



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

*Sprawdzono pod
względem publikacji
W BIP
mmplo*

KPS.410.002.01.2019

Elżbieta Mierzejewska-Nicewicz
Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Ostrołęce
ul. Hallera 12, 07-410 Ostrołęka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/041 – Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Ostrołęce
ul. Gen. Józefa Hallera 12, 07-410 Ostrołęka

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Elżbieta Mierzejewska-Nicewicz, Dyrektor, od 1 kwietnia 2005 r.

(akta kontroli str.3)

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Identyfikacja mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowanie adekwatnych działań na rzecz jego ograniczenia.
2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa.
3. Trwałość efektów podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia ubóstwa.

Okres objęty kontrolą

Lata 2017-2019 (I półrocze). Do realizacji celu kontroli zostały wykorzystane także dane statystyczne i dokumenty strategiczne gmin z lat wcześniejszych.

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust.2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontroler

Anna Rżysko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli
nr KPS/22/2019 z 18.06.2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Ostrołęce (dalej MOPR lub Ośrodek) świadczył osobom lub rodzinom żyjącym w ubóstwie pomoc społeczną, zarówno w formie świadczeń pieniężnych (umożliwiających zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych), jak i pomoc w formie pracy socjalnej.

W latach 2017 – 2019 (I połowa) Ośrodek właściwie diagnozował sytuację osób lub rodzin poprzez sporządzenie wywiadu środowiskowego oraz późniejsze jego aktualizacje. Plan pomocy zawierał nie tylko propozycję świadczeń pieniężnych, ale i działań mających pomóc osobie w poprawie jej sytuacji życiowej. Poprzez realizację projektów, współfinansowanych zarówno ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, jak i środków budżetu państwa, MOPR z sukcesem przeciwdziałał wykluczeniu społecznemu osób długotrwale bezrobotnych. Ośrodek kierował osoby zarówno na kursy zawodowe, szkolenia społeczne oraz do prac społecznie użytecznych, współpracując przy tym z Powiatowym Urzędem Pracy w Ostrołęce oraz Wojewódzkim Urzędem Pracy w Warszawie – Filia w Ostrołęce. Powyższe działania potwierdzone zostały zarówno poprzez analizę wybranej do badania dokumentacji, jak i ankiety skierowane do osób korzystających ze wsparcia Ośrodka. Na uwagę zasługują również projekty socjalne podejmowane przez pracowników socjalnych, dotyczące aktywizacji zawodowej osób ubogich korzystających z pomocy społecznej, jak i osób bezdomnych.

Działalność utworzonych w ramach struktur MOPR Klubu Integracji Społecznej, Noclegowni dla Osób Bezdomnych, „Taniego Baru” czy Dziennego Domu „Senior+” skutecznie wzmacniają pracę z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym, prowadzoną przez pracowników socjalnych.

W latach 2017 – 2019 (I połowa) liczba rodzin, którym z powodu ubóstwa udzielono pomocy wyniosła: 1340, 1097 i 845 – w stosunku do liczby wszystkich rodzin objętych pomocą społeczną wyniosła 66,8%, 59,3% i 59,9%³. Liczba osób w rodzinach wyniosła odpowiednio: 2904, 2334 i 1804 – w stosunku do liczby wszystkich osób w rodzinach, którym udzielono wsparcia wyniosła: 66,8%, 58,5% i 59,9%⁴.

W ocenie NIK, pomoc osobom żyjącym w ubóstwie, za wyjątkiem niżej wymienionych nieprawidłowości, udzielana była w okresie objętym kontrolą zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ oraz przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

Jedną nieprawidłowość dotyczyła nie spełnienia wymogu zatrudnienia przez MOPR odpowiedniej liczby pracowników socjalnych w 2018 r., stosownie do art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, w prowadzonych postępowaniach administracyjnych w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej stwierdzono przypadki wysyłania zawiadomień do wnioskodawców o niezatłoniu sprawy w terminie, na podstawie art. 36 Kpa, w formie pisma podpisanego przez pracowników MOPR, a nie postanowieniem organu administracji państwowej. Stwierdzono również, że w podstawach prawnych decyzji administracyjnych nie powoływano art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz danych promulgacyjnych Kpa. W przypadku decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W latach 2017 – 2019 (I połowa) liczba rodzin objętych wsparciem MOPR wyniosła: 2007, 1851 i 1410.

⁴ W latach 2017 – 2019 (I połowa) liczba osób w rodzinach, którym udzielono wsparcia wyniosła 4348, 3991 i 3010.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm., dalej „ustawa o pomocy społecznej”.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej „Kpa”.

wykonalności, w podstawie prawnej nieprecyzyjnie wskazywano właściwy przepis dotyczący zastosowania tego rygoru. Niemniej, brak prawidłowego oznaczenia podstawy prawnej decyzji nie pozbawiał jej bytu prawnego, a stanowił jedynie warunek jej prawidłowości w znaczeniu formalnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowanie adekwatnych działań na rzecz jego ograniczenia.

Opis stanu faktycznego

1.1. MOPR działa na podstawie statutu przyjętego uchwałą Nr 424/LVII/2017 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 30 listopada 2017 r.⁸. Obszarem działania MOPR jest miasto Ostrołęka. Podstawowym celem działania Ośrodka, wynikającym z art. 2 ustawy o pomocy społecznej, jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości oraz realizowanie pomocy na rzecz osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str.4-13)

Wewnętrzną organizację Ośrodka określa regulamin organizacyjny⁹. W strukturze MOPR nie wyodrębniono działu zajmującego się wyłącznie problematyką osób żyjących w ubóstwie. Zadania dotyczące pomocy osobom ubogim realizuje Dział Pracy Socjalnej i Świadczeń Pieniężnych. Do jego zadań należy m.in. organizowanie różnych form pomocy oraz organizowanie infrastruktury socjalnej, adekwatnej do potrzeb środowiska, prowadzenie pracy socjalnej, zawieranie kontraktów socjalnych, wspomaganie osób i rodzin wymagających pomocy w osiąganiu aktywności społecznej. Nadzór nad Działem sprawuje Zastępca Dyrektora ds. Pomocy Społecznej. Ponadto, w strukturze MOPR wyodrębniono Klub Integracji Społecznej „Progres”, Noclegownię dla Osób Bezdomnych, „Tani Bar” oraz Dzienny Dom „Senior+”.

Klub Integracji Społecznej „Progres” wykonuje m.in. zadania w zakresie realizacji projektów w ramach pozyskiwanych środków zewnętrznych, podejmowania działań mających na celu aktywizację społeczną i zawodową uczestników Klubu, organizowanie prac społecznie-użytecznych, współdziałania z instytucjami i organizacjami w podejmowaniu przedsięwzięć na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej osób korzystających z pomocy społecznej.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym do zadań Noclegowni należy udzielanie tymczasowego schronienia osobom okresowo lub trwale bezdomnym, udostępnianie miejsca do spania oraz urządzeń i środków do utrzymania higieny osobistej, zabezpieczenie jednego gorącego posiłku oraz zapewnienie niezbędnej odzieży (w miarę możliwości).

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ We wcześniejszym okresie obowiązywał statut przyjęty uchwałą nr 458/XLV/2013 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 14 czerwca 2013 r.

⁹ Przyjęty zarządzeniem nr 5/2018 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Ostrołęce z dnia 14 maja 2018 r., zmieniony zarządzeniem nr 14/2018 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Ostrołęce z dnia 27 sierpnia 2018 r.; we wcześniejszym okresie organizację wewnętrzną regulowały regulaminy organizacyjne przyjęte odpowiednio zarządzeniami Dyrektora Ośrodka: nr 4/2016 z dnia 21 marca 2016 r. oraz nr 15/2017 z dnia 16 października 2017 r.

„Tani Bar” wykonuje w szczególności zadania z zakresu działalności usługowej w formie dożywiania klientów MOPR, którym przyznano taką pomoc. Dzienny Dom „Senior+” przeznaczony jest dla 30 seniorów i wykonuje zadania dotyczące m.in. organizowania dziennego pobytu seniorom, w tym: zajęć kulturalnych, integracyjnych, edukacyjnych i usprawniających ruchowo, opracowywania diagnozy potrzeb i diagnozy możliwości psychofizycznych uczestników oraz opracowywania indywidualnych planów wspierania i współpracy z rodziną uczestnika Domu.

(akta kontroli str.23-48)

W 2018 r. Ośrodek nie spełniał wymogu zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników socjalnych - zatrudnionych w Ośrodku było 26 pracowników socjalnych. Przy 52 295 mieszkańcach miasta i 1584 rodzinach i osobach samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną, na jednego pracownika socjalnego przypadało 2011 mieszkańców oraz 61 rodzin i osób. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W pozostałych okresach objętych kontrolą tj. w 2017 r. i w I połowie 2019 r. MOPR spełniał kryteria ustawowe w ww. zakresie¹⁰

(akta kontroli str.102,108,114,121,127,133,226)

W Ośrodku nie wyznaczono pracowników zajmujących się wyłącznie problematyką osób żyjących w ubóstwie ani nie powołano zespołu do osób ubogich. W okresie objętym kontrolą pracownicy socjalni nie uczestniczyli w szkoleniach poświęconych wyłącznie tematyce osób żyjących w ubóstwie. Uczestniczyli jednak w szkoleniach związanych z problematyką ubóstwa w ujęciu szerszym. Były to m.in. „Praca socjalna w oparciu o zasoby, przykłady pracy z jednostką i rodziną”, „Program Operacyjny – Pomoc Żywnościowa 2014-2020”, „Praktyczne aspekty realizowania kontraktów socjalnych”, „Przeciwdziałanie bezrobociu oraz ryzyku wykluczenia społecznego i dyskryminacji na rynku pracy”, „Pokonać bezdomność”, „Formy pomocy społecznej – zasady przyznawania świadczeń”. Koszt szkoleń wyniósł: w 2017 r. – 539 zł, w 2018 r. – 250 zł, w I połowie 2019 r. – 96,20 zł¹¹. Ponadto, w 2017 r. czterech pracowników ukończyło I stopień specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego oraz czterech pracowników ukończyło II stopień specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego. Koszt szkoleń wyniósł 3517,50 zł¹².

Środki na szkolenia dla pracowników MOPR były corocznie zabezpieczone w budżecie miasta.

(akta kontroli str.179-181,200-202,217,227-228,375)

Pracownicy Ośrodka nie korzystali ze szkoleń superwizyjnych. Dyrektor MOPR wyjaśniła, że pracownicy mogliby uczestniczyć w szkoleniach superwizyjnych, o ile takie szkolenia byłyby organizowane a pracownicy wyraziliby chęć udziału w nich. Wsparcie uzyskiwali poprzez indywidualne spotkania z kierownictwem Ośrodka, dotyczące rozwiązywania konkretnych problemów z wykonywaną pracą zawodową. Ponadto, w Ośrodku tworzone są nieformalne grupy wsparcia pracowników socjalnych.

(akta kontroli str.229)

¹⁰ W 2017 r. MOPR zatrudniał 27 pracowników socjalnych, liczba mieszkańców miasta Ostrołęka wynosiła 52 308 mieszkańców a liczba rodzin objętych pracą socjalną wynosiła 1852, zatem na jednego pracownika socjalnego przypadało 1937 mieszkańców lub 69 osób i rodzin objętych pracą socjalną.

W 2019 r. (I połowa) MOPR zatrudniał 28 pracowników socjalnych (27,5 etatów), liczba mieszkańców miasta wynosiła 51 571 osób a liczba rodzin objętych pracą socjalną wynosiła 1343 – na jednego pracownika socjalnego przypadało 1875 mieszkańców oraz 49 osób i rodzin.

¹¹ Tylko koszty delegacji; Szkolenia prowadzone przez Forum Ośrodków Pomocy Społecznej przy Stowarzyszeniu BORIS prowadzone były bezpłatnie dla członków Forum – opłata członkowska wyniosła: w 2017r. – 1625 zł, w 2018 r. – 910 zł, w I połowie 2019 r. – 1050 zł.

¹² Tylko koszty delegacji.

1.2. W Ośrodku nie sporządzono odrębnego dokumentu będącego diagnozą sytuacji osób ubogich. Diagnoza sytuacji osób żyjących w ubóstwie dokonywana była przez pracowników socjalnych, pracujących w rejonach opiekuńczych. Efektem tego były coroczne sprawozdania z pracy w rejonie opiekuńczym, określające zakres kolejnych zadań do realizacji. Sprawozdania sporządzane były przez każdego z pracowników socjalnych. Zawierały one m.in. ilość czynnych kartotek, ilość rodzin, które przestały korzystać z pomocy społecznej, liczbę zawartych kontraktów socjalnych (w tym kontraktów zakończonych), charakterystykę rejonu opiekuńczego oraz klientów pomocy społecznej z danego rejonu i ich trudnej sytuacji. W sprawozdaniach pracownicy wskazywali rodzaj podejmowanych działań z zakresu pracy socjalnej z rodzinami, wymieniali podejmowane inicjatywy w środowisku społecznym i lokalnym, wskazywali problemy i sukcesy w swojej pracy oraz propozycje dotyczące wdrażania lokalnych programów socjalnych w danym rejonie opiekuńczym.

(akta kontroli str.229-230,272-277)

W ramach diagnozy Ośrodek analizował dostępne dane statystyczne (np. poziom dochodów mieszkańców Ostrołki, liczba ludności, liczba dzieci, uczniów, urodzeń, lub inne wskaźniki demograficzne), które były niezbędne do określenia zapotrzebowania na świadczenia z pomocy społecznej. MOPR, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, corocznie sporządzał także Ocenę zasobów pomocy społecznej.

MOPR posiadał wiedzę o rejonach i osobach ubogich, jak i potrzebach osób zamieszkujących w tych rejonach. Z rozeznania Ośrodka wynikało, że najwięcej osób ubogich zamieszkiwało w dzielnicach z dużą liczbą lokali socjalnych, gdzie występowało skumulowanie problemów (ubóstwo, bezrobocie, alkoholizm i narkomania, przemoc w rodzinie, długotrwałe choroby).

Ponadto, w trakcie prac nad Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Ostrołki na lata 2017-2023, dokonano diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej w mieście. Diagnozę oparto na badaniu tzw. źródeł zastanych – danych pozyskanych z instytucji i organizacji, identyfikacji mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń lokalnego systemu polityki społecznej, a także na analizie ankiet skierowanych do losowo wybranych mieszkańców, placówek oświatowych, jednostek organizacyjnych, instytucji i organizacji pozarządowych.

(akta kontroli str.230-231)

1.3. W 2017 r. przyjęto Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Ostrołka na lata 2017-2023 (dalej: Strategia)¹³. Opracowanie Strategii zostało zlecone firmie zewnętrznej. MOPR uczestniczył na każdym etapie opracowania dokumentu.

(akta kontroli str.376, 1437-1438)

Strategia zawierała elementy wskazane w art. 16b ustawy o pomocy społecznej tj. diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii wraz z jej ramami finansowymi oraz wskaźników realizacji działań.

Podstawą do skonstruowania Strategii były m.in. ankiety skierowane do mieszkańców miasta, jak również do jednostek działających w obszarze edukacji, bezpieczeństwa, zdrowia, pomocy społecznej oraz przedsiębiorów. Ankiety były dostępne także na stronach internetowych miasta Ostrołki i MOPR. Projekt Strategii był

¹³ Strategia przyjęta została uchwałą Nr 335/XLVIII/2017 Rady Miasta Ostrołki z dnia 22 czerwca 2017 r.

konsultowany na spotkaniach roboczych oraz podczas prac Komisji Rodziny, Zdrowia i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str.377-489,1438)

W Strategii zawarto ocenę Strategii realizowanej w latach 2009-2016. Wskazano na cele, które udało się zrealizować (np. utworzenie Dziennego Domu Pobytu Seniora „U św. Antoniego”) oraz wskazano przedsięwzięcia, które należałoby podjąć w nowym okresie programowania, m.in. utworzenie Noclegowni dla Osób Bezdomnych, dalsza współpraca w celu zapewnienia osobom i rodzinom życiowego usamodzielnienia, dalsze pozyskiwanie środków na aktywizację społeczno-zawodową klientów pomocy społecznej, zwiększenie środowiskowej oferty wsparcia dla osób starszych zamieszkałych na terenie miasta.

(akta kontroli str.389-391)

W Strategii wskazano, że najliczniejszą grupę rodzin korzystających z pomocy społecznej stanowiły rodziny ubogie. Liczba tych rodzin w latach 2013 – 2016 kształtowała się na zbliżonym poziomie i wynosiła odpowiednio 1498, 1549, 1539 i 1547. Ponadto, w dokumencie wskazano na niekorzystne tendencje demograficzne, dotyczące wzrostu populacji osób w wieku poprodukcyjnym – w 2013 r. liczba osób w wieku poprodukcyjnym wynosiła 8478, zaś w 2016 r. – 10 069, co stanowiło wzrost o 18,8%.

(akta kontroli str.393,418)

Przeprowadzono także analizę SWOT m.in. dla obszaru bezrobocia, ubóstwa i bezdomności oraz obszaru starości. Jako mocne strony w obszarze ubóstwa wskazano m.in. na podejmowanie działań sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości wśród mieszkańców, podejmowanie działań służących aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, prowadzenie działań na rzecz ograniczenia bezrobocia wśród różnych grup wiekowych, w tym osób powyżej 45 roku życia, rozpowszechnianie informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach zawodowych, pozyskiwanie środków finansowych z funduszy zewnętrznych na przeciwdziałanie bezrobociu. Wśród słabych stron wskazano zbyt małą liczbę zakładów pracy, niewystarczające działania służące ograniczeniu zjawiska nielegalnego zatrudnienia, niskie wynagrodzenie za pracę, niewystarczającą liczbę Klubów Pracy wspierających osoby bezrobotne, niewystarczającą liczbę ofert pracy oraz niedostosowanie kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy. Jako szanse dla miasta wskazano: zainteresowanie mieszkańców podejmowaniem własnej działalności gospodarczej, spadek poziomu bezrobocia wśród kobiet, podejmowanie przez osoby bezrobotne prób tworzenia podmiotów ekonomii społecznej, zainteresowanie społeczności lokalnej problemami osób ubogich i włączenie się w działania mające na celu zaspokojenie ich potrzeb, ograniczenie bezrobocia dzięki środkom finansowym z funduszy zewnętrznych. Zagrożeniami w ww. obszarze analizy były: zwiększająca się liczba osób bezrobotnych wymagających aktywizacji, niewystarczająca liczba ofert pracy dla osób bezrobotnych, brak zainteresowania inwestorów tworzeniem nowych miejsc pracy, wzrastająca liczba osób długotrwale bezrobotnych, niewystarczająca oferta organizacji pozarządowych przyczyniających się do łagodzenia skutków bezrobocia, zwiększająca się skala zjawiska dziedziczenia biedy, zwiększająca się liczba osób zagrożonych bezdomnością i bezdomnych.

(akta kontroli str.456,459-460)

W części programowej Strategii określono cele strategiczne, operacyjne oraz kierunki działań. Jednym z celów strategicznych wskazano podejmowanie działań

w zakresie zapobiegania ubóstwu, bezrobociu i bezdomności oraz minimalizowanie skutków i skali tych zjawisk w mieście.

Jako cele operacyjne wskazano: zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego osobom i rodzinom ubogim, aktywizację zawodową mieszkańców na rynku pracy, przeciwdziałanie rozwarstwieniu społecznemu w mieście, wspieranie osób i rodzin, które nie są w stanie samodzielnie uchronić się przed bezrobociem i ubóstwem oraz pomoc osobom zagrożonym bezdomnością i ubóstwem. Dla każdego z celów operacyjnych określono kierunki działań, wskazano podmioty odpowiedzialne oraz partnerów w realizacji działań.

Ponadto, z uwagi na strukturę wiekową mieszkańców Ostrołęki i wzrastającą liczbę osób starszych uwzględniono cel strategiczny, dotyczący wspierania starzenia się w dobrym zdrowiu oraz ograniczania skutków niepełnosprawności. Wśród celów operacyjnych wymieniono m.in.: pomoc osobom starszym, organizację czasu wolnego, usprawnianie osób starszych i zapewnienie im właściwej opieki. Jako kierunki działań do ww. celu wymieniono: udzielanie pomocy finansowej i rzeczowej osobom starszym, prowadzenie pracy socjalnej z osobami starszymi, zapewnienie dostępu do środowiskowych usług opiekuńczych, obejmujących pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych i zapewnienie kontaktów z otoczeniem, wspieranie powstawania i rozwoju dziennych placówek wsparcia dla osób starszych.

Wsparciem dla realizacji celów Strategii miały być programy i projekty, realizowane w ramach zadań statutowych poszczególnych jednostek organizacyjnych¹⁴.

(akta kontroli str.463-486)

Ocena poziomu wdrożenia zapisów strategicznych wraz ze skutkami finansowymi zaplanowana została co dwa lata – podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie raportu wskazano MOPR. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych raport nie został sporządzony. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPR, raport taki zostanie przygotowany do końca listopada i przekazany Prezydentowi i Radzie Miasta Ostrołęki. W przypadku stwierdzenia istotnych zmian społecznych będą podejmowane ewentualne działania korygujące, mające na celu aktualizację obowiązującej strategii.

(akta kontroli str.477, 1438)

1.4. Zgodnie z 16a ust. 1 oraz art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej Ośrodek corocznie sporządzał ocenę zasobów pomocy społecznej oraz sprawozdania z działalności MOPR.

¹⁴ Wśród projektów realizowanych przez MOPR wskazano m.in.:

- 1) projekt „Razem łatwiej”, współrealizowany z Powiatowym Urzędem Pracy w Ostrołęce; projekt miał być skierowany do 36 osób (24 kobiet i 12 mężczyzn), a jego głównym celem miało być nabycie kompetencji społeczno-zawodowych zwiększających szanse na zatrudnienie;
- 2) projekt „Radosny Światłocobus”; głównym celem projektu miała być działalność świetlicy mobilnej, umacniającej więzi i role rodzinne, rozwijającej pozytywne relacje między dziećmi i dorosłymi oraz promującej aktywne spędzanie wolnego czasu całych rodzin;
- 3) Dzienny Dom Pobytu Seniora „Senior+”; celem działania Dziennego Domu miało być uaktywnienie społeczne seniorów i umożliwienie im samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz polepszenie funkcjonowania psychologiczno-fizycznego osób starszych;
- 4) projekt „Razem, Aktywnie, Pozytywnie” – głównym celem projektu miała być adaptacja budynku Noclegowni dla Osób Bezdomnych poprzez zwiększenie aktywności zawodowej i społecznej 12 mężczyzn ze szczególnym uwzględnieniem osób bezdomnych;
- 5) projekt „Daj sobie szansę – uwierz w siebie” – kontynuacja; głównym celem projektu miało być pobudzenie aktywności zawodowej osób bezrobotnych, zwiększenie ich motywacji do aktywnego poszukiwania pracy, niwelowanie ekonomiczno-społecznych skutków bezrobocia poprzez wsparcie psychologiczne, prawne, pomoc socjalną i doradztwo zawodowe;
- 6) projekt Pomoc osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością z terenu miasta Ostrołęki „Warto Chcieć” – kontynuacja; celem projektu miało być zwiększenie aktywności zawodowej i społecznej osób bezdomnych poprzez umożliwienie im przezwyciężania trudnej sytuacji życiowej.

Oceny zasobów pomocy społecznej na lata 2016, 2017 i 2018 zawierały elementy wskazane w art. 16a ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej tj. dane dotyczące infrastruktury, kadry, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej, a także dane dotyczące osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej. Ponadto, w Ocenie za rok 2018 uwzględniono również aktywność projektowo-konkursową MOPR. Oceny za rok 2016, 2017 i 2018 zawierały wnioski końcowe z dokonanej oceny.

(akta kontroli str.490-647)

W Ocenie wskazywano dane dotyczące osób korzystających z pomocy społecznej, w tym z tytułu ubóstwa. Ponadto, w ocenach wskazano liczbę osób długotrwale korzystających z pomocy społecznej – w 2017 r. było 1.983 osób (71,4% wszystkich osób korzystających z pomocy), w 2018 r. – 1.816 osób (71,5%), zaś w prognozie na rok 2019 przewidziano 1.805 osób (71,3%) .

(akta kontroli str.493,531,601)

Ocena za rok 2018 zawierała także rekomendacje co do dalszych działań. W związku ze wzrostem liczby osób starszych określono konieczność pozyskiwania dodatkowych środków na realizację usług opiekuńczych oraz rozszerzenia środowiskowego wsparcia na rzecz osób starszych. Pomimo zmniejszającej się liczby klientów pomocy społecznej rekomendowano dalszą realizację projektów z zakresu aktywizacji społeczno-zawodowej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ocena Zasobów Pomocy Społecznej była corocznie wypełniana i przekazywana za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS).

(akta kontroli str.644,648-650)

Sprawozdania z działalności Ośrodka były przedkładane Radzie Miasta Ostrołęka. Rozpatrzenie sprawozdań następowało w trakcie posiedzenia Rady Miasta Ostrołęka – zatwierdzenie sprawozdań następowało bezdyskusyjnie i jednogłośnie.

(akta kontroli str.651-653,693,749,752)

1.5. Badając i identyfikowanie osób zagrożonych ubóstwem lub wymagających wsparcia ustalono, że osoby takie najczęściej same składały wnioski o pomoc. Ponadto, pracownicy socjalni w trakcie pracy w rejonach opiekuńczych, przyjmowali zgłoszenia o konieczności wsparcia od osób ze środowiska lokalnego lub instytucji (policji, placówek oświatowych, placówek ochrony zdrowia, Urzędu Miasta) lub sami rozpoznawali osoby wymagające wsparcia.

Informacje o możliwości uzyskania wsparcia MOPR zamieszczał na stronach internetowych, tablicy ogłoszeń w siedzibie Ośrodka. Ponadto, co roku w dniu 17. października MOPR organizował imprezę plenerową z okazji „Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem”. W tym dniu jednostki organizacyjne pomocy społecznej prezentowały zakres swojej działalności i przedstawiały mieszkańcom oferty pomocy. Osoby ubogie, uczestniczące w tej imprezie, mogły skorzystać z porad specjalistów (m.in. psychologa, prawnika, terapeuty), informacji dotyczących gdzie szukać pomocy. Podejmowane działania miały na celu poszerzenie kręgu osób zapoznanych z ofertą pomocową Ośrodka.

W przypadku osób bezdomnych Miejski Zakład Komunikacji sp. z o.o. w Ostrołęce nieodpłatnie zamieszczał na wiatkach przystanków autobusowych w mieście informacje o pomocy.

W Ośrodku nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem. Opracowano natomiast procedury postępowania w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej.

MOPR pozyskiwał informacje o osobach, które w najbliższym czasie będą wymagać wsparcia, na podstawie analizy zasobów pomocy społecznej, sprawozdań z udzielonych świadczeń oraz z rozeznania środowiska lokalnego przez pracowników socjalnych.

Według wiedzy Ośrodka wszystkie osoby mieszkające samotnie i wymagające wsparcia z powodu ubóstwa, były objęte pomocą społeczną. Pracownicy socjalni docierali do osób żyjących w ubóstwie, co do których mieli wiedzę lub sygnały ze środowiska lokalnego, rodziny, spółdzielni mieszkaniowych, instytucji pomocowych.

(akta kontroli str.231-236)

W 2017 r. i w 2018 r. zostało zawarte porozumienie w sprawie realizacji działań profilaktycznych pn. „Pomocna Dłoń” pomiędzy Komendą Miejską Policji w Ostrołęce, Urzędem Miasta Ostrołęki, Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Ostrołęce, Strażą Miejską w Ostrołęce, Oddziałem Terenowym w Ostrołęce Stowarzyszenia Pomocy Rodzinom Nadzieja w Łomży i MOPR. Porozumienie zostało zawarte na okres zimowy (odpowiednio do 31.03.2018 r. i do 31.03.2019 r.) i miało na celu motywowanie osób bezdomnych do skorzystania z noclegowni, udzielanie informacji o możliwościach, zasadach i formach korzystania z usług placówek pomostowych, udzielanie informacji o terapiach dla osób uzależnionych, kolportaż ulotek o treściach prewencyjnych oraz udzielanie pomocy przedmedycznej osobom wymagającym wsparcia tego rodzaju. Realizacja porozumienia zwiększała szanse na identyfikację osób bezdomnych i udzielenie im skutecznej pomocy.

(akta kontroli str.1102-1106,1383-1387)

1.6. W okresie objętym kontrolą, na terenie miasta Ostrołęka przyjęte zostały następujące programy osłonowe w zakresie pomocy osobom żyjącym w ubóstwie, związane z realizacją programów rządowych:

1) Wieloletni Program Osłonowy w zakresie pomocy społecznej „Pomoc w zakresie dożywiania” w mieście Ostrołęka na lata 2014-2020¹⁵ – program utworzono w związku z ustanowieniem przez Radę Ministrów wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020¹⁶. Celem programu było ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji.

2) Wieloletni Program Osłonowy z zakresu pomocy społecznej „Posilek w szkole i w domu” w mieście Ostrołęka na lata 2019 – 2023¹⁷ - program utworzono w związku z ustanowieniem przez Radę Ministrów wieloletniego rządowego programu „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023¹⁸. Celem programu było zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży oraz objęcie pomocą osób dorosłych, zwłaszcza starszych, chorych lub niepełnosprawnych.

(akta kontroli str.1107-1122)

Ponadto, na terenie miasta Ostrołęka przyjęto programy osłonowe:

1) Program osłonowy w sprawie podjęcia działań zmierzających do poprawy warunków życia rodzin wielodzietnych zamieszkałych na terenie miasta

¹⁵ Program przyjęty uchwałą Nr 542/LVI/2014 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 30 stycznia 2014 r.

¹⁶ Przyjętego uchwałą Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. (Monitor Polski z 2013 r.poz. 1024)

¹⁷ Przyjęty uchwałą Nr 27/IV/2018 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 grudnia 2018 r.

¹⁸ Przyjętego uchwałą Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. (Monitor Polski z 2018 r. poz. 1007)

Ostrołęki¹⁹ - program zakładał umożliwienie rodzinom wielodzietnym korzystanie z ulgowych cen za przejazdy środkami miejskiego transportu zbiorowego, za zajęcia w zespołach artystycznych, za bilety kinowe, za wstęp na pływalnię, za udostępnienie kortów tenisowych i wypożyczenie łyżew oraz za pobyt w Żłobku Miejskim w Ostrołęce. Potwierdzeniem uprawnień do ulg była Karta Wielkiej Rodziny, wydawana na wniosek rodzica.

(akta kontroli str.1123-1126)

- 2) Program wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej w mieście Ostrołęka²⁰. W programie przeprowadzono charakterystykę rodzin biologicznych oraz form pieczy zastępczej. Wskazano cel główny programu, którym określono budowę systemu wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz rozwój systemu pieczy zastępczej ze szczególnym ukierunkowaniem na rodzinne formy pieczy zastępczej. Do każdego celu szczegółowego przypisano kierunki działań, oczekiwane efekty i wskaźniki.

(akta kontroli str.1127-1147,1265-1285)

- 3) Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²¹ - w programie przeprowadzono analizę występowania zjawiska alkoholizmu na terenie miasta. Jako główny cel realizacji programu określono ograniczenie spożywania alkoholu, podniesienie jakości świadczonych usług oraz zmniejszenie szkód zdrowotnych, społecznych i ekonomicznych spowodowanych nadużywaniem alkoholu przez młodzież i osoby dorosłe. Dla celu głównego określono cele szczegółowe oraz działania podejmowane w ramach poszczególnych celów.

(akta kontroli str.1148-1202)

- 4) Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Ostrołęce na lata 2017-2023²². W ramach programu przeprowadzono diagnozę zjawiska przemocy w rodzinie na terenie miasta, zdefiniowano cele strategiczne i podejmowane w ich ramach działania. Ponadto, wskazano sposób monitoringu i przewidywanych efektów realizacji programu. Jako koordynatora programu ustalono Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Ostrołęce.

(akta kontroli str.1203-1225)

- 5) Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii w Ostrołęce na lata 2017-2022²³. W ramach programu przeprowadzono diagnozę występowania zjawiska narkomanii na terenie miasta Ostrołęki i przeanalizowano zasoby miasta w zakresie przeciwdziałania i leczenia narkomanii. Wskazano cel strategiczny Programy, którym było ograniczenie stosowania środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych – tzw. dopalaczy oraz związanych z tym problemów społecznych. W ramach celu strategicznego wskazano cele operacyjne służące jego realizacji.

(akta kontroli str.1226-1264)

¹⁹ Przyjęty uchwałą Nr 303/XXVIII/2012 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 28 czerwca 2012 r.

²⁰ Na lata 2016-2018 program przyjęty uchwałą Nr 121/XIX/2015 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 30 grudnia 2015 r.; Na lata 2019-2021 przyjęty uchwałą Nr 30/IV/2018 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 grudnia 2018 r.

²¹ Na rok 2017 przyjęty uchwałą Nr 255/XXXVII/2016 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 29 grudnia 2016 r., Na rok 2018 przyjęty uchwałą Nr 439/LIX/2017 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 28 grudnia 2017 r.; Na rok 2019 uchwałą Nr 26/IV/2018 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 grudnia 2018 r.

²² Przyjęty uchwałą Nr 290/XLI/2017 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 2 marca 2017 r.

²³ Przyjęty uchwałą Nr 256/XXXVII/2016 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 29 grudnia 2016 r.

W okresie objętym kontrolą Ośrodek realizował następujące projekty, współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego lub budżetu państwa:

- 1) Projekt „Razem Łatwiej” współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Osi priorytetowej IX „Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem” Działanie 9.1 „Aktywizacja społeczno-zawodowa osób wykluczonych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020.

Projekt realizowany był w okresie 01.01.2017 r. – 30.09.2018 r. i skierowany był do 36 osób (24 kobiet i 12 mężczyzn) zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Działania opierały się na aktywizacji społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej i zawodowej osób. W ramach projektu uczestnicy odbyli także płatne praktyki zawodowe w wymiarze 160 godzin. Projektem objętych zostało łącznie 41 osób. Po ukończeniu projektu, 17 osób znalazło zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Pozostałe osoby nabyły lub podniosły swoje kompetencje zawodowe, jak i rozwinęły kompetencje społeczne.

Całkowita wartość projektu wyniosła 398 359,05 zł, w tym wartość wkładu własnego miasta wyniosła 79 671,81 zł (20% wartości całego projektu).

(akta kontroli str.942-946,1073-1080,1286-1291)

- 2) Projekt „RAP – RAZEM, AKTYWNIE, POZYTYWNIE” w ramach programu Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020” pn. „Nowe horyzonty aktywnej integracji w środowisku lokalnym – animacja, edukacja, aktywizacja na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego” – edycja 2017. Projekt skierowany był do 12 mężczyzn korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (w tym z powodu ubóstwa). Projekt obejmował cykl szkoleniowo-edukacyjny (m.in. spotkania z doradcą zawodowym, tworzenie dokumentów aplikacyjnych, warsztaty w zakresie tworzenia przedsiębiorstwa społecznego) oraz prace społecznie użyteczne. W efekcie realizacji projektu, 12 mężczyzn zwiększyło swoją aktywność zawodową i społeczną oraz podniosło swoje kompetencje zawodowe. Na realizację projektu uzyskano dofinansowanie w kwocie 58 800 zł (łącznie wartość zrealizowanego projektu wyniosła 85 517,55 zł).

(akta kontroli str.947-951,1286-1291,1311-1327)

Pracownicy Ośrodka podejmowali również własne projekty socjalne:

- 1) W latach 2006 – 2018 pracownicy socjalni realizowali projekt socjalny skierowany do osób bezrobotnych pn. „Daj sobie szansę, uwierz w siebie”. W ramach projektu, pracownicy kierowali osoby bezrobotne do doradców zawodowych w PUP lub WUP celem udostępnienia ofert pracy, wydania skierowania do prac społecznie użytecznych, interwencyjnych, robót publicznych, odbycia stażu, udziału w prowadzonych szkoleniach, kursach zawodowych. Pracownicy współpracowali z firmami działającymi w zakresie pośrednictwa pracy. W 2017 r. 36 osób zatrudnionych było w ramach staży, 24 osoby w ramach prac interwencyjnych, 115 osób podejmowało prace dorywcze, 147 osób zatrudnionych było w ramach umowy (o pracę, zlecenia), 20 osób realizowało prace społecznie użyteczne. W 2018 r. 28 osób zatrudnionych było w ramach staży, 12 osoby w ramach prac interwencyjnych, 86 osób podejmowało prace dorywcze, 138 osób zatrudnionych było w ramach umowy (o pracę, zlecenia).

(akta kontroli str.1292-1305)

- 2) W 2017 r. Ośrodek realizował program dla osób bezdomnych „Pomoc osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością z terenu miasta Ostrołęki – Warto Chcieć”. Program realizowany był przez pracowników socjalnych MOPR. Celem programu była pomoc osobom bezdomnym w wychodzeniu z bezdomności poprzez m.in. zwiększenie aktywności zawodowej i społecznej, umożliwienie przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, uzyskanie własnych środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb, poprawę stanu zdrowia. Pracownicy nawiązali współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy, Wojewódzkim Urzędem Pracy, Komendą Miejską Policji, Strażą Miejską, placówkami służby zdrowia, Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej, Urzędem Miasta, Poradnią Leczenia Uzależnień, Miejskim Zakładem Komunikacji i Caritas. W wyniku realizacji programu: dwie osoby otrzymały emerytury, cztery osoby zamieszkały u członków rodziny lub znajomych, 15 osób oczekiwało na przydział mieszkania z zasobów miasta Ostrołęki, trzy osoby podjęły terapię w Poradni Leczenia Uzależnień, trzy osoby zrealizowały indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, jedna osoba podjęła zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, osiem osób podjęło prace dorywcze, trzy osoby usamodzielnili się i nie korzystały z pomocy społecznej.

(akta kontroli str.1306-1310)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2018 r. liczba zatrudnionych pracowników socjalnych nie spełniała wymogu określonego w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z ww. przepisem, ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. W 2018 r. MOPR zatrudniał 26 pracowników socjalnych (w przeliczeniu na pełne etaty). W stosunku do liczby mieszkańców (52.295) i liczby osób samotnie gospodarujących i rodzin objętych pracą socjalną (1584), na jednego pracownika socjalnego przypadało 2011 mieszkańców oraz 61 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

Jak wyjaśniła Dyrektor MOPR, spowodowane to było nieprzewidzianymi zmianami kadrowymi w Ośrodku, związanymi z urlopem macierzyńskim jednego pracownika socjalnego, koniecznością powierzenia obowiązków p.o. Kierownika Noclegowni kolejnemu pracownikowi socjalnemu oraz przejściem na emeryturę następnych dwóch pracowników socjalnych.

(akta kontroli str.114,122,226-227)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że MOPR prawidłowo identyfikował osoby żyjące w ubóstwie. Do tego celu wykorzystywał informacje pozyskiwane przez pracowników socjalnych ze środowiska, jak i informacje pozyskiwane z innych instytucji. Na ich podstawie MOPR wdrażał programy osłonowe oraz podejmował realizację projektów socjalnych, odpowiadających aktualnym potrzebom.

Stwierdzona w powyższym obszarze nieprawidłowość dotyczyła nie zatrudnienia w 2018 r. odpowiedniej liczby pracowników socjalnych, stosownie do art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Obecnie stan ten jest prawidłowy.

OBSZAR

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa.

Opis stanu faktycznego

2.1. Ubóstwo było najczęstszą przyczyną wsparcia pomocą społeczną rodzin lub osób samotnie gospodarujących z terenu miasta Ostrołęka. W 2015 r. 1539 rodzin korzystało z pomocy z tytułu ubóstwa (70,6% wszystkich rodzin objętych wsparciem), w 2016 r. – 1547 rodzin (71,9%), w 2017 r. – 1340 rodzin (66,8%) i w 2018 r. – 1097 rodzin (59,3%). Innymi najczęstszymi przyczynami korzystania z pomocy społecznej było: bezrobocie (w latach 2015-2018 korzystało z tego powodu od 60,3% do 48,1% wszystkich rodzin²⁴) oraz długotrwała lub ciężka choroba (z tego powodu korzystało od 56,1% wszystkich rodzin objętych wsparciem w 2015 r. do 52,7% rodzin w 2018 r.²⁵).

Do najczęstszych form pomocy osobom żyjącym w ubóstwie należały zasiłki okresowe – w 2015 z tej formy pomocy skorzystało 3054 osób (85% wszystkich osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa), w 2016 r. – 2885 osób (83%), w 2017 r. – 2470 osób (85%) i w 2018 r. – 2039 (87%).

Ponadto, wsparcia udzielano w postaci zasiłków celowych: w 2015 r. – 1638 osobom (45%), w 2016 r. – 1572 osobom (45%), w 2017 r. – 1340 osobom (46%) i w 2018 r. – 1177 osobom (50%). Z zasiłków stałych skorzystało: w 2015 r. – 160 osób (4%), w 2016 r. – 152 osoby (4%), w 2017 r. – 149 osób (5%) i w 2018 r. – 157 osób (7%).

Ze wsparcia w postaci świadczenia pieniężnego²⁶ w formie zasiłku celowego na zakup żywności skorzystało: w 2015 r. – 3116 osób (86%), w 2016 r. – 3020 osób (87%), w 2017 r. – 2526 osób (87%), w 2018 r. – 2042 osób (88%).

(akta kontroli str.1328-1331)

2.2. Ośrodek w Ostrołęce otrzymywał informacje dotyczące możliwości aplikowania w programach z zakresu integracji społeczno-zawodowej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Informacje były przekazywane przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych, Mazowiecki Urząd Wojewódzki czy Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Pracownicy Ośrodka również sami wyszukiwali informacje o możliwości pozyskania środków zewnętrznych na finansowanie działań wspierających i aktywizujących klientów pomocy społecznej.

(akta kontroli str.236)

W okresie objętym kontrolą, MOPR realizował następujące programy rządowe:

1. Rządowy Program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

W 2017 r. w ramach Programu dofinansowano posiłki dla 1031 osób (w tym 760 osób do 100% kryterium dochodowego) oraz świadczenia pieniężne dla 2990 osób (w tym 2526 osób do 100% kryterium dochodowego). W 2018 r. z posiłku skorzystało 955 osób (w tym 650 osób do 100% kryterium

²⁴ W 2015 r. – 1315 rodzin (60,3% wszystkich rodzin objętych wsparciem), w 2016 r. – 1290 rodzin (60,0%), w 2017 r. – 1110 rodzin (55,3%), w 2018 r. – 890 rodzin (48,1%).

²⁵ W 2015 r. – 1223 rodzin (56,1% wszystkich rodzin objętych wsparciem), w 2016 r. – 1178 rodzin (54,7%), w 2017 r. – 1045 rodzin (52,1%) i w 2018 r. – 975 rodzin (52,7%).

²⁶ Do 100% kryterium dochodowego.

dochodowego), zaś ze świadczeń pieniężnych – 2516 osób (w tym 2042 osób do 100% kryterium dochodowego).

a) w 2017 r. miasto Ostrołęka uzyskało dotację w kwocie 1 102 000 zł (całkowita wartość projektu to 1 837 000 zł);

b) w 2018 r. – 901 990 zł (całkowita wartość projektu to 1 506 316 zł);

c) w 2019 r. – 792 534 zł (całkowita wartość projektu to 1 392 534 zł).

(akta kontroli str.938-940,1067-1069,1286-1291)

2. Wieloletni Program Senior+ na lata 2015-2020, w ramach którego MOPR prowadził ośrodek wsparcia dziennego dla seniorów, czynny 5 dni w tygodniu. Dom zapewniał seniorom pobyt i wyżywienie, podstawowe świadczenia opiekuńcze, pomoc w załatwianiu spraw osobistych i urzędowych, podnoszenie sprawności i aktywizowanie poprzez udział w terapii zajęciowej i treningach umiejętności społecznych. W 2017 r. do Domu zostało skierowanych 37 osób, w 2018 r. – 41 osób, w I poł. 2019 r. – 39 osób.

a) Edycja 2017 Moduł I – Wyposażenie Dziennego Domu „Senior+”, wartość projektu wyniosła 32 214,07 zł, udział środków własnych to 6532,07 zł (20,3% wartości całego projektu).

b) Edycja 2018, Moduł II – Zapewnienie funkcjonowania Dziennego Domu Senior+, wartość całego projektu wyniosła 355 466,85 zł, w tym udział środków własnych Miasta Ostrołęka wyniósł 267 666,85 zł (75% wartości całego projektu).

c) Edycja 2019, Moduł II – Zapewnienie funkcjonowania Dziennego Domu Senior+, wartość całego projektu wyniosła 396 776 zł, w tym udział środków własnych Miasta Ostrołęka – 289 856 zł (73% wartości całego projektu).

(akta kontroli str.964-967,1096-1097,1286-1291)

Ponadto, od 1.03.2019 r. MOPR realizuje zadanie publiczne „Nowy profil usług w Klubie Integracji Społecznej – edycja 2019 r.” w ramach zadania „Działalność na rzecz interakcji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”. Projekt ten realizowany będzie do 31.12.2019 r. Głównym celem zadania jest nabycie kompetencji społeczno-zawodowych zwiększających szanse na zatrudnienie przez 10 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (w tym osób korzystających z pomocy społecznej lub kwalifikujących się do objęcia wsparciem). Projekt obejmuje realizację cyklu szkoleniowo-edukacyjnego poprzez działania z zakresu aktywizacji edukacyjnej, społecznej i zdrowotnej w formie grupowych i indywidualnych zajęć oraz zawodowej w formie prac społecznie-użytecznych.

(akta kontroli str.1286-1291,1343-1356)

2.3. Na terenie miasta Ostrołęka świadczone było specjalistyczne poradnictwo osobom wymagającym takiego wsparcia a żyjącym w ubóstwie. Poradnictwo świadczone było przez pracowników MOPR oraz Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Ostrołęce (porady psychologa, prawnika, pedagoga i terapeuty).

Najwięcej osób korzystało z poradnictwa socjalnego: w 2015 r. – 3605 osób, w 2016 r. – 3491 osób, w 2017 r. – 2904 osób, w 2018 r. – 2334 osób. Z poradnictwa rodzinnego skorzystało: w 2015 r. – 331 osób (9% wszystkich osób korzystających z pomocy społecznej w powodu ubóstwa), w 2016 r. – 324 osób (9%), w 2017 r. – 420 osób (14%) i w 2018 r. – 401 osób (17%). Z poradnictwa prawnego²⁷

²⁷ świadczonego przez OIK w Ostrołęce; ponadto, na terenie Ostrołęki funkcjonował Punkt Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego.

skorzystało: w 2015 r. – 286 osób (8%), w 2016 r. – 165 osób (5%), w 2017 r. – 123 osoby (4%) i w 2018 r. – 114 osób (5%). Z porad psychologa skorzystało: w 2015 r. – 170 osób (5%), w 2016 r. – 223 osoby (6%), w 2017 r. – 309 osób (11%) i w 2018 r. – 276 osób (12%).

Osoby mające problemy z powodu ubóstwa miały możliwość uczestnictwa w grupie wsparcia, grupie samopomocowej oraz grupie terapeutycznej działających przy Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Ostrołęce. W latach 2015-2018 funkcjonowała jedna grupa wsparcia (w każdym roku), jedna grupa samopomocowa (tylko w 2015 r.) i jedna grupa terapeutyczna (w każdym roku). W grupie wsparcia brało udział od sześciu osób do 15²⁸. W grupie samopomocowej w 2015 r. brało udział dziewięć osób. W grupie terapeutycznej brało udział od czterech osób do 15²⁹.

(akta kontroli str.236-237,1335-1337)

2.4. Badając działania Ośrodka w zakresie pomocy osobom żyjącym w ubóstwie w uzyskaniu zatrudnienia ustalono, że w 2009 r. MOPR w Ostrołęce zawarł porozumienie³⁰ z Powiatowym Urzędem Pracy w Ostrołęce (dalej: PUP), deklarując współpracę na rzecz wzmocnienia aktywności zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy, a korzystających z pomocy społecznej. W ramach współpracy, w 2017 r. PUP skierował do prac społecznie użytecznych jedną osobę³¹, zaś w 2019 r. – 4 osoby³². W 2018 r. PUP nie uzyskał dofinansowania z MRPIPS na realizację prac społecznie użytecznych.

(akta kontroli str.1357-1359,1440)

W 2017 r. MOPR zawarł porozumienie³³ z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Warszawie (dalej: WUP) na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy oraz osób niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie. W ramach porozumienia, obie strony zadeklarowały współpracę w zakresie m.in. realizacji wspólnych przedsięwzięć w obszarze rynku pracy oraz prowadzenia indywidualnego i grupowego poradnictwa zawodowego dla osób korzystających z pomocy społecznej. W ramach realizowanych przez MOPR projektów³⁴ w latach 2017 – 2019 (I połowa) psycholog oraz doradcy zawodowi WUP przeprowadzili szkolenia i warsztaty z zakresu reintegracji społeczno-zawodowej dla uczestników projektów. Ponadto, w ramach współpracy odbyły się spotkania konsultacyjne, konferencje, warsztaty.

(akta kontroli str.1360-1361,1439)

W latach 2006 – 2018 pracownicy socjalni realizowali projekt socjalny skierowany do osób bezrobotnych pn. „Daj sobie szansę, uwierz w siebie”. W ramach projektu, pracownicy socjalni kierowali osoby bezrobotne do doradców zawodowych w PUP lub WUP celem udostępnienia ofert pracy, wydania skierowania do prac społecznie użytecznych, interwencyjnych, robót publicznych, odbycia stażu, udziału w prowadzonych szkoleniach, kursach zawodowych. Pracownicy współpracowali z firmami działającymi w zakresie pośrednictwa pracy.

(akta kontroli str.975-976,1071)

²⁸ W latach 2015-2017 brało udział po sześć osób w każdym roku, w 2018 r. – 15 osób.

²⁹ W 2015 r. – pięć osób, w 2016 r. – cztery osoby, w 2017 r. – siedem osób, w 2018 r. – 15 osób.

³⁰ Porozumienie zawarte w dniu 20 maja 2009 r.

³¹ Zakwalifikowanych zostało 20 osób, z którymi zawarto kontrakty socjalne.

³² Zakwalifikowanych zostało 10 osób, z którymi zawarto kontrakty socjalne.

³³ Porozumienie zawarte w dniu 1 czerwca 2017 r.

³⁴ W ramach projektów: „Razem, Aktywnie, Pozytywnie” (2017 r.), Program reintegracji społeczno-zawodowej osób z problemem uzależnienia od alkoholu ze szczególnym uwzględnieniem osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (2018 r.), projekt „Do samodzielności” (2019 r.).

2.5. Osobom pozbawionym schronienia czy miejsca do zamieszkania MOPR zapewniał pomoc w schronisku dla bezdomnych, noclegowni, mieszkaniu chronionym lub wynajętych lokalach socjalnych.

W 2017 r. Ośrodek dysponował 4 pomieszczeniami socjalnymi³⁵, wynajętymi przez Miasto Ostrołęka, do których kierowano osoby bezdomne.

W grudniu 2017 r. w ramach struktur MOPR uruchomiona została Noclegownia dla Osób Bezdomnych, przeznaczona dla 30 mężczyzn. Ponadto, kierowano bezdomnych mężczyzn do Schroniska dla Bezdomnych Mężczyzn zlokalizowanego przy ul. Przemysłowej 1, Ławy gm. Rzekuń prowadzonego przez Zarząd Rejonowy Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, do Schroniska w Siedlcach i Fundacji Przystań w Pogorzalej Wsi. W 2018 roku Ośrodek kierował bezdomnych mężczyzn, oprócz Noclegowni w strukturach MOPR, do Schroniska dla Bezdomnych Mężczyzn w Ławach, do Schroniska w Siedlcach, w Borowym Młynie, w Dobrucie - Orońsko oraz w Gnieźnie.

Ponadto, na terenie Ostrołęki funkcjonuje mieszkanie chronione, treningowe przeznaczone dla pełnoletnich wychowanków opuszczających rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze.

(akta kontroli str.237-238,886,1009)

W ramach pracy socjalnej pracownicy socjalni MOPR informowali osoby o możliwości ubiegania się o mieszkanie z zasobów miasta Ostrołęki. W zależności od sytuacji bytowej, materialnej, zdrowotnej pracownicy socjalni udzielali pomocy w wypełnianiu wniosku o przydział lokalu socjalnego z zasobów miasta, wydawali zaświadczenia o wypłacanych świadczeniach z pomocy społecznej, opiniowali i rekomendowali wnioski o przydział lokali socjalnych i komunalnych z zasobów miasta. W składzie Społecznej Komisji Mieszkaniowej rozpatrującej wnioski o przydział lokalu z zasobów gminy, uczestniczył pracownik socjalny MOPR.

Ośrodek wspierał także osoby żyjące w ubóstwie w poprawie warunków mieszkaniowych. W zależności od możliwości finansowych MOPR oraz potrzeb osób i rodzin udzielano pomocy w formie:

- a) zasiłków celowych na dofinansowanie do opłat czynszowych, wynajmu stacji, opłat za energię elektryczną, gaz, wodę, zakup niezbędnego sprzętu gospodarstwa domowego, remontu mieszkania, zakupu opału na zimę, urządzeń sanitarnych, środków czystości, dezynsekcji mieszkania;
- b) usług opiekuńczych w zakresie sprzątania mieszkania;
- c) pracy socjalnej w zakresie motywowania osób do utrzymania czystości w mieszkaniu, organizowania dezynsekcji, współpracy ze Spółdzielnią Mieszkaniową, Urzędem Miasta, Sanepidem w sprawie poprawy warunków mieszkaniowych, sanitarnych, skorzystania ze środków PFRON celem likwidacji barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych, dodatku mieszkaniowego, energetycznego w Urzędzie Miasta.

(akta kontroli str.238-239)

2.6. Wydatki na pomoc społeczną ewidencjonowane były w dziale 852. W latach 2015 – 2018 wydatki te wyniosły odpowiednio: 44 140 tys. zł, 70 801 tys. zł, 81 572 tys. zł i 83 999 tys. zł i stanowiły odpowiednio 16,1%, 23,7%, 24,4% i 23,4% wydatków gminy ogółem.

Wydatki gminy na pomoc z tytułu ubóstwa w latach 2015–2018 nieznacznie zmalały i wyniosły odpowiednio 7 238 tys. zł, 7 474 tys. zł, 6 824 tys. zł i 6 389 tys. zł oraz stanowiły 16,4%, 10,5%, 8,4% i 7,6% wydatków na pomoc społeczną ogółem.

³⁵ Łącznie w 2017 r. skorzystało z nich 21 mężczyzn.

Wydatki na pomoc osobom żyjącym w ubóstwie w stosunku do planu w latach 2015-2018 wyniosły: w 2015 r. – 99,6%, w 2016 r. – 99,8%, w 2017 r. – 99,2% i w 2018 r. – 99,9%.

Realizacja wydatków na poszczególne formy pomocy w latach 2015-2018 wyniosła:

- na zasiłki stałe: w 2015 r. – 728 tys. zł (100% planu), w 2016 r. – 789 tys. zł (99,6% planu), w 2017 r. – 792 tys. zł (100% planu), w 2018 r. – 808 tys. zł (100% planu);
- na zasiłki okresowe: w 2015 r. – 2 796 tys. zł (100% planu), w 2016 r. – 2 959 tys. zł (100% planu), w 2017 r. – 2 602 tys. zł (98% planu), w 2018 r. – 2 131 tys. zł (100% planu);
- na zasiłki celowe: w 2015 r. – 903 tys. zł (100% planu), w 2016 r. – 941 tys. zł (100% planu), w 2017 r. – 564 tys. zł (100% planu), w 2018 r. – 422 tys. zł (100% planu);
- na składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej: w 2015 r. – 62 tys. zł (100% planu), w 2016 r. – 64 tys. zł (100% planu), w 2017 r. – 65 tys. zł (100% planu), w 2018 r. – 63 tys. zł (98,4% planu);
- na posiłki: w 2015 r. – 2022 tys. zł (100% planu), w 2016 r. – 1957 tys. zł (100% planu), w 2017 r. – 1837 tys. zł (100% planu), w 2018 r. – 1506 tys. zł (100% planu);
- na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania: w 2015 r. – 639 tys. zł (95,6% planu), w 2016 r. – 669 tys. zł (98% planu), w 2017 r. – 752 tys. zł (99,2% planu), w 2018 r. – 963 tys. zł (100% planu);
- na pobyt w domach pomocy społecznej: w 2015 r. – 63 tys. zł (100% planu), w 2016 r. – 63 tys. zł (100% planu), w 2017 r. – 65 tys. zł (100% planu), w 2018 r. – 99 tys. zł (100% planu);
- na sprawienie pogrzebu: w 2015 r. – 13 tys. zł (100% planu), w 2016 r. – 16 tys. zł (100% planu), w 2017 r. – 12 tys. zł (100% planu), w 2018 r. – 10 tys. zł (100% planu);
- na schronienie: w 2015 r. – 12 tys. zł (100% planu), w 2016 r. – 16 tys. zł (100% planu), w 2017 r. – 99 tys. zł (100% planu), w 2018 r. – 331 tys. zł (99,1% planu)³⁶.

Przeciętne wydatki roczne na jedną osobę korzystającą z pomocy społecznej wyniosły: w 2015 r. – 8,7 tys. zł, w 2016 r. – 14,6 tys. zł, w 2017 r. – 18,7 tys. zł, w 2018 r. – 21,0 tys. zł. Przeciętne roczne wydatki na jedną osobę korzystającą z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa wyniosły: w 2015 r. – 2,0 tys. zł, w 2016 r. – 2,1 tys. zł, w 2017 r. – 2,3 tys. zł, w 2018 r. – 2,7 tys. zł.

W latach 2015-2018 wydatki na jedną osobę korzystającą z poszczególnych form pomocy wyniosły odpowiednio:

- na zasiłki stałe: 4,6 tys. zł, 5,2 tys. zł, 5,3 tys. zł, 5,1 tys. zł;
- na zasiłki okresowe: 0,9 tys. zł, 1,0 tys. zł, 1,0 tys. zł, 1,0 tys. zł;
- na zasiłki celowe: 0,6 tys. zł, 0,6 tys. zł, 0,4 tys. zł, 0,4 tys. zł;
- na posiłki: 0,4 tys. zł, 0,4 tys. zł, 0,4 tys. zł, 0,4 tys. zł;
- na pobyt w domu pomocy społecznej: 4,0 tys. zł, 4,2 tys. zł, 4,6 tys. zł, 7,1 tys. zł;
- na schronienie: 0,2 tys. zł, 0,4 tys. zł, 2,4 tys. zł, 4,5 tys. zł.

(akta kontroli str.1338-1340)

2.7. Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację 20 spraw osób, które zakończyły korzystanie z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa w latach 2017-2019 (I połowa). Dokumentacja badanych spraw dotyczyła 11 kobiet i 9 mężczyzn, wśród

³⁶ Znaczny wzrost wydatków na schronienie w 2017 r. i w 2018 r. związany był z utworzeniem, w ramach struktur MOPR, Noclegowni dla Osób Bezdomnych (od 01.12.2017 r.)

których było sześć rodzin z dziećmi. Wszystkie osoby zostały zarejestrowane w systemie POMOST³⁷.

Wśród osób, których dokumentację zbadano, było 11 osób, które korzystały z pomocy społecznej powyżej 5 lat – stanowiły one 55% zbadanej próby. Powodem, dla którego te osoby korzystały długo z pomocy społecznej był wiek przedemerytalny i problemy ze zdrowiem (osiem osób), konieczność sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem (jedna osoba), problemy z uzależnieniem od alkoholu (jedna osoba). Ponadto, jedna osoba korzystała z pomocy społecznej sporadycznie, w okresie kiedy pozostawała bez pracy. Pozostałe osoby korzystały z pomocy społecznej od dwóch do pięciu lat (sześć osób) lub od roku do dwóch lat (trzy osoby).

We wszystkich przypadkach pomocy osobom udzielono na ich wniosek.

(akta kontroli str.1445-1574)

Jednym z ww. przypadków długotrwałego korzystania ze świadczeń pomocy społecznej była sytuacja osoby objętej wsparciem Ośrodka od 1999r. Osoba ta korzystała z pomocy społecznej ze względu na konieczność sprawowania ciągłej opieki i pielęgnacji nad niepełnosprawnym dzieckiem. Nie podejmowała zatrudnienia ponieważ dziecko wymagało systematycznego współdziałania w postępowaniu edukacyjnym, leczniczym i rehabilitacyjnym. W okresie od 1999r. do 2001 r. była objęta zasiłkiem stałym z tytułu opieki nad dzieckiem, była odprowadzana również składka na ubezpieczenie zdrowotne. Po tym okresie osoba była zarejestrowana w PUP, jednak nie podjęła żadnego zatrudnienia i korzystała z pomocy Ośrodka. Od 2005 r. do 2013 r. sprawowała opiekę, w tym opiekę prawną, nad niepełnosprawną wnuczką. W tym czasie pobierała świadczenie pielęgnacyjne, pomoc finansową dla osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne oraz dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego. Nie miała możliwości podjęcia zatrudnienia oraz wzięcia udziału w formach aktywizacji zawodowych. Od 2013 r. osoba prowadziła jednoosobowe gospodarstwo domowe. W tym czasie jej stan zdrowia uległ pogorszeniu. Pozostawała zarejestrowana w PUP jednak ze względu na problemy ze zdrowiem, wiek przedemerytalny jak i długotrwałe pozostawanie bez pracy miała trudności w powrocie na rynek pracy.

(akta kontroli str.1548-1555)

2.8. We wszystkich zbadanych sprawach został przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy³⁸. Zarówno wywiady środowiskowe, jak i ich aktualizacje były przeprowadzane w terminie do 14 dni roboczych³⁹ od dnia zgłoszenia wniosku przez osobę. Ponadto, aktualizacje wywiadów środowiskowych były przeprowadzane przy ubieganiu się przez osobę o pomoc po raz kolejny lub w przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy⁴⁰.

Wywiady środowiskowe, jak i późniejsze ich aktualizacje zawierały informacje na temat sytuacji osobistej, rodzinnej, mieszkaniowej, zawodowej i zdrowotnej osoby ubiegającej się o pomoc. W wywiadzie środowiskowym lub jego aktualizacji

³⁷ POMOST Std (Standard) jest systemem informatycznym przeznaczonym dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspomagającym je w realizacji zadań gminy i powiatu, wynikających z ustawy o pomocy społecznej i towarzyszących jej aktów prawnych.

³⁸ Rodzinne wywiady środowiskowe były przeprowadzane przed 2017 r. bowiem wśród spraw poddanych badaniu nie było przypadków, w których pomoc została udzielona po raz pierwszy w latach objętych kontrolą.

³⁹ Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788).

⁴⁰ W takich przypadkach, zgodnie z art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, aktualizacje wywiadu środowiskowego były przeprowadzane nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

wskazane były potrzeby i oczekiwania osoby, jak i ocena i wnioski pracownika socjalnego co do sytuacji osoby i zasadności ubiegania się o pomoc społeczną.

(akta kontroli str.1451-1574)

2.9. W każdym wywiadzie środowiskowym lub jego aktualizacji określono główny problem osoby ubiegającej się o pomoc społeczną.

W przypadku 12 osób (60% badanej próby) problemem dominującym był problem ze zdrowiem, który skutecznie uniemożliwiał podjęcie jakiejkolwiek aktywności zawodowej – w takich przypadkach praca z osobami opierała się na rozmowach wspierających, monitorowaniu wizyt u lekarza i wykupowaniu leków. W przypadku dwóch osób, w trakcie wizyt w środowisku pracownik socjalny monitorował opiekę sprawowaną przez członków rodziny – w jednym przypadku proponowano specjalistyczne usługi opiekuńcze, osoba jednak nie wyraziła na nie zgody.

(akta kontroli str.1452,1459,1478,1484,1498,1511,1523,1529,1535,1549,1562, 1570)

W przypadku sześciu osób (30% badanej próby) problemem dominującym był brak pracy. Świadczona praca socjalna polegała w głównej mierze na rozmowach motywujących do aktywności zawodowej. Pięć osób zostało poinformowanych o projekcie „Razem łatwiej” i zachęconych do zgłoszenia w nim swojego udziału – w konsekwencji trzy osoby wzięły udział w projekcie. Pozostałe dwie osoby zadeklarowały poszukiwanie pracy we własnym zakresie – obie, według informacji uzyskanych przez Ośrodek, podjęły zatrudnienie.

(akta kontroli str.1466,1472,1492,1505,1542,1557)

W przypadku dwóch osób problemem dominującym było nadużywanie alkoholu. W obu przypadkach praca socjalna z osobami opierała się na monitorowaniu leczenia w Poradni Leczenia Uzależnień (dalej PLU) i utrzymywania abstynencji.

(akta kontroli str.1446,1517)

W jednym przypadku, pracownik stale kontaktował się z kuratorem osoby⁴¹, informował oraz monitorował wystąpienie kuratora z wnioskiem do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych o skierowanie sprawy w zakresie obowiązkowego poddania się leczeniu odwykowemu do sądu. Ostatecznie, po wydaniu postanowienia przez sąd, osoba została umieszczona w Ośrodku Terapii Uzależnień.

(akta kontroli str.1497-1503)

Obok celu głównego pracy z osobą, o ile zachodziła taka konieczność, wyznaczano cel szczegółowy.

W przypadku osoby mającej problem w przeszłości z nadużywaniem alkoholu, obok celu głównego, jakim było utrzymanie abstynencji, wyznaczono cel szczegółowy, polegający na aktywizacji zawodowej, dzięki czemu osoba mogła unikać sytuacji sprzyjających powrotowi do nałogu. Pracownik socjalny, po podjęciu przez tę osobę pracy, gdy nie korzystała już z pomocy społecznej, kontaktował się z nią w celu weryfikacji utrzymania stanu abstynencji.

(akta kontroli str.1517-1518)

W przypadku innej osoby, której głównym problemem był zły stan zdrowia, cele pracy szczegółowej opierały się także na motywowaniu męża oraz dorosłego syna, nadużywających alkoholu, do poddania się leczeniu. Mąż wnioskodawczyni ostatecznie podjął leczenie w PLU i regularnie uczęszczał na spotkania. Syn odmawiał podjęcia leczenia w PLU, nie przejawiał żadnej chęci zmiany stylu życia,

⁴¹ Postanowieniem sądu osoba została częściowo ubezwłasnowolniona, a jej kuratorem został wyznaczony brat.

utracił kontakt z pracownikiem socjalnym. W wyniku wspólnych działań pracownika socjalnego, kuratora rodziny, Policji, pedagoga Ośrodka Interwencji Kryzysowej oraz członka Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów alkoholowych został dowieziony na leczenie w Samodzielnym Publicznym Psychiatrycznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Choroszczy, na oddziale terapii uzależnień od alkoholu dla mężczyzn. Po powrocie do domu, osoba ponownie wróciła do nałogu. Nie udało się jej zmotywować do kontynuowania terapii w PLU ani spotkań w grupach samopomocowych AA.

(akta kontroli str.1483-1490)

W pracy z osobami żyjącymi w ubóstwie, pracownicy socjalni Ośrodka wykorzystywali narzędzie jakim są kontrakty socjalne. Na podstawie badania 20 spraw ustalono, że z sześcioma osobami zostały zawarte kontrakty socjalne (30% spraw poddanych badaniu). Trzy osoby zawarły z pracownikami socjalnymi kontrakty socjalne, w których zobowiązały się do aktywnego uczestnictwa w projekcie „Razem łatwiej”, w tym szkoleniach i kursach w jego ramach organizowanych. Dwie osoby zakończyły kontrakt zgodnie z planem, po jego zakończeniu podjęły pracę. Jedna osoba przerwała kontrakt z powodu podjęcia pracy.

(akta kontroli str.1474,1507,1559)

W przypadku dwóch osób, kontrakt socjalny opierał się na podjęciu leczenia w PLU – osoby zostały zobowiązane do regularnego dostarczenia potwierdzenia wizyt u terapeuty. Oba kontrakty zostały zakończone zgodnie z planem i osoby utrzymywały abstynencję.

(akta kontroli str.1448,1519)

Kontrakt socjalny jednej osoby dotyczył skompletowania dokumentacji medycznej, niezbędnej do złożenia wniosku o ustalenie stopnia niepełnosprawności – kontrakt został zakończony zgodnie z planem.

(akta kontroli str.1531)

Osoby korzystające z pomocy Ośrodka, mogły także skorzystać ze specjalistycznego poradnictwa. Trzem osobom zaproponowano umówienie wizyty u psychologa w Ośrodku Interwencji Kryzysowej – we wszystkich przypadkach osoby ostatecznie zrezygnowały z kontaktu z psychologiem. Ponadto, w przypadku jednej osoby zaproponowano udział w grupie wsparcia dla osób współuzależnionych – ostatecznie osoba nie wyraziła zgody. Z analizy dokumentacji pozostałych osób nie wynikało, aby wymagały one wsparcia w postaci specjalistycznego poradnictwa.

(akta kontroli str.1460,1485,1492)

W przypadku trzech osób biorących udział w projekcie „Razem łatwiej” mogły one skorzystać z wizyt u psychologa i doradcy zawodowego, zatrudnionych przy projekcie.

(akta kontroli str.1473,1506,1558)

Ponadto, w przypadku dwóch osób, w stosunku do których sąd wydał postanowienie o poddaniu obowiązkowemu leczeniu odwykowemu, Ośrodek współpracował z Policją i kuratorami osób i monitorował wykonanie postanowień.

(akta kontroli str.1485,1499)

W przypadku jednej rodziny po rozwodzie, pracownik socjalny zaproponował kontakt dziecka z pedagogiem lub psychologiem szkolnym. Pracownik stale monitorował

sytuację dziecka w rodzinie, przygotowanie pokoju dla dziecka w nowym domu. Ponadto, motywował ojca do podtrzymywania kontaktów dziecka z matką.

(akta kontroli str.1543)

Osoby, których dokumentacja została poddana analizie, nie wymagały pomocy w postaci udzielenia schronienia. W jednym przypadku pracownik socjalny proponował złożenie wniosku o lokal socjalny – ostatecznie osoba po rozważeniu propozycji odmówiła. W dwóch przypadkach, Ośrodek udzielił pomocy finansowej w postaci zasiłku celowego, na odnowienie mieszkań – w obu przypadkach Ośrodek monitorował wykorzystanie zasiłków. W przypadku jednej z ww. osób, pracownik socjalny był w stałym kontakcie w zakresie odnowienia mieszkania po pożarze, doradzał w zakresie prowadzonych prac w mieszkaniu.

(akta kontroli str.1492-1493,1564-1565)

W przypadku siedmiu osób, w stosunku do których była możliwa aktywizacja zawodowa, pracownicy socjalni monitorowali poszukiwania pracy. W pięciu przypadkach osoby zostały poinformowane o możliwości skorzystania z udziału w projekcie „Razem łatwiej” (realizowanym bezpośrednio przez Klub Integracji Społecznej przy MOPR). Ostatecznie trzy osoby skorzystały i każda z tych osób podjęła pracę – dwie osoby podjęły pracę po zakończeniu projektu, jedna osoba – w trakcie jego realizacji.

W pozostałych trzech przypadkach osoby chciały samodzielnie znaleźć pracę – pracownik socjalny monitorował ich starania.

(akta kontroli str.1465-1476,1491-1496,1504-1509,1541-1547,1556-1561)

W przypadku jednej osoby, która pozostawała bezrobotna od 2000 r., Ośrodek podejmował różne działania w celu jej aktywizacji zawodowej. W pracy z tą osobą, dodatkowym problemem było uzależnienie od alkoholu, w wyniku którego została zwolniona dyscyplinarnie. W pierwszej kolejności pracownik socjalny podejmował działania mające na celu podjęcie terapii w PLU. W 2016 r. osoba została skierowana do prac społecznie użytecznych w Domu Pomocy Społecznej, po zakończeniu której nie podjęła jednak pracy. W okresie objętym kontrolą, Ośrodek informował osobę o wolnych miejscach pracy i motywował do aplikowania – ostatecznie osoba za pośrednictwem Ośrodka podjęła zatrudnienie. Pracownik socjalny monitorował kompletowanie przez nią dokumentów, jak i monitorował sytuację osoby, gdy już zaprzestała korzystania z pomocy społecznej. Podjęcie zatrudnienia przez osobę było o tyle istotne, że pozwalało na unikanie środowiska sprzyjającego powrotowi do nałogu.

(akta kontroli str.1516-1521)

2.10. Wszystkim osobom (20), których dokumentacja spraw została poddana szczegółowej analizie, udzielono pomocy finansowej. 17 osobom udzielono pomocy w postaci zasiłku okresowego (85%). Z zasiłku stałego skorzystało pięć osób (25%). Ponadto, pomocy udzielono w postaci: świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego na zakup żywności (19 osób) oraz posiłku (pięć osób). Zasiłki celowe udzielono na: opłaty czynszowe, media i opał (sześć osób), odzież i obuwiu (pięć osób), środki czystości (trzy osoby), leki (pięć osób), koszty rehabilitacji lub leczenia (dwie osoby), remont mieszkania (dwie osoby).

Okresowa ocena sytuacji osoby dokonywana była podczas aktualizacji wywiadu środowiskowego – o ile osoba ubiegała się o pomoc.

(akta kontroli str.1445-1574)

2.11. Osoby, których dokumentacja została poddana badaniu zakończyły korzystanie z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa z powodu: podjęcia zatrudnienia

(sześć osób), uzyskania emerytury (dziewięć osób), renty (jedna osoba) lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego (jedna osoba), śmierci (dwie osoby) lub opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania (jedna osoba).

(akta kontroli str.1445-1574)

2.12. W latach 2017-2019 (I połowa) Miasto Ostrołęka wydało łącznie 420⁴² decyzji odmawiających pomocy osobom żyjącym w ubóstwie. Szczegółowej analizie poddano 10 decyzji odmawiających pomocy (2,4% wszystkich decyzji odmawiających pomocy) oraz 20 decyzji administracyjnych przyznających świadczenie z pomocy społecznej.

(akta kontroli str.1635-1675,1704)

Decyzje administracyjne zostały podpisane przez Zastępcę Dyrektora MOPR lub Kierownika Działu Pracy Socjalnej i Świadczeń Pieniężnych, posiadających stosowne upoważnienia wydane przez Prezydenta Miasta Ostrołęka.

(akta kontroli str.1676-1678)

Decyzje administracyjne zawierały: prawidłowe oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne. Ponadto, decyzje zawierały prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń pieniężnych (w przypadku decyzji przyznających świadczenie z pomocy społecznej).

W przypadku wszystkich 30 decyzji administracyjnych poddanych badaniu, w podstawie prawnej nie podano danych promulgacyjnych ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Ponadto, w podstawie prawnej decyzji nie przytoczono art. 106 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej, który to wskazuje, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku 20 decyzji przyznających świadczenie z pomocy społecznej, w podstawie prawnej decyzji powoływano art. 108 kpa bez wskazania konkretnej jednostki redakcyjnej przepisu tj. § 1. Szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wszystkie decyzje administracyjne przyznające pomoc zostały wydane zgodnie z terminem załatwienia sprawy, wskazanym w art. 35 kpa. W przypadku decyzji odmawiających pomocy stwierdzono, że w sześciu przypadkach zostały one wydane po upływie miesiąca. W tych przypadkach strony zostały powiadomione o niezakończonym w terminie wraz z wyznaczeniem nowego terminu załatwienia sprawy – w każdym z sześciu przypadków zawiadomienia zostały podpisane przez pracownika MOPR. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.1679-1684)

Wszystkie osoby (20), którym przyznano pomoc pieniężną spełniały kryterium dochodowe, określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej⁴³.

⁴² W 2017 r. – wydano 186 decyzji odmawiających pomocy osobom żyjącym w ubóstwie, w 2018 r. – 150 decyzji, w I połowie 2019 r. – 84 decyzje.

⁴³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1358; przed 1 października 2018 r. obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1058).

2.13. Decyzje administracyjne (10) poddane analizie w zakresie odmowy pomocy społecznej dotyczyły: zasiłku okresowego (7), świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowanego na zakup żywności (2) i zasiłku celowego na dofinansowanie zakupu odzieży i obuwia (1).

Odmowa pomocy społecznej we wszystkich 10 przypadkach poddanych analizie nastąpiła na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywanie jego postanowień, mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Na podstawie badanej próby ustalono, że:

- w dwóch przypadkach (20% badanej próby decyzji odmownych) odmowa pomocy nastąpiła w wyniku braku możliwości nawiązania kontaktu z wnioskodawcą i tym samym przeprowadzenia wywiadu środowiskowego (w każdym przypadku podjęto wielokrotne próby nawiązania kontaktu oraz pisemnie wzywano osobę do zgłoszenia się do MOPR – bezskutecznie);

- w czterech przypadkach (40% badanej próby) odmowa pomocy wynikała z niedostarczenia przez wnioskodawców dokumentów niezbędnych do ustalenia sytuacji osoby lub rodziny – w trzech przypadkach niemożliwe było ustalenie sytuacji majątkowej, a w jednym – sytuacji zdrowotnej. We wszystkich przypadkach osoby zostały poinformowane w trakcie wywiadu o konieczności dostarczenia dokumentów i mimo pisemnych wezwań nie uzupełniły dokumentacji;

- w czterech przypadkach (40% badanej próby) odmowa pomocy nastąpiła w związku z planowanym lub już realizowanym kontraktem socjalnym – w trzech przypadkach osoby wnioskujące o pomocy odmówiły zawarcia kontraktu socjalnego, w jednym przypadku, mimo zawartego kontraktu socjalnego, osoba nie realizowała jego postanowień.

(akta kontroli str.1665-1675)

W jednym z ww. przypadków, pracownik socjalny uzależnił przyznanie pomocy od zawarcia przez męża wnioskodawczynie kontraktu socjalnego w zakresie aktywizacji zawodowej. Po złożeniu wniosku o pomoc, pracownik socjalny podjął bezskuteczne próby przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w obecności obojga małżonków (dwa razy próbowano zastać osoby w miejscu zamieszkania oraz wysłano dwukrotnie wezwania do kontaktu z MOPR). Wnioskodawczynie, w trakcie wizyt w MOPR, domagała się przeprowadzenia wywiadu bez obecności męża oraz kategorycznie odmawiała za męża podpisania kontraktu. Z rozeznania środowiskowego wśród sąsiadów wynikało, że oboje małżonkowie codziennie rano wychodzą do pracy i wracają dopiero po południu (mimo wskazania aktualnego statusu jako osoby bezrobotne). Ostatecznie, wywiad został przeprowadzony po 20 dniach roboczych od złożenia wniosku o pomoc. W trakcie wywiadu, wnioskodawczynie zażądała wyłączenia męża ze wspólnego gospodarstwa z uwagi na brak jego partycypacji w kosztach utrzymania rodziny. W związku z powyższym, poinformowano wnioskodawczynie o konieczności wystąpienia do sądu rodzinnego o ustalenie alimentów, czego wnioskodawczynie odmówiła. Proponowano również podpisanie kontraktu socjalnego w zakresie aktywizacji zawodowej obojgu małżonkom – wnioskodawczynie również odmówiła. Pracownik socjalny, w wyniku porównania wniosków o pomoc społeczną i świadczenia rodzinne, w związku z rozbieżnościami dotyczącymi sytuacji rodzinnej i dochodowej, wezwał małżonków do złożenia wyjaśnień – bezskutecznie. Ze względu na brak współpracy ze strony wnioskodawców i odmowę zawarcia kontraktu socjalnego, decyzją administracyjną odmówiono pomocy w formie zasiłku okresowego.

2.14. W trakcie kontroli przeprowadzono badanie ankietowe wśród 30 osób, które zakończyły korzystanie z pomocy MOPR z tytułu ubóstwa. Wypełnione ankiety zwróciło 25 osób (0,83% ankietowanych) – 12 kobiet i 13 mężczyzn.

Najwięcej osób ankietowanych korzystało z pomocy społecznej powyżej 6 lat (40% ankietowanych). Pozostałe osoby korzystały ze wsparcia Ośrodka: od roku do dwóch lat - 3 osoby (12%), od trzech do czterech lat – 7 osób (28%), od czterech do pięciu lat – 5 osób (20%).

19 osób ankietowanych (76%) wskazało, że pracownik socjalny właściwie zdiagnozował ich sytuację i właściwie określił potrzeby, natomiast 6 osób (24%) uważa, że zrobił to częściowo. Najwięcej osób ankietowanych skorzystało z dopłat do leków i innych usług medycznych – 14 osób (56% ankietowanych), z dopłat do czynszu i innych opłat związanych z mieszkaniem – 12 osób (48%) oraz ze wsparcia pracownika socjalnego – 11 osób (44%). Osoby korzystały także z bezpłatnego uczestnictwa w kursach lub szkoleniach: ułatwiających podjęcie pracy – 5 osób (20%) lub mających na celu poprawę funkcjonowania osobistego i społecznego – 2 osoby (8%).

Jako bardzo dobrą skuteczność udzielonego wsparcia oceniło 9 osób (36%), dobrą – 12 osób (48%), średnią – 4 osoby (16%). Osoby najbardziej zadowolone były z pomocy finansowej (15 osób), w tym zasiłków stałych oraz zasiłków celowych na dofinansowanie zakupu leków, odzieży, opału czy opłat za mieszkanie. Ponadto, 3 osoby najbardziej zadowolone były z przebytych kursów w ramach działań projektowych, jedna osoba – z posiłków, a jedna – ze wszystkich działań Ośrodka. Jedna osoba najwyżej ceniła wsparcie pracownika socjalnego w załatwieniu spraw urzędowych oraz doradztwo w sprawach rodzinnych.

Osoby ankietowane, które przestały korzystać z pomocy społecznej aktualnie: przebywają na emeryturze lub rencie (11 osób), pracują na pełnym etacie (4 osoby), niepełnym etacie (1 osoba) lub dorywczo (1 osoba). Ponadto, 7 osób nie pracuje, jedna osoba jest na utrzymaniu męża emeryta.

(akta kontroli str.1785-1859)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak wskazania w podstawie prawnej wydawanych decyzji administracyjnych art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Jak wyjaśniła Dyrektor MOPR, w podstawie prawnej decyzji administracyjnej w sprawach świadczeń z pomocy społecznej nie jest wymagane przez art. 107 Kpa przytaczanie przepisów, których zastosowanie jest oczywiste i bezsporne.

Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 Kpa, decyzja zawiera powołanie podstawy prawnej. Podstawa prawna stanowi umocowanie dla organu administracji publicznej do określonego zachowania się⁴⁴. Ze względu na to, że decyzja administracyjna, co do zasady, kształtuje sytuację prawną w sferze materialnego prawa administracyjnego, wymaga wykazania istnienia podstawy w prawie materialnym⁴⁵. W takim przypadku, należy przytoczyć art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej jako podstawę prawa materialnego do wydania przez Prezydenta Miasta Ostrołęka decyzji administracyjnej w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej.

⁴⁴ Por. wyrok NSA z 15.01.1998 r.; II SA 1178/97; z 12.08.1999r. IV SA380/97; z 11.03.2002 r. II SA2847/00

⁴⁵ R. Hauser, M.Wierzbowski – Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (wyd. 2017, str. 802)

(akta kontroli str.1861-1862)

2. Brak przywołania w podstawie prawnej wydawanych decyzji danych promulgacyjnych ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Jak wyjaśniła Dyrektor MOPR, w podstawie prawnej decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń z pomocy społecznej zastosowano skrót „kpa”, który jest powszechnie używany i łatwo można go odszukać i zapoznać się z jego treścią.

Podstawa prawna decyzji administracyjnej musi być powołana dokładnie, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w sprawie przepisów zarówno prawa formalnego, jak i materialnego oraz z powołaniem źródeł jego publikacji⁴⁶. Powołując źródło publikacji aktu prawnego, należy podać jego zmiany mające miejsce przed datą wydania decyzji, ponieważ zostaje w ten sposób wskazany stan prawny obowiązujący w dacie orzekania w sprawie, co umożliwia stronom postępowania pełną identyfikację przepisu w kontekście całego obowiązującego aktu prawnego⁴⁷.

(akta kontroli str.1861)

3. Brak wskazania w podstawie prawnej wydawanych decyzji administracyjnych § 1 przy wskazanym art. 108 kpa.

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że brak wskazania art. 108 § 1 kpa w żaden sposób nie może zaważyć na ważności i skuteczności decyzji administracyjnej, a w przypadku nadania decyzji natychmiastowej wykonalności, powołanie się w całości na art. 108 kpa nie czyni nadanego rygoru wadliwym i nieskutecznym.

NIK zauważa jednak, że jeżeli przepis stanowiący podstawę prawną decyzji jest podzielony na wewnętrzne jednostki redakcyjne (ustępy, punkty lub paragrafy albo innego rodzaju jednostki redakcyjne), to konieczne jest wskazanie w decyzji odpowiedniej jednostki redakcyjnej tego przepisu⁴⁸. Brak wskazania, który z ustępów w danej sprawie znajduje zastosowanie, narusza wymóg powołania podstawy prawnej⁴⁹.

Jednocześnie należy zauważyć, że brak powołania podstawy prawnej decyzji nie pozbawia jej bytu prawnego, bowiem powołanie podstawy prawnej nie jest warunkiem istnienia decyzji, lecz warunkiem jej prawidłowości w znaczeniu formalnym.

(akta kontroli str.1862-1863)

4. Podpisywanie zawiadomień, kierowanych do strony postępowania administracyjnego na podstawie art. 36 Kpa przez pracownika MOPR.

Zgodnie z art. 36 § 1 kpa, o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej zawiadamia stronę. W przypadku postępowań administracyjnych w sprawie przyznania świadczeń z pomocy społecznej organem właściwym był Prezydent Miasta Ostrołęka. Zatem zawiadomienie o niezakończona sprawy w terminie powinno być podpisane przez Prezydenta Miasta Ostrołęka lub osobę działającą z jego upoważnienia.

⁴⁶ Por. wyrok NSA z 8.04.1999 r., III SA 8192/98, LEX nr 46242

⁴⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r. VII SA/Wa 431/05; wyrok WSA w Warszawie z 10.05.2007 r., IV SA/Wa 259/07, LEX nr 338499, teza druga.

⁴⁸ Por. tezę drugą wyroku NSA z 24 maja 1983 r., II SA 20/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 36

⁴⁹ Por. wyrok NSA z 10.10.2007 r. II GSK 177/07

Jak wyjaśniła Dyrektor MOPR, gdy wniosek o przyznanie pomocy społecznej z różnych przyczyn nie mógł być załatwiony w terminie, pracownicy socjalni prowadzący postępowanie, zawiadamiali o tym stronę wysyłając pismo.

Jak stanowi art. 123 § 1 Kpa, w toku postępowania administracyjnego organ wydaje postanowienia. Zatem właściwą formą prawną dla zawiadomienia strony o niezakończonym w terminie wraz z wyznaczeniem nowego terminu będzie postanowienie, na które nie służy zażalenie⁵⁰.

(akta kontroli str.1443-1444)

OCENA CZĄSTKOWA MOPR prawidłowo przeprowadzał postępowanie oraz przyznawał pomoc osobom żyjącym w ubóstwie. Świadczona była pomoc zarówno w formie pracy socjalnej, jak i świadczeń pieniężnych. MOPR skutecznie wykorzystywał narzędzie jakim są kontrakty socjalne. Zapewniał również osobom korzystającym ze wsparcia udział w programach rządowych i resortowych.

Nieprawidłowości stwierdzone w powyższym obszarze dotyczyły powiadamiania stron o niezakończonym w terminie pismem przez pracownika socjalnego, nie powoływaniu w podstawie prawnej decyzji art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej danych promulgacyjnych Kpa. Ponadto, w przypadku decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, w podstawie prawnej nieprecyzyjnie wskazywano właściwy przepis dotyczący zastosowania tego rygoru.

OBSZAR

3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa.

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2016-2018 pomoc z powodu ubóstwa przyznano odpowiednio: 3491, 2904 i 2334 osobom. W tym okresie ze wsparcia z tytułu ubóstwa przestało korzystać: 355, 369 i 462 osób.

Wskaźnik rotacji⁵¹ osób, którym przyznano pomoc z powodu ubóstwa wyniósł: w 2016 r. – 10,2, w 2017 r. – 12,7, w 2018 r. – 19,8.

Z powodu ubóstwa po raz pierwszy udzielono pomocy: w 2016 r. – 164 osobom, w 2017 r. – 128 osobom, w 2018 r. – 98 osobom.

Wzrost wskaźnika rotacji związany był ze wzrostem liczby osób, które przestały korzystać z pomocy społecznej, przy jednoczesnym spadku osób objętych wsparciem z powodu ubóstwa.

(akta kontroli str.1328,1441)

3.2. Ośrodek posiadał wiedzę odnośnie dalszych losów osób, które zaprzestały korzystania z pomocy społecznej. Analiza 20 spraw pokazała, że pracownicy socjalni podczas wizyt w danym rejonie monitorowali również dalsze losy szczególnie osób starszych. Ponadto, spośród 20 osób, których dokumentację poddano badaniu, pięć osób (25%) dalej korzystało ze wsparcia Ośrodka w postaci specjalnych zasiłków celowych, świadczeń pieniężnych w formie zasiłku celowego na zakup żywności lub posiłku.

(akta kontroli str.1445-1574)

MOPR nie prowadził ani nie zlecał badania grupy osób korzystających ze wsparcia Ośrodka. Jak wyjaśnił Dyrektor MOPR, wnioski do pracy bieżącej z beneficjentami pomocy społecznej oraz kierunki planowania zadań do realizacji corocznie analizowane są przy opracowywaniu oceny zasobów pomocy społecznej.

⁵⁰ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 29.09.2010 r., II SAB/Po 28/10

⁵¹ Liczba osób, które przestały korzystać z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa w stosunku do ogólnej liczby beneficjentów pomocy społecznej z tytułu ubóstwa w danym roku * 100

(akta kontroli str.1441)

Ewaluacja skuteczności oferowanych form pomocy dokonywana była na bieżąco przez pracownika socjalnego, w trakcie pracy z osobą lub rodziną. Ośrodek analizował sytuację rodziny oraz zmieniające się jej potrzeby. W przypadku marnotrawienia środków finansowych, pomoc pieniężna zamieniana była na pomoc niepieniężną lub rzeczową.

Badając dokumentację 20 spraw osób, które zakończyły korzystanie z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa, w przypadku jednej osoby, w związku ze złym stanem domu, Ośrodek proponował złożenie wniosku o przyznanie lokalu socjalnego. Ponieważ osoba ostatecznie odmówiła, pracownik socjalny zaplanował pomoc w formie zasiłku celowego na odnowienie mieszkania. W przypadku osoby nadużywającej alkoholu, w związku z obawą marnotrawienia środków pieniężnych, pomoc została zamieniona na karty zakupowe.

(akta kontroli str.1441-1442,1445-1450,1562-1568)

Ponadto, w wyniku dokonanej analizy potrzeb, w 2017 r. w strukturach MOPR utworzona została Noclegownia dla Osób Bezdomnych.

W związku ze wzrostem liczby osób starszych na terenie miasta Ostrołęka, Ośrodek uruchomił w swoich strukturach Dzienny Dom „Seniora+”. W 2017 r. Rada Miasta Ostrołęki podjęła uchwałę w której przyjęto, że w przypadku osób, których dochód⁵² nie przekracza 200%, pobyt w Dziennym Domu jest nieodpłatny⁵³. W związku z ww. uchwałą, w 2018 r. odpłatności nie ponosiło od 12 do 17 osób⁵⁴. W I połowie 2019 r. zwolnionych z odpłatności było 15 uczestników⁵⁵.

Ponadto, w 2019 r. Ośrodek pozyskał środki finansowe⁵⁶ na realizację usług opiekuńczych, które mogą skutecznie zapobiec umieszczaniu seniorów w domach pomocy społecznej.

Mimo zmniejszającej się stopy bezrobocia, mając na uwadze niskie kwalifikacje zawodowe osób zgłaszających się po pomoc, MOPR kontynuuje pozyskiwanie środków na projekty w zakresie aktywizacji zawodowej, szkoleń i kursów.

(akta kontroli str.1442,1869-1870)

W celu pozyskania informacji co do dalszych losów osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa, Ośrodek współpracował z takimi organizacjami jak: Oddziałem Rejonowym Polskiego Czerwonego Krzyża, Towarzystwem Przyjaciół Dzieci Oddziałem Powiatowym, Zarządem Rejonowym Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, Zgromadzeniem Sióstr Miłosierdzia Św. Wincentego w Ostrołęce. Współpraca dotyczyła m.in. wydawanych skierowań do pomocy żywnościowej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa współfinansowana z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), wsparcia i wydawania odzieży.

Ponadto, Ośrodek współpracował z „Towarzystwem na Rzecz Ziemi” w Oświęcimiu, które to w ramach akcji „Zielone Światło” przeprowadziło wymianę żarówek tradycyjnego oświetlenia na energooszczędne w domach rodzin ubogich, wytypowanych przez MOPR.

(akta kontroli str.1442-1443)

⁵² Dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. ustawy o pomocy społecznej

⁵³ Uchwała Nr 425/LVII/2017 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Dziennym Domu „Senior+” w Ostrołęce.

⁵⁴ W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2018 r. – 13 osób, od 1 kwietnia do 1 października – 12 osób, od 1 października – 17 osób.

⁵⁵ Od 1 stycznia do 1 marca – 15 osób, od 1 marca do 30 czerwca – 14 osób.

⁵⁶ W ramach programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych”

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek posiadał wiedzę co do dalszych losów osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa. Wiedzę tę pozyskiwał z wizyt w danym środowisku lub bezpośrednio od osób, które korzystały z pomocy społecznej. Ponadto, Ośrodek dostosowywał swoją ofertę pomocy do zapotrzebowania na formy pomocy wśród mieszkańców miasta, jak i aktualnej sytuacji demograficznej.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Przywoływanie w decyzjach administracyjnych przyznających lub odmawiających świadczeń z pomocy społecznej właściwej podstawy prawnej ich wydania, w tym wskazywanie danych promulgacyjnych aktów prawnych.
 2. Prawidłowe zawiadamianie strony przez organ administracji publicznej o każdym przypadku niezakończonych spraw w terminie w formie postanowienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 30.08.2019r.

Kontroler
Anna Rżysko
Specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Jacek Szczerbiński

DYREKTOR
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
z up.

.....
podpis
Elżbieta Matuszewska
p.o. Wicedyrektor