



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.017.03.2017

P/17/043

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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
Kontroler	Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/152/2017 z dnia 5 września 2017 r. [Dowód: akta kontroli str. 1]
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdnicy, ul. Wałbrzyska 15, 58-100 Świdnica (dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Violetta Kalin – Dyrektor MOPS w Świdnicy od dnia 1 września 2009 r. (dalej: „Dyrektor”) [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli, w okresie objętym kontrolą², Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdnicy zapewniał właściwe świadczenie usług osobom starszym w miejscu zamieszkania.

W ramach podejmowanych działań, tej formy pomocy udzielono wszystkim wnioskującym o jej przyznanie po rzetelnym zdiagnozowaniu ich sytuacji życiowej. W wydanych decyzjach określano ogólny zakres tych usług oraz sprawowano skuteczny nadzór nad ich realizacją. Badania ankietowe przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wskazały, że podopieczni w znacznej większości byli zadowoleni ze świadczonych usług. W latach 2015-2016 usługi opiekuńcze wykonywał wyspecjalizowany podmiot zewnętrzny, natomiast w okresie I półrocza 2017 r. opiekuni zatrudniani przez MOPS na podstawie umowy zlecenia.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na tym, że w Ośrodku:

[1] zlecono podmiotowi zewnętrznemu w okresie od 1 października 2015 r. do 31 stycznia 2016 r. realizację usług opiekuńczych o wartości przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro z pominięciem procedur przewidzianych w ustawie 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*³ (dalej: „pzp”), co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 3 tej ustawy; [2] nie podejmowano wymaganych art. 104 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*⁴ (dalej: „ustawa o pomocy społecznej”) działań zmierzających do ustalenia, w drodze decyzji administracyjnej, należności podlegających zwrotowi z tytułu nieopłaconych usług opiekuńczych; [3] nierzetelnie sporządzano sprawozdania z udzielanych świadczeń pomocy społecznej MPiPS-03 za 2015 r. i za 2016 r. oraz MRPiPS-03 za I półrocze 2017 r. w zakresie udzielonych usług opiekuńczych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową 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 Lata 2015-2017 (I półrocze), z uwzględnieniem okresu wcześniejszego.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Dokumenty organizacyjne MOPS

Opis stanu
faktycznego

1/ MOPS posiadał Statut nadany uchwałą Nr III/9/10 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 grudnia 2010 r.⁵ Stanowił on m.in., że: organem sprawującym nadzór nad MOPS jest Prezydent Miasta Świdnicy, Ośrodkiem kieruje i reprezentuje go na zewnątrz Dyrektor⁶, a strukturę organizacyjną i szczegółowy zakres działania MOPS określał regulamin organizacyjny, ustalony przez Dyrektora.

[Dowód: akta kontroli str. 4]

2/ Zgodnie regulaminem organizacyjnym MOPS⁷ zadania z zakresu usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania realizował:

[1] w latach 2015-2016 - *Zespół ds. usług opiekuńczych* (dwa etaty⁸) funkcjonujący w ramach Działu Pomocy Środowiskowej. Do zadań ww. Działu należało m.in. koordynowanie i inicjowanie działań na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych w ramach Zespołu ds. usług opiekuńczych, w tym: przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych i kompletowanie dokumentacji niezbędnej w procesie przyznawania pomocy; wnioskowanie i udzielanie świadczeń; realizowanie pracy socjalnej, poradnictwa w zakresie pomocy społecznej; kontrolowanie jakości i terminowości realizowania usług opiekuńczych;

[2] w I półroczu 2017 r. - *Sekcja ds. osób starszych i niepełnosprawnych* (sześć etatów⁹) funkcjonująca w ramach Działu Świadczeń Pomocy Społecznej. Do zadań ww. Działu należało m.in. koordynowanie i inicjowanie działań na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych w ramach ww. sekcji, w tym: przeprowadzanie wywiadów środowiskowych i kompletowanie dokumentacji niezbędnej w procesie przyznawania pomocy osobom, które z uwagi na wiek, chorobę lub inne przyczyny nie są zdolne do samodzielnego funkcjonowania i wymagają objęcia usługami opiekuńczymi lub skierowaniem do domu pomocy społecznej; realizowanie pracy socjalnej na rzecz tych osób; zapewnienie realizacji, kontrola jakości i terminowości usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania klientów MOPS; zapewnienie racjonalnego wykorzystania czasu pracy opiekunek i koordynacja ich pracy, a także formułowanie wniosków w zakresie doboru opiekunek do środowisk oraz ich zmiany; sporządzanie i prowadzenie dokumentacji pracowniczej z zakresu rekrutacji i naborów, organizowanie i kierowanie procesem adaptacji zawodowej opiekunek (szkolenia, instruktaże); podejmowanie inicjatyw zmierzających do usprawnienia organizacji usług opiekuńczych; sporządzanie analiz i sprawozdań w zakresie realizowanych zadań. Wykazany zakres zadań do realizacji znajdował odzwierciedlenie w zakresach obowiązków pracowników Sekcji ds. osób starszych i niepełnosprawnych.

⁵ Uchwała Nr III/9/10 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Świdnicy.

⁶ Dyrektor Ośrodka działał jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez Prezydenta Miasta.

⁷ Regulamin nadany zarządzeniami Dyrektora: [1] Nr 10/2014 z dnia 5 lutego 2014 r. – obowiązywał od 5 lutego 2014 r. do dnia 13 marca 2016 r.; [2] Nr 13/2016 z dnia 14 marca 2016 r. – obowiązywał od 14 marca 2016 r. do 31 stycznia 2017 r.; [3] Nr 4/2017 z dnia 16 stycznia 2017 r. – obowiązuje od 1 lutego 2017 r.

⁸ Dwie osoby z kwalifikacjami pracownika socjalnego.

⁹ W tym: trzy osoby z kwalifikacjami pracownika socjalnego (z tego: były koordynator /kierownik/ Działu Pomocy Środowiskowej w ramach którego w latach 2015-2016 funkcjonował Zespół ds. usług opiekuńczych oraz dwie osoby zatrudnione uprzednio w Zespole ds. usług opiekuńczych.

z bde

W okresie objętym kontrolą łącznie czterech pracowników Ośrodka¹⁰ zajmujących się problematyką osób starszych uczestniczyło w szkoleniach i seminariach podnoszących kwalifikacje w przedmiotowym zakresie. Wydatki z tytułu tych szkoleń wyniosły łącznie 0,9 tys. zł¹¹, co stanowiło 1,3% wydatków ogółem MOPS na szkolenia pracowników (68,9 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 4-5, 9-10, 481-493]

W latach 2015-2016 i I półroczu 2017 r.), wypełniając z dyspozycję art. 121a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, Dyrektor zapewnił pracownikom socjalnym możliwość korzystania z superwizji pracy specjalnej prowadzonych przez Firmę Szkoleniowo-Doradczą zs. w Świdnicy (superwizor pracy socjalnej)¹².

Wykazany podmiot prowadził superwizje indywidualne i grupowe dla pracowników MOPS w celu udzielenia wsparcia w rozwiązywaniu trudnych sytuacji, rozwoju współpracy zespołowej oraz doskonalenia kompetencji zawodowych poprzez edukację m.in. w zakresie komunikacji, asertywności, radzenia sobie z emocjami i stresem, pracy z klientem wieloproblemowym, w tym uwikłanym w problemy uzależnień oraz przemoc domową. Superwizje prowadziła osoba posiadająca wykształcenie psychologiczne i pedagogiczne z tytułem doktora, terapeuta uzależnień oraz specjalista przeciwdziałania przemocy w rodzinie, posiadająca doświadczenie w prowadzeniu szkoleń dla pracowników socjalnych m.in. w zakresie superwizji, wypalenia zawodowego, rozwoju osobistego, pracy z klientem wieloproblemowym, z osobą uzależnioną i uwikłaną w problem, z osobą starszą, posiadającą doświadczenie w zakresie terapii grupowej i konsultacji indywidualnych.

Pracownicy socjalni¹³ byli informowani¹⁴ o możliwości korzystania z superwizji oraz o terminach, w których odbywały się superwizje (harmonogram pracy z superwizorem pracy socjalnej).

W okresie objętym kontrolą pracownicy socjalni MOPS zajmujący się problematyką usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym w miejscu zamieszkania korzystali z superwizji indywidualnych w 2015 r. (trzech pracowników łącznie 15 godzin) oraz uczestniczyli w superwizjach grupowych w 2016 r. (dwóch pracowników po 10 godzin). Dyrektor udostępnił ponadto pomieszczenie, w którym pracownicy Ośrodka mogli organizować tzw. *grupy wsparcia* w celu omówienia występujących problemów w pracy zawodowej. Działania pracowników w ramach grup wsparcia nie miały charakteru formalnego i nie były dokumentowane.

[Dowód: akta kontroli str. 11-12]

Szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania zostały określone w uchwałach Rady Miejskiej Świdnicy, tj.: uchwale z dnia 25 sierpnia 2006 r. ze zm.¹⁵, a następnie uchwale z dnia 29 grudnia 2016 r.¹⁶ (dalej: „uchwały RM w sprawie warunków przyznawania i odpłatności za

¹⁰ W tym: trzech pracowników socjalnych i jeden podinspektor.

¹¹ W tym: w 2015 r. – brak wydatków, w 2016 r. – 0,6 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 0,3 tys. zł

¹² Ww. podmiot prowadził superwizje na podstawie niżej wykazanych umów: [1] Nr DAO.0170.8.2015 z dnia 23 marca 2015 r. zawartej przez MOPS na okres od 25 marca do 25 listopada 2015 r. (superwizje indywidualne – 75 godz., superwizje grupowe w grupach liczących do 15 osób – 45 godzin); [2] z dnia 18 kwietnia 2016 r. zawartej przez Gminę Miasto Świdnica na okres od 18 kwietnia do 16 grudnia 2016 r. (superwizje indywidualne – 57 godz., superwizje grupowe w grupach liczących od 15 do 20 osób – 45 godz.); [3] nr DAO.0170.13.2017 z dnia 10 maja 2017 r. zawartej przez MOPS na okres od 10 maja do 13 grudnia 2017 r. (superwizje indywidualne – 93 godz., superwizje grupowe – 15 godz.).

¹³ Superwizje prowadzono ponadto dla asystentów rodziny oraz członków grup roboczych Zespołu ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie.

¹⁴ Droga elektroniczna.

¹⁵ Nr LIII/553/06. Uchwała Nr XXV/333/08 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 listopada 2008 r.

¹⁶ Nr XXVI/294/16. Uchwała weszła w życie od 1 lutego 2017 r.

złote

usługi opiekuńcze"). Stosownie do zapisów ww. uchwał: [1] zakres, wymiar godzin, okres trwania i miejsce świadczenia usług opiekuńczych ustala się na podstawie analizy rodzaju usług niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych świadczeniobiorcy, których nie może samodzielnie wykonać i czasu koniecznego do ich wykonania; [2] w okresie objętym kontrolą opłata za 1 godzinę usług opiekuńczych wynosiła 10,90 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 13-17, 32, 61, 78, 105]

1.2. Rozpoznawanie problemów społecznych występujących na terenie działania MOPS, w szczególności diagnozowanie problemów osób starszych na poziomie lokalnym

Problemy społeczne występujące na terenie działania Ośrodka, w tym problemy osób starszych zostały zidentyfikowane przede wszystkim w analizie społecznej, stanowiącej integralną część wdrożonej i realizowanej „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Miasto Świdnica na lata 2011-2018”, szczegółowo przedstawionej w pkt 1.3. wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 6]

Z-ca Dyrektora MOPS wskazał, że MPOS dokonuje ponadto na bieżąco rozpoznania i diagnozowania sytuacji osób starszych na terenie Miasta poprzez przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, nieudokumentowane wizyty patronażowe u osób starszych będących klientami Ośrodka, kontakt ze społecznością lokalną, współpracę z instytucjami i organizacjami, które prowadzą działalność na rzecz tych osób.

[Dowód: akta kontroli str. 766, 771]

1.3. Dokumenty strategiczne

W okresie objętym kontrolą obowiązywała „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Miasto Świdnica na lata 2011-2018” (dalej: „Strategia”) przyjęta uchwałą Nr VII/46/11 Rady Miejskiej Świdnicy z dnia 15 kwietnia 2011r.

Zapisy Strategii wskazywały, że stanowiła ona dokument bazowy, w odniesieniu do którego powinny być konstruowane lokalne programy profilaktyczne i naprawcze oraz projekty z zakresu polityki społecznej realizowane przez Miasto we współpracy z innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi.

Strategia zawierała elementy wykazane w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w tym: diagnozę (analizę) sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu i ramy finansowe jej realizacji oraz wskaźników realizacji działań.

W analizie społecznej Miasta¹⁷ wskazano m.in., na: [1] niekorzystne trendy demograficzne, przejawiające się spadkiem liczby mieszkańców Miasta, przy jednoczesnym wzroście populacji osób w wieku poprodukcyjnym¹⁸, co jednoznacznie wskazywało na starzenie się społeczności Świdnicy; [2] rozwój usług opiekuńczych¹⁹ jako zasadniczej grupy świadczeń społecznych realizowanych w formie niepieniężnej.

¹⁷ Stanowiła ocenę stanu istniejącego i określała obszarów wymagających podjęcia działań w wybranych sferach życia lokalnej społeczności, istotnych z punktu widzenia pomocy społecznej. Wskazywała najważniejsze obszary problemy oraz główne kierunki przewidywanych zmian, które należało wziąć pod uwagę przy konstruowaniu Strategii.

¹⁸ Dotyczy mężczyzn w wieku powyżej 65 roku życia i kobiet w wieku powyżej 60 roku życia.

¹⁹ Dotyczy usług realizowanych bezpośrednio w mieszkaniu osoby wymagającej wsparcia, w placówkach wsparcia dziennego lub w domach pomocy społecznej;

Strategia zawierała ponadto m.in. określenie mocnych i słabych stron sytuacji społecznej Miasta oraz wskazanie najistotniejszych założeń polityki społecznej na lata 2011-2018, określenie celu strategicznego²⁰, cele szczegółowe i priorytety działań, które należało podjąć dla poprawy sytuacji społecznej mieszkańców Miasta.

W ramach sporządzania Strategii funkcjonowały cztery zespoły zadaniowe, w niżej wykazanych obszarach: [1] Bezpieczna rodzina; [2] Osoby w wieku senioralnym, niepełnosprawne i chore²¹; [3] Rynek pracy i edukacja; [4] Jakość życia mieszkańców Świdnicy.

W pracach zespołów zadaniowych uczestniczyło 73 przedstawicieli organizacji i instytucji lokalnych zaproszonych do udziału w konsultacjach społecznych. Zespoły zadaniowe były wspierane przez specjalistów zawodowo związanych z tematyką będącą przedmiotem *Strategii* (w tym m.in.: dyrektor MOPS, kierownicy merytorycznych komórek Urzędu Miejskiego w Świdnicy, przedstawiciele Komendy Powiatowej Policji i Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy oraz psycholog Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego w Świdnicy). Przy opracowywaniu ww. dokumentu posłużono się m.in. wynikami specjalnie w tym celu skonstruowanej ankiety, przesłanej do 180 przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych, miejskich i powiatowych instytucji, placówek oświatowych, parafii, radnych miejskich i pracowników pomocy społecznej w Świdnicy (wypełnione ankiety zwróciły 64 osoby).

Jednostką odpowiedzialną za koordynowanie i monitorowanie *Strategii* był MOPS. Monitorowanie i ewaluacja odbywała się na bieżąco, poprzez ocenę podjętych działań i oraz przedkładanie Radzie Miejskiej corocznych sprawozdań i ewentualnych propozycji zmian przyjętych kierunków działania. Sprawozdanie z realizacji ww. *Strategii* za 2014 r. zostało złożone Radzie Miejskiej w dniu 16 marca 2015 r., za 2015 r. w dniu 25 marca 2016 r. oraz za 2016 r. w dniu 31 marca 2017 r. Dane zawarte w przedmiotowych sprawozdaniach wskazują m.in., że wykazanych latach zwiększyła się liczba osób starszych, dla których MOPS świadczył usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, tj. z 205 osób w 2014 r., poprzez 221 osób w 2015 r. do 257 w 2016 r.

W ww. sprawozdaniach MOPS nie składał propozycji zmian przyjętych w *Strategii* kierunków działań, a sama *Strategia* nie była aktualizowana.

[Dowód: akta kontroli str. 6-7]

1.4. Ocena zasobów pomocy społecznej i potrzeby pomocy społecznej

1/ Wypełniając dyspozycję art. 16a ustawy o pomocy społecznej MOPS przygotowywał ocenę zasobów pomocy społecznej za 2014 r., 2015 r. i 2016 r. w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Przedmiotowe oceny zawierały wymagane elementy²², w tym wskazane zostały formy pomocy osobom starszym, w szczególności usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania. We wnioskach końcowych zawartych w ocenach wskazano, że świdniccy seniorzy - w ramach opieki w miejscu zamieszkania - korzystają z usług opiekuńczych świadczonych przez opiekunów i wolontariuszy oraz postulowano o rozszerzenie

²⁰ „Wzmocnienie rodziny, jako fundamentu społeczności”.

²¹ W ramach obszaru „Osoby w wieku senioralnym, niepełnosprawne i chore” określono cel szczegółowy „Rozwój systemu wsparcia dla osób w wieku senioralnym, niepełnosprawnych i chorych” oraz zdefiniowano 9 problemów wraz z działaniami i wskaźnikami realizacji tych działań, w tym problem pn. „Utrudnienia w funkcjonowaniu osób starszych z powodu złego stanu zdrowia” rozwiązywany poprzez działania dotyczące „Rozwoju form opieki domowej”.

²² Zasoby pomocy społecznej obejmowały w szczególności infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej, natomiast oceny obejmowały osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy.

oferty wsparcia dla tej grupy mieszkańców Miasta. Dyrektor przekazywała oceny Prezydentowi Świdnicy²³.

[Dowód: akta kontroli str. 8, 23-29]

2/ Stosownie do wymogów art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej Dyrektor składała Radzie Miejskiej coroczne sprawozdania z działalności Ośrodka, w których przedstawiała potrzeby na dany rok w zakresie pomocy społecznej²⁴, w niżej wykazanych terminach: w dniu 16 marca 2015 r. sprawozdanie za 2014 r.; w dniu 21 marca 2016 r. sprawozdanie za 2015 r. i w dniu 31 marca 2017 r. za 2016 r. W dokumentach tych wskazywano, że potrzeby w zakresie pomocy społecznej²⁵ określono w oparciu o analizę tych potrzeb i zasobów instytucjonalnych oraz diagnozę problemów społecznych. Wśród zgłaszanych potrzeb każdorazowo przedstawiano w sposób ogólny potrzeby związane ze świadczeniem usług osobom w wieku senioralnym, niepełnosprawnym oraz cierpiącym na zaburzenia psychiczne.

[Dowód: akta kontroli str. 8]

Sprawozdanie z działalności MOPS za 2014 r. było przedmiotem obrad VI sesji Rady Miejskiej w dniu 27 marca 2015 r., podczas której zostało zaprezentowane przez Dyrektora Ośrodka. Sprawozdania za 2015 r. i za 2016 r. nie były prezentowane na sesji Rady. Dokumenty te zostały przekazane wszystkim radnym w celu zapoznania, jak również były przedmiotem obrad Komisji Spraw Społecznych i Bezpieczeństwa Rady Miejskiej w dniach, kolejno: 21 kwietnia 2016 r. i 19 kwietnia 2017 r.

[Dowód: akta kontroli str. 429-431]

1.5. Lokalny program osłonowy na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania

W okresie objętym kontrolą w Mieście nie opracowano i nie wdrożono lokalnego (gminnego) programu osłonowego obejmującego działania na rzecz osób starszych w zakresie opieki i wsparcia w miejscu zamieszkania²⁶.

Przewodniczący Rady Miejskiej wskazał, że brak wdrożenia ww. programu osłonowego (nieobligatoryjnego) był spowodowany sytuacją finansową Miasta. Ponadto Dyrektor MOPS w sprawozdaniach z działalności Ośrodka nie akcentował potrzeby tworzenia takiego programu, a radni nie podejmowali inicjatyw w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 429-437]

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

1/ Wiedzę o potrzebach osób starszych, które z powodu wieku, choroby czy innych przyczyn wymagają pomocy w funkcjonowaniu w swoim środowisku zamieszkania pozyskiwano przede wszystkim w trakcie prowadzonych działań w środowisku (np. w trakcie wywiadów środowiskowych) oraz nieformalnej współpracy ze strażą miejską, policją, placówkami służby zdrowia, zarządcami budynków mieszkalnych. Z-ca Dyrektora MOPS wskazał, że poza wywiadami środowiskowymi i notatkami

²³ W terminie, odpowiednio: ocena zasobów za 2014 r. w dniu 24 kwietnia 2015 r.; za 2015 r. – w dniu 25 kwietnia 2016 r. oraz za 2016 r. – w dniu 25 kwietnia 2017 r.-co umożliwiło Prezydentowi przekazane tych dokumentów Radzie Miejskiej w terminach spełniających wymogi art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej (do dnia 30 kwietnia).

²⁴ Np. w sprawozdaniu z działalności MOPS za 2014 r. przedstawiano potrzeby w zakresie pomocy społecznej na 2015 r.

²⁵ W formie „Wiodących zadań do realizacji przez MOPS”.

²⁶ Stosownie do art. 110 ust.10 ustawy o pomocy społecznej, Rada Gminy - biorąc pod uwagę potrzeby przedstawione przez kierownika OPS – opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

urzędowymi z przeprowadzonych wizytacji w środowisku przez pracowników socjalnych, działania w tym zakresie nie były dokumentowane.

[Dowód: akta kontroli str. 766, 771]

2/ W Ośrodku nie wprowadzono odrębnych uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych, szczególnie w zakresie dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania z uwagi - jak wskazał Z-ca Dyrektora - na brak takiego obowiązku ustawowego. W bieżącej działalności Ośrodka w tym zakresie stosowane są procedury wynikające z ustawy o pomocy społecznej.

Ośrodek nie posiada dokładnej wiedzy o liczbie osób starszych prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe na terenie Miasta, które w najbliższym czasie będą potrzebować pomocy w formie usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania.

Z-ca Dyrektora MOPS wskazał, że potrzeby w tym zakresie ustalane były w ramach bieżącej działalności. Przy planowaniu potrzeb na dany rok w zakresie pomocy społecznej (w tym usług opiekuńczych na rzecz osób starszych) dokonywano ich diagnozowania i szacowania w oparciu o wykonanie świadczeń w ujęciu ilościowym oraz zrealizowane wydatki w roku poprzednim, z uwzględnieniem danych z ewidencji ludności Miasta. W ocenie Z-cy Dyrektora wykazana praktyka zapewnia optymalne ustalenie potrzeb z zakresu pomocy społecznej, w tym dla osób w wieku starszym, a wszystkie osoby starsze potrzebujące pomocy w samoobsłudze i prowadzeniu gospodarstwa domowego w formie usług opiekuńczych pomoc taką otrzymały. W podobny sposób diagnozowano pomocy dla osób starszych pozostających w wieloosobowych gospodarstwach domowych. Szacowanie ww. potrzeb w perspektywie 3-5 lat jest obciążone dużym ryzykiem błędu. Dlatego też MOPS - wobec braku obowiązku ustawowego dokonywania szacunków takich potrzeb - nie podejmował działań w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 767, 771-772]

3/ MOPS prowadził współpracę z lokalnymi podmiotami leczniczymi w kwestii zapewnienia pomocy w codziennej egzystencji. Współpracował ponadto z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się sprawami osób starszych, kościołami i związkami wyznaniowymi czy organizacjami senioralnymi.

Z-ca Dyrektora wskazał, że współpraca ta nie została sformalizowana, opierała się na wypracowanych praktykach i nie była dokumentowana. Prowadzono ją przede wszystkim w formie bezpośrednich kontaktów (spotkania, rozmowy telefoniczne) pracowników funkcyjnych MOPS z przedstawicielami ww. instytucji.

Wszelkie zgłoszenia o potrzebie zapewnienia pomocy osobom potrzebującym (np. po opuszczeniu szpitala) załatwiane były na bieżąco.

[Dowód: akta kontroli str. 767-768, 772]

4/ Ośrodek nie posiadał informacji ile spośród osób starszych, którym w latach 2015 – 2016 i I półroczu 2017 r. przyznano świadczenia w formie usług opiekuńczych, w okresach wcześniejszych było beneficjentami pomocy społecznej.

Z-ca Dyrektora MOPS wskazał, obowiązujący system ewidencji POMOST²⁷ nie pozwala na wygenerowanie danych mówiących o tym czy dana osoba wcześniej była klientem pomocy społecznej. Dane takie zawarte są w wywiadzie środowiskowym sporządzanym przed wydaniem decyzji, a ich wyodrębnienie wiąże


²⁷ POMOST jest systemem informatycznym przeznaczonym dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspomagającym je w realizacji zadań gminy i powiatu, wynikających z ustawy o pomocy społecznej i towarzyszących jej aktów prawnych. Podstawowym zadaniem oprogramowania jest wsparcie procesu decyzyjnego w ośrodku oraz procesu realizacji wynikających z decyzji świadczeń.

się z dużym nakładem pracy (część akt została już zarchiwizowana). Pomoc zakresie usług opiekuńczych udzielana jest na wniosek osoby zainteresowanej lub rodziny.

[Dowód: akta kontroli str. 767-768, 772]

5/ W MOPS nie dokonywano szczegółowej analizy rynku usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osób wymagających pomocy z uwagi – jak wskazał Z-ca Dyrektora – na trudności organizacyjne, ograniczenia kadrowe (brak środków na dodatkowe etaty) oraz duże zaangażowanie pracowników w bieżącej pracy na rzecz klientów. Zmiany zachodzące w systemie pomocy społecznej charakteryzują się zwiększeniem ilości zadań i kompetencji ośrodków pomocy społecznej, a z uwagi na brak środków nie zwiększa się zatrudnienia pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 7768, 772-773]

1.7. Formy pomocy osobom starszym realizowane na terenie Świdnicy

1/ W okresie objętym kontrolą na terenie Świdnicy realizowane były niżej wykazane formy pomocy osobom starszym:

[1] usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, świadczone: 221 osobom w 2015 r.²⁸; 257 osobom w 2016 r.²⁹ i 234 w I półroczu 2017 r.³⁰, tj. wszystkim wnioskującym o taką formę pomocy;

MOPS nie świadczył specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania z uwagi - jak wskazał Z-ca Dyrektora – na brak wniosków oraz rozpoznanych potrzeb na takie usługi.

[2] korzystanie z dziennych domów pomocy dla seniorów³¹: w 2015 r. - 145 osób; w 2016 r. – 130 osób i w I półroczu 2017 r. – 130 osób (możliwość korzystania z ww. formy pomocy zapewniono wszystkim ubiegającym się);

[3] pobyt w domu pomocy społecznej (dalej: „DPS”): 2015 r. – 71 osób, w 2016 r. – 79 osób i w I półroczu 2017 r. – 65 osób;

Występujące w Świdnicy potrzeby w zakresie zapewniania pobytu w DPS nie były w pełni zaspokojone z uwagi na brak wolnych miejsc: w 2015 r. zapewniono pobyt 16 osobom na 22 ubiegające się o taką pomoc; w 2016 r. również 16 osobom na 36 ubiegające się o pobyt, natomiast w I półroczu 2017 r. 11 osobom na 17 ubiegających się. Osoby nieprzyjęte w danym roku do DPS umieszczane były na tzw. *liście oczekujących* – osobom tym pomoc (opiekę) zapewniał MOPS w formie usług opiekuńczych lub najbliższa rodzina,

[4] korzystanie z mieszkań ochronnych - w poszczególnych latach badanego okresu po 3 osoby starsze, tj. wszystkie osoby ubiegające się o korzystanie z ww. formy pomocy.

[Dowód: akta kontroli str. 701-702]

2/ W badanym okresie (do 14 maja 2017 r.) trzech pracowników Ośrodka posiadało upoważnienia Prezydenta Miasta do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości Gminy (w tym przyznających usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania), tj. Dyrektor MOPS, Z-ca Dyrektora i Koordynator Ośrodka³². W dniu 15 maja 2017 r. Prezydent upoważnił dodatkowo dwóch pracowników Ośrodka do

²⁸ W tym: 61 osobom w wieku 60-69 lat, 48 w wieku 70-79 lat i 112 w wieku 80 i więcej lat.

²⁹ W tym: 76 osobom w wieku 60-69 lat, 53 w wieku 70-79 lat i 128 w wieku 80 i więcej lat.

³⁰ W tym: 46 osobom w wieku 60-69 lat, 43 w wieku 70-79 lat i 145 w wieku 80 i więcej lat.

³¹ Dom Dziennego Pobytu.

³² Osoba zatrudniona na stanowisku Koordynatora MOPS przeszła na emeryturę z dniem 1 kwietnia 2017 r.

wydawania przedmiotowych decyzji (Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych oraz Koordynatora Sekcji ds. osób starszych i niepełnosprawnych).

[Dowód: akta kontroli str. 18-22]

W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 1 168 decyzji przyznających usługi opiekuńcze osobom starszym, w tym: w 2015 r. – 246 decyzje 205 osobom; w 2016 r. – 396 decyzji 221 osobom i w I półroczu 2017 r. – 308 decyzji 234 osobom.³³ Wszystkie złożone wnioski o przedmiotowe usługi zostały rozpatrzone pozytywnie - nie wydawano decyzji negatywnych odnawiających tych świadczeń. Od wydanych decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu (dalej: „SKO”) odwołało się łącznie 6 osób³⁴, kwestionując liczbę godzin przyznanych usług. SKO w przypadku dwóch osób odwołujących się utrzymało w mocy zaskarżone decyzje Ośrodka, natomiast w przypadku czterech osób uchyliło zaskarżone decyzje w całości i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Po ponownym rozpatrzeniu spraw w przypadku dwóch osób Ośrodek przyznał usługi opiekuńcze w niezmienionym wymiarze, natomiast w przypadku jednej osoby liczba tych usług została zwiększona z pięciu do dziewięciu godzin tygodniowo. Strony nie wnosiły ponownego odwołania. Pozostała osoba, która wносиła odwołanie do SKO zmarła w trakcie postępowania odwoławczego.

W wykazanych latach zrealizowano, kolejno: 73 292, 76 849 i 47 923³⁵ godzin usług opiekuńczych ogółem, tj. średnio na jedną osobę starszą 332, 299 i 205 godzin.

[Dowód: akta kontroli str. 701-703, 734-737]

3/ W kontrolowanym okresie z usług opiekuńczych po pewnym czasie korzystania zrezygnowały łącznie 82 osoby, w tym: w 2015 r. – 34 osoby, w 2016 r. - 36 osób i w I półroczu 2017 r. – 13 osób.

Badanie dokumentacji pięciu (6,1%) tych osób³⁶ wykazało, że rezygnacja z usług opiekuńczych nastąpiła w związku z pogorszeniem ich stanu zdrowia i koniecznością zapewniania im całodobowej opieki (klienci zostali umieszczeni w domu pomocy społecznej /cztery osoby/ i w zakładzie opiekuńczo-leczniczym /jedna osoba/).

Przed rezygnacją z usług opiekuńczych osoby nie składały skarg i reklamacji na jakość świadczonych usług.

[Dowód: akta kontroli str. 703, 752]

4/ MOPS prowadził poradnictwo psychologiczne, prawne socjalne i rodzinne dla klientów pomocy społecznej. Zatrudnił radcę prawnego (na $\frac{5}{8}$ etatu) oraz psychologa (na $\frac{1}{2}$ etatu), którzy w ramach swoich obowiązków udzielają w siedzibie Ośrodka (w przypadku psychologa również w środowisku) porad dla osób korzystających lub ubiegających się o pomoc społeczną. W latach 2015-2016 i I półroczu 2017 z porad radcy prawnego skorzystało, odpowiednio: 105, 148 i 62 osoby, natomiast z pomocy psychologa, kolejno: 58, 125 i 105 osób. Prowadzona ewidencja udzielonych porad nie uwzględnia wieku osób korzystających z tego wsparcia oraz rodzaju świadczeń pomocy społecznej przyznanych tym osobom.

³³ Większa liczba wydanych decyzji, w tym przyznających lub wznawiających świadczenie w latach 2015-2017 (I półrocze) w stosunku do liczby osób ubiegających się o świadczenie wynika z przyznawania w tym okresie usług na krótsze terminy (do 12 miesięcy). Działania takie powodowały, że ta sama osoba mogła otrzymać dwie, a nawet trzy decyzje przyznające/wznawiające świadczenie usług.

³⁴ W tym: 1 osoba w 2015 r. i 5 osób w 2016 r. (odwołano się od 6 decyzji).

³⁵ Liczba godzin usług opiekuńczych w I półroczu 2017 r.

³⁶ Dotyczy dokumentacji 5 osób, które rozpoczęły z korzystanie usług opiekuńczych a następnie po jakimś czasie zrezygnowały z tych świadczeń: w tym: 2 osób, które zrezygnowały w 2015 r.; 2 osób, które zrezygnowały w 2016 r.; jednej osoby, która zrezygnowała w I półroczu 2017 r.

Ośrodek upowszechniał również informacje o innych miejscach, w których realizowana jest profesjonalna nieodpłatna pomoc specjalistyczna, prawna i psychologiczna na stronie swojej internetowej³⁷ oraz w formie ulotek opracowanych przez MOPS i rozprowadzanych wśród klientów pomocy społecznej.

Z-ca Dyrektora MOPS wskazał, że w przypadku osób korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania porady w ww. zakresie udzielane były w szczególności przez pracowników socjalnych w ramach świadczonej pracy socjalnej oraz podczas przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych.

[Dowód: akta kontroli str. 705, 768-769, 773]

5/ Miasto Świdnica zapewniało bezpłatny transport osobom starszym tylko w celu umożliwienia udziału w wyborach powszechnych³⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 768, 773]

6/ Inne formy wsparcia seniorów przez Miasto Świdnica dotyczyły w szczególności:

[1] realizacji w ramach profilaktyki zdrowotnej seniorów „Programu profilaktyki chorób zakaźnych w zakresie szczepień ochronnych przeciw grypie dla mieszkańców Świdnicy na lata 2016-2018” skierowanego do mieszkańców w wieku powyżej 60 roku życia, którzy są jednocześnie podopiecznymi MOPS;

[2] prowadzeniu akcji „Koperta Życia” skierowanej do osób przewlekle chorych, starszych, niepełnosprawnych lub samotnych; polega ona na umieszczeniu w specjalnie przygotowanych kopertach najważniejszych informacji o stanie zdrowia, przyjmowanych lekach, alergiach, kontaktach do najbliższych oraz danych osobowych (rozdano 3 500 „Kopert życia”);

[3] realizacji projektu „Edukacja dla bezpieczeństwa w Świdnicy – działania na rzecz młodzieży i seniorów” w ramach krajowego „Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań. Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”³⁹;

[4] organizowaniu (od 2015 r.) „Dni Seniora” na terenie Miasta Świdnicy⁴⁰;

[5] przyjęcia programu „Świdnicka Karta Seniora”⁴¹ stanowiącego element polityki społecznej realizowanej przez Miasto; program ten ma na celu: zwiększenie dostępności do różnego rodzaju usług i dóbr dla seniorów, wspieranie i wzmacnianie aktywności społecznej seniorów, poprawę jakości życia osób starszych⁴²;

[6] realizacji projektu unijnego dla seniorów pn. „Aktywny senior polsko – czeskiego pogranicza”⁴³, którego celem jest utworzenie i rozwój transgranicznej sieci współpracy samorządów lokalnych, ich jednostek oraz organizacji pozarządowych pracujących na rzecz seniorów; projekt ma wykreować wśród seniorów postawy

³⁷ www.mops.swidnica.pl

³⁸ Osoby starsze nie mogły uzyskać takiego wsparcia w przypadku konieczności dojeżdżania np. do lekarza czy do urzędu.

³⁹ W ramach projektu opracowano informator dla świdnickich seniorów dotyczący bezpiecznych zachowań, miejsc nieodpłatnego poradnictwa specjalistycznego oraz informacji na temat placówek wsparcia w Świdnicy. Celem informatora jest poszerzenie wiedzy na temat zagrożeń wynikających z obowiązującego prawa, reagowania w sytuacjach zagrożeń, właściwych postaw obywatelskich i społecznych, zdrowego stylu życia. Współrealizatorami projektu byli Komenda Powiatowa Policji, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, Dzienny Dom „Senior-WIGOR” i Straż Miejska.

⁴⁰ Obchody pokazują Seniorów jako zaangażowanych i obecnych w Mieście, aktywnych we wszelkich formach życia społecznego. Standardowy harmonogram obchodów zawiera m.in.: defiladę wokół Rynku z orkiestrą dętą, galę obchodów w teatrze, przekazanie kluczy do bram Miasta na ręce Przewodniczącego Świdnickiej Rady Seniorów, piknik na stadionie

⁴¹ Uchwała nr XXI/219/16 Rady Miejskiej z dnia 24 czerwca 2016 r.

⁴² W ramach Programu wprowadzone zostały zniżki dla seniorów za korzystanie z dóbr kultury, sportu i rozrywki, usługi publiczne oraz preferencyjne oferty pozostałych partnerów – przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, którzy wyrazili chęć przystąpienia do Programu. W Programie uczestniczą jednostki miejskie, instytucje publiczne oraz przedsiębiorcy, zwani Partnerami Programu.

⁴³ Źródło: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Program Współpracy Transgranicznej 2014 – 2020 Interreg V – A Republika Czeska – Polska. Oś priorytetowa 11.4. Współpraca instytucji i społeczności. Wartość projektu: Całkowita wartość projektu 479 427,58 euro, budżet Gminy Miasto Świdnica 133 943,20 euro. Wysokość dotacji dla Gminy Miasto Świdnica: 113 851,72 euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

aktywności, otwartości na nowe znajomości, otaczający świat oraz dodać odwagi osobom starszym i zachęcić je do zaangażowania się w życie lokalnej społeczności⁴⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 429-437]

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

1/ W latach 2015-2016 odnotowano wzrost łącznych wydatków na pomoc społeczną⁴⁵ ze 25 380,0 tys. zł do 44 917,3 tys. zł⁴⁶ (tj. o 19 536,9 tys. zł). W okresie I półrocza 2017 r. wydatki te kształtowały się na poziomie 6 802,0 tys. zł. Ww. wydatki - w odniesieniu do wydatków ogółem Miasta – stanowiły, odpowiednio: 13,3% w 2015 r.; 20,3% w 2016 r. i 6,7% w I półroczu 2017 r.

W ramach wydatków na pomoc społeczną finansowano m.in. świadczenia na rzecz osób starszych w formie pobytu tych osób w DPS⁴⁷, utrzymywania dziennych domów pomocy dla osób starszych, utrzymywania mieszkań chronionych oraz świadczenia obsługi opiekuńczych⁴⁸. Poniesione wydatki na wymienione formy pomocy, były następujące:

[1] w 2015 r., kolejno: 1 583,5 tys. zł; 1 125,2 tys. zł; 10,4 tys. zł i 818,5 tys. zł, tj. miesięcznie w przeliczeniu na jednego seniora korzystającego z wymienionych form pomocy, odpowiednio: 1 859 zł (22 303 zł rocznie), 647 zł (7 760 zł rocznie); 289 zł (3 467 zł rocznie) i 309,0 zł (3 704 zł rocznie);

[2] w 2016 r., kolejno: 1 607,0 tys. zł; 1 172,0 tys. zł; 9,8 tys. zł i 889,4 tys. zł, tj. miesięcznie w przeliczeniu na jednego seniora korzystającego z wymienionych form pomocy, odpowiednio: 1 695 zł (20 342 zł rocznie); 751 zł (9 015 zł rocznie); 272 zł (3 267 zł rocznie) i 288 zł (3 461 zł rocznie);

[3] W I półroczu 2017 r., kolejno: 834,5 tys. zł; 531,9 tys. zł; 4,9 tys. zł i 662,0 tys. zł, tj. miesięcznie w przeliczeniu na jednego seniora korzystającego z wymienionych form pomocy, odpowiednio: 2 114 zł; 682 zł; 272 zł i 472 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 701 -702, 706-707]

2/ Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania świadczone dla 221 osób starszych w 2015 r., 257 osób w 2016 r. i 234 w I półroczu 2017 r. W wykazanych okresach z odpłatności za ww. usługi całkowicie zwolnionych zostało kolejno: 20, 24 i 15 osób. Powodem zwolnienia - stosownie do postanowień uchwały RM w sprawie warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze - było osiąganie przez te osoby dochodu⁴⁹ w wysokości nieprzekraczającej kwoty kryterium dochodowego⁵⁰ określonej w ustawie o pomocy społecznej. Dodatkowo z opłat za przedmiotowe usługi częściowo zwolniono, odpowiednio: 198, 231 i 215 osób. Zwolnień częściowych z opłat dokonano również zgodnie z przepisami ww. uchwały Rady, tj. w przypadku osób samotnie gospodarujących osiągających dochody w wysokości od 101% do 350% kwoty kryterium dochodowego, a w przypadku osób w rodzinach

⁴⁴ W ramach projektu świdniccy seniorzy uczestniczyli już w kilku integracyjnych wydarzeniach – pikniku seniora, który odbył się w Kędzierzynie-Koźlu, w Świącie smoka" w czeskim Trutnowie czy też Targach Senioralnych w Kłodzku oraz odpuscie w Czeskiej Skalicy. We wrześniu br. w Świdnicy odbyła się Seniorada Sportowa. Świdnica gościła ponad 300 seniorów z Nachodu, Czeskiej Skalicy, Trutnowa, Kędzierzyna – Koźla i Kłodzka.

⁴⁵ Dział 852 klasyfikacji budżetowej.

⁴⁶ W tym: w 2016 r. wydatki na realizację programu „Rodzina 500+” w wysokości 18 196,3 tys. zł.

⁴⁷ Domy Pomocy Społecznej.

⁴⁸ Na terenie Miasta nie funkcjonowały rodzinne domy dla osób starszych oraz nie świadczone specjalistycznych usług opiekuńczych.

⁴⁹ Dotyczy dochodu osób starszych samotnie gospodarujących lub dochodu na osobę w rodzinie.

⁵⁰ Kryterium dochodowego dla osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowego na osobę w rodzinie - w przypadku osób w gospodarstwie wieloosobowym.

dochody na poziomie od 101% do 300% kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej⁵¹. Nie zwalniano z odpłatności z innych powodów⁵².

Pełną odpłatność za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania (tj. 10,90 zł za 1 godzinę usług) wnosili: w 2015 r. – trzy osoby (1,4% korzystających z usług), w 2016 r. – dwie osoby (0,8%) i w I półroczu 2017 r. – cztery (1,7%).

[Dowód: akta kontroli str. 703-704]

Zwiększaniu uległa się liczba osób zalegających z opłatami za usługi opiekuńcze oraz łączne kwoty zaległości z tego tytułu.

Na koniec 2015 r., 2016 r. i I półroczu 2017 r. z opłatami zalegało, kolejno: 14, 26 i 31 osób, a kwota zaległości wzrosła w tych latach z 17 961 zł, poprzez 21 008 zł do 25 595 zł. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. nie występowały zaległości przedawnione.

W okresie objętym kontrolą umorzono zaległości z tytułu usług opiekuńczych łącznie na kwotę 3 282, w tym: w 2015 r. – siedmiu osobom w wysokości 2 219 zł i w 2016 r. – jednej osobie w wysokości 1 063 zł. Zaległości zostały umorzone na wniosek pracownika socjalnego z związku ze zgonem osób zobowiązanych.

Nie wystąpiły przypadki odzyskania przez Ośrodek przedmiotowych zaległości w trybie egzekucji.

Z-ca Dyrektora wskazał, że usługi opiekuńcze musiały być realizowane w przypadku wystąpienia przesłanek ustawowych (art. 50 ustawy o pomocy społecznej⁵³) nawet w sytuacji braku regulowania opłat ze przedmiotowe świadczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 5, 703, 712-719, 720]

3/ Poniesione w 2015 r. i 2016 r. wydatki na finansowanie usług opiekuńczych w wysokości, kolejno: 818,5 tys. zł i 889,4 tys. zł, odpowiadały odpowiednio: 89,9% i 101,1% wartości tych wydatków przyjętych w pierwotnych wersjach budżetu Miasta Świdnicy na wykazane lata.

W przypadku wydatków w wysokości 662,0 tys. zł poniesionych na przedmiotowe usługi w I półroczu 2017 r. stanowiły one 71,5% założeń pierwotnej wersji budżetu Miasta na 2017 r.⁵⁴, wg stanu na 30 czerwca 2017r., roczny plan tych wydatków został zwiększony do kwoty 1 139,5 tys. zł (o 23,1%).

Wydatkowane w środki na usługi opiekuńcze zapewniały właściwą realizację tych świadczeń. Wszystkie wnioski o przyznanie ww. usług osobom starszym zostały rozpatrzone pozytywnie. Osoby te nie wносиły skarg i reklamacji dotyczących jakości świadczonych usług.

[Dowód: akta kontroli str. 5, 701-703, 706-707, 709]

4/ Poniesione wydatki na usługi opiekuńcze zostały prawidłowo uwzględnione w ramach rozdziału 85228 klasyfikacji budżetowej w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych⁵⁵ za 2015 r., 2016 r. i I półrocze 2017 r.

⁵¹ Wielkość opłat w przypadku zwolnień częściowych ustalono w wysokości od 7% do 70% kwoty pełnej odpłatności za 1 godzinę usług opiekuńczych, określonej przez Radę Miejską w wysokości 10,90 zł.

⁵² Np. niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, zdarzenie losowe.

⁵³ Osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych.

⁵⁴ W pierwotnej wersji budżetu Miasta założono wydatki na realizację usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w wysokości 925,5 tys. zł, co stanowiło 69,2% kwoty wnioskowanej przez MOPS (1 337,9 tys. zł). Wg stanu na 30 czerwca 2017r. roczny plan tych wydatków został zwiększony do kwoty 1 139,5 tys. (o 23,1%).

⁵⁵ Rb-28S – Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/ jednostki samorządu terytorialnego

Sprawozdania MPiPS-03 za 2015 r. i za 2016 r. oraz MRPiPS-03 za I półrocze 2017 r.⁵⁶, zawierające m.in. dane dotyczące udzielonych usług opiekuńczych⁵⁷, zostały sporządzane na drukach określonych w obowiązujących w tych okresach rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów w sprawie wzorów formularzy sprawozdawczych i objaśnień, co do sposobu ich wypełniania⁵⁸ i przekazane w wymaganych terminach Wojewodzie Dolnośląskiemu.

[Dowód: akta kontroli str. 710-711, 722-731]

W latach 2015-2016 koszt realizacji 1 godziny usług opiekuńczych wyniósł 10,90 zł, tj. zgodnie z zapisami umów zawartymi z podmiotem zewnętrznym na świadczenie tych usług. W okresie I półrocza 2017 r. koszt wzrósł do 15,27 zł⁵⁹, tj. o 40,1%.

[Dowód: akta kontroli str. 708]

1.9. Gminna Rada Seniorów

1/ Uchwałą z dnia 31 marca 2014 r. Rada Miejska⁶⁰ utworzyła Radę Seniorów w Świdnicy i nadała jej statut. W uzasadnieniu do ww. uchwały wskazano, że powołanie Rady Seniorów było wyrazem dążenia Miasta do wykorzystania potencjału działających w Świdnicy organizacji, których przedmiotem działania jest polityka społeczna osób starszych.

Utworzenie Rady Seniorów nastąpiło z inicjatywy Prezydenta Miasta Świdnicy po konsultacjach ze środowiskiem senioralnym.

Prezydent Świdnicy wyjaśniła, że Rada Seniorów jest organem o charakterze konsultacyjnym, doradczym i inicjatywnym. Działa w tych obszarach, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio osób starszych, a w których władne jest Miasto jako jednostka samorządu terytorialnego. Przedmiotem działania Rady jest zapewnienie osobom starszym wpływu na sprawy dotyczące społeczności lokalnej oraz rozwijaniu więzi międzypokoleniowej. Rada Seniorów działa na rzecz realizacji zadań i inicjatyw kształtujących warunki godniejszego i zdrowszego starzenia się oraz pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych. Współpraca władz Miasta z Radą Seniorów polega na stałym kontakcie przy realizacji wszelkich poczynań na rzecz osób starszych. Członkowie Rady uczestniczyli w konsultacjach, spotkaniach i ocenach różnych projektów inicjowanych przez Urząd Miasta w Świdnicy⁶¹.

Wg Prezydent Miasta do najistotniejszych zagadnień jakie poruszano podczas posiedzeń Rady Seniorów w latach 2015–2016 i I półroczu 2017 r.) zaliczyć należy w szczególności: budowę Domu Spokojnej Starości w Witoszowie Dolnym, utworzenie klubów seniora w każdej dzielnicy Miasta, wdrożenie Świdnickiej Karty Seniora, zacieśnianie współpracy ze wszystkimi organizacjami zajmującymi się problemami seniorów, rozbudowę strony internetowej Dziennego Domu Pobytu Senior - WIGOR o zakładkę poświęconą Radzie Seniorów, wdrożenie projektu Koperta Życia; funkcjonowanie Towarzystwa Przyjaciół Chorych „Hospicjum” w Świdnicy.

[Dowód: akta kontroli str. 443–452]

⁵⁶ Sprawozdania półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach.

⁵⁷ Dział 2B Udzielone świadczenia – zadania własne Gmin.

⁵⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej, kolejno: [1] z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie jw. na rok 2015 (Dz. U. z 2015 r., poz. 561); [2] z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie jw. na rok 2016 (Dz. U. z 2016 r., poz. 460); [3] z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie jw. na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r., poz. 837).

⁵⁹ 13 zł/godzinę wynagrodzenie brutto opiekuna zatrudnianego przez Ośrodek na umowę zlecenie + 2,27 zł ZUS pracodawcy.

⁶⁰ Nr XXXVII/429/14.

⁶¹ Przykładowe konsultacje w latach 2015- 2017 prowadzone były w sprawach dotyczących m.in.: Koperty Życia, Świdnickiej Karty Seniora, szczepień ochronnych seniorów.

2/ Wg informacji Przewodniczącego Rady Miejskiej, w latach 2015-2016 i I półroczu 2017 r.): [1] sprawy osób starszych były przedmiotem obrad Rady Miejskiej przy procedowaniu niżej wymienionych uchwał: z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie utworzenia Dziennego Domu „Senior-WIGOR” w Świdnicy⁶²; z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu „Świdnicka Karta Seniora”⁶³; z dnia 28 października 2016 r. w sprawie przyjęcia „Programu profilaktyki chorób zakaźnych w zakresie szczepień ochronnych przeciw grypie dla mieszkańców Świdnicy na lata 2016-2018”⁶⁴; z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie wyrażenia zgody na realizację w latach 2017-2019 projektu przygotowanego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Współpracy Transgranicznej 2014-2020 Interreg V-A Republika Czeska – Polska pod nazwą „Aktywny senior polsko-czeskiego pogranicza”⁶⁵ oraz omawiane na posiedzeniach Komisji Spraw Społecznych i Bezpieczeństwa Rady (na sześciu posiedzeniach w 2016 r. i jednym w I półroczu 2017 r.); [2] komisje Rady Miejskiej nie kontrolowały działalności MOPS; [3] radni złożyli łącznie osiem zapytań (interpelacji) dotyczących osób starszych⁶⁶, w tym jedno w zakresie możliwości zapewnienia osobie potrzebującej całodobowych usług opiekuńczych⁶⁷ w miejscu zamieszkania z dofinansowaniem Miasta.

W odpowiedzi Prezydent Miasta wskazała, że MOPS nie zabezpiecza całodobowych usług opiekuńczych (brak możliwości przeniesienia na środowisko domowe usług świadczonych przez dom pomocy społecznej).

[Dowód: akta kontroli str. 430-441]

1.10. Propagowanie informacji o możliwości pomocy osobom starszym

MOPS rozpowszechnia informacje o możliwości uzyskania pomocy przez osoby starsze, w szczególności w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, poprzez tablicę ogłoszeniową i stronę internetową Ośrodka, ulotki, współpracę z instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz osób starszych oraz kontakty z kościołem i związkami wyznaniowymi. Informacje te zawierały podstawowe wiadomości na temat osób uprawnionych do skorzystania z danej formy pomocy, zakresu wsparcia oraz procedury ustalania prawa do świadczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 769, 773-774]

1.11. Nadzór nad MOPS, skargi dotyczące usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania

W latach 2015–2016 i I półroczu 2017 r. do MOPS oraz do Urzędu Miejskiego w Świdnicy nie wpływały skargi na poziom, zakres i sposób wykonywania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

[Dowód: akta kontroli str. 5, 442-443, 446]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą w MOPS nie podejmowano wymaganych art. 104 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy o pomocy społecznej działań zmierzających do ustalenia, w drodze decyzji administracyjnej, należności podlegających zwrotowi z tytułu nieopłaconych usług opiekuńczych, mimo że pracownicy socjalni zajmujący

⁶² Nr X/97/15.

⁶³ Nr XXI/219/16.

⁶⁴ Nr XXIV/256.

⁶⁵ Nr XXVI/296/16 .

⁶⁶ Interpelacje dotyczyły w szczególności utworzenia Klubu Seniora, budowy hospicjum i domu pomocy społecznej.

⁶⁷ W zakresie świadczonym przez domy pomocy społecznej .

się problematyką usług opiekuńczych⁶⁸ regularnie otrzymywali z Działu Finansowo-Księgowego Ośrodka wykazy osób zobowiązanych wraz z kwotami zaległości, a do podejmowania ww. działań byli zobowiązani podstawie ustnej dyspozycji Dyrektora.

Odpowiedzialni pracownicy socjalni wyjaśnili, że nie wszczynali procedury administracyjnej w celu ściągnięcia zaległości z tytułu usług opiekuńczych z uwagi na brak czasu w związku dużym obciążeniem pracą bieżącą (systematycznie wzrastająca liczba osób korzystających z usług opiekuńczych i innych form pomocy społecznej, zwiększenie liczby wywiadów środowiskowych i czasochłonności kompletowania dokumentów niezbędnych do udzielenia /lub wznowienia/ świadczeń w formie tych usług, wizytacje w terenie).

[Dowód: akta kontroli str. 4-5, 9, 713, 721]

2. Sprawozdania MPiPS-03 za 2015 r. i za 2016 r. oraz MRPiPS za I półrocze 2017 r. przekazane Wojewodzie Dolnośląskiemu, zakresie danych dotyczących usług opiekuńczych zostały sporządzone niezgodnie z „Objaśnieniami do sporządzania sprawozdania na formularzu MPiPS-03⁶⁹ z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach” zawartymi w obowiązujących w tych okresach rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów w sprawie wzorów formularzy sprawozdawczych i objaśnień, co do sposobu ich wypełniania.

W ww. sprawozdaniach⁷⁰ MOPS wykazał bowiem liczbę i kwotę świadczeń usług opiekuńczych zrealizowane w wymienionych okresach sprawozdawczych. Zgodnie z przywołanymi objaśnieniami do sporządzania tych sprawozdań ujmowana w Dziale 2B, wiersz 20 ilość i wartość usług opiekuńczych liczona jest na podstawie decyzji i nie jest korygowana faktycznymi wydatkami MOPS na te świadczenia. Jest natomiast pomniejszana o obowiązkową odpłatność klienta, jeśli taka odpłatność jest określona w decyzji.

Skutkowało to wykazaniem przez MOPS nierzetelnych danych w zakresie liczby i kwoty świadczeń usług opiekuńczych (Dział 2B, wiersz 20). I tak:

[1] w MPiPS-03 za 2015 r. ujęto: liczba świadczeń – 73 292 godziny, tj. mniej o 22 356 godzin (o 23,4%); kwota świadczeń – 818 500 zł, tj. więcej o 109 203 zł (o 15,4%);

[2] w MPiPS-03 za 2016 r. ujęto: liczba świadczeń – 76 849 godzin, tj. mniej o 14 238 godzin (o 15,6%); kwota świadczeń – 889 388 zł, tj. więcej o 150 420 zł (o 20,4%);

[3] w MRPiPS-03 za I półrocze 2017 r. ujęto: liczba świadczeń – 47 923 godziny, tj. mniej o 8 846 godzin (o 15,6%); kwota świadczeń – 541 678 zł, tj. więcej o 89 020 zł (o 19,7%).

Wykazane sprawozdania zostały sporządzone przez Starszego Specjalistę Pracy Specjalnej (Koordynatora) Ośrodka⁷¹ oraz zatwierdzone przez Dyrektora i Z-cę Dyrektora MOPS.

Starszy Specjalista Pracy Specjalnej i Z-ca Dyrektora MOPS wyjaśnili, że wykazanie nieprawidłowych danych w przedmiotowych sprawozdaniach w zakresie liczby i kwoty świadczeń usług opiekuńczych było wynikiem mylnego zinterpretowania przepisów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie wzorów formularzy

⁶⁸ Dotyczy pracowników socjalnych zatrudnionych w latach 2015-2016 w Zespole ds. usług opiekuńczych a w 2017 r. w Sekcji ds. osób starszych i niepełnosprawnych.

⁶⁹ W 2017 r. – na formularzu MRPiPS – 03.

⁷⁰ Dział 2B. Udzielone świadczenia – zadania własne gmin, wiersz 20-Usługi opiekuńcze ogółem.

⁷¹ Zgodnie z zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 28 stycznia 2013 r. ww. pracownik był zakres czynności ww. pracownika obejmował m.in. sporządzania terminowo zbiorczych analiz, opracowań i sprawozdawczości zgodnie z wytycznymi.

sprawozdawczych i objaśnień, co do sposobu ich wypełniania, obowiązujących w latach objętych kontrolą.

[Dowód: akta kontroli str. 710-711, 722-733]

Ocena cząstkowa

W MOPS, zadania dotyczące świadczenia usług opiekuńczym osobom starszym, przypisano konkretnej komórce organizacyjnej, a pracownicy zajmujący się problematyką przedmiotowych świadczeń posiadali pisemne zakresy czynności, gdzie sprecyzowano ich obowiązki. Pomoc w formie usług opiekuńczych była udzielana poprzez reakcję na sygnały o potrzebie udzielenia takich świadczeń. Formalną podstawą do udzielenia pomocy były prawidłowo wydane decyzje administracyjne (zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego w oparciu o zebrany materiał dowodowy i wnikliwie przeprowadzone postępowanie administracyjne). Nie wydawano decyzji odmawiających świadczenia tych usług osobom starszym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepodjęcia działań w celu ściągnięcia od osób zobowiązanych zaległości z tytułu opłat za usługi opiekuńcze oraz nierzetelnego sporządzania sprawozdań z udzielanych świadczeń pomocy społecznej w zakresie udzielonych usług opiekuńczych.

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

2.1. Normy⁷² usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania

Opis stanu
faktycznego

W MOPS nie wprowadzono - w sposób formalny⁷³ - norm (standardów) usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania.

W latach 2015-2016 przedmiotowe usługi świadczył podmiot zewnętrzny. Ogólny zakres usług (np. dbałość o czystość i higienę w otoczeniu osoby starszej lub pomoc w zabiegach higienicznych - bez wskazania szczegółowo rodzaju czynności niezbędnych do realizacji tego zakresu) oraz okres i maksymalną liczbę godzin ich świadczenia⁷⁴ określany był indywidualnie dla każdej osoby każdorazowo w decyzji Ośrodka o przyznaniu tych usług, wydawanej z upoważnienia Prezydenta Miasta. Dane wykazane w decyzjach były przekazywane podmiotowi świadczącemu te usługi.

Określenie tylko ogólnego zakresu usług mogło doprowadzić do sytuacji, że opiekun nie wiedział szczegółowo, co ma wykonywać, natomiast osoba starsza - czego mogła wymagać i oczekiwać.

W decyzjach wydawanych w I półroczu 2017 r. również określano ogólny zakres usług opiekuńczych, przy czym świadczenia te były realizowane przez opiekunki zatrudnione przez MOPS na podstawie umów zleceń.

W styczniu tego roku pracownicy Sekcji ds. osób starszych i niepełnosprawnych odpowiedzialni za realizację tych świadczeń - we współpracy z kierownictwem Ośrodka - opracowali dokument wewnętrzny (bez tytułu) zawierający kompendium wiedzy (standardy) dotyczące przyznawania i realizacji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W dokumencie tym zawarto podstawowe informacje (wytyczne) dotyczące świadczenia usług opiekuńczych, obejmujące w szczególności: [1] definicję oraz określenie celu tych usług; wskazanie osób, którym ww. usługi przysługują; [2] szczegółowe wskazanie rodzaju (katalogu)

⁷² Poziom, standard, zasady.

⁷³ Tj. przyjęty zarządzeniem Dyrektora MOPS, zarządzeniem Prezydenta Świdnicy lub uchwałą Rady Miejskiej.

⁷⁴ Np. 7 dni w tygodniu po 2 godziny dziennie.

czynności niezbędnych do realizacji danego zakresu tych usług⁷⁵; [3] zasady przyznawania i ustalania odpłatności za usługi; [4] zasady pozyskiwania opiekunek oraz wymogi stawiane wobec osób wykonujących te usługi w środowisku; [5] zasady wprowadzania opiekunek w środowisko oraz kontroli (monitoringu) świadczenia tych usług⁷⁶; [6] wykaz podstawowych aktów prawnych w przedmiotowym zakresie.

Załącznikami do ww. dokumentu były wzory: „Kwestionariusza Rodzinnego Wywiadu Środowiskowego”; arkusza „Ocena niezbędnej opieki i pomocy”⁷⁷; „Kwestionariusza osobowego kandydata na opiekuna osoby starszej /niepełnosprawnej”⁷⁸; „Arkusza kontroli pracy opiekuna”⁷⁹; „Arkusza usług opiekuńczych wykonywanych przez opiekuna w domu klienta”⁸⁰; „Ewidencji czasu wykonywania umowy–lecenia”⁸¹.

W I półroczu 2017 r. przywołane standardy były stosowane na zasadzie tzw. „dobrej praktyki”, a z ich założeniami zapoznawane były opiekunki zatrudniane przez MOPS. Z-ca Dyrektora MOPS wskazał, że wykazany dokument jest modyfikowany i dopracowywany w oparciu o doświadczenia pozyskiwane w ramach bieżącej realizacji tych usług. W I kwartale 2018 r. planowane jest wprowadzenie oficjalnej standaryzacji usług opiekuńczych świadczonych osobom starszym na terenie Świdnicy.

[Dowód: akta kontroli str. 738-751, 762-764, 769-770, 774]

2.2. Wykonawcy usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania

1/ W latach 2015-2016 usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania osobom starszym z terenu działania MOPS świadczył Polski Komitet Pomocy Społecznej, Zarząd Miejsko – Gminny w Świdnicy (dalej: „PKPS ZMG”) na podstawie niżej wykazanych umów:

a/ umowy z dnia 28 sierpnia 2013 r. zawartej przez MOPS na okres od 1 września 2013 r. do 31 sierpnia 2015 r.⁸²;

Wykonawca usług opiekuńczych w ramach przedmiotowej umowy wyłoniony został przez Ośrodek w trybie negocjacji bez ogłoszenia, przeprowadzonych zgodnie z przepisami pzp. Postępowanie wyjaśniające w zakresie prawidłowości przedmiotowego zamówienia przeprowadził Departament Kontroli Doraźnej Urzędu Zamówień Publicznych⁸³. Działając na podstawie art. 163 ust. 1 pkt 1 i 2 pzp – wystąpił do MOPS o przekazanie dokumentów i wyjaśnień związanych przeprowadzonymi negocjacjami. Departament Kontroli Doraźnej UZP nie kwestionował poprawności zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str. 30-55]

⁷⁵ Np. „toaleta podopiecznego, obejmuje: mycie ciała, mycie głowy, pielęgnację jamy ustnej, golenie, higienę paznokci rąk i nóg; czyszczenie protez zębowych; utrzymanie w czystości pomieszczeń, obejmuje: wynoszenie śmieci, odkurzanie, zmywanie podłogi, wycieranie kurzu z mebli i sprzętów, mycie okien.

⁷⁶ Zgodnie z założeniami kontrola (monitoring) była realizowana przez wizytację w miejscu świadczenia usług przez pracownika Ośrodka w wymiarze: „przez pierwszy kwartał – co najmniej raz w miesiącu; „po pierwszym kwartale – raz na trzy miesiące.

⁷⁷ Wypełniany przez pracownika socjalnego w trakcie wywiadu środowiskowego w uzgodnieniu i z podpisem świadczeniobiorcy.

⁷⁸ Do wypełnienia dla kandydata na opiekuna.

⁷⁹ Wypełnia pracownik MOPS ds. realizacji usług opiekuńczych na okoliczność kontroli zakresu i jakości tych usług przeprowadzanej w środowisku.

⁸⁰ Wypełnia pracownik MOPS ds. realizacji usług opiekuńczych w dniu wprowadzenia opiekuna w środowisko (dokument podpisywany m.in. przez usługobiorcę).

⁸¹ Dokument wypełniany przez opiekuna i poświadczany (podpisem) przez usługobiorcę.

⁸² Nr DŚPS.2301.2.2013.

⁸³ Departament Kontroli Doraźnej PZP działał na pisemny wniosek protestującego o wszczęcie kontroli doraźnej w trybie art. 165 pzp. W ocenie protestującego zamawiający (MOPS) zastosował niekonkurencyjny tryb postępowania (negocjacje bez ogłoszenia), którego przedmiotem są usługi powszechnie świadczone na rynku, uniemożliwiając tym samym wnioskującemu udział w tym postępowaniu.

b/ umowy z dnia 31 sierpnia 2015 r. zawartej przez MOPS na okres od 1 września do 30 września 2015 r.⁸⁴ oraz umowy z dnia 1 października 2015 r. zawartej przez MOPS na okres od 1 października do 25 października 2015 r.⁸⁵ wraz aneksem z dnia 23 października 2015 r.⁸⁶, w którym termin ważności przedmiotowej umowy przedłużono do dnia 31 stycznia 2016 r.;

Zamówienia na realizację usług w ramach ww. umów MOPS udzielił na podstawie procedur określonych w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości 30 000 euro*.

We wnioskach kierowanych do Dyrektora o wyrażenie zgody na uruchomienie procedury tych zamówień wskazywano, m.in., że świadczenie usług opiekuńczych – stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej – jest zadaniem własnym Gminy o charakterze obowiązkowym. Narażenie osób, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy na brak zapewnienia ciągłości świadczenia usług opiekuńczych mogłoby mieć nieodwracalne skutki dla zdrowia lub życia klientów Ośrodka.

PKPS ZMG świadczył usługi na podstawie tych umów na takich samych warunkach dotyczących zakresu usług, odpłatności na jedną godzinę świadczonych usług oraz sposobu rozliczeń, jakie obowiązywały w poprzedniej umowie zawartej między stronami, której termin ważności upływał z dniem 31 sierpnia 2015 r.⁸⁷. Zapisy umów⁸⁸ wskazywały ponadto, że świadczenie usług na ich podstawie będzie realizowane nie dłużej niż do czasu zakończenia postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego.

[Dowód: akta kontroli str. 56-102]

Zlecenie realizacji usług opiekuńczych na podstawie umów z 31 sierpnia 2015 r. i 1 października 2015 r. nastąpiło w trakcie prowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie tego zadania. W ramach ww. postępowania - ogłoszonego przez Ośrodek w dniu 23 maja 2015 r.⁸⁹ – jeden z wykonawców trzykrotnie wnosił do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: „KIO”) odwołania od czynności zamawiającego, co skutkowało zakończeniem procedury przetargowej dopiero w dniu 25 listopada 2015 r.⁹⁰. Ostatecznie postępowanie to zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 upz⁹¹. Odwołanie wykonawcy od czynności unieważnienia postępowania zostało oddalone przez KIO w dniu 12 listopada 2015 r.⁹².

[Dowód: akta kontroli str. 189-274, 465-472]

c/ umowy z dnia 1 lutego 2016 r.⁹³ zawartej przez Gminę Miasto Świdnica na okres od dnia 1 lutego do 31 grudnia 2016 r.⁹⁴.

Uchwałą z dnia 30 października 2015 r.⁹⁵ Rada Miejska Świdnicy przyjęła „Program współpracy Gminy Miasto Świdnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność społecznie użyteczną na 2016 r.” Program ten zawierał elementy wymagane przepisami art. 5a ust. 4 ustawy z dnia

⁸⁴ Nr DAO.2301.2.2015.

⁸⁵ Nr DAO.2301.4.2015.

⁸⁶ Nr DAO.0171.23.2015.

⁸⁷ Tj. Nr DŚPS.2301.2.2013 z dnia 28 sierpnia 2013 r.

⁸⁸ Z pominięciem aneksu z dnia 23 października 2015 r. do umowy Nr DAO.2301.4.2015 z dnia 1 października 2015 r.

⁸⁹ Publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2015/S 099-180324.

⁹⁰ Data zatwierdzenia protokołu przez Dyrektora MOPS.

⁹¹ Cena najkorzystniejszej oferty przekraczała kwotę, którą zamawiającym zamierzał przyznać na sfinansowanie zamówienia.

⁹² Wyrok KIO z dnia 12 listopada 2015 r. (sygn. akt KIO 2347/15).

⁹³ Ww. umowa w dniu 5 lutego 2016 r. została zarejestrowana pod Nr 16/III/123 w Wydziale Zamówień Publicznych i Przetargów Urzędu Miejskiego w Świdnicy

⁹⁴ Zgodnie z zapisami ww. umowy nad nadzór i kontrolę nad jej wykonaniem sprawował MOPS w Świdnicy.

⁹⁵ Nr XIII/118/15.

24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹⁶ (dalej: „ustawa o działalności pożytku publicznego”).

[Dowód: akta kontroli str. 151-160]

Wykonawca usług opiekuńczych w ramach przedmiotowej umowy wyłoniony został w otwartym konkursie ofert przeprowadzonym przez Miasto Świdnica zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego oraz procedurą określoną przez Prezydenta Świdnicy w zarządzeniu z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przeprowadzania otwartych konkursów na realizację zadań publicznych w 2016 r.⁹⁷, tj.:

[1] konkurs ofert został ogłoszony zgodnie z wymogami art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego⁹⁸ a ogłoszenie tego konkursu zawierało informacje wymagane art. 13 ust. 2 ww. ustawy⁹⁹;

[2] w ogłoszeniu zawarto informacje o wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania (767 262 zł);

[3] w celu rozpatrzenia złożonych ofert powołano komisję do oceny złożonych wniosków¹⁰⁰; na ogłoszony konkurs nie wpływały protesty i odwołania; ogłoszenie o wynikach otwartego konkursu ofert zostało upublicznione - stosownie do art. 15 ust. 2j ustawy o działalności pożytku publicznego - w takiej samej formie jak ogłoszenie o konkursie;

[6] złożone oferty¹⁰¹ i podpisana umowa spełniały wymogi określone rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹⁰² (dalej: „rozporządzenie w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania z wykonania zadania publicznego”).

Środki dotacji w wysokości 767 262 zł na realizację usług opiekuńczych w ramach ww. umowy przekazywane były wykonawcy bezpośrednio z budżetu Miasta Świdnica¹⁰³.

[Dowód: akta kontroli str. 103-150]

Sprawozdanie końcowe z wykonania zadania zleconego niniejszą umową – sporządzone wg wymaganego wzoru¹⁰⁴ - PKPS ZMG złożył do MOPS w dniu 30 stycznia 2017 r., tj. w terminie spełniającym wymogi umowy¹⁰⁵. Z dokumentu

⁹⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm. Program zawierał m.in. [1] zakres zadań, których realizacja miała być zlecana organizacjom (w tym świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania); [2] wysokość środków planowanych na realizację programu; [3] informacje o trybie powoływania i działania komisji konkursowej, która dokonywała oceny napływających wniosków.

⁹⁷ Zarządzeniu Nr 0050-368/2015 Prezydenta Świdnicy z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przeprowadzania otwartych konkursów i trybu pozakonkursowego na realizację zadań publicznych, kontroli tych zadań oraz sporządzania sprawozdań z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność społecznie użyteczną w 2016 r.

⁹⁸ Tj. w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie Ośrodka w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na stronie internetowej.

⁹⁹ Tj. informacje o: rodzaju zadania, zasadach przyznawania dotacji; terminach i warunkach realizacji zadania (w ogłoszeniu rozwinięto i doprecyzowano rodzaj zadania, które ma być zlecone organizacji, określono formy i standardy usług opiekuńczych dla osób starszych świadczonych w miejscu zamieszkania, z których przestrzegania organizacja będzie rozliczana; określono wymagania dotyczące doświadczenia i/lub kwalifikacji osób realizujących zadanie; podano informacje o terminie składania ofert; trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert).

¹⁰⁰ Zarządzenie Nr 0050-28/2016 Prezydenta Miasta Świdnicy z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie powołania komisji do opiniowania ofert na realizację zadań publicznych w 2016 r. z zakresu pomocy społecznej (...).

¹⁰¹ Do konkursu złożono 2 oferty, z których 1 została odrzucona przez komisję konkursową z uwagi na niespełnianie pod względem formalnym warunków realizacji zadania określonych w ogłoszeniu konkursu.

¹⁰² Dz. U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25.

¹⁰³ Tj. z pominięciem MOPS.

¹⁰⁴ Tj. wg wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia w sprawie wzoru oferty, umowy i sprawozdania z wykonania zadania publicznego.

¹⁰⁵ Do 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

tego wynikało, że założone w ofercie cele i rezultaty zostały osiągnięte, a przekazana wykonawcy zadania dotacja została w całości wykorzystana. Ww. rozliczenie zostało zaakceptowane przez Prezydenta Świdnicy.

[Dowód: akta kontroli str. 161-188]

We wszystkich umowach zawartych z PKPS ZMG m.in.: [1] wyznaczono zakres i wymagania jakościowe usług opiekuńczych, jakie miały być świadczone na rzecz osób starszych; [2] wskazano przewidywaną liczbę osób starszych, którym zamierzano każdego roku świadczyć usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz przewidywaną liczbę godzin (świadczeń) w okresie realizacji umowy; [3] zobowiązywano PKPS ZMG do wykonania usług opiekuńczych dla poszczególnych beneficjentów MOPS zgodnie z informacją udostępnianą przez Dyrektora Ośrodka lub upoważnionego pracownika, która zawierała: imię, nazwisko i adres klienta, zakres i wymiar świadczonych usług oraz odpłatność beneficjenta; [4] określono odpłatność na rzecz wykonawcy za jedną godzinę świadczonych usług opiekuńczych w wysokości 10,90 zł oraz zasady rozliczania zadań związanych z realizacją tych świadczeń; [5] ustalono prawo Dyrektora lub upoważnionych pracowników Ośrodka do sprawowania nadzoru nad jakością świadczonych usług oraz zgodności udzielonej pomocy z umową.

Z-ca Dyrektora MOPS wskazał, że w latach 2015-2016 działania nadzorczo-kontrolne Ośrodka w dotyczące jakości i zakresu usług opiekuńczych świadczonych przez podmiot zewnętrzny zostały ograniczane do badania poprzez przeprowadzanie wywiadów środowiskowych ze świadczeniobiorcami przez pracowników socjalnych oraz do weryfikacji składanych przez wykonawcę rozliczeń z wykonania usług w danym miesiącu¹⁰⁶ z uwagi na brak skarg i zastrzeżeń ze strony klientów lub ich bliskich.

[Dowód: akta kontroli str. 30-34, 56-63; 73-82, 103-110, 763, 775-777]

2.3. Osoby wykonujące od 2017 r. usługi opiekuńcze dla osób starszych w miejscu ich zamieszkania rekrutowane były przez Ośrodek w szczególności poprzez stosowne ogłoszenia o możliwości podjęcia pracy zarobkowej w charakterze opiekunów świadczących te usługi. Ogłoszenia takie podawane były do publicznej wiadomości poprzez ich zamieszczanie na tablicy ogłoszeń Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy, Urzędu Miejskiego, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz PKPS ZMG w Świdnicy (stowarzyszenie, które do końca 2016 r. realizowało usługi opiekuńcze na terenie Świdnicy zatrudniając opiekunów na umowy zalecenia)¹⁰⁷. Ponadto część chętnych do pracy w charakterze opiekuna rekrutowana była w ramach pracy socjalnej prowadzonej w środowisku przez pracowników socjalnych MOPS.

Rozmowy związane z ustaleniem warunków zatrudnienia odbywały się każdorazowo w siedzibie Ośrodka. Przeprowadzane były przez inspektorów Sekcji ds. osób starszych i niepełnosprawnych¹⁰⁸, do których obowiązków należało m.in. prowadzenie i dokumentowanie rekrutacji opiekunów wykonujących usługi opiekuńcze na rzecz osób starszych w miejscu ich zamieszkania. W każdym

¹⁰⁶ W rozliczeniach wykazywano: dane osobowe klientów, liczbę godzin usług wynikających z decyzji, liczbę godzin usług zrealizowanych (dni robocze, soboty, niedziele), koszt realizacji usług, odpłatność klienta (godzinowa, należna, pobrana).

¹⁰⁷ W ogłoszeniach podawane były informacje, że będzie to zatrudnienie niepracownicze na podstawie umowy zlecenia (świadczenia usług).

¹⁰⁸ W celu realizacji zadań w zakresie świadczenia usług opiekuńczych MOPS zatrudnił od 2 stycznia 2017 r. dwóch inspektorów ds. usług opiekuńczych, do których obowiązków należało m.in.: prowadzenie naboru opiekunów świadczących usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania osób starszych; wprowadzanie tych opiekunów w środowisko klienta; kontrolowanie jakości wykonywania przedmiotowych usług. Od 1 lutego 2017 r. ww. pracownicy zostali zatrudnieni w nowoutworzonej Sekcji ds. osób starszych i niepełnosprawnych

przypadku osobom tym proponowana była umowa cywilnoprawna o charakterze zlecenia, zgodnie z potrzebami Ośrodka.

Praca opiekuna polegała na wykonaniu różnego rodzaju czynności opiekuńczych, wymienionych szczegółowo w załącznikach¹⁰⁹ do zawartych umów zleceń. Rodzaj wykonywanych przez opiekuna czynności był pochodną (uszczegółowieniem) ogólnego zakresu usług określonego w decyzji wydanej przez organ ds. pomocy społecznej.

Z-ca Dyrektora wskazał, że godziny świadczenia usług zawsze ustala się indywidualnie z klientem w trakcie wprowadzania opiekuna w środowisko przez inspektora ds. usług opiekuńczych. Opiekun ma obowiązek prowadzenia ewidencji przepracowanych godzin w miejscu zamieszkania osoby starszej w celu rozliczenia z Ośrodkiem zrealizowanych świadczeń. Opiekunowie wykonują pracę w tzw. terenie, czyli poza siedzibą Ośrodka, często poza godzinami urzędowania. W związku z powyższym Ośrodek nie ma możliwości sprawowania stałego nadzoru nad pracą opiekunów. Kontrola ilości i jakości świadczonych przez nich usług w środowisku prowadzona jest przez inspektorów Sekcji ds. osób starszych i niepełnosprawnych.

W załączeniu do umowy zlecenia opiekun składał w formie pisemnej: [1] zobowiązanie do zachowania w tajemnicy informacji, które uzyskał w związku z wykonywaniem usług opiekuńczych oraz do ponoszenia odpowiedzialności za wszelkie zobowiązania finansowe podjęte wobec podopiecznego; [2] oświadczenie o odbyciu instruktażu stanowiskowego oraz oświadczenie o niekaralności¹¹⁰.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 r. Ośrodek zatrudniał 116 opiekunów świadczących usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania¹¹¹ (w tym 114 kobiet i dwóch mężczyzn), spośród których: [1] 97 osób (83,6%) do końca 2016 r. zatrudnionych było przez w PKPS ZMG w Świdnicy i świadczyło usługi opiekuńcze na rzecz mieszkańców Miasta; [2] 19 (16,4%) osób posiadało do 6 miesięcy staż pracy w charakterze opiekuna; 21 (18,1%) osób staż powyżej 6 do 12 miesięcy; 28 (24,1%) osób staż powyżej 1 roku do 3 lat oraz pozostałe 48 (41,4%) staż powyżej 3 lat; [3] 24 (20,7%) osoby posiadały wykształcenie podstawowe; 39 (33,6%) osób wykształcenie zawodowe; 49 osób (42,2%) wykształcenie średnie¹¹² a pozostałe 4 (3,4%) wykształcenie wyższe (niemedyczne); [4] 92 (73,9%) osoby nie posiadały udokumentowanego przygotowania specjalistycznego do świadczenia przedmiotowych usług¹¹³.

[Dowód: akta kontroli str. 754-761]

W okresie marzec – sierpień 2017 r. Państwowa Inspekcja Pracy¹¹⁴ przeprowadziła kontrolę MOPS. Kontrolni podano zagadnienia dotyczące m.in. prawnej ochrony pracy¹¹⁵, legalności zatrudnienia w zakresie zgłaszania zleceniobiorców do ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do umów zleceń zawieranych w 2017 r. z osobami wykonującymi usługi opiekuńcze (zatrudnienie niepracownicze) oraz wypłacania minimalnego wynagrodzenia z umowy zlecenia (o świadczone usługi)

¹⁰⁹ Załącznik ze szczegółowym zakresem usług opiekuńczych sporządzany dla każdego klienta objętego tą formą pomocy świadczoną przez danego opiekuna.

¹¹⁰ Opiekunowie zatrudniani od dnia 1 lipca 2017 r. składają pisemne oświadczenia o niekaralności i o korzystaniu w pełni z praw publicznych na odrębnym druku ze wskazaniem, że są świadomi odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 §1 kodeksu karnego za treść oświadczenia.

¹¹¹ Średniomiesięczne zatrudnienie opiekunów w I półroczu 2017 r. wynosiło 112 osób.

¹¹² W tym 2 osoby wykształcenie średnie medyczne.

¹¹³ Np. ukończonych kursów specjalistycznych w przedmiotowym zakresie.

¹¹⁴ Inspektor Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy we Wrocławiu.

¹¹⁵ W zakresie przestrzegania postanowień art. 22 § 1, § 1¹ i § 1² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.)

w wysokości 13 zł brutto za każdą przepracowaną godzinę. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

[Dowód: akta kontroli str. 753]

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ośrodek zlecił podmiotowi zewnętrznemu w okresie od 1 października 2015 r. do 31 stycznia 2016 r. realizację usług opiekuńczych o wartości przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro z pominięciem procedur przewidzianych w pzp, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 3 pzp. tej ustawy.

Umową z dnia 1 października 2015 r.¹¹⁶ wraz z aneksem z dnia 23 października 2015 r.¹¹⁷ Dyrektor Ośrodka zlecił PKPS ZMG w Świdnicy realizację usług opiekuńczych w okresie od 1 października 2015 r. do 31 grudnia 2016 r.

Zamówienia na realizację usług w ramach ww. umowy Dyrektor Ośrodka udzielił na podstawie procedur określonych w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości 30 000 euro*¹¹⁸, tj. bez stosowania przepisów pzp.

W związku z realizacją przedmiotu ww. umowy w okresie od 1 października 2015 r. do 31 stycznia 2016 r. MOPS poniósł wydatki w łącznej kwocie 270 755 zł, odpowiadające wyrażanej w złotych równowartości 64 431,80 euro¹¹⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 73-102, 694, 765]

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że wskutek nierzetelnego prowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie w zakresie świadczenia usług opiekuńczych, ogłoszonego w dniu 23 maja 2015 r., Ośrodek poniósł koszty w łącznej kwocie 37,2 tys. zł¹²⁰. Ustalenia takie poczyniła Krajowa Izba Odwoławcza w dwóch wyrokach po rozpoznaniu odwołań wniesionych przez jednego z wykonawców stwierdzając, że MOPS prowadził przedmiotowe postępowanie z naruszeniem, kolejno: art. 24 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 26 ust. 3 pzp oraz art. 24 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 24 ust. 4 i art. 7 ust. 1 pzp.

[Dowód: akta kontroli str. 189-274, 465-480]

Ocena cząstkowa

W Ośrodku nie ustanowiono norm usług opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania. W związku z tym w latach 2015-2016 zasady świadczenia i rozliczania usług opiekuńczych określono w umowach zawieranych na realizację tych usług z podmiotem zewnętrznym, natomiast zakres ogólny tych świadczeń dla poszczególnych osób ustalano każdorazowo w wydawanej decyzji. W I półroczu 2017 r. standardy dotyczące przedmiotowych usług ustalono w nieformalnym dokumencie wewnętrznym, którego wskazania stosowano w realizacji tych świadczeń przez opiekunów zatrudnianych przez Ośrodek na umowy zlecenia. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na realizację usług opiekuńczych MOPS przeprowadzał z naruszeniem przepisów pzp.

¹¹⁶ Nr DAO.2301.4.2015. Umowa zawarta przez na okres od 1 października do 25 października 2015 r.

¹¹⁷ Nr DAO.0171.23.2015.

¹¹⁸ Regulamin wprowadzony zarządzeniem Nr 23/2014 Dyrektora MOPS w Świdnicy z dnia 19 maja 2014 r. (obowiązywał do 19 stycznia 2016 r.).

¹¹⁹ Ustalono z zastosowaniem średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych.

3. Skuteczność nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych

3.1. Nadzór nad realizacją i jakością usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania

Opis stanu
faktycznego

MOPS sprawował nadzór nad realizacją usług opiekuńczych, pomimo że nie opracowano sformalizowanych procedur w tym zakresie.

W latach 2015-2016, tj. w okresie, gdy usługi te realizował podmiot zewnętrzny, nadzór polegał na w szczególności na badaniu jakości i zakresu usług opiekuńczych w trakcie przeprowadzania wywiadów środowiskowych ze świadczeniobiorcami przez pracowników socjalnych Ośrodka oraz weryfikację składanych przez wykonawcę rozliczeń z wykonania usług w danym miesiącu.

Zakres tego nadzoru został rozszerzany w okresie I półrocza 2017 r. gdy usługi opiekuńcze świadczyły osoby zatrudnione przez MOPPS na podstawie umów zleceń. Dodatkowo - poza badaniem jakości i zakresu usług opiekuńczych w trakcie przeprowadzania wywiadów środowiskowych z klientami - zatrudnieni w Ośrodku od 1 stycznia 2017 r. inspektorzy ds. usług opiekuńczych (w ramach dobrej praktyki) przeprowadzali udokumentowane kontrole ich wykonania przez opiekunów w ramach wizytacji w miejscu świadczenia usług, co najmniej raz w miesiącu - przez pierwszy kwartał od wprowadzenia opiekuna w środowisko, a następnie - raz na trzy miesiące. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 762]

3.2. Badaniom kontrolnym poddano 30 losowo wybranych spraw¹²¹, w których pomoc udzielana była na wniosek osób zainteresowanych. Każda ze spraw rozpatrywana była w oparciu o zgromadzoną niezbędną dokumentację medyczną, finansową oraz sporządzone przez pracowników socjalnych wywiady środowiskowe wraz z ustaleniem indywidualnych zakresów usług opiekuńczych¹²².

Ww. wywiady przeprowadzono zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹²³, tj.:

[1] wywiady środowiskowe poprzedzające wydanie pierwszych decyzji o przyznaniu świadczeń zostały przeprowadzone w terminach spełniających wymogi § 2 ust. 1 - 2 ww. rozporządzenia¹²⁴; wywiady te były każdorazowo aktualizowane w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej;

[2] w trakcie przeprowadzania wywiadu środowiskowego w przypadku 20 osób starszych ustalono imiona i nazwiska, adresy zamieszkania osób zobowiązanych do alimentacji¹²⁵ oraz zakres pomocy udzielanej przez te osoby, natomiast w 10 przypadkach nie ustalono ww. danych z uwagi na brak osób zobowiązanych do

¹²¹ Pierwsza decyzja o przyznaniu usług opiekuńczych została wydana: w przypadku 6 osób – w 2015 r.; w przypadku 20 osób – w 2016 r. i w przypadku 4 pozostałych osób - w I półroczu 2017 r. W przypadku 25 osób objętych próbą kontrolną usługi opiekuńcze świadczone były do końca I półrocza 2017 r., natomiast w przypadku 5 pozostałych – z uwagi na zgon tych osób – świadczenia usług zaprzestano przed upływem tego terminu.

¹²² Sporządzany w formie odrębnego dokumentu przez pracownika socjalnego – przy udziale osoby wnioskującej o usługi – w trakcie wywiadu środowiskowego. Indywidualne zakresy usług sporządzane w latach 2015-2016 określały ogólne zakresy tych usług, natomiast w I półroczu 2017 r. – zakresy ogólne wraz z wykazem czynności (działań) do realizacji.

¹²³ Dz. U. poz. 1406, ze zm.; wcześniej obowiązywało – do dnia 10 września 2016 r. – rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 712)

¹²⁴ Stosownie do § 2 ust. 1 - 2 rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego wywiad przeprowadza się w terminie 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia, natomiast w sprawach niecierpiących zwłoki, wymagających pilnej interwencji pracownika socjalnego, wywiad przeprowadza się niezwłocznie, nie później niż w terminie 2 dni roboczych. Wywiady przeprowadzono: [1] w 16 przypadkach – w dniu przyjęcia wniosku o potrzebie pomocy; [2] w 8 przypadkach – od 2 do 5 dni roboczych od przyjęcia zgłoszenia, [3] w 6 pozostałych przypadkach – od 6 do 13 dni roboczych od zgłoszenia.

¹²⁵ Małżonek, zstępni, wstępni.

alimentacji (4 przypadki) oraz na brak możliwości pozyskania przedmiotowych danych (6 przydatków)¹²⁶;

Po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego pracownik socjalny każdorazowo dokonywał analizy sytuacji rodziny, w tym: w 11 przypadkach – w dniu wywiadu; w 18 przypadkach – w terminie od 1 do 8 dni po przeprowadzeniu wywiadu oraz w 1 przypadku – po 18 dniach od wywiadu¹²⁷.

Decyzje o przyznaniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania wydano w terminach spełniających wymogi art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego¹²⁸ (dalej: „Kpa”). Przedmiotowe decyzje: [1] zostały wydane przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Prezydenta Świdnicy na okres od 1 do 11,5 miesiąca¹²⁹ – osoby wnioskujące o pomoc w formie usług opiekuńczych nie określały okresu na jaki miało być przyznane ww. świadczenie; w ramach przedmiotowych decyzji przyznano usługi opiekuńcze w wymiarze od 1 do 24 godzin tygodniowo¹³⁰; [2] zawierały: elementy określone w art. 107 § 1 i 7 Kpa, w tym: oznaczenie organu wydającego decyzję; datę i miejsce wydania; oznaczenie adresata decyzji; podstawę prawną z podaniem konkretnych przepisów prawa oraz rozstrzygnięcie zawierające: ogólny zakres i wymiar świadczonych usług; okres i miejsce ich świadczenia, zasady odpłatności oraz tryb ich pobierania; uzasadnienie faktyczne i prawne przyznania usług; prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym (art. 127 § 1 Kpa); pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń (art. 109 ustawy o pomocy społecznej).

Zakres przyznanego świadczenia był taki sam jak, jak w planie pomocy opracowanym przez pracownika socjalnego¹³¹.

W badanej próbie usługi opiekuńcze były realizowane na podstawie łącznie 61 decyzji¹³², które zostały wydane na okres: [1] od 1 do 3,5 miesiąca – 16 decyzji; [2] od 4 do 6,5 miesiąca – 8 decyzji, od 7 do 10,5 miesiąca – 4 decyzje oraz [5] od 7 do 11,5 miesiąca – 6 decyzji. W decyzjach wydawanych poszczególnym osobom nie dokonywano zmiany zakresu usług opiekuńczych oraz wysokości opłat¹³³.

Z-ca Dyrektora MOPS wskazał, że wydawanie decyzji przyznających usługi na okres nieprzekraczający 12 miesięcy pozwalało na bieżący monitoring środowisk. Przy orzekaniu o kontynuacji prawa do świadczeń aktualizowano istotne dla sprawy dokumenty, w tym informacje o sytuacji beneficjentów.

Wysokość ustalanych opłat dla osób korzystających z usług opiekuńczych została określona zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej Świdnicy *w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze*, z uwzględnieniem kryteriów dochodowych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. *w sprawie zweryfikowanych kryteriów*

¹²⁶ Dotyczy osób starszych, których dzieci przebywają na stałe poza Świdnicą pod nieznanym adresem (najczęściej za granicą) i nie utrzymują z nimi kontaktu.

¹²⁷ Zwłoka w dokonaniu analizy sytuacji rodziny wynikała z konieczności pozyskania dokumentu medycznego potwierdzającego konieczność udzielenia pomocy w formie usług opiekuńczych (dokumenty jw. zostały pozyskane z inicjatywy pracownika socjalnego na prośbę klientki po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego).

¹²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).

¹²⁹ W tym: [1] 16 decyzji – na okres od 1 do 3,5 miesiąca; [2] 12 decyzji – na okres od 4 do 8,5 miesiąca; [3] dwie decyzje – na okres od 11 do 11,5 miesiąca.

¹³⁰ W tym: [1] w 3 przypadkach – od 1 do 3 godzin; [2] w 15 przypadkach – od 4 do 8 godzin; [3] w 9 przypadkach – od 10 do 14 godzin; [4] w 3 przypadkach – od 20 do 24 godzin.

¹³¹ Plan pomocy zawarty w rodzinnym wywiadzie środowiskowym (składane wnioski o pomoc w formie usług opiekuńczych nie określały szczegółowego zakresu świadczeń oraz okresu realizacji tych świadczeń).

¹³² W tym: w przypadku 11 osób – na podstawie 1 decyzji, w przypadku 10 osób – na podstawie 2 decyzji, w przypadku 6 osób – 3 decyzji, w przypadku 3 osób – na podstawie 4 decyzji.

¹³³ Występujące przypadki zmiany dochodu osób korzystających z usług opiekuńczych nie skutkowały koniecznością korekty ustalonej odpłatności za świadczone usługi.

dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej¹³⁴, przy opłacie za 1 godzinę usług określonej przez Radę Miejską wysokości 10,90 zł (dalej: „stawka bazowa”. W ramach badanej próby z uwagi na kryterium dochodowe w wydanych decyzjach: w jednym przypadku – osobę całkowicie zwolniono z opłat¹³⁵, natomiast w pozostałych 29 przypadkach opłaty ustalono w wysokości od 0,76 zł/godzinę (7% stawki bazowej) do 7,63 zł/godzinę (70% stawki bazowej)¹³⁶. Większość podopiecznych regularnie wносиła opłaty za świadczone usługi. Nie wystąpiły przypadki rezygnacji osób z korzystania z tych świadczeń ze względu na wysokość ustalonych opłat.

Dla osób starszych korzystających z usług opiekuńczych nie opracowano indywidualnego planu wsparcia i pracy z osobą starszą¹³⁷ oraz nie prowadzono dziennika usług opiekuńczych¹³⁸ z uwagi - jak wskazał Z-ca Dyrektora - na brak takiego obowiązku ustawowego (stosowano dokument wewnętrzny „Ewidencja czasu wykonania świadczenia”, w którym wykazywano termin oraz liczbę godzin świadczenia – ww. dokument podpisywany był przez klienta MOPS oraz osobę realizującą usługi).

Czynności (działania) przewidziane do realizacji w indywidualnym wykazie czynności opiekuńczych zostały wykonane prawidłowo - do MOPS i Urzędu Miejskiego nie wpływały skargi klientów w tym zakresie. Nieprawidłowości nie wskazywały ponadto zapisy wywiadów środowiskowych przeprowadzanych w badanym okresie oraz kart kontroli sporządzanych przez inspektorów MOPS dokonujących kontroli tych usług w miejscu ich realizacji w I półroczu 2017 r.

W okresie I półrocza 2017 r. w 8 przypadkach nastąpiła zmiana opiekuna z powodu braku porozumienia z osobą korzystającą z usług opiekuńczych – we wszystkich przypadkach zmiany dokonano na wnioski osób świadczących te usługi¹³⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 494-643, 762, 775, 777]

W ramach niniejszej kontroli przeprowadzono badanie ankietowe¹⁴⁰ osób starszych korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Z zapisów ankiet złożonych przez 20 osób biorących udział w tym badaniu wynikało m.in. że:

[1] z przedmiotowej formy pomocy bardzo zadowolonych i zadowolonych było 17 osób, natomiast czasami zadowolonych, czasami nie oraz niezadowolonych, odpowiednio: dwie i jedna osoba;

[2] 13 osób nie odczuwało żadnych sytuacji kłopotliwych i trudności przy korzystaniu z otrzymywanej pomocy, a dla pozostałych siedem ankietowanych kłopotliwe było: ograniczanie przez opiekunów czasu przeznaczonego na wykonywanie potrzebnych czynności (sześć osób); częsta zmiana opiekunów (trzy osoby); lęk przed wyrażeniem niezadowolenia z jakości wykonanej usługi (dwie osoby), a ponadto

¹³⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1058. Zgodnie a § 1 pkt.1 lit a i b rozporządzenia, od 1 października 2015 r. kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej wynosi 634 zł, a dla osoby w rodzinie – 514 zł. Poprzednie stawki (obowiązujące od dnia 1 października 2012 r.) wynosiły odpowiedni: 542 zł oraz 456 zł.

¹³⁵ Dochód osoby nie przekraczał kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej (brak stałego dochodu).

¹³⁶ W tym: [1] w 2 przypadkach – ustalono opłaty w wysokości 0,76 zł/godzinę (7% stawki bazowej); [2] w 8 przypadkach - w wysokości 1,64 zł/godzinę (15% stawki bazowej); [3] w 9 przypadkach - 2,73 zł/godzinę (25% stawki bazowej); [4] w 8 przypadkach – 4,91 zł/godzinę (45% stawki bazowej); [5] w 2 przypadkach 7,63 zł/godzinę (70% stawki bazowej).

¹³⁷ Dokument nieobligatoryjny, określający w szczególności: cele pracy; formy i terminy realizacji działań; zadania wspierająco-aktywizujące, których realizacja wiąże się z wykonywaniem czynności opiekuńczych.

¹³⁸ Dokument nieobligatoryjny. Dziennik prowadzony jest zazwyczaj w formie papierowej i przechowuje się go w miejscu zamieszkania lub pobytu osoby korzystającej z usług. Ujmuje się w nim: ewidencję wykonania zleconych czynności opiekuńczych prowadzoną na bieżąco przez osobę świadczącą usługi opiekuńcze.

¹³⁹ MOPS nie posiada informacji o zmianie opiekunów w latach 2015-2016 (usługi opiekuńcze realizował podmiot zewnętrzny).

¹⁴⁰ Ankiety wysłano do 30 osób starszych korzystających z usług opiekuńczych, otrzymano ankiety wypełnione przez 20 osób.

brak zaufania do osób będących opiekunami społecznymi oraz niestosowne uwagi i docinki czynione przez świadczących pomoc¹⁴¹ (jedna osoba).

[Dowód: akta kontroli str. 310-394]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W Ośrodku nie zastosowano pisemnej formy uregulowań dotyczących nadzoru nad realizacją i jakością usług opiekuńczych. W umowach z ich wykonawcą, obowiązujących w latach 2015-2016, zawarto zapisy gwarantujące możliwość kontroli tych usług, które ograniczano do badania poprzez przeprowadzanie wywiadów środowiskowych ze świadczeniobiorcami przez pracowników socjalnych oraz do weryfikacji składanych przez wykonawcę rozliczeń z wykonania usług w danym miesiącu. W I półroczu 2017 r. kontrole w miejscu realizacji usług przeprowadzali dodatkowo inspektorzy zatrudnieni w Sekcji ds. osób starszych i niepełnosprawnych. Osoby starsze nie wnosiły skarg i reklamacji dotyczących zakresu i jakości świadczonych usług. Badania ankietowe przeprowadzane wśród podopiecznych MOPS oraz analiza przedstawionej w toku kontroli dokumentacji, wskazywała na to, że potrzeby mieszkańców Świdnicy na usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania, były zaspakajane. Jakość tych świadczeń w zdecydowanej większości ankietowanych nie budziła zastrzeżeń.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁴², wnosi o:

1. Ustalenie, w oparciu o art. 104 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w drodze decyzji administracyjnej, należności podlegających zwrotowi z tytułu nieopłaconych usług opiekuńczych oraz niezwłoczne podejmowanie takich działań w każdym przypadku powstania zaległości w tytułu nieopłaconych usług opiekuńczych.
2. Wyeliminowanie wykazywania nierzetelnych danych z zakresu udzielonych usług opiekuńczych w sprawozdanych z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach (MRPiPS-03), przekazywanych Wojewodzie Dolnośląskiemu.

¹⁴¹ Np. dotyczących stanu zdrowia osoby starszej, warunków lokalowych, materialnych itp.

¹⁴² Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK 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 i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 12 grudnia 2017 r.

Kontroler

Zdzisław Błauciak

główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor

Radosław Kujawiński

.....
podpis