



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W RZESZOWIE

P/00/169
Nr ewid.182/2001/P/00/169/LRZ

I N F O R M A C J A

**o wynikach kontroli realizacji zadań w 2000 r. w zakresie pomocy
społecznej w warunkach reformy administracji publicznej**

Rzeszów

październik

2001 r.

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI.....	3
2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCEN SKONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	4
3. UWAGI I WNIOSKI.....	10
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	11
1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO W ZAKRESIE POMOCY SPOŁECZNEJ	11
2. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI	18
2.1. <i>Planowanie wydatków i realizacja zadań przez gminy.....</i>	<i>18</i>
2.2. <i>Realizacja zadań przez powiaty.....</i>	<i>29</i>
2.3. <i>Realizacja zadań przez samorząd wojewódzki</i>	<i>38</i>
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	40
WYKAZ SKONTROLOWANYCH JEDNOSTEK.....	43
WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH WYKORZYSTANYCH W KONTROLI.....	46

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

Charakterystyka kontroli

Kontrola P/00/169 *Realizacja zadań w 2000 r. w zakresie pomocy społecznej w warunkach reformy administracji publicznej* podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli i przeprowadzona w okresie od 2 października 2000 r. do 23 stycznia 2001 r.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ pod względem legalności, gospodarności oraz rzetelności.

Kontrolą objęto 7 urzędów marszałkowskich (w tym 1 Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej), według właściwości Delegatur NIK biorących udział w kontroli oraz wybranych losowo 18 powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR) i 29 ośrodków pomocy społecznej.

Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- organizacji pomocy społecznej i wywiązywania się jednostek zobowiązanych na mocy ustawy o pomocy społecznej² z obowiązku świadczenia tej pomocy,
- czy właściwe organy pomocy społecznej prawidłowo udzielały tej pomocy w szczególności:
 - a/ czy i w jakim stopniu środki przeznaczone na pomoc społeczną trafiają do osób najbardziej tej pomocy potrzebujących,
 - b/ czy przyjęte w jednostkach kryteria udzielania pomocy społecznej były stosowane jednakowo wobec wszystkich osób, którym tej pomocy udzielono,

¹ Dz.U. z 1995 r. , Nr 13, poz. 59 ze zm.

² tj. Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm. z 1998 r. Nr 106, poz. 668, nr 117, poz. 756, Nr 162, poz. 1118, Nr 162, poz. 1126; z 1999 r. Nr 20, poz. 170; z 2000 r. Nr 12 poz. 136, Nr 19, poz. 238

- czy i w jakim stopniu osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej współdziałały w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji życiowej z jednostkami udzielającymi pomocy,
- czy osiągnięte były ustawowe cele pomocy społecznej polegające na:
 - a/ umożliwianiu osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia,
 - b/ zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwianie im bytowanie w warunkach odpowiadających godności człowieka,
 - c/ doprowadzeniu do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem,
- czy zmiany wprowadzone przez reformę administracji publicznej wpłynęły na skuteczność realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej przez jednostki udzielające tej pomocy.

W kontroli uczestniczyły delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku, Katowicach, Olsztynie, Opolu, Warszawie, Wrocławiu, Łodzi oraz delegatura w Rzeszowie, spełniająca zarazem funkcję koordynatora kontroli.

Synteza ustaleń kontroli i ocen skontrolowanej działalności.

Realizacja zadań w 2000 r. w zakresie pomocy społecznej przez skontrolowane jednostki zobowiązane do świadczenia pomocy społecznej nie była w pełni prawidłowa. Przepisy regulujące zadania pomocy społecznej oraz zasady udzielania świadczeń były często naruszane. Jednostki zobowiązane do świadczenia pomocy społecznej realizowały tę pomoc w ograniczonym zakresie, a w niektórych obszarach nie realizowały jej w ogóle. Jednostki te nie były należycie przygotowane pod względem organizacyjnym do świadczenia pomocy społecznej.

Reforma administracji publicznej nie doprowadziła do poprawy skuteczności działania skontrolowanych jednostek zobowiązanych do udzielania pomocy społecznej. Osiąganie ustawowych celów pomocy społecznej ograniczały głównie zbyt małe środki w stosunku do potrzeb uznanych jako niezbędne, nie wypełnianie przez funkcjonujące od 1 stycznia 1999 r. powiatowe centra pomocy rodzinie zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej oraz niewystarczające przygotowanie organizacyjne i kadrowe tych jednostek do wykonywania zadań.

Skontrolowane jednostki samorządu województw nie realizowały większości swoich zadań. W ograniczonym zakresie zadania swoje realizowały jednostki samorządu powiatów.

W szczególności kontrola wykazała:

2.1. Redystrybucja środków finansowych przeznaczonych na pomoc społeczną przez jednostki samorządu była prowadzona w sposób nie zapewniający najbardziej racjonalnego wykorzystania tych środków i często nieadekwatna do potrzeb w ramach poszczególnych zadań. Konsekwencją tego było niepełne zaspokojenie potrzeb na poszczególne formy pomocy realizowanej zarówno w ramach zadań własnych gmin i powiatów, jak i zleconych przez administrację rządową.

Przeznaczone na pomoc społeczną środki nie zapewniały udzielania świadczeń, których rodzaj, forma i rozmiar byłyby odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (art. 2 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej).

(opis str. 18 - 20)

2.2. Zbyt szczupłe środki na pomoc społeczną w 2000 r. były przyczyną radykalnego ograniczenia przez terenowe ośrodki pomocy społecznej wydatków na zadania fakultatywne, głównie zasiłki okresowe, wypłacane w szczególności z powodu długotrwałej choroby, niepełnosprawności oraz braku możliwości zatrudnienia. W 25 spośród 29 skontrolowanych terenowych ośrodków pomocy społecznej stwierdzono niepełne zaspokojenie potrzeb osób wymagających pomocy i spełniających ustawowe warunki do jej przyznania. Stwierdzono również

przypadki wnioskowania o środki finansowe przez jednostki udzielające pomocy społecznej w wysokości niższej od rozpoznanych potrzeb w tym zakresie. (opis str. 20 - 22)

- 2.3. Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie tylko w ograniczonym zakresie realizowały zadania wyszczególnione w ustawie o pomocy społecznej. Prawie w ogóle nie prowadziły przewidzianych ustawą powiatowych ośrodków wsparcia, ośrodków interwencji kryzysowej i specjalistycznego poradnictwa. Tylko jeden spośród 18 skontrolowanych centrów prowadził powiatowy ośrodek wsparcia. Powiaty nie opracowywały również powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Tylko jeden spośród 18 skontrolowanych powiatów posiadał opracowaną strategię rozwiązywania problemów społecznych.

Brak działań w tym zakresie naruszał przepisy art. 10a pkt 2, 4, 6 oraz 10 ustawy o pomocy społecznej.

Spośród 18 skontrolowanych centrów zaledwie 5 było należycie przygotowanych pod względem organizacyjnym i kadrowym do wykonywania zadań przewidzianych w ustawie.

(opis str. 30 - 35)

- 2.4. Centra nie realizowały obowiązku ustalania i egzekwowania od rodziców odpłatności z tytułu pobytu ich dzieci w rodzinach zastępczych. Stan taki stwierdzono w 5 spośród 18 skontrolowanych jednostek.

(opis str. 35 - 36)

- 2.5. Stwierdzono przypadki nierzetelnego przyznawania środków przeznaczonych na pomoc społeczną. Wydawane decyzje o odmowie przyznania świadczeń nie były w sposób dostateczny uzasadniane. Przyjęte w jednostkach kryteria udzielania pomocy społecznej nie były stosowane jednakowo wobec wszystkich osób, którym tej pomocy udzielono. Mogło to prowadzić do sytuacji, w których

przyznawane świadczenia nie trafiały do osób najbardziej potrzebujących pomocy.

(opis str. 25 - 29)

- 2.6. Jednostki zobowiązane do świadczenia pomocy społecznej nie były należycie przygotowane pod względem organizacyjnym do jej udzielania. W połowie z 47 skontrolowanych jednostek powołanych do świadczenia pomocy społecznej (OPS i PCPR) stwierdzono, iż posiadały one nieaktualne statuty. Wymienione w nich zadania nie uwzględniały zmian wprowadzonych ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej³.

W 7 zbadanych jednostkach stwierdzono brak regulaminu organizacyjnego, w 9 skontrolowanych powiatowych centrach pomocy społecznej oraz w 8 ośrodkach pomocy społecznej ustalono, że kierownicy tych jednostek wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 46 ust. 6 oraz art. 47a ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie składali radzie powiatu (gminy) sprawozdań z działalności kierowanych przez nich placówek. W kontroli stwierdzono przypadki przedkładania sprawozdań niepełnych bądź nierzetelnych.

(opis str. 22 - 24)

- 2.7. Jednostki świadczące pomoc społeczną nie przywiązywały należytej wagi do prowadzenia dokumentacji dotyczącej współdziałania osób korzystających z pomocy z tymi jednostkami. Stwierdzono, iż tylko 9 spośród 47 skontrolowanych OPS i PCPR posiadało dokumentację potwierdzającą, iż osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej współdziałały z tymi jednostkami w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Stwierdzono także przypadki braku dokumentowania rozpoznawanych potrzeb w zakresie pomocy społecznej.

³ Dz.U. Nr 12, poz. 136

Jedynie 15 % osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej we wszystkich kontrolowanych jednostkach współdziałało w rozwiązywaniu swej trudnej sytuacji życiowej z jednostkami udzielającymi pomocy. Pozostałe rodziny i osoby często przejawiały postawę bierną lub roszczeniową, co nie spełniało założenia ustawy o ich współdziałaniu w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej.

W kontroli stwierdzono przypadki odmowy udzielenia pomocy uzasadniane przez jednostki zobowiązane do świadczenia pomocy brakiem chęci do współdziałania ze strony osób potrzebujących.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli tego rodzaju zachowanie podmiotów ustawowo zobowiązanych do świadczenia pomocy społecznej jest sprzeczne z podstawowymi zasadami pomocy społecznej. Brak inicjatywy i współdziałania ze strony osób potrzebujących nie może stanowić podstawy do nie udzielenia pomocy – w sytuacji, gdy trudne warunki życiowe konkretnej osoby potrzebującej są jednostce zobowiązanej do świadczenia pomocy znane lub mogą być przez tę jednostkę rozpoznane.

(opis str. 26 - 27)

- 2.8. Ustawowe cele pomocy społecznej w przeważającej części nie były osiągnięte. Stwierdzono tylko w 11 spośród 47 skontrolowanych jednostek częściowe osiągnięcie ustawowych celów pomocy społecznej. W pozostałych jednostkach cele te nie zostały osiągnięte nawet częściowo.

(opis str. 37 - 38)

- 2.9. Jednostki świadczące pomoc społeczną nie prowadziły analizy efektywności udzielanej pomocy. W 32 spośród 47 skontrolowanych jednostek nie prowadzono analizy efektywności udzielanej pomocy społecznej, brak było danych dotyczących liczby osób i rodzin, które się życiowo usamodzielniały oraz dotyczących integracji tych osób ze środowiskiem.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podjęte na podstawie analizy zwiększyłyby znacznie efektywność udzielanej pomocy społecznej. Brak tych analiz uniemożliwiał rzetelne i gospodarne dysponowanie posiadanymi środkami oraz kierowanie ich do osób najbardziej potrzebujących.

Dokonywanie takich analiz pozwoliłoby na ograniczenie świadczeń pomocy społecznej lub odmowę ich przyznania w przypadku stwierdzenia marnotrawstwa przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia bądź też marnotrawstwa własnych zasobów materialnych – zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(opis str. 37 - 38)

- 2.10. W kilku gminnych ośrodkach pomocy społecznej stwierdzono nieprawidłowości w wypłacaniu świadczeń polegające na przyznawaniu zasiłków bez rozpoznania sytuacji majątkowej osób ubiegających się oraz wypłacaniu zasiłków wyrównawczych i renty socjalnej na podstawie nieaktualnych orzeczeń komisji lekarskiej. Działania te stanowiły naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 27 ust. 4 pkt. 2 ustawy o pomocy społecznej.

(opis str. 27 - 29)

- 2.11. W kontroli – przy ograniczeniu środków finansowych przeznaczonych na pomoc społeczną – stwierdzono okoliczności sprzyjające powstawaniu sytuacji i związków o charakterze korupcjogennym, polegające na:

- braku jasno sprecyzowanych kryteriów pierwszeństwa udzielania pomocy społecznej,
- dowolności w podejmowaniu decyzji o udzieleniu świadczeń z pomocy społecznej,
- lekceważeniu dokumentacji i sprawozdawczości,
- słabości kontroli wewnętrznej,
- nadmiarze kompetencji pozostających w rękach jednego urzędnika.

(opis str. 25 - 29)

Uwagi i wnioski

- 3.1. Ustalenia kontroli wskazują na konieczność zapewniania przez samorzady sposobu redystrybucji środków przeznaczonych na pomoc społeczną gwarantującego efektywną realizację ustawowych zadań z zakresu pomocy społecznej.
- 3.2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli jednostki świadczące pomoc społeczną powinny podejmować z własnej inicjatywy zdecydowanie aktywniejsze działania zmierzające do ujawniania osób wymagających pomocy, ustalania ich potrzeb oraz udzielania – w miarę posiadanych środków – adekwatnych do tych potrzeb świadczeń.
- 3.3. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę zapewnienia przez organy samorządowe odpowiedniego organizacyjnego i kadrowego przygotowania jednostek świadczących pomoc społeczną do realizacji ustawowych zadań.
- 3.4. Ustalenia kontroli wskazują na konieczność intensyfikacji niematerialnych form pomocy i wsparcia dla osób korzystających z pomocy społecznej, poprzez:
 - tworzenie ośrodków interwencji kryzysowej,
 - tworzenie powiatowych ośrodków wsparcia,
 - rozwijanie poradnictwa specjalistycznego,
 - prowadzenie pracy socjalnej z podopiecznymi,
 - aktywizowanie osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej.
- 3.5. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zachodzi potrzeba wzmocnienia nadzoru nad jednostkami powołanymi do świadczenia pomocy społecznej, w celu wyeliminowania nieprawidłowości w naliczaniu i wypłacaniu świadczeń,

przypadków stosowania niejednakowych kryteriów udzielania pomocy oraz zapewnienia pełnej realizacji ustawowych zadań pomocy społecznej.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie pomocy społecznej

Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej⁴ (u. o p.s.) stanowi, iż pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia.

Z treści przepisu art. 2 ust 1 u. o p.s. wynika, iż celem pomocy społecznej jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka. Pomoc społeczna powinna w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Art. 1 ust. 2 u. o p.s. stanowi, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej współpracując z organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Konstytucja RP – uwzględniając m.in. prawne międzynarodowe zobowiązania Polski – stanowi, iż ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15) oraz że w sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy samorząd terytorialny, który w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wykonuje istotną część zadań publicznych (art. 16).

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im

⁴ tekst jednolity Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 zm. 1998 r., Nr 106, poz. 668, nr 117, poz. 756, Nr 162, poz. 1118, Nr 162, poz. 1126, 1999 r. Nr 20, poz. 170, Dz.U. z 2000 r. Nr 19, poz. 238

zadań. W myśl ust. 2, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. W myśl ust. 4 wspomnianego artykułu, zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał doniosłość zasady adekwatności środków przyznawanych jednostkom samorządu terytorialnego w stosunku do realizowanych zadań. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż zasady tej nie można absolutyzować i dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej tych jednostek, dopóty przysługuje mu daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, jak też poziomu tych dochodów.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla.

Trybunał uznał, że należy również zwrócić uwagę na ograniczoność zasobu środków finansowych, którymi dysponują władze publiczne. Ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez Konstytucję i ustawy. Wymieniony przepis Konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Przepis ten wyraża natomiast dyrektywę określającą sposób podziału – dostępnych w danym okresie – środków finansowych między administrację rządową a samorząd terytorialny, a jednocześnie dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego.

Administrację publiczną w województwie – w myśl przepisu art. 1 pkt 1a ustawy z dnia 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie⁵ jako organ administracji rządowej, wykonuje wojewoda sprawujący władze administracji ogólnej. Poza nim administrację rządową na obszarze województwa wykonują:

- działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach (w imieniu wojewody, z ustawowego upoważnienia lub w imieniu własnym, jeżeli ustawy tak stanowią),
- organy samorządu terytorialnego jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia,
- działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach,
- organy innych samorządów (np. zawodowych), jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej następuje na podstawie ustawy lub porozumienia.

Organy samorządowe wykonują zatem zadania, określone w art. 31 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶, mieszczące się w dziale zabezpieczenie społeczne, należące do zakresu działania administracji rządowej. Przede wszystkim jednak mają zadania własne związane z zabezpieczeniem społecznym, które realizują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Przepis art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷ stanowi, że do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, nie zastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej, w szczególności w zakresie pomocy społecznej (art. 14 ust. 1 pkt. 4).

⁵ Dz. U. Nr 91, poz. 577

⁶ tekst jednolity Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 91, poz. 576

Powiat w świetle przepisu art. 4 ust. 1 pkt. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸ wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie pomocy społecznej.

Przepis art. 7 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ stanowi, iż do zadań własnych gminy, polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, należą sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych.

Ustawą z 24 lipca 1998 r.¹⁰ o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa - znowelizowano 14 ustaw o charakterze materialnym. Zmiany wprowadzono m.in. w ustawie z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej¹¹ i ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych¹² oraz w innych aktach.

Ustawa o p.s. wprowadza podział zadań i kompetencji pomiędzy organy administracji rządowej i samorządowej.

Zadania własne realizowane przez gminy (art. 10 ust. 1 ustawy o p.s.)

- 1/ prowadzenie domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia o zasięgu lokalnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki,
- 2/ przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych i specjalnych celowych,
- 3/ przyznawanie pomocy rzeczowej,
- 3a/ przyznawanie pomocy w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie,
- 3b/ przyznawanie i wypłacanie zasiłków i pożyczek na ekonomiczne usamodzielnienie,
- 4/ inne zadania z zakresu pomocy społecznej wynikające z rozeznaczonych potrzeb gminy.

Zadania własne o charakterze obowiązkowym realizowane przez gminy

⁸ Dz.U. Nr 91, poz. 578

⁹ tekst jednolity Dz.U. z 1996, Nr 13, poz. 74 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 106, poz. 668

¹¹ Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414

(art. 10 ust. 2 ustawy o p.s.):

- 1/ udzielanie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, w tym bezdomnym,
- 1a/ organizowanie i prowadzenie gminnych ognisk wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych dla dzieci, a także organizowanie mieszkań chronionych,
- 2/ świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych w miejscu zamieszkania,
- 3/ udzielanie zasiłku celowego na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osób bezdomnych i innych osób niemających dochodu i możliwości ubezpieczenia się na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym,
- 3a/ udzielenie zasiłku celowego na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego,
- 4/ praca socjalna,
- 5/ sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym,
- 6/ zapewnienie środków na wynagrodzenia dla pracowników i warunków realizacji zadań wymienionych w pkt 1-5 i ust. 1.

Zadania zlecone gminie (art. 11 ustawy o p.s.):

- 1/ przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych, renty socjalnej, przysługujących dodatków do świadczeń,
- 2/ przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych, gwarantowanych okresowych i specjalistycznych okresowych,
- 2a/ opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne za osoby, o których mowa w art. 27 ust. 1 i 2 oraz w art. 31 ust. 4a,
- 2b/ opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym,
- 3/ przyznawanie i wypłacanie zasiłku celowego na pokrycie wydatków powstałych w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej,
- 4/ przyznawanie zasiłku celowego w formie biletu kredytowanego,
- 5/ świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych, przysługujących na podstawie przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
- 6/ organizowanie i prowadzenie środowiskowych domów samopomocy,

¹² Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.

- 7/ zadania wynikające z rządowych programów pomocy społecznej bądź innych ustaw, mających na celu ochronę poziomu życia osób i rodzin po zapewnieniu odpowiednich środków,
- 8/ utworzenie i utrzymanie ośrodka pomocy społecznej i zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania określone w pkt. 1-7.

Zadania realizowane przez powiat (art. 10a ustawy o p.s.):

- 1/ zapewnienie, organizowanie i prowadzenie usług o określonym standardzie w domu pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym, organizowanie mieszkań chronionych oraz kierowanie osób ubiegających się o przyjęcie do domu pomocy społecznej,
- 2/ opracowywanie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- 3/ udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach,
- 4/ organizowanie i prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego dla rodzin naturalnych i zastępczych, a także terapii rodzinnej,
- 5/ udzielanie schroniska, posiłku, niezbędnego ubrania, sprawienie pogrzebu osobom bezdomnym przebywającym na terenie powiatu, które zerwały w sposób trwały związki z gminą, na której terenie miało miejsce zdarzenie powodujące bezdomność,
- 5/ prowadzenie ośrodka interwencji kryzysowej,
- 6/ zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców oraz dzieciom niedostosowanym społecznie, w szczególności poprzez prowadzenie i organizowanie ośrodków adopcyjno - opiekuńczych, placówek opiekuńczo - wychowawczych, w tym ognisk wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych o zasięgu ponadgminnym dla dzieci i młodzieży, a także tworzenie i wdrażanie programów pomocy dziecku i rodzinie,
- 7/ zapewnienie szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej z terenu powiatu,
- 8/ doradztwo metodyczne dla ośrodków pomocy społecznej i pracowników socjalnych,
- 9/ finansowanie powiatowych ośrodków wsparcia z wyłączeniem ośrodków, o których mowa w art. 11a pkt. 1,
- 10/ pomoc w integracji ze środowiskiem osób opuszczających zakłady karne oraz niektóre rodzaje placówek opiekuńczo - wychowawczych, resocjalizacyjnych, zakłady dla nieletnich i rodziny zastępcze,

- 11/ przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz pokrywanie wydatków związanych z kontynuowaniem nauki osobom opuszczającym niektóre typy placówek opiekuńczo-wychowawczych, schroniska, zakłady poprawcze, domy pomocy społecznej i rodziny zastępcze,
- 12/ organizowanie opieki w rodzinach zastępczych oraz udzielanie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci,
- 13/ podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb,
- 14/ realizacja innych zadań przewidzianych w odrębnych ustawach.

Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat

(art. 11a ustawy o p.s.):

- 1/ organizowanie i zapewnienie funkcjonowania powiatowych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- 2/ pokrywanie kosztów podstawowej opieki zdrowotnej osobom bezdomnym o których mowa w art. 10a pkt 5,
- 3/ pomoc uchodźcom,
- 4/ utworzenie i utrzymanie powiatowego centrum pomocy rodzinie i zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników realizujących zadania określone w pkt. 1-6.

Zadania z zakresu pomocy społecznej realizowane przez samorząd

województwa (art. 11b ust. 1 ustawy o p.s.):

- 1/ sporządzanie bilansu potrzeb i środków w zakresie pomocy społecznej we współpracy z gminami i powiatami oraz opracowywanie strategii rozwoju,
- 2/ opracowywanie i wdrażanie celowych programów służących realizacji zadań pomocy społecznej i ich dofinansowywanie,
- 3/ organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie szkół społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej,
- 4/ identyfikowanie przyczyn ubóstwa oraz wspieranie i prowadzenie działań na rzecz wyrównywania poziomu życia mieszkańców województwa,
- 5/ inspirowanie i prowadzenie nowych rozwiązań w zakresie polityki społecznej, w tym pomocy społecznej.

W celu realizacji tych zadań samorząd województwa może powołać jednostkę organizacyjną „regionalny ośrodek polityki społecznej”.

Artykuł 12a u o p.s. w ust. 1 stanowił, iż organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego mogą zlecać, w drodze umowy, organizacjom społecznym, Kościołowi Katolickiemu i innym kościołom, związkom wyznaniowym, fundacjom, stowarzyszeniom, pracodawcom oraz osobom fizycznym i prawnym zadania z zakresu pomocy społecznej oraz wspierać je w tym finansowo.

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z FUS dodała w art. 12a ust. 1a określający, iż administracja rządowa i samorząd terytorialny współdziałają z wymienionymi wyżej podmiotami na zasadach partnerstwa, pomocniczości, profesjonalizmu, równego dostępu, jawności, efektywności ekonomicznej i jakości.

Oprócz zadań wynikających bezpośrednio z ustawy o pomocy społecznej, ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży¹³ nałożyła na organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego obowiązek udzielania opieki i pomocy materialnej kobietom w ciąży, znajdującym się w trudnych warunkach materialnych przez czas ciąży, porodu i po porodzie.

2. Ważniejsze ustalenia kontroli

2.1. Planowanie wydatków i realizacja zadań przez gminy

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2000 r. redystrybucja środków finansowych przeznaczonych na pomoc społeczną przez jednostki samorządu była prowadzona w sposób nie zapewniający najbardziej racjonalnego wykorzystania tych środków i często nieadekwatna do potrzeb w ramach poszczególnych zadań.

¹³ Dz.U. Nr 17, poz. 78 ze zm.

Konsekwencją tego było niepełne zaspokojenie potrzeb na poszczególne formy pomocy realizowanej zarówno w ramach własnych gmin i powiatów, jak i zleconych przez administrację rządową.

Przeznaczone na pomoc społeczną środki nie zapewniały udzielania świadczeń, których rodzaj, forma i rozmiar byłyby odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (art. 2 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej).

Przykładowo:

- *Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Zabrze (woj. śląskie) określił i przesłał do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego potrzeby na realizację w 2000 r. zadań zleconych z pomocy społecznej w kwocie 24.813.665 zł. Określono, że pomocą powinno być objętych 10.185 osób, przy czym średnia kwota świadczenia miała wynosić 2.436,30 zł. Plan po zmianach wyniósł 10.299.153 zł, tj. 14.514.512 zł (czyli 59,5 %) mniej w stosunku do złożonego zapotrzebowania. Spowodowało to, że w planie po zmianach uwzględniono tylko 5.163 osoby, które mogą być objęte pomocą przy średniej kwocie świadczenia 1.662,50 zł. Za 3 kwartały 2000 r. pomocą objęto 6.654 osoby, a zakładana średnia kwota świadczenia zmniejszyła się z 1.662,50 zł do 995,25 zł, tj. o 40,1 %;*

- *OPS w Nisku (woj. podkarpackie) na realizację zadań własnych w 2000 r. otrzymał 384,3 tys. zł, wobec 761,9 tys. zł zgłoszonych potrzeb. Otrzymane środki stanowiły 50,4 % zapotrzebowania. Na realizację zadań zleconych w 2000 r. Ośrodek otrzymał 1.677,3 tys. zł, wobec zgłoszonych potrzeb na kwotę 3.144,5 tys. zł (53,3 %). Spowodowało to niezaspokojenie stwierdzonych potrzeb, m.in. nie udzielano zasiłków celowych na ekonomiczne usamodzielnienie, nie świadczone specjalistycznych usług opiekuńczych. Ośrodek objął pomocą w 2000 r. w zakresie zadań zleconych tylko 485 osób, spośród 789 uprawnionych. Wybierając te 485 osób kierowano się możliwościami sfinansowania potrzeb uwarunkowanymi stanem środków finansowych na koncie Ośrodka oraz uznaniem, iż osoby te są w najgorszej sytuacji spośród uprawnionych.*

Ograniczono również wysokość przyznawanych przez Ośrodek świadczeń. Przykładowo zasiłki okresowe przyznawano w kwotach od 15 zł do 250 zł, natomiast zasiłki okresowe specjalne w kwotach od 100 zł do 150 zł, tj. znacznie niższych niż wynikało to z różnicy pomiędzy kryterium dochodowym osób i rodzin korzystających z pomocy, a ich faktycznym dochodem.

Powyższe działania naruszyły przepisy art. 2 ust. 1, art. 10 ust. 1 pkt 3b oraz art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.

Zbyt szczupłe środki przeznaczone na pomoc społeczną w 2000 r. były przyczyną radykalnego ograniczenia przez terenowe ośrodki pomocy społecznej wydatków na zadania fakultatywne, czyli głównie zasiłki okresowe, wypłacane w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność oraz brak możliwości zatrudnienia.

Zasiłek okresowy ustala się do wysokości stanowiącej różnicę między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej lub rodziny określonym w ustawie, a dochodem tej osoby lub rodziny.

W około 90 % skontrolowanych terenowych ośrodków pomocy społecznej stwierdzono niepełne zaspokojenie potrzeb osób spełniających ustawowe warunki do jej przyznania. Jednocześnie pojawiła się tendencja znacznego zmniejszania kwot wypłacanych zasiłków okresowych – w celu obejmowania tym zasiłkiem jak największej grupy uprawnionych osób.

Przykładowo:

- *GOPS w Stupsku (woj. mazowieckie) w 2000 r. udzielił pomocy w formie zasiłków okresowych zaledwie 7% osób potrzebujących tej formy pomocy. W 2000 r. potrzeby w zakresie zasiłków okresowych ustalono na 1200 świadczeń na łączną kwotę 280.800 zł, tj. średnio po 234 zł na 1 świadczenie. Otrzymane środki pozwoliły na wypłatę zasiłków okresowych dla 125 osób w kwocie ogółem 19.560 zł – średnio 100 - 120 zł na osobę (50 –60 zł przez 2 miesiące);*

- *OPS w Radziłowie (woj. podlaskie) posiadał środki i przyznał zasiłki okresowe dla 43 osób, podczas gdy uprawnionych do tej formy pomocy było 350 osób. Wysokość pojedynczych świadczeń w analizowanych przypadkach stanowiła od 9,2 % do 39 % możliwej do wypłacenia kwoty kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy.*

Spośród poddanych kontroli OPS w 10 % jednostek stwierdzono nieprawidłowości w procesie określania potrzeb. Wystąpiły m.in. przypadki świadomego zgłaszania zapotrzebowania na środki w kwotach niższych od rozpoznanych potrzeb, nierzetelnego rozeznania potrzeb, nieustalenia potrzeb na zadania obowiązkowe. Działanie to stanowiło naruszenie art. 8 pkt. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Przykładowo:

- *OPS w Białej (woj. opolskie) posiadając rozpoznanie o wysokości potrzeb z zakresu świadczeń pomocy społecznej (ustalono to na podstawie dokumentacji Ośrodka) nie przekazywał pełnej informacji dysponentom środków budżetowych. Na realizację zadań w 2000 r. Ośrodek zgłosił zapotrzebowanie na środki finansowe w wysokości 896,5 tys. zł, przy wydatkowaniu na ten cel w 1999 r. 1.038,4 tys. zł. Zgłoszone zapotrzebowanie wynosiło więc 86 % wykonania 1999 r. W styczniu 2000 r. Ośrodek w zakresie zadań fakultatywnych zgłosił zapotrzebowanie na dodatkowe środki finansowe w wysokości 183,1 tys. zł, które miały zabezpieczyć pokrycie potrzeb w wysokości 305,5 tys. zł. Faktyczne potrzeby w tym zakresie, rozpoznane i ustalone przez Ośrodek, wynosiły 657,9 tys. zł. Tak więc Ośrodek zgłosił zapotrzebowanie w wysokości 46,4 % rozpoznanych potrzeb;*

- *MGOPS w Rynie (woj. warmińsko-mazurskie) nie ustalił potrzeb na realizację w 2000 r. następujących zadań własnych obowiązkowych: udzielanie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, świadczenia usług opiekuńczych, zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, zasiłków w naturze dla usamodzielnionych wychowanków placówek i zakładów dla nieletnich, zasiłków i pożyczek na ekonomiczne*

usamodzielnienie, prowadzenia ośrodków wsparcia o zasięgu lokalnym. Spośród ogółem 8 zadań własnych o charakterze obowiązkowym (art. 10 ust. 2 ustawy) w okresie III kwartałów 2000 r. Gmina Ryn zrealizowała 3;

- OPS w Lipowcu Kościelnym (woj. mazowieckie) znacznie zaniżał zapotrzebowania środków finansowych na realizację zadań własnych gminy w zakresie pomocy społecznej, kierując się możliwościami finansowymi Urzędu Gminy, a nie biorąc pod uwagę potrzeb mieszkańców. W 1999 r. OPS zapotrzebował środki finansowe na realizację zadań własnych gminy w wysokości 78.385 zł, co stanowiło tylko 15,3% łącznych potrzeb w tym zakresie. W 2000 r. zaplanowano na realizację zadań własnych kwotę 83.000 zł, co stanowiło tylko 14,2% zapotrzebowania.

W I półroczu 2000 r. zasilki obowiązkowe z zakresu zadań własnych gminy zrealizowano tylko w 30% w stosunku do założonych na cały rok potrzeb, a także w ok. 40% w stosunku do całego roku 1999 r;

- OPS w Radziłowie (woj. podlaskie) nie dokonywał oceny stopnia zaspokojenia potrzeb życiowych osób otrzymujących świadczenia oraz ich integracji ze środowiskiem.

W niedostatecznym stopniu wykonywano też w Ośrodku pracę socjalną polegającą na udzielaniu porad, ułatwianiu kontaktów ze specjalistami itp. Jedynie w 5 przypadkach na 35 skontrolowanych wywiadów środowiskowych, poza propozycją przyznania pomocy pieniężnej ustalono plan pracy socjalnej, polegającej na mobilizowaniu wnioskodawcy do poszukiwania zatrudnienia.

W 50 % skontrolowanych terenowych ośrodków pomocy społecznej stwierdzono, iż posiadały one nieaktualne statuty, w których nie uwzględniono zmian wprowadzonych ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianach niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej¹⁴. Prowadziło to do niedowładu organizacyjnego jednostek zobowiązanych do świadczenia pomocy społecznej, nie określenia osób mających realizować nowe ustawowe zadania, a w

¹⁴ Dz.U. Nr 12, poz. 136 ze zm.

konsekwencji do ograniczenia lub zaniechania udzielania świadczeń z pomocy społecznej.

- *GOPS w Świerczowie (woj. opolskie) posiadał statut nadany w 1990 r. uchwałą Gminnej Rady Narodowej. Statut oraz regulamin organizacyjny Ośrodka nie zawierały zadań nałożonych na gminę przez art. 10 i 11 ustawy o pomocy społecznej;*

- *MGOPS w Młynarach (woj. warmińsko-mazurskie) w statucie i regulaminie organizacyjnym nie uwzględniono zmian wprowadzonych ustawą o pomocy społecznej oraz zmian wprowadzonych w wyniku reformy administracji publicznej. Według statutu Ośrodek podlegał Naczelnikowi Miasta i Gminy, podczas gdy organ ten przestał istnieć w 1990 r. W regulaminie organizacyjnym dalej uwzględniano zatrudnienie opiekunek domowych, podczas gdy obecnie nie zatrudnia się pracowników na tych stanowiskach;*

- *w PCPR w Olecku (woj. warmińsko-mazurskie) nie został dostosowany regulamin organizacyjny do zmian dokonanych w ustawie o pomocy społecznej. Przewidywał on bowiem zadania, które na podstawie przepisów ustawy z dnia 21.01.2000 r. O zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej wyłączone zostały z katalogu zadań pomocy społecznej realizowanych przez powiat;*

- *PCPR w Giżycku (woj. warmińsko-mazurskie) działało bez aktualnego regulaminu określającego jego organizację i zasady funkcjonowania.*

W połowie z 18 skontrolowanych powiatowych centrów pomocy społecznej oraz w 8 (ok. 30 %) ośrodkach pomocy społecznej ustalono, że kierownicy tych jednostek nie składali radzie powiatu (gminy) sprawozdań z działalności kierowanych przez nich placówek.

Przykładowo:

- *Kierownik PCPR w Ustrzykach Dolnych (woj. podkarpackie) w 2000 r. nie złożył Radzie Powiatu sprawozdania z działalności jednostki. Podobnie OPS w Dzierzgowie nie przedłożył Radzie Gminy sprawozdania z działalności za lata 1998-99. Sprawozdanie z działalności OPS w Szreńsku za 1999 r. zostało złożone dopiero w trakcie kontroli w dniu 8.12.2000 r.;*

- *w PCPR w Oleśnie (woj. opolskie) sporządzone i przedłożone organom powiatu sprawozdanie z działalności centrum za rok 1999 r. nie zawierało istotnych informacji dotyczących określenia potrzeb w zakresie pomocy społecznej, w tym rodzajów pomocy i liczby osób (rodzin), której pomocy takiej należy udzielić. Skutkowało to między innymi nie opracowaniem przez Radę Powiatu Oleskiego lokalnego programu pomocy społecznej – stosownie do art. 47a ust. 7 ustawy o pomocy społecznej;*

- *MOPS w Kutnie (woj. łódzkie) w złożonym sprawozdaniu nie zawarł informacji o niedoborach środków finansowych na pomoc społeczną, a także nie zgłaszał władzom miasta faktycznych potrzeb mieszkańców na tę pomoc w zakresie finansowym;*

- *OPS w Rynie (woj. warmińsko-mazurskie) w „sprawozdaniach z udzielonych świadczeń”, „meldunkach z odmów z braku środków” za III kw. 1999 r. oraz za lata 1999 i 2000 podał nierzetelne dane. Liczby wydanych decyzji o przyznaniu świadczenia oraz liczby decyzji odmownych dotyczących poszczególnych rodzajów świadczeń różniły się od wartości zawartych w tych sprawozdaniach. Różnice te dotyczyły liczby osób objętych pomocą oraz liczby wydanych decyzji odmownych z braku środków.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powstanie tego rodzaju rozbieżności wynikało z nie prowadzenia odpowiednich rejestrów i ewidencji wydanych decyzji przyznających świadczenia oraz decyzji odmownych.

W 20 % skontrolowanych terenowych ośrodkach pomocy społecznej stwierdzono, iż środki przeznaczone na pomoc społeczną nie trafiały do osób najbardziej tej pomocy potrzebujących.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż jedną z istotnych przyczyn tego stanu rzeczy był brak jasno sprecyzowanych kryteriów pierwszeństwa udzielania pomocy społecznej. Fakt ten stwierdzono w ponad 50% skontrolowanych OPS. Ponadto wydawane decyzje odmowy przyznania świadczeń posiadały zbyt lakoniczne uzasadnienia, co w przypadkach złożonych odwołań niejednokrotnie było powodem ich uchylenia.

Przykładowo:

- *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu decyzją nr SKO-I-400/2000/ps z 6 kwietnia 2000 r. postanowiło uchylić w całości zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu decyzji zespół orzekający stwierdził, że „sam fakt spełnienia przez osobę ubiegającą się o świadczenie pieniężne z pomocy społecznej kryteriów ustawowych nie oznacza – poza zasiłkiem stałym – automatycznego przyznania świadczenia. Decyduje o tym całokształt okoliczności sprawy, a w pierwszym rzędzie rozmiar środków finansowych jakimi na ten cel dysponuje organ oraz liczba osób do uzyskania pomocy uprawnionych. Decyzja administracyjna w tym przedmiocie jest więc aktem prawnym uznaniowym. Aby jednak decyzja ta nie nosiła cech dowolności organ administracyjny, zgodnie z art. 107 § 3 kpa w uzasadnieniu faktycznym decyzji każdorazowo powinien zamieścić nie tylko dane o sumie środków posiadanych w trakcie załatwiania wniosku, ale o liczbie osób starających się o otrzymanie świadczenia z pomocy społecznej i o kryteriach decydujących o kolejności przyznawania.*

Ponadto powinien wskazać hierarchię celów i preferencji, aby osoby ubiegające się o przyznanie świadczeń, a zwłaszcza te, którym odmówiono udzielenia pomocy, mogły poznać kryteria pierwszeństwa w przyznawaniu”;

- *OPS w Grodkowie (woj. opolskie): w 3 kwartałach 2000 r. wniesiono 44 odwołania od wydanych przez Kierownika Ośrodka decyzji. SKO 34 zaskarżone*

decyzje (77,3 %) uchylilo. Po analizie 10 odwołań od decyzji (23,8 % wszystkich odwołań), z których 5 decyzji uchylono i przekazano sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia ustalono, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazywało m.in. niepodawanie w uzasadnieniu liczby osób starających się o świadczenia z pomocy społecznej i kryteriów decydujących o kolejności przyznawanych świadczeń;

- w OPS w Szreńsku (woj. mazowieckie) przyczyną uchylenia decyzji o odmowie przyznania świadczeń było ich lakoniczne uzasadnienie, które ograniczało się jedynie do stwierdzenia, iż świadczenia nie przyznano z powodu braku środków;

- w GOPS w Komańczy (woj. podkarpackie) w 4 przypadkach przyczyną uchylania decyzji było powoływanie się w uzasadnieniu wyłącznie na brak środków finansowych. W ocenie SKO takie uzasadnienie nie mogło stanowić podstawy do stwierdzenia, że rozstrzygnięcie decyzji było prawidłowe;

- OPS w Rynie (woj. warmińsko-mazurskie) nie ustalał, czy są inne osoby zobowiązane prawnie do zaspokajania potrzeb życiowych świadczeniobiorców. Jedynie w stosunku do 8 spośród ogółem 983 świadczeniobiorców przeprowadzono takie rozpoznanie.

Ustawa o pomocy społecznej zakłada współdziałanie osób potrzebujących pomocy z jednostkami zobowiązanymi do świadczenia pomocy.

Tylko 20 % skontrolowanych jednostek świadczących pomoc społeczną (OPS i PCPR) posiadało dokumentację potwierdzającą, iż osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej współdziałały z jednostkami udzielającymi pomocy. OPS i PCPR proponowały podopiecznym: podjęcie pracy, szkolenie w zakresie przekwalifikowania zawodowego, uczenie aktywnych form poszukiwania pracy, udział w terapii rodzinnej.

Stwierdzono przypadki odmowy udzielenia pomocy uzasadniane brakiem współdziałania ze strony potrzebujących.

- *MGOPS w Rynie (woj. warmińsko-mazurskie) w okresie 3 kwartałów 2000 r. udzielił pomocy 983 osobom. Z tego tylko 23 z nich, tj. 2,3 % współdziałało z Ośrodkiem w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej, m.in. w zakresie organizacji szkoleń i przekwalifikowania zawodowego;*

- *OPS w Lipowcu Kościelnym (woj. mazowieckie) nie prowadził dokumentacji dotyczącej danych o osobach potrzebujących pomocy oraz nie posiadał informacji o łącznej liczbie rodzin kwalifikujących się - ze względu na niski dochód w rodzinie - do pomocy społecznej;*

- *na terenie GOPS w Kutnie (woj. łódzkie) jadalnia i noclegownia otwarta w Stowarzyszeniu Wychowania w Trzeźwości przy współpracy pracowników Ośrodka, w zamyśle miała głównie opierać się na samopomocy zainteresowanych. Według Kierownika Ośrodka, w praktyce podopieczni chętnie korzystają z gorących posiłków, paczek na święta itp., trudno jednak namówić korzystających z tej pomocy do współdziałania przy sporządzaniu posiłków czy sprzątaniu;*

- *w GOPS w Lipowcu Kościelnym (woj. mazowieckie) odmówiono przyznania świadczenia z grupy „zasiłki celowe i w naturze” z powodu braku współdziałania z Ośrodkiem. GOPS nie udokumentował zawinionego przez stronę braku współdziałania, nie w pełni wyjaśnił okoliczności sprawy. Z tych powodów SKO uchyliło decyzję do ponownego rozpoznania.*

Analiza dokumentacji dotyczącej przyznawania i naliczania poszczególnych form świadczeń pomocy społecznej wykazała, że w 10 % skontrolowanych jednostek wystąpiły nieprawidłowości w wypłacaniu zasiłków. Polegały one na wypłacaniu zasiłków bez rozpoznania sytuacji majątkowej osób ubiegających się, wypłacaniu

zasiłków wyrównawczych i renty socjalnej na podstawie nieaktualnych orzeczeń komisji lekarskiej, przyznawaniu pomocy osobom, których dochód był wyższy od ustawowego kryterium. W jednym przypadku przez 4 lata dokonywano wypłat zasiłku wyrównawczego na podstawie nieważnego orzeczenia komisji.

- *Analiza akt 139 osób objętych pomocą MGOPS w Rynie (spośród 983, którym przyznano świadczenia w okresie 3 kwartałów 2000 r.) wykazała nieprawidłowości w 71 przypadkach. Nie wszystkie przyznane świadczenia udzielane były osobom uprawnionym, spełniającym kryteria warunkujące ich przyznanie, a prawa do tych świadczeń nie w pełni były udokumentowane.*

Nieprawidłowości tych nie wykryła żadna kontrola wewnętrzna:

- a/ w 57 przypadkach świadczenia zostały przyznane bez ustalenia w wywiadach środowiskowych opisu sytuacji rodzinnej i majątkowej ubiegających się o ich przyznanie. Z tego w 26 przypadkach (zasiłki okresowe, zasiłki jednorazowe celowe) decyzje administracyjne na ogólną kwotę 7.976 zł, wydane zostały na podstawie wywiadów środowiskowych, bez ustalenia wysokości łącznego dochodu w rodzinie i kryterium dochodowego dla danej osoby bądź rodziny;*
- b/ na podstawie nieaktualnego orzeczenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia wypłacono zasiłek stały wyrównawczy w okresie od czerwca 1996 r. do września 2000 r. na podstawie decyzji z dnia 5.07.1996 r. w łącznej kwocie 11.151,60 zł. Termin ważności orzeczenia komisji lekarskiej minął 1 czerwca 1996 r. Naruszono tym art. 27 ustawy o pomocy społecznej. Powyższa kwota nie została zwrócona. Środki te nie zostały również ściągnięte w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stosownie do wymogu art. 40 ust. 1 ustawy;*
- c/ wypłacono zasiłki 9 kobietom począwszy od 7 zamiast od 8 miesiąca ciąży na ogólną kwotę 1.341 zł wbrew postanowieniom rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu*

udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej¹⁵.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że do zaistnienia stwierdzonych wyżej nieprawidłowości w MGOPS w Rynie doszło wskutek nierzetelnego wykonywania obowiązków przez jego pracowników.

- *MGOPS w Tykocinie (woj. podlaskie) nie przestrzegał postanowień art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej dotyczących zasad przyznawania zasiłków celowych. W 2000 r. w 10 przypadkach (spośród 41 zbadanych) zasiłki te przyznano osobom posiadającym dochody wyższe od kryterium dochodowego określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Wyplacona kwota nienależnych zasiłków wyniosła łącznie 1525 zł. Według danych za 3 kwartały 2000 r. spośród 118 osób uprawnionych do otrzymania zasiłku celowego pomoc w tym zakresie otrzymało 98. Prokuratura Rejonowa w Białymstoku prowadziła dochodzenie w sprawie przyznania w ramach pomocy społecznej przez Burmistrza Miasta i Gminy Tykocin zasiłków celowych 4 osobom za wykonywaną na rzecz gminy pracę. Dochodzenie wszczęto na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy w Białymstoku. Postępowanie nie zostało zakończone do dnia podpisania protokołu kontroli. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w 2000 r. inne 4 osoby otrzymały zasiłki celowe w łącznej wysokości 1445 zł w zamian za pracę świadczoną na rzecz gminy, m.in. T.A. złożył trzy wnioski z 15 i 29 maja oraz 5 czerwca o pomoc na zakup żywności i ubrań. Decyzjami z dnia 15 i 29 maja oraz 15 czerwca przyznano tej osobie zasiłki celowe w łącznej wysokości 950 zł. T.A. w złożonym wniosku zobowiązał się do odpracowania na rzecz gminy przyznanych świadczeń.*

2.2. Realizacja zadań przez powiaty

¹⁵ Dz.U. Nr 97, poz. 441 ze zm.

Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie w ograniczonym zakresie realizowały zadania wyszczególnione w ustawie o pomocy społecznej.

Centra nie prowadziły wymaganych ustawą powiatowych ośrodków wsparcia, ośrodków interwencji kryzysowej ani specjalistycznego poradnictwa.

Nie opracowano również powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Zaledwie w 30 % skontrolowanych centrów stwierdzono należyte przygotowanie pod względem organizacyjnym i kadrowym do wykonywania zadań przewidzianych w ustawie.

W pozostałych kontrolowanych PCPR stwierdzono:

- brak wykształcenia pracowników pomocy społecznej wymaganego przepisem art. 49 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej,
- zbyt małą liczbę pracowników socjalnych w stosunku do potrzeb,
- nieodpowiednie warunki lokalowe,
- brak statutów i regulaminów organizacyjnych,
- brak aktualizacji statutów i regulaminów organizacyjnych do wymogów nowych przepisów.

Przykładowo:

- *PCPR w Namysłowie (woj. opolskie) nie realizowało następujących ustawowych zadań powiatu z zakresu pomocy społecznej:*
 - a/ prowadzenia ośrodka interwencji kryzysowej i ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.*

W informacji kierownika Środowiskowego Domu Samopomocy w Namysłowie, pobranej na potrzeby niniejszej kontroli, potwierdzono potrzebę funkcjonowania ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
 - b/ opracowania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych;*
 - c/ szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej oraz doradztwa metodycznego;*
 - d/ przedłożenia Radzie Powiatu wykazu potrzeb.*

Powyższe zaniechania PCPR naruszały przepisy art. 10a pkt 2, 6, 9, art. 11a pkt 1 oraz art. 47a ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

- *PCPR w Namysłowie (woj. opolskie) nie posiadało wystarczających warunków organizacyjnych i kadrowych dla poprawnej realizacji zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej. W PCPR nie wdrożono opracowanej struktury organizacyjnej, a jednocześnie występował brak korelacji pomiędzy obowiązkami zapisanymi w zakresach czynności pracowników, a faktycznie wykonywanymi przez nich zadaniami. Spośród 5 zatrudnionych pracowników 2 nie posiadało wykształcenia zgodnego z wymogami art. 49 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Negatywnie na funkcjonowanie PCPR wpływała jego lokalizacja, ograniczająca powszechną dostępność, ze względu na znaczną odległość (3 km) od dworców, urzędów i innych instytucji. Była to trzecia siedziba placówki od czasu jej utworzenia;*

- *PCPR w Sejnach (woj. podlaskie) z powodu braku środków finansowych i odpowiednio przygotowanej kadry nie realizowało i nie finansowało ustawowych zadań własnych:*

a/ prowadzenia ośrodka interwencji kryzysowej;

b/ zapewnienia opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, w szczególności poprzez prowadzenie placówek oświatowo-wychowawczych, w tym ośrodków adopcyjno-wychowawczych, ognisk wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych;

c/ szkolenia kadry pomocy społecznej z terenu powiatu;

d/ opracowania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Stanowiło to naruszenie art. 10a pkt 2, 6, 7, 8 ustawy o pomocy społecznej.

Rada Powiatu w Sejnach uchwałą z dnia 5 kwietnia 2000 r. – dokonała zmian w regulaminie organizacyjnym Starostwa. Postanowiła zlikwidować PCPR jako jednostkę organizacyjną, wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej. Zgodnie z uchwałą Rady PCPR stało się wydziałem Starostwa.

Stanowiło to naruszenie art. 47a ustawy o pomocy społecznej, który nakazuje wykonywanie zadań powiatu z zakresu pomocy społecznej przez PCPR, jako samodzielnią jednostkę organizacyjno-budżetową podporządkowaną zarządowi powiatu.

Rada Powiatu w Sejnach w dniu 5 kwietnia 2000 r. zmieniła zakres zadań realizowanych przez PCPR. W zadaniach PCPR pominięto całkowicie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, tj.:

- a/ organizowanie i zapewnienie funkcjonowania powiatowych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;*
- b/ pomoc uchodźcom;*
- c/ utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie i zapewnienie środków na wynagrodzenia pracowników.*

PCPR w Sejnach przypisano natomiast zadania z zakresu ochrony zdrowia i rehabilitacji np.:

- a/ tworzenie, przekształcenie i likwidacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej;*
- b/ ochrona płodu ludzkiego;*
- c/ wgląd do danych gromadzonych w rejestrach usług medycznych.*

Ze środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie PCPR wypłacano wynagrodzenie księgowej zatrudnionej w Wydziale Finansowym Starostwa, która tylko dodatkowo prowadziła obsługę księgową PCPR. Wynagrodzenie miesięczne tego pracownika wynosiło 1.740 zł.

PCPR w Sejnach zajmowało 1 pokój o powierzchni 19,4 m² w budynku Starostwa. Zatrudniono w nim 2 osoby. Kierownik PCPR posiadał wykształcenie średnie ogólne, tytuł organizatora pracy społecznej oraz 20 miesięczny staż w pomocy społecznej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż powyższe działania Rady Powiatu oraz Starostwa w Sejnach naruszały art. 11a pkt 1, 6, 7, art. 47a oraz art. 51a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

- PCPR w Grajewie (woj. podlaskie) do 17.10.2000 r. zajmowało jedno pomieszczenie o powierzchni 12 m². Nie zatrudniono pracowników socjalnych i takich stanowisk nie przewidziano w regulaminie organizacyjnym;
- PCPR w Nysie (woj. opolskie) z powodu braku środków finansowych i odpowiedniej kadry nie realizowało następujących zadań powiatu z zakresu pomocy społecznej:
 - a/ prowadzenia ośrodka interwencji kryzysowej;
 - b/ organizowania specjalistycznego poradnictwa rodzinnego dla rodzin naturalnych i zastępczych terapii rodzinnej;
 - c/ prowadzenia doradztwa metodycznego dla ośrodków pomocy społecznej i pracowników socjalnych oraz zapewnienia szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej z gminnych ośrodków pomocy społecznej powiatu;
 - d/ opracowania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

PCPR w Nysie szereg ustawowych zadań z zakresu pomocy społecznej realizowało za pośrednictwem umów zawartych przez Starostę Powiatu Nyskiego ze zgromadzeniami zakonnymi, Caritas Diecezji Opolskiej Rejonu Nysa oraz z Towarzystwem Interwencji Społecznych w Nysie. Umowy obejmowały m.in. prowadzenie domów pomocy społecznej, prowadzenie Domu Dziecka. Według zawartych umów PCPR miało obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli realizacji zadań określonych w umowach.

PCPR nie posiadało planu kontroli na 2000 r. oraz nie prowadziło nadzoru i kontroli zadań zleconych umowami, za wyjątkiem jednej kontroli przeprowadzonej w Ośrodku Opiekuńczo - Wychowawczym w Nysie. Z tej kontroli nie wyegzekwowano wydanych 4 zaleceń pokontrolnych. Według wyjaśnień dyrektora PCPR powodem takiego stanu było niepełne przygotowanie pracowników do przeprowadzania ww. kontroli. W okresie 3 kwartałów 2000 r. jednostkom, z którymi zawarto umowy, a także DPS

w Korfantowie PCPR przekazało 4.093.730 zł. Z otrzymanych środków jednostki te w tym okresie wykorzystaly 3.775.681 zł (92,2, %);

- PCPR w Ustrzykach Dolnych (woj. podkarpackie) nie realizowało następujących ustawowych zadań:

a/ prowadzenia ośrodka interwencji kryzysowej;

b/ zapewnienia opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców oraz dzieciom niedostosowanym społecznie, w szczególności poprzez organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych o zasięgu ponadgminnym, placówek opiekuńczo-wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych;

c/ zapewnienia szkoleń i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej z terenu powiatu oraz doradztwa metodycznego dla ośrodków pomocy społecznej i pracowników socjalnych;

d/ organizowania specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego dla rodzin naturalnych i zastępczych, a także terapii rodzinnej.

Kontrola wykazała, że PCPR nie podejmowało starań w celu realizacji powyższych zadań, jak też nie posiadało rozpoznania potrzeb w tym zakresie;

- w PCPR w Olecku (woj. warmińsko-mazurskie) z powodu ograniczonych możliwości kadrowych m.in. nie tworzono i nie wdrażano programów pomocy rodzinie i dziecku. Z tych także względów nie dokonano diagnozy potrzeb w zakresie organizowania powiatowych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Wbrew wymogom określonym w art. 33e ust. 2 oraz art. 33ł ust. 3 ustawy o pomocy społecznej Centrum nie organizowało i nie prowadziło szkoleń osób wyrażających gotowość prowadzenia rodzinnej opieki zastępczej. Nie organizowano także szkoleń dla osób prowadzących rodzinną opiekę zastępczą. Centrum nie organizowało i nie prowadziło specjalistycznego poradnictwa dla rodzin naturalnych i zastępczych. Na terenie powiatu nie funkcjonował również ośrodek interwencji kryzysowej;

- w PCPR w Giżycku (woj. warmińsko-mazurskie) nie organizowano i nie zlecano szkoleń dla rodzin zastępczych. W centrum nie opracowano także powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- w PCPR w Mławie oraz w PCPR w Oleśnie nie opracowano powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz nie prowadzono ośrodków interwencji kryzysowej i wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

W aż 30 % skontrolowanych centrów stwierdzono przypadki, iż nie ustalały i nie egzekwowały one od rodziców naturalnych odpłatności z tytułu pobytu ich dzieci w rodzinach zastępczych (obowiązek wynikający z art. 33j ust. 1 ustawy o pomocy społecznej), tym samym doprowadzając do uszczuplenia dochodów budżetowych powiatów. Dotyczyło to rodziców naturalnych, którzy nie zostali zwolnieni przez starostów z odpłatności ze względu na trudną sytuację materialną.

Stosownie do postanowienia art. 33j ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej oraz § 20 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie rodzin zastępczych¹⁶ rodzice, których dzieci przebywają w rodzinach zastępczych, są obowiązani do ponoszenia odpłatności z tego tytułu. Starosta wydaje decyzję o wysokości tej odpłatności. Należności z tytułu odpłatności rodziców za pobyt ich dzieci w rodzinach zastępczych podlegają egzekucji administracyjnej.

Łączna kwota z tytułu nienaliczenia i niewyegzekwowania opłat w kontrolowanych jednostkach w 2000 r. wyniosła 554.758,64 zł.

W powyższych przypadkach naruszenia dyscypliny finansów publicznych Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do właściwych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do treści art. 165 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹⁷.

Przykładowo:

¹⁶ Dz.U. z 1999 r. Nr 63, poz. 713 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 155, poz. 1014

- PCPR w Namysłowie (woj. opolskie) w okresie 3 kwartałów 2000 r. w dziale 86 rozdział 8622 § 22 świadczenia dla rodzin zastępczych – wypłaciło 549 świadczeń na kwotę ogółem 430.510,89 zł. W planie finansowym PCPR na 2000 r. nie zaplanowano żadnych dochodów. Centrum nie ustaliło i nie egzekwowało od rodziców naturalnych odpłatności z tytułu pobytu ich dzieci w rodzinach zastępczych oraz nie wydało decyzji o wysokości tej odpłatności obliczonej za 3 kwartały 2000 r. w łącznej kwocie 428.360,89 zł.

Kierownik PCPR nie występowała do rodziców naturalnych o uiszczenie odpłatności za pobyt ich dzieci w rodzinach zastępczych. Potwierdziła, iż nie obciążono żadnej rodziny tymi kosztami i nie wyegzekwowano żadnych kwot z tego tytułu. Bezczyнность w powyższym zakresie zgodnie z przepisem art. 138 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

- W PCPR w Ustrzykach Dolnych (woj. podkarpackie) kontrolą objęto prawidłowość wyliczenia świadczeń dla 7 rodzin zastępczych powstałych w 2000 r. (ogółem na terenie powiatu bieszczadzkiego funkcjonuje 68 rodzin zastępczych). Ustalono, że dla 3 rodzin pomoc pieniężna wypłacana w 2000 r. do dnia 30 listopada została zawyżona łącznie o kwotę 4.577,10 zł.

Działanie to było niezgodne z art. 33g ust. 2 i ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

W kontroli ustalono także, że dla 6 spośród 7 rodzin zastępczych utworzonych w 2000 r. nie były ustalane decyzjami odpłatności rodziców naturalnych tych dzieci z tytułu umieszczenia w rodzinach zastępczych. Kwota zaniechanego ustalenia odpłatności rodziców naturalnych liczona w wysokości pomocy pieniężnej do dnia 31 grudnia 2000 r. wyniosła 18.749,90 zł;

- w PCPR w Kutnie (woj. łódzkie) nie dokonywano (co 6 miesięcy) weryfikacji stanu majątkowego rodziców naturalnych, w celu potwierdzenia przedłużania pobytu dzieci w rodzinach zastępczych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż 25% skontrolowanych jednostek zaledwie w części osiągnęło ustawowe cele pomocy społecznej. Przyczynami tego stanu – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – były:

- ograniczone środki finansowe na pomoc społeczną odbiegające znacznie od zgłaszanych potrzeb,
- nierealizowanie prawie w ogóle przez PCPR istotnych ustawowych zadań dotyczących pomocy społecznej, tj. prowadzenia ośrodków interwencji kryzysowej, powiatowych ośrodków wsparcia, poradnictwa specjalistycznego,
- bierność części jednostek powołanych do świadczenia pomocy społecznej, wynikająca z niedoceniań pracy socjalnej oraz ograniczanie się do udzielania pomocy materialnej w miarę posiadanych środków.

Stwierdzono, że aż 70 % skontrolowanych jednostek nie prowadziło analizy efektywności udzielanej pomocy społecznej, np. nie interesowało się ile osób i rodzin doprowadzono do życiowego usamodzielnienia oraz ich integracji ze środowiskiem.

Zgodnie z art. 8 ustawy o pomocy społecznej zadania w zakresie pomocy społecznej obejmują m.in. analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, pobudzanie społecznej aktywności w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin, pracę socjalną rozumianą jako działalność zawodową, skierowaną na pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz na tworzenie warunków sprzyjających temu celowi.

Przykładowo:

- *PCPR w Ustrzykach Dolnych (woj. podkarpackie) w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono realizacji ww. ustawowych celów pomocy społecznej, za wyjątkiem spraw dotyczących kierowania osób do domów pomocy społecznej, ustalenia pomocy przewidzianej dla rodzin zastępczych i starań o przyjęcie dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych;*

- w PCPR w Grajewie (woj. podlaskie) nie zatrudniono pracowników socjalnych i takich stanowisk nie przewidziano w regulaminie organizacyjnym. Z powodu braku środków finansowych i odpowiednio przygotowanej kadry nie realizowano większości ustawowych zadań własnych określonych w art. 10a ustawy o pomocy społecznej, w tym nie opracowano powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, nie prowadzono ośrodka interwencji kryzysowej, nie zorganizowano specjalistycznego poradnictwa rodzinnego oraz opieki i wychowania w ogniskach wychowawczych lub świetlicach i klubach środowiskowych dla dzieci niedostosowanych społecznie. Nie zapewniono też szkolenia i doskonalenia zawodowego pracownikom pomocy społecznej z terenu powiatu oraz doradztwa metodycznego dla ośrodków pomocy społecznej i pracowników socjalnych. PCPR w Grajewie nie dokonywało również rozpoznania potrzeb w zakresie pomocy społecznej, w tym poprzez wywiady środowiskowe i kontakty z instytucjami. Nie przeprowadzało analizy efektywności udzielanej pomocy społecznej;
- w PCPR w Namysłowie (woj. opolskie) brak było dokumentów potwierdzających przeprowadzanie analiz efektywności udzielanych świadczeń na usamodzielnienie. Kierownik Centrum oświadczyła iż „nie przeprowadza analiz efektywności udzielonych świadczeń na usamodzielnienie podopiecznych ponieważ nie ma takiego obowiązku”;
- Podobnie analizy efektywności nie prowadziły MOPS w Kutnie oraz GOPS w Radziłowie.

2.3. Realizacja zadań przez samorząd wojewódzki

Zmiany wprowadzone reformą administracji publicznej – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – nie poprawiły skuteczności realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Samorządy wojewódzkie nie w pełni realizowały ustawowe zadania z zakresu pomocy społecznej.

Spośród 6 skontrolowanych samorządów wojewódzkich:

- 3 nie sporządziły bilansu potrzeb i środków w zakresie pomocy społecznej we współpracy z gminami i powiatami,
- 5 samorządów nie opracowało strategii rozwoju (art. 11b ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej),
- w 3 samorządach nie prowadzono opracowywania i wdrażania celowych programów służących realizacji zadań pomocy społecznej i ich dofinansowywania (art. 11b ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej),
- 2 samorzady nie prowadziły szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej (art. 11b ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej),
- 2 samorzady nie identyfikowały przyczyn ubóstwa, nie wspierały i nie prowadziły działań na rzecz wyrównywania poziomu życia mieszkańców województwa (art. 11b ust. 1 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej).

Przykładowo:

- *Zarząd Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie w dniu 8 listopada 1999 r. utworzył Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, jako oddział w strukturze Departamentu Ochrony Zdrowia i Zabezpieczenia Społecznego. Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 8 grudnia 2000 r. Ośrodek nie rozpoczął działalności. Zadania przewidziane dla Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej Urząd Marszałkowski realizował jedynie w zakresie: sporządzania bilansu potrzeb i środków w zakresie pomocy społecznej, organizowania kształcenia, tj. prowadzenia Szkoły Policealnej Pracowników Służb Społecznych w Rzeszowie. Pozostałe zadania samorządu wojewódzkiego określone w ustawie o pomocy społecznej nie były realizowane;*
- *Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi powołano uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego nr VII/61/99 z dnia 30 marca 1999 r. RCPS w Łodzi nie opracowało strategii rozwoju województwa łódzkiego w zakresie pomocy społecznej oraz tylko częściowo wykonało zadanie określone w art. 11b ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, dotyczące opracowywania i wdrażania celowych programów służących realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej i ich dofinansowaniu.*

Ostateczny plan wydatków RCPS w Łodzi na 2000 r. wynosił ogółem 1.159.199 zł, z tego 547.114 zł (47,2 %) stanowiły koszty utrzymania tej jednostki, a tylko 612.085 (52,8 %) przeznaczono na realizację ustawowych zadań przypisanych RCPS;

- w województwach warmińsko – mazurskim i opolskim nie opracowano strategii rozwoju pomocy społecznej.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Kontrolę zakończono w styczniu 2001 r. Wszystkie protokoły zostały podpisane bez zastrzeżeń. Do kierowników wszystkich jednostek skontrolowanych skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny skontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

Do 2 wystąpień pokontrolnych złożono zastrzeżenia. W pierwszym przypadku zgłoszone zastrzeżenia nie były rozpatrywane, z uwagi na fakt, iż zostały wniesione po ustawowym terminie. W drugim przypadku zgłoszone zastrzeżenia komisja odwoławcza w części uznała za zasadne.

2. We wnioskach skierowanych do kierowników terenowych ośrodków pomocy społecznej postulowano głównie o:

- podejmowanie działań w celu pozyskiwania środków finansowych umożliwiających udzielanie świadczeń w wysokościach odpowiadających faktycznym potrzebom osób uprawnionych,
- udzielanie świadczeń pomocy społecznej osobom spełniającym kryteria warunkujące ich przyznanie, po sporządzeniu obowiązującej dokumentacji i w wysokości zgodnej z obowiązującymi przepisami,
- dokonanie aktualizacji statutu i regulaminu ośrodka odpowiednio do obowiązujących przepisów dotyczących pomocy społecznej,

- zwrócenie większej uwagi na prowadzenie pracy socjalnej.
3. W wystąpieniach skierowanych do dyrektorów powiatowych centrów pomocy rodzinie wnioskowano głównie o:
- opracowanie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
 - realizowanie wszystkich zadań z zakresu pomocy społecznej określonych ustawą m.in. zorganizowania ośrodków interwencji kryzysowej, ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, prowadzenia szkoleń i doradztwa metodycznego,
 - dostosowanie PCPR pod względem organizacyjnym i kadrowym do stanu umożliwiającego realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.
4. W wystąpieniach skierowanych do marszałków województwa (dyrektorów Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej) wnioskowano głównie o:
- podjęcie działań w celu opracowania strategii rozwoju województwa w zakresie polityki społecznej,
 - podjęcie działań w celu opracowywania i wdrażania celowych programów służących realizacji zadań pomocy społecznej,
 - opracowanie i wdrożenie metod pozyskiwania rzetelnych informacji o potrzebach z zakresu pomocy społecznej w województwie, pozwalających na ściśle określenie potrzeb i środków, a następnie ustalanie realnych planów rzeczowych i finansowych.
 - w 1 przypadku (w wystąpieniu do marszałka województwa podkarpackiego) wnioskowano o spowodowanie podjęcia działalności przez utworzony przed rokiem Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
5. W trakcie kontroli stwierdzono wydatkowanie kwoty 32.650,73 zł z naruszeniem prawa oraz uszczuplenia w dochodach w wysokości 556.757,64 zł.

Kwoty, wobec których NIK podjęła działania w celu ich odzyskania wyniosły 30.479,63 zł. Odzyskano kwotę 6.028,44 zł.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie

Stanisław Sikora

A k c e p t u j ę:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Jacek Jeziński

Z a t w i e r d z a m:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mirosław Sekuła
Warszawa, 31 września 2001 r.

WYKAZ SKONTROLOWANYCH JEDNOSTEK***Ośrodki pomocy społecznej:*****Delegatura NIK w Opolu (opolskie)**

1. GOPS w Świerczowie
2. OPS w Białej
3. GOPS w Grodkowie

Delegatura NIK w Katowicach (śląskie)

4. MOPR w Zabrze

Delegatura NIK w Białymstoku (podlaskie)

5. OPS w Rutkach Kossakach
6. OPS w Tykocinie
7. OPS w Radziłowie
8. OPS w Kobylinie

Delegatura NIK w Warszawie (mazowieckie)

9. GOPS w Lipowcu Kościelnym
10. GOPS w Szreńsku
11. GOPS w Stupsku
12. GOPS w Dzierzgowie

Delegatura NIK we Wrocławiu (dolnośląskie)

13. MOPS w Zgorzelcu

Delegatura NIK w Olsztynie (warmińsko-mazurskie)

14. MOPS w Młynarach
15. GOPS w Gronowie Elbląskim
16. GOPS w Wieliczkach
17. GOPS w Rynie
18. GOPS w Świątajnie

Delegatura NIK w Łodzi (łódzkie)

19. MOPS w Kutnie
20. GOPS w Nowosolnej
21. GOPS w Kutnie
22. GOPS w Brzezinach

Delegatura NIK w Rzeszowie (podkarpackie)

23. MOPS w Nisku
24. MOPS w Nowej Dębie
25. GOPS w Lutowiskach
26. GOPS w Oleszycach
27. GOPS w Laszkach
28. GOPS w Komańczy
29. GOPS w Czarnej

Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie:**Delegatura NIK w Opolu (opolskie)**

1. PCPR w Nysie
2. PCPR w Namysłowie
3. PCPR w Oleśnie

Delegatura NIK w Białymstoku (podlaskie)

4. PCPR w Grajewie
5. PCPR w Sejnach

Delegatura NIK w Warszawie (mazowieckie)

6. PCPR w Mławie

Delegatura NIK we Wrocławiu (dolnośląskie)

7. PCPR w Zgorzelcu

Delegatura NIK w Olsztynie (warmińsko-mazurskie)

8. PCPR w Elblągu
9. PCPR w Giżycku
10. PCPR w Olecku

Delegatura NIK w Łodzi (łódzkie)

11. PCPR Łódź – Wschód
12. PCPR w Kutnie

Delegatura NIK w Rzeszowie (podkarpackie)

13. PCPR w Lubaczowie
14. PCPR w Jarosławiu
15. PCPR w Tarnobrzegu
16. PCPR w Sanoku
17. PCPR w Nisku
18. PCPR w Ustrzykach Dolnych

Urzędy Marszałkowskie – Regionalne Centra Polityki Społecznej:

- | | | | |
|----|---|---|------------------------------|
| 1. | Urząd Marszałkowski w Opolu | - | Delegatura NIK w Opolu |
| 2. | Urząd Marszałkowski w Białymstoku | - | Delegatura NIK w Białymstoku |
| 3. | Urząd Marszałkowski we Wrocławiu | - | Delegatura NIK we Wrocławiu |
| 4. | Urząd Marszałkowski w Olsztynie | - | Delegatura NIK w Olsztynie |
| 5. | Urząd Marszałkowski w Łodzi | - | Delegatura NIK w Łodzi |
| 6. | Regionalne Centrum Polityki
Społecznej w Łodzi | - | Delegatura NIK w Łodzi |
| 7. | Urząd Marszałkowski w Rzeszowie | - | Delegatura NIK w Rzeszowie |

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH WYKORZYSTANYCH W KONTROLI

1. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz.756, Nr 162, poz. 1118 i poz. 1126; Dz.U. z 1999 r. Nr 20, poz. 170, Nr 79, poz.885, Nr 90, poz.1001 oraz z 2000 r. Nr 12, poz.136, Nr 19, poz. 238).
2. Ustawa z dnia 27.sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. .Nr 123 poz. 776 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz.578 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz.74 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tj. Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz.928 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 20, poz. 170) – zmiana dot. art. 31 ustawy
9. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 79, poz. 885) – zmiana dotyczy art. 31 ustawy
10. Ustawa z dnia 8 października 1999 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej i ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 90, poz. 1001)- zmiany dot. art. 2a, 27, 27a, 31b ustawy.
11. Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 19, poz.238) - zmiany dot. art. 2a, 4, 12a, 20, 21, 24, 31, 31b, 31c do 31h, 33, 33a do 33p, 35, 35a, 36, 40, 43, 47a, 47b, 49, 51, 51a, 54, 55, 55f.

Ustawa została opublikowana w Dz.U. z dnia 22 marca 2000 r. i weszła w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 1 stycznia 2000 r.

12. Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136)
 - art. 21 ustawy wprowadza zmiany w ustawie o pomocy społecznej, które dot. art. 2a, 10, 10a, 11, 11a, 12, 19, 26, 37, 55d, 55e,
13. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie rodzajów specjalistycznych usług opiekuńczych oraz kwalifikacji osób świadczących takie usługi dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zasad i trybu ustalania i pobierania opłat za te usługi, jak również warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat (Dz.U. z 1997 r. Nr 2, poz. 12).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 kwietnia 1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. z 1997 r. Nr 44, poz.277, z 1998 r. Nr 106, poz. 668) – obowiązywało do 30.09.1999 r., patrz: art. 105 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U.Nr 133, poz.872 ze zm),¹⁸
15. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 marca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania zasiłku okresowego (Dz.U. Nr 26, poz. 140).
16. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 24 lipca 1997 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego (rodzinnego), wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym, rodzaju dokumentów wymaganych do przyznania renty socjalnej, a także wzoru legitymacji pracownika socjalnego (Dz.U. Nr 93, poz. 570 i z 1999r Nr. 47, poz. 467)
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 lutego 1999 r. w sprawie specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej (Dz.U. Nr 21, poz. 187)
18. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania dotacji z budżetu państwa na

finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych powiatu z zakresu pomocy społecznej. (Dz.U. Nr 47, poz. 468)

19. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania dotacji celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 735)
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1992 r. w sprawie określenia wysokości świadczeń z pomocy społecznej w związku z wprowadzeniem podatku dochodowego od osób fizycznych (Dz.U. Nr 41, poz. 180)
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej. (Dz.U. Nr 97, poz. 441 ze zm.)
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad powoływania i odwoływania oraz sprawowania nadzoru nad zespołami orzekającymi o stopniu niepełnosprawności, zakresu ich działania, a także zakresu ich współdziałania z organami administracji rządowej i organami jednostek samorządu terytorialnego. (Dz.U. Nr 8, poz. 72)
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie rodzin zastępczych (Dz.U. Nr 63, poz. 713).
24. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 sierpnia 1993 r. w sprawie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (Dz.U. Nr 84, poz. 394).
25. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 9 kwietnia 1991 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania Rady Pomocy Społecznej (Dz.U. Nr 33, poz. 144).
26. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie kwalifikacji osób wykonujących zadania w zakresie pomocy społecznej (Dz.U. Nr 20, poz. 172) – zachowało moc do 30.06.2000 r.

¹⁸ do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie upoważnień zmienionych ustawą kompetencyjną, nie dłużej jednak niż do dnia 30 września 1999 r. , zachowują moc dotychczasowe akty wykonawcze, o ile nie są sprzeczne z ustawami.