



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.001.01.2015
R/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/15/001. Pomoc osobom starszym kierowanym do domów pomocy społecznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Anna Marszałek-Rochowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92588 z dnia 19 lutego 2015 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Otwocku, ul. Sosnowa 4, 05-400 Otwock
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Wiesława Ejsmont, Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Otwocku (akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Ośrodka Pomocy Społecznej w Otwocku w zakresie objętym kontrolą. Stwierdzone nieprawidłowości, mające głównie związek z postępowaniami administracyjnymi dotyczącymi kierowania osób starszym i niepełnosprawnym do DPS, ustalania odpłatności za pobyt oraz przyznawania i określania odpłatności za usługi opiekuńcze, nie miały zasadniczego wpływu na ogólną ocenę skontrolowanej działalności.

Realizując ustawowe zadania², Ośrodek zapewnił w objętych kontrolą latach 2013-2014 pomoc osobom starszym i niepełnosprawnym, zatrudniając w tym celu wymaganą liczbę pracowników socjalnych posiadających odpowiednie kwalifikacje. Wszystkim zainteresowanym zapewniono w miejscu zamieszkania dostęp do usług opiekuńczych pielęgnacyjnych i gospodarczych, a osobom psychicznie chorym dostęp do usług opiekuńczych specjalistycznych. Osoby, które nie mogły funkcjonować w swoim środowisku, kierowano do domów pomocy społecznej. Z usług opiekuńczych korzystało 226 osób w 2013 r. oraz 241 w 2014 r. Ze specjalistycznych usług opiekuńczych korzystało odpowiednio 8 i 7 osób. Wydatki na ten cel wyniosły 596 tys. zł w 2013 r. i 679 tys. zł w 2014 r. W DPS przebywało w 2013 r. 55, a w 2014 r. 64 pensjonariuszy. Na dofinansowanie ich pobytu wydatkowano odpowiednio 11.560 tys. zł i 14.046,8 tys. zł.

Nieprawidłowości polegały na: przekraczaniu określonych w Kpa terminów na rozpatrzenie spraw i niepowiadomieniu stron o przyczynach zwłoki oraz nowym terminie ich załatwienia; niezamieszczaniu w decyzjach o odpłatności i decyzjach zmieniających wymaganych pouczeń; nieaktualizowaniu wywiadów środowiskowych osób skierowanych do domów pomocy społecznej; podawaniu w uzasadnieniach decyzji odmownych informacji wskazujących, że wpływ na odmowę miała sytuacja finansowa gminy oraz odwoływaniu się do nieaktualnej podstawy prawnej w decyzjach dotyczących odpłatności za usługi opiekuńcze.

NIK zwraca też uwagę na ogłoszenie przetargu nieograniczonego na wykonawcę usług opiekuńczych w 2013 r. dopiero 20 grudnia 2012 r. (zamówienie miało być realizowane od 1 stycznia 2013 r.). Zaniechanie ogłoszenia przetargu z wyprzedzeniem gwarantującym przeprowadzenie postępowania w czasie umożliwiającym wybranie wykonawcy przed terminem rozpoczęcia świadczenia usług, oceniono jako działanie nierzetelne. Postępowania nie udało się zakończyć do końca grudnia 2012 r.³, w związku z czym na pierwsze trzy miesiące 2013 r. ogłoszono kolejno trzy zamówienia w trybie z wolnej ręki.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

³ Art. 10 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostępność opieki zastępczej w miejscu zamieszkania, w tym realizacja zadań w zakresie świadczenia opiekuńczych

1. Ośrodek jest samodzielną jednostką budżetową nieposiadającą osobowości prawnej. Organem zarządzającym i nadzorującym działalność Ośrodka jest Prezydent Miasta Otwocka. Gmina miejska Otwock, leżąca w powiecie otwockim, liczyła w latach 2013-2014 około 43,3 tys. mieszkańców. Z różnych form pomocy społecznej korzystało odpowiednio w tych latach 1.799 i 1.727 osób.

(akta kontroli str. 104 i 177-182)

2. Ośrodek w latach 2013-2014 zatrudniał odpowiednio 22 i 24 pracowników socjalnych, co oznacza, że zostały spełnione warunki określone w obowiązujących przepisach prawa⁴. Na jednego pracownika socjalnego przypadało w tych latach mniej niż 2000 mieszkańców (1.969 i 1.804). Wszyscy pracownicy socjalni prowadzący sprawy objęte kontrolą posiadali wymagane kwalifikacje⁵.

(akta kontroli str.108-114, 144, 145-148)

3. Ośrodek koordynuje realizację strategii rozwiązywania problemów społecznych⁶. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Otwocka na lata 2008-2014*⁷ jest dokumentem o charakterze formalnym. Nie zawiera szczegółowych celów i działań, określonego sposobu realizacji i jej ram finansowych, harmonogramu, a także wskaźników realizacji działań. Dokument ten pozostawał bez związku z uchwalanym corocznie budżetem. Do dnia zakończenia kontroli, Rada Miasta Otwocka nie podjęła uchwały o przygotowaniu projektu nowej strategii rozwiązywania problemów społecznych i nie zleciła Ośrodkowi przygotowania jej projektu.

(akta kontroli str.108-114, 196-331)

4. Dyrektor Ośrodka corocznie przedstawiał Urzędowi Miasta Otwocka potrzeby w zakresie pomocy społecznej w projektach planów finansowych na kolejne lata. Potrzeby na 2014 r. zostały przekazane także wraz ze *Sprawozdaniem z działalności Ośrodka w 2013 r.* Przedstawione potrzeby nie stanowiły jednak podstawy do opracowania i wdrożenia w omawianym zakresie lokalnych programów pomocy społecznej⁸. Ocena zasobów pomocy społecznej za 2013 r. została przyjęta przez Radę Miasta Otwocka⁹ w dniu 3 czerwca 2014 r. Ocena za 2014 r. w czasie trwania kontroli była w trakcie opracowywania.

(akta kontroli str.332-338,417-424, 389-416, 463-548)

5. Z pomocy w formie usług opiekuńczych w 2013 r. korzystało 226 osób, a w 2014 – 241. Ponadto osiem osób w 2013 r. i siedem w 2014 r. objętych było specjalistycznymi usługami opiekuńczymi dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Wszystkie osoby ubiegające się o przyznanie usług opiekuńczych, czyli 226 w 2013 r. i 241 w 2014 r., otrzymały to świadczenie. Na realizację usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych wydatkowano 595,9 tys. zł w 2013 r., w tym 568,4 tys. zł na usługi opiekuńcze i 27,5 tys. zł na usługi opiekuńcze specjalistyczne dla osób psychicznie chorych w miejscu ich zamieszkania. W 2014 r. wydano na ten cel łącznie 679,3 tys. zł, z tego 652,3 tys. zł na usługi opiekuńcze i 27 tys. zł na usługi opiekuńcze specjalistyczne dla osób psychicznie chorych w miejscu ich zamieszkania.

W 2013 r. zrealizowanych zostało 86,6 tys. godzin usług opiekuńczych, z tego: 64,9 tys. godzin usług gospodarczych i 21,7 tys. godzin usług pielęgnacyjnych. Koszt jednej godziny usług opiekuńczych, w zależności od ich rodzaju, wynosił od 6,90 zł do 6,96 zł. W 2014 r. zrealizowanych zostało 86,1 tys. godzin usług opiekuńczych, z tego: 64,2 tys. godzin usług gospodarczych i 23,9 tys. godzin usług pielęgnacyjnych. Koszt jednej godziny usług opiekuńczych wynosił od 6,72 zł do 6,87 zł.

Kontrolą objęto teczkę 20 osób korzystających w latach 2013-2014 z usług opiekuńczych. Wszystkie decyzje administracyjne przyznające usługi opiekuńczych i przedłużające prawo do tego świadczenia, a także wysokość odpłatności dla osób korzystających z tych usług, zostały

⁴ Art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

⁵ Jak wyżej – określone w art. 116.

⁶ Jak wyżej – art.110 ust. 2 pkt 4.

⁷ Przyjęta uchwała Rady Miasta Otwocka z 18 września 2008 r.

⁸ Możliwość taka wynika z art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.

⁹ Uchwała Rady Miasta Otwocka Nr LII/535/14 z dnia 3 czerwca 2014 r.

wydane zgodnie z przepisami Kpa. Decyzje przyznające usługi poprzedzone były zgromadzeniem wszystkich niezbędnych dokumentów i wymaganymi wywiadami środowiskowymi z zainteresowanymi¹⁰.

(akta kontroli str. 104, 138-141, 380-416, 554-563, 793-848)

Zwrócić jednak należy uwagę, że Ośrodek podejmował decyzje w sprawie przyznania i odpłatności za usługi opiekuńcze na podstawie uchwały Rady Miasta powołującej się na nieobowiązującą już ustawę o pomocy społecznej. Podstawę tych decyzji stanowiła uchwała Rady Miasta Otwocka¹¹, odwołująca się do nieaktualnej już ustawy o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r. Wysokość opłaty za usługi opiekuńcze ustalano jako procent ceny usługi obowiązującej w danym okresie na podstawie przelicznika określonego w tabelarycznym załączniku do tej uchwały. Przy czym odwoływano się do „dochodu na osobę”¹², a w praktyce jako podstawę traktowano kwotę aktualnie obowiązującego kryterium dochodowego¹³.

Obowiązek uchwalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania¹⁴ spoczywa na Radzie Miasta. Ośrodek nie wystąpił do Rady Miasta z inicjatywą zmiany uchwały w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 788-792)

6. W 2013 r. Ośrodek wydał 14 decyzji w sprawie częściowego zwolnienia z opłat za usługi opiekuńcze i 14 decyzji w sprawie całkowitego zwolnienia. W 2014 r. wielkości te wynosiły odpowiednio 13 i 15. Częściowe (całkowite) zwolnienie z opłat za wspomniane usługi uzasadniały: trudna sytuacja zdrowotna osoby korzystającej z usługi (wydatki na leki), wysokie wydatki mieszkaniowe oraz brak osób zobowiązanych do alimentacji.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły pojedyncze przypadki nieuiszczenia, w terminie ustalonym w decyzji, opłaty przez osobę zobowiązaną. W każdym przypadku Ośrodek dochodził roszczeń z tytułu zaległości w opłatach. Powiadamiał osoby zobowiązane telefonicznie oraz przez pracowników socjalnych. Jeżeli te formy powiadomień nie odnosiły skutku, Ośrodek wysyłał upomnienia. W 2013 r. wysłano 9 upomnień, natomiast w 2014 r. – 13. Podjęto skuteczne działania windykacyjne w stosunku do dwóch osób. Należności w trybie egzekucji administracyjnej, wobec wszystkich pozostałych osób, zostały w całości wyegzekwowane.

W 2013 r., na wniosek jednego świadczeniobiorcy, odstąpiono od żądania zwrotu za udzielone świadczenia w formie usług opiekuńczych, natomiast w 2014 r. odstąpiono od żądania zwrotu od 7 osób¹⁵. Przy odstąpieniu od żądania zwrotu brano pod uwagę sytuację zdrowotną i materialną świadczeniobiorcy.

(akta kontroli str. 108-114)

7. Świadczenie usług opiekuńczych zlecane było przez gminę Otwock podmiotom zewnętrznym. Wykonawców usług wylaniano w drodze przetargu nieograniczonego. W 2013 r., z powodu zbyt późno rozpoczętej procedury zamówień publicznych (ogłoszenie z 20 grudnia 2012 r.), nie udało się rozstrzygnąć przetargu przed końcem 2012 r. i na miesiąc styczeń, a potem także luty i marzec 2013 r., wybrano wykonawcę w trzech kolejnych przetargach w trybie z wolnej ręki.

Zdaniem NIK, wyznaczenie na przeprowadzenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego tylko 10 dni i to w okresie świąteczno-noworocznym, obarczone było wysokim ryzykiem niepowodzenia.

Przy zamówieniach w trybie przetargu nieograniczonego jako główne kryterium przyjęto cenę. W przetargu na świadczenie usług opiekuńczych na czas od kwietnia do grudnia 2013 r. wartość zamówienia oszacowano na 590 tys. zł, co stanowiło równowartość 146,8 tys. euro. Procedurę przetargową dotyczącą usług na 2014 r. rozpoczęto wcześniej – we wrześniu 2013 r., a termin

¹⁰ Art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

¹¹ Uchwała Nr XXXVII/260/96 Rady Miasta Otwocka z 27 listopada 1996 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych zasad częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania.

¹² Określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, która obowiązywała do 30 kwietnia 2004 r.

¹³ Art. 8 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy o pomocy społecznej (reguluje kryteria dochodowe, dające prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej).

¹⁴ Jak wyżej – obowiązek ten wynika z art. 50 ust. 6.

¹⁵ Jak wyżej – na podstawie art. 104 ust. 4.

składania ofert wyznaczono na 29 października 2013 r. Jedynym kryterium była cena. Wartość przedmiotu zamówienia oszacowano na 801,8 tys. zł brutto, czyli 200,8 tys. euro.

(akta kontroli str.138-141, 878-995)

Ośrodek nie zgłaszał zastrzeżeń co do jakości wykonania zakontraktowanych usług i ich zgodności z warunkami określonymi w umowie. Ocena wykonania zadań odbywała się wielopoziomowo. W dokumentacji przetargowej na wyłonienie wykonawcy usług znajdują się m.in. dokumenty potwierdzające kompetencje pracowników, którzy mają świadczyć usługi pielęgnacyjne i gospodarcze. Pracownicy socjalni odwiedzający podopiecznych pytali ich o jakość usług i sporządzali na ten temat notatki służbowe. Z analizowanych w trakcie kontroli akt (na podstawie próby 20 spraw) wynika, że podopieczni byli zadowoleni z usług. W pojedynczych wypadkach – skargi podopiecznych – zmieniano opiekunów. Opiekunowie rozliczali się ze swojej pracy w formie karty pracy za dany miesiąc, w której data dzienna i liczba przeprowadzanych godzin potwierdzane były przez podopiecznego. Z kolei podmiot realizujący usługi rozliczał się z ich wykonania dla wszystkich podopiecznych w formie kart miesięcznych. W rozliczeniach tych znajdowała się również informacja o wpłatach świadczeniobiorców (lub ich ewentualnych zaległościach). Na ich podstawie wystawiana była faktura VAT dla OPS.

(akta kontroli str. 853-875, 800-848)

W gminie (i powiecie) Otwock nie są świadczone usługi opiekuńcze i bytowe w formie rodzinnych domów pomocy ani pobytu w mieszkaniu chronionym. W Otwocku nie funkcjonuje też dzienny dom pobytu, a jedynie dwa kluby seniora przy spółdzielni mieszkaniowej i Uniwersytet III wieku.

(akta kontroli str. 108-114)

8. W okresie objętym kontrolą w Ośrodku przeprowadzone zostały 3 kontrole (dwie w 2013 i jedna w 2014 r.). Były to kontrole przeprowadzone kolejno przez: ZUS, Archiwum Państwowe w Warszawie oraz Wojewodę Mazowieckiego, Wydział Polityki Społecznej. Zakres ostatniej kontroli dotyczył świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli (listopad 2014). Z kontroli został sporządzony protokół (ocena pozytywna z uchybieniami) zawierający zalecenia pokontrolne dotyczące m.in.: wydawania decyzji administracyjnych w sprawie przyznania lub odmowy świadczeń z pomocy społecznej każdorazowo po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego rodzinnego¹⁶; uwzględniania w sentencji decyzji administracyjnych informacji, że usługi są odpłatne, nawet jeśli odpłatność jest niższa od określonej w ustawie i się jej nie pobiera; wzmocnienie i udokumentowanie nadzoru nad realizacją zadania (harmonogram usług, wprowadzenie karty bezpośrednich realizatorów, notatek o realizowanych działaniach terapeutycznych, indywidualnych planów terapeutycznych). Ośrodek poinformował o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli str. 108-135)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ośrodka Pomocy Społecznej w Otwocku w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wszystkie¹⁷ decyzje administracyjne dotyczące przyznania i określenia odpłatności za usługi opiekuńcze odwoływały się do uchwały Rady Miasta Otwocka z 1996 r. wydanej na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r., czyli miały nieaktualną podstawę prawną (skontrolowano 20 z 241 teczek osób korzystających z usług opiekuńczych).
2. Rozpoczęcie procedury przetargowej w celu wyłonienia wykonawcy usług opiekuńczych na 2013 r. na dziesięć dni przed końcem roku, nie gwarantowało zakończenia tej procedury 1 stycznia 2013 r. i skutkowało koniecznością zlecenia usługi na miesiące styczeń, luty i marzec 2013 r. w trybie z wolnej ręki.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na tę działalność.

¹⁶ Art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁷ W jednej teście było od kilku do kilkunastu decyzji, ponieważ świadczenie usług przyznawane było niekiedy od wielu lat, a decyzje wydawano na czas od 1 miesiąca do 6 miesięcy.

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

1. W domach pomocy społecznej w 2013 r. przebywało 55 osób z terenu Gminy Otwock, przy czym 11 osób trafiło tam w 2013 r. W 2014 r. w domach pomocy przebywało 64 pensjonariuszy z terenu gminy, przy czym dziewięciu trafiło tam w 2014 r. Na koniec 2014 r. 28 podopiecznych Ośrodka przebywało w czterech domach pomocy na terenie Powiatu Otwockiego, a 36 w domach poza terenem powiatu. Z 64 osób 18 trafiło do DPS na podstawie postanowienia sądu o umieszczeniu ich tam bez ich zgody, a pozostali na swój wniosek.

(akta kontroli str.142)

Miesięczna kwota dopłaty do kosztów pobytu pensjonariusza, ponoszona przez Ośrodek w 2013 r. kształtowała się w granicach od 1.062 zł do 2.966 zł miesięcznie (średnio – 2.010 zł na pensjonariusza). W 2014 r. dopłaty wynosiły od 1.101 zł do 4.787 zł (średnio 2.072 zł).

(akta kontroli str. 111)

2. W 2013 r. zapotrzebowanie na wydatki za pobyt mieszkańców w DPS, zgłoszone przez Ośrodek do Urzędu Miasta Otwocka, wynosiło 15.747 tys. zł. W pierwotnej uchwale budżetowej zaplanowano na ten cel 10.747 tys. zł, a ostatecznie wydatkowano 11.560 tys. zł. Także w 2014 r., przy zapotrzebowaniu zgłoszonym przez Ośrodek w kwocie 17.244 tys. zł, w pierwotnej uchwale budżetowej zaplanowano 12.000 tys. zł, a ostatecznie wydatki wyniosły 14.046,8 tys. zł.

Zaplanowanie na niższym niż zgłoszone przez Ośrodek zapotrzebowanie wydatków związanych z pobytem mieszkańców w domach pomocy społecznej, mogło mieć wpływ na liczbę decyzji odmawiających przyznania skierowania do DPS. Trzy z dziesięciu decyzji odmownych przyznania skierowania do DPS zostało uzasadnionych sytuacją finansową gminy, o czym będzie mowa w dalszej części wystąpienia. Wiązało się to też z koniecznością wnioskowania o dodatkowe środki na ten cel w ciągu roku budżetowego.

(akta kontroli str.102 i 104)

3. W 2013 r. Ośrodek prowadził 17 spraw dotyczących skierowania do domów pomocy społecznej, a w 2014 r. – 18. W 2013 r. podjęto 12 decyzji pozytywnych (8 na wniosek osób zainteresowanych oraz 4 na wniosek Ośrodka, po uzyskaniu postanowienia sądu o umieszczeniu w DPS, bez zgody zainteresowanego), a w 2014 r. 13 decyzji pozytywnych (9 na wniosek osób zainteresowanych, 3 na wniosek Ośrodka po uzyskaniu postanowienia sądu o umieszczeniu w DPS bez zgody zainteresowanego i jedną – po umieszczeniu podopiecznego w DPS w wyniku interwencji). W 2013 i 2014 r. podjęto po pięć decyzji odmownych, przy czym dwie dotyczyły tej samej osoby (odmowa z 2013 r. i z 2014 r. Ta sama osoba pod koniec 2014 r. uzyskiwała skierowanie do DPS.

W okresie objętym kontrolą, żadna z 10 decyzji administracyjnych odmawiających skierowania do domu pomocy społecznej, a także z 25 określających wysokość odpłatności za pobyt oraz z 11 zmieniających wysokość odpłatności, nie została zaskarżona w trybie administracyjnym. Według stanu na koniec 2014 r. dwie osoby oczekiwały na umieszczenie w DPS, a dwie zrezygnowały.

4. Kontrolą objęto 100% spraw dotyczących przyznania i odmowy skierowania do DPS w latach 2013-2014, tj. 35 teczek, dotyczących 25 spraw zakończonych decyzją pozytywną (12 osób w 2013 r. i 13 – w 2014 r.) oraz 10 zakończonych decyzją odmowną.

a/ W trzech spośród dziesięciu decyzji o odmowie przyznania skierowania do DPS w latach objętych kontrolą większą część uzasadnienia decyzji negatywnej stanowiły przesłanki o sytuacji finansowej gminy i środkach przeznaczonych na dofinansowanie pobytu podopiecznych Ośrodka w domach pomocy społecznej, co może wskazywać, że były one decydujące.

Zdaniem Dyrektora Ośrodka, zawarcie w uzasadnieniach odmów informacji dotyczących ograniczonych środków finansowych na powyższe zadanie nie miało wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. Kierowano się wyłącznie przepisami prawa¹⁸. NIK nie podziela tej argumentacji. Umieszczenie szczegółowych informacji o budżecie gminy i wydatkach na wszystkie osoby przebywające w domach pomocy społecznej, wskazuje, że okoliczność ta mogła mieć znaczenie dla podjęcia decyzji o odmowie. W świetle obowiązujących regulacji prawnych, względy ekonomiczne gminy nie powinny stanowić uzasadnienia dla decyzji odmownej. Przepisy prawa nie uzależniają decyzji wobec osoby spełniającej warunki do skierowania do DPS od możliwości finansowych organu.

¹⁸ Art. 54 ust.1 ustawy o pomocy społecznej. Stanowi on, że osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej.

Zauważyć ponadto należy, że z wyroku sądu¹⁹ w Warszawie wynika wprost, że *możliwość te stanowią okoliczność nieistotną*.

Osobom, którym odmówiono przyznania skierowania do domów pomocy społecznej, Ośrodek proponował skorzystanie z usług opiekuńczych.

(akta kontroli str.138-141, 581-679)

b/ We wszystkich 25 decyzjach administracyjnych dotyczących odpłatności za pobyt w DPS i 11 decyzjach zmieniających wysokość tych odpłatności, brak jest pouczenia o obowiązku niezwłocznego informowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej podopiecznych, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń²⁰.

Dyrektor Ośrodka poinformowała, że pouczenie pominięto, ponieważ o wszelkich zmianach powiadamiany jest dom pomocy społecznej, w którym przebywa świadczeniobiorca. Jednakże uznając za zasadne umieszczenie w pouczeniu informacji, o których jest mowa, Dyrektor Ośrodka zadeklarowała zamieszczanie w decyzjach stosownych pouczeń już w czasie kontroli NIK.

(akta kontroli str.138-141, 680-787)

c/ Przy rozpatrywaniu spraw w trybie administracyjnym powiadamiano strony o niezalutwieniu sprawy w terminie i nowym terminie jej załatwienia. W dwóch z 35 spraw dotyczących rozpatrywania wniosków o skierowanie do DPS doszło jednak do przekroczenia terminów rozpatrywania spraw o 4 i o 5 miesięcy. W tych przypadkach nie powiadomiono też stron o przyczynach zwłoki oraz o nowym planowanym terminie załatwienia sprawy²¹. W pierwszym przypadku, pracownik socjalny prowadzący sprawę za nienależyte wykonywanie obowiązków służbowych otrzymał nagane (wpłynęła na niego skarga z powodu przewlekłości postępowania). W drugim przypadku pracownik socjalny nie dopełnił tego obowiązku, ze względu na brak doświadczenia (osoba ta nie jest już zatrudniona w Ośrodku).

(akta kontroli str. 138-141, 581-584, 680-690)

d/ Dla osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację wywiadu środowiskowego sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy²². Przyjętą w Ośrodku praktyką dla osób już skierowanych do domów pomocy społecznej było rzadsze aktualizowanie wywiadów – zwykle na wiosnę, co zbiegało się z rewaloryzacją emerytur i rent dokonywaną corocznie przez ZUS. Z analizy wszystkich 25 teczek osób, które trafiły do DPS w latach 2013-2014 wynika, że z 17 osobami wywiady aktualizowano z częstotliwością od 7 do 11 miesięcy.

Powyższe uzasadniano praktyką występowania do DPS o zaktualizowanie wywiadów środowiskowych w przypadkach waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, zmian w wysokości zasiłków stałych i kosztów pobytu. Jednocześnie, gdy nastąpiły zmiany sytuacji materialnej i rodzinnej pensjonariusza, placówka z własnej inicjatywy przesyłała aktualizację wywiadu. Zważywszy jednak na ustawowy obowiązek aktualizowania wywiadów nie rzadziej niż co 6 miesięcy, Dyrektor Ośrodka zadeklarowała stosowanie tych regulacji już w czasie kontroli NIK.

(akta kontroli str.138-141, 780-690)

5. Ośrodek wydał jedną decyzję w sprawie częściowego zwolnienia z opłat i jedną w sprawie całkowitego zwolnienia z opłat za pobyt w DPS. W 2013 r. w DPS przebywało 55 podopiecznych Ośrodka. Przyczyną zwolnień była niepełnosprawność oraz potrącenia komornicze świadczeniobiorcy. W 2014 r. nie wydano żadnej decyzji w sprawie częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat za pobyt w DPS.

W 2014 r. trzy osoby nie wniosły opłaty za pobyt w DPS. Ośrodek przesłał upomnienia świadczeniobiorcom. Ponieważ należności nie zostały uregulowane w wyznaczonym terminie, Ośrodek

¹⁹ Sygnatura akt: VIII SA/WA 1085/10.

²⁰ Obowiązek ten wynika z art. 109 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten stanowi, że osoby i rodziny korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej są obowiązane niezwłocznie poinformować organ, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.

²¹ Art. 36 § 1 i 2 Kpa. Przepisy te stanowią, że o każdym przypadku niezalutwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

²² Art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten stanowi, że w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, sporządza się aktualizację wywiadu. Dla osób korzystających ze stałych form pomocy, aktualizację sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych.

zastępczo wniósł opłaty za pobyt powyższych osób²³, a następnie zostały wydane decyzje określające należności świadczeniobiorcy do zwrotu wobec poniesienia ich zastępczo przez OPS.

(akta kontroli str. 108-114)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W uzasadnieniach trzech z dziesięciu decyzji odmownych przyznania skierowania do DPS (kontrolą objęto wszystkie decyzje) zawarto informacje, wskazujące, że wpływ na odmowę mogła mieć sytuacja finansowa gminy. Tymczasem obowiązujące przepisy nie uzależniają decyzji wobec osoby spełniającej warunki do skierowania do DPS od możliwości finansowych organu.

W działalności Ośrodka Pomocy Społecznej w Otwocku w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ustalone
nieprawidłowości

1. We wszystkich 36 decyzjach administracyjnych dotyczących odpłatności za pobyt w DPS i decyzjach zmieniających wysokość tych odpłatności w latach 2013-2014 brak było pouczenia o obowiązku niezwłocznego informowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.
2. W przypadku dwóch z 35 postępowań, dotyczących kierowania osób do DPS, przekroczono terminy administracyjne rozpatrywania spraw o 4 i o 5 miesięcy i nie powiadomiono stron o przyczynach zwłoki oraz nowym terminie ich załatwienia.
3. Aktualizacje wywiadów środowiskowych 17 z 25 osób skierowanych do DPS przeprowadzane były rzadziej niż co 6 miesięcy. Między kolejnymi wywiadami upływało od 7 do 11 miesięcy.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ośrodka Pomocy Społecznej w Otwocku w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na tę działalność.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK²⁴, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań zapewniających usunięcie uchybień w postępowaniach administracyjnych, przez:
 - wprowadzenie do decyzji administracyjnych pouczenia o obowiązku niezwłocznego informowania organu, który przyznał świadczenie, o każdej zmianie w sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej podopiecznych, która wiąże się z podstawą do przyznania,
 - dochowania należytej staranności przy uzasadnianiu i powiadamianiu strony o przedłużaniu terminu administracyjnego załatwiania spraw.
2. Wykazanie inicjatywy w zakresie przygotowania projektu uchwały Rady Miasta w sprawie określenia szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych zasad częściowego lub całkowitego zwalniania od opłat, jak również trybu ich pobierania.
3. Podjęcie niezbędnych decyzji organizacyjnych umożliwiających udzielanie zamówień publicznych na świadczenie usług opiekuńczych z odpowiednim wyprzedzeniem, gwarantującym zakończenie procedury wyboru wykonawcy przed rozpoczęciem roku, w którym usługi mają być świadczone
4. Rozważenie możliwości przygotowania, we współdziałaniu z właściwymi służbami Urzędu Miasta Otwocka, projektu *Strategii rozwiązywania problemów społecznych* w formie zapewniającej rozwój poziomu i jakości usług na rzecz osób starszych, z zaplanowaniem konkretnych celów, działań i mierników, a także przedłożenia go Radzie Miasta Otwocka.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Otwocku, drugi do akt kontroli.

²³ Jak wyżej – art. 61 ust. 3. Przepis ten stanowi, że w przypadku niewywiązywania się osób, z obowiązku opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba została skierowana do DPS. Gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków.

²⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Otwocku 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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 20 maja 2015 r.

Kontroler:
Główny specjalista
kontroli państwowej

Anna Marszałek-Rochowicz

Dyrektor
Departamentu Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
wicedyrektor