



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4101-006-04/2014
P/14/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/103 – Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ¹ .
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2011-2013. Badaniami kontrolnymi objęto także zdarzenia wcześniejsze oraz późniejsze (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), o ile miały bezpośrednie znaczenie dla przedmiotu kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Kontrolę przeprowadził Zbigniew Biegaj, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 90195 z dnia 9 maja 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (27-400) Ostrowiec Świętokrzyski, ul. Świętokrzyska 20 (dalej: MOPS).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Stanisław Fiolik, Dyrektor MOPS. [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Ocenę pozytywną uzasadnia:

- posiadanie przez pracowników MOPS świadczących specjalistyczne usługi w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia zawodowego;
- rzetelne przygotowanie i realizowanie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym m.in.: przeprowadzanie i aktualizowanie rodzinnych wywiadów środowiskowych, wydawanie decyzji administracyjnych przyznających specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego³ (dalej: k.p.a.) i ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴;
- prowadzenie bieżącego nadzoru wykonywania świadczonych specjalistycznych usług opiekuńczych poprzez monitorowanie pracowników świadczących ww. usługi oraz dokonywanie ocen aktywności świadczeniobiorców w obszarach udzielanych świadczeń.

¹ Kontrolą objęto realizację zadań zleconych w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osób z zaburzeniami psychicznymi oraz planowanie i wydatkowanie środków na realizację tych zadań.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MOPS, organizacja i realizacja specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi prowadzona jest przez pracowników Działu Usług Opiekuńczych i Specjalistycznych. Do zadań pracowników należy sporządzanie list odpłatności za świadczone usługi opiekuńcze podstawowe i specjalistyczne, dokonywanie wizyt kontrolno-wspierających podopiecznych oraz sporządzanie dokumentacji, a także dbanie o terminowość odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne. [dowód: akta kontroli str.4-7]

Zadania polegające na świadczeniu specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w ich miejscu zamieszkania przydzielono, w zakresach czynności, sześciu pielęgniarkom. Do każdego zakresu czynności dołączono wykaz czynności i zadań, jakie zostały przewidziane w ramach realizacji ww. usług. [dowód: akta kontroli str. 8-27]

Wszystkie pielęgniarki świadczące w badanym okresie specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi w ich miejscu zamieszkania posiadały wymagane kwalifikacje i specjalistyczne przygotowanie zawodowe określone w § 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych⁵. Osoby te posiadały wykształcenie medyczne, poświadczone dyplomem ukończenia zawodowego studium medycznego lub liceum medycznego oraz zaświadczeniem o prawie wykonywania zawodu pielęgniarki. Legitymowały się stażem pracy w MOPS od dziewięciu do 17 lat. Jedna z zatrudnionych pielęgniarek aktualnie przebywa na zasilku rehabilitacyjnym. Wszystkie pielęgniarki posiadają ukończony kurs specjalistyczny w zakresie opanowania wiedzy i umiejętności z zakresu prowadzenia treningów umiejętności i aktywnego udziału w leczeniu farmakologicznym. Trzy osoby posiadają ukończony kurs z zakresu specjalistycznych psychiatrycznych usług opiekuńczych oraz z zakresu leczenia ran. Jedna osoba posiadała ukończony kurs z zakresu zaburzeń psychicznych osób starszych. [dowód: akta kontroli str. 28-39, 714-715]

W okresie objętym kontrolą MOPS nie zlecał podmiotom zewnętrznym świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w miejscu zamieszkania.

Dyrektor MOPS, Stanisław Fiolik wyjaśnił: *Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej nie dokonywał specjalnej odrębnej analizy opłacalności świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi przez podmioty zewnętrzne. Z analizy opłacalności świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych dla osób niezaburzonych psychicznie przez podmioty zewnętrzne w drodze procedur ustawy o zamówieniach publicznych wynika, że takie postępowanie przynosi wymierne korzyści finansowe. Zdają sobie sprawę, że zlecenie ww. zadania podmiotom zewnętrznym przyniosłoby korzystne efekty pieniężne. Dlatego Ośrodek co roku monitoruje sytuację na lokalnym rynku, tzn.: potencjalne podmioty zewnętrzne, tj. organizacje pozarządowe typu PCK, PKPS i inne funkcjonujące na terenie miasta i w powiecie ostrowieckim, pod kątem możliwości zlecenia im przedmiotowych usług specjalistycznych przez tutejszy MOPS. Jednocześnie z rozmów z osobami zarządzającymi ww. organizacjami wynika, że nie są one zainteresowane świadczeniem usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Powyższe związane jest z brakiem na lokalnym rynku pracy personelu o wymaganych kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym, zgodnie*

⁵ Dz. U. Nr 189, poz. 1598 ze zm.

z rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. Ten stan rzeczy potwierdza fakt, że do przetargu na świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych dla osób niezaburzonych psychicznie zgłosiły się jedynie dwa podmioty (PCK i osoba prywatna). Przy czym jeden z ww. podmiotów nie spełniał wymaganych warunków przetargu. Powyższe usługi wykonuje PCK, którego przedstawiciele w licznych rozmowach podkreślają, że nie dysponują personelem (np. pielęgniarkami) o kwalifikacjach i stażu zgodnym z ww. rozporządzeniem. Z kontaktów z Powiatowym Urzędem Pracy posiadam informację o braku zainteresowania bezrobotnych pielęgniarek. [dowód: akta kontroli str.363-366]

W 2012 r. ŚUW przeprowadził kompleksową kontrolę MOPS, w ramach której badaniami objęto realizację zadań z zakresu administracji rządowej i zadań własnych gminy wynikających z ustawy o pomocy społecznej. Kontrola realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej związanych ze świadczeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w ich miejscu zamieszkania, nie wykazała nieprawidłowości. Pozytywnie oceniono przestrzeganie postanowień art. 107 ustawy o pomocy społecznej, prowadzenie dokumentacji indywidualnych klientów, posiadane kwalifikacje na zajmowanych stanowiskach. [dowód: akta kontroli str. 40-58]

W okresie objętym kontrolą gmina Ostrowiec Świętokrzyski nie przeprowadzała kontroli w zakresie organizowania i świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osób z zaburzeniami psychicznymi oraz planowania i wydatkowania środków na realizację tego zadania. [dowód: akta kontroli str. 365-366]

W okresie objętym kontrolą MOPS wydał 112 decyzji administracyjnych w zakresie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym w: 2011 r. – 39 decyzji dla 26 środowisk⁶, 2012 r. – 38 dla 36 środowisk, a w 2013 r. – 35 dla 29 środowisk. Dla osób zamieszkujących samotnie wydano ogółem 70 decyzji administracyjnych, a dla osób zamieszkujących z rodziną wydano 42 decyzje administracyjne. Usługami specjalistycznymi dla osób z zaburzeniami psychicznymi, na podstawie decyzji administracyjnych, objęto osoby w wieku od 26 do 86 lat. Świadczone usługi specjalistyczne obejmowały: uczenie i rozwijanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia, pielęgnację, pomoc mieszkaniową, rehabilitację fizyczną i usprawnianie zaburzonych funkcji organizmu w zakresie nieobjętym przepisami ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁷, czynności gospodarcze w zależności od sprawności fizycznej i psychicznej podopiecznego. Największą grupę, wśród osób korzystających z usług opiekuńczych stanowiły osoby z rozpoznaniem schizofrenii, z zaburzeniami depresyjno-lękowymi, oligofrenią oraz chorobą Alzheimera. [dowód: akta kontroli str. 59-67]

Szczegółowymi badaniami objęto dokumentację dotyczącą wydania 60 decyzji administracyjnych w latach 2011-2013 na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w miejscu zamieszkania. W latach 2011-2013 MOPS nie wydawał decyzji odmawiających świadczeń specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Z analizy dokumentacji wynika, iż:

⁶ Środowisko to gospodarstwo jednoosobowe (tzw. gospodarstwo domowe) lub gospodarstwo wieloosobowe (rodzina). Nazewnictwo wynika z dawnego systemu opieki społecznej.

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

- wydanie decyzji administracyjnych o przyznaniu świadczenia usług specjalistycznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi poprzedzone było złożeniem wniosku przez zainteresowanego. Wnioski o udzielenie pomocy, zgłaszane były osobiście w MOPS i dokumentowanie w formie protokołu z ustnego zgłoszenia wniosku;
- każdorazowo pracownik socjalny MOPS przeprowadzał z wnioskodawcami rodzinny wywiad środowiskowy ustalając istotne dane niezbędne do wydania decyzji. W każdym prowadzonym wywiadzie zapisywano potrzeby i oczekiwania osoby lub rodziny zgłaszane podczas jego przeprowadzania. Dokonywano oceny sytuacji osoby lub rodziny. Opracowywano plan pomocy i działania na rzecz osoby lub rodziny, który zatwierdzany był przez dyrektora lub zastępcę dyrektora MOPS. Do przeprowadzonego wywiadu załączone jest zaświadczenie lekarskie z rozpoznaniem choroby psychicznej oraz konieczności objęcia chorego opieką specjalistyczną, które stanowiło podstawę rozpoczęcia procedury wydania decyzji administracyjnej;
- wszystkie decyzje, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., wydane zostały w terminie nieprzekraczającym 30 dni. Stosownie do art. 107 k.p.a. w wydanych decyzjach wskazano organ wydający decyzję, datę wydania, wskazano adresata decyzji, przywołano podstawę prawną jej wydania. Każda decyzja zawierała rozstrzygnięcie w postaci przyznania pomocy społecznej w postaci specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W uzasadnieniu wskazano na istotne przesłanki do objęcia wnioskodawcy świadczeniami z pomocy społecznej w postaci specjalistycznych usług opiekuńczych. Zawarto pouczenie o prawie do złożenia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji za pośrednictwem Dyrektora MOPS. Każda decyzja została podpisana przez osobę posiadającą upoważnienie, nadane zarządzeniami Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z 25 marca 2008 r. i 15 listopada 2011 r. do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń w sprawach z zakresu pomocy społecznej oraz opieczętowana pieczętą z nazwiskiem, imieniem oraz zajmowanym stanowiskiem w MOPS;
- w decyzjach, zgodnie z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, określano zakres świadczenia, okres na jaki było przyznawane i miejsce świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w miejscu zamieszkania. W decyzjach wskazano na działania, które będą podejmowane w ramach świadczonych usług specjalistycznych w miejscu zamieszkania osoby z zaburzeniami psychicznymi, tj. m.in.: uczenie i rozwijanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia, pielęgnacja, pomoc mieszkaniowa oraz czynności gospodarcze zależnie od sprawności fizycznej i psychicznej podopiecznego;
- w decyzjach określono liczbę godzin dziennie oraz dni tygodnia, w których udzielane będzie świadczenie, jak również podano miesięczny wymiar godzin, w przyznanym okresie świadczenia specjalistycznego;
- wydane decyzje administracyjne doręczane były pocztą, za pokwitowaniem odbioru przez adresata decyzji oraz osobiście w siedzibie MOPS, również za pokwitowaniem odbioru decyzji, tj. zgodnie z art. 109 § 1 k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 68-153, 154-217, 218-302, 303-304]

Zgodnie w § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych *cenę jednej godziny specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi ustala ośrodek pomocy społecznej, na podstawie analizy kosztów realizacji tego zadania lub wynika ona z umowy zawartej*

przez ośrodek pomocy społecznej z podmiotem przyjmującym zlecenie realizacji zadania.

Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego zarządzeniami z dnia 25 stycznia 2011 r., 26 stycznia 2012 r. i 29 stycznia 2013 r. ustalił na okres odpowiednio od 1 stycznia do 30 grudnia 2011 r.⁸, od 1 lutego 2012 do 31 stycznia 2013 r. oraz od 1 lutego 2013 do 31 stycznia 2014 r. cenę jednej godziny świadczeń przyznawanych przez MOPS za wykonanie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Załącznikiem do ww. zarządzeń Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego była każdorazowo kalkulacja kosztu jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej dla osób z zaburzeniami psychicznymi, przygotowana przez MOPS. W kalkulacji podano sposób obliczenia kosztu jednej godziny ww. usług, tj. faktycznie wykonaną liczbę godzin specjalistycznej usługi opiekuńczej dla osób z zaburzeniami psychicznymi za rok poprzedni oraz całkowity koszt świadczenia specjalistycznej usługi opiekuńczej dla osób z zaburzeniami psychicznymi za rok poprzedni. Wynik dzielenia całkowitego kosztu świadczeń specjalistycznych usług przez faktycznie wykonane liczby godzin specjalistycznych usług, stanowił koszt jednej godziny usług specjalistycznych. Obliczony koszt jednej godziny usług specjalistycznych został powiększony o wskaźnik inflacji obowiązujący w danym roku. Każdy załącznik w postaci kalkulacji był podpisany przez głównego księgowego i Dyrektora MOPS. [dowód: akta kontroli str. 305-317] Dyrektor MOPS, Stanisław Fiolik wyjaśnił, m.in. że rola Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego sprowadza się do zatwierdzenia zarządzeniem tak skalkulowanej ceny. Zarządzenie zawiera załącznik podpisany przez Dyrektora Ośrodka obrazujący sposób ustalania (kalkulacji) tej ceny przez Ośrodek. [dowód: akta kontroli str. 318-319]

Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego Jarosław Wilczyński wyjaśnił: *Stoję na stanowisku, iż stosowana dotychczas w Gminie Ostrowiec Św. procedura ustalania ceny 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi nie pozostaje w rażącej kolizji z obowiązującymi w tym zakresie przepisami rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, a ponadto gwarantuje możliwość zrealizowania przeze mnie ustawowego obowiązku odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej Gminy Ostrowiec Św. W dalszej części wyjaśnienia Prezydent uznał, że zatwierdzenie ceny jednej godziny przedmiotowych usług jest ze wszech miar celowe. Za taką potrzebą przemawia także i ta okoliczność, iż zgodnie z art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, Prezydent Miasta udziela Dyrektorowi Ośrodka upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach pomocy społecznej, co ma związek z faktem, iż Prezydent – co do zasady – jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych z zakresu administracji publicznej. Ponadto Prezydent Miasta wskazał, że jest bezpośrednim przełożonym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Wyjaśnił również: *Oczywistym jest, że organy stosujące prawo nie powinny „poprawiać” ustawodawcy, niemniej w przedmiotowej sprawie treść rozwiązania przyjętego w § 4 ust. 4 cyt. Rozporządzenia może budzić zdziwienie (oddanie kompetencji do ustalenia ceny za 1 godzinę usług „ośrodkowi pomocy społecznej”), podczas gdy – dla porównania – w zakresie pozostałych usług specjalistycznych (zadania własne) w tym zakresie powinien określać organ stanowiący gminy. Powyższe względy – w mojej ocenie – nie powodują, że stosowana do tej pory procedura zatwierdzania przeze mnie ceny 1 godziny usług specjalistycznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (ustalonej przez Dyrektora Miejskiego Ośrodka**

⁸ Zarządzeniem z 30 grudnia 2011 r. zmieniono okres obowiązywania ceny za 1 godzinę świadczeń do 31 stycznia 2012 r.

Pomocy Społecznej) istotnie narusza przepisy § 4 ust. 4 cyt. Rozporządzenia w sprawach specjalistycznych usług opiekuńczych. [dowód: akta kontroli str. 320-324]

Cena jednej godziny specjalistycznej usługi opiekuńczej dla osób z zaburzeniami psychicznymi w miejscu zamieszkania, ustalona przez MOPS, w latach objętym kontrolą, przedstawiała się następująco:

- w 2011 r. – 30,00 zł (całkowity koszt świadczeń w 2010 r. wyniósł 271,1 tys. zł, faktycznie wykonana liczba godzin 9.241). Koszt jednej godziny usługi powiększony został o wskaźnik inflacji wynoszący 2,3% (29,34 zł x 1,023 = 30,01 zł);
- W 2012 r. – 27,70 zł (całkowity koszt świadczeń w 2011 r. wyniósł 191,3 tys. zł, faktycznie wykonana liczba godzin 7.093). Koszt jednej godziny usługi powiększony został o wskaźnik inflacji wynoszący 2,8% (26,97 zł x 1,028 = 27,70 zł).
- W 2013 r. – 27,80 zł (wydatki poniesione na usługi specjalistyczne w 2012 r. wyniosły 160,6 tys. zł, faktycznie wykonana liczba godzin 7.015). Koszt jednej godziny usługi powiększono o wskaźnik inflacji wynoszący 2,7% (27,02 zł x 1,027 = 27,80 zł). [dowód: akta kontroli str. 305-317]

Koszt wykonanych świadczeń oraz faktyczna liczba wykonanych godzin w poszczególnych latach były zgodne z danymi wykazanymi odpowiednio w sprawozdaniach Rb-50 o dotacjach związanych z wykonaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za poszczególne lata i w sprawozdaniach z realizacji zadań wykonywanych przez MOPS. [dowód: akta kontroli str. 59-67, 656, 664, 667, 710-713]

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, odpłatność za specjalistyczne usługi opiekuńcze ustalana jest w zależności od posiadanego dochodu na osobę w rodzinie. Minimalny poziom dochodu, od którego jest obliczana wysokość odpłatności odpowiada aktualnie obowiązującemu kryterium dochodowemu osoby samotnie gospodarującej, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

W rozporządzeniu przyjęto wskaźniki odpłatności uzależnione od przedziału dochodu uzyskanego przez osobę samotnie gospodarującą lub przypadającego na osobę w rodzinie. Wskaźniki te wynoszą od 1,5% do 100% od ceny specjalistycznej usługi za jedną godzinę.

Spośród objętych badaniem 60 decyzji administracyjnych wskaźnikiem odpłatności ustalonym na poziomie 1,5% ogólnego kosztu usługi objęto sześciu świadczeniobiorców, 3% i 11 % – po dwóch świadczeniobiorców, 3,5% i 32% – po jednym świadczeniobiorcy, 5% i 15% – po ośmiu świadczeniobiorców oraz 7% – 20 świadczeniobiorców. Zmiana wskaźnika odpłatności uzależniona była od zmiany dochodu świadczeniobiorcy, przekraczającego 10% kryterium dochodowego i wydawana była w formie decyzji administracyjnej. W badanej próbie 12 osobom z zaburzeniami psychicznymi świadczenia udzielano nieodpłatnie. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, dochód netto na osobę w rodzinie świadczeniobiorców nie przekraczał kryterium dochodowego. [dowód: akta kontroli str. 68-153, 154-217, 218-302, 303-304]

Szczegółowe badanie 60 decyzji administracyjnych przyznających świadczenie w postaci specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w miejscu zamieszkania, jak i rozliczenie usług dla ww. osób za

miesiące styczeń i grudzień, każdego roku objętego kontrolą, wykazało, że prawidłowo dokonywano procentowego wyliczenia odpłatności za jedną godzinę specjalistycznych usług opiekuńczych, uwzględniając uzyskany dochód netto przez usługobiorcę. [dowód: akta kontroli str. 68-153, 154-217, 218-302, 695-709]

Badanie na próbie 36 opłat wnoszonych przez osoby korzystające ze specjalistycznych usług opiekuńczych, w okresie objętym kontrolą wykazało, że 19 osób wносиło należne MOPS opłaty w terminie określonym w § 5 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, tj. do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wykonano usługę, 12 osób należną opłatę wniosło z opóźnieniem od jednego do pięciu dni, natomiast pozostałe pięć osób – z opóźnieniem od sześciu do 15 dni. [dowód: akta kontroli str. 329-330]

Planowane dochody w rozdziale 85228 *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze*, wynoszące w 2011 r. – 15,6 tys. zł zostały wykonane w 72,9% i wyniosły 11,4 tys. zł. W 2012 r. planowane dochody w kwocie 10 tys. zł i zostały wykonane w 125,8% i wyniosły 12,6 tys. zł. Plan dochodów na 2013 r. w kwocie 10 tys. zł został wykonany w 116,9% – dochody wyniosły 11,7 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 333-349]

Główna księgowa MOPS Magdalena Zieleń wyjaśniła: *Dochody wykonano w mniejszej kwocie niż planowano, ponieważ w 2011 r. od 12 osób nie pobierano odpłatności za świadczone usługi zgodnie z § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, sześć osób zostało częściowo lub całkowicie zwolnionych z ponoszonej odpłatności na czas określony zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia, osiem osób nie ponosiło odpłatności w związku z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej oraz § 4 pkt 2 ww. rozporządzenia. W 2011 r. Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej przyznano dotację na wykonanie tego zadania w wysokości 191.400 zł, była to kwota mniejsza w porównaniu do roku 2010 o 79.716 zł, czyli o 29%. Ilość wykonanych w 2010 r. godzin usług na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi wynosiła 9.241, a w 2011 r. wykonano 7.093 godziny (spadek o 23%). W związku z tym wpływy z tytułu odpłatności za wykonane usługi spadły z 15.595,06 zł w 2010 r. do 11.383,36 zł w 2011 r., tj. o 27%. [dowód: akta kontroli str. 350-351]*

Analiza terminowości przekazywania przez MOPS dochodów pobranych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie świadczeń specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi w miesiącu lutym, marcu, kwietniu i grudniu 2011 r., w kwietniu, maju i grudniu 2012 r. oraz w czerwcu, lipcu i grudniu 2013 r. w łącznej kwocie 10,5 tys. zł wykazała, że dochody były przekazywane w terminach wynikających z zarządzenia Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego nr III/723/201 z 12 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej gminnych jednostek budżetowych w zakresie trybu pobierania dochodów i dokonywania wydatków w ramach budżetu gminy⁹. [dowód: akta kontroli str. 352-362]

⁹ W pkt 5a zarządzenia przewidziano, że dochody pobrane przez jednostki budżetowe związane z realizacją zadań zleconych jednostce odrębnymi ustawami stanowiące dochód należny budżetowi państwa są przekazywane na rachunek bieżący budżetu Urzędu Miasta przez te jednostki, według stanu środków na:

- 1) 7 dzień miesiąca – do 10 dnia danego miesiąca;
- 2) 17 dzień miesiąca – do 20 dnia danego miesiąca;
- 3) ostatni dzień miesiąca – do 5 dnia następnego miesiąca.

Przydział dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej z obszaru pomocy społecznej, dokonywany był zgodnie z przyjętymi algorytmami wypracowanymi na spotkaniach zespołu ds. algorytmów SUW, w którego skład wchodzi przedstawiciele ośrodków pomocy społecznej, dyrektor oraz pracownicy Wydziału Polityki Społecznej. Zespół ten wypracował jednolite zasady podziału dotacji z budżetu na zadania jednostek samorządu terytorialnego. Z powyższego wynika, że MOPS nie miał bezpośredniego wpływu na wysokość przyznanej dotacji. W rozdziale 85228 – *Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze* dotacja na jedno środowisko, w którym realizowane są specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi wyniosła 550 zł miesięcznie. Podstawą do ustalania liczby środowisk i na tej podstawie wysokości dotacji były sprawozdania MOPS ze specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi za miesiąc czerwiec roku poprzedniego. Wysokość dotacji uzależniona była od liczby funkcjonujących środowisk w danym roku budżetowym. [dowód: akta kontroli str. 368-369, 333-349]

W 2013 r. Dyrektor MOPS, Stanisław Fiolik wystąpił do Wydziału Polityki Społecznej ŚUW o zwiększenie planu finansowego MOPS o kwotę 49,7 tys. zł na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W uzasadnieniu zwrócono uwagę, że liczba środowisk objętych specjalistycznymi usługami opiekuńczymi uległa wzrostowi z 28 na koniec grudnia 2012 r. do 30 środowisk za styczeń 2013 r. Wskazano, że plan na usługi specjalistyczne na 2013 r. wynosił 148,3 tys. zł, na 22,47 środowiska, natomiast w trakcie roku powstały 7,53 nowe środowiska wymagające dodatkowych środków finansowych na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych. [dowód: akta kontroli str. 370-371]

W dniu 6 marca 2013 r. dyrektor Wydziału Polityki Społecznej ŚUW poinformowała Dyrektora MOPS, że przyznanie dodatkowych środków finansowych na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych może nastąpić tylko na podstawie przyjętego algorytmu. Jednocześnie poinformowała, że w przypadku zwiększenia liczby środowisk, w których realizowane są usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi dotacja zostanie przyznana. [dowód: akta kontroli str. 716]

Dyrektor MOPS, Stanisław Fiolik, wyjaśnił: *pismo o zwiększenie planu finansowego MOPS o kwotę 49,7 tys. zł na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi skierowane do Wydziału Polityki Społecznej ŚUW nie było formalnym wnioskiem skierowanym do Wojewody Świętokrzyskiego o zwiększenie planu finansowego Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, a jedynie miało charakter informacyjny i nie skutkowało decyzją przyznającą, ani odmową przyznania dotacji dla Gminy. Była to zatem informacja o zauważonym wzroście liczby środowisk potrzebujących wsparcia w postaci usług opiekuńczych i skutkach jaki ten wzrost przyniesie.*

MOPS na bieżąco prowadzi bezpośrednią korespondencję z Wydziałem Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, który merytorycznie nadzoruje działalność Ośrodka, w zakresie analizy planu finansowego na zadania zlecone z administracji rządowej oraz zadania własne dofinansowane z budżetu państwa.

Nigdy jako MOPS nie składaliśmy formalnego wniosku do Wojewody Świętokrzyskiego o zwiększenie planu finansowego Gminy. Natomiast decyzją wojewody świętokrzyskiego Nr FN.I.3111.636.2013 z dnia 21 października 2013 r. oraz Nr FN.I.3111.707.2013 z dnia 8 listopada 2013 r. został zwiększony plan dotacji celowej w rozdziale 85228 w § 2010 o kwotę 15.140 zł, a następnie o kwotę 24.090 zł z przeznaczeniem na organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W wyniku wydanych decyzji przez Wojewodę Świętokrzyskiego prezydent

Zarządzeniem nr III/629/2013 z dnia 30 października 2013 r. oraz nr III/670/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. zmienił plan finansowy budżetu Gminy Ostrowiec Św. a następnie dyrektor MOPS dokonał zmian w planie finansowym Ośrodka Zarządzeniem Dyrektora odpowiednio nr 30/2013 z dnia 31 października 2013 r. oraz nr 69/2013 z dnia 22 listopada 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 717-741]

Z miesięcznego rozliczania realizacji zadania wynika, że MOPS otrzymał dodatkowe środki w kwocie 39,2 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 370-371]

Na podstawie planów finansowych MOPS za lata 2011-2013 oraz analizy poniesionych wydatków w tym okresie ustalono, że wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w rozdziale 85228 związane były z wynagrodzeniami pielęgniarek realizujących ww. specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wydatkami osobowymi niezaliczanymi do wynagrodzeń, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym, pochodnymi od wynagrodzeń, odpisami na ZFŚS, z zakupami usług zdrowotnych, z zakupami materiałów i wyposażenia oraz zakupami usług pozostałych. [dowód: akta kontroli str. 372-398, 483-585]

MOPS w latach 2011-2013 otrzymał dotacje celowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w rozdziale 85228, według ustalonego algorytmu, w następujących wysokościach:

- 2011 r. - 191,4 tys. zł,
- 2012 r. - 184,8 tys. zł,
- 2013 r. - 148,3 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 333-349]

Z miesięcznych sprawozdań przekazywanych do Wydziału Polityki Społecznej ŚUW wynika, że w okresie objętym kontrolą, liczba środowisk na koniec każdego roku wynosiła od 28 do 29. Natomiast liczba osób w środowiskach wynosiła od 31 do 38 osób. Liczba godzin zrealizowanych w badanym okresie wynosiła od 7.093 do 8.800 godzin. MOPS w poszczególnych latach zrealizował 22.908 godzin usług w ich miejscu zamieszkania, z tego: w 2011 r. zrealizowano 7.093 godzin, w 2012 r. – 7.015, a w 2013 r. – 8.800. [dowód: akta kontroli str. 59-67]

Ustalono, że dla każdej osoby z zaburzeniami psychicznymi korzystającej ze specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania prowadzona była odrębna dokumentacja pozwalająca na bieżące monitorowanie pracy pielęgniarki świadczącej usługi, jak również postępu i aktywności osoby korzystającej ze specjalistycznych usług. Dokumentacja zawierała kartę informacyjną świadczeniobiorcy, proponowany zakres czynności wykonywanych usług, oceny aktywności i profil aktywności w obszarach, w których świadczona jest usługa oraz notatki służbowe z przeprowadzanych bieżących wizyt i prowadzonego monitoringu przez kierownika i koordynatora MOPS. [dowód: akta kontroli str. 592-650]

Stanisław Fiolik, Dyrektor MOPS wyjaśnił, że środki pieniężne otrzymane w ramach przyznawanych dotacji pozwalały na realizację wszystkich zadań przyznanych decyzjami dla osób z zaburzeniami psychicznymi w ich miejscu zamieszkania. Stwierdził ponadto, że Ośrodek widzi faktycznie potrzebę realizacji specjalistycznych usług medycznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w części środowisk (zwłaszcza w nowych środowiskach), w wymiarze większym niż wynika to z wydanych decyzji. Niewystarczająca liczba godzin przy rzetelnej realizacji przedmiotowych usług wynika z dwóch powodów: niechęci świadczenioborców do proponowanej przez MOPS liczby godzin, ze względu na ponoszenie odpłatności za tę usługę oraz ograniczone środki finansowe, jakie Ośrodek otrzymuje na świadczenie ww. usług. Koszty związane z obsługą, koordynacji usług oraz kosztów utrzymania pokrywa MOPS z wypracowanych własnych środków. [dowód: akta kontroli str. 363-366]

Ze sporządzonej kalkulacji specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi na 2013 r. wynika, że w 2012 r. na pokrycie kosztów MOPS przeznaczył 29 tys. zł środków własnych. Koszty te dotyczyły koordynacji zadania, tj. wynagrodzenia wraz z pochodnymi kierownika działu (22 tys. zł), usług obcych, w tym: odprowadzania ścieków, wywozu nieczystości, usług drukarskich (0,5 tys. zł), opłat za media, w tym dostawy wody, energii elektrycznej (1 tys. zł), rozmowy telefoniczne (0,1 tys. zł), czynsz (2 tys. zł), środki czystości, materiały biurowe (0,5 tys. zł), paliwo – przejazd do podopiecznych (0,8 tys. zł) oraz ekwiwalent za używanie własnej odzieży (2 tys. zł). Z powyższego wynika, że w przyjętym algorytmie wynoszącym 550 zł miesięcznie na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi nie uwzględniono ww. wydatków. Uwzględnione wydatki dotyczyły faktycznie wykonywanych zadań dotyczących świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi. [dowód: akta kontroli str. 367]

Z regulaminu wynagrodzeń pracowników MOPS wynika, że stanowisko pielęgniarki zostało ujęte w XI - XII kategorii zaszerogowania z wynagrodzeniem od 1,3 tys. zł do 3 tys. zł. Według stanu na 30 grudnia 2011 r. średnie wynagrodzenie pielęgniarki wynosiło 1,2 tys. zł i na koniec 2013 r. nie uległo zmianie. [dowód: akta kontroli str. 586-591]

Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej na pomoc społeczną w rozdziale 85228, zostały ujęte w planach finansowych MOPS w następujących wysokościach: w 2011 r. w kwocie 191,4 tys. zł, w 2012 r. – 184,8 tys. zł i w 2013 r. – 148,3 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 372-398, 651-653]

MOPS w latach objętych kontrolą otrzymywał dotacje w 12 miesięcznych ratach, po przesłaniu do SUW miesięcznego sprawozdania ze zrealizowanych specjalistycznych usług opiekuńczych. [dowód: akta kontroli str.685-694]

Ze sprawozdania Rb-50 o wydatkach związanych z wykonaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za cztery kwartały 2011 r. wynika, że wydatki w rozdziale 85228 wykonane zostały w kwocie 191,3 tys. zł, tj. w 99,94% planu po zmianach. Kwota podlegająca zwrotowi do budżetu wyniosła 107,98 zł. [dowód: akta kontroli str. 654-658]

Z wyciągu bankowego z 2 stycznia 2012 r. wynika, że MOPS dokonał zwrotu niewykorzystanej dotacji celowej na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w kwocie 107,98 zł. [dowód: akta kontroli str. 659-662]

W planie po zmianach na 2012 r. ujęto otrzymaną dotację w kwocie 160.600 zł, tj. mniejszą o 24,2 tys. zł w porównaniu do planu pierwotnego. Zmniejszenie dotacji w trakcie roku wynikało z mniejszej liczby środowisk objętych świadczeniem specjalistycznych usług opiekuńczych.

Ze sprawozdania Rb-50 o dotacjach związanych z wykonaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za cztery kwartały 2012 r. wynika, że usługi specjalistyczne zostały wykonane w 99,9%, tj. w kwocie 160,6 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 663-668]

W dniu 31 grudnia 2012 r. dokonano zwrotu niewykorzystanej kwoty w wysokości 17,15 zł. [dowód: akta kontroli str. 669-672]

W planie finansowym MOPS na 2013 r. w rozdziale 85228 ujęto dotację celową otrzymaną z budżetu państwa w kwocie 148,3 tys. zł. W trakcie roku dokonywano dwukrotnie zmian w planie finansowym dokonując zwiększenia otrzymanej dotacji

o 39,2 tys. zł. W planie po zmianach ujęta kwota dotacji wyniosła 187,6 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 651-653, 673-676]

Ze sprawozdania Rb-50 o dotacjach związanych z wykonaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami wynika, że MOPS otrzymaną dotację w kwocie 187,6 tys. zł wykorzystał w całości. [dowód: akta kontroli str. 677-684]

W okresie objętym kontrolą do MOPS nie wpłynęła żadna skarga w związku z decyzjami dotyczącymi przyznawania prawa do specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi lub realizacją tych usług. [dowód: akta kontroli str. 363-366]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zgodnie z § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych, przy ustalaniu ceny jednej godziny specjalistycznych usług dla osób z zaburzeniami psychicznymi nie jest konieczne zatwierdzenie ustalenia tej ceny w drodze zarządzenia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

2. Zdaniem NIK uzasadnione jest podejmowanie udokumentowanych analiz pod kątem zlecenia podmiotom zewnętrznym wykonywania specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w ich miejscu zamieszkania, w celu ograniczenia kosztów tych usług.

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż uprawnienie do wnioskowania o zwiększenia środków dla gminy Ostrowiec Świętokrzyski na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez MOPS, przysługuje Prezydentowi Miasta, który reprezentuje Gminę na zewnątrz i odpowiada za jej prawidłową gospodarkę finansową, zgodnie z art. 31 i art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

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 oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Kielce, dnia lipca 2014 r.

Kontroler
Zbigniew Biegaj
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis