



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.028.01.2017

P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@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 Poznaniu
Kontroler	Joanna Jóźwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/150/2017 z 21 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Koninie, ul. Przyjaźni 5, 62-510 Konin (dalej: MOPR lub Ośrodek)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Kwaśniewska, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koninie ² (dalej: Dyrektor MOPR) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Koninie, w latach 2015-2017 (I półrocze) właściwie realizował zadania związane ze świadczeniem usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu ich zamieszkania. Stwierdzone nieprawidłowości pozostawały bez wpływu na zakres oraz standard tych usług.

MOPR wykonując zadania zaplanowane w Strategii rozwiązywania problemów społecznych mieszkańców Konina na lata 2015-2025⁴ w obszarze „Starość”, co roku monitorował środowisko osób starszych mieszkających na terenie miasta Konina. Realizowany był program lokalny miasta Konina wspierający osoby starsze pod nazwą „Złota jesień życia – program zajęć dla seniorów z terenu miasta Konina realizowany w Klubie Integracji Społecznej MOPR”. Środki finansowe pozwalające na objęcie usługami opiekuńczymi wszystkich osób, które zwróciły się o taką pomoc w okresie objętym kontrolą były zabezpieczone w budżecie miasta Konina. Przyznane osobom starszym usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania świadczone były przez podmioty zewnętrzne, które w trybie otwartego konkursu ofert wybrał Prezydent Miasta Konina i powierzył im wykonywanie tego zadania. Podmioty te rozliczyły się w terminie z otrzymanej z budżetu miasta Konina dotacji na realizację usług opiekuńczych, dokonując zwrotu niewykorzystanych środków finansowych i przedkładając sprawozdania końcowe z wykonania zadania. Zarówno MOPR, jak i służby Prezydenta Miasta Konina, nie sprawowały nadzoru nad jakością świadczonych usług opiekuńczych bezpośrednio w miejscu zamieszkania

¹ Lata 2015-2017 (I półrocze). Do realizacji celu kontroli zostaną wykorzystane także dane statystyczne i dokumenty strategiczne Miasta Konina z lat wcześniejszych.

² Od 1 marca 2013 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Przyjęta uchwałą nr 903 Rady Miasta Konina z 29.10.2014 r., obowiązującą od 1.01.2015 r., dalej: Strategia.

podopiecznych. MOPR kontrolował jedynie rozliczenia z wykonanych usług składane przez podmioty zewnętrzne, a służby Prezydenta Miasta Konina sprawozdania z wykonania zadania oraz realizację umowy i wykorzystanie środków z dotacji na ten cel.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że ani do MOPR, ani do Prezydenta Miasta Konina, nie wpłynęły skargi osób korzystających z tej formy pomocy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły formy i treści wydawanych decyzji administracyjnych w sprawie przyznawania usług opiekuńczych. Część z tych decyzji nie spełniała bowiem wymogów formalnych wynikających z przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Dotyczyło to głównie wydawania decyzji przyznających świadczenie lub zmieniających ze wskazaniem ich obowiązywania także w okresie poprzedzającym wydanie decyzji, niepodawania w podstawie prawnej decyzji odpowiednich przepisów prawa odnoszących się do rozstrzyganej sprawy albo przywoływania w uzasadnieniu prawnym przepisów prawa nie będących uzasadnieniem dla sposobu załatwienia sprawy.

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 MOPR nie zatrudniano pracowników wykonujących bezpośrednio usługi opiekuńcze. Usługi te świadczone były przez firmy zewnętrzne, o których mowa w dalszej treści wystąpienia⁶. Liczba pracowników socjalnych w rejonach opiekuńczych w latach 2015 i 2016 wynosiła 45, a w I półroczu 2017 r. – 43. Zastępca Dyrektora MOPR podała, że zagadnieniami związanymi z zaspokajaniem potrzeb osób starszych zajmują się wszyscy pracownicy socjalni zatrudnieni w MOPR, w rejonach opiekuńczych. Pracownicy socjalni MOPR nie uczestniczyli w szkoleniach/seminariach w zakresie problematyki starości i pracy z osobą starszą.
(akta kontroli, str. 23, 41, 60, 150)

Według zapisów Regulaminu organizacyjnego MOPR⁷ zadania dotyczące m.in.:

- pracy socjalnej i pomocy środowiskowej realizował Dział Pomocy Środowiskowej (dalej: Dział PŚ),
- prowadzenia postępowań, przygotowania i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach pomocy społecznej oraz dokonywania miesięcznych rozliczeń z wykonania min. usług opiekuńczych z uwzględnieniem każdej osoby, liczby godzin świadczonych danej osobie i indywidualną odpłatnością każdej osoby, realizował Dział Realizacji Świadczeń (dalej: Dział RŚ).

(akta kontroli, str. 79-82)

Jednemu z pracowników MOPR, zatrudnionemu na stanowisku starszego specjalisty Działu RŚ – sekcja świadczeń socjalnych zostały powierzone m.in. obowiązki: przygotowania decyzji administracyjnych przyznających świadczenia w sprawach usług opiekuńczych oraz odstępujących od zwrotu należności za usługi opiekuńcze; prowadzenia ewidencji osób otrzymujących pomoc w postaci usług opiekuńczych; dokonywania miesięcznych rozliczeń z wykonywania usług opiekuńczych oraz

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, dalej: KPA.

⁶ Punkt 2.

⁷ Zatwierdzonym Zarządzeniem nr 97/2016 Prezydenta Miasta Konina z 21 lipca 2016 r.

bieżących analiz ilościowych i finansowych tych usług; sporządzania sprawozdawczości w zakresie usług opiekuńczych.

(akta kontroli, str. 1160, 1169-1172)

- 1.2** Dokumentem, w którym w 2014 r. zawarto diagnozę sytuacji osób starszych z terenu miasta Konina była Strategia, która według wyjaśnień Dyrektora MOPR aktualizowana jest w każdym roku, w ramach opracowywanej corocznie oceny zasobów pomocy społecznej. Ocena ta, jak wyjaśniła Dyrektor MOPR, zawiera wyłącznie dane liczbowe, między innymi o sytuacji demograficznej i społecznej, dane o korzystających z pomocy i wsparcia, o zasobach instytucjonalnych pomocy i wsparcia w mieście Koninie. Dokument ten pozwala ocenić kształtowanie się ogólnych tendencji ilościowych i potrzeb finansowych. Ustalenia w sprawie corocznego monitoringu z realizacji Strategii zostały opisane w pkt 1.3.a. wystąpienia.

(akta kontroli, str. 148, 151, 162, 1160, 1200)

- 1.3** Z analizy sytuacji demograficznej i problematyki osób starszych w latach 2010-2012, przedstawionej w Strategii wynika, że:

- w 2012 r. najliczniejszą grupę stanowiły osoby w przedziale wiekowym 30-34 lata (6.329 osób), 55-59 lat (6.253 osoby) i 60-64 lata (6.023 osoby);
- najmniej liczną grupą były osoby w wieku 85 lat i więcej (985 osób), 80-84 lata (1.414 osób) i 75-79 lat (2.279 osób);
- wzrasta liczba mieszkańców Konina po 55 roku życia z 22.937 osób do 24.250 osób; największy wzrost zauważalny jest w przedziale wiekowym 65-69 lat (o 883 osoby);
- znacząco wzrasta liczba mieszkańców Konina po 55 roku życia zarejestrowanych w urzędzie pracy – w 2013 r. w stosunku do 2011 r. nastąpił wzrost o 145 bezrobotnych seniorów, czyli o 40,17%;
- głównymi powodami przyznawania pomocy dla osób po 55 roku życia przez MOPR była niepełnosprawność, długotrwała choroba i bezrobocie;
- w 2013 r. pomocą w formie usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z chorobą Alzheimera i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi objętych było 217 mieszkańców Konina z czego 185 osób po ukończeniu 61 roku życia; najwięcej seniorów korzystających z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych to osoby w przedziale wiekowym 81+ (98 osób).

W wynikach analizy obszaru „Starość” zawartego w Strategii do mocnych stron zaliczono: zdiagnozowane środowisko seniorów, zwiększenie aktywności psychicznej i fizycznej, stałe źródło utrzymania (emerytura, renta), wsparcie rodziny, funkcjonowanie Rady seniorów, realizowanie programów i projektów dla seniorów, stopniową likwidację barier architektonicznych, wzrost świadomości osób starszych w zakresie profilaktyki i zdrowego trybu życia. Do słabych stron natomiast zaliczono: słabą dostępność do usług zdrowotnych, niską umiejętność obsługi urządzeń elektronicznych, przemoc domową, bariery architektoniczne, niewystarczającą ilość świetlic seniora i promocję programów realizowanych na rzecz seniorów i niskie poczucie bezpieczeństwa w miejscach publicznych. Szansami w tym obszarze była: popularyzacja pozytywnego wizerunku seniora, działania prowadzące do wprowadzenia w mieście karty seniora, zwiększenie zainteresowania Państwa i władz miasta osobami starszymi, promowanie wolontariatu na rzecz osób starszych, edukacyjne akcje społeczne dla osób starszych. Zagrożeniem było: starzejące się społeczeństwo, trudny dostęp do lekarzy specjalistów, niskie emerytury, brak lekarzy geriatrów, poczucie izolacji i osamotnienia.

Celem głównym w obszarze „Starość” było: podniesienie jakości życia seniorów szansą spójnego społeczeństwa, a celami szczegółowymi były: (cel 1) profesjonalna edukacja warunkiem świadomego życia, (cel 2) tworzenie warunków do aktywnego udziału seniorów w życiu społecznym, (cel 3) rozbudzenie świadomości poczucia bezpieczeństwa. Dla każdego z celów szczegółowych zostały wskazane kierunki działań oraz wskaźniki ich monitorowania.

Prognozowane w Strategii zmiany w obszarze „Starość” to: wzrost aktywności osób starszych w życiu społecznym poprzez zwiększenie ich dostępności do usług zdrowotnych, ofert kulturalnych, rekreacyjnych i sportowych w mieście, zwiększenie pomocy skierowanej do osób starszych w ramach wolontariatu, poprawa poczucia bezpieczeństwa seniorów, upowszechnienie informacji na temat dostępnych usług świadczonych na rzecz osób starszych.

W Strategii wskazano, że czas jej realizacji to działania ciągle prowadzone w latach 2015-2025 przez takie podmioty i instytucje jak: Agencja Rozwoju Regionalnego, Centrum Organizacji Pozarządowych, Dom Pomocy Społecznej, Komenda Miejska Policji, Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Koniński Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej, Koniński Dom Kultury, Koniński Uniwersytet Trzeciego Wieku, kościoły, Miejski Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, MOPR, Miejski Zespół Interdyscyplinarny, Młodzieżowy Dom Kultury, Mobilne, Centrum Informacji Zawodowej, organizacje pozarządowe, Ośrodek Doraźnej Pomocy Osobom z Problemem Alkoholowym i Przemocą, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Politechnika Trzeciego Wieku, Powiatowy Urząd Pracy, pracodawcy, Prezydent Miasta Konina, Rada Miasta, Rada Seniorów Miasta Konina, Służba Zdrowia i Urząd Miejski. Źródłami finansowania Strategii był: budżet miasta, budżet państwa, fundusze europejskie, inne programy i granty.

- 1.3.a.** Zgodnie z założeniami Strategii dokonywano corocznego monitoringu, z którego raport był przedkładany Prezydentowi Miasta Konina, jak również podawano go do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej MOPR www.moprkonin.lm.pl. Wśród wskaźników monitorowania były takie jak: liczba seniorów objętych pomocą w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych i liczba osób korzystających z usług placówek wsparcia dziennego oraz całodobowego. Z raportów z monitoringu zadań i działań za 2015 r. i za 2016 r. wynika, że nie zrealizowano jednego działania, polegającego na udostępnieniu osobom starszym usług z zakresu gerontologii, z powodu braku specjalistów z tego zakresu.

(akta kontroli, str. 90-147)

- 1.3.b.** Strategia została opracowana przez zespół powołany Zarządzeniem nr 30/2014 Prezydenta Miasta Konina z 20 marca 2014 r., w którego składzie działała grupa sterująca reprezentowana przez kierownictwo MOPR i 17 pracowników MOPR oraz grupa konsultacyjno-doradcza, do której zostały zaproszone osoby, reprezentujące różnorodne instytucje m.in. Urząd Miasta w Koninie, Sąd Rejonowy w Koninie, Komendę Miejską Policji, ośrodek adopcyjny TPD, poradnię psychologiczną, zespół interdyscyplinarny, pogotowie opiekuńcze, radnych miejskich, organizacje pozarządowe, urząd pracy, ośrodek pomocy osobom z problemem alkoholowym i przemocą, szpital wojewódzki, koniński ośrodek wspierania ekonomii społecznej, Radę Seniorów miasta Konina, DPS, Uniwersytet III Wieku, Politechnikę III Wieku, bibliotekę publiczną, powiatową społeczną radę ds. osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli, str. 154-158)

Projekt Strategii został poddany konsultacjom społecznym⁸ w okresie od 1 do 22 września 2014 r. Osobami uprawnionymi do udziału w konsultacjach byli mieszkańcy Konina. Formami tych konsultacji było spotkanie otwarte, zbieranie opinii i uwag drogą elektroniczną i pocztą tradycyjną⁹.

(akta kontroli, str. 159)

- 1.4** Kierownictwo MOPR przygotowało ocenę zasobów pomocy społecznej za 2015 r. i za 2016 r., w których zawarto elementy wymagane przepisami art. 16 a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰. W dokumentach tych podane zostały m.in. informacje na temat liczby osób w wieku poprodukcyjnym¹¹ objętych pomocą w formie usług opiekuńczych. W ocenie za 2016 r. zwrócono uwagę na wzrost zapotrzebowania na pomoc w formie usług opiekuńczych. We wnioskach końcowych do tych ocen wskazano na potrzebę zwiększenia środków finansowych, w związku m.in. ze starzeniem się społeczeństwa.

(akta kontroli, str. 170, 197, 203, 206, 243)

Dyrektor MOPR przedstawiła Radzie Miejskiej¹² sprawozdanie z działalności MOPR w 2015 r. i w 2016 r. oraz informacje o potrzebach w zakresie realizowanych zadań w 2016 r. i 2017 r., a radni je przyjęli. MOPR nie zgłaszał Radzie potrzeb związanych ze świadczeniem usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania¹³.

Sprawozdania z działalności i informacje o potrzebach rozpatrywane były na posiedzeniu wspólnym Komisji Edukacji, Kultury i Sportu, Komisji Rodziny i Spraw Społecznych i Komisji Praworządności w dniu 23 marca 2016 r. (za 2015 r.) i w dniu 23 marca 2017 r. (za 2016 r.). Zostały one zaopiniowane pozytywnie przez Komisję Rodziny i Spraw Społecznych.

(akta kontroli, str. 251, 256-408)

- 1.5** Uchwałą nr 251 Rady Miasta z 27 stycznia 2016 r. został przyjęty program „Złota jesień życia – program zajęć dla seniorów z terenu miasta Konina realizowany w Klubie Integracji Społecznej Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koninie (dalej: Klub) w okresie styczeń 2016 - grudzień 2019”¹⁴. Program wpisywał się w założenia Strategii – obszar starość cel 2 (wyżej przytoczony). Założeniami programu było zwiększenie aktywności uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym i kulturalnym oraz nabycie nowych umiejętności przez seniorów z terenu miasta Konina poprzez ukończenie cyklu zajęć w Klubie. W programie zaplanowano w sumie 23 rodzaje zajęć, których realizatorami byli m.in. pedagog, psycholog, pracownicy MOPR, miejski rzecznik konsumentów, prawnik, gerontolog, ratownik medyczny, policja, kosmetolog, wolontariusze, media, dietetyk, poeta. W 2015 r., w programie uczestniczyło 17 seniorów, a w 2016 r. – 37. W programie przewidziano monitorowanie wpływu prowadzonych zajęć na odzyskanie umiejętności prawidłowego funkcjonowania przez uczestników programu, a uzyskane z monitoringu informacje będą wykorzystywane do ewentualnych zmian w zajęciach i kolejnej jego edycji.

⁸ Na podstawie Zarządzenia nr 85/2014 Prezydenta Miasta Konina z 28 sierpnia 2014 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu strategii rozwiązywania problemów społecznych mieszkańców Konina na lata 2015-2025.

⁹ Informacja o przeprowadzonych konsultacjach społecznych została zamieszczona na stronie internetowej MOPR pod adresem: <http://www.moprkonin.lm.pl/art,51,konsultacje-spoeczne-projektu-strategii-2015-2025>.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1769, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹¹ Kobiety w wieku 60 i więcej, mężczyźni w wieku 65 i więcej.

¹² Na sesjach Rady odpowiednio w dniu: 30 marca 2016 r. i 29 marca 2017 r.

¹³ W informacjach wskazano na potrzeby finansowe na zadania realizowane wyłącznie przez MOPR.

¹⁴ W 2015 r. Program ten był realizowany na podstawie zarządzenia nr 6/2013 Prezydenta Miasta Konina z 31 stycznia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Programu „Złota jesień Życia - Program zajęć dla seniorów z terenu miasta Konina realizowany w Klubie Integracji Społecznej Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koninie w okresie luty 2013 – grudzień 2015 r.”, zamieszczonego na stronie BIP MOPR http://www.biuletyn.abip.pl/moprkonin/index.php?11_id=2759&komunikat=2759&parent=1779&t=m.

(akta kontroli, str. 151-152, 252, 314-315, 381, 409-417)

Uchwałą nr 497 Rady Miasta z 26 kwietnia 2017 r.¹⁵ został przyjęty Program Konińska Karta Seniora. Celem programu było: wspieranie i wzmacnianie aktywności społecznej oraz integracji środowisk senioralnych miasta Konina, zwiększenie dostępności do różnego rodzaju usług, umożliwienie seniorom rozwoju pasji i zainteresowań oraz aktywnego spędzania wolnego czasu, poprawę jakości życia osób starszych i promowanie dobrych inicjatyw i praktyk na rzecz seniorów. Program realizowano na zasadzie zapewnienia konińskim seniorom zniżek i preferencji przez partnerów biorących udział w programie.

(akta kontroli, str. 252, 418-426)

Ponadto, jak wynika z informacji przekazanej przez Prezydenta Miasta Konina, wśród seniorów rozprowadzana¹⁶ jest „Koperta życia”, tj. zamknięta w foliowej kopercie i umieszczana w lodówce karta informacyjna o ich stanie zdrowia wraz z telefonem i danymi kontaktowymi, z nalepką na drzwiach lodówki, będącą wskazówką dla ratowników pogotowia i innych służb ratowniczych. Również, jak podał Prezydent, miasto Konin włączyło się do projektu Komendy Miejskiej Policji pt. „Senior we współczesnym świecie”, poprzez udzielenie dotacji na prowadzenie zajęć dla seniorów w ramach klubu seniora dwóm organizacjom pozarządowym.

(akta kontroli, str. 253-254)

- 1.6** W MOPR nie zostały ustalone procedury dotyczące identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, w tym w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Ponadto nie prowadzono analiz dotyczących identyfikowania i monitorowania osób starszych, które z powodu wieku, choroby i innych przyczyn wymagają pomocy w funkcjonowaniu w swoim miejscu zamieszkania. MOPR nie posiadał również udokumentowania współpracy z lokalnymi podmiotami leczniczymi w zakresie identyfikowania osób starszych potrzebujących pomocy w codziennej egzystencji. Pracownicy socjalni Ośrodka na bieżąco współpracują z pracownikiem socjalnym Wojewódzkiego Szpitala Zespolonego w Koninie - w razie potrzeby udzielają wsparcia osobom tego potrzebującym.

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że nie jest znana liczba osób starszych, wymagających pomocy i wsparcia w różnych formach oraz, że na bieżąco świadczona jest pomoc i wsparcie osobom tego potrzebującym. Ponadto podała, że potrzeby osób starszych są rozpoznawane przede wszystkim przez rejonowych pracowników socjalnych, zgłaszane są przez ich sąsiadów i rodziny, a także samych zainteresowanych.

(akta kontroli, str. 152-153, 162)

Zarówno zastępca Dyrektora MOPR¹⁷, jak i Prezydent Miasta Konina¹⁸ poinformowali, że prowadzony jest monitoring osób starszych poprzez aktualizowanie danych w corocznym raporcie monitoringu Strategii, opisanym w pkt 1.3.a. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli, str. 152, 255, 428-429)

- 1.7** W latach 2015-2017 (do 30 czerwca) osoby starsze korzystały z następujących form wsparcia:

- a) usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, odpowiednio: 212, 244 i 201 osób;
- b) specjalistycznych usług opiekuńczych, odpowiednio: 18, 24 i 25 osób;

¹⁵ Uchwała weszła w życie z dniem 1 maja 2017 r. i podlegała publikacji w dzienniku urzędowym.

¹⁶ Przez pracowników socjalnych MOPR, dzielnicowych, przychodnie lekarskie i Wydział Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego.

¹⁷ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora MOPR złożone w dniu 17 października 2017 r., w związku z nieobecnością Dyrektora MOPR w dniach od 29 września do 20 października 2017 r.

¹⁸ Prezydent Miasta Konina złożył informacje na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

- c) dziennego domu pomocy, odpowiednio: 50, 54 i 53 osoby;
- d) domu pomocy społecznej, odpowiednio: 98, 89 i 111 osób;
- e) mieszkania chronionego – jedna osoba (w 2016 r.);
- f) innych, w tym: zasiłki celowe na żywność, specjalne zasiłki celowe, posiłki w stołówce MOPR, odpowiednio: 407, 385 i 333 osoby.

Ustalenia w sprawie finansowania świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zostały opisane w pkt 1.8 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, str. 1202-1203)

Do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wykonywania zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowych upoważnionych było sześciu pracowników MOPR (dyrektor, zastępca dyrektora, kierownik działu, trzech kierowników sekcji i starszy pracownik socjalny). Pięć z tych upoważnień zostało wydanych przez Prezydenta Miasta Konina, a jedno przez jego zastępcę¹⁹.

(akta kontroli, str. 1219, 1223-1231)

- 1.7.a.** W kontrolowanym okresie lat 2015-2017 (I półrocze) MOPR wydał odpowiednio: 634, 709 i 282 decyzje przyznające pomoc w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Żadna z osób nie oczekuje na rozpatrzenie wniosku o przyznanie tej formy pomocy.

MOPR w okresie objętym kontrolą NIK wydał jedną decyzję (w 2015 r.) odmawiającą przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania. Przyczyną odmowy wskazaną w decyzji był brak współdziałania strony z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej oraz nieprzedstawienie dokumentów niezbędnych do przyznania pomocy, tj. dokumentu dotyczącego działalności gospodarczej i zasad rozliczania się z Urzędem Skarbowym i kserokopii aktu notarialnego dotyczącego zmiany właściciela domu. Kierownik Sekcji I Działu PŚ, która wydała decyzję, była upoważniona przez Prezydenta Miasta Konina do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych m.in. w zakresie wykonywania zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Osoba, której odmówiono przyznania usług opiekuńczych nie złożyła odwołania od tej decyzji.

(akta kontroli, str. 1204-1211, 1219)

- 1.7.b.** Z pomocy w formie świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w 2015 r. oraz w I półroczu 2017 r. zrezygnowało po dziewięć osób, a w 2016 r. 19 osób.

(akta kontroli, str. 1204)

W oświadczeniach złożonych przez pięć losowo wybranych osób²⁰ nie została wskazana przyczyna rezygnacji ze świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Żadna z tych osób nie złożyła w MOPR skargi na jakość świadczonych jej usług opiekuńczych. MOPR nie monitorował sytuacji dwóch z tych osób. W przypadku trzech z tych osób, jedna z nich korzysta ze wsparcia w Dziennym Domu Pomocy Społecznej dla Osób z Choro­bą Alzheimera w Koninie, a dwie korzystały z różnych form pomocy, w tym z zasiłku celowego na żywność, posiłków w stołówce w MOPR i specjalistycznych usług opiekuńczych. Kontrolowane decyzje zmieniające czasokres świadczenia usług opiekuńczych, w związku z rezygnacją

¹⁹ Zastępca Prezydenta Miasta Konina udzielił 1 lipca 2011 r. kierownikowi sekcji upoważnienia do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta Miasta Konina, na podstawie przejęcia zadań i kompetencji Prezydenta Miasta Konina z powodu jego niezdolności do pracy spowodowanej chorobą trwającą powyżej 30 dni (art. 28g ust. 1 pkt 4 i ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875).

²⁰ Ustalono na próbie pięciu losowo wybranych osób, którym została przyzna pomoc w zakresie świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a następnie po pewnym czasie osoby te zrezygnowały(po dwie osoby z 2015 r. i 2016 r. i jedna z I półrocza 2017 r.).

z tych usług, wydane zostały przez osobę upoważnioną do wydawania takich decyzji przez Prezydenta Miasta Konina.

(akta kontroli, str. 1216-1219)

- 1.7.c.** Dyrektor MOPR wyjaśniła, że wśród osób starszych objętych pomocą w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania aktualnie na umieszczenie w domu pomocy społecznej (DPS) oczekuje sześć osób, które wystąpiły z prośbą o późniejsze skierowanie do tej placówki. Podała również, że jedna osoba zrezygnowała ze skierowania jej do DPS, ponieważ w chwili obecnej jej stan zdrowia uległ znacznej poprawie i nie występuje taka potrzeba.

(akta kontroli, str. 1364)

- 1.7.d.** Osoby starsze w latach 2015-2017 (do 30 czerwca) korzystały z następujących form pomocy:

- a) z poradnictwa prawnego, skorzystało odpowiednio: 64, 24 i 23 osoby;
- b) z poradnictwa psychologicznego, skorzystało odpowiednio: 17, 19 i 5 osób;
- c) z poradnictwa socjalnego, skorzystało odpowiednio: 611, 628 i 537 osób.

(akta kontroli, str. 1212)

W grupach wsparcia z programu „Złota jesień życia” skorzystało 18 osób (w 2015 r.), 39 osób (w 2016 r.) i 20 osób (w I półroczu 2017 r.).

(akta kontroli, str. 1212)

Z informacji Prezydenta Miasta Konina wynika, że w dniu wyborów organizowany jest bezpłatny transport dla osób niepełnosprawnych oraz mających kłopoty z poruszaniem się, celem dotarcia do lokali obwodowych komisji wyborczych.

(akta kontroli, str. 255)

- 1.8** Przeciętne roczne wydatki budżetowe, w latach objętych kontrolą NIK, przypadające na jedną osobę²¹ z tytułu:

- a) świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wyniosły odpowiednio: 5.350 zł, 4.920, 3.320 zł;
- b) pobytu w DPS wyniosły odpowiednio: 60.000 zł, 64.600 zł i 35.100 zł;
- c) świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych wyniosły odpowiednio: 11.900 zł, 9.450 zł i 5.350 zł;
- d) utrzymania mieszkań chronionych wyniosły odpowiednio: 1.430 zł, 2.520 zł i 930 zł.

W ramach DPS w Koninie funkcjonował Dzienny Dom Pomocy. Wydatki na prowadzenie dziennego domu nie były wyodrębnione, mieściły się w strukturze wydatków DPS.

(akta kontroli, str. 430, 1214)

- 1.8.a.** Z odpłatności za świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zwolnionych całkowicie zostało w latach 2015-2017 (do 30 czerwca) odpowiednio: 9, 16 i 12 osób starszych, w tym z powodu:

- ukończenia setnego roku życia²² zwolnionych zostało w sumie 21 osób,

²¹ MOPR nie prowadził wyodrębnionej ewidencji wydatków ponoszonych na osoby starsze (nie było takiego obowiązku).

²² Rada Miejska Konina w uchwale nr 707 z 29 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania (Dz. U. Woj. Wlk. z 10.04.2014 r. poz. 2314), przyjęła w postanowieniach § 2 ust. 2, że usługi opiekuńcze przysługują nieodpłatnie osobom, które ukończyły setny rok życia.

- uzyskiwania dochodu przez starszą osobę samotnie gospodarującą w wysokości nieprzekraczającej kwoty kryterium dochodowego określonego w uchwale Rady Miasta Konina – 15 osób ogółem;
 - uzyskiwania dochodu na osobę w rodzinie w wysokości nieprzekraczającej kwoty kryterium dochodowego określonego w uchwale Rady Miasta Konina – jedna osoba.
- (akta kontroli, str. 1213)

1.8.b. MOPR nie zgłaszał potrzeb w zakresie świadczenia usług opiekuńczych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Usługi opiekuńcze były świadczone przez firmy zewnętrzne, którym Miasto Konin zlecało ich realizację, jak również sfinansowało je na kwotę 1.129,0 tys. zł (w 2015 r.), 1.206,0 tys. zł (w 2016 r.) i 650,0 tys. zł (w I półroczu 2017 r.). Środki na wydatki z tytułu świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania były planowane i realizowane przez Wydział Spraw Społecznych Urzędu Miasta w Koninie.

MOPR realizował wydatki z tytułu świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z chorobą Alzheimera i dla osób z zaburzeniami psychicznymi, które w latach 2015-2017 (I półrocze) wyniosły odpowiednio: 345,0 tys. zł, 378,0 tys. zł oraz 214,0 tys. zł.

Zrealizowane ogółem wydatki budżetowe w dziale 852 Pomoc społeczna rozdziale 85228 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w 2015 r. wyniosły 1.474,0 tys. zł, w 2016 r. – 1.584,0 tys. zł i w 2017 r. (do 30 czerwca) – 864,0 tys. zł²³.
(akta kontroli, str. 430, 436, 439, 441, 448, 452, 455, 459, 466, 469, 589)

W 2015 r. środki na wydatki z tytułu świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zostały zwiększona raz o kwotę 86,0 tys. zł, a w 2016 r. zwiększono je dwukrotnie odpowiednio o 205,0 tys. zł i o 100,0 tys. zł. Potrzeby zabezpieczenia większych środków budżetowych zgłosiła Dyrektor MOPR. Przyczyną zwiększenia środków na wydatki był każdorazowo wzrost liczby osób, które trzeba było objąć tą formą pomocy. W pismach Dyrektor MOPR wskazywała, że wśród podopiecznych są osoby, które kwalifikują się do pobytu w DPS, ale z uwagi na brak miejsc muszą być objęte pomocą w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

(akta kontroli, str. 254-255, 470-489)

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że Miasto Konin ma możliwości zapewnienia osobom starszym pomocy i wsparcia z uwzględnieniem ich potrzeb, ale także środków finansowych na określone formy pomocy. Odpłatność za jedną godzinę usług opiekuńczych wynosiła w latach 2015-2017 odpowiednio: 14,3 zł, 15,0 zł i 17,68 zł. Podała, że posiadane środki finansowe są wystarczające do realizacji zadań, w tym na usługi opiekuńcze.

(akta kontroli, str. 163-164 A)

1.9 Radę Seniorów Konina powołał Prezydent Miasta Konina Zarządzeniem z dnia 3 listopada 2011 r. W związku z upływem kadencji Prezydenta Rada zakończyła pracę. Następnie Rada Miasta Konina uchwalała nr 67 z dnia 25 lutego 2015 r. powołała nową Radę Seniorów, której Statut stanowił załącznik nr 1 do uchwały ją powołującej. Od powołania Rady odbyło się 11 posiedzeń (do października 2017 r. włącznie).

W planie zamierzeń Rady Seniorów na lata 2014-2018²⁴ zostały zaplanowane m.in. takie działania jak: współpraca z samorządem i organizacjami pozarządowymi

²³ W sprawozdaniach MPiPS-03 półrocznych i rocznych z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za 2015 r., 2016 r. i za I półrocze 2017 r. wykazane w dziale 2B kwoty świadczeń z tytułu usług opiekuńczych były niższe i wynosił odpowiednio: 854,1 tys. zł, 948,6 tys. zł i 515,1 tys. zł. MOPR w sprawozdaniach wykazał kwoty poniesionych wydatków i zobowiązań, pomniejszone o kwoty uzyskanych dochodów z tytułu odpłatności za usługi opiekuńcze.

działającymi na rzecz seniorów; współpraca z Centrum Organizacji Pozarządowych; tworzenie systemu zintegrowanej informacji dla seniorów; stworzenie Konińskiej Karty Seniora i tytułu „Konin Przyjazny Seniorom”; pracę nad projektem wdrażającym punkt usług dla osób starszych poprzez wolontariat młodzieży; telepomoc i teleopiekę; profilaktykę zdrowia; edukację seniorów; umacnianie więzi międzypokoleniowych; aktywność społeczną seniorów; kontakt z seniorami na życzenie.

Przewodnicząca Konińskiej Rady Seniorów w przedłożonej dla NIK informacji²⁵ podała, że wysoko ocenia zakres i jakość świadczonych usług opiekuńczych. Jej zdaniem formy działalności opiekuńczej, zawarte w Strategii, generalnie zaspakajają potrzeby opiekuńcze środowiska. Najistotniejszą i najwyżej ocenianą formą opieki nad seniorami jest bezpośredni kontakt z potrzebującymi i ta forma daje najlepsze rezultaty i jest dobrze realizowana na terenie miasta. Niemniej jednak, jak dodała, odczuwamy brak obecności gerontologów na naszym terenie.

(akta kontroli, str. 251-252, 490-504)

- 1.9.a** Według informacji Prezydenta Miasta Konina, Radni Miasta Konina w latach objętych kontrolą NIK nie składali interpelacji w sprawie usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. Komisja Rewizyjna Rady Miasta nie kontrolowała realizacji zadań gminy dotyczących świadczenia tych usług.

(akta kontroli, str. 253-254)

Rada Miasta podejmowała tematykę osób starszych przyjmując m.in. uchwałę w sprawie Programu „Złota jesień” i Programu Konińska Karta Seniora (Programy te opisane zostały w pkt 1.5 wystąpienia pokontrolnego) oraz przyjmując do wiadomości ocenę stanu bezpieczeństwa i porządku w mieście Koninie za 2015 r. i 2016 r. Komisje Rady Miasta pozytywnie zaopiniowały projekty uchwał wprowadzających te Programy.

(akta kontroli, str. 251-252, 505-588)

- 1.10** W sprawie informowania osób starszych o możliwości uzyskania pomocy w formie usług opiekuńczych zastępca Dyrektora MOPR podała, że pracownicy socjalni Ośrodka mają obowiązek, wynikający z zakresu ich czynności, udzielania informacji o możliwości uzyskania przez osoby starsze pomocy, w tym o usługach opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Fakt ten może być odnotowany w wywiadzie środowiskowym.

(akta kontroli, str. 153)

- 1.11** Z zapisów w książce kontroli MOPR za lata 2015-2017 (do 30 czerwca) wynika, że Wydział Kontroli Urzędu Miasta w Koninie przeprowadził w 2015 r. jedną kontrolę dotyczącą wykorzystania i rozliczenia dotacji celowej udzielonej w 2015 r. z budżetu miasta na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. W wystąpieniu po tej kontroli zawarto jedno zalecenie, dotyczące obowiązku zawierania w umowie w sprawach zamówień publicznych zapisu, że została zawarta z wykonawcą wybranym w wyniku przeprowadzonego, w określonym trybie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z podaniem numeru i daty postępowania. W 2016 r. Wydział Kontroli przeprowadził również jedną kontrolę, która była kontrolą sprawdzającą realizację zalecenia po kontroli przeprowadzonej w 2015 r. W sprawozdaniu z kontroli sprawdzającej ustalono, że zalecenie pokontrolne wynikające z wystąpienia pokontrolnego zostało zrealizowane, a udzielona odpowiedź o sposobie jego wykonania była rzetelna.

(akta kontroli, str. 598-609)

²⁴ Opublikowanym na stronie internetowej <http://www.konin.pl/index.php/rada-seniorow-miasta-konina.html>.

²⁵ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

W rejestrze skarg i wniosków MOPR od 2015 r. zostało zarejestrowanych ogółem osiem skarg. Żadna z tych skarg nie dotyczyła obszaru działań objętych kontrolą NIK.
(akta kontroli, str. 595-597)

Prezydent Miasta Konina poinformował, że do Urzędu nie wpływały skargi na poziom, zakres i sposób wykonywania usług opiekuńczych. Jedynie, jak podał, w grudniu 2016 r., po informacji o zmianie podmiotu świadczącego te usługi, do Wydziału Spraw Społecznych dzwoniło kilka osób (podopiecznych i rodzin) z pytaniami, czy w ich sytuacji może się coś zmienić na niekorzyść – wszystkim udzielono wyczerpujących i uspokajających wyjaśnień.

(akta kontroli, str. 255)

Ustalono
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena
częstkowa

Diagnozę sytuacji osób starszych z terenu miasta Konina przeprowadzono na potrzeby opracowania Strategii na lata 2015-2025. Co roku prowadzono monitoring realizacji założeń Strategii w każdym z obszarów, w tym w obszarze „Starość”. Środki finansowe zabezpieczone w budżecie miasta Konina były w pełni wystarczające na przyznanie pomocy w formie świadczenia usług opiekuńczych wszystkim osobom, które o taką pomoc wnioskowały. Funkcjonowały, wdrożone przez miasto Konin, programy lokalne wspierające osoby starsze.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1 MOPR nie opracował standardów usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym.

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że standaryzacja usług opiekuńczych jest jak najbardziej wskazana, pod warunkiem zmian w systemie orzecznictwa o stopniu niepełnosprawności, ograniczenia działań administracyjnych z nią związanych oraz zwiększenia środków finansowych na ich realizację.

Prezydent Miasta Konina poinformował, że Miasto nie ma formalnie opracowanego dokumentu dotyczącego standardów opiekuńczych. Jednak, jak podał, w warunkach konkursu ogłaszanego na świadczenia tych usług, zawsze sprecyzowane są konkretne wymagania i warunki, mające zagwarantować bezpieczeństwo osobom korzystającym z opieki (ustalenia dotyczące otwartych konkursów ofert na realizację, w latach objętych kontrolą NIK, zadania dotyczącego świadczenia usług opiekuńczych w domu podopiecznego na terenie miasta Konina, zostały opisane w pkt 2.2.d. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli, str. 153, 163, 255)

2.1.a. W decyzjach MOPR przyznających pomoc w postaci świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w latach objętych kontrolą NIK, orzeczenie o przyznanych świadczeniach miało taką samą treść o brzmieniu:

„Przyznaję pomoc społeczną w postaci usług opiekuńczych²⁶ w zakresie: pomoc w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych od.... do, które będą realizowane w formie: pomoc w zapewnieniu kontaktów z otoczeniem, zaspokajanie codziennych życiowych potrzeb życiowych, opieka higieniczna, pielęgnacja zlecona przez lekarza (...). Usługi powyższe będą świadczone w ilości ... godzin dziennie

²⁶ Od 2017 r. dodano słowa: „w miejscu zamieszkania”.

(...)”. W przypadku przyznania pomocy w zakresie usług opiekuńczych również w dni wolne i święta, zapis w decyzji był następujący: „Usługi powyższe będą świadczone w ilości ... godzin dziennie od poniedziałku do piątku oraz w soboty, niedziele i święta w ilości .. godzin dziennie (...)”

Decyzje te były przesyłane m.in. do podmiotów świadczących usługi opiekuńcze w latach 2015-2017.

(akta kontroli, str. 1151-1156)

Dyrektor MOPR podała w wyjaśnieniach, że świadczeniobiorcy usług opiekuńczych informowani byli ustnie przez pracowników socjalnych przeprowadzających wywiad środowiskowy o formach realizowanych usług. Podała również, że większość świadczeniobiorców korzysta z usług od wielu lat, więc poinformowanie ich ma przede wszystkim na celu zapewnienie o zabezpieczeniu kontynuacji udzielanej pomocy w zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych. Wyjaśnienia Dyrektora MOPR w sprawie ustaleń w decyzjach dotyczących zakresu przyznanych usług opiekuńczych, godzin i dni tygodnia ich świadczenia zostały przytoczone w pkt 3.3. wystąpienia.

(akta kontroli, str. 1200-1201, 1234)

2.1.b. Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w 2015 r. i 2016 r. były świadczone przez Polski Czerwony Krzyż oddział regionalny w Koninie (dalej: PCK), a w 2017 r. przez Stowarzyszenie Opiekuńcze „Nadzieja” z Lublina (dalej: Nadzieja), na podstawie umów zawartych z Miastem Konin²⁷.

PCK w swoich ofertach złożonych w otwartych konkursach ofert, w tym. m.in. na świadczenie usług opiekuńczych w domu podopiecznego na terenie miasta Konina, ogłoszonych przez Prezydenta Miasta Konina²⁸ zaoferował wykonywanie usług opiekuńczych bezpośrednio w domu chorego w określonych godzinach od poniedziałku do piątku od 7.00 do 15.00 lub od 8.00 do 16.00, a w uzasadnionych przypadkach również w soboty, niedziele i święta, jak również w godzinach wieczornych²⁹. W przypadkach nagłych PCK zobowiązał się do objęcia opieką podopiecznego w ciągu 24 godzin od otrzymania telefonicznego zgłoszenia przez MOPR³⁰ lub natychmiastowo od zgłoszenia. Zakres tej opieki, według oferty PCK, obejmował:

- zabezpieczenie codziennych potrzeb życiowych, w tym: czystości w pomieszczeniach, zmianę pościeli, bielizny osobistej, przesłanie łóżka, dokonywanie zakupów, zapewnienie posiłków, w tym co najmniej raz dziennie posiłku gorącego (przygotowanie posiłków lub dostarczenie gotowych posiłków ze stołówki), zapewnienie czystości naczyń stołowych i kuchennych, karmienie chorego o ile stan jego zdrowia wymaga tej czynności, pomoc przy praniu bielizny lub odnoszenie i przynoszenie jej z punktów pralniczych, pomoc przy załatwianiu spraw urzędowych, regulowanie rachunków, ogrzewanie mieszkania w sezonie zimowym, zamawianie wizyt lekarskich, realizowanie recept;
- utrzymywanie higieny osobistej, w tym: mycie, kąpiel, golenie, pielęgnację jamy ustnej, higienę paznokci rąk i nóg, zapobieganie powstawaniu odleżyn i oparzeń, zabezpieczenie w pampersy, pielęgnację zleconą przez lekarza;
- utrzymanie kontaktu z otoczeniem np. z rodziną, znajomymi, sąsiadami, z lekarzem;

²⁷ Pracownicy MOPR nie świadczyli usług opiekuńczych, co zostało już opisane w pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego.

²⁸ W dniach: 20.11.2014 r., 29.10.2015 r., 19.11.2015 r., 1.08.2016 r. i 27.10.2016 r.

²⁹ Zapis o świadczeniu usług w godzinach wieczornych znalazł się w ofertach złożonych w trzech otwartych konkursach ogłoszonych odpowiednio: 29.10.2015 r., 19.11.2015 r., 1.08.2016 r.

³⁰ Zobowiązanie o podjęciu świadczenia usług opiekuńczych w nagłych przypadkach w ciągu 24 godzin od zgłoszenia zostało zapisane w ofercie złożonej w konkursie ofert ogłoszonym 20.11.2014 r.

- zapewnienie lepszej kondycji psychicznej i fizycznej poprzez podtrzymywanie indywidualnych zainteresowań, rozmowy z chorym, czytanie, organizowanie spacerów, angażowanie i motywowanie do samodzielnej egzystencji w środowisku;
- zachęcanie do wykonywania prac ręcznych typu cerowanie, haftowanie, robienie na drutach, szydełkowanie.

PCK, w złożonych w konkursach ofertach zobowiązał się do: prowadzenia dla każdej opiekunki³¹ miesięcznego zestawienia przepracowanych godzin, w którym będzie zawarte imię i nazwisko opiekunki, imię i nazwisko podopiecznego, adres jego zamieszkania oraz ilość godzin z odpowiednią datą, przy której klient sam lub ktoś z członków jego rodziny potwierdzi obecność i wykonaną pracę; do kontroli na miejscu pracy opiekunek przez kierowników punktów opieki; do sporządzania przez koordynatora po zakończonym miesiącu, na podstawie kart zawierających faktycznie przepracowane godziny, zbiorczego zestawienia godzin i naliczenia odpłatności zgodnie z decyzją MOPR, do piątego³² dnia następnego miesiąca.

(akta kontroli, str. 638-641, 753-756, 832-836, 934-938, 1008-1012)

2.1.c. Nadzieja, której zlecone zostało świadczenie w 2017 r. usług opiekuńczych w domu podopiecznego na terenie miasta Konina³³ zaoferowała wykonywanie tych usług nieprzerwanie we wszystkie dni roku (wszystkie dni tygodnia, w tym w soboty, niedziele i święta) lub według wytycznych, w zależności od potrzeb klienta, w godzinach ustalonych wspólnie z klientem lub jego opiekunem prawnym. W przypadkach nagłych zobowiązała się do zapewnienia realizacji usług opiekuńczych w trybie pilnym, tj. w ciągu trzech godzin od uzyskania powiadomienia od upoważnionego pracownika MOPR o konieczności zapewnienia opieki. Zakres tych usług, według oferty Nadziei obejmował:

- pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, w tym: pomoc w dokonywaniu zakupów (żywności, środków czystości, prasy itp.), przyrządzanie posiłków zgodnie z zasadami diety oraz odpowiedniej jednostki chorobowej, a w razie potrzeby przecieranie lub miksowanie pokarmów, dostarczanie gotowych posiłków, przygotowywanie produktów lub posiłków na część dnia, w której podopieczny zostanie sam oraz właściwe ich przechowywanie, a w przypadku ograniczonej sprawności podopiecznego karmienie i dopajanie, pomoc w ogrzewaniu mieszkania, pomoc w uiszczaniu opłat i należności;
- opiekę higieniczną w tym: czynności związane z utrzymaniem higieny osobistej podopiecznego, toaletę całego ciała, pielęgnację jamy ustnej, rąk, stóp, włosów, w razie potrzeby zabezpieczanie w pampersy, toaletę po każdym zabrudzeniu, przebieranie w czystą odzież, zapobieganie odleżynom, czynności związane z utrzymaniem higieny w pomieszczeniu, w którym przebywa chory, wietrzenie, wycieranie kurzy, mycie podłóg, trzepanie i odkurzanie dywanów, mycie okien dwa razy w roku, mycie naczyń, utrzymanie czystości w kuchni, łazience, wc, pranie odzieży lub pościeli (w tym: odnoszenie do pralni, magla);
- zapewnienie kontaktu z otoczeniem, w tym: z rodziną, sąsiadami, znajomymi, z lekarzem, z MOPR, ZUS itp., wychodzenie z podopiecznym na spacer;
- pielęgnację – zgodnie z zaleceniami lekarza.

Nadzieja, w złożonej ofercie zobowiązała się do bieżącego monitoringu realizacji usług opiekuńczych, do prowadzenia rejestru usług, zawierającego imię i nazwisko,

³¹ W ofercie złożonej 20.11.2014 r. PCK zobowiązał się do prowadzenia dla osoby objętej opieką indywidualnej karty ewidencji czasu wykonywania czynności zawierającej datę, liczbę godzin wykonywania czynności oraz podpis osoby objętej opieką, potwierdzający fakt wykonania zlecenia.

³² W ofercie złożonej 20.11.2014 r. terminem tym był dziesiąty dzień następnego miesiąca.

³³ W wyniku otwartego konkursu ofert ogłoszonego przez Prezydenta Miasta Konina 21.11.2016 r.

adres klienta, okres realizacji usług, ich rodzaj, nazwisko i imię osoby realizującej usługę. W celu rozliczenia świadczenia usług Nadzieja zobowiązała się przekazywać do MOPR szczegółowe zestawienie zrealizowanych godzin usług za miesiąc poprzedni, w terminie do dwudziestego dnia roboczego każdego miesiąca realizacji zadania.

(akta kontroli, str. 1070-1071, 1076-1077)

- 2.2** W 2015 r. obowiązywały dwie umowy na świadczenie usług opiekuńczych, w tym pierwsza zawarta 8 stycznia 2015 r. z terminem realizacji od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., o wartości 1.056 tys. zł³⁴. Druga umowa została zawarta 4 grudnia 2015 r. z terminem realizacji od 8 do 31 grudnia 2015 r., o wartości 86 tys. zł.

W 2016 r. obowiązywały trzy umowy, w tym pierwsza zawarta 12 stycznia 2016 r., z terminem realizacji od 1 stycznia do 30 września 2016 r., o wartości 925,3 tys. zł. Druga umowa została zawarta 3 października 2016 r., z terminem realizacji od 1 października do 31 grudnia 2016 r., o wartości 205 tys. zł.³⁵ Trzecia umowa została zawarta 5 grudnia 2016 r., z terminem realizacji od 1 do 31 grudnia 2016 r., o wartości 100 tys. zł.

W 2017 r. (do 30 czerwca) obowiązywała jedna umowa, zawarta 2 stycznia 2017 r., z terminem realizacji od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r., o wartości 1.299.948 zł.

(akta kontroli, str. 677-692, 789-798, 876-885, 963-974, 1035-1043, 1109-1117)

Koszt jednej godziny wykonywanych usług opiekuńczych³⁶ wynosił w latach 2015-2017 (do 30 czerwca) odpowiednio; 14,3 zł, 15,0 zł i 17,68 zł. Średnie miesięczne wynagrodzenie osób świadczących usługi opiekuńcze wynosiło 1.850 zł (w 2016 r.³⁷).

(akta kontroli, str. 430, 1157, 1164)

- 2.2.a.** Dyrektor MOPR w wyjaśnieniach w sprawie sposobu uczestnictwa w wyborze podmiotu wykonującego usługi opiekuńcze (od opracowania treści ogłoszenia o otwartym konkursie, poprzez przeprowadzenie konkursu i wybór wykonawcy usług, do opracowania treści umowy zawartej z wykonawcą usług opiekuńczych) podała, że każdorazowo przed wszczęciem procedury konkursowej przeprowadzane są bezpośrednie konsultacje pracowników Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Koninie oraz MOPR, dotyczące treści warunków konkursu. Podała ponadto, że nie ma upoważnienia Prezydenta Miasta Konina do przeprowadzania otwartych konkursów ofert na zadania zlecone w ramach ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariatu.

(akta kontroli, str. 1160)

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że MOPR był informowany telefonicznie oraz pisemnie przez Wydział Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Koninie o rozstrzygniętych konkursach w sprawie wyboru oferty na świadczenie usług opiekuńczych. Po zawarciu umowy MOPR każdorazowo otrzymywał kopie zawartej umowy, ponadto wyniki konkursów były ogłaszane na stronie BIP Urzędu. Następnie wyjaśniła, że informacje o zakresie usług opiekuńczych, które podmioty zobowiązane były świadczyć, w tym o czynnościach opiekuńczych realizowanych w ramach tych usług, o miejscu i czasie świadczenia tych usług oraz o liczbie opiekunek i koordynatorów pracy tych opiekunek, ich wykształceniu, posiadanych kwalifikacjach, wieku zawarte

³⁴ Termin realizacji tej umowy został zmieniony aneksem nr 2 zawartym 2 listopada 2015 r. na następujący: od 1 stycznia do 7 grudnia 2015 r.

³⁵ Aneksem nr 1 do umowy zawartym 1 grudnia 2016 r. termin jej realizacji został zmieniony na następujący: od 1 października do 30 listopada 2016 r.

³⁶ MOPR nie posiada danych o kosztach wykonywania jednej godziny pojedynczej czynności opiekuńczej w ramach usług opiekuńczych świadczonych przez PCK i Nadzieję.

³⁷ Brak danych za pozostałe lata. Informację o wysokości wynagrodzenia w 2016 r. uzyskano od Prezydenta Miasta Konina.

są w ofertach składanych na konkurs i były one dokładnie omawiane i konsultowane podczas bezpośrednich rozmów pracowników Wydziału Spraw Społecznych Urzędu i MOPR.

(akta kontroli, str. 1200)

2.2.b. Z informacji³⁸ przesłanej przez PCK wynika, że:

- w 2015 r. PCK zatrudniał na umowę zlecenie od 38 do 43 osób, a w 2016 r. – od 40 do 46 osób;
- większość osób zatrudnionych jako opiekunki domowe miało wykształcenie podstawowe, zawodowe lub średnie. Osoby z wykształceniem podstawowym były to osoby z reguły z długoletnim stażem w PCK, które od lat pracowały jako siostry pogotowia PCK po ukończonym kursie Sióstr PCK, którego ukończenie dawało możliwość pracy jako opiekunki nad chorym w domu, także za granicą;
- opiekunki PCK były kierowane na kursy o tematyce m. in.; pielęgnowanie osób starszych, przewlekłe chorych, aktywizacja i rehabilitacja chorego w domu, metody pracy z osobą starszą, zaburzenia psychiczne w przebiegu choroby Alzheimera i dieta w cukrzycy;
- pracę sióstr PCK nadzorowały kierowniczkę punktów opieki z wykształceniem pielęgniarki z odpowiednio dużym stażem w publicznej służbie zdrowia, a także w PCK, które po przyjęciu zlecenia opieki od MOPR, odwiedzały środowisko i ustalały jakiej pomocy chory potrzebuje, w jakim zakresie i godzinach. Kontrola pracy opiekunek obejmowała czas ich pracy, który był odzwierciedlony na karcie pracy w środowisku chorego, zakres ich obowiązków, czystość w pomieszczeniu chorego, usługi opiekuńcze i gospodarcze oraz pozostałe w zależności od potrzeb chorego. Ponadto kontrole przeprowadzał Wydział Kontroli Urzędu Miejskiego w Koninie;
- PCK nie świadczył usług opiekuńczych w innych gminach.

Z informacji³⁹ przesłanej przez Nadzieję wynika, że:

- w charakterze opiekunek świadczących usługi opiekuńcze na terenie miasta Konina zatrudnionych jest 59 osób na podstawie umów zlecenia;
- opiekunki posiadają wykształcenie podstawowe, zawodowe i średnie;
- cała kadra posiada ukończony wewnętrzny specjalistyczny kurs opieki nad osobami starszymi, chorymi, niepełnosprawnymi;
- podstawowym sposobem kontroli i weryfikacji czasu pracy jest indywidualna karta pracy oraz kontrole terenowe; jakość usług jest bieżąco monitorowana przez koordynatora usług oraz kontrolera ds. jakości usług;
- stowarzyszenie świadczy usługi opiekuńcze również w miastach: Józefów, Halinów, Sulejówkę, Otwock, Karczew, Łomianki, Tarnów, Wrocław, Olsztyn, Turek, Warszawa – Dzielnice: Rembertów, Wesola, Wawer.

(akta kontroli, str. 590-594)

2.2.c. Rada Miasta Konina przyjęła program współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2015 r., 2016 r. i 2017 r. oraz wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2015-2019⁴⁰ (dalej: Program). W Programach ustalono, m.in. zakres zadań których realizacja ma być zlecana organizacjom, wysokość środków na ich realizację, informacje o trybie powoływania i działania komisji konkursowej, która będzie dokonywać oceny napływających wniosków.

2.2.d. Podmioty świadczące w latach 2015-2017 (do 30 czerwca) usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania zostały wybrane w trybie konkursów ofert, ogłoszonych

³⁸ Złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁹ Złożonej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴⁰ Programy zostały opublikowane w BIP na stronie https://bip.konin.eu/index.php?d=prog_wspolpracy_zb.

zarządzeniami Prezydenta Miasta Konina odpowiednio z: 20 listopada 2014 r., w 2015 r. - 29 października i 19 listopada, w 2016 r. - 1 sierpnia, 27 października i 21 listopada 2016 r. Załącznikami do tych zarządzeń były ogłoszenia o otwartych konkursach, których treść zawierała wszystkie informacje wymagane art.13 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego⁴¹.

W ogłoszeniach na realizację zadań z dziedziny pomocy społecznej w pkt II podany został tytuł zlecanego zadania, w brzmieniu: „Świadczenie usług opiekuńczych w domu podopiecznego na terenie Miasta Konina”. W pkt IV ogłoszeń wymienione zostały dokumenty, które były wymagane do przedłożenia w konkursie, z tego w trzech⁴² konkursach dokumentami były m.in. kserokopie dyplomów, kursów, szkoleń dotyczących realizacji usług opiekuńczych. Wśród wymaganych dokumentów nie uwzględniono zaświadczenia lub oświadczenia o niekaralności osób mających wykonywać usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania (w jednej z ofert – podmiotu świadczącego usługi opiekuńcze w 2017 r. zawarte zostało zobowiązanie, że osoby realizujące czynności w ramach usług opiekuńczych będą spełniały wymagania m.in., że nie były skazane prawomocnym wyrokiem sądu za nieumyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub oskarżenia prywatnego). Przedmiot, który realizował usługi opiekuńcze w 2017 r., w swojej ofercie w kalkulacji przewidywanych kosztów w 2017 r. zaplanował stawkę godzinową dla opiekunów świadczących bezpośrednio usługi opiekuńcze w wysokości 13 zł⁴³.

Kryteriami, jakie musiały spełniać podmioty składające oferty na świadczenie usług opiekuńczych było: brak zobowiązań publiczno-prawnych wobec budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych źródeł o charakterze publicznym; posiadanie własnego konta bankowego; prowadzenie działań w obszarze pomocy społecznej.

Kryteriami stosowanymi przy dokonywaniu wyboru oferty na świadczenie usług opiekuńczych były: kryteria merytoryczne, tj. zgodność oferty z ogłoszeniem konkursowym i społeczne uzasadnienie; kryteria finansowe, tj. stosunek ponoszonych nakładów do zamierzonych efektów i celów i kryteria organizacyjne, tj. posiadane zasoby kadrowe i doświadczenie (w konkursach ogłoszonych 20 listopada 2014 r. i 29 października 2015 r.). W kolejnych konkursach kryteria stosowane przy dokonywaniu wyboru oferty na świadczenie usług opiekuńczych zostały sformułowane następująco: kryteria merytoryczne, tj. wartość merytoryczna i walory promocyjne projektu (celowość oferty, zakres rzeczowy, zasięg, zgodność z ogłoszeniem); kryteria finansowe, tj. koszty realizacji projektu, w tym rodzaj i celowość planowanych kosztów i kryteria organizacyjne, tj. posiadane zasoby kadrowe i doświadczenie oferenta w realizacji zadań o podobnym charakterze i zasięgu.

W treści każdego z ogłoszeń zawarte zostały informacje o wysokości środków publicznych, jakie Miasto Konin planuje przeznaczyć, tj. o planowanej kwocie dotacji. Środki te były zabezpieczone w budżecie Miasta.

W treści ogłoszeń (w pkt X) zawarto zapis, że do postanowień Prezydenta Miasta Konina w sprawie wyboru oferty na realizację zadania publicznego nie ma zastosowania tryb odwoławczy. Ponadto w pkt XI ogłoszenia postanowiono, że realizacja zleconego zadania następuje po zawarciu umowy.

(akta kontroli, str. 622-627, 735-739, 813-819, 915-920, 988-994, 1058-1061, 1075, 1082)

⁴¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1817, ze zm.

⁴² W dwóch z 2015 r. i w jednym z 2016 r.

⁴³ Zgodnie z wysokością minimalnej stawki godzinowej w 2017 r. ustalonej w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2017 r. (M.P. z 2016 r., poz. 934).

Oceny ofert złożonych w każdym konkursie dokonała komisja konkursowa, powołana zarządzeniem Prezydenta Miasta Konina⁴⁴. Oceny ofert dokonał osobno każdy z członków tej komisji, sporządzając na tę okoliczność indywidualną kartę oceny oferty. Wyniki prac komisji wraz z propozycją przyznania dotacji ujęte w protokołach komisji zaakceptował Prezydent Miasta Konina.

(akta kontroli, str. 656-673, 767-775, 781-788, 847-868, 949-958, 1022-1029, 1090-1092, 1095-1105)

Każdy z konkursów ofert, jak również wyniki tych konkursów zostały ogłoszony w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Koninie, na stronie internetowej www.konin.pl oraz w siedzibie Urzędu Miejskiego w Koninie na tablicy ogłoszeń.

(akta kontroli, str. 628-634, 650-655, 674-676, 740-746, 776-785, 820-825, 869-875, 921-927, 959-962, 995-1003, 1030-1034, 1062-1068, 1093-1094, 1106-1108)

Złożone w konkursach oferty i podpisane umowy o powierzenie realizacji/o realizację zadania publicznego były zgodne z wzorami ofert i umów ustalonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru ofert i ramowego wzoru umowy, dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁴⁵, obowiązującego do 3 września 2016 r., a następnie w przepisach rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzoru ofert i ramowych wzorów umów, dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁴⁶, obowiązującego od 3 września 2016 r.

(akta kontroli, str. 635-646, 677-686, 747-766, 789-810, 826-846, 876-885, 928-948, 963-971, 1004-1021, 1035-1044, 1069-1089, 1109-1117)

2.2.e. Podmioty świadczące usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania (w latach 2015-2016) rozliczyły się terminowo z przyznanej im dotacji na realizację zadania. Podmioty te złożyły w Urzędzie Miasta w Koninie sprawozdania końcowe z wykonania zadania, a niewykorzystane środki z dotacji zwróciły.

(akta kontroli, str. 694-734, 799-811, 901-914, 975-987, 1045-1057)

2.2.f. W 2015 r. jedna z umów na świadczenie usług opiekuńczych została zawarta 8 stycznia 2015 r. (z początkowym terminem jej realizacji od 1 stycznia 2015 r.). W 2016 r. obowiązywały trzy umowy, w tym pierwsza zawarta 12 stycznia 2016 r., druga zawarta 3 października 2016 r., a trzecia zawarta 5 grudnia 2016 r. W umowach tych początkowy termin realizacji zadania ustalono na dzień odpowiednio: 1 stycznia 2016 r., 1 października 2016 r. i 1 grudnia 2016 r. W 2017 r. (do 30 czerwca) obowiązywała jedna umowa, zawarta 2 stycznia 2017 r., z początkowym terminem realizacji od 1 stycznia 2017 r.

(akta kontroli, str. 677-678, 876-878, 963-964, 1033-1036, 1109-1110)

Według wyjaśnień Dyrektora MOPR ciągłość świadczenia usług opiekuńczych została zapewniona poprzez wyżej opisane zapisy w umowach, w których ustalone zostały początkowe terminy realizacji zadania.

(akta kontroli, str. 1236-1237)

2.2.g. W umowach zawartych z podmiotami na świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w latach 2015-2017 została określona wysokość dotacji na realizację zlecenia w okresie jej obowiązywania. W ofertach⁴⁷ podmiotów, którym zlecono realizację usług opiekuńczych została zawarta kalkulacja kosztów realizacji zadania

⁴⁴ Nr 37/2012 z 17.05.2012 r., nr 46/2015 z 10.04.2015 r., nr 155/2015 z 3.12.2015 r. i nr 21/2016 z 18.02.2016 r.

⁴⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25.

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1300.

⁴⁷ Zgodnie z postanowieniami umów oferta stanowi załącznik do umowy.

oraz podano źródło jego finansowania, opisano rodzaj czynności opiekuńczych, jakie podmioty realizują w ramach usług opiekuńczych, kwalifikacje i doświadczenie kadry realizującej zadanie, sposób prowadzonego nadzoru na realizacją usług przez opiekunki, wskazano liczbę osób, którym zamierzano świadczyć usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz planowaną do wypracowania liczbę godzin usług opiekuńczych.

(akta kontroli, str. 635-646, 677-686, 747-766, 789-810, 826-846, 876-885, 928-948, 963-971, 1004-1021, 1035-1044, 1069-1089, 1109-1117)

2.2.h. Podmioty świadczące usługi opiekuńcze składały w MOPR co miesiąc rozliczenie godzinowo finansowe podopiecznych (w przypadku PCK) lub zestawienie zleconych i wypracowanych godzin usług opiekuńczych (w przypadku Nadziei). PCK w składanych rozliczeniach przedkładał dane dotyczące podopiecznych objętych pomocą, ilości godzin wynikających z decyzji MOPR, kwoty odpłatności za jedną godzinę usługi, ilości dni i godzin, w których usługi wykonano, kwoty do zapłaty i uwag, w których wskazywano przyczynę nieświadczenia usług. W zestawieniach złożonych przez Nadzieję ujęto dane osób korzystających z usług, liczbę godzin zleconych i wypracowanych, stawkę za godzinę, odpłatność – za godzinę wg decyzji i należną, koszt 100% za wypracowane godziny i uwagi, w których wskazano przyczynę nieświadczenia usług danemu klientowi. Składane rozliczenia sprawdzał MOPR pod względem merytorycznym, tj. liczby wypracowanych godzin i zgodności kosztów usług z decyzją MOPR przyznającą pomoc. Zestawienia stanowiły podstawę dokonania przez MOPR przypisów należności z tytułu dochodów z odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze (dz. 852 rozdz. 85228 § 083). Na badanej próbie 30 osób starszych, którym MOPR przyznał pomoc w zakresie świadczenia usług opiekuńczych⁴⁸ ustalono, że podmioty świadczące te usługi w złożonych rozliczeniach z wykonanych usług przyjęły liczbę godzin przyznanych usług opiekuńczych i stawkę odpłatności za jedną godzinę zgodną z ustaloną w decyzjach MOPR przyznających tą formę pomocy.

(akta kontroli, str. 1173-1185, 1377)

2.2.i. W otwartych konkursach ofert na świadczenie usług opiekuńczych w latach 2015-2017 oferty złożył jeden podmiot z terenu miasta Konina, którym był Polski Czerwony Krzyż Oddział Rejonowy w Koninie. Jak podała Dyrektor MOPR jest to jedyny podmiot, który świadczy tego rodzaju usługi na terenie Konina.

(akta kontroli, str. 1237, 1367)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionej wyżej działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

MOPR w dniu 2 stycznia 2015 r. na podstawie siedmiu decyzji przyznał pomoc w postaci usług opiekuńczych od 1 stycznia 2015 r. W dniu 4 stycznia 2016 r. MOPR w 10 decyzjach przyznał pomoc w postaci usług opiekuńczych od 1 stycznia 2016 r. W dziewięciu decyzjach wydanych 2 stycznia 2017 r. MOPR przyznał pomoc w postaci usług opiekuńczych od 1 stycznia 2017 r. Decyzje te dotyczyły osób, którym przyznano pomoc w formie usług opiekuńczych świadczonych również w soboty, niedziele i święta. Jak wyjaśniła Dyrektor MOPR decyzje te wydane zostały w pierwszym dniu roboczym miesiąca stycznia, którym w 2015 r. i 2017 r. był 2 stycznia, a w 2016 r. był 4 stycznia.

(akta kontroli, str. 1371, 1378-1387)

⁴⁸ Ustalenia na podstawie tej próby zostały opisane w pkt 3.3 wystąpienia pokontrolnego.

NIK wskazuje, że decyzje przyznające określone świadczenia miały charakter aktów konstytutywnych (wydanie takich decyzji skutkuje powstaniem, zanikiem lub zmianą stosunków prawnych) i mogły wywierać tylko skutki ex nunc, tj. na przyszłość⁴⁹.

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania realizowały podmioty zewnętrzne, wybrane w otwartych konkursach ofert przeprowadzonych przez Prezydenta Miasta Konina. Podmioty realizujące te usługi terminowo rozliczyły się z otrzymanej dotacji na to zadanie i złożyły sprawozdania końcowe. Wykonawcy tych usług co miesiąc składali do MOPR rozliczenia z udzielonych usług opiekuńczych, w których przyjęto stawki odpłatności za godzinę świadczonych usług i wymiar godzin usług zgodny z ustalonymi w decyzjach przyznających tą pomoc. Wydane w latach 2015-2017 po dniu 1 stycznia decyzje przyznające usługi opiekuńcze od 1 stycznia naruszały przyjętą w obowiązującym orzecznictwie linię, że świadczeń niepieniężnych jakimi są m.in. usługi opiekuńcze nie można przyznać z datą wsteczną, ponieważ realnie nie można byłoby ich zrealizować.

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

Opis stanu
faktycznego

- 3.1 Dyrektor MOPR wyjaśniła, że podmiotem ogłaszającym otwarty konkurs na świadczenie usług opiekuńczych było Miasto Konin, które następnie zawierało umowy z podmiotami świadczącymi te usługi, stąd MOPR nie sprawował nadzoru nad realizacją umowy. Dalej podała, że podmioty świadczące usługi na koniec danego miesiąca przedkładają wykaz wykonanych usług za dany miesiąc, który jest weryfikowany przez pracownika MOPR, co do zgodności z wydanymi decyzjami. Ponadto w trakcie przeprowadzania wywiadów środowiskowych pracownicy socjalni rozmawiają z podopiecznymi o ich sytuacji bytowej, w tym o skuteczności świadczonych usług. Wskazała, że nie odnotowano skarg dotyczących jakości świadczonych usług. Udokumentowaniem sprawowania nadzoru nad jakością świadczenia usług, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora MOPR, jest wykaz liczby osób i godzin usług sprawdzony przez pracownika MOPR, opatrzony pieczęcią i podpisem kierownika Sekcji Świadczeń Socjalnych.

(akta kontroli, str. 1235-1236)

W MOPR nie został ustalony formalnie i nie został opracowany model nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych, jak wyjaśniła Dyrektor MOPR, realizacja usług opiekuńczych monitorowana jest na bieżąco.

(akta kontroli, str. 1236)

- 3.2 Prezydenta Miasta Konina poinformował, że podmioty realizujące zadania dotyczące świadczenia usług opiekuńczych były nadzorowane i kontrolowane, w tym przez Wydział Spraw Społecznych – poprzez sprawozdania z realizacji warunków konkursowych oraz prawidłowości wykorzystania dotacji na ten cel i przez MOPR – poprzez bieżący comiesięczny monitoring usług opiekuńczych wykonania wydanych decyzji.

(akta kontroli, str. 254)

Prezydent Miasta Konina przedłożył sprawozdania z trzech kontroli PCK, których przedmiotem była m.in. realizacja usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w całym 2015 r. i w okresie od 1 stycznia do 30 listopada 2016 r. W kontroli realizacji zadania w 2016 r. (do 30.11.2016 r.) oceniono pozytywnie stopień, efektywność, rzetelność i jakość realizacji zadania oraz prowadzenie dokumentacji związanej

⁴⁹ Stanowisko takie wyrażone zostało w orzeczeniach sądów administracyjnych, np. WSA w Gdańsku z 6 listopada 2014 r. (III SA/Gd 454/14) czy WSA w Łodzi z 19 stycznia 2016 r. (II SA/Łd 798/15).

z realizowanym zadaniem. W dwóch kontrolach dotyczących realizacji zadania w 2015 r. pozytywnie oceniono prowadzenie dokumentacji i ewidencji księgowej oraz stwierdzono, że dotacja została rozliczona zgodnie z zawartą umową. W kontrolach, poza jednym przypadkiem zapłaty faktury po upływie terminu płatności, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli, str. 1186-1198)

3.3 Na próbie dokumentacji 30⁵⁰ osób starszych, którym przyznana została pomoc w zakresie świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania ustalono, że:

- pomoc tym osobom w każdym przypadku została udzielona na ich wniosek złożony w MOPR;
- w każdej z badanych spraw przed przyznaniem pomocy został przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy; wywiady zostały przeprowadzone w tym samym dniu, w którym wpłynął wniosek o pomoc lub po upływie od dwóch do 16 dni roboczych⁵¹ od daty wpływu wniosku (w jednym przypadku wywiad został przeprowadzony na dwa⁵² dni przed złożeniem przedmiotowego wniosku, a w drugim na 15⁵³ dni przed złożeniem wniosku);
- w aktach wszystkich badanych spraw zostały zgromadzone dokumenty istotne z punktu widzenia określenia zasadności przyznania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (tj. zaświadczenia lekarskie stwierdzające, że osoba wymaga stałej pomocy innych osób, orzeczenia wydane bezterminowo o znacznym stopniu niepełnosprawności lub o całkowitej niezdolności do samodzielnej egzystencji);
- sytuacja osobista, rodzinna (w tym osoby zobowiązane do alimentacji), dochodowa i majątkowa każdej z badanych osób została rozpoznana i opisana w kwestionariuszu rodzinnego wywiadu środowiskowego przez pracowników socjalnych MOPR;
- dla każdej kontrolowanej osoby pracownik socjalny przygotował propozycję planu pomocy⁵⁴, w którym w każdym przypadku został ustalony wymiar godzin i okres świadczenia usług opiekuńczych, zakres usług⁵⁵, wysokość odpłatności za 1 godzinę usług i formy pracy socjalnej⁵⁶; w przypadku propozycji świadczenia usług w dni wolne i święta w planie pomocy podano, że usługi będą świadczone od poniedziałku do piątku oraz w soboty, niedziele i święta;
- 22 postępowania o udzielenie pomocy dotyczyły osób niespełniających kryterium osoby samotnej, w każdej z tych ustalono dane osób zobowiązanych do alimentacji;

⁵⁰ Po 10 osób w każdym roku, którym przyznano pomoc w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w 2015 r., w 2016 r. i I półroczu 2017 r., w tym 10 osób, które nieterminowo regulowały należności z tytułu odpłatności za świadczone usługi. Do osób tych NIK wysłała anonimowe ankiety, na które odpowiedziało 12 osób. Wyniki tych ankiet zostały opisane w pkt 3.4. wystąpienia pokontrolnego.

⁵¹ W dwóch przypadkach wywiad został przeprowadzony po upływie 14 dni roboczych od złożenia wniosku o pomoc, tj. w sprawie nr 14/2016 wywiad został przeprowadzony w 15 dniu roboczym, a w sprawie nr 23/2016 w 16 dniu roboczym.

⁵² Osoba zainteresowana w dniu 4.12.2015 r. złożyła do MOPR wniosek o pomoc, a wywiad był przeprowadzony 2.12.2014 r. w związku z wcześniej złożonym wnioskiem o pomoc z 28.11.2014 r.

⁵³ Wywiad został przeprowadzony 25.11.2015 r. w związku z udzieleniem pomocy w formie usług opiekuńczych od stycznia 2016 r., a osoba zainteresowana złożył wniosek o udzielenie tej pomocy od stycznia 2016 r. w dn. 10.12.2015 r.

⁵⁴ Plan pomocy został zapisany w kwestionariuszu rodzinnego wywiadu środowiskowego (w pkt V cz. IV kwestionariusza lub w pkt IX kwestionariusza) przez pracownika socjalnego, który zatwierdzał następnie kierownik Sekcji I lub II Działu Pomocy Środowiskowej lub starszy pracownik socjalny.

⁵⁵ W planach pomocy dla objętych badaniem osób zakres świadczenia usług, poza jednym przypadkiem, obejmował „zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych”. Dla osoby (nr 2/2016) zaplanowany zakres usług obejmował „pomoc w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych, pomoc w pielęgnacji i opiece higienicznej”.

⁵⁶ Wskazane w planach formy pracy socjalnej to m.in.: poradnictwo socjalne, wizyta w środowisku, weryfikacja potrzeb, kontakt i współpraca z pracownikiem socjalnym, rozmowa dotycząca aktualnej sytuacji życiowej.

rodzinny wywiad środowiskowy u osób zobowiązanych do alimentacji został przeprowadzony w pięciu⁵⁷ z tych postępowań⁵⁸;

- pracownicy socjalni dokonywali analizy sytuacji rodziny w trakcie przeprowadzania wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji w związku z ubieganiem się o pomoc w formie usług opiekuńczych po raz kolejny (po upływie od miesiąca do dziewięciu miesięcy od daty przeprowadzenia ostatniego wywiadu);
- każde z postępowań zakończyło się wydaniem decyzji przyznającej pomoc w formie świadczenia usług opiekuńczych w wymiarze godzin i okresie zbieżnym z wnioskowanym przez osobę zainteresowaną; decyzje zostały wydane przez osoby posiadające upoważnienie do ich wydawania, w tym 28 decyzji zostało wydanych po upływie do 28 dni od daty złożenia wniosku o przyznanie usług opiekuńczych, a dwie po upływie odpowiednio 31⁵⁹ i 32⁶⁰ dni od dnia złożenia wniosku;
- decyzje przyznające pomoc w zakresie świadczenia usług opiekuńczych zawierały elementy, o których mowa w przepisach art. 107 § 1 i 3 KPA oraz pouczenie, o którym mowa w przepisach art. 109 ustawy o pomocy społecznej; w podstawie prawnej decyzji przywoływane zostały przepisy ustawy o pomocy społecznej, które nie miały zastosowania w sprawie; w każdej decyzji zakres przyznanej pomocy oraz formy jej realizacji były takie same (treść decyzji została przytoczona w pkt 2.1.a. wystąpienia pokontrolnego); w każdej z decyzji ustalona została odpłatność za świadczone usługi opiekuńcze, której wysokość została ustalona zgodnie z postanowieniami § 2 pkt 1 uchwały nr 707 Rady Miasta Konina z dnia 29 stycznia 2014 r.⁶¹ oraz prawidłowo ustalono wysokość dochodu przypadającą na jedną osobę; żadna z osób nie zrezygnowała z przyznanych usług po ustaleniu wysokości odpłatności za ich świadczenie;
- w jednej z badanych spraw miała miejsce sytuacja zmiany dochodu (wzrostu) osoby korzystającej z usług opiekuńczych, o której mowa w przepisach art. 106 ust. 3b ustawy o pomocy społecznej i wydania przez MOPR decyzji zmieniającej wysokość odpłatności za usługi z 2,65 zł za 1 godzinę na 5,3 zł za 1 godzinę;
- dla żadnej z kontrolowanych osób nie został opracowany indywidualny zakres usług opiekuńczych, poza opisanym wyżej planem pomocy sporządzanym przez pracownika socjalnego;
- 15 osób objętych kontrolą uregulowało należności z tytułu odpłatności za usługi opiekuńcze z opóźnieniem⁶², które maksymalnie wyniosło 16 dni w przypadku 14 z tych osób; wobec tych osób MOPR nie podejmował działań windykacyjnych; zaległe należności w wyniku podjętych działań windykacyjnych⁶³ MOPR

⁵⁷ Oznaczonych nr 8/2016, 13/2016, 26/2016, 28/2016, 20/2017.

⁵⁸ Przyczyną, wskazaną przez Dyrektora MOPR, nie przeprowadzenia w 17 postępowaniach wywiadów u osób zobowiązanych do alimentacji było m.in.: przewlekła choroba lub uzależnienie od alkoholu tych osób, zapewnienie opieki przez te osoby w godzinach popołudniowych i w dni wolne oraz regulowanie należności za świadczone usługi, przebywanie tych osób za granicą i nie utrzymywanie kontaktu z osobą wymagającą pomocy.

⁵⁹ Na wniosek złożony 4.12.2015 r. o przedłużenie pomocy w formie usług opiekuńczych została wydana 4.01.2016 r. decyzja przyznająca usługi opiekuńcze od 4.01.2016 r.

⁶⁰ Na wniosek złożony 1.12.2014 r. o przyznanie usług opiekuńczych od 1.01.2015 r. została wydana 2.01.2015 r. decyzja przyznająca usługi opiekuńcze od 2.01.2015 r.

⁶¹ W sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania, opublikowana w Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 10.04.2014 r., poz. 2314, dalej: uchwała nr 707 Rady Miasta Konina.

⁶² W decyzjach przyznających pomoc w zakresie usług opiekuńczych termin wymagalny do zapłaty należności z tytułu odpłatności za te usługi został ustalony na 10 dnia następnego miesiąca.

⁶³ Na podstawie wystawionych upomnień i tytułów wykonawczych; w związku z zaległością za I/2016 r. upomnienie zostało wystawione 25.02.2016 r., a tytuł wykonawczy – 29.03.2016 r., wobec zaległości za II/2016 upomnienie zostało wystawione 29.03.2016 r., a tytuł wykonawczy – 25.04.2016 r., wobec zaległości za III/2016 upomnienie

wyegzekwował od jednej osoby, była to kwota ogółem 2.652,24 zł, na którą składały się zaległe należności za świadczone usługi w 2015 r. i 2016 r. (na dzień 30 sierpnia 2016 r. konto tej osoby nie wykazywało zaległości);

- w każdej z badanych spraw przypisana przez MOPR należność z tytułu odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze była zgodna z należnością naliczoną w rozliczeniach finansowych, składanych co miesiąc w MOPR przez podmioty realizujące usługi;
- w dwóch badanych sprawach MOPR wydał decyzje orzekające o odstąpieniu od żądania zwrotu należności za usługi opiekuńcze, w tym w jednej na kwotę ogółem 535,8 zł, a w drugiej na kwotę ogółem 1.893,7 zł, ze względu na sytuację zdrowotną i dochodową osób zobowiązanych do uiszczenia tych należności;
- MOPR nie był w posiadaniu dzienniczków czynności opiekuńczych; jak ustalono w pkt 2 wystąpienia podmioty zewnętrzne świadczące usługi opiekuńcze w swoich ofertach złożonych w otwartych konkursach ofert, zobowiązały się do prowadzenia takich dzienniczków; MOPR nie miał wiedzy czy takie dzienniczki były prowadzone - nie nadzorował podmiotów zewnętrznych w zakresie jakości świadczonych usług opiekuńczych i ich realizacji.

(akta kontroli, str. 1358-1360, 1480-1702)

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że w decyzjach przyznających usługi opiekuńcze zakres wykonywanych usług wymieniony jest zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Dalej podała, że przepis ustawy oraz aktu wykonawczego nie nakłada na organ przyznający taką pomoc obowiązku dalszego doprecyzowania zakresu przyznanych usług. Niepodanie w decyzjach godzin w jakich świadczone będą usługi Dyrektor wyjaśniła tym, że to osoby świadczące bezpośrednio te usługi uzgadniają te godziny bezpośrednio ze świadczeniobiorcą i w maksymalnie możliwym zakresie uwzględniają ich potrzeby. Informacje o dniach tygodnia (od poniedziałku do piątku), w których zostały przyznane usługi, uzyskiwali świadczeniobiorcy oraz ich rodziny, jeżeli byli zainteresowani.

(akta kontroli, str. 1234)

3.4 Na podstawie wyników badań ankietowych ustalono m.in., że:

- pięć osób jest bardzo zadowolonych z pomocy jaka jest wobec nich świadczona, dwie - są zadowolone, cztery - czasami są, a czasami nie, jedna – nie jest zadowolona;
- opiekunki regularnie wykonywały następujące czynności: sześciu osobom pomagały przy myciu, dwóm osobom pomagały przy załatwianiu potrzeb fizjologicznych, jednej osobie pomagały przy zaprowadzeniu do toalety, pięciu osobom pomagały przy obcinaniu paznokci i przy ślaniu łóżka, 11 osobom robiły zakupy podstawowych artykułów żywnościowych, sześciu osobom robiły zakupy artykułów przemysłowych, odzieży, itp., dziewięciu osobom realizowały recepty, czterem osobom przygotowywały i podawały śniadania, sześciu osobom przygotowywały i podawały obiady, jednej osobie przygotowywały i podawały kolację, 10 osobom zmywały naczynia kuchenne i stołowe, dziewięciu osobom sprzątały mieszkanie, odkurzały, wycierały kurze, myły podłogi, sprzątały łazienkę, jednej osobie nosiły rzeczy do prania, siedmiu osobom załatwiała pomoc lekarską, sześciu osobom opłacały świadczenia, pięciu osobom pomagały w załatwianiu spraw urzędowych i w pośredniczeniu w kontaktach z MOPR, jednej osobie pomagały w myciu okien –

za dodatkową opłatą, w praniu i prasowaniu i w zakupie czasopism, wypożyczaniu książek w bibliotece;

- pięć osób nie wiedziało jakie usługi im się należą zgodnie z decyzją, dwie odpowiedziały, że należy im się pomoc w codziennych sprawach życiowych, dwie, że należy im się pomoc w zapewnieniu kontaktów z otoczeniem, zaspokojenie codziennych potrzeb życiowych i opieka higieniczna, jedna, że należy jej się pomoc ogólna każdego dnia, a jedna, że należy jej się opieka, sprzątanie i realizacja recept;
- pięć osób odpowiedziało, że nie odczuwa żadnych sytuacji kłopotliwych i trudności przy otrzymanej pomocy; cztery osoby zwróciły uwagę na ograniczanie czasu przeznaczonego na wykonanie potrzebnych czynności przez opiekunki, a sześć – na częstą zmianę opiekunów świadczących usługi.

(akta kontroli, str. 1400-1479)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionej wyżej działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, związane z treścią wydawanych decyzji administracyjnych:

1) W ośmiu decyzjach przyznających osobom starszym pomoc w formie świadczenia usług opiekuńczych w podstawie prawnej poza przepisami art. 6 ust. 9 i art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, które odnosiły się do sytuacji osób, będących stroną tych decyzji, przywołane zostały również przepisy art. 6 ust. 10 i art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, które tych osób nie dotyczyły i nie miały zastosowanie do tych spraw. W 22 decyzjach przyznających osobom starszym tę formę pomocy w podstawie prawnej natomiast poza przepisami art. 6 ust. 10 i art. 50 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, które odnosiły się do sytuacji osób, będących stroną tych decyzji, przywołane zostały również przepisy art. 6 ust. 9 i art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, które tych osób nie dotyczyły i nie miały zastosowanie do tych spraw. Obowiązek podawania w podstawie prawnej decyzji administracyjnej konkretnych, odnoszących się do sprawy, której ona dotyczy, przepisów wynika z art. 107 § 1 pkt 4 KPA .

(akta kontroli, str. 1480-1702)

Dyrektor MOPR w powyższej sprawie podała, że przywołanie ww. przepisów ustawy o pomocy społecznej miało na celu wyjaśnienie stronom decyzji w sposób wyczerpujący różnicy ustawowej definicji osoby samotnej, a osoby samotnie gospodarującej, gdyż dla osób korzystających z tych usług pojęcia te mogą być niezrozumiałe, mylące.

(akta kontroli, str. 1387)

NIK wskazuje jednak na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 1999 r. (sygn. akt III SA 8192/98), w którym sąd ten stwierdza, że podstawa prawna decyzji administracyjnej musi być powołana dokładnie, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w sprawie przepisów zarówno prawa formalnego, jak i materialnego oraz z powołaniem źródeł jego publikacji.

2) Decyzja z 18 kwietnia 2017 r.⁶⁴ zmieniająca decyzję z 2 stycznia 2017 r.⁶⁵ w części dotyczącej ustalenia odpłatności za usługi, została wydana z naruszeniem przepisów art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Ustalała ona bowiem z mocą wsteczną, tj. od 1 kwietnia 2017 r., zwiększenie odpłatności za 1 godzinę usług z 2,30 zł do 5,30 zł w związku ze zmianą sytuacji dochodowej strony.

(akta kontroli, str. 1358-1361)

⁶⁴ Nr MOPR-IV.1.4162.283.2017.

⁶⁵ Nr MOPR-IV-1.4162.36.2017.

Dyrektor MOPR powyższą sprawę wyjaśniła tym, że pracownik socjalny podczas przeprowadzonego w dniu 12 kwietnia 2017 r. wywiadu poinformował podopiecznego o zmianie odpłatności za usługi od 1 kwietnia 2017 r., na co on wyraził zgodę.

(akta kontroli, str. 1371)

NIK podkreśla, że zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 27 września 2017 r. (nr akt IV SA/GI 269): „Stwierdzenie przez organ administracyjny ziszczenia się przesłanek określonych w art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, wiąże się z wydaniem decyzji uchylającej lub zmieniającej decyzję pierwotną ze skutkiem ex nunc. Oznacza to, iż decyzja wydana w oparciu o art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej wywołuje jedynie skutek na przyszłość”.

W ww. decyzji z 18 kwietnia 2017 r., zmieniającej z urzędu decyzję przyznającą pomoc w zakresie usług opiekuńczych, przywołano w podstawie prawnej jedynie przepisy art. 163 KPA, art. 14 ustawy o pomocy społecznej i uchwały nr 707 Rady Miasta Konina, nie wskazując przepisu zawierającego konkretne przesłanki takiej zmiany. Zgodnie z wyrokiem WSA w Kielcach z dnia 9 czerwca 2014 r.⁶⁶, przepis art. 163 KPA nie może być powoływany jako jedyna i samodzielna podstawa prawna wzruszania decyzji, gdyż nie określa przesłanek jej zmiany lub uchYLENIA, a jest wyłącznie normą odsyłającą do przepisów prawa materialnego.

(akta kontroli, str. 1358)

Dyrektor MOPR w powyższej sprawie wyjaśniła, że w decyzji przywołany został art. 14 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi przepis prawa materialnego, stanowiącego podstawę do wydania przedmiotowej decyzji.

(akta kontroli, str. 1370)

NIK wskazuje, że przepis art. 14 ustawy o pomocy społecznej zawiera jedynie ogólne odesłanie do przepisów KPA. Odpowiednie zastosowanie tych przepisów w dziedzinie pomocy społecznej będzie miało miejsce w prowadzonych przez organy pomocy społecznej postępowaniach, których celem jest rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej, a ta powinna być sporządzona zgodnie z wymogami art. 107 KPA.

3) W 13 decyzjach⁶⁷ orzekających o odstąpieniu od żądania zwrotu należności za usługi opiekuńcze nie zachowano wymogu art. 107 § 1 pkt 6 KPA. W uzasadnieniach tych decyzji, poza art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, został przywołany również przepis § 4 uchwały nr 707 Rady Miasta Konina, niebędący uzasadnieniem dla sposobu załatwienia tych sprawy (przepis ten ustala wymiar usług opiekuńczych, jaki może być przyznany świadczeniobiorcom). Ponadto w tych decyzjach błędnie przywołano treść tego przepisu podając, że: „Zgodnie z § 4 ww. uchwały w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, można odstąpić od zwrotu należności za usługi opiekuńcze”. Przytoczona bowiem w decyzjach treść przepisu to zgodnie z postanowieniami uchwały nr 707 treść § 3, którą również błędnie przywołano, zmieniając słowa w brzmieniu „można całkowicie lub częściowo zwolnić od opłat za usługi” na słowa w brzmieniu „można odstąpić od zwrotu należności za usługi opiekuńcze”.

⁶⁶ Sygn. akt II SA/Ke 415/14.

⁶⁷ Nr MOPR-IV.1.4162.387.2017 z 13.07.2017 r., nr MOPR-IV.1.4162.334.2017 z 21.06.2017 r., nr MOPR-IV.1.4162.313.2017 z 24.05.2017 r., nr MOPR-IV.1.4162.282.2017 z 18.04.2017 r., nr MOPR-IV.1.4162.261.2017 z 22.03.2017 r., nr MOPR-IV.1.4162.238.2017 z 24.02.2017 r. orzekających o odstąpieniu od żądania zwrotu należności za usługi opiekuńcze w wysokości ogółem 535,8 zł oraz nr MOPR-IV.1.4162.728.2015 z 29.12.2015 r., nr MOPR-IV.1.4162.552.2015 z 30.10.2015 r., nr MOPR-IV.1.4162.376.2015 z 16.09.2015 r., nr MOPR-IV.1.4162.321.2015 z 10.07.2015 r., nr MOPR-IV.1.4162.260.2015 z 12.05.2015 r., nr MOPR-IV.1.4162.235.2015 z 8.04.2015 r., nr MOPR-IV.1.4162.180.2015 z 12.02.2015 r. orzekających o odstąpieniu od żądania zwrotu należności za usługi opiekuńcze w wysokości ogółem 1.893,7 zł.

(akta kontroli, str. 1238, 1252, 1264, 1293, 1302, 1313, 1346-1356)

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że w ww. decyzjach przepis § 4 uchwały nr 707 Rady Miasta Konina został przywołany niezasadnie oraz, że w aktualnie wydawanych decyzjach nie jest ten przepis już powoływany.

(akta kontroli, str. 1366-1367, 1371)

Wyżej wymienione nieprawidłowości nie miały jednak wpływu na prawidłowość merytorycznego rozstrzygnięcia tych spraw.

Ocena
częstkowa

Zarówno MOPR, jak i służby Prezydenta Miasta Konina nie sprawowały nadzoru nad jakością świadczonych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania podopiecznego. Nadzór MOPR nad świadczeniem tych usług ograniczał się do sprawdzenia prawidłowości przyjętych stawek odpłatności za godzinę i zgodności wymiaru godzin wykazanych w comiesięcznych rozliczeniach składanych przez wykonawców usług z wydanymi decyzjami o ich przyznaniu. Prezydent Miasta Konina kontrolował natomiast podmioty zewnętrzne świadczące usługi opiekuńcze poprzez sprawozdania z wykonania zadania oraz ocenę realizacji umowy i wykorzystania środków z dotacji na ten cel. Na podkreślenie jednak zasługuje fakt, że zarówno do MOPR, jak i do Prezydenta Miasta Konina nie wpłynęła żadna skarga od osób, którym świadczone były usługi opiekuńcze. Wydawane przez MOPR decyzje w sprawach z zakresu usług opiekuńczych, w podstawie prawnej i w uzasadnieniu prawnym nie zawsze zawierały przywołanie odpowiednich przepisów, co jednak nie wpływało na prawidłowość rozstrzygnięcia.

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 Kontroli⁶⁸, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

1. niewydawania decyzji przyznających pomoc w zakresie świadczenia usług opiekuńczych z mocą wsteczną;
2. wskazywania w decyzjach przyznających świadczenia w zakresie usług opiekuńczych konkretnego przepisu prawnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia;
3. przywoływania w uzasadnieniu prawnym decyzji przepisów prawa, będących uzasadnieniem dla sposobu załatwienia sprawy;
4. wydawania na mocy art. 163 KPA decyzji zmieniającej z mocą obowiązującą od dnia wydania decyzji i z podaniem w podstawie prawnej przepisów szczególnych prawa, będących przesłanką dla tej zmiany.

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 z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

⁶⁸ 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 zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 13 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Joanna Józwiak
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor