



02839115

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.009.03.2015

P/15/044

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/044 – Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93347 z dnia 22 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Beata Pawłowska – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93350 z dnia 1 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)	
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemiatyczach (zwany dalej „MOPS” lub „Ośrodek”). (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Romaniuk – kierownik MOPS	(dowód: akta kontroli str. 200-201)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

MOPS zapewnił, w latach 2012-2014, dostępność opieki wszystkim uprawnionym osobom starszym, które się o nią zwróciły. Ograniczono się jednak, do świadczenia usług opiekuńczych oraz kierowania osób starszych do domów pomocy społecznej („DPS” lub „Dom”). Nie oferowano natomiast innych form pomocy, przewidzianych w art. 51-53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>1</sup>, bowiem na terenie Miasta Siemiatycze (dalej „Miasta”) nie funkcjonowały ośrodki wsparcia, rodzinne domy pomocy, czy mieszkania chronione. Jednocześnie w strategii rozwiązywania problemów społecznych, zwrócono uwagę na stały wzrost populacji osób starszych i związaną z tym potrzebę rozszerzenia zakresu świadczonych im usług.

Przyznając usługi opiekuńcze oraz kierując osoby do DPS, przestrzegano obowiązujących przepisów w tym zakresie. Każdorazowo przed wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy, przeprowadzano wywiad środowiskowy, z zachowaniem obowiązujących wymogów. Na tej podstawie prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę w rodzinie oraz odpłatność za świadczenie. Decyzje podejmowane były terminowo i spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup>.

W okresie objętym kontrolą MOPS dysponował wystarczającymi środkami finansowymi na świadczenie pomocy osobom starszym. Wykonanie tego zadania powierzono pracownikom socjalnym, posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe i doświadczenie. W latach 2012-2014 nie wpłynęła żadna skarga na działalność MOPS, co może wskazywać, iż standard świadczonych usług oceniany był jako zadawalający.

Kontrola NIK wykazała jednak, że:

- w MOPS nie osiągnięto, wymaganej w art. 110 ust. 11 o pomocy społecznej, proporcji między liczbą zatrudnianych pracowników socjalnych a liczbą mieszkańców Gminy oraz liczbą rodzin i osób samotnie gospodarujących,
- kierownik MOPS wydała dwie decyzje administracyjne o zmianie odpłatności za pobyt w DPS niezgodnie z wymogami art. 106 ust. 3b ustawy o pomocy społecznej,
- w rocznych sprawozdaniach MPiPS-03 za lata 2013-2014 wykazano nierzetelne dane, dotyczące wydatków poniesionych na realizację usług opiekuńczych.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 163 Ustawa zwana dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., ustawa zwana dalej: „Kpa”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu  
faktycznego

#### 1. Dostępność opieki w miejscu zamieszkania, w tym realizacja przez gminy zadań w zakresie rozwoju systemu usług opiekuńczych

1.1. W latach 2012-2014 w MOPS zatrudnionych było sześciu pracowników socjalnych sprawujących opiekę społeczną nad rodzinami w poszczególnych rejonach Miasta oraz (od 1 września 2014 r.) jeden zajmujący się pracą socjalną w rodzinach dotkniętych przemocą na terenie Siemiatycz. Ośrodek nie spełniał warunku określonego w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, dotyczącego liczby pracowników socjalnych<sup>3</sup>, o czym szerzej napisano w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 5-6 i 10-11)

Kierownik MOPS nie składała do Urzędu Miejskiego w Siemiatyczach (dalej „UM”) zapotrzebowań na zatrudnienie w latach 2012-2013 dodatkowych pracowników socjalnych, bowiem - jak wyjaśniła - otrzymała ustną informację od władz miasta, że brak jest środków finansowych na ten cel. Dopiero 8 listopada 2013 r. złożyła zapotrzebowanie na zatrudnienie dwóch pracowników socjalnych w 2014 roku, które nie zostało uwzględnione z powodu braku środków finansowych na ten cel w budżecie miasta Siemiatycze. Następnie, w 2014 roku, kierownik MOPS złożyła dwa kolejne zapotrzebowania na zatrudnienie odpowiednio jednego pracownika socjalnego w 2014 roku, które zostało uwzględnione (z dniem 1 września 2015 r.) oraz zatrudnienie w 2015 roku kolejnego pracownika, które nie zostało uwzględnione. (dowód: akta kontroli str. 12-14)

Wszyscy pracownicy socjalni MOPS posiadali kwalifikacje zawodowe, określone w art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej<sup>4</sup> (z uwzględnieniem art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej<sup>5</sup>). (dowód: akta kontroli str. 7-9)

#### 1.2. MOPS świadczył pomoc osobom starszym w dwóch formach:

- udzielano usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (bez specjalistycznych usług opiekuńczych),
- kierowano do DPS, na podstawie art. 54 ust. 1 ww. ustawy.

Czas oczekiwania na realizację usług opiekuńczych wynosił od 2 do 31 dni od momentu złożenia po raz pierwszy wniosku wraz z wymaganą dokumentacją (średnio – 15 dni), natomiast jednostkowy czas oczekiwania na przyjęcie do DPS wynosił od pięciu do 155 dni (średnio – 52 dni). (dowód: akta kontroli str. 73 i 164-179)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że *duże zróżnicowanie czasu oczekiwania osób na umieszczenie w DPS wynikało głównie z braku wolnych miejsc w danym okresie w DPS w Siemiatyczach, który część wnioskodawców wskazało jako jedyną do zaakceptowania placówkę, mimo wolnych miejsc w DPS w Białowieży, czy w Brańsku. Stąd też cztery osoby oczekiwały, zgodnie z kolejnością, ponad 100 dni na wolne miejsce, a dziewięć – jedynie od dwóch do 30 dni. Jednocześnie nadmieniam, że osoby oczekujące na pobyt w DPS miały zapewnioną opiekę poprzez: świadczenie usług opiekuńczych przez MOPS, pobyt w Zakładzie Pielęgnacyjno-Opiekuńczym w Siemiatyczach i Ciechanowcu lub opiekę członków rodziny.* (dowód: akta kontroli str. 13-14)

W latach 2012-2014 na terenie miasta Siemiatycze nie funkcjonowały: ośrodki wsparcia, rodzinne domy pomocy i mieszkania chronione, o których mowa w art. 51 ust. 1, art. 52 ust. 1 i art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, z powodu braku środków na uruchomienie tego typu placówek. (dowód: akta kontroli str. 6)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że w najbliższych dwóch, trzech latach nie planuje uruchomienia tych form pomocy – mimo występujących potrzeb w tym zakresie – ponieważ z przeprowadzonych rozmów z burmistrzem i skarbnikiem miasta wynika, że brak jest środków finansowych na ten cel. Dodała też, że MOPS dotychczas nie świadczył specjalistycznych usług opiekuńczych, ponieważ nikt nie wnioskował o takie usługi.

<sup>3</sup> Na jednego pracownika socjalnego przypadało od 2.380 do 2.540 mieszkańców oraz od 90 do 125 rodzin objętych opieką (w tym od 55 do 64 osób samotnie gospodarujących).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 48, poz. 320

„Wszystkie bowiem znane nam osoby, kwalifikujące się do tych świadczeń, mają zapewnioną opiekę ze strony rodziny”. (dowód: akta kontroli str. 13-14)

1.3. W latach 2012-2014 było zameldowanych odpowiednio: 2.066, 2165 i 2.267 osób w wieku poprodukcyjnym<sup>6</sup>. W okresie objętym kontrolą MOPS podejmował działania mające na celu rozpoznanie potrzeb osób starszych i chorych w zakresie zapewnienia im pomocy społecznej. W celu rozpoznania sytuacji socjalno-bytowej tych osób, pracownicy socjalni:

- przeprowadzili odpowiednio: 28, 17 i 29 wywiadów środowiskowych przed udzieleniem usług opiekuńczych lub skierowaniem do DPS. W dwóch przypadkach (dotyczy wniosków o skierowanie do DPS) stwierdzono, że sytuacja bytowa osób nie wymagała udzielenia im pomocy, a kierownik MOPS wydała decyzje odmowne (opisane w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W pozostałych przypadkach przeprowadzony wywiad potwierdził potrzebę przydzielenia pomocy wnioskodawcom;
- w ramach pracy socjalnej odwiedzili rocznie od 57 do 64 rodzin, w których zamieszkują osoby starsze, w celu dokonania oceny ich sytuacji bytowej i socjalnej. Nie stwierdzono potrzeby objęcia tych osób dostępnymi formami pomocy, ponieważ miały one zapewnione wsparcie przez członków rodziny lub były w zadawalającym stanie zdrowia i posiadały dostateczne warunki bytowe. (dowód: akta kontroli str. 91-92)

Ogółem w okresie objętym kontrolą, pracownicy MOPS rozpoznali potrzeby (lub ich brak) łącznie 224 osób starszych, tj. około 10% ogółu tej populacji zamieszkującej w obszarze właściwości Ośrodka. W przypadku pozostałych osób starszych (około 2.000), MOPS nie posiada udokumentowanej wiedzy na temat ich warunków życia. Nie posiadał także wykazu osób starszych zamieszkujących teren Miasta oraz opracowanych procedur rozpoznawania ich sytuacji socjalno-bytowej.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że:

- sześciu pracowników socjalnych nie ma fizycznych możliwości odwiedzenia wszystkich osób starszych w mieście Siemiatycze, ponieważ w swoich rejonach działania obejmują stałą opieką i pracą socjalną około 1.400 osób. Ponadto z rozpoznania pracowników socjalnych oraz informacji uzyskiwanych z innych instytucji, jak na przykład: z policji, od lekarzy rodzinnych, z PCPR, a także od członków rodziny lub sąsiadów, mamy, naszym zdaniem, wystarczające rozeznanie w tym zakresie. Jednocześnie nadmieniam, że dotychczas nie było przypadku nieobjęcia pomocą socjalną osoby, która takiej pomocy potrzebowała, lub zbyt późnego zidentyfikowania takiej sytuacji;
- MOPS nie posiada wykazu osób starszych oraz procedur rozpoznania ich potrzeb, ponieważ nie są one nam w praktycznej działalności potrzebne, gdyż informacje dotyczące osób faktycznie potrzebujących naszej pomocy, posiadamy z prowadzonej na bieżąco pracy socjalnej w środowisku. (dowód: akta kontroli str. 215)

1.3.1. Z wyjaśnień złożonych przez wszystkich pracowników socjalnych opiekujących się osobami starszymi wynika, że:

- obowiązujące uregulowania prawne w zakresie finansowania pobytu w DPS ograniczają dostęp do tych usług, ponieważ w większości przypadków osoby zainteresowane mają niskie dochody, a członkowie rodzin zobowiązani do alimentacji, nie chcą ponosić kosztów ich utrzymania w tych placówkach. Nie chcąc obciążać finansowo swoich bliskich, część osób wymagających całodobowej opieki rezygnuje z tej formy pomocy;
- w rejonach ich działania mieszka od 2.380 do 2.540 mieszkańców, a bezpośredniej opiece podlegają łącznie 664 rodziny (1354 osoby), w tym 413 osób samotnie gospodarujących<sup>7</sup>;
- w latach 2012-2014 MOPS świadczył usługi opiekuńcze odpowiednio: 12, 11 i 14 osobom, z tego trzy zostały zidentyfikowane przez pracownika socjalnego, a pozostałe

<sup>6</sup> Według danych Urzędu Miasta Siemiatycze dotyczy to kobiet powyżej 60 roku życia, i mężczyzn powyżej 65 roku życia.

<sup>7</sup> Objęcie tych rodzin i osób opieką wynikało z: a) samodzielnego zidentyfikowania potrzeb przez pracownika socjalnego (od 12 do 23 spraw realizowanych przez poszczególnych 6 pracowników socjalnych), b) samodzielnego złożenia wniosku przez zainteresowane osoby (od 34 do 94) oraz c) powiadomienia MOPS przez: szkołę i przedszkole (od 6 do 31), zakład karny lub policję (od 1 do 9), PCPR lub PUP (od 3 do 9) i sąsiadów (od 1 do 10 spraw).

same złożyły stosowne wnioski. Nie są znane przypadki, by osoby wymagające usług opiekuńczych świadczonych przez MOPS, nie korzystały z nich. Spośród 33 osób, które z uwagi na wiek lub chorobę mogłyby ewentualnie skorzystać z tych usług, wszystkie miały zapewnioną opiekę członków rodziny. W ocenie MOPS, w ciągu najbliższych dwóch lat, 13 osób starszych będzie wymagało usług opiekuńczych, z uwagi na brak możliwości zapewnienia w przyszłości należytej opieki przez członków rodziny i duże prawdopodobieństwo pogorszenia się stanu zdrowia, wynikające z podeszłego wieku tych osób;

- spośród 14 osób korzystających z usług opiekuńczych w 2014 roku, dwie kwalifikowały się do pobytu w DPS. Osoby te nie wyrażały jednak zgody na umieszczenie w tej placówce;
- w latach 2012-2014 do DPS skierowano 21 osób, w tym pięć w wyniku zidentyfikowania takiej potrzeby przez pracowników socjalnych, trzy na podstawie postanowienia sądowego, a pozostałych 13 na wniosek osób zainteresowanych;
- Gmina zabezpieczała wystarczające środki na pokrycie kosztów pobytu w DPS wszystkich uprawnionych mieszkańców;
- w najbliższych dwóch latach, pięć osób starszych będzie wymagało umieszczenia ich w DPS, z powodu braku możliwości zapewnienia im opieki przez członków rodziny;
- przeciętnie pracownikowi socjalnemu sporządzenie wymaganej dokumentacji zajmuje od 25% do 45% jego czasu pracy. (dowód: akta kontroli str. 93-118)

Z wyjaśnień złożonych przez kierownika MOPS wynika, że:

- najskuteczniejszą formą pomocy osobom starszym są usługi opiekuńcze, umożliwiające im najdłuższe i prawidłowe funkcjonowanie w środowisku lokalnym. Najmniej skuteczną formą jest natomiast umieszczanie osób w DPS. Pomimo zapewnienia im całodobowej opieki, po opuszczeniu swoich miejsc zamieszkania, tracą one poczucie bezpieczeństwa, odczuwają duży dyskomfort i stres oraz bardzo trudno dostosowują się do nowego otoczenia;
- obecnie obowiązujące uregulowania prawne zapewniają wystarczające warunki do skutecznego działania na rzecz osób starszych, jednak ograniczenia finansowe nie pozwalają na rozwój różnorodnych form pomocy, takich jak: mieszkania chronione, rodzinne domy pomocy, dzienne domy pomocy;
- na terenie Miasta nie było przypadków by osoba starsza, wymagająca opieki pozostawała bez pomocy ze strony MOPS. Problemem jest jednak wzrost liczby samotnych osób starszych, wymagających całodobowej opieki, w formie umieszczenia w DPS. Stąd też czas oczekiwania na przyjęcie do Domu może wynosić do 6 miesięcy;
- formy pomocy osobom starszym, przewidziane ustawą o pomocy społecznej, w pełni odpowiadają potrzebom tych osób. Zbyt wysokie koszty pobytu w DPS zniechęcają jednak do ubiegania się o tę formę pomocy. Osoby zainteresowane całodobową opieką szukają miejsc w prywatnych domach świadczących takie usługi, gdzie koszty pobytu są niższe. Zdarzają się także przypadki wywierania presji członków rodziny na osobę starszą, przyczyniając się do rezygnacji z ubiegania się jej o pobyt w DPS;
- około 10 % osób starszych wymagających pomocy nie wyraża na nią zgody. Niechęć tych osób do objęcia pomocą wynika ze zmian chorobowych, nieufności do ludzi, obawą o własny majątek. Niewyrażenie zgody przez osoby starsze na objęcie ich pomocą oraz niewystarczająca liczba miejsc w domach pomocy społecznej jest główną barierą przy realizacji zadań z zakresu pomocy osobom starszym;
- koszt świadczenia usług opiekuńczych osobom starszym i chorym w latach 2012- 2014 był niewspółmiernie niższy (odpowiednio: 50.998,13zł, 52.582,61zł, 52.429,47zł), niż wydatki poniesione na pobyt osób w DPS (kolejno: 442.935zł, 498.201 zł i 527.081 zł). W ww. kwotach mieszczą się wpływy z tytułu pobranych opłat za usługi opiekuńcze (kolejno 7.488 zł, 9.533 zł i 9.731 zł), oraz odpłatność za pobyt osoby umieszczonej w DPS (92.631 zł, 99.877 zł i 91.009 zł);
- w latach 2012-2014 w Mieście liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrosła z 2331

2437 (o 4,5%). Mając na uwadze zaspokojenie potrzeb ludzi starszych, planowane jest utworzenie do 2018 roku dziennego domu pomocy;

- w MOPS zdarzają się przypadki agresji ze strony interesantów, zastraszania i znieważania pracowników socjalnych. W ciągu roku kilka zdarzeń wymaga interwencji Policji;
- nie ma potrzeby zgłaszania propozycji do wprowadzenia zmian w obowiązujących uregulowaniach prawnych, dotyczących udzielania pomocy osobom starszym;
- rodziny osób starszych, wymagających całodobowej opieki, bardzo często umieszczają te osoby w Zakładzie Opiekuńczo-Lecznicznym w Siemiatyczach. Podyktowane jest to niższymi kosztami opieki w tych zakładach w stosunku do kosztów pobytu w DPS. Skala tego zjawiska jest bardzo wysoka (około 80% wszystkich wymagających opieki). Aktualnie w ww. zakładzie przebywa 25 osób starszych, a dziewięć czeka na przyjęcie. Czas oczekiwania wynosi od jednego do czterech miesięcy;
- osoby korzystające z usług opiekuńczych lub przebywające w DPS mają zapewnioną podstawową opiekę zdrowotną i rehabilitacyjną. Brak jest natomiast opieki geriatrycznej. (dowód: akta kontroli str. 119-122)

**1.4.** W okresie objętym kontrolą MOPS informował mieszkańców Siemiatycz o dostępnych formach pomocy społecznej skierowanych do osób starszych, poprzez:

- zamieszczenie na stronie internetowej MOPS informacji o dostępnych formach pomocy społecznej (usługach opiekuńczych i kierowaniu do DPS), ich zakresie, zasadach przyznawania (m.in. wymaganych dokumentach), a także odpłatności;
- umieszczenie na dwóch tablicach ogłoszeń w MOPS oraz jednej tablicy w UM podstawowych informacji o zasadach i warunkach przyznawania ww. pomocy;
- udostępnianie ulotek informacyjnych o zakresie działalności MOPS, w tym o możliwości skorzystania z świadczonych usług opiekuńczych oraz z pobytu w DPS;
- coroczne spotkania kierownika MOPS z osobami starszymi w Dniu Inwalidy i Seniora, organizowane przez Siemiatycki Ośrodek Kultury, na których m. in. informowano o możliwości skorzystania z pomocy społecznej świadczonej przez MOPS osobom starszym. (dowód: akta kontroli str. 79-89)

W latach 2012-2015 (do maja) do MOPS oraz UM nie wpłynęła żadna skarga na działalność Ośrodka w zakresie udzielania pomocy osobom starszym i kierowania ich do DPS.

(dowód: akta kontroli str. 77-78)

**1.5.** W latach 2012-2014 MOPS dysponował wystarczającymi środkami na finansowanie wszystkich wnioskowanych usług opiekuńczych i kierowanie osób do DPS. Wydatki na ten cel zaplanowano kolejno w wysokości: 493.998 zł, 550.853 zł i 579.529 zł natomiast zrealizowano w wysokości: 493.933 zł, 550.784 zł i 579.499 zł. W efekcie, zapewniono pełną realizację zadań polegających na:

- udzieleniu odpowiednio 10, 9 i 12 osobom starszym, tj. powyżej 65 roku życia oraz dwóm osobom (w każdym roku) poniżej tego wieku<sup>8</sup> usług opiekuńczych w łącznym wymiarze 3.478, 3.078 i 2.902 godzin, na które wydatkowano kolejno: 50.998 zł, 52.583 zł i 52.429 zł. Przeciętne, roczne wydatki na jedną osobę w ww. okresie wyniosły: 4.250 zł, 4.780 zł i 3.745 zł. Wpływy z tytułu pobranych opłat za te usługi wyniosły 7.488 zł, 9.533 zł i 9.731 zł;
- opłaceniu pobytu w DPS 8, 9 i 8 osób starszych oraz 11, 13 i 15 osób chorych poniżej 65 roku życia, na których wydatkowano łącznie kolejno: 442.935 zł, 498.201 zł i 527.070 zł, z tego: 350.304 zł, 397.694 zł i 433.795 zł ze środków gminy a pozostałe kwoty, tj. 92.631 zł, 99.877 zł i 91.009 zł stanowiły odpłatność osób zobowiązanych, o których mowa w art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Przeciętny, roczny koszt pobytu w ww. okresie jednej osoby w DPS wyniósł odpowiednio: 23.312 zł,

<sup>8</sup> Świadczeniami objęto faktycznie 22 osoby, ponieważ 7 osób wyszczególnionych w 2013 roku korzystało ze świadczeń także w 2012 roku, zaś osiem osób z 2014 roku miało te usługi również w 2013 roku;

22.645 zł i 22.917 zł i był od pięciu do sześciu razy większy od kosztu świadczenia jednej osobie usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 19, 22, 26, 73-76, 90 i 197-199)

Kwestie dotyczące zgłaszanych przez MOPS potrzeb finansowych na realizację pomocy osobom starszym oraz środków ujętych na ten cel w budżecie Miasta Siemiatycze omówiono w pkt 1.7. wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 90)

1.6. W latach 2012-2015 (do 31 maja) obowiązywały: *Strategia integracji i rozwiązywania problemów społecznych Miasta Siemiatycze na lata 2006-2013* (dalej „Strategia z 2006 roku”<sup>9</sup>), a następnie „*Strategia rozwiązywania problemów społecznych Miasta Siemiatycze do 2022 roku*”<sup>10</sup> (dalej „Strategia z 2014 roku”). Oba dokumenty zawierały elementy wymienione w art. 16b ustawy o pomocy społecznej.

W Strategii z 2006 roku zidentyfikowano niekorzystne tendencje demograficzne, związane z prognozą wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym<sup>11</sup> i w związku z tym przewidziano zwiększone zadania związane z rozwijaniem systemu pomocy tej grupie społecznej, poprzez zapewnienie dostępności do placówek opieki stacjonarnej (DPS), czy rozwój kompleksowych usług opiekuńczych, w celu przeciwdziałania izolacji i wykluczeniu osób starszych<sup>12</sup>.

Na realizację ww. strategii MOPS wydatkował w latach 2012-2013 w części dotyczącej zapewnienia opieki osobom starszym kolejno 262.147 zł i 286.863 zł<sup>13</sup>. Dla porównania w 2014 roku Ośrodek wydatkował na pomoc osobom starszym 266.424 zł<sup>14</sup>. Z tego osoby zobowiązane, w latach 2012-2014, wniosły należne opłaty za usługi opiekuńcze w łącznej kwocie odpowiednio 5.365 zł, 6.624 zł i 6.483 zł oraz za pobyt w DPS kolejno: 87.099 zł, 94.34 zł i 85.477 zł.

W Strategii z 2014 roku wyodrębniono m.in. obszar (jeden z czterech), dotyczący wzmocnienia systemu wsparcia i aktywności osób starszych, chorych i niepełnosprawnych oraz wykazano niekorzystne tendencje demograficzne, związane ze stałym wzrostem osób w wieku poprodukcyjnym (z 1.949 osób w 2007 r. do 2.331 w 2012 r.). W dokumencie tym, ujęto następujące kierunki działania:

- rozwijanie systemu pomocy (usług) osobom starszym w ich środowisku zamieszkania, głównie poprzez wzrost świadczenia usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób psychicznie chorych,
- pozyskanie kadry na prowadzenie specjalistycznych usług opiekuńczych,
- rozszerzenie działalności klubu seniora i Uniwersytetu III wieku w Siemiatyczach,
- uruchomienie środowiskowego domu pomocy społecznej do 2018 roku.

W Strategii określono także harmonogram realizacji ww. zadań, zaplanowanych do wykonania w latach 2015-2016. W dokumencie tym wyszczególniono: podmioty realizujące poszczególne zadania (głównie UM i MOPS), źródła finansowania (z budżetu Miasta) oraz kwoty zaplanowane na ich wykonanie (170.000 zł).

(dowód: akta kontroli str. 123-143 i 213)

Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie podjęto działań, zmierzających do: utworzenia rodzinnych domów pomocy, utworzenia Środowiskowego Domu Pomocy Społecznej dla osób starszych i niepełnosprawnych, oraz rozpoczęcia świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób starszych z zaburzeniami psychicznymi.

<sup>9</sup> Uchwała Rady Miasta Siemiatycze z dnia 22 lutego 2006 r. w przyjęcia strategii integracji i rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemiatycze na lata 2006-2013.

<sup>10</sup> Uchwała Rady Miasta Siemiatycze z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemiatycze do 2022 roku.

<sup>11</sup> Mieszkańcy w wieku 60 lat i powyżej.

<sup>12</sup> Inne zadania przewidziane w Strategii z 2006 roku to: systematyczna współpraca z PCPR, DPS i Zakładami Opieki Zdrowotnej na terenie powiatu; rozwój pracy socjalnej na rzecz integracji osób starszych, chorych i niepełnosprawnych ze środowiskiem lokalnym; doradztwo i zachęcanie do rozwoju małych form pomocy osobom starszym, takich jak rodzinne domy pomocy; podjęcie działań w kierunku utworzenia Środowiskowego Domu Pomocy Społecznej dla osób starszych i niepełnosprawnych.

<sup>13</sup> Wydatki poniesione w latach 2012-2013 na realizację usług opiekuńczych (dla odpowiednio 10 i 9 osób starszych) i odpłatności za pobyt osób starszych w DPS (kolejno 8 i 9 osób).

<sup>14</sup> W tym na usługi opiekuńcze dla 12 osób – 44.939 zł i na pobyt 9 osób w DPS – 221.485 zł.



Kierownik MOPS wyjaśniła, że dotychczas:

- nikt nie zgłosił się do MOPS lub Urzędu Miasta w sprawie utworzenia rodzinnego domu pomocy na terenie powiatu, a z naszej wiedzy, pozyskanej w trakcie pracy socjalnej, wynika, że nie ma chętnych do utworzenia takiej placówki,
- Miasto nie posiada odpowiedniego budynku na utworzenie Środowiskowego Domu Pomocy Społecznej, niemniej jednak do 2018 roku problem ten ma zostać rozwiązany (wyjaśnienia w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych ujęto w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). (dowód: akta kontroli str. 13-14)

1.7. Stosownie do wymagań art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, kierownik MOPS corocznie przedstawiała Radzie Miasta, potrzeby w zakresie pomocy społecznej, w tym związane z zapewnieniem pomocy osobom starszym. I tak:

- na 2012 rok pierwotnie zapotrzebowano 430.000 na opłacenie pobytu mieszkańców w DPS oraz 50.998 zł. na świadczenie usług opiekuńczych. W planie finansowym uwzględniono zaś odpowiednio 380.000 zł oraz 50.998 zł. Po zmianach (w związku z zapotrzebowaniami złożonymi przez MOPS) otrzymano odpowiednio 434.000 zł i 50.998 zł;
- na 2013 rok zapotrzebowano 480.000 zł na opłacenie pobytu pensjonariuszy w DPS oraz 52.583 zł na opłacenie wynagrodzenia trzech pracowników świadczących usługi opiekuńcze. Takie też kwoty zostały zatwierdzone w planie finansowym MOPS. Ostatecznie plan po zmianach wyniósł odpowiednio 501.000 zł i 52.583 zł. Wzrost o 21.000 zł wydatków na opłacenie pobytu pensjonariuszy w DPS w stosunku do planu, wynikał ze wzrostu kosztu ich utrzymania w tych placówkach;
- na 2014 rok zapotrzebowano 560.000 zł na opłacenie pobytu osób w DPS oraz 52.429 zł na opłacenie wynagrodzenia trzech pracowników świadczących usługi opiekuńcze (wnioskowane kwoty otrzymano);
- na 2015 rok zapotrzebowano 530.000 zł na opłacenie pobytu osób w DPS oraz 52.040 zł na opłacenie wynagrodzenia trzech pracowników świadczących usługi opiekuńcze.

W ww. dokumentach ujmowano potrzeby kadrowe MOPS, m. in. zatrudnienie w latach 2012-2015 trzech pracowników świadczących usługi opiekuńcze oraz sześciu pracowników socjalnych w latach 2012-2013 i ośmiu w latach 2014-2015.

(dowód: akta kontroli str. 90 i 149-161)

W okresie objętym kontrolą nie opracowywano lokalnych programów pomocy społecznej dotyczących wsparcia osób starszych, które miałyby być realizowane przez MOPS.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że nie zachodziła potrzeba opracowania takich programów, ponieważ zagadnienie to jest dobrze rozpoznane i potrzeby w tym zakresie są w pełni zaspokajane. (dowód: akta kontroli str. 13-14)

1.7.1 Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16a ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej, MOPS przygotowywał oceny zasobów pomocy społecznej na dany rok, które przedkładał Radzie Miasta. Zawarto w nich m. in. dane o sytuacji demograficznej i społecznej w poszczególnych latach, zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia oraz zakres i koszty realizowanych zadań, związanych z udzielaniem pomocy osobom starszym (świadczeniem usług opiekuńczych i pobytem osób w DPS). Każdorazowo Rada Miasta – w formie uchwały – przyjmowała te oceny i udzielała im rekomendacji.

Corocznie, Kierownik MOPS przedstawiała roczne sprawozdania z działalności Ośrodka na posiedzeniach Rady Miasta oraz Komisji Zdrowia, Oświaty i Kultury (zajmującej się m.in. sprawami opieki społecznej), wskazując m.in. realizację spraw związanych z usługami opiekuńczymi i kierowaniem mieszkańców do DPS. W żadnym przypadku Rada Miasta i Komisja nie zgłaszały uwag i wniosków z tego zakresu. (dowód: akta kontroli str. 162-163)

1.8. W latach 2012-2014 do MOPS wpłynęło 37 wniosków (w tym od 31 osób powyżej 65 roku życia) o przyznanie usług opiekuńczych, określonych w art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, z których wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie. Nie było natomiast zapotrzebowania na usługi specjalistyczne, o których mowa w art. 51 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 73)

Analiza 20 spraw dotyczących przyznania i realizacji usług opiekuńczych osobom starszym wykazała, że:

- stosownie do art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej przed wydaniem decyzji o przyznaniu świadczenia przeprowadzono wywiad środowiskowy, z zachowaniem zasad określonych w art. 107 ww. ustawy oraz § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego<sup>15</sup>;
- w każdym przypadku prawidłowo wyliczono dochód przypadający na jedną osobę w rodzinie, a odpłatność za przyznane usługi określono zgodnie z zasadami przyjętymi w stosownej uchwale Rady Miasta Siemiatycze<sup>16</sup>. W pięciu (z 20) zbadanych przypadkach zastosowano częściowe zwolnienie z odpłatności za usługi opiekuńcze ze względu na znaczne wydatki na leczenie, leki i utrzymanie mieszkania,
- decyzje w sprawie przyznania świadczenia spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa oraz wydane zostały z zachowaniem terminów wynikających z art. 35 § 1 tej ustawy;
- w każdym przypadku przyznane usługi opiekuńcze obejmowały „pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną i zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych oznacza m.in.. Pomoc w nabywaniu i dostarczaniu produktów żywnościowych i niezbędnego ubrania oraz robienie opłat. Opieka higieniczna to przede wszystkim zapewnienie higieny osobistej oraz porządku w mieszkaniu. Zapewnienie kontaktów z otoczeniem ma charakter fakultatywny, a polega m.in. na zapewnieniu spacerów.” Wymiar godzin przydzielanych usług określany był na podstawie wniosku osoby zainteresowanej oraz wywiadu środowiskowego, ustalającego potrzeby wnioskodawcy. W 19 z 20 zbadanych przypadków świadczeniobiorcami były osoby poruszające się o własnych siłach. W jednym zaś była to osoba leżąca (wymagająca stałej opieki), która poza pomocą MOPS, posiadała opiekę prywatną;
- z kart pracy opiekunów wynika, że świadczenia realizowane były w wymiarze wskazanym w decyzji, a ewentualne przerwy w ich udzielaniu następowały na prośbę osób korzystających z usługi (z jednym wyjątkiem, o którym szerzej napisano w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”);
- na dzień kontroli NIK nie występowały zaległości w opłatach za usługi udzielone na podstawie analizowanych decyzji. (dowód: akta kontroli str. 202-211, 217-219)

Z wyjaśnień Kierownik MOPS wynika, że w latach 2012-2014 pomocą w formie usług opiekuńczych objęto wszystkie osoby wymagające takiego wsparcia. Dodała też, że w budżecie Ośrodka zabezpieczone są środki finansowe na wypadek konieczności objęcia usługami większej liczby mieszkańców lub zwiększenia wymiaru już realizowanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 220-221)

W okresie objętym kontrolą w MOPS nie wydawano decyzji w sprawie całkowitego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze. (dowód: akta kontroli str. 204)

**1.9.** W latach 2012-2015 (do 31 maja), MOPS nie zlecał świadczenia usług wskazanych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej podmiotom prywatnym, fundacjom, czy stowarzyszeniom. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że wszystkie świadczenia w zakresie usług opiekuńczych i pobytu w DPS wnioskowane przez mieszkańców, były w pełni realizowane. Zlecenie natomiast świadczeń dotyczących kierowania osób starszych i chorych do ośrodków wsparcia, rodzinnych domów pomocy, czy do mieszkań chronionych, nie było możliwe, gdyż na terenie miasta i powiatu nie ma stosownych placówek.

(dowód: akta kontroli str. 6 i 13-14)

<sup>15</sup> Dz. U. 2012, poz. 712

<sup>16</sup> Uchwała Nr VIII/40/07 z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności, jak również trybu ich pobierania.

1.10. W okresie objętym kontrolą MOPS zapewniał wszystkim wnioskodawcom świadczenie usług opiekuńczych (brak odmów) i tym samym nie było potrzeby ich kierowania do rodzinnych domów pomocy, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 73)

1.11. W latach 2012-2014 na terenie Miasta Siemiatycze nie funkcjonowały mieszkania chronione, o których mowa w art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, z powodu braku środków na uruchomienie takiej placówki.

(dowód: akta kontroli str. 6)

1.12. W latach 2012-2014 w MOPS nie przeprowadzano kontroli ani audytów wewnętrznych w przedmiocie świadczenia pomocy osobom starszym.<sup>17</sup>

(dowód: akta kontroli str. 212)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1) Zatrudnieniu w MOPS pracowników socjalnych w liczbie niezgodnej z wymogami art.110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. W latach 2012-2014 zatrudniano bowiem sześciu pracowników socjalnych, na których przypadało, w zależności od rejonu, od 2.380 do 2540 mieszkańców, natomiast w 2015 r. (do 31 maja) jeden pracownik socjalny miał pod opieką od 76 do 95 rodzin i osób samotnie gospodarujących, przy niezmiętej liczbie mieszkańców zamieszkałych w poszczególnych rejonach. Zgodnie z ww. przepisem ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2.000 mieszkańców lub (od 1 stycznia 2015 r.) proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną – w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

(dowód: akta kontroli str. 6)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że brak dostatecznej liczby pracowników socjalnych zatrudnionych w MOPS wynika z braku środków w budżecie Miasta i tym samym w budżecie Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

2) Wykazaniu w rocznych sprawozdaniach MPiPS-03 (z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych w naturze i usługach) za lata 2013-2014 nierzetelnych danych, dotyczących wydatków poniesionych na realizację usług opiekuńczych. Wykazano bowiem wydatki w kwocie kolejno 31.015 zł i 27.707 zł, podczas gdy zgodnie ze stanem faktycznym wynosiły one 52.583 zł i 52.429 zł.

(dowód: akta kontroli str. 15-28, 33, 46 i 61-62)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że *błędne wykazanie w sprawozdaniach MPiPS-03 za lata 2013-2014 wydatków poniesionych na realizację usług opiekuńczych wynikało z pomyłki informatyka wprowadzającego dane z tego zakresu do systemu informatycznego „Pomost std”, której nie zauważyłam.* (dowód: akta kontroli str. 13-14)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2012-2014:

1) Kierownik MOPS wydała 21 decyzji administracyjnych, przyznających usługi opiekuńcze, z terminem ich rozpoczęcia od 1 stycznia danego roku, pomimo, że decyzje te wydano z datą od dwóch do 31 dni późniejszą. Na przykład: w decyzji z 30 stycznia 2012 r. przyznano wnioskodawcy (I.U.) usługi opiekuńcze od 1 stycznia 2012 r., a w decyzji z 29 stycznia 2014 r. usługi przyznano (J.B.) od 1 stycznia 2014 r. Usługi te stanowią świadczenie niepieniężne, stosownie do art. 36 pkt 2 lit. I ustawy o pomocy społecznej, przyznawane po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 106 ust. 4 ww. ustawy i tym samym nie mogą być przyznane z datą wsteczną.

<sup>17</sup> W okresie objętym kontrolą odbyły się dwie kontrole zewnętrzne: w 2012 roku przeprowadzona przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w zakresie m.in. prawidłowości i rzetelności obliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz innych składek pobieranych przez ZUS. (zaleceń nie wydawano) oraz w 2014 przez Wojewodę podlaskiego dotycząca prawidłowości realizacji przez gminę zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie – zalecenia pokontrolne zrealizowano.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że we wszystkich powyższych przypadkach wnioskodawcy korzystali z usług opiekuńczych do końca poprzedniego roku i tym samym kontynuowali je w następnym roku, bez żadnej przerwy. Wnioski natomiast składali w styczniu, tj. z opóźnieniem od dwóch do 31 dni, stąd też następne decyzje były wydawane także z opóźnieniem w stosunku do daty faktycznego rozpoczęcia usług w kolejnym roku.

(dowód: akta kontroli str. 73 i 180)

- 2) W jednym z 20 zbadanych przypadków, mimo że świadczenie usług opiekuńczych zostało przyznane na cały rok<sup>18</sup>, realizowane było – według dokumentacji - jedynie do maja (włącznie). Jednocześnie MOPS nie dysponował pisemną informacją o powodach zaprzestania wykonywania usługi.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że „od 01.06.2012 r. świadczeniobiorca został umieszczony w DPS w Grabarce, przez dalszą rodzinę. Ww. decyzja o przyznaniu usług nie została uchylona od 1 czerwca 2012 r. z uwagi na niedopatrzenie pracownika, który nie przeprowadził wywiadu środowiskowego, nie odebrał oświadczenia strony o rezygnacji z usług opiekuńczych, przyjmując jedynie ustne oświadczenie świadczeniobiorcy”.

(dowód: akta kontroli str. 206-211)

- 3) W opracowanych strategiach rozwiązywania problemów społecznych nie określono mierników związanych z realizacją zaplanowanych zadań, ograniczając się jedynie do wskazania zaplanowanych celów. Pozbawiono się w ten sposób narzędzi umożliwiających dokonanie obiektywnej oceny działania strategii i ewentualnego wyznaczenia kierunków dalszego rozwoju. Ponadto Strategia z 2006 roku nie zawierała harmonogramu realizacji zaplanowanych zadań (w tym na lata 2012-2013) oraz określenia kosztów ich wykonania, a w Strategii z 2014 roku nie wyszczególniono jednego z głównych zadań MOPS, tj. zapewnienia opieki stacjonarnej osobom starszym i chorym.

(dowód: akta kontroli str. 123-148)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że *nieujęcie w Strategii z 2014 roku zadania dotyczącego zapewnienia opieki stacjonarnej osobom starszym oraz mierników związanych z realizacją zaplanowanych zadań w latach 2015-2016 było spowodowane przeoczeniem, wynikającym z faktu, że dokument ten opracowywaliśmy po raz pierwszy. Niesporządzenie natomiast harmonogramu realizacji zaplanowanych na lata 2012-2013 zadań oraz nie określenie mierników ich wykonania w poprzedniej strategii wynikało także z przeoczenia tego obowiązku, z uwagi na nadmiar innych ważnych, terminowych zadań do wykonania.*

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

Opracowane strategie nie obejmowały 2014 roku, co utrudniało wyznaczenie głównych zadań do realizacji w zakresie rozwiązywania problemów społecznych w tym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 123-148)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że *brak ww. strategii w 2014 roku wynikał z faktu, że władze Miasta poleciły mi opracowanie tego dokumentu w kwietniu 2014 roku. W związku z tym, że opracowywałam strategię po raz pierwszy, czas na sporządzenie i jej zatwierdzenie wydłużył się do końca 2014 roku.*

(dowód: akta kontroli str. 180)

- 4) W okresie objętym kontrolą nie prowadzono okresowego (corocznego) monitoringu realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych. Wg Strategii z 2006 roku i Strategii z 2014 roku zadanie to zostało przypisane odpowiednio: zespołowi wdrażającemu strategię (w jego skład wchodził m. in. Burmistrz Miasta i kierownik MOPS) oraz koordynatorowi (kierownikowi MOPS).

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że *nieprowadzenie udokumentowanego monitoringu zakresu realizacji zadań ujętych w poprzedniej strategii wynikało z nadmiaru innych, terminowych obowiązków. Jednocześnie nadmieniam, że jako koordynator aktualnej strategii będę prowadziła taki monitoring.*

(dowód: akta kontroli str. 13-14 i 123-143)

Ocena cząstkowa

MOPS w okresie objętym kontrolą zapewnił dostępność do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz pobyt w DPS wszystkim uprawnionym osobom starszym i chorym, które

<sup>18</sup> Zgodnie z decyzją nr MOPS.8225.609.12 z dnia 05.01.2012 r. świadczenie miało być realizowane od stycznia do grudnia,

Opis stanu  
faktycznego

złożyły stosowne wnioski lub były skierowane do DPS na mocy postanowienia sądowego. Na terenie Miasta nie funkcjonowały natomiast: ośrodki wsparcia, rodzinne domy pomocy i mieszkania chronione, co ograniczało możliwości MOPS w zapewnieniu różnorodnych form opieki nad osobami starszymi i chorymi. Pracownicy socjalni MOPS posiadali odpowiednie kwalifikacje, jednak ich liczba nie odpowiadała wymogom określonym w art.110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Kontrola wykazała ponadto, że nierzetelnie sporządzono sprawozdania MPiPS-03 za lata 2013-2014, w części dotyczącej wydatków poniesionych na realizację usług opiekuńczych.

## 2. Prawdliwość kierowania osób do DPS i finansowania ich pobytu

2.1. W latach 2012-2014 do MOPS wpłynęło 20 wniosków o skierowanie osób starszych i chorych do DPS, z tego dwa wnioski rozpatrzono negatywnie (co opisano szerzej w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz trzy postanowienia sądowe dotyczące umieszczenia w tej placówce osób chorych bez ich zgody. Na ich podstawie, kierownik MOPS wydała 21 decyzji administracyjnych o skierowaniu osób starszych i chorych do DPS (5 w 2012 roku, 7 w 2013 roku i 9 w 2014 roku). Trzy osoby zrezygnowały z umieszczenia w tej placówce po otrzymaniu decyzji o skierowaniu (ale przed wydaniem decyzji o odpłatności), z powodu zapewnienia im opieki przez najbliższych członków rodziny (2 przypadki) i poprawy stanu zdrowia wnioskodawcy. MOPS potwierdził powód rezygnacji jednej osoby (opiekę syna), a w dwóch pozostałych przypadkach nie dokonał tego w udokumentowany sposób. (dowód: akta kontroli str. 164-179, 195-196 i 215)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że *pracownicy socjalni potwierdzili ustnie wiarygodność uzasadnień zawartych w złożonych rezygnacjach i tym samym nie widzieliśmy potrzeby dokumentowania tego faktu.* (dowód: akta kontroli str. 214)

Analiza wszystkich 21 ww. decyzji wykazała, że:

- 1) Zostały one wydane na podstawie złożonych wniosków, spełniających wymogi określone w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej<sup>19</sup>, do których dołączono wymagane dokumenty, wyszczególnione w § 8 ust. 2 pkt 1-3 oraz 5 ww. rozporządzenia;
- 2) Decyzje te spełniały wymogi określone w art.107 § 1 i 3 Kpa i zostały wydane w terminie określonym w art. 35 Kpa oraz doręczone w sposób określony w art. 46 §1 Kpa. Żadna z wydanych decyzji nie była zaskarżona;
- 3) Wydanie decyzji dotyczących: skierowania do DPS, ustalenia opłaty za pobyt, a także zmiany wysokości tej opłaty, każdorazowo poprzedzone zostało przeprowadzeniem przez pracowników socjalnych wywiadu środowiskowego zgodnie z zasadami określonymi w art. 107 ustawy o pomocy społecznej i § 2 ust. 1-6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wywiady aktualizujące przeprowadzano nie rzadziej niż co sześć miesięcy. W każdym przypadku stwierdzono zasadność skierowania osoby do DPS (ze względu na wiek lub chorobę, brak stałej opieki oraz niemożność samodzielnego funkcjonowania w codziennym życiu). W trakcie wywiadu prawidłowo oceniano sytuację majątkową osoby objętej opieką, w tym właściwie wyliczano jej dochód;
- 4) Wysokość opłat za pobyt w DPS 18 osób starszych i chorych określano zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, tj. w wysokości 70% dochodu osoby skierowanej do DPS. Natomiast dwie decyzje zmieniające wysokość odpłatności wydano niezgodnie z wymogami art. 106 ust. 3b ustawy o pomocy społecznej (zagadnienie to szerzej opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”);
- 5) Nie wydawano decyzji w sprawie częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za pobyt w DPS;
- 6) W latach 2012-2014 Miasto Siemiatycze poniosło koszty z tytułu opłacenia pobytu osób skierowanych do DPS w łącznej wysokości 1.181.793 zł, z tego 350.304 zł

<sup>19</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 964. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie DPS”

w 2012 roku, 397.694 zł w 2013 roku i 433.795 zł w 2014 roku, natomiast osoby objęte opieką oraz ich rodziny wniosły opłaty w wysokości odpowiednio: 92.631 zł, 99.877 zł i 91.009 zł. Nie występowały przypadki niewnoszenia opłat przez osoby do tego zobowiązane;

- 7) Spośród 18 osób umieszczonych w DPS, dziewięć oczekiwało na pobyt w DPS od 2 do 30 dni, pięć osób – od 31 dni do dwóch miesięcy i cztery osoby – od trzech do pięciu miesięcy. Wszystkie osoby (9) oczekujące powyżej jednego miesiąca miały w tym czasie zapewnioną opiekę członków rodziny (7 osób) lub przebywały w Zakładzie Pielęgnacyjno-Opiekuńczym w Siemiatyczach lub Ciechanowcu (2 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 164-179)

2.2. W latach 2012–2014 kierownik MOPS wydała dwie decyzje administracyjne odmawiające skierowania do DPS, z uwagi na fakt, że wnioskodawcy – w czasie składania wniosków – mieli zapewnioną całodobową, stałą opiekę w Zakładzie Pielęgnacyjno-Opiekuńczym w Siemiatyczach przez okres odpowiednio trzech i sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku, a więc nie spełniali przesłanek określonych w art. 54 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Od wydanych decyzji nie złożono odwołań. Jedna z osób pod koniec pobytu w ww. Zakładzie, wystąpiła z kolejnym wnioskiem o umieszczenie w DPS, który został rozpatrzony pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 195-196)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu przez kierownika MOPS dwóch decyzji administracyjnych o zmianie odpłatności za pobyt w DPS niezgodnie z wymogami art. 106 ust. 3b ustawy o pomocy społecznej. I tak, 5 kwietnia 2013 r. osobom samotnie gospodarującym:

- J.S. wydano decyzję zwiększającą wysokość odpłatności z kwoty 483,83 zł do 502,01 zł, w związku ze wzrostem od 1 marca 2013 r. miesięcznego dochodu ww. pensjonariusza z 691,18 zł do 717,15 zł, tj. o 25,97 zł.,
- B.B. wydano decyzję zwiększającą wysokość odpłatności z kwoty 590,98 zł do 609,25 zł, w związku ze wzrostem od 1 marca 2013 r. miesięcznego dochodu ww. pensjonariusza z 844,25 zł do 870,35 zł, tj. o 26,10 zł.

Zgodnie z ww. przepisem, zmiana dochodu osoby samotnie gospodarującej w okresie ponoszenia odpłatności za świadczenie niepieniężne nie wpływa na wysokość tej odpłatności, jeżeli kwota zmiany nie przekroczyła 10% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej (tj. 54,20 zł)<sup>20</sup>. W rezultacie, pensjonariusz J.S. w okresie od 1 marca 2013 r. do 28 lutego 2015 r. nadpłacił 436,32 zł (18,18 zł x 24 miesiące = 436,32 zł), a pensjonariusz B.B. w okresie od 1 marca do 31 sierpnia 2013 r. nadpłacił 109,62 zł (18,27 zł x 6 miesięcy = 109,62 zł). (dowód: akta kontroli str. 164-166 i 181-194)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że błędne wydanie w kwietniu 2012 roku dwóch decyzji o zmianie odpłatności za pobyt pensjonariuszy w DPS było spowodowane przeoczeniem przez mnie wymogów art. 106 ust. 3b ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 180)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku trzech pensjonariuszy DPS, kierownik MOPS wydała cztery decyzje zwiększające wysokość odpłatności, w związku ze zmianą dochodu z mocą wsteczną. I tak, pensjonariuszowi:

- J.S. wydano decyzję 5 kwietnia 2013 r. zwiększającą odpłatność z 483,83 zł do 502,01 zł, z mocą od 1 marca 2013 r. oraz decyzję z 21 kwietnia 2015 r., zwiększającą odpłatność z 502,01 zł na 530,18 zł – z mocą od 1 marca 2015 r.,
- B.B. wydano decyzję 5 kwietnia 2013 r. zwiększającą odpłatność z 590,98 zł do 609,25 zł, z mocą od 1 marca 2013 r. oraz decyzję z 13 września 2013 r., zwiększającą odpłatność z 609,25 zł na 644,60 zł – z mocą od 1 września 2015 r.,

<sup>20</sup> Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 823), kryterium to wynosi 542 zł.



- H.T. wydano decyzję 5 kwietnia 2013 r. zwiększającą odpłatność z 636,99 zł do 663,53 zł mocą od 1 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 164-167)

Przyjęta przez MOPS praktyka jest sprzeczna z ustaloną linią orzecznictwa sądów administracyjnych. Na przykład, w wyroku WSA w Krakowie sygn. akt III SA/Kr 1158/12 z 4 grudnia 2012 r. stwierdzono: „należy uznać, że termin, z którym została zmieniona decyzja w sprawie ponoszenia przez skarżącego zwiększonej odpłatności za pobyt w DPS został ustalony z naruszeniem prawa. Poczynione przez organ ustalenia, dotyczące zmiany sytuacji materialnej strony skarżącej mogą powodować zmianę wysokości jego odpłatności za pobyt w tej placówce, ale wyłącznie na przyszłość, tj. od dnia doręczenia skarżącemu decyzji, a nie z mocą wsteczną.”<sup>21</sup>

Kierownik MOPS wyjaśniła „wydanie pięciu decyzji o zmianie wysokości odpłatności za pobyt w DPS z mocą wsteczną wynikało z mojego przekonania, że należy zwiększać odpłatność od daty wzrostu dochodu danej osoby.” (dowód: akta kontroli str. 180)

#### Ocena cząstkowa

MOPS prawidłowo kierował osoby uprawnione do DPS. Przed wydaniem decyzji o skierowaniu do tych placówek, przeprowadzano wywiad środowiskowy. Prawidłowo wyliczano dochód przypadający na jedną osobę w rodzinie oraz odpłatność za pobyt w tej placówce. Każda z decyzji ww. sprawach była wydana terminowo i spełniała wymogi wynikające z art.107 § 1 KPA. NIK zwraca jednak uwagę, że dwie decyzje o zmianie odpłatności za pobyt w DPS zostały wydane przez kierownika MOPS niezgodnie z zasadami określonymi w art. 106 ust. 3b ustawy o pomocy społecznej.

### IV. Uwagi i wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>22</sup>, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań zmierzających do zatrudnienia w MOPS pracowników socjalnych w odpowiedniej proporcji do liczby ludności lub do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, stosownie do wymagań art.110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.
2. Wykazywanie w rocznych sprawozdaniach MPlPS-03 rzetelnych danych, dotyczących wydatków poniesionych na realizację świadczonych usług.
3. Niewydawanie decyzji administracyjnych, przyznających usługi opiekuńcze, oraz decyzji zmieniających wysokość odpłatności za pobyt w DPS, z mocą wsteczną.
4. Przestrzeganie, przy wydawaniu decyzji o zmianie odpłatności za pobyt w DPS, zasady określonej w art. art. 106 ust. 3b ustawy o pomocy społecznej.

### V. Pozostałe informacje i pouczenia

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

#### 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

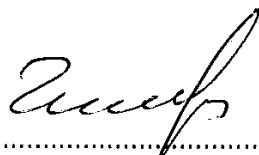
<sup>21</sup> W wyroku tym powołano się też na dwa wyroki NSA z 17 września 2010 r. I OSK 703/10 i z 29 września 2011 r. I OSK 655/11

<sup>22</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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.


Białystok, dnia 25 czerwca 2015 r.

Kontroler  
główny specjalista kontroli państwowej  
Janusz Zawirski



.....  
podpis

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
z up. WICEDYREKTOR  
Agata Ciupa



.....  
podpis