, że wniosek o objęcie pomocą w formie usług opiekuńczych został złożony:

- w pięciu przypadkach przez znajomych osoby starszej,
- w czterech przypadkach przez rodzinę,
- w czterech przypadkach przez przedstawiciela służby zdrowia, w tym jeden przez pielęgniarkę środowiskową,
- w 16 przypadkach o pomoc zwróciła się osoba zainteresowana,
- a w jednym przypadku - po uzyskaniu zgody osoby zainteresowanej - pomocy udzielono z urzędu⁵².

⁴⁹ Zwany dalej „Koordynatorem US”

⁵⁰ Z wysłanych 30 ankiet otrzymano 16 odpowiedzi.

⁵¹ Sprawy dobrane ze wszystkich lat objętych kontrolą, w tym: 10 przypadków, w których występowały zaległości we wnoszeniu opłat, 10 - do których wysłano zapytanie ankietowe oraz 10 dobranych losowo.

⁵² Art. 102 ust. 2 *uops*.

Tylko w dwóch przypadkach wniosek był pisemny⁵³, w pozostałych przypadkach były to wnioski przekazane telefonicznie. W każdym przypadku, po otrzymaniu wniosku, OPS przeprowadzał wywiad środowiskowy, przy czym w 11 przypadkach przeprowadzono go w dniu zgłoszenia, w pięciu przypadkach następnego dnia, w 11 przypadkach w terminie od dwóch do siedmiu dni po zgłoszeniu, a w jednym przypadku po 15 dniach od dnia zgłoszenia. W dwóch przypadkach, w dokumentacji nie odnotowano daty przeprowadzenia wywiadu, co tłumaczono przeoczeniem.

Podczas wywiadu środowiskowego kompletowano dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, tj. decyzję o wysokości emerytury lub renty rodzinnej i wniosek lekarza o objęcie usługami opiekuńczymi. Spośród 30 osób, których dokumentację analizowano, jedna była w związku małżeńskim, jedna w związku partnerskim, pozostałe 28 osób mieszkało samotnie. Jednocześnie 11 z nich nie posiadało żyjących zstępnych, dwie osoby nie utrzymywały kontaktu z zstępными, cztery osoby miały zstępnych za granicą, a w przypadku 13 osób ustalono imię i nazwisko zstępnych oraz zakres pomocy udzielanej przez te osoby. W toku wywiadu rozpoznano sytuację osoby ubiegającej się o pomoc, przy czym wywiad zawierał wymagane informacje dotyczące sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej. Analizowane wywiady środowiskowe zawierały diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności przyznania usług opiekuńczych. W trakcie wszystkich analizowanych wywiadów pracownik socjalny ustalił z osobą zainteresowaną zakres usług opiekuńczych, ich częstotliwość i wysokość odpłatności. Opracowany przez pracownika socjalnego plan pomocy osobie starszej, wraz z określeniem wysokości odpłatności za usługi, był zatwierdzony przez kierownika Działu Usług OPS. Jako formy pracy socjalnej wskazywano wizyty kontrolne, rozmowy wzmacniające, natomiast w żadnym przypadku nie ujęto poradnictwa specjalistycznego. W żadnym z badanych przypadków nie przeprowadzono wywiadów środowiskowych u osób zobowiązanych do alimentacji.

(dowód: akta kontroli str. 432 – 603)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że w przypadku osób korzystających z usług opiekuńczych nie były przeprowadzane wywiady alimentacyjne z powodu:

- braku danych dotyczących rodzin zobowiązanych do alimentacji (osoby korzystające z usług ukrywają fakt posiadania rodziny),
- dużego obciążenia pracą pracowników socjalnych realizujących zadanie, a co za tym idzie, braku czasu na poszukiwania rodziny i przeprowadzanie wywiadów alimentacyjnych,
- braku powiązania w planach finansowych OPS pomiędzy wydatkami na usługi opiekuńcze, a uzyskanymi przez OPS dochodami.

Jednocześnie podała, że takie działania były podejmowane w przypadku dotyczącym odpłatności za pobyt w DPS.

(dowód: akta kontroli str. 172)

W badanej próbie, analiza sytuacji rodziny osoby zgłaszającej się była dokonywana w dniu przeprowadzenia wywiadu. Wtedy również uzgadniano z wnioskodawcą zakres usług opiekuńczych oraz termin ich rozpoczęcia. Decyzje administracyjne o przyznaniu pomocy w postaci usług opiekuńczych były wydawane po upływie od 4 do 37 dni od dnia przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Dłuższy termin wydania decyzji wynikał z koniecznością uzyskania dodatkowych dokumentów,

⁵³ Jeden złożony przez szpital i jeden przez osobę zainteresowaną.

takich jak informacja z ZUS o wysokości dochodów osoby zainteresowanej. Jednak, jak ustalono na przykładzie badanej próby, pomoc była udzielana przed wydaniem w tej sprawie decyzji, od następnego lub kilka dni po wywiadzie lub według uzgodnień z osobą zainteresowaną.

Wszystkie badane decyzje administracyjne były wydane przez osobę posiadającą ważne upoważnienie *Prezydenta*. Decyzje te, zgodnie z art. 107 § 1 i 3 *Kpa* zawierały oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem konkretnych przepisów prawa, rozstrzygnięcie zawierające szczegółowy zakres przyznanych usług, wraz z wykazem czynności opiekuńczych i ich wymiarem. We wszystkich zbadanych przypadkach, świadczenia były przyznawane bezterminowo. Decyzje zawierały też uzasadnienie faktyczne i prawne oraz prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń. Zakres przyznanych usług był zgodny z ustalonym z osobą zainteresowaną w czasie wywiadu środowiskowego. Wszystkim decyzjom nadawano rygor natychmiastowej wykonalności, a od żadnej z wydanych decyzji nie został wniesiony środek odwoławczy. W decyzjach podawano wysokość odpłatności oraz tryb jej pobierania.

W wyniku analizy 30 spraw stwierdzono, że w 29 przypadkach prawidłowo ustalono dochód przypadający na jedną osobę, a wysokość opłat za usługi ustalono zgodnie z postanowieniami uchwał Rady Miasta. W jednym przypadku osoba, której przyznano usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania z dniem 1 czerwca 2017 r. ze 100% odpłatnością, zrezygnowała od października 2017 r. z tych z usług ze względu na wysokość opłat. Osoba ta postanowiła korzystać z pomocy sąsiedzkiej i wniosła o spłatę powstałych zaległości w ratach.

(dowód: akta kontroli str. 432 – 451)

Analiza dokumentacji 30 osób wykazała, że przy ustaleniu wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze kierowano się wysokością dochodu oraz szczególną, trudną sytuacją osoby, której przyznano te usługi. Z ww. osób, czterem osobom ustalono odpłatność w wysokości 100% rzeczywistych kosztów, jedną osobę zwolniono całkowicie z wnoszenia opłat ze względu na brak dochodów, a pozostałych 25 osób zwolniono częściowo z opłat, ustalając wysokość ponoszonych kosztów w zależności od dochodu, zgodnie z kryteriami określonymi w uchwałach Rady Miasta. Ponadto, trzem osobom spośród ww. 25, obniżono wysokość opłat o jeden próg dochodowy, ze względu na występujące schorzenia i trwałą niepełnosprawność, uniemożliwiającą poprawę własnej sytuacji oraz duże wydatki na zakup leków, co było zgodne z postanowieniami uchwały Rady Miasta.

Według stanu na dzień 18 października 2017 r., 10 osób z badanej próby posiadało zadłużenie wynoszące od 23,22 zł do 1.700 zł. Dwie z nich wniosły o rozłożenie zaległości na raty, jedna podpisała oświadczenie, że będzie systematycznie spłacać zaległości i by nie powiększać zadłużenia wstrzymała usługi opiekuńcze do końca listopada 2017 r. Z jedną osobą, której zadłużenie wyniosło 1.173,63 zł, systematycznie od 2015 r. prowadzono rozmowy o konieczności wnoszenia opłat. Mimo to, osoba ta konsekwentnie twierdzi, że pomoc OPS należy jej się bezpłatnie.

Kierownik Działu Usług wyjaśniła, że informację o wysokości odpłatności za świadczone usługi w danym miesiącu podopieczni uzyskiwali kontaktując się osobiście lub telefonicznie z pracownikiem OPS.

(dowód: akta kontroli str. 420)

Analiza dokumentacji 30 badanych spraw wykazała, że dla każdej osoby korzystającej z usług opiekuńczych opracowano indywidualny ich zakres, podając wykaz czynności opiekuńczych i wymiar świadczonych usług, który był wyszczególniony w wydanej decyzji administracyjnej. Opracowywano również plan pomocy, który był zatwierdzany przez kierownika DU. W planie tym określano zakres usług opiekuńczych oraz zakres pracy socjalnej w postaci wizyt i rozmów wzmacniających. Nie określano w nim natomiast celu pracy, form i terminów realizacji działań. W OPS nie obowiązywało prowadzenie dziennika czynności opiekuńczych, lecz prowadzone były karty pracy, w których odnotowywano daty i godziny realizowanych usług, potwierdzane przez korzystających z usług opiekuńczych.

Spośród ankietowanych podopiecznych OPS 87,50% podało, że są zadowoleni z otrzymywanej pomocy, w tym 25% wskazało, że bardzo, a pozostali, że czasami są zadowoleni, czasami nie. Nikt nie wskazał odpowiedzi, że jest niezadowolony.

W wydanych decyzjach, w przypadku gdy usługi obejmowały robienie zakupów, zobowiązano usługodawcę do prowadzenia zeszytu wydatków i rozliczania się z podopiecznym z powierzonych pieniędzy. W badanej próbie dokumentów nie stwierdzono jednak adnotacji, świadczącej o sprawdzaniu w toku przeprowadzanych przez pracowników OPS wywiadów, prawidłowości prowadzenia takiego zeszytu. Jak wyjaśniła zastępca Dyrektora OPS, rozliczenia te były sprawdzane i nie było uwag podopiecznych w tym zakresie. Podała także, że pracownicy socjalni zostaną zobowiązani do odnotowywania czynności związanych ze sprawdzaniem prawidłowości prowadzenia zeszytów wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 181 i 415)

W badanej dokumentacji brak było odrębnych informacji świadczących o sprawdzaniu terminowości pracy opiekunek i o dokonywaniu oceny skuteczności udzielonego wsparcia. Dyrektor OPS wyjaśniła, że pracownicy socjalni każdorazowo oceniają skuteczność udzielanej pomocy⁵⁴, a uwagi odnoszące się do stopnia zadowolenia podopiecznych zamieszczane były w notatkach lub w wywiadach środowiskowych. W miarę potrzeb zakresy usług były korygowane.

(dowód: akta kontroli str. 181)

Odpowiadając na pytanie dotyczące dokonywania przez OPS monitoringu i ewaluacji usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania, Dyrektor OPS stwierdziła, że zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, co sześć miesięcy były przeprowadzane wywiady środowiskowe oraz wizyty kontrolne u osób korzystających z usług opiekuńczych, a w ich trakcie pracownicy socjalni oceniali sposób, częstotliwość, zakres świadczonych usług oraz zgodność z wydaną decyzją u poszczególnych podopiecznych. Nie dokonywano natomiast zbiorczego opracowania pozyskanych w ten sposób informacji.

(dowód: akta kontroli str. 181)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W wydanych decyzjach nie informowano podopiecznych o możliwości dokonywania wpłaty za świadczone usługi opiekuńcze za pośrednictwem opiekunki świadczącej usługi, która powinna pobrane środki pieniężne wpłacić

⁵⁴ Zwłaszcza pod kątem tego, czy podopieczny jest czysty i odżywiony.

do kasy OPS, mimo że taka forma wnoszenia opłat wynikała z postanowień uchwał Rady Miasta⁵⁵.

W ocenie NIK, niepoinformowanie podopiecznych o takiej możliwości regulowania opłat jest działaniem niekorzystnym dla podopiecznych OPS, a rozwiązanie takie jest dogodne szczególnie dla osób mających problemy z poruszaniem.

Wydająca badane decyzje *Kierownik DU* nie potrafiła wyjaśnić, dlaczego w decyzjach tych brakuje zapisu o możliwości wnoszenia opłaty za pośrednictwem opiekunek. Wskazała jednak, że sposób dokonywania opłat uzgadniany był z podopiecznym każdorazowo przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego.

2. Podawany w decyzjach administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze, tryb pobierania opłat za usługi był niezgodny z obowiązującymi uchwałami Rady Miasta. W uchwałach tych stwierdzono bowiem, że opłaty te powinny być wniesione do 10 dnia każdego miesiąca następującego po wykonaniu usługi. Natomiast w wydanych przez OPS decyzjach podawano, że „*odpłatność za świadczone usługi należy wpłacić w kasie OPS do 15-go następnego miesiąca, w którym były wykonywane usługi lub przelać na konto OPS*”.

Kierownik DU wyjaśniła, że termin do wniesienia opłaty został określony ze względu na dobro strony, gdyż praktyka pokazuje, że wpłaty dokonywane są do 30 dnia miesiąca. Jednocześnie zadeklarowała, że zapisy w decyzjach zostaną dostosowane do postanowień zawartych w uchwałach Rady Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 419 – 420)

3. Decyzją nr 009942/05/15 z dnia 21 maja 2015 r., jednemu z podopiecznych zmieniono odpłatność za usługi opiekuńcze z 50% na 75%. Wynikało to z błędnego ustalenia dochodu podopiecznego, ponieważ do wyliczenia wysokości odpłatności przyjęto wymienioną w decyzji rentową kwotę będącą podstawą do opodatkowania, zamiast kwoty będącej wysokością renty do wypłaty⁵⁶. Błąd ten był powielany w następnych decyzjach⁵⁷ i dopiero wydając decyzję nr 012197/06/16 z 27 czerwca 2016 r., prawidłowo ustalono dochód podopiecznego. W rezultacie podopieczny w okresie od 1 kwietnia 2015 r. do 30 maja 2016 r. ponosił zawyżone koszty usług opiekuńczych⁵⁸. Tym samym wydane decyzje były niezgodne z art. 106 ust 3b *uops*.

Kierownik DU i jej zastępczyni, które wydały ww. decyzje wyjaśniły, że wynikało to z błędu pracownika socjalnego, który w opracowanej dokumentacji uwzględnił kwotę dochodu brutto zamiast netto, a z powodu natłoku pracy nie wychwycił tego błędu przy weryfikacji, w efekcie czego, błąd ten był powielany w kolejnych decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 416 – 422)

4. W dwóch decyzjach określono odpłatność za usługi opiekuńcze z mocą wsteczną, co zdaniem NIK, z uwagi na konstytutywny charakter tych decyzji, nie powinno mieć miejsca. Dotyczyło to:

⁵⁵ § 1 pkt 6 uchwały z 2006 r. i §3 pkt 6 uchwały z 2016 r.

⁵⁶ Różnica między tymi kwotami wynosiła 61,43 zł i stanowiła 11,33 % obowiązującego kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej.

⁵⁷ Nr 019659/10/15 z dnia 15 października 2015 r. (orzeczono 50% odpłatność zamiast 35% rzeczywistych kosztów) i nr 007200/04/16 z dnia 11 kwietnia 2016 r.

⁵⁸ Kwota wynikająca z zawyżonej odpłatności do dnia zakończenia kontroli nie została zwrócona podopiecznemu.

- decyzji nr 009942/05/15 z dnia 21 maja 2015 r., którą zmieniono odpłatność z 50% na 75% z mocą od 1 kwietnia 2015 r.,
- decyzji nr 009381/05/15 z 12 maja 2015 r., którą zmieniono odpłatność z 20% na 35% z mocą od 1 kwietnia 2015 r.

W złożonych wyjaśnieniach Kierownik *DU* stwierdziła, że zmiana dochodu podopiecznych nastąpiła w marcu 2015 r., a postępowanie w sprawie zmiany wysokości odpłatności zostało wszczęte 29 i 30 kwietnia 2015 r. i zmieniając wysokość odpłatności z dniem 1 kwietnia 2015 r. zachowano 30 termin na wydanie stosownej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 419)

Ocena częściowa

Wprawdzie OPS nie określił procedur i nie stworzył sformalizowanego systemu nadzoru nad jakością i skutecznością świadczonych usług opiekuńczych, jednakże ocena taka dokonywana była w praktyce, w ramach okresowych kontaktów pracowników OPS z osobami objętymi pomocą. Krytycznie ocenić należy jednak fakt, że czynności te nie były w sposób prawidłowy dokumentowane, co uniemożliwiało sporządzenie zbiorczych i wiarygodnych informacji na powyższy temat, i które pozwalałyby na wprowadzenie zmian systemowych, poprawiających istniejący system pomocy.

Pozytywnie należy jednak ocenić, sposób diagnozowania sytuacji osób ubiegających się o świadczenie, gdyż każdorazowo oparta była ona o wywiad środowiskowy oraz rozmowę pracownika OPS z potrzebującym. Każdorazowo też sporządzane były indywidualne plany pomocy takim osobom, w których ustalane były adekwatne dla nich zakresy usług opiekuńczych, z wyszczególnieniem czynności do wykonania przez opiekunów.

Ośrodek rzetelnie rozliczał realizację usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania przez zleceniobiorcę, ankietowani przez NIK podopieczni wyrazili zadowolenie z poziomu i jakości świadczonych usług.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezgodnego z postanowieniami uchwały Rady Miasta podawania w decyzjach administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze informacji o sposobie i terminie wnoszenia opłat za te usługi, a w jednym przypadku nieprawidłowego ustalenia wysokości dochodu podopiecznego, co skutkowało ustaleniem zawyżonej odpłatności za usługi. Stwierdzono też dwie decyzje, w których określono odpłatność za usługi z mocą wsteczną.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹, wnosi o:

- 1. Rzetelne sporządzanie sprawozdań resortowych.**
- 2. Informowanie w decyzjach administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze o sposobach i terminach płatności za usługi w sposób zgodny z uchwałą Rady Miasta.**
- 3. Rejestrowanie zgłaszanych ustnie przez podopiecznych skarg i załatwianie ich zgodnie z przepisami *Kpa*.**

⁵⁹ Dz.U. z 2017 r., poz.524.

4. Podjęcie działań mających na celu zwrot podopiecznemu, o którym mowa w decyzji nr 009942/05/15 z dnia 21 maja 2015 r., niesłusznie pobranych kwot z tytułu opłat za świadczenia opiekuńcze za okres od 1 kwietnia 2015 r. do 30 maja 2016 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Katowice, dnia 18 grudnia 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący
Tomasz Kaczyński
Doradca techniczny**

.....