



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.004.03.2015
P/15/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

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 Opolu
Kontrolerzy	1. Jarosław Pałęga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93453 z dnia 29 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Edward Wrzeszcz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 95560 z dnia 13 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Prudniku ¹ , ul. Jagiellońska 3, 48-200 Prudnik
kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Chrobak, kierownik OPS (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Działalność OPS w zakresie udzielania pomocy osobom starszym była skoncentrowana na udzielaniu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz na kierowaniu takich osób do domów pomocy społecznej³. Jednakże OPS nie inicjował działań na rzecz rozwoju w Gminie innych ustawowych form pomocy, takich jak: ośrodek wsparcia, środowiskowy dom samopomocy, rodzinny dom pomocy czy mieszkanie chronione - jak wyjaśnił jego kierownik - z uwagi na brak zainteresowania mieszkańców tymi formami pomocy.

Niższy niż ustawowo wymagany poziom zatrudnienia w OPS pracowników socjalnych, których głównym zadaniem była analiza potrzeb m.in. osób starszych - był powodem ograniczeń w rozpoznaniu, a w konsekwencji zaspakajaniu rzeczywistych potrzeb społecznych w tym zakresie. Na fakt niedostatecznego zaspokajania potrzeb osób starszych miało także wpływ nieujmowanie przez kierownika OPS w rocznych sprawozdaniach z działalności OPS - do czego jest ustawowo zobowiązany - potrzeb w zakresie pomocy społecznej oraz brak uchwalenia po 2012 r. przez Radę Miejską gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

OPS zapewnił wszystkim wnioskującym osobom usługi opiekuńcze oraz skierowanie do DPS. Każdorazowo przed wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy, przeprowadzano wywiad środowiskowy, w którym zgodnie z art. 8 ust. 3-4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ wyliczano dochód osoby samotnie

¹ Dalej: OPS.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

³ Dalej: DPS.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

gospodarującej lub osoby w rodzinie. Za wyjątkiem czterech przypadków decyzje wydawane były z zachowaniem terminu określonego w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁵. Stwierdzono również, że *OPS* ustalał i pobierał opłaty za usługi opiekuńcze, pomimo iż Rada Miejska w Prudniku - uprawniona ustawowo do tego - nie ustaliła kosztu jednej godziny takich usług.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto: udzielania przez *OPS* świadczeń przed złożeniem wniosku i wydaniem decyzji w sprawie ich przyznania; wydawania decyzji o zmianie odpłatności za pobyt w *DPS* z naruszeniem art. 106 ust. 3b ustawy o *pomocy społecznej*; nierzetelnego sporządzenia sprawozdań MPiPS-03 za lata 2012-2014; nieegzekwowania zgody na ponoszenie opłat za pobyt w *DPS*. Kontrola wykazała przypadki wydawania decyzji, które nie spełniały niektórych wymogów określonych w art. 107 § 1 *Kpa* oraz wydawania decyzji zmieniających decyzje ustalające wysokość opłaty za pobyt w *DPS*, pomimo iż przepisy *Kpa* i ustawy o *pomocy społecznej* nie przewidywały podstaw prawnych takiego rozstrzygnięcia. Stwierdzono także przypadki doręczania decyzji w sposób niezgodny z wymogami określonymi w art. 46 § 1 *Kpa* oraz zaniechania ustalenia dochodu osób zobowiązanych do ponoszenia opłat za pobyt w *DPS* na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o *pomocy społecznej*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Wewnętrzne zasady organizacji i funkcjonowania *OPS* reguluje m.in. jego statut⁶ oraz regulamin organizacyjny⁷. W strukturze organizacyjnej *OPS*, obok innych komórek organizacyjnych, ujęty został m.in.: Dział Pomocy Środowiskowej do zadań którego należy głównie rozpoznanie i ocena potrzeb mieszkańców w zakresie pomocy społecznej oraz Dział Usług Opiekuńczych do zadań którego należy m.in. świadczenie pomocy mieszkańcom w zakresie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 412-419)

Według stanu na dzień 15 lipca 2015 r. w Dziale Usług Opiekuńczych zatrudnionych było 30 pracowników, w tym jedna osoba jako pracownik socjalny, a w Dziale Pomocy Środowiskowej 10 pracowników socjalnych. Wszyscy pracownicy socjalni (11) byli zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy.

W latach 2012-2014, według stanu na 31 grudnia, *OPS* zatrudniał odpowiednio 11, 11 i 10 pracowników socjalnych.

W latach 2012-2014 pracą socjalną *OPS* było objętych odpowiednio 1 322, 1 386 i 1 359 rodzin i osób samotnie gospodarujących. Tym samym na jednego pracownika przypadało odpowiednio 120, 126 i 136 rodzin i osób samotnie gospodarujących, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia kontrolnego pn. *ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 122,137, 148, 212, 420-425)

Pracownicy socjalni zatrudnieni w *OPS*, zajmujący się sprawami objętymi niniejszą kontrolą, spełniali w zakresie posiadanego wykształcenia co najmniej jeden

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. Dalej: *Kpa*.

⁶ Stanowiący załącznik do uchwały Nr XXXVIII/521/2009 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 26 marca 2009 r.

⁷ Stanowiący zał. Nr 1 do zarządzenia Nr 4/2009 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Prudniku z dnia 30 marca 2009 r.

z warunków określonych w art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W latach 2012-2015 (do 15 lipca) w grupie pracowników OPS zatrudnionych na stanowisku pracownika socjalnego miały miejsce zmiany spowodowane w trzech przypadkach rozwiązaniem stosunku pracy (za porozumieniem stron, w związku z nabyciem uprawnień rentowych i emerytalnych) i w trzech przypadkach nawiązaniem stosunku pracy. Przy czym od dnia rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem socjalnym do dnia nawiązania stosunku pracy z nowym pracownikiem socjalnym upłynęło odpowiednio: 2, 2 i 6 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 420- 426)

1.2. Na podstawie danych ujętych w rocznych sprawozdaniach OPS (MPiPS-03 oraz MPiPS-05) za lata 2012-2014 ustalono, że dominującą formą działania OPS na rzecz osób starszych były usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W latach 2012-2014 usługami opiekuńczymi było objętych łącznie 461 osób (odpowiednio: 148, 163 i 150 osób), a poniesione wydatki na ten cel wyniosły łącznie 2 679 555 zł. Specjalistycznymi usługami opiekuńczymi w ww. okresie objęto 156 osób (odpowiednio: 55, 46 i 55 osób), a wydatki na ten cel wyniosły łącznie 1 099 654 zł. W tym samym okresie OPS wydał łącznie 54 decyzje kierujące osoby do DPS (w poszczególnych latach odpowiednio: 13, 23 i 18).

(dowód: akta kontroli str. 118,119,130, 131, 143, 144,131)

Średni okres oczekiwania na realizację świadczeń opiekuńczych lub specjalistycznych świadczeń opiekuńczych dla zbadanych 20 spraw wynosił 8 dni (od 0 do 32 dni) licząc od dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczenia do dnia wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 167-169)

Do form pomocy, które nie były dostępne w Gminie Prudnik należały: ośrodek wsparcia, środowiskowy dom samopomocy, rodzinny dom pomocy czy mieszkania chronione. Jak wyjaśnił kierownik OPS było to spowodowane brakiem zainteresowania mieszkańców tymi formami pomocy. Dlatego też - w przyszłości - nie jest planowane tworzenie przez Gminę Prudnik tego rodzaju placówek.

(dowód: akta kontroli str. 427-428 i 448-450)

1.3. Badanie ankietowe przeprowadzone wśród 8 pracowników socjalnych OPS wykazało m.in., że - zdaniem ankietowanych - obowiązujące zasady finansowania pobytu w DPS znacznie ograniczyły zainteresowanie tą formą opieki z uwagi na niskie dochody osób zainteresowanych pobyt w DPS i ich rodzin, a tym samym konieczność dofinansowania pobytu mieszkańca DPS przez rodzinę. W tej sytuacji widoczne jest zainteresowanie rodzin umieszczeniem członka rodziny w Zakładzie Opiekuńczo-Lecznicznym. Żaden z ww. pracowników socjalnych nie dysponował wiedzą nt. liczby mieszkańców zamieszkujących rejon jego działania. Pracownicy socjalni zidentyfikowali większość osób wymagających pomocy głównie w wyniku zgłoszenia się takich osób, zgłoszeń rodziny, sąsiadów, sołtysów, szpitali, policji. W większości przypadków to sami zainteresowani proszą o objęcie ich usługami opiekuńczymi i specjalistycznymi usługami opiekuńczymi, a w dalszej kolejności rodzina, sąsiedzi. Sugestie w tym zakresie OPS otrzymuje także od służby zdrowia (przychodni), policji, organizacji kombatanckich. W ocenie pracowników socjalnych objęcie potrzebujących ww. formami opieki nie stanowi w Gminie większego problemu. Ankietowani pracownicy socjalni zasadniczo nie posiadali rozeznania, które osoby korzystające z usług opiekuńczych kwalifikują się do objęcia ich opieką DPS. Wszyscy ankietowani ocenili, że sprawy związane ze sporządzaniem dokumentacji, sprawozdań itp. zajmują im od 70 do 80 % czasu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 430-447 i 452-471)

Zdaniem ankietowanego kierownika OPS - *najskuteczniejszą formą pomocy osobom starszym są usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz gorący posiłek. Osoby starsze najlepiej funkcjonują w środowisku, w którym przeżyły dziesiątki lat. Gmina Prudnik nie prowadzi ośrodka wsparcia dla osób starszych, mieszkań chronionych, rodzinnego domu pomocy z powodu braku zapotrzebowania na tego rodzaju usługi. Barię do umieszczenia mieszkańców w DPS są finanse otrzymywane z budżetu gminy na to zadanie (niewystarczające). Osoby starsze ubiegające się o usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze bez żadnych przeszkód taką usługę otrzymują. W 2014 r. średnia dopłata z budżetu gminy do mieszkańca DPS wynosiła 1 506 zł miesięcznie, natomiast koszt usługi opiekuńczej w tym samym roku to kwota 465 zł. W latach 2011-2014 liczba osób w wieku poprodukcyjnym zwiększyła się z 5 458 w 2011 r. do 5 674 w 2014 r. Pracownicy socjalni, i nie tylko oni, mają do czynienia z osobami agresywnymi, co przejawiało się w postaci krzyków, trzaskania drzwiami, wyzywaniem pracowników w OPS i poza nim. Zachowania takie to prawie codzienność.*

(dowód: akta kontroli str. 448-450)

1.4. Oględziny tablic ogłoszeniowych (informacyjnych) umieszczonych w budynku OPS pod kątem zamieszczenia na nich informacji dla interesantów o usługach opiekuńczych (rodzajach, warunkach, zasadach odpłatności) oraz możliwości i warunkach otrzymania skierowania do DPS wykazały, że podstawowe informacje dotyczące usług opiekuńczych zamieszczone na jednej z tablic (Dział Usług Opiekuńczych) były aktualne i wyczerpujące. Obejmowały one m.in.: uchwałę nr VI/64/2015 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie *szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze*; Odpłatność za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze w układzie tabelarycznym; rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie *specjalistycznych usług opiekuńczych*; dokumenty jakie trzeba złożyć aby otrzymać usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze; dane adresowe i informacje o godzinach otwarcia świetlicy opiekuńczej.

Powyższe informacje umieszczone były na tablicy w sposób uporządkowany, dostępny i czytelny.

Ponadto, informacje o usługach opiekuńczych zamieszczone były na stronie internetowej OPS w zakładce *Pomoc środowiskowa – usługi opiekuńcze oraz odpłatność za usługi opiekuńcze*. Zarówno na tablicach ogłoszeniowych, znajdujących się w budynku OPS, jak i na stronie internetowej OPS brak było podstawowych informacji o zasadach i warunkach uzyskania skierowania do domu pomocy społecznej i kosztach finansowania w nim pobytu.

Poza ww. formami, OPS nie informował mieszkańców w innych formach (spotkania, ulotki informacyjne, lokalne publikacje) o zasadach świadczenia usług opiekuńczych i kierowania do domu pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 472-476)

1.5. Wielkość środków ujmowanych w budżecie Gminy w latach 2012-2014, przeznaczonych na finansowanie usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (zadanie zlecone) była równa wielkości środków proponowanych na ten cel przez OPS i wynosiła odpowiednio: 297 tys. zł; 323 tys. zł i 378 tys. zł. Faktyczne wykonanie wydatków (po zmianach w budżecie) było we wszystkich ww. latach wyższe od wielkości ustalonej w budżecie Gminy i wynosiło odpowiednio: 317 tys. zł; 402 tys. zł i 380 tys. zł.

W przypadku zadań własnych Gminy Prudnik związanych z realizacją usług opiekuńczych oraz kosztów pobytu mieszkańca w DPS wielkość kwot ujętych

w budżecie Gminy na dany rok była każdorazowo niższa od kwot proponowanych przez OPS. I tak w zakresie usług opiekuńczych w latach 2012-2014 kwota ta była niższa odpowiednio o: 310 tys. zł; 309 tys. zł i 367 tys. zł, w przypadku kosztów pobytu mieszkańca w DPS odpowiednio o: 56 tys. zł; 220 tys. zł i 130 zł.

W zakresie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz kosztu pobytu mieszkańca w DPS, faktyczne wydatki w danym roku budżetowym były wyższe od kwot ujętych w pierwotnie uchwalonym budżecie Gminy: najwięcej (o 291 tys.) w 2013 r. w przypadku kosztu pobytu mieszkańca w DPS, najmniej (o 2 tys. zł) w 2014 r. w przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 477-521)

W latach 2012-2014 OPS objął działaniami wymienionymi w art. 50 i art. 54 ustawy o pomocy społecznej łącznie odpowiednio: 203, 209 i 205 mieszkańców, ponosząc związane z tym wydatki w wysokości 886 tys. zł, 860 tys. zł i 932 tys. zł, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca daje kwotę 4 364 zł, 4 114 zł i 4 549 zł. W przypadku wydatków związanych z pobytem mieszkańca Gminy w DPS w latach 2012-2014 Gmina poniosła koszty pobytu odpowiednio: 52, 52 i 60 mieszkańców w wysokości: 958 tys. zł, 1 091 tys. zł i 1 211 tys. zł, czyli średnio na rok 18 423 zł, 20 980 zł i 20 433 zł za jednego mieszkańca, a za miesiąc 1 535 zł, 1 748 zł i 1 707 zł.

(dowód: akta kontroli str. 212 i 521)

1.6. Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy Prudnik na lata 2008-2012 została przyjęta przez Radę Miejską w Prudniku uchwałą Nr XXVII/280/2008 z dnia 29 maja 2008 r.

W strategii rzetelnie została zdiagnozowana sytuacja demograficzna i społeczna w Gminie z uwzględnieniem sytuacji ludzi starszych i niepełnosprawnych. Scharakteryzowana została prognoza zmian w zakresie problemów ujętych w strategii, określone zostały cele strategiczne projektowanych zmian i kierunki działań, jednakże w stopniu niewystarczająco szczegółowym ujęte zostały sposoby realizacji strategii, jej ramy finansowe oraz sprecyzowane wskaźniki realizacji działań.

W ramach celu strategicznego IV - Zabezpieczenie potrzeb pomocy społecznej i jej dostępności dla mieszkańców Gminy Prudnik określone zostały cele operacyjne zdefiniowane m.in. następująco: zwiększać wydatki na pomoc społeczną proporcjonalnie do występujących potrzeb; racjonalizować wydatki w taki sposób aby trafiała ona do osób najbardziej potrzebujących; skupić dostępną pomoc społeczną realizowaną przez Gminę w jednej jednostce; wzbogacić ofertę usług opiekuńczych dla ludzi starszych i niepełnosprawnych; rozbudowywać usługi wspomagające osoby starsze w miejscu zamieszkania; rozwijać wolontariat na rzecz pomocy seniorom.

(dowód: akta kontroli str. 522-543)

Zarówno w okresie na jaki strategia została uchwalona (lata 2008-2012), ani po upływie tego okresu realizacja celów strategicznych i operacyjnych zawartych w ww. dokumencie nie była przedmiotem analiz lub ocen dokonanych przez Radę Miejską, jej komisje, Burmistrza Prudnika lub kierownika OPS.

Po upływie okresu obowiązywania ww. Strategii Radzie Miejskiej nie został przedłożony do uchwalenia przez Burmistrza Prudnika projekt strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Prudnik na następne lata, pomimo że zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.

(dowód: akta kontroli str. 427-428)

1.7. W związku z obowiązkiem określonym w art. 110 ust. 9 ustawy o *pomocy społecznej*, kierownik OPS składał corocznie Radzie Miejskiej w Prudniku dokument pn. Informacja Ośrodka Pomocy Społecznej z działalności rzeczowej i finansowej za kolejno lata 2012, 2013 i 2014. W dokumentach tych nazwanych Informacją, a nie sprawozdaniem - jak określa to ww. przepis - kierownik OPS charakteryzował rodzaje udzielanych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych w danym roku, warunki ich wypłaty oraz podał liczbę osób korzystających z poszczególnych rodzajów świadczeń i wysokość poniesionych z tego tytułu wydatków. W powyższych Informacjach kierownik OPS nie przedstawiał potrzeb w zakresie pomocy społecznej, jak nakazuje to ww. przepis, co skutkowało tym, że Rada Miejska w Prudniku nie opracowała i nie skierowała do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, o których mowa w art. 110 ust. 10 ustawy o *pomocy społecznej*.
(dowód: akta kontroli str. 566-576)

Na podstawie art. 16a ustawy o *pomocy społecznej* Gmina jest zobowiązana do przygotowania oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Burmistrz Prudnika zobowiązany jest do przedstawienia co roku do dnia 30 kwietnia Radzie Miejskiej ww. oceny. Przedmiotowe oceny były przekazane Radzie Miejskiej każdorazowo przed upływem ww. terminu, a następnie były one przedmiotem prac komisji Rady Miejskiej w latach 2013-2015 w kwietniu, a obrad Rady Miejskiej w ww. latach w kwietniu, odpowiednio w dniu: 25, 30 i 30.

Oceny zasobów pomocy społecznej na lata 2012-2014 zawierały głównie w układzie tabelarycznym dane dotyczące, m.in.: sytuacji demograficznej i społecznej w Gminie; korzystających z pomocy i wsparcia; rodzajach pomocy i świadczeń; zasobów instytucjonalnych pomocy i wsparcia; kadr jednostki organizacyjnej pomocy społecznej; kosztów zasobów instytucjonalnych; wydatków w pomocy społecznej; współpracy z organizacjami pozarządowymi; kadr pracowników socjalnych. Istotnym elementem ww. dokumentu były wnioski końcowe. I tak, w ocenie zasobów pomocy społecznej na 2012 r. wnioskowano m.in. o aktualizację strategii rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Prudnik, o nawiązanie współpracy z organizacjami senioralnymi celem rozeznania potrzeb tej grupy społecznej, upowszechnianie idei wolontariatu w celu pomocy osobom starszym. W ocenie na 2013 r. wnioskowano m.in.: o zintensyfikowanie pomocy osobom starszym, zabezpieczenie środków finansowych na świadczenie usług opiekuńczych, a w ocenie na 2014 r. wnioskowano, m. in.: o zapewnienie osobom starszym wsparcia środowiskowego poza świadczonymi już usługami opiekuńczymi w miejscu ich zamieszkania i zintegrowanie oraz koordynowanie działań instytucji i organizacji na rzecz aktywizacji osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 577-685)

W informacji z dnia 20 lipca 2015 r. przekazanej kontrolerowi, na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, przez wiceprzewodniczącą Rady Miejskiej w Prudniku podano, że: *sprawy związane z funkcjonowaniem pomocy społecznej na terenie Gminy Prudnik omawiane były przez Radę Miejską minimum 2 razy do roku. Po raz pierwszy w danym roku kalendarzowym w trakcie rozpatrywania przez komisje Rady (luty 2012 i 2013 oraz styczeń 2014-2015) oraz Radę (23.02.2012; 28.02.2013; 30.01.2014 i 29.01.2015) sprawozdania kierownika OPS z działalności Ośrodka za rok poprzedni oraz po raz drugi - w trakcie rozpatrywania informacji dotyczącej oceny zasobów pomocy społecznej (w kwietniu każdego z ww. lat).*

Wiceprzewodnicząca Rady Miejskiej wskazała także, że: *przedstawione materiały obejmowały całokształt spraw związanych z działalnością OPS, w tym również usług*

opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz kierowania mieszkańców do domów pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 544-545)

1.8. W latach 2012-2014 obowiązywała uchwała Rady Miejskiej w Prudniku Nr XXVII/213/92 z dnia 29 grudnia 1992 r. w sprawie odpłatności za usługi opiekuńcze. W uchwale tej ustalono zasady zwrotu wydatków na usługi opiekuńcze. Wysokość odpłatności wyrażona była jako procent kosztu usługi w zależności od wysokości dochodu na osobę w rodzinie (określonego jako procent najniższej emerytury). Uchwała ta nie określała kosztu jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz nie określała zasad odpłatności za takie usługi. W uchwale tej nie wskazano również szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Uchylenie ww. uchwały nastąpiło z dniem 24 marca 2015 r., w którym zaczęła obowiązywać uchwała nr VI/64/2015 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania⁸. W uchwale tej określono pełną odpłatność za jedną godzinę usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokości 26,57 zł.

(dowód: akta kontroli str. 9-10)

W latach 2012-2014 do OPS wpłynęło 617 wniosków o przyznanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, z tego 203 - w 2012 r., 209 - w 2013 r. oraz 205 - w 2014 r. We wszystkich przypadkach kierownik OPS wydał pozytywne decyzje i przyznał wnioskodawcom ww. usługi. W okresie objętym kontrolą OPS nie wydawał decyzji w sprawie przyznania usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych lub posiłku, świadczonych w ośrodku wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 212, 219)

Na podstawie ewidencji księgowej OPS ustalono, iż w latach 2012-2014 nie występowały zaległości z tytułu naliczonych opłat za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 160-166)

Badanie 20 losowo wybranych spraw dotyczących przyznawania w latach 2012-2014 usług opiekuńczych (13) oraz specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (7) wykazało, iż wysokość ustalanych opłat dla osób korzystających z ww. usług została określona z zastosowaniem wskaźnika procentowego określonego w uchwale Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 29 grudnia 1992 r. i § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych⁹ oraz pisma kierownika OPS z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości pełnej odpłatności za jedną godzinę usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 167-189)

Każdorazowo, przed wydaniem stosownej decyzji przyznającej usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi, OPS przeprowadzał wywiad środowiskowy lub aktualizację wywiadu środowiskowego,

⁸ Dz. Urz. Województwa Opolskiego, poz. 602.

⁹ Dz. U. Nr 189, poz. 1598 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych.

czym wypełniono wymóg określony w art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁰.

Ustalony w przeprowadzonych wywiadach dochód osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie obliczony był zgodnie z art. 8 ust. 3-4 ustawy o pomocy społecznej. Decyzje objęte badaniem, za wyjątkiem jednej¹¹, wydano w terminie zgodnym z określonym w art. 35 § 3 *Kpa*, tj. w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 167-169)

OPS nie wydawał decyzji w sprawie częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 57-58)

1.9. W latach 2012-2014 *OPS* nie zlecał świadczenia usług wskazanych w art. 50-54 ustawy o pomocy społecznej podmiotom prywatnym (fundacjom, stowarzyszeniom, podmiotom gospodarczym). Nie stwierdzono również przypadków korzystania przez osoby wymagające pomocy innych osób, z usług opiekuńczych w formie rodzinnego domu pomocy lub pobytu w mieszkaniu chronionym, z uwagi na fakt, iż na terenie Gminy Prudnik nie funkcjonują takie placówki.

(dowód: akta kontroli str. 57, 126, 139, 152)

1.10. W okresie objętym kontrolą zagadnienia związane ze świadczeniem usług opiekuńczych były przedmiotem jednej kontroli, przeprowadzonej w *OPS* przez specjalistę kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miejskim w Prudniku¹². W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono m.in. brak aktualizacji uchwały Rady Miejskiej w sprawie odpłatności za usługi opiekuńcze oraz brak analizy kosztów realizacji usług specjalistycznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, o której mowa w § 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie usług specjalistycznych. W odpowiedzi na zalecenia pokontrolne kierownik *OPS* przekazał Burmistrzowi Prudnika projekt uchwały w sprawie odpłatności za usługi opiekuńcze oraz zarządzenie nr 3/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r., w którym ustalił wysokość kwoty, stanowiącej podstawę naliczania odpłatności za jedną godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 14-16, 21-23, 44-45, 53-56)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przepis art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej określa m.in., że *OPS* zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2 000 mieszkańców lub jeden pracownik socjalny na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

W latach 2012-2014 według stanu na 31 grudnia w *OPS* zatrudnionych było odpowiednio: 11, 11 i 10 pracowników socjalnych.

Według stanu na 31 grudnia: 2012 r. - liczba mieszkańców Gminy Prudnik wynosiła 28 183, 2013 r. - 27 956, 2014 r. - 27 350, i tym samym jeden pracownik socjalny przypadają odpowiednio na 2 562, 2 541 i 2 735 mieszkańców, zamiast jak tego wymaga przepis ww. art. na 2 000 mieszkańców. Z powyższych danych wynika, że

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 712. Dalej: rozporządzenie w sprawie wywiadu środowiskowego.

¹¹ Decyzję nr OPS/204000//000115/2014 wydano w dniu 27 maja 2014 r., a wniosek złożono w dniu 25 kwietnia 2014 r.

¹² Kontrola gospodarki finansowej przeprowadzona w dniach 21 października 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.

zamiast 11, 11 i 10 pracowników socjalnych powinno być zatrudnionych w OPS 14, 14 i 14, tj. więcej o odpowiednio 3, 3 i 4 pracowników socjalnych.

OPS nie spełniał również wymogu wynikającego z ww. przepisu ponieważ na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy przypadało więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. W latach 2012-2014 pracą socjalną było objętych odpowiednio 1 322, 1 386 i 1 359 rodzin i osób samotnie gospodarujących, tym samym na jednego pracownika przypadało odpowiednio 120, 126 i 136 rodzin i osób samotnie gospodarujących, zamiast nie więcej niż 50.

Kierownik OPS wyjaśnił, że miał świadomość istniejących niedoborów w stanie zatrudnienia pracowników socjalnych i że w latach 2012-2014 sygnalizował Zarządowi Gminy, Radzie Miejskiej (ustnie) o konieczności zatrudnienia dodatkowo pracowników socjalnych, lecz z powodu braku warunków lokalowych i możliwości finansowych Gminy postulat ten nie został zrealizowany. We wcześniejszym okresie, tj. w 2010 r. - jak wyjaśnił ww. kierownik - sygnalizował pisemnie ten problem Burmistrzowi Prudnika w piśmie z dnia 22 stycznia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 112, 137,148, 212 i 420-428)

2. Przepis art. 17 ust. 1 pkt 1) ustawy o *pomocy społecznej* stanowi, że do zadań gminy o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Dokument taki został uchwalony przez Radę Miejską w Prudniku na lata 2008-2012. Kierownik OPS nie zainicjował po 2012 r. prac związanych z opracowaniem i przedłożeniem Burmistrzowi Prudnika projektu uchwały Rady Miejskiej w celu uchwalenia gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Prudnik na kolejne lata. Zgodnie z § 8 Regulaminu OPS do zadań ogólnych Ośrodka należy, m.in. inicjowanie działań w zakresie projektów, planów i programów dotyczących zadań gminy w zakresie pomocy społecznej. Kierownik OPS wyjaśnił, że niepodjęcie działań mających na celu opracowanie gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych było spowodowane tym, że wiedział iż Gmina przystąpiła do projektu pn. Partnerstwo Nyskie 2020. W skład tego projektu wchodzi również pogłębione opracowanie Strategii Rozwoju Społecznego do 2020 r. w konsultacji z mieszkańcami. Opracowanie tej strategii Urząd Miejski zlecił firmie zewnętrznej. Prace winne być wykonane w 2015 r., a dokument ten zostanie po zapoznaniu się z nim Rady Miejskiej przyjęty w bieżącym roku.

(dowód: akta kontroli str. 427- 428, 522-543)

3. Przepis art. 110 ust. 9 ustawy o *pomocy społecznej* nakłada na kierownika OPS obowiązek złożenia radzie gminy corocznie sprawozdania z działalności ośrodka oraz przedstawienia potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Kierownik OPS zrealizował ww. obowiązek w zakresie dotyczącym złożenia sprawozdania w formie Informacji Ośrodka Pomocy Społecznej z działalności rzeczowej i finansowej za lata 2012, 2013 i 2014, jednakże nie zrealizował w zakresie dotyczącym przedstawienia potrzeb pomocy społecznej, ponieważ w informacjach tych za lata 2012-2014 nie zostały ujęte zapisy dotyczące takich potrzeb.

Kierownik OPS wyjaśnił, że w ramach corocznych sprawozdań (Informacji) OPS dla Rady Miejskiej przedkładanych na podstawie art. 110 ust. 9 ustawy o *pomocy społecznej* nie ujmował w nich potrzeb w zakresie pomocy społecznej, ponieważ potrzeby te przedstawiał corocznie we wrześniu przy tworzeniu budżetu na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 427-428 i 566-576)

4. Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o *pomocy społecznej* ustalenie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób

z zaburzeniami psychicznymi należy do kompetencji Rady Miejskiej. Do dnia 24 marca 2015 r. Rada Miejska nie określiła kosztu jednej godziny takiej usługi będącej podstawą naliczenia i pobrania należności z ww. tytułu.

W myśl art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. *o pomocy społecznej*¹³ - w brzmieniu obowiązującym od dnia 14 września 1996 r. - do kompetencji rady gminy należało określenie w drodze uchwały szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z zastrzeżeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe zasady częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Uprawnienie to pozostało w wyłącznej kompetencji Rady Miejskiej również w świetle art. 50 ust. 6 ustawy *o pomocy społecznej* z dnia 12 marca 2004 r.

OPS, na podstawie § 4 ust. 4 rozporządzenia *w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych* uprawniony był wyłącznie do określenia ceny jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Uchwałą Nr XXVII/213/92 z dnia 29 grudnia 1992 r. Rada Miejska w Prudniku ustaliła zasady zwrotu wydatków na usługi opiekuńcze. Uchwała ta nie określała jednak kosztu jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz nie określała zasad odpłatności za takie usługi. Określenie szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, trybu ich pobierania oraz pełnej odpłatności za jedną godzinę usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych w wysokości 26,57 zł nastąpiło w uchwale Rady Miejskiej w Prudniku nr VI/64/2015 z dnia 26 lutego 2015 r.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

Przed wejściem w życie ww. uchwały, pomimo braku uprawnień w tym zakresie, pełną odpłatność za jedną godzinę usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych ustalili kierownik OPS pismem z dnia 15 listopada 2001 r. z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2002 r. odpowiednio w wysokości 5 zł i 10 zł. W piśmie tym nie określono kosztu jednej godziny specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Koszt takich usług określono zarządzeniem kierownika OPS z dnia 30 stycznia 2015 r. i wynosił on 22,12 zł.

(dowód: akta kontroli str. 11, 191-192)

Badanie 20 losowo wybranych decyzji w sprawie przyznania usług opiekuńczych (13 decyzji) oraz decyzji w sprawie przyznania specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (7) wykazało, iż we wszystkich przypadkach OPS ustalał wysokość odpłatności za te usługi w oparciu o koszt jednej godziny, określony przez kierownika OPS w wysokości 5 zł dla usług opiekuńczych i 10 zł dla specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, mimo iż był on właściwy do określenia wyłącznie ceny 1 godziny usług specjalistycznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a w pozostałym zakresie kompetencje od określenia szczegółowych zasad odpłatności za usługi opiekuńcze przysługiwały Radzie Miejskiej w Prudniku.

(dowód: akta kontroli str. 167-189)

Wskutek powyższego, kierownik OPS bez podstawy prawnej naliczał i pobierał opłaty za usługi opiekuńcze. Na podstawie wszystkich wydanych w latach 2012-2014 decyzji pobrano łącznie 235 798,50 zł¹⁵ z tytułu ww. usług.

(dowód: akta kontroli str. 160-166)

¹³ Dz. U. Nr 87, poz. 506 ze zm.

¹⁴ Dz. Urz. Województwa Opolskiego, poz. 602.

¹⁵ Z tego: 82 200,00 zł w 2012 r., 75 393,50 zł w 2013 r. oraz 78 205,00 zł w 2014 r.

Kierownik OPS wyjaśnił: Ustalenie 1 godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w działalności OPS rozpoczęło się z dniem 1 stycznia 1993 roku z chwilą przejęcia opiekunek z PCK i rozpoczęcie świadczenia tych usług przez Ośrodek Pomocy Społecznej. W dniu 29 grudnia 1992 r. Uchwałą Nr XXVII/213/92 w sprawie odpłatności za usługi opiekuńcze ustalono zwrot wydatków za usługi opiekuńcze, jednocześnie powierzając wykonanie tej uchwały Zarządowi Gminy Prudnik. dowód: ksero uchwały nr XXVII/213/92 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 1992 r. w sprawie odpłatności za usługi opiekuńcze. Niezwłocznie zwróciłem się do Zarządu Gminy Prudnik o ustalenie odpłatności za 1 godzinę usług opiekuńczych, także dołączono kalkulację 1 godziny usług opiekuńczych dowód: ksero pisma OPS z dnia 07.01.1993 r. ksero pisma OPS z dnia 13.01.1993 r. Ponieważ nie otrzymałem stosownej uchwały Zarządu Gminy, ponaglałem załatwienie wniosków OPS, na co otrzymałem ustną odpowiedź, bym samodzielnie ustalił odpłatność za 1 godzinę usług opiekuńczych wg. przedstawionej kalkulacji. Od tego momentu tj. przekazania przez Zarząd Gminy ustnego polecenia ustalenia odpłatności za 1 godzinę usług opiekuńczych, odpłatność ustalałem. Także kontrole wewnętrzne dotyczące m.in. odpłatności za usługi opiekuńcze prowadzone przez kontrolera Urzędu Miejskiego w Prudniku akceptowały ten stan faktyczny. To między innymi w wyniku kontroli zobowiązany zostałem do ustalenia od 1 stycznia 2002 roku odpłatności za 1 godzinę usług opiekuńczych na kwotę 5 zł i odpłatności za 1 godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych na kwotę 10 zł. dowód: ksero protokołu kontroli 16/2001 z dnia 07.11.2001 r. ksero protokołu kontroli 16/2002 z dnia 19.11.2002 r. ksero pisma z dnia 15.11.2001 r. OPS dotyczące zmiany odpłatności za 1 godziną usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Reasumując, ustalenie przez kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Prudniku nastąpiło wskutek przekazania tej kompetencji przez organ wykonawczy gminy, jakim w owym czasie był Zarząd Gminy Prudnik. Obecnie obowiązuje Uchwała Nr VI/64/2015 Rady Miejskiej w Prudniku z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania. Z mocy tej uchwały ustalono za 1 godzinę usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych odpłatność w wysokości 26,57 zł.

(dowód: akta kontroli str. 203-211)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Ustalenie kosztu jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych należało do kompetencji Rady Miejskiej, a przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przewidywały możliwości przekazania tych kompetencji kierownikowi OPS.

5. Wzory sprawozdań MPiPS-03 - Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach oraz sposób ich wypełniania były określane rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r., 13 września 2013 r. i 5 lutego 2014 r. 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 na dany rok. W myśl objaśnień do ww. sprawozdania, określonych w załączniku nr 3 do ww. rozporządzeń, w dziale 2A w wierszu Specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz w dziale 2B w wierszu Usługi opiekuńcze ogółem, ilość i wartość usług opiekuńczych miała być wyliczona na podstawie decyzji i nie mogła być korygowana faktycznymi wydatkami

OPS na te świadczenia. Powinna natomiast być pomniejszana o obowiązkową płatność klienta, jeśli taka odpłatność jest określona w decyzji. Dodatkowo w przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych wskazano, iż: kwota łączna świadczeń jest iloczynem liczby świadczeń przyznanych w danym okresie sprawozdawczym i kwoty świadczenia wymienionego w decyzji. Tak więc kwota łączna świadczeń w danym okresie sprawozdawczym ujęta w sprawozdaniu jest wielkością „teoretyczną”, tzn. nie uwzględnia sytuacji, gdy dane świadczenia z różnych przyczyn nie są wypłacone w danym okresie sprawozdawczym.

Na podstawie sprawozdań MPiPS-03 oraz rocznych informacji w zakresie usług opiekuńczych sporządzonych przez OPS za lata 2012-2014 ustalono, iż w sprawozdaniach tych w dziale 2A w wierszu *Specjalistyczne usługi opiekuńcze* w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz w dziale 2B w wierszu *Usługi opiekuńcze ogółem*, wykazywano łączną kwotę wydatków poniesionych przez OPS w związku ze świadczonymi usługami, zamiast kwot wynikających z wydanych decyzji¹⁶ pomniejszonych o płatności świadczeniobiorców, i tak:

- w 2012 r. wykazano 886 275 zł jako wartość 33 177 godzin usług opiekuńczych zamiast 143 795 zł (obliczone jako wartość 45 199 godzin usług opiekuńczych po pomniejszeniu o odpłatności w kwocie 82 200 zł) oraz 317 000 zł jako wartość 20 609 godzin specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zamiast 219 877 zł (obliczone jako wartość 24 175 godzin takich usług po pomniejszeniu o odpłatności w kwocie 21 873,15 zł);

- w 2013 r. wykazano 860 587 zł jako wartość 34 049 godzin usług opiekuńczych zamiast 149 612 zł (obliczone jako wartość 45 001 godzin takich usług po pomniejszeniu o odpłatności w kwocie 75 393,50 zł) oraz 402 029 zł jako wartość 20 419 godzin specjalistycznych usług, zamiast 192 378 zł (obliczone jako wartość 21 088 godzin takich usług po pomniejszeniu o odpłatności w kwocie 18 502,25 zł);

- w 2014 r. wykazano 932 693 zł jako wartość 34707 godzin usług opiekuńczych zamiast 159 140 zł (obliczone jako wartość 47 469 godzin tych usług po pomniejszeniu o odpłatności w kwocie 78 205 zł) oraz 380 625 zł jako wartość 17 082 godzin specjalistycznych usług zamiast 173 930 zł (obliczone jako wartość 18 706 godzin tych usług po pomniejszeniu o odpłatności w kwocie 13 129,90 zł).

(dowód: akta kontroli str. 118-119, 130-131, 143-144, 153-166, 190)

Wskutek powyższych działań wykazano w tych sprawozdaniach zawyżone wartości usług świadczonych przez OPS w latach 2012-2014 w łącznej kwocie 2 740 477 zł, z tego:

- 839 603 zł w 2012 r. (w tym 742 480 zł usługi opiekuńcze)

- 920 626 zł w 2013 r. (w tym 710 975 zł usługi opiekuńcze)

- 980 248 zł w 2014 r. (w tym 773 533 zł usługi opiekuńcze).

Kierownik OPS oraz kierownik Działu Usług Opiekuńczych wyjaśnili: *Ośrodek Pomocy Społecznej w decyzji nie określał faktycznego kosztu jednej godziny. Kwota 5,00 zł była odpłatnością, która stanowiła podstawę do obliczenia kosztów odpłatności za usługi opiekuńcze za 1 godzinę, natomiast kwota 10,00 zł stanowiła podstawę do obliczenia kosztów odpłatności za usługi specjalistyczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi za 1 godzinę. Stąd też wystąpiła różnica w sprawozdaniach MPiPS-03 w tabeli w pkt. 9.*

(dowód: akta kontroli str.203-211)

NIK zwraca uwagę, iż określenie wartości usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych miało być wyliczone na podstawie decyzji. Bez znaczenia

¹⁶ Obliczonej jako iloczyn przyznanych godzin i kosztu jednej godziny usług wykazanej w decyzji, tj. 5 zł dla usług opiekuńczych oraz 10 zł dla specjalistycznych usług opiekuńczych.

pozostaje fakt, iż OPS nie ustalał kosztu jednej godziny ww. świadczeń, gdyż w decyzjach zawarte były wszystkie dane niezbędne do ustalenia tych wartości.

6. Przepis art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że przyznanie świadczeń następuje w formie decyzji administracyjnej.

Na podstawie dokumentacji 20 losowo wybranych akt postępowań administracyjnych w sprawie przyznania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych ustalono, iż usługi te w 18 przypadkach świadczone były przed wydaniem decyzji, a w 14 przypadkach także przed złożeniem wniosku o ich przyznanie¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 170-189, 220-265)

Kierownik OPS i kierownik Działu Usług Opiekuńczych wyjaśnili: *Decyzje wyszczególnione w punkcie IV dotyczyły osób, którym Ośrodek świadczył taką usługę z mocy przedniej decyzji do 31.03. danego roku. Związane jest to z waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych. Decyzje uprawniające do usług opiekuńczych, w które wydano w kwietniu, maju danego roku spowodowane były otrzymywaniem przez osoby, którym OPS świadczył usługi opiekuńcze decyzji emerytalno-rentowych. Pozostawienie tych osób bez pomocy ze względu na biurokrację ZUS, KRUS lub innych instytucji rentowych byłoby zagrożeniem zdrowia*

¹⁷decyzją OPS/204000/000073/2014 z dnia 25 kwietnia 2014 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2014 r. do dnia wydania decyzji w wymiarze 52 godzin (wniosek o przyznanie świadczeń złożono w dniu 25 kwietnia 2014 r.); decyzją OPS/112000/000022/2012 z dnia 17 kwietnia 2012 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2012 r. w wymiarze 20 godzin do dnia wydania decyzji, i 12 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 11 kwietnia 2012 r.; decyzją OPS/112000/000030/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2013 r. w wymiarze 35 godzin do dnia wydania decyzji, i 31 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 24 kwietnia 2013 r.; decyzją OPS/204000/000077/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2013 r. w wymiarze 34 godzin do dnia wydania decyzji oraz 32 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 24 kwietnia 2013 r.; decyzją OPS/204000/000077/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2013 r. w wymiarze 34 godzin do dnia wydania decyzji oraz 32 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 24 kwietnia 2013 r.; decyzją OPS/204000/000097/2012 z dnia 11 lipca 2012 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 5 lipca 2012 r. w wymiarze 4 godzin do dnia wydania decyzji oraz 3 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 10 lipca 2012 r.; decyzją OPS/204000/000055/2012 z dnia 17 kwietnia 2012 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2012 r. w wymiarze 20 godzin do dnia wydania decyzji oraz 2 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 10 kwietnia 2012 r.; decyzją OPS/204000/000025/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2013 r. w wymiarze 7 godzin do dnia wydania decyzji oraz 2 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 10 kwietnia 2013 r.; decyzją OPS/204000/000057/2013 z dnia 24 kwietnia 2013 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2013 r. w wymiarze 16 godzin do dnia wydania decyzji oraz 15 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 23 kwietnia 2013 r.; decyzją OPS/204000/000058/2013 z dnia 24 kwietnia 2013 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2013 r. w wymiarze 16 godzin do dnia wydania decyzji oraz 15 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 23 kwietnia 2013 r.; decyzją OPS/204000/000025/2013 z dnia 24 kwietnia 2013 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2013 r. w wymiarze 46 godzin do dnia wydania decyzji oraz 43 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 23 kwietnia 2013 r.; decyzją OPS/204000/000020/2014 z dnia 7 kwietnia 2014 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2014 r. w wymiarze 4 godzin do dnia wydania decyzji oraz 4 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 7 kwietnia 2014 r.; decyzją OPS/112000/000034/2014 z dnia 8 maja 2014 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2014 r. w wymiarze 41 godzin do dnia wydania decyzji oraz 35 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 30 kwietnia 2014 r.; decyzją OPS/112000/000047/2012 z dnia 15 października 2012 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 października 2012 r. w wymiarze 11 godzin do dnia wydania decyzji oraz 7 godzin do dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczeń, tj. do 10 października 2012 r.; decyzją OPS/204000/000088/2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2013 r. w wymiarze 19 godzin do dnia wydania decyzji (wniosek złożono 29 marca 2013 r.); decyzją OPS/204000/000029/2012 z dnia 17 kwietnia 2012 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2012 r. w wymiarze 20 godzin do dnia wydania decyzji (wniosek złożono 29 marca 2012 r.); decyzją OPS/204000/000070/2012 z dnia 19 kwietnia 2012 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 1 kwietnia 2012 r. w wymiarze 13 godzin do dnia wydania decyzji (wniosek złożono 29 marca 2012 r.); decyzją OPS/204000/000115/2014 z dnia 27 maja 2014 r. przyznano i świadczone usługi opiekuńcze od dnia 19 maja 2014 r. w wymiarze 10 godzin do dnia wydania decyzji (wniosek złożono 25 kwietnia 2014 r.).

lub życia tych osób. Dlatego też, podejmowano decyzje o świadczeniu tych usług od następnego dnia po utracie ważności poprzedniej decyzji, oczekując na otrzymanie przez taką osobę decyzji o waloryzacji świadczenia i niezwłocznie wydając decyzję z datą od 01.04. danego roku, a więc od dnia, od którego wykonywana była usługa opiekuńcza. Wydając decyzje przykładowo do końca kwietnia, maja danego roku, Ośrodek po otrzymaniu przez osoby korzystające z usług zmuszony byłby do wydawania decyzji datą kwietniową lub majową, w której odpłatność za usługi opiekuńcze liczona byłaby od 1 kwietnia, a więc z datą wsteczną. Ośrodek Pomocy Społecznej jest instytucją, której celem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, stąd decyzje o świadczeniu usług opiekuńczych, mimo braku dokumentu o waloryzacji (pisownia oryginalna).

(dowód: akta kontroli str. 203-211)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nie należą do katalogu świadczeń, których udzielenie – zgodnie z art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej – nie wymaga wydania decyzji. Biorąc pod uwagę, iż o przyznaniu tego rodzaju świadczeń decyduje aktualna sytuacja osoby uprawnionej, ustalana przed wydaniem decyzji, stąd usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze nie mogą być przyznawane z datą wsteczną, a wyłącznie na podstawie decyzji, która wywołuje skutki jedynie na przyszłość¹⁸.

Ocena cząstkowa

OPS w okresie objętym kontrolą zapewnił osobom starszym głównie dostępność do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, natomiast nie zainicjował działań na rzecz zaoferowania takim osobom pomocy w innych formach przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej. Każdorazowo przed wydaniem decyzji o przyznaniu usług opiekuńczych przeprowadzono wywiad środowiskowy lub jego aktualizację, prawidłowo ustalając wysokość dochodu wnioskodawców. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego sporządzenia sprawozdań MPiPS-03 za lata 2012-2014 oraz udzielania świadczeń przed wydaniem stosownej decyzji, a w niektórych przypadkach przed złożeniem wniosku. Zastrzeżenia NIK budzi również ustalanie i pobieranie opłat za usługi opiekuńcze pomimo braku określenia przez Radę Miejską w Prudniku szczegółowych zasad ustalania odpłatności za te usługi.

2. Prawidłowość kierowania osób do domów pomocy społecznej i finansowania ich pobytu przez Gminę Prudnik

Opis stanu faktycznego

2.1. OPS kierował osoby wymagające całodobowej opieki do domów pomocy społecznej. W latach 2012-2014 wpłynęły 54 wnioski o umieszczenie w DPS, z tego 13 - w 2012 r., 23 - w 2013 r. oraz 18 - w 2014 r. We wszystkich przypadkach wydano pozytywne decyzje o skierowaniu osoby wnioskującej do DPS.

(dowód: akta kontroli str. 212)

W wyniku badania 40 losowo wybranych decyzji kierujących osoby do DPS w latach 2012-2014 ustalono, iż we wszystkich przypadkach OPS przekazywał zebrane przed wydaniem decyzji dokumenty do powiatowego centrum pomocy rodzinie na podstawie § 8 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia

¹⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 18.11.2010 r., sygn. akt I OSK 966/10 (LEX nr 784374), wyrok WSA w Lublinie z 28.02.2012 r., sygn. akt II SA/Lu 893/11 (LEX nr 1138633).

23 sierpnia 2012 r. w sprawie *domów pomocy społecznej*¹⁹. Badanie kopii dokumentacji 18 spraw, przekazanej w trakcie kontroli NIK przez PCPR w Prudniku wykazało m.in. że:

- złożone wnioski spełniały wymogi określone w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie *dps*,
- przed wydaniem decyzji o skierowaniu osoby do *DPS* przeprowadzono wywiad środowiskowy, w którym określano wysokość dochodu wnioskodawcy w sposób zgodny z art. 8 ust. 3-4 ustawy o *pomocy społecznej*,
- *OPS* nie kierował osób do *DPS* prowadzonych przez podmioty niepubliczne lub prowadzonych jako działalność gospodarcza oraz do noclegowni, schronisk lub domów dla bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 686-703)

2.2. *OPS* prawidłowo ustalał wysokość opłat dla osób kierowanych do *DPS*, tj. w wysokości nieprzekraczającej 70% dochodu danej osoby, co było zgodne z art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o *pomocy społecznej*. Stwierdzono jednak przypadki zmiany wysokości opłat z mocą wsteczną oraz przypadki zwiększenia opłaty dla mieszkańca *DPS*, pomimo iż wzrost dochodu nie przekraczał 10% kryterium dochodowego, co szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego pn. *ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 686-703)

2.3. W okresie objętym kontrolą *OPS* nie wydawał decyzji w sprawie częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za pobyt w *DPS*.

(dowód: akta kontroli str. 212)

2.4. W latach 2012-2014 Gmina Prudnik poniosła wydatki z tytułu pobytu mieszkańców w *DPS* w łącznej kwocie 3 260,1 tys. zł, z tego: 957,8 tys. zł - w 2012 r., 1 091,1 tys. zł - w 2013 r. oraz 1 211,2 tys. zł - w 2014 r. Odpłatność rodzin osób skierowanych do *DPS* wyniosła 113,6 tys. zł - w 2012 r., 142 tys. zł - w 2013 r. oraz 148 tys. zł - w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 212)

W okresie objętym kontrolą w *OPS* występowały przypadki niewnoszenia opłat osób spokrewnionych z osobami przebywającymi w *DPS*. Na dzień 31 grudnia 2012 r. cztery osoby zalegały z płatnościami na łączną kwotę 12,1 tys. zł. Na koniec 2013 r. stan zaległości trzech osób wynosił 13,2 tys. zł, a na koniec 2014 r. stan zaległości dwóch osób wynosił 4,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 212, 214)

OPS podejmował działania windykacyjne w celu wyegzekwowania ww. zaległości. Do dłużnika O.W. skierowano wezwania: z dnia 13 lipca 2012 r. o zapłatę zaległości w wysokości 4,8 tys. zł wraz z odsetkami; z dnia 12 marca 2013 r. o zapłatę zaległości w wysokości 7,8 tys. zł oraz pismem z dnia 17 lipca 2013 r. o zapłatę zaległości w wysokości 8,4 tys. zł. W związku z brakiem uregulowania należności Sąd Rejonowy w Prudniku w dniu 12 listopada 2013 r. wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym na kwotę 9,6 tys. zł wraz z ustawowymi odsetkami i kosztami procesu. W dniu 13 stycznia 2014 r. Sąd Rejonowy w Prudniku postanowił nadać klauzulę wykonalności tytułowi egzekucyjnego w postaci nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym. Pismem z dnia 27 lutego 2014 r. Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Prudniku wszczął egzekucję w stosunku do dłużnika. Z uwagi na bezskuteczność egzekucji postanowieniem z dnia 27 listopada 2014 r. umorzono postępowanie egzekucyjne. Do dłużnika B.M. skierowano

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 964. Dalej: rozporządzenie w sprawie *dps*.

wezwania z dnia 16 października 2012 r. o zapłatę kwoty 2,6 tys. zł wraz z należnymi odsetkami. W dniu 13 marca Sąd Rejonowy w Prudniku wystawił nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym na kwotę 2,9 tys. zł wraz z należnymi odsetkami ustawowymi. Klauzula wykonalności została nadana w dniu 21 maja 2013 r. Pismem z dnia 22 grudnia 2014 r. Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w Prudniku umorzył postępowanie egzekucyjne.

(dowód: akta kontroli str. 767-782)

2.5. W wyniku badania dokumentacji 40 decyzji w sprawie skierowania osób do DPS ustalono, iż w ośmiu przypadkach²⁰ okres oczekiwania od dnia wydania decyzji o skierowaniu do dnia umieszczenia w DPS wynosił więcej niż 3 miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 686-703)

Kierownik OPS wyjaśnił: *Aby skierować osobę do innego domu pomocy społecznej w razie oczekiwania na miejsce w DPS powyżej trzech miesięcy, niezbędny jest wniosek tej osoby. W omawianych decyzjach żadna z osób nie złożyła takiego wniosku. Tylko jedna z ww. osób starających się o pobyt w DPS wymagała usług opiekuńczych i taką pomoc otrzymała. Pozostałe osoby nie zgłaszały potrzeb celem otrzymania usług opiekuńczych (nie składały wniosków).*

(dowód: akta kontroli str. 783-784, 788)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 106 ust. 3 b ustawy o pomocy społecznej zmiana dochodu osoby samotnie gospodarującej lub rodziny w okresie ponoszenia odpłatności za świadczenie niepieniężne nie wpływa na wysokość tej odpłatności, jeżeli kwota zmiany nie przekroczyła 10% odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

W okresie objętym kontrolą 10% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej wynosiło 54,20 zł²¹.

Analiza 40 decyzji ustalających wysokość opłat za pobyt w DPS wraz z 63 decyzjami zmieniającymi wydane decyzje o ustaleniu wysokości opłat za pobyt w DPS wykazała, iż:

- decyzją nr OPS/214000/000086/2014 z dnia 13 czerwca 2014 r. zmieniono wysokość opłaty za pobyt w DPS z 848,09 zł na 861,11 zł, pomimo iż dochód tej osoby wzrósł o 18,60 zł (z 1 211,55 zł na 1 230,15 zł), wskutek czego osobie tej, od miesiąca lipca 2014 r. do dnia kontroli NIK nienależnie naliczono kwotę 241,80 zł (13 x 18,60 zł);

- decyzją OPS/214000/000101/2014 z 14 sierpnia 2014 r. zmieniono wysokość opłaty za pobyt w DPS z 342,20 zł na 370,30 zł, pomimo iż dochód tej osoby wzrósł o 40,14 zł (z 488,86 zł na 529,00 zł), wskutek czego osobie tej, od miesiąca sierpnia 2014 r. do dnia kontroli NIK nienależnie naliczono kwotę 481,68 zł (12 x 40,14 zł).

(dowód: akta kontroli str. 300-301, 306-307, 688, 754-762)

²⁰ Decyzja nr OPS/214000/000103/2013 z dnia 29 lipca w 2013 r. - umieszczenie w DPS w dniu 20 czerwca 2014 r.; decyzja nr OPS/214000/000103/2014 z dnia 24 września 2014 r. - umieszczenie w DPS w dniu 11 lutego 2015 r.; decyzja nr OPS/214000/000002/2014 z dnia 12 grudnia 2013 r. - umieszczenie w DPS w dniu 9 czerwca 2014 r.; decyzja nr OPS/214000/000099/2014 z dnia 13 sierpnia 2013 r. - umieszczenie w DPS w dniu 21 stycznia 2015 r.; decyzja nr OPS/214000/000106/2012 z dnia 25 maja 2012 r. - umieszczenie w DPS w dniu 7 listopada 2012 r.; decyzja nr OPS/214000/000110/2013 z dnia 27 sierpnia 2013 r. - umieszczenie w DPS w dniu 3 stycznia 2014 r.; decyzja nr OPS/214000/000094/2013 z dnia 5 czerwca 2013 r. - umieszczenie w DPS w dniu 20 marca 2014 r.; decyzja nr OPS/214000/000090/2013 z dnia 16 maja 2013 r. - do dnia zgonu w dniu 30 grudnia 2013 r. nie umieszczono w DPS.

²¹ 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.

Kierownik OPS wyjaśnił: iż przypadki te to ewidentny błąd Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 785, 788)

2. W myśl art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej decyzję zmienia się lub uchyla na niekorzyść strony bez jej zgody w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony, pobrania nienależnego świadczenia, a także można zmienić lub uchylić decyzję, jeżeli wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 11, 12 i 107 ust. 5. Zmiana decyzji administracyjnej na korzyść strony nie wymaga jej zgody.

Analiza 40 decyzji ustalających wysokość opłat za pobyt w DPS oraz 63 decyzji zmieniających ww. decyzje wykazała, iż w dwóch przypadkach OPS zmienił wysokość odpłatności świadczeniobiorców z mocą wsteczną, tj.:

- decyzją nr OPS/214000/000098/2013 z 19 czerwca 2013 r. zmieniono odpłatność z 107,10 zł na 379,40 zł od miesiąca maja 2013 r.;

- decyzją nr OPS/214000/000092/2013 z 27 maja 2013 r. zmieniono odpłatność z 1 070,83 zł na 1 160,73 zł od miesiąca marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 313, 359)

W przypadku pierwszej z ww. decyzji kierownik OPS wyjaśnił: *Osoba umieszczona od marca 2013. r. w dps, mając orzeczoną znaczny stopień niepełnosprawności otrzymywała tylko zasiłek pielęgnacyjny 153 zł. Zasiłku stałego nie mogła otrzymać z powodu przekroczenia kryterium dochodowego. Po umieszczeniu w dps wystąpiła o zasiłek stały. W czerwcu 2013 r. otrzymała decyzję o zasiłku stałym z mocą obowiązującą od maja 2013 r. Stąd OPS potrącił z wypłaconego zasiłku stałego koszty, które ponosiła gmina (70% zasiłku stałego). W przypadku drugiej decyzji kierownik wyjaśnił: W przedmiotowej decyzji ustalono odpłatność na 70% pobieranego świadczenia. Skoro decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wpłynęła do domu pomocy społecznej dnia 25 maja z wyrównaniem od miesiąca marca to odpłatność winna być naliczona od miesiąca, w którym nastąpiła waloryzacja świadczenia. Wysokość odpłatności wynosiła 70% świadczenia.*

(dowód: akta kontroli str. 785, 788, 800)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. W świetle ugruntowanego orzecznictwa w tym zakresie, np. wyrok WSA w Krakowie sygn. akt III SA/Kr 1158/12 z 4 grudnia 2012 r., ustalenia OPS w zakresie zmiany sytuacji materialnej strony mogą powodować zmianę wysokości jego odpłatności za pobyt w tej placówce, ale wyłącznie na przyszłość, tj. od dnia doręczenia decyzji, a nie z mocą wsteczną. Konstytucyjny charakter decyzji zmieniającej kwotę odpłatności za pobyt w DPS, wydanej na podstawie art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej potwierdza także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 442/14 w myśl którego, *decyzja wpływa bowiem na dotychczasowy zakres przyznanych świadczeń z pomocy społecznej (zmienia ich wysokość, odmiennie je kształtuje lub wręcz je odbiera). W konsekwencji, ze względu na konstytucyjny charakter decyzji, może ona wywierać wyłącznie skutki ex nunc.*

3. W myśl art. 155 Kpa decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za jej zgodą uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w Kpa, o ile przewidują to przepisy szczególne (art. 163 Kpa). Art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej stanowi o możliwości zmiany decyzji na korzyść strony bez jej zgody, a na niekorzyść strony wyłącznie

w następujących przypadkach: zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony i pobrania nienależnego świadczenia, a także jeżeli wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 11, 12 i 107 ust. 5 ww. ustawy.

Przepis art. 107 § 1 *Kpa* stanowi, że decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

W wyniku szczegółowej analizy 40 decyzji kierujących osoby do domów pomocy społecznej i 40 decyzji ustalających wysokość opłat za pobyt w *DPS* oraz 63 decyzji zmieniających wydane decyzje o ustaleniu wysokości opłat za pobyt w *DPS* ustalono, iż w latach 2012-2015 wydano 49 decyzji²² zmieniających decyzje ustalające wysokość opłat, pomimo iż w sprawach tych nie wystąpiły przesłanki określone w art. 106 ust. 5 ustawy o *pomocy społecznej*. Zmiany decyzji dokonywano jedynie w związku ze zmianą średniomiesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w *DPS*, co skutkowało zwiększeniem dopłaty *OPS*, a ustalona w tych decyzjach opłata za pobyt mieszkańca nie ulegała zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 269, 272, 275, 278-279, 282, 287-288, 297-298, 302, 308, 311-312, 314-315, 319-321, 324, 327-329, 333-335, 338, 341, 345, 348, 354-356, 360-361, 366-368, 373, 377, 380-381, 384-385, 388-389, 396, 401, 407)

Kierownik *OPS* wyjaśnił: *Decyzje te w żadnym wypadku nie dotyczą strony (pensionariusza dps), lecz dotyczą wyłącznie organu administracji publicznej ponoszącego część odpłatności za mieszkańca naszej gminy. Decyzje ustalające odpłatność organu administracji publicznej są na korzyść strony (pensionariusza dps), ponieważ po ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym średniego miesięcznego kosztu utrzymania, stanowią podstawę do ustalenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej od następnego miesiąca przez organ*

²² OPS/214000/000059/2015 z dnia 11 marca 2015 r., OPS/214000/000046/2015 z dnia 16 lutego 2015 r., OPS/214000/000021/2015 z dnia 10 lutego 2015 r., OPS/214000/000120/2013 z dnia 4 listopada 2013 r., OPS/214000/000034/2015 z dnia 10 lutego 2015 r., OPS/214000/000062/2015 z dnia 11 marca 2015 r., OPS/214000/000037/2014 z dnia 13 lutego 2014 r., OPS/214000/000042/2015 z dnia 11 lutego 2015 r., OPS/214000/000020/2014 z dnia 12 lutego 2014 r., OPS/214000/000036/2015 z dnia 11 lutego 2015 r., OPS/214000/000030/2015 z dnia 15 lutego 2015 r., OPS/214000/000031/2015 z dnia 10 lutego 2015 r., OPS/214000/000053/2012 z dnia 5 marca 2012 r., OPS/214000/000071/2013 z dnia 13 marca 2013 r., OPS/214000/000029/2014 z dnia 13 lutego 2014 r., OPS/214000/000043/2015 z dnia 11 lutego 2015 r., OPS/214000/000063/2013 z dnia 13 marca 2013 r., OPS/214000/000027/2014 z dnia 13 lutego 2014 r., OPS/214000/000020/2015 z dnia 10 lutego 2015 r., OPS/214000/000023/2015 z dnia 15 lutego 2015 r., OPS/214000/000061/2013 z dnia 13 marca 2013 r., OPS/214000/000025/2014 z dnia 12 lutego 2014 r., OPS/214000/000035/2015 z dnia 10 lutego 2015 r., OPS/214000/000033/2014 z dnia 13 lutego 2014 r., OPS/214000/000112/2014 z dnia 7 listopada 2014 r., OPS/214000/000022/2015 z dnia 10 lutego 2015 r., OPS/214000/000008/2015 z dnia 9 lutego 2015 r., OPS/214000/000065/2015 z dnia 11 marca 2015 r., OPS/214000/000038/2013 z dnia 5 marca 2013 r., OPS/214000/000012/2013 z dnia 13 lutego 2013 r., OPS/214000/000034/2013 z dnia 4 marca 2013 r., OPS/214000/000040/2014 z dnia 10 marca 2014 r., OPS/214000/000069/2015 z dnia 11 marca 2015 r., OPS/214000/000043/2014 z dnia 10 marca 2014 r., OPS/214000/000052/2015 z dnia 11 marca 2015 r., OPS/214000/000037/2013 z dnia 5 marca 2013 r., OPS/214000/000050/2014 z dnia 10 marca 2014 r., OPS/214000/000053/2015 z dnia 11 marca 2015 r., OPS/214000/000063/2015 z dnia 11 marca 2015 r., OPS/214000/000061/2015 z dnia 11 marca 2015 r., OPS/214000/000005/2014 z dnia 12 lutego 2014 r., OPS/214000/000009/2015 z dnia 9 lutego 2015 r., OPS/214000/000044/2014 z dnia 10 marca 2014 r., OPS/214000/000056/2015 z dnia 11 marca 2015 r., OPS/214000/000056/2014 z dnia 28 marca 2014 r., OPS/214000/000013/2015 z dnia 9 lutego 2015 r., OPS/214000/000091/2015 z dnia 17 kwietnia 2015 r., OPS/214000/000052/2014 z dnia 10 marca 2014 r., OPS/214000/000031/2013 z dnia 4 marca 2013 r.

administracji, który wydał decyzję o skierowaniu i decyzję o odpłatności. Decyzja o odpłatności jest korzystniejsza dla strony, ponieważ procentowy udział strony w kosztach utrzymania jest niższy; wyższe koszty utrzymania w DPS ponosi organ administracji publicznej. Podstawę prawną decyzji o odpłatności stanowi przepis art. 60 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str.785-786, 789)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Stroną wszystkich ww. decyzji były osoby przebywające w DPS. Zdaniem NIK zmiana decyzji ustalającej opłatę za pobyt w DPS może nastąpić jedynie w przypadku jej zmiany na korzyść strony bez jej zgody, a na niekorzyść strony wyłącznie w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony i pobrania nienależnego świadczenia. Dokonane w decyzjach zmiany nie były zmianami na korzyść strony, gdyż ustalona na podstawie art. 61 ust. 2 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej opłata dla tych osób nie zmieniła się.

4. Przepis art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103. W ust. 4 ww. przepisu wskazano, iż w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, sporządza się aktualizację wywiadu. W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych.

Według § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego wywiad przeprowadza się w miejscu zamieszkania osoby lub rodziny albo w miejscu ich pobytu, w dniach roboczych, w godzinach pracy ośrodka pomocy społecznej lub powiatowego centrum pomocy rodzinie albo w innym terminie uzgodnionym z osobą lub rodziną, za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. W przypadku gdy osoba, u której ma być przeprowadzona część IV wywiadu (aktualizacja wywiadu), przebywa w domu pomocy społecznej, wywiad może przeprowadzić pracownik socjalny tego domu (§ 7 ww. rozporządzenia).

Na podstawie dokumentacji 40 losowo wybranych decyzji o skierowaniu do DPS ustalono, iż w przypadku 18 spraw²³ aktualizacje wywiadów środowiskowych w stosunku do osób umieszczonych na stałe w DPS, przeprowadzano po upływie 6 miesięcy od dnia wywiadu bądź jego aktualizacji. Opóźnienie wynosiło od 1 do 6 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 686-694)

Kierownik OPS wyjaśnił: *Wywiady w domach pomocy społecznej przeprowadzają pracownicy socjalni danego domu i ośrodek pomocy społecznej nie ma możliwości wyegzekwowania terminów aktualizacji wywiadów.*

(dowód: akta kontroli str. 797-800)

NIK zwraca uwagę, iż to OPS jest zobowiązany do podjęcia skutecznych działań mających na celu zapewnienie przeprowadzania aktualizacji wywiadów środowiskowych nie rzadziej niż 6 miesięcy.

²³ Sprawa: OPS/214000/000103/2013; OPS/214000/000117/2013; OPS/214000/000092/2014; OPS/214000/000107/2013; OPS/214000/000115/2013; OPS/214000/000002/2014; OPS/214000/000005/2012; OPS/214000/000021/2013; OPS/214000/000129/2012; OPS/214000/000123/2013; OPS/214000/000127/2012; OPS/214000/000048/2013; OPS/214000/000005/2013; OPS/214000/000110/2013; OPS/214000/000085/2013; OPS/214000/000094/2013; OPS/214000/000079/2014; OPS/214000/000081/2014.

5. Przepis § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie *dps* wymaga, aby do wniosku o skierowanie do *DPS* dołączona była pisemna zgoda osoby ubiegającej się na ponoszenie opłaty za pobyt w tym domu. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 4 ww. rozporządzenia dokumenty określone w § 8 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, kompletuje ośrodek pomocy społecznej. Ośrodek ten wydaje decyzję o skierowaniu do domu, a w przypadku gdy osobę ubiegającą się kieruje się do domu o zasięgu ponadgminnym, dokumenty te ośrodek przekazuje do właściwego ze względu na siedzibę domu powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Jeżeli wniosek nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 *Kpa*).

Analiza dokumentacji 40 losowo wybranych spraw wykazała, iż w pięciu przypadkach²⁴ wydano decyzję o skierowaniu do *DPS* pomimo braku pisemnej zgody wnioskodawcy na ponoszenie opłaty za pobyt w tym domu.

(dowód: akta kontroli str. 266, 291, 303, 305, 695-698)

Kierownik *OPS* wyjaśnił: iż, *dwie osoby zmarły w dniach 10.02.2012 r. i 26.02.2014 r. Pozostałe osoby przebywające w dps obecnie, podpisały i uzupełniły już taką zgodę.*

(dowód: akta kontroli str. 788, 793-795)

6. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej decyzję o skierowaniu do *DPS* i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w *takim domu* wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do *DPS*. W myśl art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej do wnoszenia opłat za pobyt w *DPS* zobowiązani są m.in. małżonek oraz zstępni przed wstępnymi osoby umieszczonej w *DPS*. Osoby te wnoszą opłaty na podstawie zawartych umów ale z zachowaniem warunków określonych w art. 61 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, tj. w przypadku gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub na osobę w rodzinie jest wyższy niż 300% kryterium dochodowego²⁵, jednak kwota dochodu na osobę pozostająca po wniesieniu opłaty nie może być niższa niż 300% tego kryterium.

Analiza 40 decyzji w sprawie skierowania osób do *DPS* oraz ustalenia wysokości opłat za pobyt w *DPS* wykazała, iż w przypadku 11 spraw²⁶, *OPS* określał w decyzjach oraz umowach wysokość opłat dla osób określonych art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej nie ustalając wcześniej faktycznego dochodu tych osób.

(dowód: akta kontroli str. 686-694, 704-722, 728-747, 750-751)

²⁴ Tj.: decyzji nr OPS/214000/000103/2014 z dnia 24 września 2014 r., decyzji nr OPS/214000/000008/2012 z dnia 8 lutego 2012 r., decyzji nr OPS/214000/000130/2013 z dnia 12 grudnia 2013 r., decyzji nr OPS/214000/000083/2014 z dnia 26 maja 2014 r. oraz decyzji nr OPS/214000/000021/2013 z dnia 15 lutego 2013 r.

²⁵ Odpowiednio dla osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie.

²⁶ Tj.: decyzji nr OPS/214000/000104/2014 z 2014-09-24 oraz zmianie decyzji ustalono opłatę dla córki osoby skierowanej do *DPS*; decyzji nr OPS/214000/000076/2014 z 2014-05-14 ustalono opłatę dla syna osoby skierowanej do *DPS*; decyzji nr OPS/214000/000106/2013 z 2013-08-14 oraz zmianach tej decyzji, ustalono opłatę dla córki osoby skierowanej do *DPS*; decyzji nr OPS/214000/000100/2013 z 2013-07-05, ustalono opłatę dla córki osoby skierowanej do *DPS*; decyzji nr OPS/214000/000006/2012 z 2012-01-24 oraz w zmianach ww. decyzji ustalono opłatę dla syna i córki osoby skierowanej do *DPS*; decyzji nr OPS/214000/000114/2014 z 2014-11-24 oraz w zmianach ww. decyzji ustalono opłatę dla żony osoby skierowanej do *DPS*; decyzji nr OPS/214000/000049/2013 z 2013-03-11 oraz w zmianach ww. decyzji ustalono opłatę dla męża osoby skierowanej w *DPS*; decyzji nr OPS/214000/000072/2014 z 2014-04-23 oraz w zmianach tej decyzji ustalono opłatę dla córki osoby skierowanej w *DPS*; decyzji nr OPS/214000/000090/2014 z 2014-07-03 oraz w zmianie tej decyzji ustalono opłatę dla wnuka osoby skierowanej w *DPS*; decyzji nr OPS/214000/000111/2013 z 2013-08-27 oraz w zmianach tej decyzji ustalono opłatę dla syna osoby skierowanej do *DPS* oraz decyzji nr OPS/214000/000030/2013 z 2013-03-04 ustalono opłatę dla córki osoby skierowanej do *DPS*.

Kierownik OPS wyjaśnił: *Podstawę stanowi przepis art. 103 ust 2 ustawy o pomocy społecznej jest to umowa a więc instytucja prawa cywilnego. Nie mają, zatem zastosowania przepisy postępowania administracyjnego.*

(dowód: akta kontroli str. 786-787, 789)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt w DPS przez małżonka, wstępnych i zstępnych wynika z art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, a jego wysokość konkretyzowana jest w decyzji administracyjnej o ustaleniu tej opłaty. Umowa zawarta na podstawie art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej nie stanowi źródła zobowiązań ww. osób do ponoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w DPS, a jej przedmiotem jest jedynie ustalenie opłaty wnoszonej przez te osoby, której kwota wynika z wydanej uprzednio decyzji. Ponadto, zgodnie z art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy o pomocy społecznej, do prawidłowego ustalenia wysokości należnej opłaty konieczne jest ustalenie sytuacji dochodowej osób zobowiązanych. Zaniechanie ustalenia wysokości dochodu tych osób nie zapewniało ustalenia prawidłowej wysokości należnej opłaty, co mogło skutkować uszczupleniem środków Gminy.

Przyjęta przez OPS praktyka jest również sprzeczna z linią orzecznictwa w tym zakresie. W orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r.²⁷ stwierdzono: *Pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny, a obowiązek wnoszenia opłaty przez konkretną osobę, czy osoby spośród kręgu podmiotów zobowiązanych na mocy art. 61 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.s. kreuje decyzja administracyjna o ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przewidziana w art. 59 ust. 1 u.p.s. Umowa o której mowa w art. 103 ust. 2 tej ustawy nie jest wyłącznym źródłem obowiązku ponoszenia opłat przez te osoby za pobyt w domu pomocy społecznej. Z samego brzmienia art. 103 ust. 2 wynika, że celem takiej umowy nie jest nawiązanie cywilnoprawnego stosunku zobowiązującego do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, ale ustalenie wysokości opłaty wnoszonej przez zobowiązane osoby, a więc opłaty, której obowiązek ponoszenia został już ustawowo ustalony. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu²⁸ wskazał: *Decyzja o ustaleniu opłaty za pobyt w DPS indywidualizuje przewidziany w przepisach art. 60 ust. 1 i art. 61 ust. 1 i 2 u.p.s. obowiązek ponoszenia opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej przez wymienione w tych przepisach podmioty. Adresatami decyzji ustalającej opłatę za pobyt w DPS mogą być osoba skierowana, a także osoba bądź osoby z kręgu podmiotów wskazanych w ww. przepisach, jej przedmiotem jest ustalenie przypadającej na nich kwoty opłaty. Natomiast obowiązek wnoszenia opłaty przez konkretną osobę, czy osoby spośród kręgu podmiotów zobowiązanych na mocy art. 61 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.s. kreuje nie umowa, o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 u.p.s., ale decyzja administracyjna o ustaleniu opłaty za pobyt w DPS przewidziana w art. 59 ust. 1 u.p.s. Z brzmienia art. 103 ust. 2 wynika, iż celem takiej umowy nie jest nawiązanie cywilnoprawnego stosunku zobowiązującego do ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, ale ustalenie opłaty "wnoszonej" przez te osoby, której obowiązek ponoszenia został już ustalony.**

7. Przepis art. 46 § 1 Kpa stanowi, iż odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. Jeżeli odbierający pismo uchyla się od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego uczynić, doręczający sam

²⁷ Sygn. akt II SA/Po 89/14 (LEX nr 1474200).

²⁸ Wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 603/14 (LEX nr 1645204).

stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu (art. 46 § 2 *Kpa*).

Analiza 40 decyzji w sprawie skierowania osób do *DPS* oraz 143 decyzji w sprawie ustalenia wysokości opłat za pobyt w *DPS* wykazała, iż w 72 przypadkach w aktach sprawy stwierdzono brak potwierdzenia odbioru wydanych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 695-703)

Kierownik *OPS* wyjaśnił: *Decyzje te przekazywane były bezpośrednio do dps osobiście lub listownie listem zwykłym. O fakcie dostarczenia przesyłek do rąk adresatów świadczy fakt ponoszenia opłat za pobyt w dps przez świadczeniobiorców.*

(dowód: akta kontroli str. 805)

8. W myśl art. 107 § 1 *Kpa* decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Przepis art. 110 *Kpa* stanowi, iż organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia.

Podstawy zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej, na podstawie której strona nabyła prawa określa ustawa *Kpa*. W myśl art. 155 *Kpa* decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w *Kpa*, o ile przewidują to przepisy szczególne (art. 163 *Kpa*). Art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej przewiduje możliwość zmiany decyzji na korzyść strony bez jej zgody, a na niekorzyść strony wyłącznie w następujących przypadkach: zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony i pobrania nienależnego świadczenia, a także jeżeli wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 11, 12 i 107 ust. 5.

Analiza 14 decyzji zmieniających wysokość opłaty za pobyt w *DPS* wykazała, iż we wszystkich przypadkach w decyzjach tych nie powołano podstawy prawnej zmiany tych decyzji, tj. art. 155 *Kpa* lub art. 163 *Kpa* i art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, a jedynie art. 60 ust. 2 i ust. 4 lub w niektórych przypadkach tylko art. 59 ust. 1 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 268, 301, 307, 313, 316, 330, 342, 353, 359, 369, 372, 374, 406, 408, 686, 688-692, 694)

Kierownik *OPS* wyjaśnił: *Przepis prawa materialnego w ustawie o pomocy społecznej (art. 61) określa krąg osób zobowiązanych do wnoszenia opłat za dps, stąd też w decyzjach tych powołanie przepisu obligującego osoby oraz osobę prawną do wnoszenia opłat.*

(dowód: akta kontroli str. 805)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. W decyzjach tych nie powoływano przepisów obligujących do wnoszenia opłat. Zaznaczyć przy tym należy, iż przed wydaniem ww. decyzji nie uzyskano zgody stron na ich zmianę, a decyzje te rozstrzygały o podwyższeniu opłaty za pobyt w DPS w związku z wystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, tj. zmianą sytuacji dochodowej osób przebywających w DPS, ustalaną w oparciu o aktualizację wywiadów środowiskowych. W związku z powyższym, podstawę zmiany decyzji ustalających wysokość opłaty za pobyt w DPS – jako decyzji wydanych na niekorzyść strony – mogły stanowić wyłącznie art. 163 Kpa i art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

9. W myśl art. 35 § 1-3 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Ponadto, w świetle art. 36 § 1 Kpa o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (§ 2).

Analiza 40 decyzji w sprawie skierowania osoby do DPS wykazała, iż w trzech przypadkach termin załatwienia sprawy był dłuższy niż 30 dni, a OPS nie zawiadomił strony o niezakończona sprawy w terminie oraz nie wyznaczył nowego terminu jej załatwienia i tak:

- decyzję nr OPS/214000/000128/2013 wydano w dniu 5 grudnia 2013 r., tj. 55 dni od dnia złożenia wniosku i przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w dniu 11 października 2013 r.;
- decyzję nr OPS/214000/000008/2012 wydano w dniu 8 lutego 2012 r., tj. 36 dni od dnia złożenia wniosku w dniu 3 stycznia 2012 r. i 27 dni od dnia przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w dniu 12 stycznia 2012 r.;
- decyzję nr OPS/214000/000083/2014 wydano w dniu 26 maja 2014 r., tj. 42 dni od dnia złożenia wniosku i przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego w dniu 14 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 289, 291, 305, 687-688)

Na podstawie dokumentacji 20 losowo wybranych decyzji przyznających usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze²⁹ ustalono, iż w jednym przypadku wydano decyzję przyznającą usługi opiekuńcze po upływie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Decyzję nr OPS/204000/000115/2014 wydano w dniu 27 maja 2014 r., tj. 32 dni od dnia złożenia wniosku w dniu 25 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 169, 173)

Kierownik OPS wyjaśnił: w pierwszym przypadku sprawa dotyczyła osoby przebywającej w domu Jana Bożego Ojców Bonifratrów, która zmieniła swój wniosek o dom pomocy społecznej, by w końcu wynająć mieszkanie w Prudniku

²⁹ Decyzje wydawano na okres: 6 miesięcy (1), 6,5 miesiąca (1), 7 miesięcy (1), 9 miesięcy (1), 10 miesięcy (1) oraz jednego roku (15).

rezygnując z domu pomocy społecznej, w drugim przypadku decyzję wydano po powrocie wnioskodawcy ze szpitala, w trzecim przypadku wnioskodawca po złożeniu wniosku 14 kwietnia zrezygnował z domu pomocy społecznej i dopiero po pogorszeniu stanu zdrowia oraz ponowny wywiad z 5 czerwca był podstawą do wydania decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej i ustaleniu odpłatności. W ostatnim przypadku strona po złożeniu wniosku wyjechała do córki do Wrocławia i dopiero po powrocie wydano decyzję. Nie informowano stron o przedłużeniu terminu wydania decyzji powyżej 30 dni z powodu niezdecydowania przez ubiegających się o dom pomocy społecznej o terminie zamieszkania w domu pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 800-801, 805)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Niezależnie od OPS przyczyny zwłoki w załatwieniu sprawy wskazane w wyjaśnieniach nie zwalniają OPS z obowiązku zawiadomienia strony o niezakończonym w terminie określonym w art. 35 Kpa, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy.

Ocena częściowa

OPS zapewnił skierowanie do DPS wszystkim uprawnionym osobom starszym i chorym, które złożyły stosowne wnioski. Przed wydaniem decyzji o skierowaniu do tych placówek przeprowadzono wywiad środowiskowy. Prawidłowo wyliczano dochód kierowanych osób oraz wysokość odpłatności za pobyt w tej placówce. Ponadto OPS w przypadkach braku regulowania należności z tytułu opłat za pobyt w DPS podejmował działania w celu wyegzekwowania zaległości. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wydawania decyzji zwiększających wysokość opłaty dla mieszkańców DPS z mocą wsteczną oraz pomimo braku zmiany dochodu w wysokości większej niż 10% kryterium dochodowego. Ponadto OPS nie zapewnił prawidłowego dokumentowania doręczenia decyzji o skierowaniu do DPS oraz o ustaleniu opłaty za pobyt w DPS, jak również aktualizacji wywiadów środowiskowych nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Część wydanych decyzji nie spełniała wymogów wynikających z art.107 § 1 Kpa. Zastrzeżenia NIK dotyczą wydawania decyzji zmieniających decyzje ustalające wysokość opłat za pobyt w DPS, pomimo niewystąpienia okoliczności faktycznych uzasadniających dokonanie takiej zmiany. Stwierdzono również przypadki niewyegzekwowania zgody wnioskodawcy na ponoszenie opłat za pobyt w DPS, nieterminowego wydawania decyzji oraz określenia opłat dla małżonka oraz zstępnych pomimo nieustalenia ich sytuacji dochodowej.

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

1. podjęcie działań w celu zapewnienie zatrudnienia w OPS pracowników socjalnych stosownie do wymogów określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej;
2. podjęcie działań w celu opracowania i przedłożenia Radzie Miejskiej projektu gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
3. ujmowanie w rocznych sprawozdaniach z działalności OPS informacji o potrzebach pomocy społecznej w Gminie Prudnik;

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami

4. niewydawanie decyzji administracyjnych, przyznających usługi opiekuńcze oraz decyzji zmieniających wysokość odpłatności za pobyt w *DPS* z mocą wsteczną;
5. rzetelne sporządzanie sprawozdań MPiPS-03;
6. prawidłowe dokumentowanie odbioru decyzji administracyjnych przez strony;
7. wydawanie decyzji zwiększających wysokość odpłatności mieszkańców *DPS* z zastosowaniem prawidłowej podstawy prawnej;
8. podjęcie skutecznych działań mających na celu zapewnienie przeprowadzania wywiadów środowiskowych nie rzadziej niż co 6 miesięcy w przypadku osób skierowanych na stałe do *DPS*;
9. ustalanie sytuacji dochodowej małżonka oraz zstępnych i wstępnych osób skierowanych do *DPS* w celu określenia w prawidłowej wysokości obowiązku ponoszenia opłaty przez te osoby;
10. wzywanie wnioskodawców do uzupełnienia wniosków o skierowanie do *dps* o dokumenty wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie *dps*.

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 w Opolu.

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.

Opole, dnia 10 sierpnia 2015 r.

kontroler
Edward Wrzeszcz
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
Podpis

.....
podpis