



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.017.02.2017

P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą
nr KPK-KPO.443.019.2018 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 8 lutego 2018 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/043 – Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Paweł Matuszak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/150/2017 z dnia 4.09.2017 r. 2. Lech J. Kowalczyk, doradca ekonomiczny, numer legitymacji służbowej 16584. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy, dalej w treści również „MOPS” lub „Ośrodek”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Konopski, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 155)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹, w okresie objętym kontrolą², Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy zapewniał właściwe świadczenie usług osobom starszym w miejscu ich zamieszkania. W MOPS opracowano i stosowano procedurę postępowania w sprawach dotyczących przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych. Pomocy udzielano wszystkim, którzy jej potrzebowali. Badania ankietowe przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wskazywały, że podopieczni w znakomitej większości, byli zadowoleni ze świadczonych usług.

NIK zwraca jednak uwagę, że MOPS, określając dla każdego podopiecznego zakres niezbędnych usług, nie odzwierciedlał tego w wydawanych decyzjach administracyjnych, gdzie określano jedynie tygodniową ilość godzin świadczonej pomocy oraz kwotę odpłatności za usługi opiekuńcze. Indywidualny zakres pomocy ustalano w dokumentach tworzonych podczas przeprowadzanego wywiadu środowiskowego u podopiecznego, z którym uzgadniano zakres przydzielonych usług. Szczegółowy zakres usług przyznanych każdej osobie był przekazywany telefonicznie. Taka praktyka skutkowała niewiedzą wśród ankietowanych podopiecznych na temat rodzaju i zakresu innych usług, jakie mogłyby im się należeć.

Ośrodek nie zatrudniał własnych opiekunek, a usługi opiekuńcze zlecono wyspecjalizowanej firmie zewnętrznej na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych.

W ocenie NIK postępowania³ o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. wykonano usługi opiekuńcze

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli 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 ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Tj. w latach 2015-2016 oraz w I półroczu 2017 r.

³ Postępowanie na wykonywanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych na rzecz mieszkańców Legnicy w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. w wyniku którego udzielono zamówienia na podstawie umowy z dnia 21 października 2013 r. oraz postępowanie na wykonywanie usług

za łączną kwotę 23 387,2 tys. zł, nie były przeprowadzone prawidłowo, gdyż przedmiot zamówienia nie został w nich wyczerpująco opisany. W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, w zakresie opisu przedmiotu zamówienia, nie wskazano bowiem przewidywanej liczby godzin świadczenia usług opiekuńczych. Stanowiło to naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁴ (dalej: „P.z.p.”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadania w zakresie usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym przypisano w regulaminie organizacyjnym⁵ Działowi Świadczeń MOPS, wskazując, że pracownicy tej komórki zobligowani są do wydawania decyzji dotyczących przyznania świadczeń, przeprowadzania wywiadów środowiskowych związanych z usługami opiekuńczymi oraz do organizowania i nadzorowania tych usług. W Ośrodku obowiązywała procedura postępowania w sprawach dotyczących przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych, wprowadzona zarządzeniem dyrektora MOPS⁶. Zadania związane z udzielaniem pomocy osobom starszym w miejscu zamieszkania realizowało 11 pracowników, którym w zakresach czynności wykazano między innymi takie zadania jak: prowadzenie i kontrola dokumentacji związanej z przyznawaniem świadczeń, analiza oraz prognoza świadczeń, prowadzenie sprawozdawczości z zakresu udzielanych świadczeń, kontrola jakości świadczonych usług, kontrola zestawień należności i wpłat za usługi opiekuńcze, prowadzenie dokumentacji związanej z wydawanymi decyzjami, rozliczanie usług, prowadzenie działań windykacyjnych wobec osób zalegających z opłatami za usługi opiekuńcze, analiza i ocena zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 23, 24 – 45, 199 – 238, 398 – 426, 438 – 447)

1.2. W MOPS nie opracowano pisemnego dokumentu dotyczącego diagnozy sytuacji osób starszych na terenie Gminy Miejskiej Legnica. Jak wskazał dyrektor Ośrodka na bieżąco codziennie monitorowane są środowiska, które jeśli tego wymagają, niezwłocznie obejmowane są pomocą w formie usług opiekuńczych. Wszystkie zgłoszenia pracownicy weryfikują w trakcie postępowania. W toku pracy nie stwierdzono środowisk, które wykazują na dzień dzisiejszy potrzeby objęcia pomocą usługową a jej nie otrzymują. Ośrodek nie posiada danych o rejonach szczególnie wymagających uwagi, ze względu na zamieszkiwanie dużej liczby osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 128 – 154)

1.3. *Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych w Legnicy* (zwana w dalszej treści: „Strategią”), została uchwalona przez Radę Gminy Legnica w 2005 r.⁷ a w jej opracowaniu – według wyjaśnień Kierownik Działu Świadczeń – uczestniczył również MOPS. W punkcie 7 *Strategii* wskazano działania dotyczące

opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi na rzecz mieszkańców Legnicy w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r., w wyniku którego udzielono zamówienia na podstawie umowy z dnia 19 października 2015 r.

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.

⁵ Zarządzenie nr 31/2013 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Legnicy z dnia 18 października 2013 r.

⁶ Zarządzenie nr 51/2011 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Legnicy z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Legnicy.

⁷ Uchwała Nr XXXIII/356/05 z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie uchwalenia gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych w Legnicy

opieki nad osobami starszymi i przewlekle chorymi, jednak bez dalszego uszczegółowienia w odniesieniu do usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania. *Strategia* nie zawierała szczegółowej prognozy spodziewanych tendencji. Nie wskazywała też ram finansowych działań, do których obligowała ją ustawa o pomocy społecznej, w jej art. 16b ust. 2 pkt 3 lit c.

Zasygnalizowano natomiast, iż realizacja opieki nad osobami starszymi i przewlekle chorymi oparta będzie o działanie Domu Dziennego Pobytu, Domu Pomocy Społecznej dla Dorosłych oraz klubu Seniora. W oparciu o przeprowadzone rozmowy i ankiety stwierdzono, że w MOPS brak było wiedzy na temat konsultacji społecznych związanych z tworzeniem gminnej strategii⁸.

(dowód akta kontroli str.131 – 148)

1.4. Ocenę zasobów pomocy społecznej (dalej również OZPS) przygotowywał - w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej - Urząd Miasta Legnicy, natomiast MOPS przekazywał jedynie część danych. Dyrektor Ośrodka w każdym roku przedstawiał Radzie Gminy potrzeby z zakresu pomocy społecznej, jednakże wśród tych potrzeb nie wyodrębniano odrębnie usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania. Sprawozdanie z działalności MOPS było przedmiotem dyskusji w komisjach oraz przyjmowane na sesji Rady Miasta⁹.

Dyrektor MOPS wskazał, iż ocena zasobów pomocy społecznej sporządzana jest w Centralnej Aplikacji Statystycznej należącej do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a jej obsługę prowadzi zewnętrzna firma informatyczna. W Aplikacji tej sporządzane są również na żądanie, urzędów wojewódzkich i innych organów sprawozdania statystyczne dotyczące podobszarów: Pomoc Społeczna, Wspieranie Rodziny i System Pieczy Zastępczej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego i opieki nad dzieckiem do lat 3. Sporządzanie sprawozdania OZPS polega na zalogowaniu do CAS i wypełnianiu tabel on-line. Ze względu na fakt, że Ocena Zasobów przygotowywana jest zarówno przez MOPS, jak i Urząd Miasta (Legnica), dane do OZPS wprowadzane były naprzemiennie przez te jednostki; nie ma możliwości udostępnienia jedynie danych wprowadzonych przez Ośrodek.

Potrzeby w zakresie pomocy społecznej przekazywane były Radzie Miejskiej w sprawozdaniach z działalności MOPS w dziale *Podsumowanie* oraz w Ocenie Zasobów Pomocy Społecznej – *Wnioski końcowe*. W dokumentach tych nie wyodrębniono spraw bezpośrednio związanych z udzielaniem pomocy osobom starszym w miejscu zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 461- 537, 626, 713, 714 – 715.)

1.5. Na terenie gminy nie wykorzystano możliwości, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, to znaczy nie opracowano programu osłonowego na rzecz osób starszych.

1.6. W Ośrodku nie było procedury dotyczącej identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych. Rozpoznanie następowało najczęściej na skutek sygnałów przekazywanych przez pracowników szpitala, sąsiadów oraz członków rodziny. Informacje o osobach potrzebujących pomocy były następnie przez MOPS weryfikowane. Po otrzymaniu sygnału, każdorazowo, pracownik socjalny udawał się pod wskazany adres i sprawdzał zasadność zgłoszenia. W przypadku stwierdzenia konieczności objęcia osoby pomocą, pracownik socjalny niezwłocznie rozpoczynał procedurę przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych.

W Ośrodku wprowadzono natomiast procedurę przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych. Kierownik Działu Świadczeń wskazała, iż w zakresie monitorowania środowisk pod kątem objęcia pomocą w formie usług opiekuńczych pracownicy

⁸ Dokument powstał przed dwunastu laty, w 2005 r.

⁹ Przyjęcie sprawozdań odbyło się na sesjach w dniach 29.02.2016 r. oraz 27.02.2017 r.

MOPS współpracują z pracownikami szpitali, pogotowia ratunkowego, policji, straży miejskiej oraz zarządcami nieruchomości na terenie miasta. Wszelkie zgłoszenia są weryfikowane w toku postępowania. Każde zgłaszane środowisko jest objęte pomocą w ramach uzgodnionych podczas wizyty w miejscu zamieszkania podopiecznego a uzgodnione z osobami potrzebującymi, formy pomocy są realizowane niezwłocznie

W kontrolowanym okresie Ośrodek nie prowadził statystyk „nowych środowisk”¹⁰. Kierownik Działu Świadczeń wskazała także, iż w Ośrodku nie są prowadzone statystyki przyszłych (nowych) środowisk, które ewentualnie mogłyby wyrazić chęć objęcia pomocą. Planowanie jest wynikiem doświadczenia pracowników socjalnych i bieżąco aktualizowane. Każdy pracownik socjalny zna swój rejon i jest w stanie w przybliżeniu podać liczbę środowisk w najbliższym czasie mogących starać się o pomoc. Nie jest możliwe robienie planów długoterminowych, choćby ze względu na migracje osób (przeprowadzają się do rodziny – zmiana miasta zamieszkania) oraz duży odsetek zgonów wśród seniorów. Na bieżąco monitorowane są środowiska, które, jeśli wymagają, niezwłocznie obejmowane są pomocą w formie usług opiekuńczych. Wszystkie zgłoszenia są weryfikowane i rozpatrywane. W toku pracy nie stwierdzono środowisk, które wykazują na dzień dzisiejszy potrzeby objęcia pomocą usługową a jej nie otrzymują.

Z analizy badań ankietowych¹¹ przeprowadzonych przez NIK wynika, iż 33% podopiecznych załatwiała świadczoną pomoc osobiście, dla 46% pomoc załatwiali członkowie rodziny, dla 13% sąsiedzi a w przypadku 6% respondentów przedstawiciele służby zdrowia. W tym okresie tylko jedna osoba została objęta usługami z urzędu. Zgłoszenie pochodziło od pracowników Legnickiej Spółdzielni Mieszkaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 128 – 154, 338 – 447, 1170- 1233)

1.7 Liczba mieszkańców Legnicy na koniec poszczególnych lat badanego okresu wynosiła: 96 753 osób w 2014 r., 95 788 osób w 2015 r., 94 856 osób w 2016 r. oraz 94 223 osób w pierwszym półroczu 2017 r.¹², w tym liczba osób starszych wynosiła odpowiednio w grupie sześćdziesięciolatków: 14 101, 14 908, 15 276 oraz 14 742. Liczebność siedemdziesięciolatków kształtowała się następująco: 6 156, 6 040, 6248 oraz 6 261 osób w pierwszym półroczu 2017 r. W wieku powyżej 80 roku życia w Legnicy mieszkało odpowiednio: 3 897, 3 958, 4 102 oraz 4 114 osób. Z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania korzystało 814 osób w 2014 r., 855 osób w 2015 r., 916 osób w 2016 r. oraz 799 osób w pierwszej połowie 2017 r. Z usług dziennych domów pomocy dla seniorów korzystało odpowiednio: 413, 426, 416 oraz 429 osób, a z usług domów pomocy społecznej: 211 osób w 2014 r., 243 osób w 2015 r., 235 osób w 2016 r. oraz 225 osób w pierwszym półroczu 2017 r.

Obowiązująca w MOPS procedura postępowania w sprawach przyznania pomocy w formie usług opiekuńczych¹³, przewidywała, iż przeprowadzenie rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz kompletowanie dokumentacji jest obowiązkiem pracowników socjalnych zatrudnionych w Dziale Świadczeń Ośrodka Pomocy Społecznej w Legnicy. Pracownik socjalny przeprowadzający wywiad rodzinny u osoby ubiegającej się o pomoc w formie usług opiekuńczych kompletuje niezbędne dokumenty, w tym m.in.: (1) pisemny wniosek osoby zainteresowanej objęciem pomocą w formie usług opiekuńczych, a w przypadku osoby

¹⁰ Grupa seniorów, którzy z dużym prawdopodobieństwem takiego wsparcia będą potrzebować w najbliższym czasie, w ciągu kilku najbliższych (3-5) lat i w dalszej perspektywie.

¹¹ W toku kontroli wysłano ankiety do 30 podopiecznych pozyskano informacje od 16 podopiecznych MIPS w Legnicy, którym udzielano pomocy w miejscu zamieszkania

¹² Według danych GUS.

¹³ Zarządzenie nr 51/2011 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Legnicy z dnia 30 grudnia 2011 r.

ubezwłasnowolnionej – wniosek opiekuna prawnego lub kuratora wraz z postanowieniem Sądu o ubezwłasnowolnieniu i ustanowieniu opiekuna prawnego, (2) opinię lekarską wydaną przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, (3) zaświadczenie o uzyskanych dochodach (np. decyzję o wysokości otrzymywanego świadczenia pieniężnego z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, lub innego organu uprawnionego do wypłaty świadczenia) z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku o przyznanie pomocy. Wywiad rodzinny powinien zawierać uzgodnioną w trakcie postępowania ilość godzin oraz zakres usług (pomoc w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych, opieki higienicznej oraz pielęgnacji), zgodę osoby ubiegającej się o pomoc na ponoszenie opłaty za przyznane usługi oraz wnioski pracownika socjalnego w kwestii, zasadności ubiegania się o pomoc w formie usług opiekuńczych oraz sposobu wykorzystania możliwych rodzajów wsparcia środowiskowego.

Po zgromadzeniu wszystkich wymaganych dokumentów, łącznie z rodzinnym wywiadem środowiskowym, pracownik socjalny przekazywał całość dokumentów do realizacji. Po analizie sytuacji rodzinnej, zdrowotnej i majątkowej pod kątem udzielenia pomocy w formie usług opiekuńczych pracownik Działu Świadczeń sporządzał decyzję przyznającą tą formę pomocy. W oparciu o art. 50 ustawy o pomocy społecznej, osobom samotnym, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze przyznawane są również osobom, które wymagają pomocy innych osób, a rodzina nie może takiej pomocy zapewnić, np. ze względu na oddzielne zamieszkiwanie (często w innych miastach, a nawet poza granicami kraju), chorobę, pracę zawodową. Na podstawie zebranych dokumentów Dyrektor Ośrodka zatwierdzał decyzję administracyjną przyznającą usługi opiekuńcze, bądź decyzję o odmowie w/w pomocy. Zgodnie z pouczeniem zawartym w decyzji w terminie 14 dni od doręczenia decyzji stronie służyło prawo wniesienia odwołania od decyzji, za pośrednictwem Dyrektora MOPS. Podopieczny składał pismo w sekretariacie Ośrodka. Pracownik przekazywał decyzję wraz z dokumentacją, na podstawie, której przyznano lub odmówiono przyznania pomocy, do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Kolejnym etapem było sporządzenie listy osób, którym przyznano pomoc w w/w formie, celem przekazania do realizacji.

W MOPS usługi opiekuńcze sprawowane były na podstawie umowy zawartej z firmą zewnętrzną wyłonioną w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego w oparciu o przepisy *P.z.p.* Miesięczne rozliczenie godzin zrealizowanych usług opiekuńczych - sporządzane było przez pracownika Działu Świadczeń na podstawie kart podopiecznego (potwierdzających wykonanie usługi każdorazowo przez podpis osoby, której przyznano pomoc). Rozliczenie to było podstawą do naliczenia odpłatności dla usługodawcy, jak i dla osób, które zgodnie z wydaną decyzją były zobowiązane do ponoszenia odpłatności za przyznaną pomoc. Miesięczne rozliczenie przekazywano do Działu Finansowo – Księgowego wraz z fakturą obciążającą MOPS

Załącznikiem do procedury był wzór decyzji zawierający podstawy prawne, orzeczenie, uzasadnienie oraz pouczenie dla adresata decyzji oraz informacje o sposobie wnoszenia odwołania od treści decyzji. W orzeczeniu decyzji zawarto rozstrzygnięcia dotyczące okresu przyznania świadczeń, ilości godzin i dni w tygodniu kiedy to ma być świadczona pomoc, nie określając przy tym jakie to usługi powinny być świadczone osobie na rzecz, której wydano decyzję, oraz rozstrzygnięcie dotyczące odpłatności za usługi.

Do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy i powiatu Prezydent Miasta upoważnił Kierownika Działu Świadczeń.

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania świadczone w oparciu o wydane decyzje, których w 2014 r. wydano 1 922, w 2015 r. - 3 099, w 2016 r. - 2 732, oraz w pierwszym półroczu 2017 r. - 1 059. W okresie objętym kontrolą MOPS nie wydał żadnej decyzji odmownej. Wnioski w sprawach o wydanie decyzji załatwiane były na bieżąco.

Po pewnym czasie korzystania z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zdarzały się rezygnacje. I tak, w 2015 r. zrezygnowało 96 osób, w 2016 r. 83 osoby a w pierwszym półroczu 2017 r. - 45 osób. Rezygnacja podopiecznego z usług opiekuńczych, skutkowałą uchYLENIEM decyzji wydanych w związku z przyznaniem świadczenia. Analizie poddano pięć spraw dotyczących rezygnacji, udokumentowanych stosownymi decyzjami¹⁴. W badanych sprawach świadczeniobiorcy składali oświadczenie, iż rezygnują z usług. Nie stwierdzono, aby powodem rezygnacji była nieodpowiednia jakość usług. Strony nie wyrażały zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, potwierdzały, że informowane były o przepisie zawartym w art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (dalej: „K.p.a.”)¹⁵ oraz o możliwości ponownego ubiegania się o pomoc w miejscu zamieszkania. W dokumentach spraw znajdowały się informacje o tym kto przejmuje opiekę nad osobami, którym wcześniej świadczone usługi opiekuńcze. W aktach badanych spraw brak było informacji o konieczności objęcia pomocą ze strony domu pomocy społecznej.

Kierownik Działu Świadczeń wskazała, że w chwili obecnej wśród podopiecznych, którzy korzystają z pomocy w formie usług opiekuńczych jest 31 osób, które powinny zdaniem pracowników socjalnych przebywać w domach pomocy społecznej, w tym: 11 osób nie wyraża stanowczo zgody na umieszczenie w innym środowisku niż własne, siedem osób złożyło oświadczenie dotyczące zgody na umieszczenie w domu pomocy społecznej, które przekazano do Działu Pomocy Instytucjonalnej - w trakcie kompletowania dokumentacji, sześć osób otrzymało decyzję o umieszczeniu w domu pomocy społecznej i oczekuje na przyjęcie, siedem osób wymaga zgody sądu na umieszczenie w domu pomocy społecznej – sprawa w toku, 20 podopiecznych (którzy wcześniej byli objęci pomocą w formie usług) w tym roku zostało umieszczonych w domach pomocy społecznej. Dyrektor wyjaśnił, iż seniorzy mieli możliwość korzystania z porad specjalistycznych, np. psychologicznej, prawnej, rodzinnej, a wsparcie (porady) udzielane były wszystkim potrzebującym mieszkańcom Legnicy, bez ich dokumentowania.

(dowód: akta kontroli str. 257 – 258, 398- 405, 438 - 447)

1.8 W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wydatki na pomoc społeczną¹⁶ ponoszone były w zbliżonej wysokości¹⁷ i wyniosły: 41 379 tys. zł w 2014 r., 42 248 tys. zł w 2015 r., 42 556 tys. zł w 2016 r. oraz 21 561 tys. zł w pierwszej połowie 2017 r. W tych ramach wydatki na pobyt osób w domach pomocy społecznej - wyniosły 8 405 tys. zł w 2014 r., (20,3% wydatków ogółem), 6 796 tys. zł w 2015 r. (16,1%), 7 092 tys. zł w 2016 r. (16,7%) oraz 3 697 tys. zł w pierwszym półroczu 2017 r. (17,1%). Średnio na jednego pensjonariusza przeciętne miesięczne wydatki wynosiły w 2014 r. 3 319 zł, w 2015 r. 2 330 zł,

¹⁴Oznaczenia decyzji: DS.4024/774/31/B5/2015 z dnia 28.04.2015 r., DS.4024/775/608/Z1/2015 z dnia 28.04.2015 r., DS.4024/557/349/M6/2016 z dnia 16.05.2016 r., DS.4024/12/503/S2/2017 z dnia 9.01.2017 r. DS.4024/2603/792/R1/2016 z dnia 16.12.2017 r.

¹⁵Dz.U.2017.0.1257 t.j

¹⁶ Dział 852 budżetu Legnicy.

¹⁷ Jednostkowe koszty utrzymania w DPS są wyższe, ale usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania objęta jest większa liczba podopiecznych.

w 2016 r. 2 514 zł, w pierwszym półroczu 2 738 zł. Natomiast wydatki na świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych - 6 386 tys. zł w 2014 r. (15,4%), 6 100 tys. zł w 2015 r. (14,4%), 6 947 tys. zł w 2016 r. (16,3%) oraz 3 295 tys. zł w pierwszym półroczu 2017 r. (15,3%). W tej grupie wydatków przeciętnie miesięczne świadczenie na jednego podopiecznego kształtowało się następująco: 653 zł w 2014 r., 594 zł w 2015 r., 632 zł w 2016 r. oraz 687 zł w pierwszej połowie 2017 r.

W poszczególnych sprawozdaniach MPiPS -03 za okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. w Dziale 2B zawarto następujące dane:

- rok 2014 - liczba osób, którym przyznano decyzjami świadczenia 814, liczba świadczeń 469 557, kwota świadczeń 5 352 482 zł,
- rok 2015 - liczba osób, którym decyzjami przyznano świadczenia 855, liczba udzielonych świadczeń 455 770, kwota świadczeń 5 155 832 zł,
- rok 2016 - liczba osób, którym decyzjami przyznano świadczenia 916, liczba udzielonych świadczeń 496 192, kwota świadczeń 6 110 598 zł,
- rok 2017 (pierwsze półrocze) - liczba osób, którym decyzjami przyznano świadczenia 799, liczba udzielonych świadczeń 184 853, kwota świadczeń 2 903 967¹⁸.

W sprawozdaniach Rb-28 S wykazano w pozycji rozdziału 85228 następujące kwoty¹⁹:

- rok 2015 kwota wydatków 6 100 000 zł, (zgodna z kwotą zaplanowaną),
- rok 2016 kwota wydatków 6 946 676,81 zł, (zgodna z zaplanowaną),
- pierwsze półrocze 2017 r. kwota wydatków 3 295 013,29 zł, (kwota zaplanowana na 2017 r. wynosi 6 500 000 zł).

W opinii Dyrektora MOPS, w latach 2014-2016, środki budżetu gminy całkowicie zaspokoiły potrzeby mieszkańców na pomoc społeczną. W odniesieniu do ujmowanych w ramach rozdziału 85228 wydatków w pierwotnej wersji budżetu w 2014 r i 2015 r zmniejszono plany wydatków z powodu mniejszej niż wcześniej planowane ilości godzin i liczby osób korzystających z tej pomocy. W 2016 r. zwiększano kwoty tych wydatków ujętych w pierwotnej wersji budżetu, z powodu wzrostu ceny jednostkowej godziny świadczonych usług oraz wzrostu liczby osób korzystających z tej formy pomocy.

Z całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania²⁰ korzystało 69 osób w 2014 r., 90 osób w 2015 r., 99 osób w 2016 r. oraz 88 osób w pierwszej połowie 2017 r. Częściowymi zwolnieniami objęto odpowiednio: 510, 537, 576 oraz 554 osoby w pierwszej połowie 2017 r. Zaległości w opłatach wynosiły 164,7 tys. zł w 2014 r., 175,1 tys. zł w 2015 r., 173,6 tys. zł w 2016 r. oraz 164,1 tys. zł w pierwszej połowie 2017 r. Odzyskano, w trybie egzekucji, odpowiednio: 12,2 tys. zł 16,9 tys. w 221,6 tys. zł oraz 9,2 tys. zł w pierwszej połowie 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 175 – 193, 251, 926 – 980, 981 – 985, 993-1004, 1005 – 1111. 1127 - 1129)

¹⁸ W sprawozdaniach MPiPS -03 stosuje się następującą metodologię prezentacji danych: łączna kwota świadczeń jest iloczynem liczby świadczeń przyznanych w danym okresie sprawozdawczym i kwoty świadczenia wymienionego w decyzji, nie uwzględnia się sytuacji, gdy dane świadczenie z różnych przyczyn nie jest wypłacane. Kwota ta jest pomniejszana o obowiązkową odpłatność klienta, jeśli taka odpłatność jest określona w decyzji.

¹⁹ W sprawozdaniach RBb – 28 s wykazuje się wydatki gminy na świadczenie usług opiekuńczych w ujęciu kasowym.

²⁰ Z powodu nieprzekroczenia kwoty kryterium dochodowego określonej w uchwale Rady Gminy

1.9. W marcu 2014 r. Rada Miejska Legnicy powołała Miejską Radę Seniorów²¹. Do jej zadań należała między innymi: ścisła współpraca z władzami Legnicy przy rozstrzyganiu kwestii istotnych z punktu widzenia oczekiwań i potrzeb starszych; przedstawienie propozycji w zakresie ustalania priorytetowych zadań oraz inicjowanie działań na rzecz seniorów; zbieranie informacji na temat potrzeb legnickich seniorów.

Przewodnicząca Rady Seniorów wskazała m.in., że w okresie bieżącej kadencji problematyka usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym nie była wnoszona i nie była rozpatrywana przez Miejską Radę Seniorów w Legnicy. Nie skierowano do Rady Seniorów żadnych petycji ani skarg od obywateli, które byłyby związane z tym tematem. Zdaniem Rady konieczne jest rozszerzenie zakresu usług, by podopieczni mieli możliwość realizowania także swoich potrzeb duchowych, kulturalnych i społecznych. W tym celu należałoby uruchomić: instytucję asystentów osób starszych, centrum wolontariatu na rzecz osób starszych, samopomoc sąsiedzka i grupy samopomocowe, zwiększyć środki na opiekę nad osobami starszymi. Rada najwyżej ocenia działalność Domów Dziennego Pobytu dla osób samodzielnych i Domu Całodobowego Pobytu dla osób zależnych. W Legnicy istnieją tylko dwie takie placówki, a jest ich zdecydowanie za mało w stosunku do potrzeb miasta starych ludzi. Liczba osób starszych dawno przekroczyła 20% populacji. Brakuje usług opiekuńczych dla osób zależnych np. dla pozostających w pracujących rodzinach oraz jak wyżej wspomniano usług trafiających w wyższe potrzeby seniorów dla osób objętych podstawową opieką. Biorąc pod uwagę te aspekty należałoby – zdaniem Przewodniczącej Rady Seniorów: (1) tworzyć kluby seniorów i domy dziennego pobytu, by senior mógł jak najdłużej pozostawać w środowisku i być aktywny na miarę swoich możliwości i potrzeb, otoczony fachowym wsparciem, (2) utworzyć Centrum Seniora, które ogniskowałoby całą sferę działalności na rzecz wszystkich osób starszych i rozpoznawało potrzeby (także zależnych osób starszych potrzebujących dziennej opieki, rehabilitacji i terapii psycho-fizycznej, zapewniającym im fachową opiekę i naturalny kontakt z innymi ludźmi) oraz w tym zakresie było ważnym elementem polityki senioralnej Gminy. (3) w polityce społecznej miasta uwzględniać angażowanie potencjału społecznego i zawodowego odchodzących na emerytury osób starszych. (4) zapewnić osobom starszym dostęp do kompleksowego leczenia geriatrycznego, (3) myśleć szerzej o barierach architektonicznych. Często to one zamykają w domu osoby starsze i pogłębiają procesy starzenia się organizmu, przyspieszają utratę sprawności przychodzącej z wiekiem.

(dowód: akta kontroli str. 428 – 430, 986 - 991)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W orzeczeniu decyzji zawarto rozstrzygnięcia dotyczące okresu przyznania świadczeń, ilości godzin i dni w tygodniu, kiedy to ma być świadczona pomoc, nie precyzując przy tym jakie to usługi powinny być świadczone osobie na rzecz, której wydano decyzję. Oznacza to, że OPS przyznawał usługi opiekuńcze z naruszeniem art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, gdyż nie ustalał ich zakresu. Konsekwencją tego był brak wiedzy stwierdzony u ankietowanych podopiecznych odnośnie do zakresu przedmiotowego należnych im usług. Rodzaj, forma i rozmiar świadczeń z pomocy społecznej powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, a potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się

²¹ Uchwała Nr XLIII/450/14 z dnia 3 marca 2014 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Legnicy oraz nadania jej statutu.

w możliwościach pomocy społecznej, o czym mowa w art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

NIK zwraca uwagę, że:

1. W MOPS nie realizowano postanowień zawartych w art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej. Zdaniem NIK, MOPS powinien analizować i oceniać zjawiska mogące skutkować zapotrzebowaniem na pomoc społeczną, czyli odnosić się do przewidywania zapotrzebowania w przyszłości na usługi opiekuńcze. Z wyjaśnień przekazanych w trakcie kontroli wynika, że pracownicy MOPS bieżąco reagują na przypadki ujawnionej potrzeby udzielenia pomocy, co zdaniem NIK nie wypełnia całkowicie dyspozycji tego artykułu. W świetle przepisu art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna polega, między innymi, na analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej. Temu celowi służy diagnozowanie sytuacji osób starszych, poprzez monitorowanie, obejmujące, między innymi, sytuację demograficzną, dochodową, warunki mieszkaniowe, aktywność zawodową, sytuację rodzinną i strukturę gospodarstw domowych, sytuację osób niepełnosprawnych, aktywność społeczną i obywatelską, aktywność edukacyjną i kulturalną, aktywność sportową i rekreacyjną, stan zdrowia, dostępność i poziom usług socjalnych, zgodnie z art. 2 (obowiązującej od 1 stycznia 2016 r.) ustawy o osobach starszych²².
2. Nałożony na Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (w art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej) obowiązek koordynowania realizacji *Gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych*, nie mógł być przez MOPS w pełni realizowany, albowiem *Strategia* nie zawierała szczegółowej prognozy spodziewanych tendencji oraz nie wskazano w niej również ram finansowych i harmonogramów działań.
3. Na terenie gminy nie wykorzystano możliwości, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej i nie opracowano programu osłonowego na rzecz osób starszych.
4. Dyrektor MOPS uznaje, iż w okresie objętym kontrolą środki gminne na zaspokojenie potrzeb osób starszych były wystarczające, odmienne zadanie w tej kwestii prezentuje natomiast Przewodnicząca Rady Seniorów.

Ocena cząstkowa

MOPS zawarł w dokumentach organizacyjnych stosowne unormowania dotyczące świadczenia usług opiekuńczych osobom starszym, przypisując zadania dotyczące tych usług konkretnej komórce organizacyjnej, a pracownicy zaangażowani do realizacji tych zadań posiadali pisemne zakresy czynności, gdzie sprecyzowano ich obowiązki. Nie realizował jednak działań koordynacyjnych realizacji *Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*. Mimo, że w MOPS nie było procedury identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, to pomoc taka była udzielana poprzez reakcję na sygnały o potrzebie udzielenia takich świadczeń. Formalną podstawą do udzielenia pomocy były decyzje administracyjne wydane zgodnie z zasadami kpa w oparciu o zebrany materiał dowodowy i wnikliwie przeprowadzone postępowanie administracyjne. Nie wydawano żadnej decyzji odmawiających świadczenia usług opiekuńczych. W MOPS nie realizowano postanowień zawartych w art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, obligujących do analizy i oceny zjawisk mogących skutkować zapotrzebowaniem na pomoc społeczną w przyszłości. W MOPS przyznawano usługi opiekuńcze z naruszeniem art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, gdyż nie ustalano ich zakresu.

²² Dz.U. z 2015 r., poz.1705

Konsekwencją tego był brak wiedzy opiekunów jakiego rodzaju czynności mają wykonywać u podopiecznych.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W MOPS nie sprecyzowano norm usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze osobom starszym świadczone były przez firmę zewnętrzną wybraną na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. Szczegółowy wykaz zadań i czynności usług opiekuńczych został określony w specyfikacji istotnych warunków zamówienia²³ opracowanej na potrzeby wyłonienia wykonawców usług opiekuńczych. Określony w SIWZ zakres usług obejmował m.in.:

a) pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych w szczególności: pomoc w samoobsłudze, pomoc w ubieraniu się, dokonywanie zakupów, przygotowywanie posiłków (w tym dietetycznych), przynoszenie gotowych posiłków z baru lub stołówki, karmienie, przynoszenie węgla i palenie w piecu, pranie bielizny osobistej, odzieży i bielizny pościelowej, utrzymanie w czystości pomieszczeń osoby objętej pomocą (w tym sprzątanie po wykonywanych pracach domowych), mycie okien u osób samotnych, wzywanie lekarza w sytuacjach wymagających jego interwencji, zamawianie wizyt lekarskich, realizację recept, podawanie leków, mierzenie temperatury, załatwianie niezbędnych spraw urzędowych, wykonywanie wszelkich innych czynności niezbędnych do zaspokajania codziennych potrzeb życiowych;

b) opiekę higieniczną obejmującą zapewnienie higieny osobistej i higieny pomieszczeń;

c) zalecaną przez lekarza pielęgnację, w szczególności: dbanie o poranną i wieczorną toaletę w łóżku dbanie o toaletę przeciwoleżynową, zmianę pozycji ciała, podawanie leków, mierzenie temperatury, tętna i ciśnienia, zakładanie kompresów i okładów, prowadzenie rehabilitacji²⁴ przyłóżkowej w celu zapobiegania powikłaniom wynikającym z nauka chodzenia, nauka samoobsługi), prowadzenie gimnastyki oddechowej, zamawianie wizyt lekarskich, wykonywanie innych czynności mających na celu ochronę zdrowia bądź ratowanie życia (w tym wzywanie lekarza);

d) zapewnienie kontaktów z otoczeniem, obejmujące pomoc w komunikowaniu się z innymi osobami oraz pomoc w poruszaniu się, w szczególności pomoc w dojeździe do lekarzy, na zabiegi itp. oraz w powrocie do domu, W MOPS nie określono maksymalnego okresu usług opiekuńczych oraz maksymalnej liczby godzin świadczenia usług opiekuńczych. Ośrodek nie świadczył usług opiekuńczych wykraczających poza zakres przewidziany w *ustawie o pomocy społecznej*.

W okresie, w którym osoba uprawniona czasowo korzystała np. z leczenia szpitalnego lub innego stacjonarnego i całodobowego świadczenia zdrowotnego (w przypadku osób, posiadają rodzinę) – usługi opiekuńcze były zawieszane. W przypadku osoby samotnej do każdej sytuacji podchodzono indywidualnie.

Zgodnie z wydanymi decyzjami przez MOPS usługi opiekuńcze świadczone były w dni robocze i w dni wolne od pracy (w tym święta), w godzinach od 6⁰⁰ do 21⁰⁰.

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie zaznaczono wspierająco-aktywizującego charakteru usług opiekuńczych dla osób starszych.

Opiekunka²⁵, była odpowiedzialna za kontakt podopiecznego z bliskimi i rodziną w zakresie informowania o sprawach codziennych oraz związanych

²³ Dalej SIWZ.

²⁴ Ten rodzaj czynności był to przewidziany w usługach zwykłych, a firma wykonująca usługi deklarowała posiadanie fachowej kadry.

²⁵ Niemal w 100% usługi opiekuńcze sprawowały kobiety.

z występowaniem potencjalnych sytuacji zagrażających zdrowiu osób starszych. Ponadto pracownik socjalny podczas przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wykonywanej na co dzień pracy socjalnej, zobligowany był również do ścisłej współpracy z najbliższymi osób starszych korzystających z tej formy pomocy (za zgodą tejże osoby).

Za koordynację i nadzór nad usługami opiekuńczymi świadczonymi w miejscu zamieszkania z ramienia MOPS-u odpowiadał między innymi pracownik socjalny z danego rejonu, który bezpośrednio podlegał Kierownikowi Działu Świadczeń. Każdy podopieczny objęty pomocą w formie usług opiekuńczych znał swojego pracownika socjalnego i wiedział gdzie i w jaki sposób może się zgłosić z zażaleniem czy z reklamacją. W trakcie rutynowych kontroli dotyczących jakości świadczonych usług opiekuńczych pracownicy Działu Świadczeń każdorazowo pytali²⁶, czy osoby posiadają dane kontaktowe w razie wystąpienia jakiegokolwiek problemu.

W przypadku wystąpienia sytuacji trudnej, zarówno pracownicy MOPS, jak i opiekunki, zobligowani byli²⁷ do współpracy ze służbami ratunkowymi: Policją, Strażą Pożarną czy Pogotowiem Ratunkowym. W celu monitoringu²⁸ świadczonych usług opiekuńczych w MOPS na bieżąco dokonywane były kontrole dotyczące jakości świadczonych usług opiekuńczych. Kontroli takiej dokonywali wyznaczeni pracownicy Działu Świadczeń. W trakcie rutynowych kontroli dotyczących jakości świadczonych usług opiekuńczych pracownicy każdorazowo pytają – w świetle udzielonych wyjaśnień - czy osoby posiadają dane kontaktowe w razie wystąpienia jakiegokolwiek problemu. Celem weryfikacji jakości świadczonych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania prowadzone były kontrole jakości i czasu pracy opiekunek. W trakcie kontroli po przeprowadzeniu rozmowy spisywany był protokół kontrolny, z którym strona była zapoznawana i pod którym się podpisywała..

W celu weryfikacji ilości świadczonych godzin usług opiekuńczych prowadzone były przez firmę „Gwarant” „Karty Pracy Opiekunki”, podpisywane przez osoby starsze po skorzystaniu z usług opiekuńczych. Karty te, po skończonym miesiącu rozliczeniowym, przekazywane były do Działu Świadczeń, celem sprawdzenia i dokonania rozliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 239 -244)

2.2. Pracownicy MOPS nie wykonywali bezpośrednio usług opiekuńczych dla osób starszych w ich miejscu zamieszkania, niemniej jednak jedenastu pracowników zajmowało się innymi sprawami związanymi z świadczeniem tych usług, takimi jak: wdrażanie pomocy w formie usług opiekuńczych począwszy od przyjęcia zgłoszenia, poprzez przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, ustalenie wymiar i zakresu świadczonych usług opiekuńczych oraz przeprowadzanie wywiadów kontrolnych i dalszej pracy socjalnej, współdziałanie z innymi instytucjami takimi jak policja prokuratura, sądy szpitale w celu zapewnienia danej osobie pomocy. Osoby te wydawały decyzje, kontrolowały dokumenty, naliczenia odpłatności związanych z przyznaniem usług opiekuńczych oraz kontrolowały pracę opiekunek. Pracownikom tym pisemnie określono zakresy czynności. Pracownicy uczestniczyli w szkoleniach związanych z realizacją swoich obowiązków. Szkolenia realizowano w latach 2010 – 2012. Zakres tematyczny szkoleń dotyczył między innymi: pracy opiekunek w miejscu zamieszkania podopiecznego, pracy z osobą starszą w zakresie aktywizacji seniora z demencją i otępieniem, problemów psychicznych w wieku senioralnym.

(dowód: akta kontroli str. 24 – 45, 199 – 238, 398 – 426)

²⁶ Co wynika o wyjaśnień Kierownika Działu Świadczeń oraz przeprowadzonych ankiet.

²⁷ Takiego zapisu nie było w SIWZ, jest to informacja Kierownika Działu Świadczeń.

²⁸ J.w.

2.2.2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy powierzył wykonywanie usług opiekuńczych firmie zewnętrznej wyspecjalizowanej w świadczeniu usług opiekuńczych. Firma ta utworzyła ogólnodostępne biuro w centrum miasta. Znajdują się w nim stanowiska pracy Kierownika Biura oraz czterech koordynatorów, a także miejsce przyjmowania klientów, ich rodzin oraz pracowników MOPS. Biuro czynne jest od poniedziałku do piątku w godzinach 8⁰⁰ do 16⁰⁰. Ponadto pracownicy biura pełnią dyżur telefoniczny, do którego udostępniony jest telefon alarmowy (telefon komórkowy), również poza godzinami pracy MOPS. Kierownik Biura posiada wykształcenie medyczne w zawodzie pielęgniarstwa, a także wyższe pedagogiczne o specjalności gerontolog oraz ponad 15 letnie doświadczenie w zarządzaniu pracą opiekunów oraz świadczeniu usług opiekuńczych. Trzech koordynatorów legitymuje się wykształceniem medycznym w zawodzie pielęgniarstwa, jeden koordynator jest fizjoterapeutą. Wszyscy posiadają bogate doświadczenie w organizacji pracy opiekunów i świadczeniu usług opiekuńczych. Jeden z koordynatorów posiada także uprawnienia specjalisty ds. BHP. Opiekun świadczący usługi opiekuńcze dla klientów MOPS posiada kwalifikacje zgodne z treścią umowy o zamówienie publiczne. Opiekunowie bez względu na posiadane kwalifikacje zawodowe przed podjęciem pracy uczestniczą w przeszkoleniu wstępnym, na którym oprócz kluczowych informacji dotyczących stanu zdrowia klienta, zakresu świadczonych usług i ich częstotliwości wynikających z decyzji administracyjnej, przeprowadzany jest instruktaż z zakresu prowadzenia gospodarstwa domowego świadczeniobiorcy (utrzymanie czystości, zakupy, posiłki – pomoc w spożywaniu, dieta, załatwianie spraw urzędowych); zasad wykonywania czynności higieniczno-pielęgnacyjnych u świadczeniobiorcy (rozpoznawanie objawów pogorszenia stanu zdrowia, techniki udzielania pomocy i wzywania pomocy medycznej), omawiane są zasady wypełniania i prowadzenia, a także rozliczania się z kart pracy. Obecnie usługi opiekuńcze dla klientów MOPS świadczy 280 opiekunów; są to osoby w dobrym zdrowiu, posiadające zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań do wykonywania tego rodzaju pracy, niekarane, posiadające predyspozycje fizyczne i psychiczne (empatia, sumienność i rzetelność) do wykonywania zawodu opiekuna, posiadające przeszkolenie z zakresu: charakterystyka osób starszych, choroby wieku podeszłego, rola i znaczenie opiekuna oraz cel świadczenia usług opiekuńczych, stres w zawodzie opiekuna; kształtowanie umiejętności zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych w tym dysponowania pieniędzmi, prowadzenie gospodarstwa domowego, utrzymanie higieny ciała i odzieży, estetyki zdrowia i sprawności psychicznej; pielęgnacja chorych w podeszłym wieku; pierwsza pomoc przedmedyczna. Opiekunowie posiadają szkolenie stanowiskowe BHP. Dysponują w większości wykształceniem podstawowym lub zawodowym. W grupie opiekunów jest osiem osób posiadających kwalifikacje zawodowe opiekun medyczny, 19 o kwalifikacji opiekunka środowiskowa, czterech fizjoterapeutów, czterech masażystów, trzy pielęgniarki.

W celu organizacji i monitorowania czasu pracy dla każdego opiekuna prowadzone są grafiki czasu pracy w formie elektronicznej. W systemie grafiki są odzwierciedleniem notatek i zapisów prowadzonych w formie papierowej, to rozwiązanie pomaga pracownikom koordynującym pracę opiekunów na bezpośrednią weryfikację czasu pracy poprzez aktualizację godzin wykonanych przez każdego z opiekunów po każdym dniu pracy. Informacje dotyczące wykonania godzin pracy przez opiekuna pochodzą natomiast z trzech źródeł: od opiekuna, który raportuje wykonanie godzin, od świadczeniobiorców, którzy pozostają w bezpośrednim kontakcie z koordynatorami naszej firmy lub innych osób z nim związanych (rodzina, MOPS, sąsiedzi). Trzecim i zarazem najważniejszym źródłem są kontrole, jakie koordynatorzy firmy przeprowadzają w środowisku świadczeniobiorcy na podstawie planu kontroli, co odbywa się w systemie ciągłym.

Dla zachowania ich aktualności grafiki są modyfikowane każdorazowo na skutek wystąpienia jakichkolwiek zmian. Ponadto czas pracy opiekunów jest ewidencjonowany i weryfikowany przez klientów na podstawie kart pracy²⁹.

Koordynator podczas kontroli w środowisku dokonuje merytorycznego monitoringu zakresu świadczonych usług i na podstawie informacji uzyskanych z od świadczeniobiorcy, od opiekuna oraz własnej obserwacji dokonuje analizy poziomu zaspokojenia potrzeb opiekuńczych zgodnie ze standardem usług świadczonych przez firmę. Kontrole odbywają się według planu kontroli opracowywanego przez koordynatora po uprzednim uprzedzeniu świadczeniobiorcy lub ich rodzin i uzyskaniu zgody ww. osób na skontrolowanie środowiska. Poza ustalonym planem kontroli odbywają się również kontrole wynikające z bieżących potrzeb np. zgłaszanych przez opiekunów problemów w tym np. pogorszeniu stanu zdrowia klienta, po uwagach przekazanych koordynatorom przez pracowników MOPS a dotyczących świadczenia usług w konkretnym środowisku, na prośbę samego klienta, lub osób bliskich z jego otoczenia, jak również według planu kontroli ustalanego przez koordynatorów firmy.. Interwencje w środowisku są także ewidencjonowane na formularzu własnym firmy oraz wprowadzane do systemu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 163- 174)

W latach 2014 – 2017 usługi opiekuńcze dla osób starszych w miejscu zamieszkania, świadczone w oparciu o dwie umowy: umowę z dnia 21 października 2013 r., gdzie sprecyzowano postanowienia dotyczące świadczenia usług od dnia 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. i umowę z dnia 19 października 2015 r., gdzie określono postanowienia dotyczące świadczenia usług od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. W obu umowach wskazano, że zakres usług opiekuńczych i specjalistycznych³⁰ usług opiekuńczych oraz warunki ich wykonania określone zostały w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W umowie z 2013 r. ustalono cenę jednej godziny świadczenia usług opiekuńczych w wysokości 13,60 zł, w umowie z 2015 r. cena ta wynosiła 14,00 zł. Aneksiem do tej umowy, z dnia 29 listopada 2016 r., ustalono cenę w wysokości 18,00 zł³¹. W umowach tych zawarto między innymi zapisy, iż podopieczny będzie potwierdzać wykonanie usługi i czas jej trwania na kontrolce, będącej podstawą rozliczeń finansowych. Zamawiający zastrzegł sobie w umowach prawo do kontroli czasu i jakości świadczonych usług oraz wnoszenie uwag mających na celu podnoszenie ich standardu. Określono zasady stosowania kar z tytułu nienależytego wykonywania zapisów umowy. Nie zawarto natomiast klauzul zabezpieczających zamawiającego o tym, że do czasu rozstrzygnięcia następnego konkursu i wyłonienia nowego wykonawcy usługi opiekuńcze świadczyć będzie ta sama firma, z którą zawarto umowę.

Umowy zawarto po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego o wartości powyżej 200,0 tys. euro. Postępowania przeprowadzono dla okresów od 1 stycznia 2014 r.

²⁹ Karta pracy jest wewnętrznym dokumentem firmy i zawiera: miesiąc realizacji usług, imię i nazwisko świadczeniobiorcy, adres zamieszkania świadczeniobiorcy, imię i nazwisko opiekuna, oraz tabelę zawierającą poszczególne dni miesiąca, pod którymi opiekun wpisuje dzień realizacji usługi oraz liczbę zrealizowanych w danym dniu godzin, a świadczeniobiorca kwituje wykonanie usługi własnoręcznym podpisem

³⁰ Usługi kierowane do osób z zaburzeniami psychicznymi, niezależnie od wieku osoby potrzebującej pomocy. Nie są to usługi finansowane z budżetu gminy.

³¹ Zmiana ceny usług, podyktowana była wystąpieniem Wykonawcy (Firma Gwarant Sp. jawna) zgodnie z art. 8 i art. 11 ustawy z 22 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw oraz art. 142 ust. 5 ustawy prawo zamówień publicznych.

Od 1 stycznia 2017 roku obowiązuje minimalna stawka za jedną godzinę pracy w ramach umowy zlecenia w wysokości 13 zł brutto. Cena jednej godziny usług opiekuńczych wynosiła 14 zł brutto, przy której to cenie wynagrodzenie opiekunek wynosiło 9 zł za jedną godzinę. Obowiązek zwiększenia wynagrodzenia po stronie Wykonawcy skutkował koniecznością wzrostu ceny usługi.

do 31 grudnia 2015 r. oraz od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. Przedmiot zamówienia dotyczył dwóch zadań: Zadanie A – *świadczenie usług opiekuńczych*, Zadanie B – *świadczenie specjalistycznych³² usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi*. W odniesieniu do usług opiekuńczych w SIWZ zapisano, iż zakres usług opiekuńczych obejmuje³³: (1) Pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, (2) Opiekę higieniczną, (3) zalecaną przez lekarza pielęgnację, (4) Zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

W SIWZ zapisano, również, iż szczegółowy zakres zindywidualizowanych usług opiekuńczych, świadczonych na rzecz osoby, której przyznano tę formę pomocy, każdorazowo zostanie określony przez Zamawiającego w drodze postępowania administracyjnego. W SIWZ, dotyczącym postępowań przeprowadzonych w 2013 r. i 2015 r., zamawiający przewidywał, że usługami opiekuńczymi objętych zostanie w 2014 r. 600 osób, w 2015 r. 620 osób, w 2016 r. 720 osób, a w 2017 r. 720 osób. Od wykonawcy oczekiwano, że minimum 250 osób, które będą realizowały usługi opiekuńcze, winny posiadać przeszkolenie w świadczeniu tych usług i minimum sześciomiesięczny staż pracy w świadczeniu usług opiekuńczych. Określono kryteria oceny ofert – cena za jedną godzinę wykonania usług opiekuńczych. W postępowaniu przeprowadzonym w 2015 r. jako kryterium oceny wprowadzono liczbę pracowników wykonawcy zatrudnionych na umowę o pracę. Nie zamieszczono w SIWZ żadnych oczekiwań zamawiającego dotyczących niekaralności osób wykonujących czynności opiekuńcze. W obu postępowaniach została złożona tylko jedna oferta, którą została wybrana.

Wartość zafakturowanych usług opiekuńczych w poszczególnych latach kształtowała się następująco: 6 421, 6 tys. zł w roku 2014, 6 212,1 tys. zł w 2015 r., 6 845,9 tys. zł w 2016 r. oraz 3 907, 6 tys. zł w pierwszym półroczu 2017 r. Usługi fakturowano miesięcznie. Wystawca faktury podawał ilość godzin przepracowanych oraz cenę za jedną godzinę świadczenia usług, wszystkie usługi wyceniane były jednakowo. Faktury przed ujęciem w księgach rachunkowych były opisywane poprzez wskazanie: umowy na podstawie, której realizowane były usługi; trybu wyboru wykonawcy w oparciu o prawo zamówień publicznych; dokumentacji źródłowej znajdującej się u wykonawcy. Faktura przed zapłatą była sprawdzana pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowymi oraz akceptowana przez Głównego Księgowego i Dyrektora MOPS. Kwota ilości zafakturowanych godzin świadczonych usług opiekuńczych wynikała z kart pracy prowadzonych przez Spółkę Gwarant dla każdego podopiecznego. Karta była miesięcznym zestawieniem ilości przepracowanych godzin w poszczególnych dniach miesiąca, podpisanym przez usługobiorcę.

Odnośnie działań MOPS związanych z rozpoznaniem lokalnego rynku usług opiekuńczych dyrektor Ośrodka wskazał, iż *z uwagi na fakt, że pozyskiwanie wykonawcy usług opiekuńczych odbywa się w formie przetargu nieograniczonego nie dokonywano rozeznania rynku. Ceny za usługi na terenie kraju są bardzo zróżnicowane, ceny legnickie nie należą do najwyższych, niewątpliwie nie mieszczą się w kategoriach rażąco niskich czy wysokich cen. Cena usług opiekuńczych w naszym przypadku nie jest jedynym³⁴ z kryteriów występujących w postępowaniu przetargowym.*

(dowód: akta kontroli str. 41 – 49, 54 – 59, 261-261, 270 – 275, 276-337, 340 – 358, 359 – 373, 374-389, 447 – 460, 716 – 724, 726 – 727, 1130 – 1132, 1154 - 1159)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

³² Vide przypis 25.

³³ Szerzej zakres usług przedstawiono w punkcie 2.1 wystąpienia

³⁴ W SIWZ wskazywano także na wiedzę i doświadczenie, kadre środki finansowe, ubezpieczenie.

1. W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia opracowanych na potrzeby postępowań o udzielenie zamówień publicznych na świadczenie usług opiekuńczych, w wyniku których w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. wykonano usługi opiekuńcze za łączną kwotę 23 387,2 tys. zł, w sposób niewyczerpujący opisano przedmiot zamówień. Nie wskazano bowiem przewidywanej liczby godzin świadczenia usług opiekuńczych. Działaniem tym naruszono art. 29 ust.1 *p.z.p.*, zgodnie z którym przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. W opisach przedmiotu zamówień wskazywano liczbę osób, które będą objęte usługami opiekuńczymi. Przedmiotem rozliczenia z wykonawcą i fakturowania były natomiast ilości godzin przepracowanych przez opiekunki, a nie liczba obsłużonych osób. W ustalonym sposobie rozliczenia zamówień nie miała znaczenia przewidywana na etapie sporządzania SIWZ liczba podopiecznych, których należało objąć opieką, jak również średnia liczba godzin przypadająca na jednego podopiecznego, o której to średniej, wzmiankowano w SIWZ na potrzeby postępowania o udzieleniu zamówienia na lata 2014 – 2015. W konsekwencji nieprawidłowego opisu przedmiotu zamówienia (tj. bez określenia przewidywanej liczby godzin świadczenia usług), braku faktycznego określenia w specyfikacjach sposobu obliczenia ceny oraz ustalonych przez zamawiającego zasad przygotowania ofert złożone w postępowaniach oferty zawierały wyłącznie ceny jednostkowe (za jedną godzinę świadczenia usług), a nie cenę w rozumieniu art. 2 pkt 1 *P.z.p.*³⁵, a pomimo to zamawiający nie odrzucił ofert wykonawcy, do czego był zobligowany na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 91 ust. 2 *P.z.p.*, ponieważ oferty nie zawierały obligatoryjnego elementu w postaci ceny w rozumieniu *P.z.p.*, a zatem były niezgodne z ustawą. W zawartych z wykonawcą umowach również nie określono przewidywanej liczby godzin realizacji usług, co w konsekwencji uniemożliwiało ocenę stopnia realizacji zamówienia. Nadto takie zapisy ofert oraz umów nie pozwalały na ustalenie czy zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, do czego oblige art. 140 ust.1 *P.z.p.*. W dokumentach tych nie określono bowiem liczby godzin świadczenia usług opiekuńczych, do realizacji których zobowiązał się wykonawca.

³⁵ Zgodnie z art. 2 pkt. 1 *p.z.p.* ilekroć w ustawie jest mowa o cenie - należy przez to rozumieć cenę w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. poz. 915 oraz z 2016 r. poz. 1823). Według art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług użyte w ustawie określenie – cena - oznacza wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę, natomiast zgodnie z art. 3 ust.1 pkt 2 tej ustawy - cena jednostkowa towaru (usługi) – oznacza cenę ustaloną za jednostkę określonego towaru (usługi), którego ilość lub liczba jest wyrażona w jednostkach miar w rozumieniu przepisów o miarach. W myśl art. 3 ust. 2 ww. ustawy w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową. W dniu wszczęcia pierwszego z postępowań, tj. 6 sierpnia 2013 r., obowiązywał art. 2 pkt 1 *p.z.p.*, zgodnie z którym przez cenę należało rozumieć cenę w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050, z późn. zm.¹⁾). Według art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, w ówczesnym brzmieniu, przez cenę należało rozumieć wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę; w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym. Natomiast w myśl art. 3 ust. 1 pkt 2 tej ustawy cena jednostkowa towaru (usługi) oznaczała cenę ustaloną za jednostkę określonego towaru (usługi), którego ilość lub liczba jest wyrażona w jednostkach miar, w rozumieniu przepisów o miarach;

(dowód: akta kontroli str. 41 – 53, 278 – 292, 359 – 373, 438 – 447 1130 – 1133, 1134 – 1135, 1138-1139)

Dyrektor Ośrodka wskazał, że zamawiający przed przystąpieniem do przetargu na realizację usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych posiadał dokładną wiedzę o ilości godzin usług świadczonych w danym roku, jak i w latach poprzednich. Jako, że każdego roku ilość godzin świadczonych usług bywała bardzo różna, tak na przykład: rok 2010 ok. 780 tys. godzin, rok 2012 ok. 504 tys. godzin, rok 2014 ok. 470 tys. godzin, rok 2016 ok. 496 tys. godzin, przyjęcie jakiegokolwiek liczby godzin usług byłoby z założenia błędne. Zamawiający chciał uniknąć sytuacji, gdyby wskazana w specyfikacji liczba godzin usług była wyższa, niż faktycznie zrealizowane, a wykonawca miał by prawo dochodzić wynagrodzenia wynikającego z liczby godzin usług zawartej w specyfikacji. Ilość realizowanych godzin usług oraz aktualne stawki godzinowe stanowiły podstawę do obliczenia kwoty, jaką należy przeznaczyć na finansowanie przedmiotu zamówienia. Dla zamawiającego, który określił stawki godzinowe w kryteriach oceny, ilość godzin nie była istotna, gdyż taką wiedzę posiadał. Gdyby takie informacje były potrzebne chętnym do realizacji usług, oczywiście były by im udzielone. Zamierzeniem zamawiającego w ogłaszanym przetargu było świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych do kwoty, którą przeznaczono na zamówienie. W mojej ocenie, nie można z faktu nie podania w specyfikacji ilości godzin świadczonych usług opiekuńczych wywodzić, że zamawiający utrudniał uczciwą konkurencję. Wszystkie informacje statystyczne były w posiadaniu zamawiającego a każdy oferent mógł je bez problemu uzyskać. Informacje liczbowe zawarte w specyfikacji miały charakter orientacyjny, gdyż przy tego typu przetargach na usługi nikt nie jest w stanie precyzyjnie określić dokładnych ilości.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień. Zamawiający winien w sposób wyczerpujący dokonać opisu przedmiotu zamówienia, w tym wypadku podając przewidywaną liczbę godzin realizacji usług opiekuńczych. Brak podania tej informacji uniemożliwił określenie ceny, w rozumieniu prawa zamówień publicznych, za realizację zamówień, a konsekwencji oferty nie zawierające takich cen powinny zostać odrzucone. Zamawiający mógł zaś zabezpieczyć swoje interesy wykorzystując prawo opcji, zawierając w specyfikacjach i umowach wyraźne oraz precyzyjne uregulowania dotyczące tych części zamówień, które z pewnością będą realizowane, a także równie precyzyjne określenie tych części zamówień, których realizacja będzie uzależniona od uznania zamawiającego. Ponadto funkcją podania, na podstawie art. 86 ust 3 *P.z.p.*, informacji o wysokości kwoty, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia nie jest określenie zakresu udzielanego zamówienia, ale zobiektywizowanie przesłanek do ewentualnego unieważnienia postępowania w oparciu o art. 93 ust. 1 pkt 4 *P.z.p.* Jak wskazano wyżej brak podania przewidywanej liczby godzin świadczenia usług uniemożliwił ustalenie ceny za realizację zamówień, a w konsekwencji stwierdzenie czy nie przekraczała ona kwot, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na ich sfinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 41 – 53, 278 – 292, 359 – 373, 438 – 447 1130 – 1133, 1134 – 1135, 1138-1139)

2. Nie spełniono uwarunkowań zawartych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, gdzie zapisano, iż szczegółowy zindywidualizowany zakres usług opiekuńczych świadczonych na rzecz osoby, której przyznano tą formę pomocy, każdorazowo zostanie określony przez MOPS w drodze postępowania administracyjnego. Decyzje wydawane przez MOPS nie zawierały takich rozstrzygnięć. Zdaniem NIK świadczenie usług w oparciu o zawarte z firmą zewnętrzną umowy i zasady świadczenia usług określone w specyfikacji istotnych

warunków zamówienia nie gwarantują przepływu informacji o tym, jakie usługi opiekuńcze powinny być świadczone podopiecznym MOPS, na podstawie art. 50 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*³⁶. W decyzjach zawarto tylko rozstrzygnięcie administracyjne dotyczące ilości godzin świadczenia usług oraz kwestie odpłatności za te usługi. Natomiast szczegóły dotyczące tego, jakie usługi niezbędne są podopiecznemu, określane są w dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. Wprawdzie decyzja administracyjna jest przekazywana wykonawcy usługi, niemniej jednak formalnie nie przekazuje się wykazu usług niezbędnych dla podopiecznego. Takie rozwiązanie organizacyjne nie gwarantuje udzielania świadczeń, które wydający decyzję uznał za konieczne dla konkretnego podopiecznego. Dyrektor MOPS wskazał, iż każdorazowo po wydaniu decyzji przyznającej usługi opiekuńcze, telefonicznie jest przekazywana informacja do firmy „Gwarant” o zakresie usług dla konkretnego klienta. Zdaniem NIK takie rozwiązanie sprzeczne jest z zasadą pisemności, o czym mowa w art. 14 *Kpa*. Dyrektor MOPS poinformował, że w trakcie kontroli NIK podjęto działania w celu zapewnienia formalnego przekazania pełnej informacji o zakresie przyznanych usług w formie załącznika do decyzji administracyjnej przyznającej usługi opiekuńcze.

(dowód: akta kontroli str. 41 – 53, 278 – 292, 359 – 373, 438– 447, 1130 – 1133, 1134 – 1135)

Ocena cząstkowa

Samorząd Legnicy nie ustanowił norm usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania. W związku z tym, że usługi opiekuńcze realizowała wyspecjalizowana firma zewnętrzna, MOPS wymagania dotyczące usług dla podopiecznych określił w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Przeprowadzając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, określono przedmiot zamówienia, nie formułując w specyfikacji istotnych warunków danych ilościowych do ustalenia zamówienia. Wobec faktu, że pracochłonność opieki dla każdego podopiecznego jest inna, wskazanie jedynie liczby podopiecznych, a pominięcie danych o ilości godzin świadczenia usług, utrudnia ocenę zakresu wykonanych usług. NIK negatywnie ocenia przeprowadzone postępowania³⁷ o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. wykonano usługi opiekuńcze za łączną kwotę 23 387,2 tys. zł. W ocenie NIK nie były one przeprowadzone prawidłowo, gdyż przedmiot zamówienia nie został w nich wyczerpująco opisany. W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, w zakresie opisu przedmiotu zamówienia, nie wskazano bowiem przewidywanej liczby godzin świadczenia usług opiekuńczych. Stanowiło to naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy *P.z.p.*

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Nadzór nad realizacją usług opiekuńczych polegał na bieżących wizytach u osób, którym świadczone usługi opiekuńcze. Kierownik Wydziału Świadczeń poinformowała, że pisemnie nie sformalizowano procedur nadzoru nad świadczeniem usług opiekuńczych. Niemniej jednak taki nadzór był prowadzony. W umowie z wykonawcą usług opiekuńczych zawarta była klauzula zastrzegająca prawo zamawiającego do kontrolowania środowisk, w których przyznana jest pomoc. Nadzór nad realizacją usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania sprawowali wyznaczeni pracownicy Działu Świadczeń podlegli Kierownikowi Działu

³⁶ Dz.U z 2016 r. poz. 930 ze zm.

³⁷ Postępowanie na wykonywanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych na rzecz mieszkańców Legnicy w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. w wyniku którego udzielono zamówienia na podstawie umowy z dnia 21 października 2013 r. oraz postępowanie na wykonywanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi na rzecz mieszkańców Legnicy w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r., w wyniku którego udzielono zamówienia na podstawie umowy z dnia 19 października 2015 r.

Świadczeń. Pracownicy ci na bieżąco dokonywali kontroli w miejscach zamieszkania osób, którym świadczone są usługi opiekuńcze. MOPS nie sporządzał planu tych kontroli. Wyniki kontroli odzwierciedlano w protokołach kontroli, gdzie zamieszczano między innymi: imię i nazwisko pracownika firmy sprawującego opiekę, czas pracy opiekunki, zakres realizowanych usług opiekuńczych, opinię o opiekunce wyrażoną przez podopiecznych i ocenę świadczonych usług. Treść protokołu była akceptowana przez osobę na rzecz, której świadczone są usługi opiekuńcze. Terminy kontroli nie były uzgadniane z opiekunkami i często odbywały się pod ich nieobecność.

W poszczególnych latach przeprowadzono następującą liczbę kontroli: w 2015 r. - 209, w 2016 r. - 886 oraz w pierwszym półroczu 2017 r. - 317. Zrealizowane kontrole ujmowane były w rejestrze protokołów kontroli.

W MOPS nie opracowano wprawdzie procedury reklamacyjnej, ale w każdej decyzji zawarte było pouczenie o możliwości wniesienia odwołania w przypadku zastrzeżeń do treści w niej zawartych. Dyrektor MOPS wskazał, że każdy podopieczny objęty pomocą w formie usług opiekuńczych zna swojego pracownika socjalnego i wie gdzie, (pod jakim numerem telefonu) może zgłosić zażalenie czy reklamację. W trakcie rutynowych kontroli dotyczących jakości świadczonych usług opiekuńczych pracownicy każdorazowo pytają, czy osoby posiadają dane kontaktowe w razie wystąpienia jakiegokolwiek problemu. Każde zgłoszenie zastrzeżeń jest sprawdzane przez wyznaczone osoby niezwłocznie w dniu zgłoszenia lub dniu następnym. Wyniki kontroli są na bieżąco analizowane przez pracownika kontrolującego, kierownika działu oraz pracownika socjalnego, którego rejon obejmowała kontrola. Podczas takiej analizy uzgadniane są najlepsze rozwiązania dla osoby, której rozmowa dotyczyła. Raz w tygodniu odbywają się spotkania pracowników Działu Świadczeń z Kierownikiem w celu omówienia środowisk objętych kontrolą w danym okresie.

W grupie ankietowanych podopiecznych 80% osób deklaruowało wiedzę na temat możliwości zgłaszania zastrzeżeń dotyczących jakości usług. Wszyscy ankietowani potwierdzali, że pracownicy MOPS zasięgali u nich opinii o świadczonych usługach. Najczęściej, bo w 35,7% odpowiedzi wizytacje pracowników MOPS odbywały się raz na kwartał.

(dowód: akta kontroli str. 245 – 250, 431- 437 1136 - 1153)

3.2. Badaniom kontrolnym poddano 30 losowo wybranych spraw, w których pomoc udzielana była na wniosek osób zainteresowanych lub rodziny. Każda ze spraw rozpatrywana była w oparciu o zgromadzoną niezbędną dokumentację medyczną, finansową oraz sporządzone przez pracowników socjalnych wywiady środowiskowe. Stosowne decyzje wydawano bezzwłocznie w odstępie kilkudniowym od złożonego wniosku. Wywiady środowiskowe zawierały informacje o osobach zobligowanych do alimentacji, a tam gdzie było to możliwe przeprowadzano wywiady u osób zobowiązanych do alimentacji. Wywiady środowiskowe odzwierciedlały sytuację osobistą i rodzinną podopiecznych. Proponowany przez pracownika socjalnego zakres usług opiekuńczych i ich wymiar był uzgadniany z podopiecznymi podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego. Na podstawie analizy dokumentacji dochodowej wnioskodawców, w powiązaniu z obowiązującymi w gminie przepisami dotyczącymi częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat³⁸, ustalano zasady odpłatności za usługi opiekuńcze. Częściowe lub całkowite zwolnienia z opłat, zgodnie z stosowną uchwałą Rady Miejskiej stosowano w zależności od dochodu podopiecznego. Większość podopiecznych regularnie opłacała należność za

³⁸ Uchwała nr XXXIX/389/05 Rady Miejskiej w Legnicy z dnia 24 października 2005 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznania świadczeń z pomocy społecznej oraz częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za świadczenia z pomocy społecznej i trybu ich pobierania

świadczone usługi opiekuńcze. W analizowanej 30 osobowej grupie dziewięć osób sporadycznie zalegało z płatnościami. W listopadzie 2017 r. tylko jedna z tych osób zalegała z płatnością, do której skierowano upomnienie.

Decyzje zawierające wszelkie niezbędne elementy określone przepisami K.p.a., były wydawane przez Kierownika Wydziału Świadczeń w oparciu o stosowne upoważnienie Prezydenta Miasta. W związku z tym, że usługi opiekuńcze realizowała wyspecjalizowana firma opiekuńcza, w dokumentacji MOPS brak było odzwierciedlenia szczegółów współpracy opiekunek z osobami na rzecz, których taką opiekę sprawowano, a tym samym brak było odzwierciedlenia w dokumentach MOPS danych o indywidualnym planie wsparcia i pracy z osobą starszą, dzienniku czynności opiekuńczych. Nie była także znana częstotliwość zmian opiekunek.

Z informacji zebranych w trakcie badań ankietowych wynika, że ponad 80% podopiecznych z usług opiekuńczych korzystało dłużej niż 5 lat. Najczęściej, bo w 38 %, podopieczni korzystali z usług świadczonych przez dwie godziny. Tylko dwie z ankietowanych osób nie wносиły żadnych opłat za świadczone usługi. Podopieczni byli zadowoleni z usług, tylko 26% wskazało, że czasem są zadowoleni, czasem nie. Najczęściej świadczonymi usługami było robienie zakupów (11%) oraz sprzątanie mieszkania (10%). Badani respondenci nie wiedzieli, jakie usługi opiekuńcze, zgodnie z decyzją, im się należały. Jako najbardziej kłopotliwe przy korzystaniu z usług wskazano *lęk przed wyrażeniem niezadowolenia z jakości wykonanej usługi*, dotyczyło to 12,5% ankietowanych oraz bardzo wyraźny pośpiech przy wykonywaniu różnych czynności pomocowych, tak było w przypadku 12,5% ankietowanych. Częsta zamiana opiekunów, to niedogodność sygnalizowana przez 8% ankietowanych. Skrępowanie przy zgłaszaniu prośby o wykonanie jakiejś usługi - taką niedogodność sygnalizowana była przez 8% ankietowanych. Brak zainteresowania sprawami życiowymi to niedogodność sygnalizowana przez 8% ankietowanych podopiecznych. Jedna z ankietowanych osób wskazała jako sytuację kłopotliwą - przychodzenie opiekunki z dziećmi lub wnukami.

W okresie objętym kontrolą do MOPS nie wpływały skargi związane z świadczeniem usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Nie kierowano takich skarg do Prezydenta Miasta. Rada Seniorów także sygnalizowała brak takich skarg. Zdaniem NIK współpraca z Radą Seniorów, jest istotną we wspieraniu Prezydenta Miasta, w realizacji polityki na rzecz osób starszych, stąd NIK widzi potrzebę nawiązania bliższej współpracy z Radą Seniorów w celu pełnego rozeznania potrzeb tej grupy mieszkańców.

(dowód akta kontroli str. 251, 398 – 405, 1170 – 1233, 1140 - 1141)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że związku z realizacją usług opiekuńczych przez pracowników firmy zewnętrznej, w MOPS brak było uregulowań pisemnych dotyczących konfrontacji i mediacji w przypadku konfliktów pomiędzy opiekunami, a osobami którym udzielana jest pomoc. Pracownicy MOPS nie przeprowadzili okresowych rozmów z opiekunkami. Zgłoszenia przyjmują na bieżąco koordynatorzy usług zatrudnionych w firmie zewnętrznej. Zdaniem NIK dla dobra pacjentów, uregulowania takie winny być opracowane.

Ocena częściowa

W MOPS nie zastosowano pisemnej formy uregulowań dotyczących nadzoru, niemniej jednak w umowie zawartej z wykonawcą usług opiekuńczych zawarto zapisy gwarantujące możliwość kontroli jakości świadczonych usług. Kontrole takie były przeprowadzane przez pracowników MOPS. Także wykonawca usług, wyspecjalizowana firma opiekuńcza, informowała o realizowanej w własnym zakresie kontroli świadczonych usług. Badania ankietowe przeprowadzane wśród

podopiecznych MOPS oraz analiza przedstawionej w toku kontroli dokumentacji, wskazywała na to, że potrzeby mieszkańców Legnicy na usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania, były zaspakajane. Ich jakość w większości nie budziła zastrzeżeń, ale ankietowani podopieczni sygnalizowali tzw. *sytuacje kłopotliwe*.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³⁹, wnosi o:

1. Zapewnienia prawidłowego przeprowadzenia postępowań o udzielanie zamówień publicznych na wykonywanie usług opiekuńczych.
2. Przeprowadzanie postępowań administracyjnych z poszanowaniem zasad pisemności, jednoznacznie precyzując w wydawanych decyzjach zakres przyznanych usług opiekuńczych.

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 dnia 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 Delegatury NIK we Wrocławiu.

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 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.

Wrocław, dnia 12 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński


Podpis

³⁹Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

