



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.005.03.2022

Pani
Krystyna Masłowska
Dyrektor
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
ul. Mszczonowska 24, 05-830 Nadarzyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/004 Prawidłowość przyznawania wybranych form pomocy przez ośrodki pomocy społecznej z terenu województwa mazowieckiego

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej ¹ ul. Mszczonowska 24, 05-830 Nadarzyn |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Krystyna Masłowska, Dyrektor GOPS od 28 grudnia 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Prawdliwość i rzetelność diagnozowania sytuacji lokalnej oraz zgłaszania potrzeb w zakresie pomocy społecznej. 2. Prawdliwość i rzetelność przyznawania wybranych świadczeń i usług z zakresu pomocy społecznej. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2021-2022. Na potrzeby kontroli zostały także wykorzystane dowody sporządzone przed i po tym okresie. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny |
| Kontroler | Anna Marszałek-Rochowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/74/2022 z 15 grudnia 2022 r. |

(akta kontroli tom I, str.1-5)

¹ Dalej: Ośrodek lub GOPS.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

GOPS prawidłowo realizował zadania polegające na przyznawaniu w latach 2021-2022 świadczeń w formie skierowań do domów pomocy społecznej⁴, przyznawania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz świadczeń pieniężnych w formie zasiłków stałych, okresowych i celowych. Wszystkie osoby wnioskujące o te formy pomocy je otrzymały. GOPS zapewnił środki finansowe niezbędne na przyznanie tych świadczeń przedstawiając prognozy, składając wnioski budżetowe oraz opracowując projekty budżetu, a także w miarę potrzeby wnioskując o zmiany w budżecie.

Wszystkie złożone do Ośrodka wnioski o przyznanie świadczeń i usług były weryfikowane, przeprowadzono wywiady środowiskowe lub ich aktualizacje i w każdym przypadku prawidłowo określono sytuację życiową i dochód osoby lub rodziny ubiegającej się o wsparcie, wysokość odpłatności za otrzymywane usługi opiekuńcze lub pobyt w DPS, a także kwoty zasiłków stałych, okresowych i celowych.

Decyzje administracyjne, w przypadku każdej z form wsparcia, wydawane były przez osobę posiadającą upoważnienie Wójta Gminy Nadarzyn i zawierały elementy wymagane przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Stwierdzono jednak, że w żadnej z 25 badanych decyzji administracyjnych, przyznających usługi opiekuńcze, nie wskazywano miejsca ich świadczenia, a w jednej decyzji nie określono również zakresu usług, co było niezgodne z art. 50 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶.

Ośrodek zlecił firmie zewnętrznej sporządzenie diagnozy problemów społecznych na terenie gminy oraz opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych. Dokument sporządzony przez tę firmę, zaakceptowany przez GOPS i przedłożony Radzie Gminy Nadarzyn nie spełniał jednak wszystkich wymogów ustawy o pomocy społecznej. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nadarzyn na lata 2021-2027⁷ miała charakter ogólnikowy. Nie określono w niej ram finansowych i sposobu jej realizacji, co było niezgodne z art. 16b ust. 2 pkt 3c ustawy o pomocy społecznej. W szczególności brakowało harmonogramu działań oraz przypisania poszczególnych zadań realizatorom. Dokument nie zawierał również wskaźników z określonymi wartościami bazowymi i docelowymi (mierników), które pozwoliłyby na monitorowanie stopnia realizacji zadań oraz dokonywanie rzetelnej ewaluacji, co było niezgodne m.in. z pkt II.B.6 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸.

Ośrodek terminowo sporządzał sprawozdania – MRiPS-03, MRiPS-05, Oceny Zasobów Pomocy Społecznej⁹ oraz roczne sprawozdania opisowe z działalności GOPS. Jednak w sprawozdaniach składanych Radzie Gminy Nadarzyn za lata 2020-2021 Dyrektor GOPS nie przedstawiał potrzeb w zakresie pomocy społecznej, które byłyby podstawą opracowania i kierowania do wdrożenia przez radę gminy lokalnych programów pomocy społecznej.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: DPS.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm., dalej: Kpa.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁷ Przyjęta uchwałą Rady Gminy Nadarzyn nr XXXIV.462.2021 z 17 marca 2021 r., dalej: Strategia.

⁸ Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84), dalej: standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁹ Dalej: OZPS lub Ocena.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość i rzetelność diagnozowania sytuacji lokalnej oraz zgłaszania potrzeb w zakresie pomocy społecznej

Opis stanu faktycznego

1.1. GOPS w latach 2021-2022 działał zgodnie ze statutem przyjętym 28 sierpnia 2019 r.¹¹, z późniejszymi zmianami. Istotnej zmiany dokonano m.in. 25 maja 2022 r. włączając do GOPS ośrodek wsparcia – Klub Seniora¹². Zgodnie ze statutem do zadań Ośrodka należała realizacja wszystkich zadań z zakresu pomocy społecznej w gminie, w tym także opracowanie, realizacja i koordynacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Dokument pn. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nadarzyn na lata 2021-2027 został opracowany przez firmę zewnętrzną na zlecenie gminy, reprezentowanej przez Dyrektora GOPS¹³. Zamówienie obejmowało opracowanie dwóch projektów strategicznych w zakresie polityki społecznej: Strategii wraz z przeprowadzeniem szczegółowej diagnozy problemów społecznych oraz dokonanie ewaluacji „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014-2020¹⁴” z wnioskami i rekomendacjami oraz „Programu Przeciwdziałania Pomocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Nadarzyn na lata 2021-2027” wraz z ewaluacją poprzedniego Programu Przeciwdziałania Pomocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Nadarzyn na lata 2016-2020”, zawierającą wnioski i rekomendacje. W umowie napisano, że jej przedmiot będzie zgodny z przedstawioną ofertą oraz obowiązującymi aktami prawnymi dotyczącymi poszczególnych programów. W umowie określono, że dokumenty będą uwzględniały: diagnozę problemów społecznych w gminie, misję, cele strategiczne, operacyjne i kierunki działań oraz informację na temat systemu wdrażania i prowadzenia monitoringu. Przedmiot umowy miał być wykonany do 30 listopada 2020 r., a wynagrodzenie ustalono w wysokości 8,9 tys. zł brutto. W związku z epidemią Covid-19, aneksem z 19 listopada 2020 r. termin ten przesunięto na 21 grudnia 2020 r. W umowie nie określono precyzyjnie, jakie elementy wskazane w ustawie o pomocy społecznej powinna zawierać Strategia, ograniczając się do wymogu, że przedmiot zamówienia będzie zgodny z obowiązującymi aktami prawnymi i wymienieniu ww. wybranych punktów.

Diagnoza problemów społecznych została przeprowadzona na podstawie sondy ulicznej – ankiety, w której wzięło udział 100 osób. Z ankiety przeprowadzonej przez NIK w ramach niniejszej kontroli wynika, że rozpoznania sytuacji społecznej w swoich rejonach dokonywali także na bieżąco pracownicy socjalni. Pogłębiona diagnoza problemów społecznych sporządzana była przez GOPS średnio co cztery lata.

W Strategii na lata 2021-2027 określono trzy cele strategiczne: Wspieranie rodziny oraz więzi społecznych wśród mieszkańców gminy Nadarzyn, Wspieranie oraz

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Załącznik do uchwały Rady Gminy Nadarzyn nr XIII.146.2019 z 28 sierpnia 2019 r. w sprawie połączenia jednostek organizacyjnych Gminy Nadarzyn: Gminnego Ogniska Dziecięco-Młodzieżowego „Tęcza” i Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nadarzynie.

¹² Uchwała Rady Gminy Nadarzyn Nr LVI.694.2022 z 25 maja 2022 r. w sprawie utworzenia na terenie Gminy Nadarzyn ośrodka wsparcia pod nazwą Klub Seniora, połączenia go z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Nadarzynie oraz wprowadzenia zmian w statucie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nadarzynie.

¹³ Zgodnie z umową nr 022.19.2020 z 26 października 2020 r. oraz aneksem do umowy nr 1/2020 z 19 października 2020 r.

¹⁴ W umowie błędnie napisano, że na lata 2016-2020.

aktywizacja osób niepełnosprawnych i seniorów, Rozwój postaw partycypacji społecznej mieszkańców gminy Nadarzyn oraz lokalnego sektora organizacji pozarządowych. Do drugiego z nich przypisano dwa cele operacyjne: Poprawa jakości życia i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych oraz Rozwój systemu wsparcia dla seniorów. Dla poszczególnych celów określono kierunki działań oraz wskaźniki (m.in. liczba usług opiekuńczych, liczba seniorów korzystających z pomocy GOPS i liczba osób objętych pomocą w formie usług opiekuńczych). Do wskaźników tych nie przypisano jednak wartości bazowych i docelowych (mierników), które pozwoliłyby na badanie stopnia realizacji przyjętych celów i dokonywanie ewaluacji podejmowanych działań. Strategia nie zawierała także wymaganych na mocy art. 16b ust. 2 pkt 3c ustawy o pomocy społecznej ram finansowych i sposobu jej realizacji. Było to niezgodne zarówno z ustawą o pomocy społecznej, jak i Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Mimo niezgodności Strategii z ustawą o pomocy społecznej odebrano od wykonawcy przedmiot zamówienia i przedstawiono go Radzie Gminy Nadarzyn. Zagadnienia te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 11-25, 47-287, 296-300, tom II, str. 421-572)

1.2. GOPS informował mieszkańców gminy o możliwościach korzystania z poszczególnych świadczeń pieniężnych oraz usług głównie na swoich stronach internetowych¹⁵. Wyczerpujących informacji udzielali również telefonicznie i osobiście pracownicy Ośrodka. Ich dane kontaktowe były dostępne na stronach GOPS. Ponadto informacje o działalności Ośrodka prezentowane były w mediach lokalnych i społecznościowych, podczas festynów i uroczystości gminnych.

(akta kontroli tom I, str. 460-596)

1.3. Ośrodek zatrudniał w latach objętych kontrolą odpowiednio: w 2021 r. 24 pracowników etatowych i 11 na umowę zlecenie a w 2022 r. – 23 pracowników etatowych i 12 na umowę zlecenie. Zgodnie z obowiązującym statutem za realizację usług i świadczeń odpowiadały trzy sekcje: Sekcja Pomocy Środowiskowej (zatrudniająca sześciu pracowników socjalnych oraz trzy opiekunki środowiskowe – świadczące usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania), Sekcję Wsparcia Rodziny (w ramach której zatrudniano asystentów rodziny oraz działała m.in. Placówka wsparcia dziennego „Ognisko Tęcza” GOPS Nadarzyn z siedzibą w Młochowie, a od 2022 r. także Klub Seniora) oraz Sekcja Świadczeń.

(akta kontroli tom I, str. 460-596)

1.4. Ośrodek terminowo opracował półroczne i roczne sprawozdania z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach MRiPS-03 oraz sprawozdanie o placówkach zapewniających całodobową opiekę i wsparcie MRiPS-05. Wynika z nich, że w 2021 r. przyznano świadczenia w formie decyzji 175 osobom na łączną kwotę 549,2 tys. zł. Pomoc została udzielona łącznie 139 rodzinom (w których było 223 osoby). Świadczenia pieniężne przyznano 123 osobom, a 52 otrzymały świadczenia niepieniężne.

W 2022 r. świadczenia w formie decyzji 151 osobom na kwotę 744,5 tys. zł. Pomoc została udzielona łącznie 128 rodzinom (w których było 218 osób).

GOPS terminowo przygotowywał dokument pn. Ocena Zasobów Pomocy Społecznej na rok 2021 i 2022¹⁶ w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Wg OZPS za 2021 r. gmina wiejska Nadarzyn liczy niespełna 15 tys. mieszkańców.

¹⁵ <https://gops.nadarzyn.pl/>

¹⁶ Dalej: OZPS lub Ocena Zasobów.

W 2021 r. było w niej 2282 bezrobotnych, w tym 1180 długotrwale. Gmina dysponowała 71 mieszkaniami komunalnymi i jednym lokalem socjalnym.

Wg tej Oceny pomoc w roku 2021 r. uzyskało 145 rodzin, w których było łącznie 237 osób. Najczęstszą formą wsparcia były świadczenia niepieniężne – 5022 (85,4% wszystkich). Świadczeń pieniężnych udzielono 857. Główne przyczyny ubiegania się o pomoc to niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, bezrobocie i ubóstwo.

W OZPS za 2021 r. wykazane zostały nakłady finansowe poniesione na poszczególne świadczenia pieniężne i niepieniężne za rok 2020 i rok oceny, czyli 2021 r. oraz określone prognozy potrzeb na 2022 r.

(akta kontroli tom I, str. 309-459, tom II, str. 174-322)

1.5. Zgodnie z wymogami ustawy o pomocy społecznej GOPS terminowo sporządzał i przedstawiał radzie gminy sprawozdania roczne ze swojej działalności. Ze sprawozdania za 2021 r. oraz projektu sprawozdania za 2022 r. wynika, że GOPS realizował następujące programy: Rządowy Program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (rocznie korzystało z niego ok. 100 osób, w tym 32-38 dzieci w formie posiłku obiadowego lub zasiłku celowego na zakup żywności), Rządowy Program „Wspieraj Seniora” – w związku z epidemią Covid-19; Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020, edycja 2021 i 2022 (pomocą objęto odpowiednio 144 i 168 osób), Program „Opieka wytchnieniowa” (pomocą finansowaną z Funduszu Solidarnościowego objęto odpowiednio pięć i siedem osób), Program „Asystent rodziny”, a także: Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2019-2021 i na lata 2022-2024, Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2019-2021 i na lata 2022-2027, Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2021 r. i na 2022-2023, Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii na 2021 r., Program Rodzina 500+ (do maja 2022 r.), Rządowy program dla rodzin wielodzietnych „Karta Dużej Rodziny, Program „Czyste Powietrze” i Rządowa tarcza antyinflacyjna „Dodatek osłonowy”.

Ponadto w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy od 24 lutego 2022 r. do końca 2022 r. GOPS objął doraźną pomocą uchodźców z Ukrainy, w tym zwłaszcza przebywających w Centrum Pomocy Humanitarnej Ptak. W jej ramach m.in. przygotowano dokumenty wymagane do umieszczenia dwóch osób w DPS, sprawiono pogrzeb pięciu, zapewniono jeden gorący posiłek w szkole dla 116 dzieci i w przedszkolu dla 16 dzieci, ustanowiono 39 tymczasowych opiekunów dla 45 dzieci, przyznano zasiłek celowy na zakup żywności dla jednej osoby. W gminie w kontrolowanym okresie nie było mieszkań chronionych. Uruchomiono natomiast od 2022 r. ośrodek wsparcia – Klub Seniora, który jest integralną częścią GOPS.

W sprawozdaniu z rocznej działalności GOPS za 2021 r. wykazano, że pomocy udzielono 139 rodzinom, w których było 223 osoby. Dane te różnią się nieznacznie od wykazanych w OZPS za 2021 r., gdzie wskazywano, że pomocy udzielono 145 rodzinom, w których były 237 osób.

W Sprawozdaniach za 2020 r. i 2021 r. Dyrektor GOPS nie przedstawiała potrzeb w zakresie pomocy społecznej przewidzianych w art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, które zgodnie z ust. 10 tego art. powinny być podstawą opracowania i kierowania do wdrożenia przez radę gminy programów pomocy społecznej. Zagadnienia te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I, str. 460-596)

1.6. W planie finansowym na 2021 r. GOPS pierwotnie zaplanował wydatki na pomoc społeczną (dział 852) w wysokości 2316,2 tys. zł. Wydatki ujęte w planie po zmianach wyniosły 2261,2 tys. zł, a zrealizowane 2211 tys. zł. W 2022 r. kwoty wydatków

wyniosły odpowiednio: w planie pierwotnym 2716,1 tys. zł, a w planie po zmianach 3457 tys. zł.

(akta kontroli tom II, str. 71-322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przyjęcie od wykonawcy i przedłożenie Radzie Gminy Nadarzyn Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nadarzyn na lata 2021-2027, mimo iż nie spełniała ona wymogów ustawowych oraz określonych w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych:

a) W Strategii nie wskazano sposobu jej realizacji ani ram finansowych realizacji poszczególnych celów, co było niezgodne z art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym strategia rozwiązywania problemów społecznych zawiera w szczególności określenie sposobu realizacji strategii oraz jej ramy finansowe.

W Strategii wskazano jedynie, że „środki finansowe na realizację Strategii będą zabezpieczane corocznie w uchwale budżetowej Rady Gminy Nadarzyn. Środki będą pochodzić w szczególności: z budżetu samorządu, ze źródeł zewnętrznych, w tym rządowych i pozarządowych oraz programów celowych i funduszy unijnych oraz z budżetu partnerstwa publiczno-prywatnego”. W dokumencie nie podano jednak żadnej kwoty wydatków, niezbędnych do zabezpieczenia na realizację konkretnego zadania czy celu, ani całości Strategii.

NIK zwraca uwagę, że mimo, iż ustawodawca nie zdefiniował pojęcia ram finansowych to nie można uznać podania ogólnego źródeł finansowania za spełnienie wymogu ustawowego. Obowiązek określenia ram finansowych polega na określeniu w strategiach rozwiązywania problemów społecznych wysokości środków potrzebnych na realizację przyjętych w niej działań oraz źródeł finansowania, a rada gminy uchwalając Strategię zobowiązuje się do zapewnienia tych środków. Dlatego też ramy finansowe powinny określać co najmniej maksymalne kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań przewidzianych w Strategii. Wynika to z publikacji tematycznych, w tym komentarza do ustawy o pomocy społecznej¹⁷.

b) W obowiązującej Strategii nie określono także mierników realizacji ustalonych celów – nie przypisano do wskaźników wartości bazowych i docelowych, pozwalających na monitorowanie stopnia realizacji celów oraz ewaluacji Strategii.

NIK zaznacza, że aby móc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy cel został zrealizowany, do każdego celu należy określić miernik. Przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odnieść się do rezultatu jaki ma być osiągnięty; mierzyć tylko to na co jednostka ma wpływ; bazować na wiarygodnych i w miarę dostępnych informacjach¹⁸. Wykonanie celów i zadań należy zatem obserwować i kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie ich osiągnięcia. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej cele i zadania należy określić jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników (pkt II.B.6).

W Strategii założono, że „monitoring i ewaluacja zapisów strategicznych, polegające na zbieraniu i analizowaniu informacji dotyczących realizowanych bądź

¹⁷ Por. Makuch Marta, Moroń Dorota – „Ramy finansowe gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych – prawo i praktyka” (opublikowano: Samorząd Terytorialny 2015/1-2/133-143), Pomoc Społeczna. Komentarz. Iwona Sierpowska, 2014 r.

¹⁸ Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

zrealizowanych już działań, będzie prowadzony przez podmioty realizujące Strategię i współdziałające w jej realizacji”. Zaplanowano także coroczny raport monitoringowy na temat realizacji Strategii, który miał być opracowywany przez zespół zadaniowy, który mógł powołać wójt.

Zdaniem NIK, nieustalenie mierników, w których wskazane byłyby wartości bazowe i docelowe, powoduje, że GOPS nie dysponuje podstawowym instrumentem umożliwiającym monitorowanie stopnia realizacji celów, zatem niemożliwa będzie ocena, czy wyznaczone działania zmierzają we właściwym kierunku i przynoszą zakładane zmiany. Natomiast nieokreślenie sposobu realizacji Strategii w formie harmonogramu działań, zawierającego terminy i przypisanie poszczególnych zadań realizatorom Strategii, nie pozwalało na skuteczną koordynację działań. Przyjęta Strategia miała charakter ogólnikowy i w takiej formie nie była przydatnym dokumentem strategicznym, stanowiącym narzędzie nowoczesnej pomocy społecznej, wspierającym długofalowe planowanie i realizację celów w zakresie rozwiązywania problemów społecznych w skali lokalnej. Nie była też narzędziem zarządczym, brany pod uwagę przy planowaniu budżetu na kolejne lata oraz realizacji zadań wieloletnich.

Strategia została opracowana przez firmę zewnętrzną. W umowie zawartej 26 października 2020 r. nie określono precyzyjnie wszystkich elementów wymienionych w ustawie o pomocy społecznej, które powinien zawierać ten dokument. Określono jedynie ogólnie (§ 2), że przedmiot umowy będzie zgodny z przedstawioną ofertą oraz obowiązującymi aktami prawnymi dotyczącymi poszczególnych programów. W umowie określono, że dokumenty¹⁹ będą uwzględniały: diagnozę problemów społecznych w gminie, misję, cele strategiczne, operacyjne i kierunki działań oraz informację na temat systemu wdrażania i prowadzenia monitoringu. W szczególności pominięto obowiązek określenia sposobu realizacji Strategii i jej ram finansowych (art. 16b ust. 3c ustawy o pomocy społecznej) oraz określenie wskaźników realizacji działań (art. 16b ust. 3d tej ustawy). Mimo niezgodności dokumentu z wymogami ustawy o pomocy społecznej, Strategia została odebrana i przedstawiona Radzie Gminy Nadarzyn.

Dyrektor GOPS wyjaśniła, że diagnoza problemów społecznych oraz sama Strategia powstawały w okresie pandemii Covid-19, co wiązało się z dodatkowymi zadaniami dla Ośrodka oraz trudnościami obiektywnymi, m.in. przy zdefiniowaniu wskaźników. Zapowiedziała także, że po przeprowadzeniu w 2023 r. nowej diagnozy problemów społecznych, Strategia zostanie uzupełniona o doprecyzowanie sposobu realizacji Strategii, jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań i harmonogramu ze wskazaniem terminów ich realizacji.

(akta kontroli tom I, str. 11-25, 47-287, 296-300, tom II, str. 421-572)

2. W złożonych Radzie Gminy Nadarzyn Sprawozdaniach z działalności GOPS za 2020 r. i za 2021 r. nie przedstawiono potrzeb w zakresie pomocy społecznej, co było niezgodne z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym kierownik ośrodka pomocy społecznej składa radzie gminy sprawozdanie z działalności ośrodka oraz przedstawia potrzeby w zakresie pomocy społecznej, które zgodnie z ust. 10 stanowią podstawę do określania i wdrażania przez radę gminy programów polityki społecznej.

(akta kontroli tom I, str. 460-593)

¹⁹ Oprócz Strategii firma miała opracować także gminny program przeciwdziałania pomocy w rodzinie.

W ocenie NIK, określanie potrzeb w zakresie pomocy społecznej na kolejne lata jest dodatkowym narzędziem w planowaniu długoletnim rozwoju pomocy społecznej, wzmacniania zasobów oraz rozszerzania form i zakresu udzielanej pomocy.

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor GOPS zawarł umowę z firmą zewnętrzną (wartość przedmiotu umowy określono na kwotę 8,9 tys. zł brutto), zlecając jej sporządzenie diagnozy problemów społecznych oraz Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Nadarzyn na lata 2021-2027, określając tylko ogólnie, że Strategia powinna być zgodna z obowiązującym stanem prawnym. Dokument został odebrany od wykonawcy i przedstawiony Radzie Gminy Nadarzyn, mimo iż w Strategii nie wskazano sposobu realizacji strategii, ani ram finansowych. Strategia nie zawierała również zwymiarowanych wskaźników przypisanych do przyjętych celów, co uniemożliwiało ocenę monitorowania stopnia realizacji celów oraz dokonywanie ewaluacji Strategii. Ośrodek w wyznaczonych terminach sporządzał wymagane sprawozdania – OZPS, MRiPS-03, roczne sprawozdania opisowe. W sprawozdaniach z działalności GOPS złożonych Radzie Gminy Nadarzyn za lata 2020 i 2021, Dyrektor nie przedstawiał jednak potrzeb w zakresie pomocy społecznej wymaganych ustawą o pomocy społecznej.

OBSZAR

2. Prawidłowość i rzetelność przyznawania wybranych świadczeń i usług z zakresu pomocy społecznej

Opis stanu faktycznego

2.1. Z regulaminu organizacyjnego GOPS²⁰ wynika, że za projekty dokumentów i ich poprawność merytoryczną i prawną odpowiadają kierownicy/koordynatorzy sekcji. Decyzje administracyjne dotyczące m.in. przyznawania poszczególnych świadczeń i usług, ustalania odpłatności i inne wydawane były na podstawie upoważnienia Wójta Gminy Nadarzyn przez Dyrektora GOPS²¹. Imienne upoważnienia od Wójta do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy otrzymali również Koordynator Sekcji Pomocy Środowiskowej²² oraz jeden z pracowników socjalnych – starszy specjalista pracy socjalnej²³, późniejszy Koordynator tej sekcji²⁴. Za udzielanie pomocy osobom starszym, niepełnosprawnym, niesamodzielnym wymagających pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, kierowania do domów pomocy społecznej oraz przyznawania świadczeń pieniężnych w formie zasiłków i innego rodzaju pomocy odpowiadała Sekcja Pomocy Środowiskowej, która zatrudniała również na stałe trzy opiekunki, realizujące usługi opiekuńcze. W sekcji prowadzono także rejestry wydawanych decyzji administracyjnych oraz rejestry wydatkowanych na poszczególnych podopiecznych środków w związku z przyznanymi formami wsparcia. W miarę potrzeby aktualizowano wywiady środowiskowe i przygotowywano decyzje zmieniające odpłatność lub zakres przyznanej wcześniej pomocy.

(akta kontroli tom I, str. 26-46)

2.2. Zasady odpłatności za usługi opiekuńcze regulowała w okresie objętym kontrolą uchwała Rady Gminy Nadarzyn²⁵. Określała ona stawkę za godzinę usług

²⁰ Zarządzenie Dyrektora GOPS w Nadarzynie Nr 021.28.2019 z 30 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nadarzynie ze zm. z 1 grudnia 2020 r., 12 sierpnia 2021 r. i 12 stycznia, 23 czerwca, 17 sierpnia, 1 września, 20 września, 1 grudnia i 15 grudnia 2022 r.

²¹ Upoważnienie z 2 stycznia 2020 r. nr 0052/21/2020.

²² Upoważnienie z 2 stycznia 2020 r. nr 077/3/2020.

²³ Upoważnienie z 22 września 2020 r. nr 0052/44/2020.

²⁴ Upoważnienie z 16 maja 2022 r. nr 077/77/2020.

²⁵ Uchwała nr XXIX.389.2020 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 28 października 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem

opiekuńczych – 20 zł. Przy czym odpłatność ponosiła osoba wyłącznie przekraczająca kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W uchwale określono także warunki całkowitego lub częściowego zwolnienia z odpłatności za otrzymywane usługi opiekuńcze. Pełną odpłatność ponosiły wyłącznie osoby których dochód wynosił powyżej 350% kryterium określonego w ww. artykule ustawy o pomocy społecznej. Nieodpłatnie świadczone były usługi opiekuńcze dla osób powyżej 75. roku życia (w ramach programu „Opieka 75+”, współfinansowanego ze środków budżetu państwa). Ponadto z opłaty były z mocy uchwały zwolnione wszystkie osoby powyżej 80. roku życia lub zobowiązane są do ponoszenia opłat za członka rodziny w domu pomocy społecznej lub w innej placówce zapewniającej całodobową opiekę. Z połowy opłaty były zwolnione wszystkie osoby, które: są całkowicie niezdolne do pracy i samodzielnej egzystencji, trwale niezdolne do samodzielnej egzystencji lub legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności; korzystają z usług opiekuńczych w wymiarze przekraczającym średnio 20 godzin miesięcznie; ponoszą wydatki na leki, leczenie i rehabilitację przewyższające 50% ich dochodu.

W roku 2021 r. wydatki na usługi opiekuńcze wyniosły 85 tys. zł (wg prognozy zawartej w OZPS na 2021 r. wynosiły one 54,3 tys. zł, a wg projektu budżetu 80,4 tys. zł). W 2022 r. wydatki te wyniosły 209,2 tys. zł (wg prognozy zawartej w OZPS na 2022 r. wynosiły one 152,7 tys. zł, a wg projektu budżetu również 152,7 tys. zł).

Z wnioskiem o przyznanie usług opiekuńczych zwróciło się do GOPS 14 osób w 2021 r. i 20 w 2022 r. Nie wydano ani jednej decyzji odmownej – w 2021 r. jedna osoba sama zrezygnowała z tej formy pomocy wybierając udział w programie pn. „Opieka wytchnieniowa”. Z usług opiekuńczych korzystało więc 13 osób. Specjalistycznych usług opiekuńczych nie świadczone.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dziewięciu osób, które w okresie objętym kontrolą korzystały z wsparcia w formie usług opiekuńczych (jedna osoba zrezygnowała w związku z umieszczeniem w ZOL). Badaniem objęto 25 decyzji administracyjnych dotyczących przyznania usług opiekuńczych i określenia ich odpłatności.

W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności przyznawania tej formy wsparcia. Wszystkie zbadane decyzje administracyjne dotyczące przyznawania usług oraz określania odpłatności zawierały elementy wymagane przez Kpa, w tym wymagane pouczenia o możliwości odwołania się od niej. Usługi opiekuńcze wydawane były zwykle na pół roku – od stycznia do czerwca i od lipca do grudnia. Decyzje wydawano na wniosek strony. Wszystkie poprzedzone były przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji, zawierały informacje o wymiarze przyznanych usług oraz odpłatności. Wnioskowane świadczenia przyznawane były niezwłocznie po złożeniu wniosku i przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego – przeciętnie w ciągu 2-3 dni od dnia złożenia wniosku w formie pisemnej, telefonicznej lub elektronicznej.

Wszystkie usługi opiekuńcze były świadczone wyłącznie w dni robocze przez opiekunki zatrudniane przez GOPS (na 2,5 etatu oraz umowę zlecenie). Stwierdzono jednak, że w żadnej z 25 zbadanych decyzji nie określono miejsca świadczenia usług, a w jednej także zakresu świadczonych usług, co było niezgodne z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Zagadnienia te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II, str. 1-6, 224-250, 323-337)

2.3. W okresie objętym kontrolą świadczenia w formie odpłatności gminy za pobyt w DPS przyznano w 2021 r. 14 osobom, a w 2022 r. 15 osobom. Nie wydano ani jednej decyzji odmownej. W 2021 r. wydatki na ten cel wyniosły 557,2 tys. zł (wg prognozy w OZPS na 2021 r. było to 621 tys. zł, a wg projektu budżetu również 621 tys. zł). W 2022 r. wydatki wyniosły 680 tys. zł (wg prognozy w OZPS na 2022 r. było to 680 tys. zł, a wg projektu budżetu 650 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 12 osób, które w okresie objętym kontrolą przebywały w DPS i dla których GOPS ustalał odpłatność za pobyt. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności przyznawania tej formy wsparcia. Decyzje administracyjne dotyczące skierowania do DPS oraz określania odpłatności zawierały elementy wymagane przez Kpa, w tym wymagane pouczenia o możliwości odwołania się od niej. Decyzje o skierowaniu do DPS wydawano na wniosek strony (jedna osoba została skierowana do DPS postanowieniem sądu). Wszystkie decyzje poprzedzone były szczegółowym wywiadem środowiskowym i ustaleniem dochodu osoby ubiegającej się o DPS. Decyzje o podniesieniu odpłatności za pobyt w DPS wydawane były na podstawie aktualizacji wywiadu środowiskowego. W czterech wypadkach ustalono osoby zobowiązane do współfinansowania pobytu członka rodziny w DPS i wydawano decyzje administracyjne określając wysokość tej odpłatności. W trzech wypadkach podjęto decyzję o zwolnieniu osób zobowiązanych z odpłatności z powodu zbyt niskich dochodów i ich trudnej sytuacji życiowej.

(akta kontroli tom II, str. 1-6, 224-250, 338-387)

2.4. W 2021 r. przyznano:

- 439 zasiłków stałych 39 osobom, w tym 37 samotnie gospodarującym. Wydatkowano na ten cel 229,1 tys. zł.
- 36 zasiłków okresowym pięciu osobom. Wydatkowano na ten cel 13,3 tys. zł.
- 2 zasiłki celowe na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego dwóm osobom. Wydatkowano na ten cel 11 tys. zł.
- 111 innych zasiłków celowych i w naturze, w tym siedem specjalnych. Wydatkowano na ten cel łącznie 158,4 tys. zł.

W 2022 r. przyznano:

- 444 zasiłki stałe 41 osobom, w tym 40 samotnie gospodarującym. Wydatkowano na ten cel 242,5 tys. zł.
- 35 zasiłków okresowych sześciu osobom²⁶. Wydatkowano na ten cel 14,6 tys. zł.
- 4 zasiłki celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego czterem osobom. Wydatkowano na ten cel 16 tys. zł.
- 90 innych zasiłków celowych i w naturze, w tym siedem specjalnych. Wydatkowano na ten cel łącznie 168,6 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dziewięciu osób, którym przyznawano w 2021 i 2022 roku zasiłki stałe (trzy), okresowe (trzy) i celowe (trzy) oraz jedną osobę, która otrzymała zasiłek celowy losowy. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zasadności i prawidłowości przyznawania tej formy pomocy. GOPS prawidłowo ustalał sytuację materialną i zdrowotną osób, którym przyznawano zasiłki. Dla trzech osób, którym przyznano zasiłek stały – zasiłek ten był jedynym źródłem dochodu. Dlatego też GOPS przyznawał im dodatkowo kolejne zasiłki celowe, w tym na ogrzewanie, wykup leków oraz w formie posiłku lub na zakup żywności. Osoby te

²⁶ Decyzją administracyjną przyznano zasiłek okresowy dla siedmiu osób, jednak wypłacono go sześciu, ponieważ siódma osoba zmarła. Wydano decyzję o wygaśnięciu decyzji przyznającej jej to świadczenie ze względu na zgon.

otrzymały łącznie w ciągu dwóch lat objętych kontrolą odpowiednio: 23,9 tys. zł, 18,3 tys. zł oraz 16,4 tys. zł.

Dwie osoby korzystające z zasiłków okresowych otrzymywały je z powodu bezrobocia, a jedna z powodu ubóstwa i niepełnosprawności. Oprócz tych zasiłków przez dwa lata objęte badaniem otrzymały one także kolejnych kilkanaście zasiłków celowych na koszty ogrzewania, leczenia, żywność lub w formie posiłku.

Zasiłki celowe przyznawano m.in. na ogrzewanie w okresie zimowym (w jednym wypadku montaż pieca). W decyzjach określono, że zasiłek będzie częściowo zwrotny (15% w jednym wypadku i 20% w dwóch wypadkach).

Zbadano również jeden zasiłek losowy, który przyznano w związku z pożarem domu. Wszystkie osoby z badanej próby otrzymywały świadczenia na podstawie wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji. Decyzje administracyjne dotyczące przyznania ww. zasiłków sporządzone zostały zgodnie z wymogami Kpa oraz ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli tom II, str. 1-6, 224-250, 388-414)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi dotyczące przyznawania i określania odpłatności oraz realizacji usług opiekuńczych, kierowania do domów pomocy społecznej oraz określania odpłatności za pobyt w nich, ani przyznawania świadczeń pieniężnych w zakresie zasiłków stałych, okresowych i celowych przez GOPS w Nadarzynie.

W latach 2021-2022 w Ośrodku nie przeprowadzono również kontroli w zakresie przyznawania ww. świadczeń i usług.

(akta kontroli tom II, str. 415-420)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieokreśleniu w 25 decyzjach administracyjnych dotyczących przyznania usług opiekuńczych miejsca ich świadczenia²⁷, a w jednej także zakresu świadczonych usług²⁸, co było niezgodne z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej przyznając usługi opiekuńcze ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia.

(akta kontroli tom II, str. 323-337)

OCENA CZĄSTKOWA

GOPS w prawidłowy sposób przyznawał zasiłki stałe, okresowe i celowe oraz kierował osoby potrzebujące do domów pomocy społecznej. Prawidłowo naliczał także wysokość zasiłków oraz odpłatności za usługi opiekuńcze i pobyt w domach pomocy społecznej. Wszystkie działania, w tym przeprowadzenie wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji oraz wydanie decyzji administracyjnej, podejmowane były niezwłocznie po otrzymaniu wniosku o przyznane wybranej formy pomocy (także w formie telefonicznej lub elektronicznej). Świadczenia pieniężne i usługi otrzymały wszystkie osoby, które się o nie ubiegały. W decyzjach administracyjnych przyznających usługi opiekuńcze nie wskazywano jednak miejsca ich świadczenia, a w jednym wypadku także ich zakresu.

²⁷ GOPS/4035/1/2021, GOPS/4035/10/2021, GOPS/4035/19/2020, GOPS/4035/3/2021, GOPS/4035/11/2021, GOPS/4035/14/2021, GOPS/4035/15/2021, GOPS/4035/15/2021, GOPS/4035/21/2022, GOPS/4035/41/2022, GOPS/4035/18/2020, GOPS/4035/7/2021, GOPS/4035/23/2021, GOPS/4035/23/2021, GOPS/4035/17/2022, GOPS/4035/16/2020, GOPS/4035/12/2021, GOPS/4035/2/2022, GOPS/4035/20/2022, GOPS/4035/45/2022, GOPS/4035/17/2020, GOPS/4035/8/2021, GOPS/4035/13/2022, GOPS/4035/26/2022, GOPS/4035/28/2022.

²⁸ GOPS/4035/1/2021.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu dokonania zmian w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nadarzyn na lata 2021-2027 poprzez wskazanie sposobu jej realizacji i ram finansowych oraz określenie wskaźników z przypisanymi wartościami bazowymi i docelowymi (mierników), które pozwoliłyby na monitorowanie stopnia realizacji zadań oraz dokonywanie ewaluacji Strategii.
2. Przedstawianie Radzie Gminy Nadarzyn w corocznych sprawozdaniach z działalności Ośrodka potrzeb w zakresie pomocy społecznej.
3. Wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących przyznawania usług opiekuńczych w sposób zgodny z ustawą o pomocy społecznej, tj., ze wskazaniem miejsca świadczenia i zakresu przyznanych usług.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 27 lutego 2023 r.

Kontroler

Anna Marszałek-Rochowicz
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
podpis