



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 410.013.03.2015
P/15/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontrolerzy	Artur Matejko, st. inspektor k. p., upoważnienie do kontroli nr 93686 z 2.06.2015 r. Ewa Róg, gł. specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 93694 z 18.06.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Koszalinie ¹ , ul. Monte Cassino 2, 75-442 Koszalin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogumiła Szczepanik, Dyrektor MOPS od 1.06.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

MOPS w latach 2012-2014 zapewniał dostępność odpowiedniej pomocy ubiegającym się o nią uprawnionym osobom starszym w Gminie Miasto Koszalin³. Wsparcia udzielano w formach przewidzianych w art. 50-52 i art. 54 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w miejscu zamieszkania osoby starszej lub w domu pomocy społecznej⁴. Stan zatrudnienia i kwalifikacje pracowników socjalnych Ośrodka odpowiadały wymogom określonym w art. 110 ust.11 oraz art. 116 ustawy.

Przyznawanie pomocy osobom starszym w zbadanych sprawach odbywało się zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Wydawanie decyzji było poprzedzone przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego, analizą wniosków pod kątem spełnienia kryteriów przyznawania pomocy oraz prawidłowym ustalaniem dochodów stanowiących podstawę wymiaru opłat za te świadczenia. Decyzje były wydawane terminowo, spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Ośrodek zapewniał realizację świadczeń określonych w wydanych decyzjach.

¹ Dalej "MOPS" lub „Ośrodek”.

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 Gmina na prawach powiatu, zwana dalej: „Miastem”.

⁴ Zwany dalej: „DPS”.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., ustawa zwana dalej: „Kpa”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Zadania i cele działalności MOPS, w tym wynikające z ustawy o pomocy społecznej, określono w Statucie⁶.

(dowód: akta kontroli str. 11-17, 429-431)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym⁷ zadania w zakresie świadczenia pomocy osobom starszym realizował Dział Usług Opiekuńczych MOPS⁸. Do jego zadań należało m.in. rozpoznawanie oraz zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych w zakresie zapewniania niezbędnej opieki pielęgnacyjnej osobom starszym, samotnym, niepełnosprawnym, wymagającym wsparcia osób drugich lub pomocy instytucjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. . 18-99)

Pracę Działu Opiekuńczego nadzorowała Violetta Jakubowska - zastępca Dyrektora MOPS⁹. MOPS zatrudniał w wymiarze pełnego etatu, według stanu na dzień 31 marca i 31 grudnia odpowiednio: 59 pracowników socjalnych w 2012 r.; 58 i 59 (w tym 1 na urlopie bezpłatnym) w 2013 r. oraz 60 i 58 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 317-325, 431-432)

Na 1 pracownika socjalnego MOPS zatrudnionego w pełnym wymiarze przypadało od 1.816 do 1.879 mieszkańców Miasta, co było zgodne z wymogami art. 110 ust. 11 ustawy. Wszyscy pracownicy socjalni posiadali kwalifikacje określone w art. 116 ust. 1 lub art. 156 ww. ustawy. Obsada kadrowa, uregulowania wewnętrzne i organizacyjne w MOPS zapewniały wywiązywanie się Ośrodka z obowiązku świadczenia usług opiekuńczych oraz kierowania osób starszych do DPS.

(dowód: akta kontroli str. 375-398, 432)

1.2. Miasto w latach 2012-2014 nie posiadało mieszkań chronionych dla osób starszych oraz nie prowadziło DPS, dlatego uprawnione osoby kierowane były do DPS prowadzonych w sąsiednich powiatach.

(dowód: akta kontroli str. 464)

W badanym okresie MOPS świadczył pomoc osobom starszym w następujących formach:

- usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy;
- usług opiekuńczych świadczonych w Ośrodku Wsparcia „Złoty Wiek”¹⁰, określonych w art. 51 ust. 1 ustawy;
- usług opiekuńczych (pobyt całonocowy) świadczonych w Rodzinnym Domu Pomocy „Ostoja”¹¹, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy;
- kierowania do DPS, stosownie do art. 54 ust. 1 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 862)

W okresie objętym kontrolą czas oczekiwania na realizację usług opiekuńczych wynosił od 2 do 30 dni od momentu złożenia wniosku¹² wraz z wymaganą dokumentacją.

⁶ Statut MOPS przyjęty uchwałą Nr XVII/215/2011 Rady Miejskiej w Koszalinie (RM) z 22.12.2011 r., zmieniony uchwałą Nr XXXVIII/582/2013 z 19.12.2013 r.

⁷ Wprowadzonym zarządzeniem Nr 136 Dyrektora MOPS z 28.12.2011 r. i zmienionym zarządzeniami Dyrektora MOPS: Nr 27 z 14.02.2012 r.; Nr 30 z 29.02.2012 r.; Nr 62 z 31.05.2012 r.; Nr 126 z 21.12.2012 r.; Nr 64 z 2.07.2013 r.; Nr 68 z 5.07.2013r.; Nr 123 z 24.12.2013 r.; Nr 85 z 9.10.2014 r.; Nr 105 z 4.12.2014 r.; Nr 13 z 17.02.2015 r.; Nr 29 z 14.04.2015 r.

⁸ Zwany dalej: „Działem Opiekuńczym”.

⁹ Zastępca Dyrektora MOPS od 1.06.2012 r.

¹⁰ Zwany dalej: „OW Złoty Wiek”.

¹¹ Zwany dalej: „RDP Ostoja”.

(dowód: akta kontroli str. 467-549, 612-647, 956-962, 1193-1248)

Violetta Jakubowska z-ca Dyrektora MOPS odnośnie skuteczności różnych form pomocy dla osób starszych i planów uruchomienia nowych usług wyjaśniła, że: (...) *najskuteczniejszą formą pomocy (...) są usługi opiekuńcze i one też mają charakter dominujący z uwagi chociażby na liczbę podopiecznych rokrocznie objętych tego rodzaju wsparciem. Tego rodzaju wsparcie również jest najbardziej oczekiwane od podopiecznych, którzy ewentualną zmianę miejsca zamieszkania traktują jak ostateczność. Z tego powodu Gmina Miasto Koszalin nie planowała uruchomienia mieszkania chronionego. (...) Rodzinny dom pomocy funkcjonuje w Koszalinie od wielu lat z różnym powodzeniem. Jest – w ocenie Ośrodka – formą pośrednią pomiędzy usługami opiekuńczymi zapewnianymi w miejscu zamieszkania a umieszczeniem w domu pomocy społecznej.(...) jest to rozwiązanie spełniające oczekiwania podopiecznych i gminy (...) z uwagi na konkurencyjną cenę przy niższym standardzie niż domy pomocy społecznej (...) Standaryzacja, która jest zawarta w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy, winna uwzględniać również proporcjonalność ceny np. na poziomie 70 – 80 % średniego kosztu pobytu w DPS dla osób starszych.*

(dowód: akta kontroli str. 761-764)

Z-ca Dyrektora MOPS wskazała, że w okresie 2011-2014 tylko 1 osoba ubiegała się o specjalistyczne usługi opiekuńcze. Po rozpatrzeniu wniosku, wydano decyzję odmowną, gdyż zgodnie ze stanowiskiem Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹³ oraz orzecznictwem¹⁴, pomoc społeczna w formie specjalistycznych usług opiekuńczych nie może zastępować systemu ochrony zdrowia (winna stanowić ostatnie ogniwo wsparcia, po wykorzystaniu możliwości, jakie daje NFZ).

(dowód: akta kontroli str. 938-939)

1.3. W latach 2012-2014 MOPS podejmował działania mające na celu rozpoznanie potrzeb osób starszych w zakresie zapewnienia im pomocy społecznej. Pracownicy socjalni oraz opiekunki objęły usługami opiekuńczymi¹⁵ w 2012 r. – 256, w 2013 r. – 265 i w 2014 r. – 272 podopiecznych. Usługi opiekuńcze świadczone były m.in. w zakresie:

- czynności gospodarczych poprzez zakup artykułów spożywczych, przygotowanie posiłku lub jego dostarczenie, utrzymanie w czystości sprzętu gospodarstwa domowego, sanitarnego, pomieszczeń, w którym podopieczni przebywali, pranie odzieży, palenie w piecu;
- czynności pielęgnacyjnych poprzez karmienie, mycie, ubieranie, zmianę bielizny osobistej, pościelowej, przesłanie łóżka, pomoc w załatwianiu potrzeb fizjologicznych, zapobieganie odleżynom i odparzeniom;
- pomocy w rozwiązywaniu problemów: zdrowotnych (w szczególności kontaktów ze służbą zdrowia), rodzinnych (kontakt z członkami rodziny w celu zapewnienia udziału w opiece nad podopiecznym) oraz pośredniczenie w załatwianiu spraw, doręczaniu pism.

(dowód: akta kontroli str. 433-440)

MOPS nie posiadał wykazu osób starszych zamieszkujących teren Miasta oraz nie dysponował procedurami rozpoznawania ich sytuacji socjalno-bytowej.

(dowód: akta kontroli str. 862)

¹² Zagadnienie indywidualnego czasu oczekiwania na przyjęcie do DPS opisano w punkcie 2.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹³ Stanowisko wyrażone w piśmie z 9.07.2013 r. (znak DPS-V-074-89/4408/ZP/2013).

¹⁴ Np. wyrok WSA w Lublinie, II SA/Lu505/10; wyrok WSA w Poznaniu II SA/PO/462/12; wyrok NSA z 18.11.2010r. OSK 966/10.

¹⁵ Zadania opiekuńcze wynikające z art. 50-52 ustawy.

6 pracowników socjalnych opiekujących się osobami starszymi w wyjaśnieniach wskazało m.in., że:

- obowiązujące uregulowania prawne w zakresie finansowania pobytu w DPS nie ograniczają dostępu do usług,
- MOPS informacje o potrzebach osób starszym w zakresie usług opiekuńczych oraz skierowania do DPS otrzymuje od samych zainteresowanych, członków rodziny, pielęgniarek środowiskowych, pielęgniarek ze szpitali, sąsiadów, Policji, Straży Miejskiej, organizacji pozarządowych,
- rzetelne oszacowanie ilości osób, które będą wymagały objęcia usługami opiekuńczymi w najbliższych 2 latach jest niemożliwe, ze względu m.in. na niż demograficzny, postępującą pauperyzacją społeczeństwa, wzrost problemów rodzinnych, finansowych, zdrowotnych, szczególnie na podłożu natury psychicznej, a także przyrost osób w wieku emerytalnym,
- MOPS obejmuje swoim zasięgiem teren całego Miasta, istnieje podział na rejony, ale brak jest informacji ile osób zamieszkuje dany rejon, ile potrzebuje pomocy oraz w jakim zakresie,
- sporządzenie wymaganej dokumentacji dotyczącej udzielanej pomocy zajmuje nawet 50% nominalnego czasu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 684-748)

Z-ca Dyrektora MOPS w wyjaśnieniach wskazała m.in., że:

- najskuteczniejszą formą pomocy osobom starszym są usługi opiekuńcze, umożliwiające prawidłowe funkcjonowanie w dotychczasowym miejscu zamieszkania (osoby starsze obawiają się zmiany zamieszkania);
- nie było przypadku, aby osoba, która spełniła wymogi art. 50 ust. 1 ustawy, pozostała bez pomocy ze strony MOPS;
- obowiązujące uregulowania prawne uniemożliwiają prawidłowe zabezpieczenie potrzeb osób w trakcie rekonwalescencji (po udarach, wylewach), gdyż brak jednoznacznego podziału obowiązków pomiędzy opiekę zdrowotną, a pomocą społeczną;
- zasady finansowania pobytu w DPS nie wpływają na decyzje wnioskodawców. Ośrodek odnotowywał w zdecydowanej większości zgłoszenia osób z niskimi dochodami (średni poziom dopłaty Miasta do kosztów utrzymania mieszkańca DPS wynosił ok. 2.100 zł);
- ustawowe formy pomocy nie odpowiadają potrzebom osób starszych. Brakuje rozwiązań systemu mieszkalnictwa dla osób częściowo niesamodzielnych, starszych, niepełnosprawnych;
- Strategia rozwiązywania problemów społecznych Miasta na lata 2009-2015 wskazywała na systematyczny spadek liczby osób w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, przy jednoczesnym systematycznym wzroście w wieku poprodukcyjnym, co jednak nie miało miejsca¹⁶;
- występowały przypadki, że z powodu małej dostępności Zakładów Pielęgnacyjno-Opiekuńczych¹⁷, osoby wymagające wzmożonej opieki pielęgniarskiej, kierowane były do DPS.

(dowód: akta kontroli str. 759-810, 951-952)

W informacjach uzyskanych w trybie art. 29 ust.1 pkt.2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸ od kierowników 3 Zakładów Pielęgnacyjno-Opiekuńczych, z którymi współpracował MOPS, podano, że czas oczekiwania na

¹⁶ W badanym okresie liczba mieszkańców ogółem (wg. stanu na dzień 31 grudnia) wynosiła w 2012 r. – 109.343, 2013 r. – 109.170, 2014 r. – 109.165, w tym w wieku poprodukcyjnym odpowiednio w 2012 r. – 22.348 (20,4%); 2013 r. – 23.615 (21,6%); 2014 r. – 23.310 (21,4%).

¹⁷ Zwane dalej: „Zakładami”

¹⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096, zwana dalej: „ustawą o NIK”.

przyjęcie wynosiło od 1 tygodnia do 3 miesięcy (w 1 zakładzie) oraz od 6 do 12 miesięcy (w 2 zakładach).

(dowód: akta kontroli str. 852-861)

1.4. W okresie objętym kontrolą, MOPS informował o dostępnych formach pomocy społecznej dla osób starszych:

- na stronie internetowej¹⁹ - m.in. o usługach opiekuńczych, zasadach kierowania do DPS, przyznawania świadczeń i odpłatności;
- na tablicach ogłoszeniowych znajdujących się w siedzibach MOPS i rejonów pomocy społecznej o możliwości zapoznania się z ofertą pomocy,
- w lokalnej prasie²⁰ - m. in. o ofercie pomocy oraz o planach pomocy na 2015 rok.

Ponadto problematyka form pomocy świadczonych przez MOPS poruszana była w filmie zamieszczonym na portalu youtube²¹.

(dowód: akta kontroli str. 459, 654-665)

1.4.1. Zasady przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg uregulowano zarządzeniem Dyrektora MOPS Nr 96 z 18.07.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 311-313)

W badanym okresie do MOPS wpłynęło 5 skarg²² w zakresie udzielania pomocy osobom starszym. W wyniku przeprowadzonych postępowań 1 skarga została pozostawiona bez rozpoznania (z powodów formalnych – brak uzupełnienia podpisu), 2 zostały uznane za bezzasadne, 1 za zasadną, a 1 za częściowo zasadną.

(dowód: akta kontroli str. 649-651)

W 2013 r. wniesiono 3 skargi na postępowanie pracowników socjalnych Działu Opiekuńczego, tj.:

- 10.07.2013 r. w sprawie nieprzesyłania korespondencji pełnomocnikowi osoby ubiegającej się o skierowanie do DPS. Skarga została uznana za zasadną, wobec pracowników uczestniczących w postępowaniu zastosowano sankcje kodeksowe. Pracownicy zostali przeszkoleni oraz zobowiązani do bezwzględnego respektowania pełnomocnictw.
- 2.08.2013 r. w zakresie zbyt emocjonalnego zachowania się pracownika *Działu* wobec córki osoby, która miała być objęta usługą opiekuńczą. Skarga została uznana częściowo za zasadną, pracownika przesunięto do innych zadań.
- 7.10.2013 r. w sprawie odmowy skierowania do DPS osoby, która od 7 lat korzystała z usług opiekuńczych MOPS. Skarga uznana została za bezzasadną.

W dniu 14.01.2014 r. wpłynęła skarga dotycząca odmownej decyzji skierowania do DPS i przyznania usług opiekuńczych. Skarga została uznana przez MOPS za bezzasadną, WSA w Szczecinie skargę oddalił.

(dowód: akta kontroli str. 648-653)

1.5. Wydatki na finansowanie usług opiekuńczych dla osób starszych (rozd. 85228) i kierowania osób do DPS (rozd. 82202) kształtowały się odpowiednio:

- 1.463.514 zł i 3.372.400 zł w 2012 r.,
- 1.501.203 zł i 3.608.494 zł w 2013 r.,
- 1.628.086 zł i 4.103.043 zł w 2014 r.

Usługami opiekuńczymi, o których mowa w art. 50-52 *ustawy o pomocy społecznej*, objęto 256 osób w 2012 r., 265 w 2013 r. i 272 w 2014 r. Spośród osób ubiegających się o skierowanie do DPS, pozytywne decyzje uzyskało 38 w 2012 r.

¹⁹ <http://mops.koszalin.pl> oraz <http://mops.koszalin.ibip.pl>

²⁰ Wydanie Głos Dziennik Pomorza z dnia: 31.12.2011/1.01.2012 r. 27-28.07.2013 r. 24-25.01.2015 r.

²¹ <https://www.youtube.com/watch?v=fqDbaZDXino>. Film prezentował Ośrodek Wsparcia „Złoty Wieś”, działalność seniorów i wywiad z jego dyrektorem.

²² W 2012 r. - 1; w 2013 - 3, w 2014 - 1, w I półr. 2015 - 0.

(100% wniosków), 33 w 2013 r. (70,2%) i 56 w 2014 r. (93,3%). Według stanu na 31 grudnia w DPS przebywało: 150 osób w 2012 r., 152 w 2013 r. i 173 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 888-889, 951-952, 956-962)

1.6. Przyjęta uchwałą Nr XXXVII/418/2009 Rady Miejskiej w Koszalinie²³ z 25.06.2009 r. „Strategia rozwiązywania problemów społecznych Miasta Koszalin na lata 2009-2015”²⁴ wyznaczała cele i kierunki działań w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej Miasta oraz zawierała wszystkie elementy wymagane w art. 16b oraz art. 112 ust. 9 ustawy. MOPS, zgodnie z wymogami ustawy, koordynował realizację Strategii, w której określono 6 celów strategicznych, w tym rozwijanie zintegrowanego systemu wsparcia osób starszych (cel nr 3).

Strategia uwzględniała zagadnienia związane z kierowaniem mieszkańców do DPS, rozwojem usług opiekuńczych i innych form pomocy społecznej dla osób starszych oraz wskazywała podmioty odpowiedzialne za realizację działań dotyczących:

- stałej współpracy z instytucjami, organizacjami i związkami wyznaniowymi;
- aktywizacji społeczności lokalnej do pomocy sąsiedzkiej;
- monitoringu i pośrednictwa wolontariatu w organizację opieki sąsiedzkiej;
- rozwój współpracy kadr pomocy społecznej z pielęgniarkami środowiskowymi.

(dowód: akta kontroli str. 208-275, 460-461)

Według ewidencji finansowo – księgowej, MOPS w latach 2012-2014 na realizację zadań dotyczących zapewnienia opieki osobom starszym²⁵ ujętych w Strategii wydatkował 4.835.913,78 zł w 2012 r., 5.109.697,02 zł²⁶ w 2013 r. i 5.731.128,14 zł²⁷ w 2014 r.

Beneficjenci pomocy (osoby zobowiązane) wniosły w latach 2012 -2014 należne opłaty za usługi opiekuńcze w łącznych kwotach, odpowiednio: 105.566,24 zł, 137,426,04 zł i 157.322,14 zł oraz za pobyt w DPS odpowiednio: 92.931,89 zł; 141.277 zł i 191.143,46 zł.

(dowód: akta kontroli str. 908-909)

RM uchwałami²⁸ przyjęła sprawozdania z realizacji Strategii. W sprawozdaniu za 2014 rok m.in. wskazano działania związane z rozwijaniem zintegrowanego systemu wsparcia osób starszych, tj. powołanie Rady Seniorów w celu zwiększenia działań poprawiających komunikację pomiędzy samorządem, a mieszkańcami Miasta (włączenie osób starszych w życie społeczne, zaaktywizowanie oraz wykorzystanie ich potencjału, doświadczenia i kreatywności, ułatwianie codziennego życia).

Przedstawiono też działania związane z usługami opiekuńczymi, tj.: świadczenie całodobowych usług opiekuńczych i bytowych – Rodzinny Dom Pomocy „Ostoja”, wsparcie osób w podeszłym wieku – Ośrodek Wsparcia „Złoty Wiek”, kierowanie osób do domów pomocy społecznej oraz realizację przez Komendę Miejską Policji w Koszalinie programu „Bezpieczny Senior”.

(dowód: akta kontroli str. 276-299, 461)

1.7. Dyrektor MOPS, stosownie do wymogu art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, corocznie przedstawiała RM potrzeby w zakresie pomocy społecznej, w tym związane z zapewnieniem pomocy osobom starszym.

Na 2012 rok: w pierwotnym planie finansowym ujęto kwotę 3.340.000 zł na opłacenie pobytu mieszkańców w DPS i 1.413.600 zł na usługi opiekuńcze, w planie

²³ Zwanej dalej: „RM”.

²⁴ Zwana dalej: „Strategią”.

²⁵ Pomoc udzielana osobom starszym na podstawie art. 50 -54 ustawy.

²⁶ Wydatki poniesione w latach 2012-2013 na realizację usług opiekuńczych i odpłatności za pobyt osób starszych w DPS.: (w 2012 r. w rozdz. 85228 na kwotę 1.463.513,85 i w rozdz. 85202 na kwotę 3.372.399,93 zł; w 2013 r. w rozdz. 85228 na kwotę 1.501.202,70 zł i w rozdz. 85202 na kwotę 3.608.494,32 zł).

²⁷ W tym na usługi opiekuńcze w rozdz. 85228 1.628.085,46 zł i na pobyt w DPS 4.103.042,68 zł.

²⁸ Uchwały RM w Koszalinie: XXXII/491/2013 z 23.05.2013r., XLIII/645/2014 z 29.05.2014 r. i X/120/2015 z 28.05.2015 r. przyjmujące Sprawozdanie z realizacji Strategii odpowiednio za 2012, 2013 i 2014 rok.

po zmianach odpowiednio: 3.390.951 zł i 1.479.950 zł. Wykonanie na dzień 31 grudnia wyniosło odpowiednio: 3.372.399,93 zł i 1.463.513,85 zł.

Na 2013 rok w pierwotnym planie finansowym ujęto kwotę 3.260.000 zł na opłacenie pobytu w DPS i 1.360.870 zł na świadczenie usług opiekuńczych, w planie po zmianach odpowiednio: 3.674.500 zł oraz 1.516.217 zł. Wykonanie na dzień 31 grudnia wyniosło odpowiednio: 3.608.494,32 zł i 1.501.202,70 zł.

Na 2014 rok: w pierwotnym planie finansowym ujęto kwotę 4.000.000 zł na opłacenie pobytu w DPS i 1.468.864 zł na świadczenie usług opiekuńczych, w planie po zmianach odpowiednio: 4.150.000 zł i 1.660.985 zł. Wykonanie na dzień 31 grudnia wyniosło odpowiednio: 4.103.042,68 zł i 1.628.085,46 zł.

(dowód: akta kontroli str. 910-914, 951-952)

W okresie 2012-2014 MOPS nie składał wniosku o zatrudnienie dodatkowych pracowników socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 862, 938)

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

(dowód: akta kontroli str. 862, 943)

Z-ca Dyrektora MOPS w wyjaśnieniu m.in. wskazała, że:

- powołana została Koszalińska Rada Seniorów²⁹, której zadaniem m.in. będzie „współpraca z organizacjami i instytucjami społecznymi działającymi na terenie Miasta, w sprawach planowania i podejmowania działań na rzecz osób starszych”.
- Miasto, Rada Seniorów i MOPS wspólnie opracowały i wysłały w dniu 9.06.2015 r. zgłoszenie do projektu pn. „Zoom na Rady Seniorów. Uniwersytet Obywatelski”. Udział w projekcie ma pozwolić na: rozwijanie współpracy ze społecznością lokalną, rozpoznawanie i badanie potrzeb osób starszych (diagnoza lokalna), stworzenie strategii działania Rady Seniorów.
- najważniejsze działania w okresie najbliższego 1,5 roku w obszarze polityki senioralnej to stworzenie we współpracy z Radą Seniorów dokumentu o charakterze strategicznym w zakresie szeroko pojętej polityki senioralnej oraz prace nad wdrożeniem systemu teleopieki jako innowacyjnego narzędzia wsparcia osób starszych.

(dowód: akta kontroli str. 942-943)

Zgodnie z art. 16a ust. 1-3 ustawą, Dyrektor MOPS przedkładała RM oceny zasobów pomocy społecznej za dany rok. Oceny opracowywano w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. W ocenie za 2014 r. zapisano m.in.: (...) *Z prognoz demograficznych na lata 2011-2035 (<http://www.stat.gov.pl>) wynika, że w Koszalinie zmniejszeniu będzie ulegała liczba mieszkańców, pogorszy się struktura wiekowa i nastąpi wzrost wielkości populacji ludności w wieku poprodukcyjnym. Takie prognozy ukierunkowują cele strategiczne w pomocy społecznej na szeroko rozumianą pomoc osobom w podeszłym wieku, a przede wszystkim zabezpieczenie środków finansowych na utrzymanie osób starszych w domach pomocy społecznej i zabezpieczenie usług opiekuńczych oraz pobytu w dziennych ośrodkach wsparcia dla seniorów. W bieżącym roku nastąpi otwarcie domu pomocy społecznej i dziennego domu pomocy dla osób starszych.*

Oceny zasobów pomocy społecznej zostały zaakceptowane³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 462-463)

²⁹ Uchwałą Nr XLVIII/689/2014 RM w Koszalinie z 25.09.2014 r. powołana została Koszalińska Rada Seniorów, dalej zwana „Radą Seniorów”.

³⁰ Uchwałami RM w Koszalinie: Nr XXXI/473/2013 z 25.04.2013 r.; Nr XLII/635/2014 z 24.04.2014 r. i Nr IX/94/2015 z 30.04.2015 r. przyjęto ocenę zasobów pomocy społecznej dla Miasta odpowiednio za 2012, 2013 i 2014 rok (Ocena).

Sprawy związane z usługami opiekuńczymi dla osób starszych oraz z kierowaniem mieszkańców do DPS w latach 2012-2015 (do 30.06) omawiane były na 12 sesjach RM oraz na 16 posiedzeniach Komisji Spraw Społecznych i Rodziny³¹. Ponadto Dyrektor MOPS przedstawiała RM oraz ww. Komisji roczne sprawozdania z działalności MOPS³², do których nie zgłoszono uwag.

(dowód: akta kontroli str. 813-851)

1.8. W okresie objętym kontrolą o przyznanie usług opiekuńczych na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy ubiegało się w 2012 r. – 220, w 2013 r. – 228, w 2014 r. – 234 osoby, a na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy w 2012 r. – 32, w 2013 r. – 33, w 2014 r. – 34 osoby. Dla 8 osób wydano decyzje odmawiające przyznania świadczenia³³.

(dowód: akta kontroli str. 933-935)

RM w uchwale Nr XXVIII/313/2008 z dnia 23 października 2008 roku ustaliła zasady odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze. Koszt roboczogodziny usług opiekuńczych i specjalistycznych określił Dyrektor MOPS w zarządzeniach³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 306-308, 314-316)

1.8.1. Badaniem objęto losowo wybranych 20 spraw, z tego 15 dotyczących usług opiekuńczych świadczonych na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i 5 spraw dotyczących specjalistycznych usług opiekuńczych, o których mowa w art. 51 ust. 1 ustawy. Badanie wykazało, że we wszystkich sprawach:

- osoby ubiegające się o usługi opiekuńcze spełniały wymogi art. 50 ust. 1 i art. 51 ust. 1 ustawy;
- dochód przypadający na jedną osobę wyliczany był prawidłowo;
- przed udzieleniem świadczenia przeprowadzono wywiad środowiskowy stosownie do art. 107 ustawy i § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego³⁵;
- aktualizacja wywiadu sporządzana była nie rzadziej niż co 6 miesięcy w przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy,
- koszt roboczogodziny za usługi opiekuńcze był zgodny z określonym w zarządzeniu Dyrektora MOPS;
- treść decyzji nie wykluczała się i odnosiła się do indywidualnej sytuacji wnioskodawcy;
- decyzje zawierały pouczenie o obowiązku poinformowania MOPS o każdej zmianie sytuacji osobistej i majątkowej wnioskodawcy, zgodnie z art. 109 ustawy.
- decyzje przyznające świadczenia były wydawane w terminach określonych w art. 35 § 1 Kpa, spełniały wymogi art. 107 § 1 Kpa i zawierały pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym wynikającym z art. 127 § 1 Kpa;
- rozliczenia świadczonych przez opiekunów usług wykazywane było w dokumencie „Kontrola czasu pracy opiekunki” z wyszczególnieniem nazwiska opiekuna, klienta, daty, zakresu godzinowego, ilości sprawowanych usług oraz podpisem podopiecznego (lub odciskiem kciuka); świadczenia realizowane były w wymiarze wskazanym w decyzji;

³¹ Zgodnie ze Statutem Miasta Koszalin przyjętym uchwała Nr XLIX/712/2014 RM w Koszalinie z 30.10.2014 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego, poz. 4483 z 2014 r.) Komisja Spraw Społecznych i Rodziny otrzymała nazwę Komisji Spraw Społecznych.

³² Sprawozdania roczne z działalności MOPS przyjęte uchwałami RM: XXX/461/2013 z 28.03.2013 r.; XLI/618/2014 z 27.03.2014 r.; VIII/79/2015 z 26.03.2015 r.

³³ W latach 2012-2014 MOPS wydał ogółem 8 decyzji odmawiających świadczenia opiekuńcze: w 2012 r. – 0; 2013 r. 3; 2014 r. – 5.

³⁴ Zarządzenia Dyrektora MOPS: Nr 11 z 16.01.2012 r. w wysokości 22,33 zł (koszt świadczenia usług opiekuńczych wyniósł w 2012 r.: 1 463,5 tys. zł); Nr 5 z 16.01.2013 r. w wysokości 24,22 zł (koszt świadczenia usług opiekuńczych wyniósł w 2013 r. 1.501,2 tys. zł); Nr 7 z 15.01.2014 r. w wysokości 23,48 zł; (koszt świadczenia usług opiekuńczych wyniósł w 2014 r.: 1 500,9 tys. zł).

³⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 712, zwanego dalej „rozporządzeniem .o wywiadzie środowiskowym”.

- opłaty za udzielone usługi opiekuńcze regulowane były w terminach określonych w decyzjach.

(dowód: akta kontroli str. 468-469)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor MOPS nie wydawał decyzji w sprawie całkowitego zwolnienia usługobiorcy z opłat za usługi opiekuńcze. W MOPS nie było zaległości z tytułu opłat usługobiorcy za korzystanie z usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str. 951-952)

1.8.2. Badaniem objęto wszystkie 8 decyzji odmawiających przyznania świadczenia w formie usług opiekuńczych, wydanych w latach 2012-2014, tj.:

- w 2013 r. - 3 decyzje dotyczące odmowy zwiększenia liczby godzin świadczonych usług opiekuńczych;
- w 2014 r. - 5 decyzji, w tym 4 dotyczące odmowy przyznania usług opiekuńczych, 1 odmowy przyznania usług opiekuńczych w formie: rehabilitacji fizycznej i usprawnienia zaburzeń funkcji organizmu (rehabilitacja ruchowa i logopedyczna).

(dowód: akta kontroli str. 550-551)

W przypadku 3 z 8 decyzji odmawiających przyznania świadczenia odmownych skarżący złożyli odwołania do Samorządowe Kolegium Odwoławczego³⁶:

- Nr 1/2919/2014 z 5.02.2014 r.³⁷- decyzja SKO z 24.03.2014 r.³⁸ utrzymująca zaskarżoną decyzję odmowną w mocy.

- Nr 1/2193/2014 z 19.01.2014 r.³⁹ - decyzja SKO z 20.03.2014 r.⁴⁰ uchylająca zaskarżoną decyzję w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W ww. decyzji uchylającej SKO w uzasadnieniu wskazało: „Niedopuszczalnym w ocenie Kolegium jest brak przeprowadzenia wywiadu środowiskowego z dziećmi strony wnioskującej o przyznanie usług opiekuńczych, na skutek stwierdzenia przez te dzieci braku takiej potrzeby.” W dalszej części uzasadnienia wskazano: „(...) Kolegium nie przesądza przy tym w żadnym razie o rodzaju mającego zapaść rozstrzygnięcia (...)”

MOPS decyzją Nr 2/6271/2014 r. z 14.04.2014 r. przyznał usługi opiekuńcze.

- Nr 2/1193/2014 z 20.01.2014 r.⁴¹ - decyzja SKO z 10.03.2013 r.⁴² utrzymująca zaskarżoną decyzję w mocy.

Badanie wykazało, że decyzje wypełniały wymogi art. 50 ustawy; zawierały pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym wynikającym z art. 127 § 1 Kpa.

Na podstawie objętych analizą spraw nie stwierdzono utrudniania dostępu do usług opiekuńczych oraz odmowy usług opiekuńczych z powodu braku środków finansowych. Wydanie decyzji odmownych poprzedzono wnikliwą analizą wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 550-611)

1.9. MOPS w latach 2012-2014 MOPS nie zlecał - podmiotom prywatnym, fundacjom czy stowarzyszeniom - świadczenia usług osobom starszym wskazanych w art. 50-54 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 862)

³⁶ Zwane dalej: „SKO”.

³⁷ W uzasadnieniu decyzji odmownej z 5.02.2014 r. wskazano, że w ocenie Ośrodka wnioskodawczyni nie była pozbawiona opieki innych osób.

³⁸ Znak SKO.4110.521.2014

³⁹ W uzasadnieniu decyzji odmownej z 19.01.2014 r. wskazano, że w ocenie MOPS wnioskodawczyni nie była pozbawiona opieki innych osób.

⁴⁰ Znak SKO.4110.469.2014

⁴¹ W uzasadnieniu decyzji odmownej z 20.01.2014 r. wskazano m. in., że wnioskodawca nie wykorzystał wszystkich możliwości i uprawnień wynikających z przepisów ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

⁴² Data wydania decyzji poprawiona postanowieniem z 13.03.2014 na 10.03.2014 r.

Po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, MOPS umową z dnia 28.03.2014 r., zlecił Stowarzyszeniu z Lublina, wykonywanie usług opiekuńczych dla osób starszych i niepełnosprawnych w okresie od 1.04.2014 r. do 31.12.2014 r. Umowa została rozwiązana – na prośbę Stowarzyszenia - w drodze porozumienia stron, bez wzajemnych roszczeń. Stowarzyszenie świadczyło usługi opiekuńcze do dnia 4.04.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 863-881)

Badanie przeprowadzonego postępowania o udzielenie ww. zadania publicznego wykazało, że zostało ono dokonane zgodnie z przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo Zamówień publicznych⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 882-887)

1.10. Usługi, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy, w latach 2012-2014 realizowane były na terenie Miasta przez RDP Ostoja:

- w 2012 r. na podstawie umowy Nr DOK.1701-239/2011 zawartej 29.12.2011 r. na okres od 1.01.2012 do 31.12.2012 r. Z usług skorzystało 5 osób, w tym 1 od 1 stycznia do 9 marca 2012 r. Miesięczny koszt utrzymania wyniósł 2.150 zł/osobę;
- w 2013 r. na podstawie umów: Nr DOK.1701-185/2012 z 31.12.2012 r. na okres od 1.01.2013 do 31.12.2013 r. i Nr DOK.1701.25.2013 z 21.06.2013 r. na okres od 1.07.2013 do 31.12.2013 r. - skorzystały 4 osoby, miesięczny koszt utrzymania wynosił 2.500 zł/osobę;
- w 2014 roku na podstawie umów nr:
 - DOK.1701.75.2013 z 23.12.2013 roku na okres od 1.01.2014 do 31.05.2014 r. - skorzystały 3 osoby, miesięczny koszt wyniósł 2 500,00 zł/osobę,
 - DOK. 1701.50.2014 z 2.06.2014 roku na okres od 1.06.2014 r. do 31.08.2014 r. - skorzystały 4 osoby, miesięczny koszt - 3 200,00 zł/osobę,
 - DOK.1701.80.2014 z 29.08.2014 roku na okres od 1.09.2014 r. do 31.12.2014 r. - skorzystały 4 osoby, miesięczny koszt - 3.200,00 zł/osobę.

(dowód: akta kontroli str. 399-428)

W okresie objętym kontrolą wpłynęły do MOPS 24 wnioski o przyznanie usług opiekuńczych w formie rodzinnego domu pomocy (art. 52 ust. 1 ustawy), z tego 4 w 2012 r., 8 w 2013 r. i 12 w 2014 r. MOPS 24 decyzjami skierował wnioskodawców do RDP Ostoja, z tego 3 w 2012 r. na okres do końca roku, 6 w 2013 r. na pół roku i 15 w 2014 r. na kilka miesięcy.

W latach 2012-2014 MOPS nie wydał decyzji odmownej w sprawie świadczenia usług opiekuńczych i bytowych w formie rodzinnego domu pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 612-647)

Z 24 wniosków o świadczenie pomocy w formie rodzinnych domów pomocy, szczegółowym badaniem objęto dokumentację 5 osób objętych usługami RDP Ostoja (100% osób korzystających z ich usług)⁴⁴. Ustalono, że we wszystkich badanych przypadkach:

- przyjęte do rozpatrzenia wnioski spełniały wymogi formalne określone w rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy⁴⁵,
- osoby korzystające z pomocy spełniały wymogi art. 52 ustawy,
- dochód przypadający na jedną osobę wyliczany był prawidłowo;

⁴³ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

⁴⁴ W latach 2012-2014 z RDP Ostoja korzystało ogółem 5 osób: : D. R. (od 1.02.2010 do 9.03.2012 r. – data zgonu); R. G. (od 9.1.2009 r. do 12.02.2015 r. – data zgonu); R. S. (od 1.01.2012 r. do 30.06.2015 r.); J. K. (od 12.12.2011 r. do 7.03.2015 r. – data zgonu); D. J. (od 21.06.2013 r. do 30.04.2015 r. – data zgonu)

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 719, zwanego dalej „rozporządzenie w sprawie RDP”

- przed udzieleniem świadczenia przeprowadzano wywiad środowiskowy, stosownie do wymogu art. 107 ustawy i § 2 rozporządzenia o wywiadzie środowiskowym;
- aktualizację wywiadu sporządzano nie rzadziej niż co 6 miesięcy, w przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy;
- w decyzjach przywoływano właściwe przepisy ustawy o pomocy społecznej;
- decyzje zawierały informację o obowiązku poinformowania MOPS o każdej zmianie sytuacji osobistej i majątkowej wnioskodawcy (art. 109 ustawy) oraz pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym wynikającym z art. 127 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 612-647)

1.11. W latach 2012-2014 na terenie Miasta nie było mieszkań chronionych dla osób starszych, o których mowa w art. 53 ust. 1 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 464)

Z-ca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że w okresie 2012-2014 oraz w I półroczu 2015 r. nie były składane wnioski o przyznanie wsparcia w postaci pobytu w mieszkaniu chronionym dla osób starszych. *Praktyka MOPS wskazuje, że nie ma zainteresowania ze strony osób starszych tego rodzaju wsparciem. Osoby starsze wyrażają chęć jak najdłuższego przebywania w środowisku domowym.*

(dowód: akta kontroli str. 939)

1.12. W latach 2012-2014 w MOPS przeprowadzono 17 kontroli przez podmioty zewnętrzne:

- w 2012 r. – 8 kontroli, w tym 1 przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie⁴⁶, 2 przez Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie⁴⁷;
- w 2013 r. – 5, w tym 2 przez ZUW, 1 przez ZUS Oddział w Koszalinie, 1 przez Państwowy Powiatowy Inspektorat Sanitarny w Koszalinie;
- w 2014 r. – 4, w tym 1 przez ZUW, 1 przez NIK Delegaturę w Szczecinie, 1 przez Audytora Wewnętrznego Urzędu Miasta w Koszalinie.

(dowód: akta kontroli str. 465-466)

Kontrolę kompleksową obejmującą zagadnienia dotyczące sposobu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej (w tym w zakresie świadczenia pomocy osobom starszym), w okresie od 1.01.2013 r. do 24.02.2014 r. przeprowadził ZUW. Działalność MOPS została oceniona pozytywnie z uchybieniami. W zakresie problematyki świadczenia pomocy osobom starszym nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 115-120, 465-466)

Pismami z dnia: 24.12.2012 r., 24.12.2013 r. i 15.12.2014 r. MOPS, stosownie do § 45 ust. 3 Instrukcji Kontroli stanowiącej załącznik do Zarządzenia wewnętrznego Nr 102/08 Prezydenta Miasta Koszalina z 3.06.2008 r.- przekazywał Prezydentowi Miasta sprawozdania z kontroli przeprowadzonych przez organy zewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 100-114)

W latach 2012-2014 w MOPS nie przeprowadzono audytów wewnętrznych w zakresie świadczenia pomocy osobom starszym.

(dowód: akta kontroli str. 811-812)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W obowiązującej w badanym okresie Strategii rozwiązywania problemów społecznych nie określono mierników związanych z realizacją zaplanowanych zadań, ograniczając się do wskazania celów. W ocenie NIK pozbawiono się w ten

⁴⁶ Zwany dalej „ZUW”.

⁴⁷ Zwany dalej „WUP”.

sposób narzędzia (kryterium) umożliwiającego dokonanie obiektywnej oceny wykonania Strategii. Ponadto Strategia nie zawierała harmonogramu realizacji zaplanowanych zadań (w tym na lata 2012-2014) oraz szacunkowych kosztów ich wykonania. (dowód: akta kontroli str. 862)

Z-ca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że Strategia została opracowana przez podmiot zewnętrzny na podstawie umowy z 10.07.2007 r. W momencie opracowywania Strategii nie było wytycznych dotyczących struktury dokumentu. Monitoring Strategii odbywa się przez pracę Zespołu ds. wdrażania i monitorowania Strategii. Ostateczny kształt monitoringu został skorelowany z projektami i programami, wpisującymi się w cele Strategii. Podstawowe wskaźniki są wykazywane w sprawozdaniu z realizacji Strategii. Sprawozdanie z realizacji Strategii jest sporządzone na podstawie materiałów przygotowywanych na kartach do monitorowania i innych materiałach dostarczonych przez członków Zespołu, przedstawicieli instytucji i organizacji społecznych zajmujących się polityką społeczną Koszalina. (dowód: akta kontroli str. 940-942)

2. W sprawozdaniu za 2014 r. z działalności MOPS⁴⁸ oraz w sprawozdaniu z realizacji „Strategii Rozwiązywania problemów Społecznych Miasta Koszalin na lata 2009-2015” za 2014 rok⁴⁹ podano, że miesięczny koszt utrzymania 1 osoby w RDP „Ostoja” wyniósł – 2.800 zł, podczas gdy zgodnie z umową z 29.08.2014 r. wyniósł on 3.200 zł.

(dowód: akta kontroli str. 399-428)

Z-ca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że wykazana w sprawozdaniu z działalności Ośrodka za 2014 r. kwota odpłatności za pobyt w RDP Ostoja była błędna i spowodowana omyłką pisarską osoby sporządzającej sprawozdanie.

(dowód: akta kontroli str. 939-940)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Prawidłowość kierowania osób starszych do domów pomocy społecznej i finansowania ich pobytu.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2012 – 2014 do MOPS wpłynęło łącznie 145 wniosków o umieszczenie w DPS, z tego 38 w 2012 r., 47 w 2013 r. i 60 w 2014 r. Wnioski kierowane były przez samych zainteresowanych, ich opiekunów prawnych lub kuratorów na podstawie postanowień sądu. Po rozpatrzeniu wniosków Dyrektor MOPS podjął decyzje o skierowaniu 127 osób do DPS, w tym 38 w 2012 r., 33 w 2013 r. i 60 w 2014 r. oraz o odmowie skierowania do DPS 18 osób, w tym 14 w 2013 r. i 4 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 951 – 952)

Na terenie Miasta według stanu na dzień zakończenia kontroli nie funkcjonował DPS, trwały prace przygotowujące otwarcie modernizowanego obiektu. Prezydent Miasta decyzją K-S-1.9423.1.2.201 IL z dnia 29 czerwca 2015 r. uzyskał zezwolenie Wojewody Zachodniopomorskiego na prowadzenie DPS w dostosowanym do tej funkcji obiekcie, przeznaczonym dla 88 osób, położonym w Koszalinie przy ul. Teligi.

(dowód: akta kontroli str. 953 – 954)

⁴⁸ Sprawozdanie przyjęte uchwałą Nr VIII/79/2015 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 26 marca 2015 r.

⁴⁹ Sprawozdanie przyjęte uchwałą Nr X/120/2015 Rady Miejskiej w Koszalinie z 28.05.2015 r.

Zarządzeniem Nr 105/378/15 z dnia 25 czerwca 2015 r. Prezydent Miasta ustalił średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS w Koszalinie przy ul. Teligi w 2015 r. w kwocie 3.200 zł.

(dowód: akta kontroli str. 955)

Według stanu na 31 grudnia liczba osób z terenu Miasta: przebywających w DPS wynosiła 150 w 2012 r., 152 w 2013 r. i 173 w 2014 r., a liczba oczekujących na miejsce 6 w 2012 r., 6 w 2013 r. i 12 w 2014 r. Natomiast liczba osób umieszczonych w trakcie roku wynosiła 35 w 2012 r., 28 w 2013 r. i 49 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 956 - 962)

2.2. Badaniami kontrolnymi objęto łącznie 40 akt spraw osób, które w latach 2012 – 2014 ubiegały się o pobyt w DPS, w tym 25 akt spraw osób, które skierowano do DPS oraz akta spraw 15 osób, którym nie przyznano tej formy pomocy.

Analiza 40 akt spraw związanych z przyjmowaniem i załatwianiem wniosków o skierowanie do DPS, z tego 9 spraw rozpatrywanych w 2012 r., 21 w 2013 r. i 10 w 2014 r. wykazała, że:

- wnioski spełniały wymogi określone w § 8 ust.1 pkt. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej⁵⁰, tj. składane były przez osoby zainteresowane, opiekunów prawnych, kuratorów, sądu,
- do wniosku dołączano rodzinny wywiad środowiskowy, przeprowadzony przez pracownika socjalnego, stosownie do postanowień art. 107 ustawy oraz § 2 rozporządzenia o wywiadzie środowiskowym, sporządzony na obowiązującym druku⁵¹, wywiady środowiskowe w odniesieniu do osób umieszczonych w DPS aktualizowane były co 6 miesięcy,
- do wniosków załączone zostały wymagane załączniki, tj. decyzja organu emerytalno-rentowego o ustaleniu dochodu osoby zainteresowanej, pisemna zgoda osoby na ponoszenie odpłatności za pobyt w DPS (nie dotyczyło to przypadków, kiedy o skierowanie występuje kurator, opiekun prawny lub sąd), oświadczenia o wysokości dochodów osób zobowiązanych do alimentacji (małżonka, zstępnych przed wstępnymi), opinie i zaświadczenia lekarskie.

(dowód: akta kontroli str. 963 - 1044)

2.3. Badanie 25 decyzji o skierowaniu do DPS ⁵², z tego 9 decyzji wydanych w 2012 r. oraz po 8 decyzji wydanych w 2013 r. i 2014 r. wykazało, że:

- wydanie decyzji każdorazowo poprzedzone zostało analizą wniosku, analizą opisaną w wywiadzie sytuacji rodzinnej, zdrowotnej i majątkowej,
- decyzje wydane zostały z zachowaniem terminu określonego w art. 35 i 36 Kpa i zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 107 § 1 i 3 Kpa,
- decyzje zawierały pouczenia dotyczące możliwości i sposobu odwołania, zgodnie z wymogiem art. 127 § 1 Kpa,
- odbiór decyzji przez stronę potwierdzany był podpisem wraz z datą, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 46 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 963 – 1014, 1045 - 1106)

2.4. W ślad za decyzją o skierowaniu do DPS, MOPS wydawał decyzje ustalające wysokość opłat za pobyt w placówce. W odniesieniu do 25 badanych decyzji ustalono, że:

⁵⁰ Dz. U. z.2012 r., poz. 964, zwane dalej "rozporządzeniem w sprawie DPS".

⁵¹ Określony został w załączniku nr 1 do zarządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego.

⁵² Decyzje Nr: 1/13769/11, 1/17957/11, 1/12712/11, 14/6474/11, 2/3965/11, 66/5478/11, 2/10958/11, 1/9317/12, 1/17201/11, 1/13948/13, 1/14742/13, 21/13026/13, 1/5484/13, 11/10614/13, 136/12270/13, 1/17006/13, 4/15585/13, 2/5559/14, 1/10119/14, 1/8010/14, 4/966/14, 1/14002/14, 3/10097/14, 2/5559/14

- we wszystkich decyzjach wskazano wysokość średniego miesięcznego kosztu utrzymania w danej placówce, stosownie do art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej,
- ustalono wysokość odpłatności ponoszonej przez osobę skierowaną do DPS oraz osób zobowiązanych do alimentacji, tj. w kolejności: małżonek, zstępni przed wstępnymi, stosownie do art. 61 ust.1 i 2 ustawy,
- wszystkie decyzje wydane zostały z zachowaniem terminu określonego w art. 35 Kpa i zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 i 3 Kpa oraz art. 127 § 1 Kpa,
- odbiór decyzji przez stronę potwierdzany był podpisem wraz z datą, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 46 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 963 - 1014)

We wszystkich badanych 25 decyzjach ustalających wysokość opłat za pobyt w DPS, należność określona została zgodnie z dyspozycją art. 61 ustawy. Osoba kierowana obciążana była opłatą w wysokości nie wyższej niż 70% swojego dochodu. Małżonek, zstępny przed wstępnymi opłatą w wysokości określanej w umowie, przy czym dochód na osobę po odjęciu opłaty nie mógł być niższy niż 300% kryterium dochodowego. Miasto zobowiązane było do wnoszenia różnicy między kosztem pobytu w DPS, a sumą opłat wnoszonych przez osobę kierowaną i jej rodzinę.

Spośród badanych 25 decyzji o ustaleniu opłaty, w 13⁵³ opłaty ponoszone były przez osobę skierowaną i Miasto bez uczestniczenia w kosztach osób trzecich (rodziny), w 5 przypadkach⁵⁴ koszty pobytu pokrywane były w 100% przez osobę kierowaną i jej rodzinę bez partycypacji Miasta. W pozostałych 7 przypadkach koszty ponosił pensjonariusz (do 70% dochodu), rodzina i Miasto.

(dowód: akta kontroli str. 963 - 1014)

W okresie objętym kontrolą, jak wyjaśniła z-ca dyrektora MOPS *nie odnotowano przypadków rezygnacji ze skierowania do DPS ze względu na ustaloną odpłatność.*

(dowód: akta kontroli str. 1108)

2.5. W latach 2012 – 2014, dyrektor MOPS w 19 przypadkach podjął decyzje o częściowym zwolnieniu z udziału w kosztach utrzymania mieszkańca w DPS w odniesieniu do osób skierowanych lub ich rodzin. Nie było przypadku całkowitego zwolnienia z odpłatności za pobyt w DPS.

W 2012 r. z części odpłatności zwolniono 6 osób, w 2013 r. – 8 osób, a w 2014 r. – 5 osób. Łączne kwoty zwolnień w poszczególnych latach wynosiły: 11.701,14 zł w 2012 r., 11.387,81 zł w 2013 r. i 8.259,80 zł w 2014 r. Na podstawie art. 64 ustawy, decyzje o częściowym zwolnieniu z opłat, podejmował dyrektor MOPS na wniosek osoby zainteresowanej, po dokonaniu analizy okoliczności i sytuacji materialnej tych osób. Udzielone częściowe zwolnienia znajdowały uzasadnienie w związku z trudną sytuacją materialną, długotrwałą chorobą, wysokimi kosztami zakupu leków lub obciążeniami komorniczymi.

(dowód: akta kontroli str. 1108 - 1109)

2.6. W latach 2012 – 2014, z tytułu opłacania pobytu osób skierowanych do DPS, Miasto poniosło koszty ogółem w kwocie 11.083.937 zł, z tego 3.372.400 zł w 2012 r., 3.608.494 zł w 2013 r. i 4.103.043 zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 951 - 952, 1127)

Zaległości w opłatach wnoszonych przez osoby zobowiązane z tytułu pobytu w DPS, według stanu na 31.12.2012 r. wyniosły 17.734,88 zł, na 31.12.2013 r. 98.968,46 zł, a na 31.12.2014 r. 131.497,97 zł.

⁵³ Decyzje Nr: 14/6474/11, 2/3965/11, 66/5478/11, 1/14742/13, 21/13026/13, 1/5484/13, 11/10614/13, 4/15585/13, 1/15124/14, 15/4659/14, 1/8010/14, 4/966/14, 2/5559/14.

⁵⁴ Decyzje Nr : 1/13769/11, 2/10958/11, 1/17201/11, 1/17006/13, 1/14002/14

(dowód: akta kontroli str. 1129 - 1130)

Zaległości z tytułu opłat za pobyt w DPS dotyczyły 4 osób w 2012 r. oraz 7 osób w 2013 r. i 2014 r. W roku 2012 MOPS wystawił 3 osobom wezwania do zapłaty i 1 odroczył termin płatności. W latach 2013 – 2014 wobec 7 dłużników podjęto następujące działania:

- w 1 przypadku odroczone termin płatności,
- w 1 przypadku na wniosek osoby zobowiązanej do partycypacji w kosztach, umorzono należność w kwocie 2.000 zł (z uwagi na trudną sytuację finansową osoby zobowiązanej do alimentacji),
- w stosunku do 1 osoby podjęto działania zmierzające do ustalenia adresu (nie figuruje w ewidencji ludności),
- wystawiono 1 tytuł wykonawczy na kwotę 2.158,10 zł, 3 upomnienia wzywające do zapłaty na łączną kwotę 7.413,05 zł, do dnia 10.07.2015 r. wyegzekwowano 1.115,17 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1131 - 1191)

Z kwoty zaległości w wysokości 131.497,97 zł na koniec 2014 r., kwota 119.412,60 zł dotyczyła 1 osoby przebywającej za granicą, w stosunku do której podjęto działania zmierzające do wystawienia zagranicznego tytułu wykonawczego. Zaległość w opłatach datowana była od czerwca 2011 r. Osoba zobowiązana do alimentacji zamieszkuje w Szwecji (córka pensjonariuszki DPS w Jarogniewicach). Pomimo odbioru korespondencji przez adresata (co potwierdzają tzw. zwrotki), dotyczącej odpłatności za pobyt matki w DPS, oraz upomnień wystawionych 10.10.2013 r. na kwotę 76.119,04 zł (za okres 1.06.2011r. – 31.07.2013 r.), 06.08.2014 r. na kwotę 14.965,15 zł (za okres 1.08.2013 r. – 31.12.2013 r.) oraz z 02.06.2015 r. na kwotę 19.361,71 zł (za okres 01.01.2014 – 30.06.2014 r.) w MOPS nie odnotowano wpływu zaległych opłat. Sprawa przekazana została do zespołu prawników MOPS w celu rozstrzygnięcia dalszych kroków prawnych, ponieważ w korespondencji i wystawianych upomnieniach nazwisko adresata było obarczone błędem.

Kwota 8.987,10 zł to zaległość osoby, w stosunku do której podjęto działania celem ustalenia miejsca pobytu. Według ustaleń Centrum Personalizacji, osoba ta nie była zameldowana na terenie Polski.

(dowód: akta kontroli str. 1131 - 1171)

Opłaty zaległe z tytułu uczestniczenia w kosztach pobytu w DPS pokryta została z budżetu Miasta w formie opłaty zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 1130)

2.7. Na przyjęcie do DPS wg stanu na 31.12.2012 r. oczekiwało 6 osób, na 31.12.2013 r. – 6 osób, a na 31.12.2014 r. – 12 osób.

Decyzje o skierowaniu do DPS wydawał dyrektor MOPS, natomiast decyzje o umieszczeniu osoby skierowanej w konkretnej placówce, wydawał na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy, właściwy Starosta, na terenie którego znajdował się DPS.

Spośród 6 osób oczekujących na przyjęcie w 2012 r., 4 osoby oczekiwały przez 1 miesiąc, 1 osoba przez okres powyżej 3 miesięcy, a w przypadku 1 osoby postępowanie administracyjne w zakresie wydania decyzji o umieszczeniu w DPS zostało zawieszono na wniosek wnioskodawcy, który oczekiwał na umieszczenie w DPS wyznaniowym w Bielsku Białej.

W 2013 r. spośród 6 osób oczekujących na przyjęcie 4 osoby oczekiwały przez okres krótszy niż 1 miesiąc, w stosunku do 2 osób postępowanie zawieszono na wniosek: opiekuna prawnego (1) oraz osoby zainteresowanej (1).

Spośród 12 osób oczekujących na umieszczenie w DPS w 2014 r., w terminie do 1 miesiąca umieszczono 4 osoby, w terminie do 3 miesięcy - 3 osoby, powyżej 3

miesiący oczekiwały - 3 osoby. 2 osoby zrezygnowały z umieszczenia w placówkach.

(dowód: akta kontroli str. 956 – 962, 1193 - 1248)

Z-ca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że: (...) wszystkie skierowane przez MOPS osoby umieszczane były zgodnie z listami osób oczekujących, prowadzonymi przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, właściwe dla położenia DPS (PCPR Koszalin, Kołobrzeg, Białogard), z wyjątkiem 3 osób, które oczekiwały na konkretny DPS (DPS dla dzieci niepełnosprawnych w Elku, DPS w Lisówkach powiat Poznań).

(dowód: akta kontroli str. 1193 - 1195)

Według wyjaśnień z-cy Dyrektora MOPS osoby, które nie mogły być umieszczone w DPS z powodu braku miejsc (6 w 2012 r., 6 w 2013 r. i 12 w 2014 r.): (...) miały zapewnioną opiekę sprawowaną przez instytucje służby zdrowia bądź MOPS, w tym: 6 osób korzystało z pomocy w formie usług opiekuńczych, 1 osoba przebywała w Szpitalu Specjalistycznym MEDISON w Koszalinie (szpital psychiatryczny), 2 osoby przebywały na szpitalnych oddziałach długoterminowej opieki, 1 osoba przebywała w DPS na miejscu komercyjnym. W pozostałych przypadkach opiekę nad osobami oczekującymi na przyjęcie do DPS sprawowała najbliższa rodzina lub inne osoby bliskie.

(dowód: akta kontroli str. 1195)

W okresie objętym kontrolą, nie stwierdzono przypadków kierowania osób do DPS prowadzonych przez podmioty niepubliczne. W przypadku 1 osoby, w imieniu której występował opiekun prawny, w czerwcu 2014 r. - na czas oczekiwania na miejsce w DPS - MOPS skierował podopiecznego na pobyt w mieszkaniu tymczasowym, prowadzonym przez Koszalińskie Koło Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta przy schronisku dla bezdomnych. Osoba ta w mieszkaniu tymczasowym przebywała od 14.06.2014 r. do 09.12.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1109)

2.8. Badanie 15 z 18 decyzji o odmowie skierowania osoby do DPS⁵⁵, w tym 13 decyzji wydanych w 2013 r. i 2 wydanych w 2014 r. wykazała, że:

- wydanie decyzji każdorazowo poprzedzone było przeprowadzeniem analizy wniosku, analizy opisanej w wywiadzie sytuacji rodzinnej, zdrowotnej i majątkowej,
- decyzje zostały wydane z zachowaniem terminu określonego w art. 35 i 36 Kpa i zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 107 § 1 i 3 Kpa,
- decyzje zawierały pouczenia dotyczące możliwości i sposobu odwołania, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 127 § 1 Kpa,
- odbiór decyzji przez stronę potwierdzany był podpisem wraz z datą, zgodnie z art. 46 § 1 Kpa,
- w 3 przypadkach w uzasadnieniu decyzji podano, że wnioskodawca nie spełnia kryteriów określonych w art. 54 ust.1 ustawy, tj. jest osobą samodzielną i nie wymaga całodobowej opieki,
- w przypadku 1 osoby, w imieniu której występował opiekun prawny, odmówiono umieszczenia w DPS, gdyż osoba ta z uwagi na stan zdrowia pozostała w Zakładzie Opiekuńczo-Lecznicznym w Białogardzie,
- w 7 przypadkach w uzasadnieniu odmowy podano, że osoby zobowiązane do alimentacji, tj. zstępni, posiadają zdolność finansową i są zobowiązane do uczestniczenia w kosztach za pobyt osoby bliskiej w DPS,

⁵⁵ Decyzje Nr: 1/13769/11, 1/17957/11, 1/12712/11, 14/6474/11, 2/3965/11, 66/5478/11, 2/10958/11, 1/9317/12, 1/17201/11, 1/13948/13, 1/14742/13, 21/13026/13, 1/5484/13, 11/10614/13, 136/12270/13, 1/17006/13, 4/15585/13, 2/5559/14, 1/10119/14, 1/8010/14, 4/966/14, 1/14002/14, 3/10097/14, 2/5559/14

- w 4 przypadkach⁵⁶ decyzje odmowne wydane zostały z uwagi na brak środków w planie finansowym MOPS na 2013 r., niezbędnych na sfinansowanie kosztów pobytu w DPS,
 - od 6 decyzji⁵⁷ wnioskodawcy złożyli odwołania do SKO. 3 decyzje postanowieniem SKO zostały utrzymane w mocy, 1 decyzję uchylono, a 2 skierowano do ponownego rozpatrzenia przez MOPS. W wyniku ponownego rozpatrzenia wniosku, wydano 1 decyzję o skierowaniu osoby do DPS i 1 decyzję podtrzymującą odmowę skierowania do DPS (osoba ta przebywała w Niepublicznym Zakładzie Opieki Długoterminowej w Miastku, gdzie miała zabezpieczone wszystkie potrzeby bytowe i pielęgnacyjne).
- (dowód: akta kontroli str. 1015 – 1044, 1249 - 1307)

Z-ca Dyrektora MOPS wyjaśniając wydanie 4 decyzji odmawiających skierowania do DPS z powodu braku środków w planie finansowym 2013 r., wskazała, że:

- wnioskodawca z uwagi na wysoki dochód (emerytura – 3.220,82 zł) miał zapewniony pobyt w DPS w Białogardzie za pełną odpłatnością, gdzie miesięczny koszt utrzymania wynosił 2.495 zł (sprawa nr 1/9496/2013),
- MOPS od marca 2013 r. zapewnił wnioskodawcy możliwość korzystania z usług opiekuńczych oraz udzielił pomocy finansowej w formie zasiłku stałego, zasiłków na żywność, opał, częściowe pokrycie zakupu leków. Po złożeniu ponownego wniosku we wrześniu 2013 r., MOPS osobę tę od dnia 1.10.2013 r. skierował do DPS we Włociborzu z uwagi na pogarszający się stan zdrowia (sprawa nr 106/5832/2013),
- wnioskodawca w dniu składania wniosku przebywał w DPS w Mielnie i opłacał samodzielnie pełny koszt pobytu (brak osób zobowiązanych do alimentacji). Po powrocie do domu, od listopada 2013 r. MOPS świadczył tej osoby usługi opiekuńcze w wymiarze 1,5 godziny dziennie w dni robocze, a wnioskodawca nie złożył ponownego wniosku o umieszczenie w DPS (sprawa nr 1/6563/2013),
- wnioskodawca przebywał od 15.05.2013 r. do 30.06.2013 r. w DPS w Krzecku za pełną odpłatnością. Posiadał 3 dzieci zobowiązanych do opieki, ale skonfliktowanych z wnioskodawcą i między sobą. Od lipca 2013 r. MOPS świadczył wobec tej osoby usługi opiekuńcze. Ponowny wniosek o umieszczenie w DPS wnioskodawca złożył 03.06.2014 r. i wycofał w dniu 11.06.2014 r. w obecności córki (sprawa nr 1/9934/2013).

(dowód: akta kontroli str. 1309 - 1329)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 o NIK, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁵⁶ Decyzja Nr 1/9496/2013, 106/5832/2013, 1/6563/2013, 1/9934/2013

⁵⁷ Decyzja Nr : 1/6563/2013, 30/10605/2013, 1/9693/2013, 1/9496/2013, 1/6128/2013, 10/10711/2013

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 13 sierpnia 2015 r.

Kontroler nadzorujący
Jerzy Wasilewski
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor