

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW SOCJALNYCH I ZDROWIA

KPZ- 410-11/2009

Nr ewid.187/2009/P/09/092/KPZ

Informacja o wynikach kontroli kierowania osób do domów pomocy społecznej i finansowania ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego

Warszawa marzec 2010 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli kierowania osób do domów pomocy społecznej i finansowania ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Socjalnych i Zdrowia

Lech Rejnuś

Zatwierdzam:

Marek Zająkała

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 17 marca 2010

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	13
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	13
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	16
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Skala i zakres zmian w skontrolowanych gminach	17
3.2.1.1. Strategia rozwiązywania problemów społecznych.....	18
3.2.1.2. Warunki kadrowe i organizacyjne.....	21
3.2.1.3. Kierowanie do domów pomocy społecznej.....	25
3.2.1.4. Świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych.....	31
3.2.2. Finansowanie ponadgminnych domów pomocy społecznej.....	34
3.2.2.1. Finansowanie działalności bieżącej.....	35
3.2.2.2. Zmiany w liczbie miejsc i liczbie oczekujących	37
3.2.3. Organizacja i funkcjonowanie nadzoru	40
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	43
4.1. Przygotowanie kontroli	43
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	44
5. Załączniki	47
Załącznik Nr 1 – Wykaz jednostek objętych kontrolą.....	47
Załącznik Nr 2 – Wykaz aktów prawnych	49
Załącznik Nr 3 – Wykaz organów, którym przekazano informację.....	50

Wykaz skrótów wykorzystywanych w informacji

DPS – dom pomocy społecznej

GMRPS – gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych

MSRPS – miejska strategia rozwiązywania problemów społecznych

GOPS – gminny ośrodek pomocy społecznej

MOPS – miejski ośrodek pomocy społecznej

MGOPS – miejsko-gminny ośrodek pomocy społecznej

OPS – ośrodek pomocy społecznej

MOPR – miejski ośrodek pomocy rodzinie

MOPS – miejski ośrodek pomocy społecznej

PCPR – powiatowe centrum pomocy rodzinie

ZOL – zakład opiekuńczo-leczniczy

1. Wprowadzenie

Kontrola P/09/092 – „Kierowanie osób do domów pomocy społecznej oraz finansowanie ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego” podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli¹, z uwzględnieniem propozycji Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości kierowania osób do domów pomocy społecznej („DPS”) i finansowania ich pobytu według zasad obowiązujących od 1 stycznia 2004 r.², a także ocena realizacji przez gminy ustawowych zadań w zakresie rozwoju własnego systemu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, ze szczególnym uwzględnieniem:

- 1) trybu przyjmowania i rozpatrywania wniosków, ustalania opłat, oraz przestrzegania obowiązujących w tym zakresie kryteriów i procedur,
- 2) barier dostępu do usług opiekuńczych oraz do domów pomocy społecznej i opieki zastępczej w miejscu zamieszkania,
- 3) nadzoru sprawowanego nad ponadgminnymi domami pomocy społecznej.

Kontrolą objęty został okres 2007 – I kw. 2009, przy czym dla określenia występujących tendencji wykorzystane zostały dane statystyczne z 2004 r. Wykaz jednostek objętych kontrolami stanowi załącznik Nr 1 informacji.

Kontrola przeprowadzona została w okresie od 1 czerwca 2009 r. do 30 września 2009 r. w 22 urzędach miast na prawach powiatu i starostwach powiatowych³ prowadzących ponadgminne domy pomocy społecznej oraz 31 gminnych i miejskich ośrodkach pomocy społecznej (lub ośrodkach pomocy rodzinie)⁴ pod względem legalności, gospodarności i rzetelności⁵.

¹ Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.).

² Wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 r. zmiany art. 35 ust. 5 (na podstawie art. 54 pkt 15 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.) ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, ze zm.) określiły nowe zasady finansowania pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej.

³ Zwanych dalej powiatami.

⁴ Zwanych również ośrodkami pomocy społecznej.

⁵ Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania organów samorządu terytorialnego dotyczące prawidłowości kierowania osób do domów pomocy społecznej oraz finansowania kosztów ich pobytu zgodnie z zasadami obowiązującymi od 1 stycznia 2004 r., pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły:

- nieprawidłowego ustalania średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca,
- niedostosowania stanu zatrudnienia pracowników socjalnych w gminach do wskaźników określonych w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶,
- braku reakcji gmin i powiatów na niekorzystne tendencje demograficzne, pomimo ich zidentyfikowania w strategiach rozwiązywania problemów społecznych.

NIK negatywnie ocenia działania gmin na rzecz rozwoju własnego systemu usług opiekuńczych oraz działania powiatów w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym. Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła m.in. następujące ustalenia kontroli:

- nowe regulacje nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w zakresie budowy przez gminy własnego systemu usług opiekuńczych. Tylko w co czwartej z objętych kontrolą gmin, po 1 stycznia 2004 r. rozszerzono zakres świadczonych usług opiekuńczych, w tym utworzono nowe ośrodki wsparcia, czy też środowiskowe domy samopomocy;
- w latach 2004-2008 liczba ponadgminnych DPS, w objętych kontrolą powiatach, uległa zmniejszeniu ze 120 do 112 i prawie połowa z nich nie osiągnęła wymaganych standardów, co powoduje, że nie mogą przyjmować nowych pensjonariuszy oraz podnosić opłat za świadczone usługi.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W latach 2004 – 2008 liczba mieszkańców skontrolowanych gmin zmalała z 3.907 tys. do 3.837 tys., tj. o 1,8%. Równocześnie udział w tej liczbie osób w wieku

⁶ Ośrodek pomocy społecznej zatrudnia jednego pracownika socjalny na 2 tys. mieszkańców, nie mniej jednak niż trzech (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.)

poprodukcyjnym zwiększył się z 661 tys. do 704 tys., tj. o 6,5%. Tym samym procentowy stosunek liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym do liczby mieszkańców ogółem wzrósł z 16,9% do 18,3%. Mimo iż powyższa tendencja została prawidłowo zidentyfikowana w gminnych i miejskich strategiach rozwiązywania problemów społecznych, to wyżej wymienione opracowania nie określały długofalowej polityki w zakresie dostosowania realizowanych zadań do nowych warunków. Opracowane strategie rozwiązywania problemów społecznych miały głównie charakter formalny. Tylko w 10 spośród 31 objętych kontrolą gmin (32,3%) opracowano i skierowano do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej o których mowa w art. 110 ust. 9 i 10 ustawy o pomocy społecznej. (str. 16-21)

2. NIK pozytywnie ocenia prawidłowość realizacji zadań związanych z kierowaniem osób do domów pomocy społecznej w objętych kontrolą gminach. W latach 2004-2008 liczba osób ubiegających się o skierowanie do DPS wzrosła z 3.386 w 2004 r. do 3.833 w 2007 r. i 4.029 w 2008 r., tj. o 19%. Spośród tych osób decyzję pozytywną uzyskały odpowiednio: 3.245, 3.537 i 3.774 osoby, tj. 95,8%, 92,3% i 93,4%. Wydawanie skierowań do DPS lub odmowa ich wydania, a także ustalanie wysokości opłat za pobyt, odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami zawartymi w ustawie o pomocy społecznej i Kodeksie postępowania administracyjnego. Wskazać przy tym należy, że spośród 127 gmin leżących na terenie powiatów objętych kontrolą – 29 (22,8%) otrzymując zwiększoną subwencję ogólną – nie kierowało mieszkańców do DPS i nie świadczyło usług opiekuńczych. (str. 30-31)

3. Zgodnie z nowymi zasadami odpłatności, pobyt w DPS finansować miał pensjonariusz oraz zobowiązana ustawowo rodzina, natomiast gmina dopiero wtedy, gdy środki pensjonariusza i jego bliskich nie wystarczą na pokrycie wszystkich kosztów. Z ustaleń kontroli wynika, że ciężar finansowania w głównej części ponoszony był przez gminy. W latach 2007-2008 wydatki na ten cel wzrosły ze 104.607 tys. zł do 141.146 tys. zł, tj. aż o 35%. Z 3.917 osób umieszczonych przez powiaty w 2007 r. w DPS pobyt 2.936 pensjonariuszy opłacany był w dominującej części ze środków własnych gmin, 685 z emerytury lub renty, 239 ze środków zobowiązanych członków rodzin. Podobnie w 2008 r. spośród 4.737 osób umieszczonych w DPS, pobyt 3.489 opłacany był głównie ze środków własnych gmin, 878 z emerytury lub renty, a 293 ze środków zobowiązanych członków rodzin.

Wynikało to z tego, że do DPS kierowane były w większości osoby samotne. W 2007 r. pobyt 6.325 pensjonariuszy DPS współfinansowany był zaledwie w 551 (8,7%) przypadkach przez członków rodzin. W 2008 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 6.517 i 761 (11,7%). Udział rodzin we współfinansowaniu pobytu osób przebywających w DPS wynosił 2.030 tys. zł w 2007 r. i 2.988 tys. zł w 2008 r., tj. był prawie pięćdziesięciokrotnie mniejszy niż wydatki gmin na ten cel.

Znaczny wpływ na powyższą sytuację może mieć to, że wysokość opłat za pobyt w domu pomocy społecznej wykazuje dynamikę wzrostu znacznie przekraczającą wzrost zarobków, emerytur czy też wskaźnik inflacji. Wzrost kosztów DPS wynika z głównie z dostosowywania poziomu zatrudnienia do obowiązujących standardów. Przykładowo, ogłoszony przez Starostę Koszalińskiego średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca dla DPS w Nowych Bielicach wyniósł 1.880 zł w 2007 r., 2.321 zł w 2008 r. i 2.855 w 2009 r. (*str. 25-29*)

Wskazać przy tym należy, że stwierdzono przypadki osób, które były zniechęcane o ubieganie się o skierowanie do DPS przez zobowiązanych do ponoszenia opłat członków rodzin.

4. Objęte kontrolą gminy nie były skłonne do ponoszenia wydatków na dostosowanie poziomu zatrudnienia pracowników socjalnych do wskaźników określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej (jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców, nie mniej niż trzech). Niewystarczający stan zatrudnienia w stosunku do wymogów ustawowych stwierdzono w 26 spośród 31 objętych kontrolą jednostek. W skrajnych przypadkach na 1 pracownika socjalnego przypadało ok. 5 tys. mieszkańców. (*str. 21-23*)

W związku z powyższym, NIK negatywnie ocenia fakt, że tylko w nielicznych przypadkach wyczerpujące były ogólnie dostępne informacje dotyczące: szczegółowej procedury ubiegania się o pomoc, zasad odpłatności, dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku, a także wskazania osób mogących udzielić bardziej szczegółowych informacji. Tylko 18 ośrodków posiadało własne strony internetowe, spośród których – zaledwie w 5 można było uzyskać wyczerpujące informacje w zakresie przysługującej pomocy. (*str. 24-25*)

5. O świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych ubiegało się 13.431 osób w 2004 r., 14.607 osób w 2007 r. i 14.674 w 2008 r. Decyzję

pozytywną uzyskało odpowiednio: 13.259, 14.352 i 14.405. Mimo iż wydatki na osoby korzystające z usług opiekuńczych były około siedmiu razy niższe od opłat ponoszonych za pobyt w DPS⁷, to jednak gminy w ograniczonym zakresie tworzyły własny system usług opiekuńczych. Tylko w co czwartej z objętych kontrolą gmin, po 1 stycznia 2004 r. rozszerzono zakres świadczonych usług opiekuńczych, stworzono nowe ośrodki wsparcia, czy też środowiskowe domy samopomocy. W ocenie NIK, wynikać to może z faktu, że koszty budowy własnego systemu pomocy środowiskowej, jego utrzymanie i dostosowanie do obowiązujących standardów, wymagałyby znacznych nakładów, których gminy nie były skłonne lub nie były w stanie ponieść. (str. 31-34)

6. Realizacja zadań własnych powiatów w zakresie prowadzenia i rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym (art. 19 pkt 10 ustawy o pomocy społecznej) była niewystarczająca w przypadku $\frac{3}{4}$ objętych kontrolą jednostek. W latach 2004-2008 liczba domów pomocy społecznej uległa zmniejszeniu ze 120 do 112, a liczba miejsc w tych domach z 13.169 do 12.505, tj. o 5%. Jedynie 63 DPS, tj. 56% osiągnęło standardy określone w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej⁸. Pozostałe działają na podstawie zezwoleń warunkowych⁹. Sytuacja ta w większym stopniu dotyczyła miast na prawach powiatu. Przykładowo, w Łodzi liczba DPS uległa zmniejszeniu z 19 do 17, a liczba miejsc w tych domach z 2.319 do 2.157. Ponadto zaledwie dwa DPS działały na podstawie bezterminowych zezwoleń, co może skutkować dalszym zmniejszeniem liczby placówek i miejsc w nich. (str. 35-37)

Nieosiągnięcie obowiązujących standardów wiąże się z gorszymi warunkami pobytu pensjonariuszy w DPS oraz uniemożliwia zarówno podwyższenie opłat za pobyt (art. 152 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej), jak również uniemożliwia przyjmowanie od 1 stycznia 2009 r. nowych pensjonariuszy (art. 152 ust. 5 ustawy), co w ocenie NIK może zakłócić ich prawidłowe funkcjonowanie.

⁷ W 2008 r. wydatki objętych kontrolą 31 ośrodków pomocy społecznej na opłacenie pobytu 6.517 osób umieszczonych w DPS wyniosły łącznie 141.146 tys. zł, tj. średnio 21.658 zł na jedną osobę. W tym czasie wydatki na 16.704 osoby korzystające z usług opiekuńczych wyniosły łącznie 52.872 tys. zł, tj. średnio 3.165 zł na jedną osobę.

⁸ Dz. U. Nr 217, poz. 1837.

⁹ Zgodnie z art. 152 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zezwolenia te zachowują moc do 31.12.2010 r.

Niedostateczny rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej skutkował wzrostem liczby osób oczekujących na umieszczenie z 2.173 w 2004 r. do 3.047 w 2008 r., tj. o 40%. (str. 37-40)

7. W latach 2004-2008 wydatki objętych kontrolą 22 powiatów na prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej wzrosły z 240.160 tys. zł w 2004 r. do 297.716 tys. zł w 2007 r. i 356.808 tys. zł w 2008 r., tj. o 49%. Wskazać jednak należy, że wpływy pochodzące z dotacji celowej od wojewody, środki własne gmin oraz odpłatność skierowanych osób i ich rodzin tylko w przypadku jednego powiatu pokrywały koszty. Decydujący wpływ na występowanie deficytu miało to, że kwoty dotacji przekazywane były przez wojewodów z budżetu państwa na osoby umieszczone w DPS wg zasad obowiązujących przed 1 stycznia 2004 r.¹⁰ i były zaniżone w stosunku do średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca. Przykładowo, w powiecie koszalińskim różnica ta wynosiła ok. 500 zł miesięcznie na jednego mieszkańca DPS. (str. 35-37)

8. W 11 z 22 skontrolowanych powiatów średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS ustalono niezgodnie z zasadą jego obliczania określoną w art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej. Wynikało to głównie z nieuwzględniania – obowiązujących od dnia 1 kwietnia 2007 r. – nowych zasad jego naliczania. W konsekwencji w 11 powiatach pobierano zaniżone lub zawyżone opłaty. (str. 36)

9. W ocenie NIK, nadzór sprawowany w zakresie świadczenia usług opiekuńczych oraz kierowania i umieszczania osób do domów pomocy społecznej był wystarczający. Poza corocznie przeprowadzanymi kontrolami finansowymi, obejmującymi wszystkie kontrolowane jednostki, w latach 2007 – I kw. 2009 r. kontrolą ze strony starostów, komisji rewizyjnych oraz urzędów gmin objęto ¼ ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie w ww.

¹⁰ W przypadku tych osób ich pobyt finansowany jest z emerytury lub renty, przy czym górny pułap środków pobieranych od mieszkańca jest ograniczony do 70% dochodu – nie więcej jednak niż 200% kwoty określonej jako kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej (obecnie jest to kwota 954 zł). Ponadto pobyt jest dofinansowywany dotacją celową udzielaną przez wojewodów z budżetu państwa, wg zasad określonych w art. 87 ust. 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. miesięczną kwotą dotacji dla powiatu ustala się w wysokości odpowiadającej iloczynowi liczby mieszkańców domów w powiecie i średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu, pomniejszonemu o dochody uzyskiwane z odpłatności za pobyt w domu za mieszkańca, przy czym do wyliczenia dotacji przyjmuje się średni miesięczny koszt utrzymania w domu nie wyższy jednak niż średnia miesięczna kwota dotacji wyliczona dla województwa.

zakresie. Niewystarczający był jednak nadzór starostów w zakresie ustalania wysokości opłat w DPS. (str. 40-42)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Niekorzystne tendencje demograficzne oraz zmiany w strukturze rodzin sprawiają, że coraz większa część opieki nad osobami starszymi i przewlekle chorymi będzie przenoszona do różnych form instytucjonalnych, natomiast gminy i powiaty nie uwzględniały tych tendencji w swojej działalności bieżącej i tworzonych strategiach.

Ustalenia kontroli pozwalają na stwierdzenie, że obecny system finansowania pobytu osób w DPS nie motywuje gmin – mimo otrzymywania zwiększonych środków subwencji ogólnej – do tworzenia własnego systemu usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania, które są społecznie bardziej akceptowalne i kilkukrotnie tańsze niż pobyt w całodobowej placówce specjalistycznego wsparcia, jaką jest DPS. Jednocześnie powiaty – do zadań których należy rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej – nie uruchamiały nowych placówek, ograniczając swoje działania do administrowania już istniejącymi domami.

NIK przeprowadziła w 2005 r. kontrolę prawidłowości świadczenia usług przez domy pomocy społecznej¹¹. W jej wyniku stwierdzono, że ponad 70% z 38 objętych kontrolą DPS nie gwarantowało zapewnienia usług bytowych i opiekuńczych na poziomie mających obowiązywać od 1 stycznia 2007 r. standardów. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zajęło wówczas stanowisko, że według rozpoznania Ministerstwa do końca 2006 r. zagrożonych nieosiągnięciem wymaganych standardów było zaledwie 15% DPS w skali kraju. Tymczasem z ustaleń niniejszej kontroli, która objęła powiaty zamieszkałe przez ok. 10% mieszkańców kraju (3.837 tys.) stwierdzono, że aż 44% DPS (49 ze 112) nie osiągnęło wymaganych standardów, powoduje realne zagrożenie likwidacji części z nich po 31 grudnia 2010 r., a tym samym dalsze zmniejszenie liczby dostępnych miejsc.

Zwrócić jednak należy uwagę na to, że obecny system finansowania rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym wykracza poza możliwości finansowe powiatów. W efekcie zahamowany został rozwój tej formy

¹¹ Informacja o wynikach kontroli prawidłowości świadczenia usług przez domy pomocy społecznej, Warszawa – kwiecień 2006 r., KPZ-41009-2005, Nr ewid.: 24/2006/P/089/KPZ.

pomocy, a liczba placówek i miejsc w nich uległa zmniejszeniu, co budzi szczególnie niepokój w sytuacji dynamicznie zmieniającej się sytuacji demograficznej.

W związku z powyższym ustalenia kontroli wskazują na potrzebę działań i decyzji zmieniających dotychczasowy system finansowania rozwoju stacjonarnych form pomocy społecznej. Wskazane jest opracowanie i wdrożenie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej rządowego programu ustalającego zasady finansowania budowy nowych placówek.

Ponadto, w ocenie NIK, urealnienia wymaga wysokość dotacji przekazywanej z budżetu państwa przez wojewodów dla powiatów na dofinansowanie pobytu w domach pomocy społecznej osób umieszczonych przed 1 stycznia 2004 r. poprzez zastosowanie podobnych mechanizmów jak w przypadku finansowania pobytu w DPS przez gminy. Wymagać to będzie wystąpienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym obszar pomocy społecznej jest ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Zgodnie z tą ustawą, kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt w nim mieszkańca gminy, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Do zadań własnych gminy należy także organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (art. 17 ust. 1 pkt 11 i 16).

W związku z wprowadzonymi z dniem 1 stycznia 2004 r. zasadami finansowania pobytu w DPS gminy otrzymują zwiększoną subwencję ogólną, o wysokość udziału we wpłatach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o czym stanowi art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ww. ustawy, o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Do form pomocy społecznej zalicza się m.in. świadczenie usług opiekuńczych (art. 51 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) oraz kierowanie osób do domów pomocy społecznej, przeznaczonych dla osób wymagających całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogących samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu i którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych (art. 54 ust. 1 ustawy).

Zadania gminy w zakresie pomocy społecznej (własne i zlecone) wykonywane są przez ośrodki pomocy społecznej – jednostki budżetowe gminy podporządkowane bezpośrednio wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 110 ust. 1, 3 i 7 ustawy). Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie pomocy społecznej przedstawiane przez kierownika ośrodka pomocy społecznej, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej (art. 110 ust. 9 i 10 ustawy).

Z kolei zadania powiatu z zakresu pomocy społecznej wykonywane są przez powiatowe centra pomocy rodzinie, jako samodzielne jednostki organizacyjno – budżetowe. Zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie w miastach na prawach powiatu realizują miejskie ośrodki pomocy społecznej (rodzinie) tych miast (art. 112 ust. 1 i 2 ustawy). Do zadań tych zalicza się m.in. prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób (art. 19 ust. 10 ustawy), a także sprawowanie nadzoru nad ich działalnością (art. 112 ust. 8 ustawy).

Zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej wydaje wojewoda właściwy ze względu na położenie domu, jeżeli podmiot o nie występujący spełnia warunki określone w ustawie o pomocy społecznej, zapewnia standard i zakres świadczonych usług, a także przedstawi określone ustawą dokumenty (art. 57 ust. 1-3 ustawy). Zezwolenie wydaje się na czas nieokreślony, po przeprowadzeniu wizytacji obiektu, w którym usytuowany jest dom pomocy społecznej (art. 57 ust. 4 i 5 ustawy).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej¹² zobowiązała domy pomocy społecznej, które nie osiągnęły obowiązującego standardu, określonego w rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej do opracowania i realizacji programu naprawczego do końca 2010 r., przy czym otrzymane zezwolenia warunkowe na prowadzenie domu pomocy społecznej zachowują moc nie dłużej niż do 31 grudnia 2010 r. Ustawa zabroniła równocześnie organom gminy, od 1 stycznia 2009 r., kierowania nowych pensjonariuszy do DPS, które prowadzone są na podstawie zezwolenia warunkowego (art. 152 ust. 1-5 ustawy).

Zgodnie z art. 152 ust. 6 znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej opłata za pobyt w domu pomocy społecznej prowadzonym na podstawie zezwolenia warunkowego po dniu 31 grudnia 2007 r. nie może być podwyższana aż do miesiąca, w którym zostanie wydane zezwolenie na czas nieokreślony. Warunki i tryb uzyskania skierowania do domu pomocy społecznej określają art. 54 - 66 ustawy o pomocy społecznej oraz przepisy §§ 8 - 13 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej. Decyzję o umieszczeniu danej osoby w konkretnym domu pomocy społecznej

¹² Dz. U. Nr 249, poz. 1831.

podejmuje organ gminy prowadzącej dom lub starosta powiatu prowadzący dom o zasięgu ponadgminnym (art. 59 ust. 2 ustawy). W razie braku wolnych miejsc w domu pomocy społecznej, powiadamia się osobę o wpisaniu na listę oczekujących oraz o przewidywanym terminie oczekiwania na umieszczenie w domu pomocy społecznej (art. 59 ust. 3 tej ustawy).

Pobyt w DPS jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania (art. 60 ust. 1 ustawy). Obowiązani do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej są w kolejności: mieszkaniec domu, w wysokości nie większej niż 70% swojego dochodu, małżonek, zstępni przed wstępnymi, gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Przy czym osoby i gmina nie mają obowiązku wnoszenia opłat, jeżeli mieszkaniec domu ponosi pełną odpłatność (art. 61 ust. 1 pkt 1-3 ustawy). Wysokość opłat małżonka, zstępnych przed wstępnymi określa art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a) i b) ustawy. Gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej, jest obowiązana do wnoszenia opłaty za tę osobę w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez ww. osoby (art. 61 ust. 2 pkt 3 ustawy). Decyzję ustalającą opłatę za pobyt w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby, w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej (art. 59 ust. 1 ustawy).

Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS o zasięgu powiatowym ustala starosta i ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku.

Działalność domów pomocy społecznej, prowadzonych przez starostów lub na ich zlecenie, jest dofinansowywana środkami dotacji celowej udzielanej przez wojewodów z budżetu państwa, jeżeli w domach tych przebywają mieszkańcy przyjęci przed 1 stycznia 2004 r., a także przyjęci później, ale na podstawie skierowań wydanych przed tym dniem (art. 87 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

W razie braku miejsc w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym lub powiatowym, gmina może kierować osoby tego wymagające do domu pomocy społecznej, prowadzonego przez inne podmioty na podstawie art. 67 ustawy o pomocy społecznej oraz zezwolenia wydanego przez właściwego wojewodę.

W takim przypadku stosuje się odpowiednio art. 61-64 ustawy o pomocy społecznej, z tym, że wysokość opłaty za pobyt określa umowa zawarta przez gminę z podmiotem prowadzącym dom (art. 65 ust. 2 tej ustawy).

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

1. Wprowadzenie w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. istotnych zmian w zasadach finansowania pobytu w DPS zbiegło się w czasie z dynamicznymi zmianami demograficznymi, takimi jak: starzenie się społeczeństwa, wydłużenie średniego czasu życia, zmniejszenie się liczby urodzin, czy też emigracja zarobkowa ludzi młodych. Szczególnie ostatni z tych czynników ma znaczący wpływ na funkcjonującą w Polsce rodzinną tradycję związków międzypokoleniowych – przybliżając nas do cech charakterystycznych dla społeczeństw krajów rozwiniętych (m.in. osoby starsze, wymagające opieki lub niemające odpowiednich warunków bytowych kierowane są do domów pomocy społecznej). W Polsce ok. 0,7% osób starszych przebywa w domach pomocy społecznej. Dla porównania, w krajach skandynawskich wskaźnik osób przebywających w stacjonarnych formach opieki jest wyższy i wynosi np. 3,7% w Finlandii, ok. 5% w Norwegii i 7,2% w Szwecji. W wymienionych krajach długofalowo realizowany jest model państwa opiekuńczego, a w 2004 r. wskaźnik¹³ wydatków na opiekę socjalną nad osobami starszymi był wyższy niż w Polsce (0,25% PKB) i wyniósł w Szwecji - 2,7% PKB, Norwegii – 1,8% PKB, Finlandii - 0,8% PKB. Z kolei średnia z 25 państw, członków Unii Europejskiej wynosi 0,5% PKB.

2. Według stanu na 31 grudnia 2006 r.¹⁴ w Polsce funkcjonowało 821 DPS, w tym: 203 dla osób w podeszłym wieku, 214 dla osób przewlekle somatycznie chorych, 152 dla dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, 152 dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, 145 dla przewlekle, psychicznie chorych i 11 dla niepełnosprawnych fizycznie. Domy te dysponowały ogółem 80.404 miejscami, w których przebywało 78.672 pensjonariuszy.

Z dniem 1 stycznia 2004 r. dokonano istotnych zmian w zasadach finansowania DPS. Nowe regulacje zostały zawarte w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵ oraz ustawie o pomocy społecznej.

¹³ Dane według "Living conditions and welfare", Eurostat yearbook 2008.

¹⁴ Podstawowe dane z zakresu ochrony zdrowia, Departament Badań Społecznych GUS, 2007 r.

¹⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.

Zgodnie z nimi, prowadzenie DPS jest zadaniem własnym powiatów, pobyt w DPS-ie finansuje pensionariusz (do 70% swojego dochodu), oraz rodzina. Gmina ma również obowiązek uczestniczenia w ponoszeniu odpłatności, w sytuacji gdy środki pensionariusza i jego bliskich nie wystarczą na pokrycie wszystkich kosztów.

Przed dniem 1 stycznia 2004 r. środki z budżetu państwa otrzymywane przez powiat na funkcjonowanie DPS przekazywane były w formie dotacji celowej. Obecnie ten rodzaj dotacji ma charakter wygasający, a jej wysokość jest ustalana w oparciu o liczbę mieszkańców skierowanych do domów pomocy społecznej przed dniem wprowadzenia nowych zasad finansowania.

Jednocześnie, w ramach ww. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzono stały mechanizm przenoszenia uwalnianych środków z dotacji celowej (naturalny spadek liczby mieszkańców DPS, na których powiaty prowadzące domy otrzymywały dotacje z budżetu państwa) do budżetów gmin w formie subwencji ogólnej, o której przeznaczeniu decyduje rada gminy. Środki te mają wesprzeć samorządy w realizacji zadań ustawowych w zakresie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Oznacza to, że w dłuższym przedziale czasowym wszystkie środki budżetu państwa, które obecnie otrzymuje powiat w formie dotacji celowej przeniesione zostaną do budżetów gmin.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Skala i zakres zmian w skontrolowanych gminach

1. W trakcie kontroli stwierdzono, że w latach 2004 – 2008 liczba mieszkańców skontrolowanych gmin zmalała z 3.907 tys. do 3.837 tys., tj. o 1,8%. Równocześnie udział w tej liczbie osób w wieku poprodukcyjnym zwiększył się z 661 tys. do 704 tys., tj. o 6,5%. Tym samym procentowy stosunek liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym do liczby mieszkańców ogółem wzrósł z 16,9% do 18,3%.

- *W latach 2004-I pół. 2009 liczba mieszkańców **Katowic** zmniejszyła się z 322 tys. do 308 tys., tj. o 4,4%. W tym okresie nastąpił wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym z 54 tys. do 61 tys., tj. o 13%. Tym samym procentowy stosunek liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym do liczby mieszkańców ogółem uległ zwiększeniu z 16,7% do 19,8%.*
- *Przy systematycznie zmniejszającej się liczbie mieszkańców **Miasta Lublin** - z 356 tys. w 2004 r. do 334 tys. osób w I kw. 2009 r. (tj. o 6,1%) - nastąpił wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym z 54 tys. do 58 tys. (tj. o 8,3%). Pracownicy socjalni MOPR Lublin zwracali w trakcie kontroli uwagę na to, że corocznie przybywa osób*

wymagających opieki, następuje starzenie się społeczeństwa oraz wyjazdy młodych członków rodziny za granicę i pozostawianie starszych osób bez opieki.

Ustalenia kontroli wskazują, że powyższa tendencja szybkiego wzrostu liczby i procentowego udziału osób najstarszych – występująca praktycznie we wszystkich skontrolowanych jednostkach – spotykała się z brakiem skutecznej i długofalowej polityki w zakresie dostosowywania realizowanych zadań do nowych warunków, a podejmowane działania miały charakter doraźny i nie tworzyły spójnego systemu.

3.2.1.1. Strategia rozwiązywania problemów społecznych

Do zadań własnych gmin o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem m.in. programów pomocy społecznej (art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej). Strategia stanowi więc dokument, w którym wyznaczane są długookresowe cele oraz sposoby ich osiągnięcia.

Z 31 objętych kontrolą gmin 29 posiadało opracowane strategie rozwiązywania problemów społecznych. We wszystkich przyjętych do realizacji strategiach gminnych zidentyfikowane zostały najważniejsze problemy z zakresu pomocy społecznej i sformułowane zostały zadania strategiczne. Opracowanie ponad połowy z nich (58,6%) poprzedzone zostało diagnozą problemów społecznych, jak też konsultacjami z przedstawicielami organizacji zajmujących się pomocą społeczną.

- *Strategię w MGOPS w Polanowie opracował Zespół do Spraw Opracowania i Konsultacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy **Polanów**. W procesie opracowywania tego dokumentu brali udział przedstawiciele organizacji pozarządowych, dyrektorzy instytucji samorządowych zajmujących się w Polanowie problematyką społeczną, w tym: komendant posterunku policji, dyrektor gimnazjum, dyrektor ZOZ oraz prezes Towarzystwa Przyjaciół Dzieci w Koszalinie.*

Wskazać jednak należy, że w 13 (45 %) opracowanych strategiach nie uwzględniono zagadnienia kierowania osób do domów pomocy społecznej, realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz rozwoju nowych form pomocy społecznej.

- *W Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy **Gryfice** na lata 2009 – 2013 wskazano m.in. niewystarczający stan kadry zajmującej się problematyką osób starszych, utrudniony dostęp do DPS, brak w gminie małych form pomocy społecznej dla osób starszych, niski poziom życia osób starszych, niemożność kontynuowania przez osoby starsze aktywności zawodowej oraz realizowania się w organizacjach samopomocowych, niekorzystanie ze wsparcia wolontariuszy. Mimo tych zapisów w strategii nie zawarto żadnych projektów adresowanych do osób w podeszłym wieku.*

Ustalenia kontroli wskazują, że opracowane strategie rozwiązywania problemów społecznych miały głównie charakter formalny. Potwierdzały to same jednostki objęte kontrolą.

- *W sprawie uchwalenia i realizacji Strategii Przewodniczący Rady Gminy **Ciasna** wyjaśnił m.in., że: „Uchwalenie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych było potrzebne przede wszystkim, aby wypełnić obowiązek ustawowy (...)”.*

Tylko w jednej ze skontrolowanych strategii (realizowanej przez MOPS Szczecin) zawarte zostały wskaźniki i mierniki służące do monitorowania stopnia osiągnięcia przyjętych celów, wskazano odpowiedzialnych za zbieranie informacji oraz częstotliwość dokonywania ocen. Konsekwencją braku wskaźników i mierników w pozostałych strategiach było m.in. sporadyczne rozliczanie i ocenianie tych dokumentów (zaledwie w 2 gminach), co w praktyce uniemożliwia skuteczną koordynację realizacji strategii przez ośrodki pomocy społecznej (art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej).

- *MSRPS Miasta **Białegostoku** do słabych stron Miasta zaliczyła m.in. „system opieki dla ludzi starszych”, a starzenie się społeczeństwa zaliczono do zagrożeń jego rozwoju. Problem poprawy systemu opieki dla ludzi starszych nie znalazł jednak odzwierciedlenia ani w celach strategicznych ani w celach operacyjnych. W w.w. dokumencie nie określono jednak mierników, które pozwoliłyby obiektywnie zmierzyć stopień osiągnięcia wyznaczonych celów w poszczególnych latach wdrażania Strategii. Nie wyszczególniono również kosztów realizacji poszczególnych celów ani źródeł ich finansowania, co w praktyce uniemożliwi ocenę realizacji Strategii oraz rozliczenie poszczególnych realizatorów z nałożonych na nich zadań.*
- *GOPS w **Goleszowie** posiadał Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2005-2008 oraz Strategię na lata 2009-2013. W obydwu tych dokumentach zidentyfikowano i wskazano problemy społeczne występujące na terenie Gminy. Jako problemy społeczne wymieniono: niepełnosprawność i starzenie się społeczeństwa. Problemy te miały być rozwiązywane m.in. przez wspieranie rodzin, w których żyją osoby starsze i niepełnosprawne oraz rozwijanie oferty usług i świadczeń dla tych osób. Nie określono natomiast sposobu pomiaru oceniania realizacji przyjętych zadań, w tym wskaźników tego pomiaru, częstotliwości dokonywania oceny oraz osób lub instytucji odpowiedzialnych za zbieranie informacji w tym zakresie.*

Odstąpienie od zamieszczenia w strategii wskaźników i mierników oraz brak rozliczania strategii argumentowano m.in. w następujący sposób:

- *Kierownik ww. GOPS w **Goleszowie** wskazała m.in., że „Gminna strategia realizowana jest na bieżąco. Ośrodek opracowując strategię nie miał doświadczenia w opracowaniu tego rodzaju dokumentów. Zadania wynikające ze strategii ujęte zostały ogólnie, nie zostały ustalone mierniki służące do oceny realizacji strategii, ani też nie ujęto zasad rozliczenia. Z zapisu ustawy o pomocy społecznej nie wynika obowiązek rozliczenia strategii”.*
- *„Strategię Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy **Wasilków** na lata 2008-2013” przyjęto uchwałą Rady Miejskiej 28 czerwca 2007 r. Nie wskazano*

koordynatora Strategii. Nie określono też terminów realizacji jej poszczególnych działań i projektów. Wskazano zaś „Zespół wdrażający strategię”, jako jeden z elementów „skutecznego monitoringu i ewaluacji”, który powinien zostać powołany przez burmistrza odrębnym zarządzeniem. Zespół ten zobowiązano do oceny (przynajmniej raz w roku) poziomu wdrażania poszczególnych celów i kierunków działań. Zespół ten nie został powołany, bowiem jak podał w swym wyjaśnieniu Burmistrz Wasilkowa „(...) analiza pracy Ośrodka nie wskazywała na potrzebę jego powołania. (...)”

2. Objęte kontrolą gminy nie wykorzystywały sprawozdań z działalności ośrodków pomocy społecznej, potrzeb w zakresie pomocy społecznej oraz bilansów potrzeb w zakresie pomocy społecznej przedstawianych radzie gminy przez kierowników ośrodków pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, przedstawione radzie gminy przez kierownika ośrodka pomocy społecznej potrzeby w zakresie pomocy społecznej, stanowią podstawę do opracowania i wdrożenia w życie lokalnych programów pomocy społecznej określonych w art. 110 ust. 10 ustawy. W latach 2007-2009 z 31 skontrolowanych ośrodków 16 nie opracowało potrzeb w zakresie pomocy społecznej.

- *W sprawie niewypełniania obowiązku przedstawiania Radzie Gminy potrzeb w zakresie pomocy społecznej oraz sprawozdań z działalności Ośrodka, kierowniczka GOPS **Ciasna** wyjaśniła: „Nie przedstawiałam nigdy Radzie Gminy dokumentów dotyczących potrzeb w zakresie pomocy społecznej, innych niż plan finansowy na kolejny rok. (...). Nikt nie wymagał od GOPS przedkładania innych dokumentów, bezpośrednio Radzie Gminy”.*

W 10 spośród 31 objętych kontrolą gmin powstały programy pomocy społecznej, w związku z brzmieniem art. 110 ust. 9 i 10 ustawy o pomocy społecznej. Żaden z nich nie dotyczył jednak świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a także kierowania mieszkańców do domów pomocy społecznej.

W 7 objętych kontrolą jednostkach (22,6%) nie sporządzono, a tym samym nie przedłożono radzie gminy corocznych sprawozdań z działalności ośrodka pomocy społecznej, co stanowiło naruszenie art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej. Uzasadniając odstępowanie od wymogu przedkładania ww. dokumentów, kierownicy jednostek wskazywali, że w corocznie przedkładanych projektach budżetu zawarte były wszystkie planowane potrzeby finansowe, w tym również priorytety w zakresie pomocy społecznej. Natomiast w sprawozdaniach z działalności zawierano opisy, sposoby realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, a tym samym określano ich priorytety.

- *Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w **Szczecinie** w latach 2007 – 2008 nie złożył Radzie Miasta Szczecin sprawozdań z działalności Ośrodka ani wykazu potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Jedynymi dokumentami przedłożonymi w latach 2007 - 2009 Radzie Miasta były projekty uchwał budżetowych na rok 2007, 2008 i 2009 oraz projekt uchwały w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Szczecinie na lata 2009-2015, złożone przez Prezydenta Miasta.*

Zaliczane do zadań własnych gminy sporządzanie bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej (art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej), miały charakter wyłącznie statystyczny i nie stanowiły podstaw do podejmowania decyzji przez organy gminy.

- *Ośrodek Pomocy Społecznej w **Gryficach** sporządził bilanse potrzeb w zakresie pomocy społecznej na kolejne lata 2007, 2008 i 2009. Odbywało się to jednak wyłącznie w odpowiedzi na wystąpienia Kierownika Zachodniopomorskiego Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, w związku z realizacją art. 21 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej i nie były przedkładane Radzie Miejskiej w Gryficach.*
- *Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w **Żyrardowie** sporządzał bilanse potrzeb w zakresie pomocy społecznej na lata 2007, 2008 i 2009. Wyłącznym adresatem bilansów potrzeb było Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.*

Omawianie spraw związanych z usługami opiekuńczymi i specjalistycznymi usługami opiekuńczymi, a także kierowaniem mieszkańców gminy do DPS odbywało się głównie w związku z uchwalaniem uchwał budżetowych. Analiza protokołów z posiedzeń ww. organów wskazuje, iż dyskusji w omawianych sprawach w zasadzie nie prowadzono, a jeżeli nawet, to w bardzo ograniczonym zakresie.

- *Kierownik **jednego z ośrodków pomocy społecznej** wyjaśniła, że nie złożyła w latach 2007-2009 Radzie Gminy sprawozdań z działalności Ośrodka oraz nie przedstawiała potrzeb w zakresie pomocy społecznej wymaganych art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, ponieważ nie było zainteresowania powyższą problematyką.*

3.2.1.2. Warunki kadrowe i organizacyjne

1. Realizacja przez gminy zadań związanych ze świadczeniem usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a także kierowaniem osób do domów pomocy społecznej, przebiegała w warunkach niedoborów kadrowych, szczególnie w grupie pracowników socjalnych. Spośród 31 objętych kontrolą ośrodków pomocy społecznej, aż w 26 stwierdzono niewystarczający stan zatrudnienia w stosunku do wymogów określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, tj. 1 pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców gminy, nie mniej jednak niż 3 pracowników. Wynikało to głównie z nieuwzględniania w uchwałach budżetowych gmin zwiększonych środków na zatrudnienie dodatkowych pracowników, o co postulowali kierownicy jednostek.

- W **Poznaniu** w 2007 r. na jednego pracownika socjalnego przypadło 3.082 mieszkańców, a w 2008 r. 2.814 mieszkańców. Braki kadrowe w grupie pracowników socjalnych na koniec 2008 r. wyniosły 94 etaty.
- Jeden z pracowników socjalnych OPS **Gryfice** stwierdził, że rejon który obsługuje liczy 3.818 osób, a jego bezpośredniej opiece podlega 179 osób (82 rodziny). Z kolei inny stwierdził, że rejon który obsługuje liczy 3.070 osób, a jego bezpośredniej opiece podlegają 132 osoby (59 rodzin).

W skrajnym przypadku dopuszczalne granice określone ustawą o pomocy społecznej były aż 2,5 krotnie mniejsze od wskaźnika ustawowego, czego konsekwencją była m.in. niewielka liczba osób objętych opieką w wyniku samodzielnego zidentyfikowania ich potrzeb przez pracownika socjalnego.

- Pracownik socjalny MOPS w **Józefowie** podał m.in., że „Rejon objęty moją opieką zamieszkuje ok. 5.000 osób, z czego ok. 150 podlega bezpośredniej opiece, z których na mój wniosek zostało objętych pomocą 8 rodzin, tj. ok. 25 osób”. Z kolei inny stwierdził, że „Rejon objęty moją opieką zamieszkuje około 4.500 mieszkańców, z czego około 130 mieszkańców podlega bezpośredniej opiece, z których samodzielnie zidentyfikowałem 9 rodzin. Pozostałe osoby zostały objęte pomocą na wniosek własny oraz na wniosek instytucji tj. placówki opiekuńczo-wychowawcze, pedagogy szkolni, pielęgniarki środowiskowe, kuratorzy rodzinni, kuratorzy dla dorosłych, zakłady karne, areszty śledcze”.

W ocenie NIK, w sytuacji znaczącego wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym, nadmierne obciążenie pracowników socjalnych może skutkować nie wywiązywaniem się przez nich z zadań zakresu identyfikacji potrzeb osób wymagających pomocy, szczególnie w zakresie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a także kierowania do domów pomocy społecznej.

- Na 1 pracownika socjalnego w MOPS **Żyrardów** przypadło odpowiednio: 3.369 mieszkańców w 2007 r. i 3.355 w 2008 r. W GSRPS Żyrardowa na lata 2006-2015 jako jeden z problemów w realizacji celu „pomoc społeczna i przeciwdziałanie przemocy w rodzinie” wskazano na duże obciążenie pracowników socjalnych.

O potrzebie wzmocnienia działań zmierzających do identyfikacji potrzeb z zakresu pomocy społecznej świadczyć może przykład badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców Gminy Szamotuły.

- W trakcie opracowania diagnozy profilu socjoekonomicznego mieszkańców miasta i gminy **Szamotuły** w zakresie usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz skierowań do DPS, przeprowadzono badania ankietowe wśród mieszkańców gminy w wieku 80 lat i powyżej. Badaniami objęto 10 % populacji, tj. 95 osób. Z analizy wypełnionych ankiet wynikało m.in., że osoby te w znacznej części były osobami niepełnosprawnymi. Ponad połowa z nich nie była w stanie opuszczać mieszkania a jeszcze większa liczba czyniła to z trudem. Osoby te przeważnie nie były w stanie wykonywać samodzielnie prac domowych. Nieliczni respondenci zgłaszali zapotrzebowanie na usługi pomocowe ze strony instytucji do tego powołanych, a także na opuszczenie miejsca swego dotychczasowego zamieszkania. W trakcie

prorowadzonych rozmów przeprowadzający ankietę przekazali szczegółową informację o możliwościach skorzystania i zakresie świadczonych usług przez OPS.

Wskazać przy tym należy, że warunki lokalowe ok. 60% ośrodków uniemożliwiały zwiększenie zatrudnienia, gdyż zajmowane pomieszczenia, nie zapewniały zarówno odpowiednich warunków pracy, jak też odbywania trudnych rozmów w atmosferze intymności, a zatrudnienie nowych osób w dotychczasowych siedzibach, jeszcze bardziej potęgowałyby te problemy.

- *OPS w Szamotułach zatrudniał dziesięciu pracowników socjalnych, realizujących zadania z zakresu opieki społecznej w wyznaczonych rejonach. Liczba ta była niższa, od wskazanej w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej o czterech pracowników. Dyrektor OPS w Szamotułach wyjaśniła m.in., że: „(...) Obecne warunki lokalowe są trudne, brakuje stanowisk pracy dla nowo zatrudnionych osób. Burmistrz zaproponował Radzie, która wyraziła zgodę i zabezpieczyła środki finansowe na zaadaptowanie innego obiektu jako siedziby OPS.”*

Jak wynika z ustaleń kontroli, pracownicy socjalni, realizując swoje obowiązki, w znacznym stopniu obciążeni byli sporządzaniem niezbędnej dokumentacji, szczególnie w urzędach, w których występowały największe niedobory kadrowe. Szacunkowo miesięcznie przeznaczali na to ok. 50-70% czasu pracy. W skrajnym przypadku sprawy te zajmowały im ok. 80% miesięcznego czasu pracy (np. MGOPS w Krobi), co niewątpliwie miało duży wpływ na efektywność ich pracy w zakresie identyfikacji osób, którym niezbędna jest pomoc.

- *Pracownik socjalny GOPS w Bakalarzewie podał m.in., że „Okolo 3/4 mojego czasu pracy zajmują mi sprawy związane z uzupełnianiem dokumentacji i sprawozdawczością, przy czym część wypełniam w terenie na wywiadach środowiskowych, a pozostałe wraz z wprowadzaniem do systemu informatycznego na miejscu. Wyjeżdżając w teren kompletuje niezbędną dokumentację jeszcze w Ośrodku.*
- *Jeden z pracowników socjalnych stwierdził „Średnio w miesiącu 60 % czasu zajmują mi sprawy związane ze sporządzaniem dokumentacji np. wypełnianie wywiadów środowiskowych oraz przygotowywanie wszelkich dokumentów potrzebnych do wywiadu, odpowiedzi na pisma z innych instytucji, sporządzanie notatek służbowych, przygotowywanie różnych wniosków u udostępnienie danych osobowych do różnych instytucji, przygotowywanie decyzji odmownych, wypełnianie ankiet”.*

Wskazać jednak należy, że wszystkie osoby zatrudnione w skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej posiadały kwalifikacje uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej lub spełniały warunki ustalone w art. 156 tejże ustawy. Fluktuacja kadr na ww. stanowiskach wyniosła ok. 10 % rocznie w dużych miastach, w mniejszych ośrodkach nie przekraczała 5%, a w 8 małych ośrodkach w całym kontrolowanym okresie nie odnotowano żadnych zmian kadrowych.

2. Z ustaleń kontroli wynika, że w niedostatecznym stopniu korzystano z dostępnych sposobów informowania mieszkańców o możliwości korzystania z usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, a także uzyskania skierowania do domu pomocy społecznej. Tylko w pięciu przypadkach ogólnie dostępne były wyczerpujące informacje w zakresie:

- szczegółowej procedury ubiegania się o ww. świadczenia, w tym osób uprawnionych do złożenia wniosku,
- zasad odpłatności,
- możliwości uzyskania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku (np. pobrania z internetu),
- wskazania osób mogących udzielić bardziej szczegółowych informacji, w tym możliwości skontaktowania się z pracownikami socjalnymi, którym bezpośrednio podlega dany rejon.

W 14 jednostkach informacje te przekazywane były za pomocą własnej strony internetowej, a w 4 przypadkach ośrodki korzystały ze stron internetowych urzędów gmin. Oprócz stron internetowych pozostałe źródła informacji mieszkańców o możliwościach skorzystania z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych stanowiły: tablice ogłoszeń w OPS-ach i przychodniach zdrowia, lokalna prasa i telewizja, ulotki informacyjne rozdawane m.in. na imprezach okolicznościowych, a także lekarze rodzinni, pielęgniarki środowiskowe, policja, sołtysi, radni.

Pozytywny przykład udzielania informacji stanowią strony internetowe Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej w Poznaniu, Radomiu, Katowicach, Szczecinie, Białymstoku.

- *Na stronie internetowej MOPS w **Poznaniu** znajdują się zakładki i podrozdziały dotyczące świadczenia usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych oraz organizowania instytucjonalnych form opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi poprzez kierowanie do domów opieki społecznej. Dla obu tych rozdziałów umieszczono odnośnik z procedurami, który po rozwinięciu kieruje na stronę BIP Urzędu Miasta Poznania, zawierającą informację o wymaganych dokumentach, miejscu o ich złożeniu, informację o odpłatności i tryb jej ustalania, terminie i sposobie załatwienia spraw oraz o trybie odwoławczym, podstawach prawnych, a także informacje o osobach uprawnionych do złożenia wniosku.*

Natomiast w 13 z 31 skontrolowanych jednostkach prezentowane dane ograniczały się do zaprezentowania ich zadań własnych, nie zawierały szczegółowych

informacji, wzorów wniosków lub możliwości pobierania odpowiednich dokumentów. I tak:

- Dyrektor MOPR w **Lublinie** stwierdził m.in. że: „(...) Na stronie internetowej nie są zamieszczone dokumenty uprawniające do ubiegania się o pomoc z MOPR, ponieważ podstawowym dokumentem jest druk wywiadu środowiskowego, stanowiący specjalistyczne narzędzie, którym posługuje się pracownik socjalny ...”
- Na stronie internetowej MOPS w **Żyrardowie** zamieszczono treść ustawy o pomocy społecznej bez podania informacji dotyczących warunków ubiegania się o ww. świadczenia, zasad odpłatności, możliwości pobrania dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku. Nie prowadzono akcji informacyjnej za pośrednictwem publikacji prasowych wydawanych przez Miasto czy zorganizowanych w tym celu spotkaniach.
- MOPS w **Łodzi**, posiadając co prawda własną stronę internetową, nie zamieszczał szczegółowych informacji o możliwościach ubiegania się o świadczenia z pomocy społecznej, obowiązujących procedurach, zasadach odpłatności, a także nie umożliwiał pobrania wzorów dokumentów do wypełnienia.

Według informacji uzyskanych w trakcie kontroli od kierowników ośrodków pomocy społecznej, głównym źródłem informacji mieszkańców o możliwościach skorzystania z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a także o możliwościach skierowania do DPS-u byli pracownicy socjalni.

- Kierownik OPS w **Bakalarzewie** stwierdziła m.in., że: „Działalność informacyjna Ośrodka prowadzona jest głównie przez pracowników socjalnych podczas ich pracy w terenie i polega na kontaktach z sołtysami, radnymi oraz bezpośrednio z wytypowanymi rodzinami. (...). Moim zdaniem dotychczasowa forma prowadzenia działalności informacyjnej jest zadawalająca dla tutejszych mieszkańców.”

Ustalenia kontroli nie potwierdzają jednak, by ta forma informowania mieszkańców gmin o możliwościach ubiegania się o świadczenie usług opiekuńczych lub skierowanie do domu pomocy społecznej była wystarczająca, szczególnie w sytuacji występujących niedoborów kadrowych i znacznego obciążenia pracowników socjalnych.

- W celu doskonalenia usług opiekuńczych, OPS w **Szamotułach** przeprowadził w 2008 r. ankietę wśród osób starszych, korzystających z tych usług. Badaniem ankietowym objęto 50 %, tj. 67 losowo wybranych osób, spośród 133 osób objętych usługami opiekuńczymi w Gminie. Z ankiety wynikało m.in., że 76 % osób dowiedziało się o możliwościach skorzystania z usług opiekuńczych od rodziny, sąsiadów i znajomych, 14% osób od pracownika socjalnego, 7,5% osób od pracowników służby zdrowia.
- Pracownicy socjalni MOPR w **Lublinie** zidentyfikowali około 20 – 25% osób objętych opieką. Pozostałe osoby zostały zidentyfikowane w wyniku zgłoszeń samych zainteresowanych, lub informacji otrzymanych z innych instytucji (policja, szkoła, przychodnia, pielęgniarka środowiskowa).

3.2.1.3. Kierowanie do domów pomocy społecznej

Ustalenia kontroli wykazują znaczną rozbieżność między zakładanymi celami wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2004 r. zmian w zasadach finansowania pobytu

w domach pomocy społecznej, a ich faktyczną realizacją. Zgodnie z nimi, pobyt w DPS-ie finansuje pensionariusz oraz rodzina, natomiast gmina ma również obowiązek uczestniczyć w ponoszeniu odpłatności, ale dopiero wtedy, gdy środki pensionariusza i jego bliskich nie wystarczą na pokrycie wszystkich kosztów. Ustalenia kontroli wskazują, że ciężar finansowania pobytu w DPS ponoszony był głównie przez gminy. Z 3.917 osób umieszczonych przez powiaty w 2007 r. w DPS pobyt 2.936 (75%) opłacany był w dominującej części ze środków własnych gmin, 685 (17,5%) z emerytury lub renty, 239 (6,1%) ze środków zobowiązanych członków rodzin, a zaledwie w 57 przypadkach (1,4%) samodzielnie przez pensionariuszy (100% koszty pobytu). Podobnie w 2008 r. – z 4.737 osób umieszczonych w DPS pobyt 3.489 (73,7%) opłacany był głównie ze środków własnych gmin, 878 (18,5%) z emerytury lub renty, 293 (6,1%) ze środków zobowiązanych członków rodzin, a tylko w 77 przypadkach (1,4%) samodzielnie przez pensionariuszy.

Z ustaleń kontroli wynika, że do domów pomocy społecznej kierowane były głównie osoby samotne.

- *Pracownik socjalny OPS w **Ostrorogu** stwierdził, m.in., że: „W przypadku działania naszego Ośrodka o umieszczenie w DPS ubiegały się osoby samotne, starsze i schorowane, które nie były zdolne do samodzielnej egzystencji w środowisku. Osoby te nie miały własnych rodzin, która zapewniłyby całodobową opiekę.”*
- *Pracownik Socjalny GOPS w **Grabowcu** stwierdził m.in. „Nie miałam takiego przypadku, żeby rodzina nie wyrażała zgody na umieszczenie w DPS. Idą tam osoby samotne, a nawet jeśli jest rodzina, to nie spełnia kryteriów, by współfinansować pobyt w DPS”.*

Kierowanie do domów pomocy społecznej głównie osób samotnych wynikało z faktu, że rodziny najczęściej nie współfinansowały pobytu swoich bliskich, a osoby kwalifikujące się do umieszczenia nie chciały ich obciążać. Miało to duży lub decydujący wpływ na korzystanie z tej formy pomocy przez osoby nie posiadające rodziny. Jak wynika z ustaleń kontroli, pobyt 6.325 mieszkańców gmin w 2007 r. w DPS współfinansowany był zaledwie w 551 przypadkach przez członków rodzin. W 2008 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 6.517 i 761.

- *Jeden z pracowników socjalnych MOPS w **Żyrardowie** stwierdził, że „Rodziny osób, które mogłyby się ubiegać o umieszczenie w DPS po uzyskaniu w MOPS informacji na temat współfinansowania pobytu rezygnują ze składania dokumentów i organizują opiekę we własnym zakresie. Zarówno rodziny nie chcą współfinansować pobytu swoich bliskich w DPS jak i klienci nie chcą obciążać swoich rodzin.[...]”*. Z kolei inny stwierdził, że „Po wprowadzeniu zmian w sposobie finansowania występują przypadki zniechęcania o ubieganie się o skierowanie osoby zainteresowanej o umieszczenie w DPS-ie ze strony członków rodzin”.

- *Jeden z pracowników socjalnych MOPS w **Józefowie** stwierdził: m.in., że „(..). Kilka razy w roku zgłaszają się do tutejszego ośrodka osoby zainteresowane umieszczeniem członka rodziny w DPS. Z odbytych rozmów jednoznacznie wynika, że konieczność ponoszenia odpłatności za pobyt w DPS jest obciążeniem dla rodziny i ma to duży wpływ a czasem wręcz decydujący na skorzystanie z tej formy pomocy. (...). Rodziny często dowiadywały się, że w pierwszej kolejności to oni są zobowiązani do ponoszenia odpłatności za pobyt w DPS-ie, a później nie wracali z wnioskiem do tut. ośrodka. Z kolei inny stwierdził, że „Podczas przeprowadzanych rozmów w biurze z zainteresowanymi pobyt w DPS lub ich rodzinami na temat odpłatności za pobyt możemy zauważyć dużą niechęć do partycypowania w wydatkach. Myślę, że to może być powodem mniejszej liczby skierowań”.*
- *Pracownik socjalny OPS w **Szamotułach** stwierdził, że „Obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. uregulowania w zakresie finansowania pobytu w DPS w przypadku osób samotnych nie mają wpływu na podjęcie decyzji o ubieganiu się o skierowanie, natomiast powodują ograniczenia w przypadku osób, które mają rodzinę obowiązującą do zapewnienia opieki lub ponoszenia odpłatności za pobyt”.*

Z powyższych danych wynika, że jeżeli rodziny decydują się umieścić swoich bliskich w domu pomocy społecznej, to tylko w ostateczności.

- *Pracownik Socjalny GOPS w **Grabowcu** stwierdził, że „Do DPS idą te osoby, które nie mają innego wyjścia, często rodzina korzysta z emerytury osoby chorej i opiekuje się nią dopóki może, dopiero gdy nie daje sobie rady, bo osoba wymaga całodobowej opieki, podejmowana jest decyzja o umieszczeniu w DPS”.*
- *W wyjaśnieniu, dotyczącym bieżącej sytuacji w zakresie kierowania osób do DPS przez gminy starosta koszaliński, podał m.in. że „Po 1 stycznia 2004 r. do DPS trafiają osoby z dużymi trudnościami w wypełnianiu życiowych ról i nie będące w stanie, bez pomocy innych osób samodzielnie egzystować. Często stan zdrowia tych osób jest ciężki (wymaga specjalistycznej opieki i pielęgnacji). Przed wprowadzeniem nowych zasad były to osoby zdecydowanie bardziej sprawne i w większości przypadków nie wymagające specjalistycznej opieki i terapii”.*

Najtrafniej sytuację jaka powstała po wprowadzeniu nowych uregulowań w zakresie finansowania w DPS charakteryzuje przykład zastany w gminach powiatu ząbkowickiego.

- *W Gminie **Ząbkowice Śląskie** osoby, które wyraziły chęć umieszczenia w DPS po uzyskaniu informacji, że dzieci są zobowiązane do ponoszenia odpłatności za ich pobyt w placówce całodobowej, rezygnowały z tej formy pomocy występując równocześnie do OPS o przyznanie lub zwiększenie godzin usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Wg informacji OPS w Złotym Stoku, w gminie od 1 stycznia 2004 roku było 6 osób ubiegających się o umieszczenie w ZOL (w przypadku ZOL-ów ani rodzina ani gmina nie partycypują w kosztach¹⁶), z czego w 2 przypadkach wpływ na to miała sytuacja rodzinna i brak zgody członków rodziny na finansowanie pobytu w DPS. W gminie Ciepłowody wystąpił 1 przypadek ubiegania się o umieszczenie w DPS, lecz z powodu złego stanu zdrowia osoby ubiegającej się i wysokich kosztów pobytu obciążających członków rodziny osoba ta została umieszczona w ZOL.*

¹⁶ Pobyt opłacają pensjonariusze, a usługi Narodowy Fundusz Zdrowia w ramach zawartych kontraktów bowiem są to zakłady opieki zdrowotnej (art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 32c ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej – Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, ze zm.)

Odnotowano natomiast wzrost umieszczania osób samotnych, chorych, o niskich dochodach nieposiadających rodziny, ponieważ OPS po ocenie ich sytuacji materialnej, może finansować ich pobyt.

W konsekwencji, praktycznie cały ciężar finansowanie pobytu w domach pomocy społecznej został przeniesiony na gminy. Z ustaleń kontroli wynika, że objęte kontrolą gminy poniosły w 2007 r. wydatki za pobyt mieszkańców w DPS w kwocie 104.607 tys. zł, natomiast rodziny osób skierowanych¹⁷ wydatkowały na ten cel kwotę zaledwie 2.030 tys. zł, tj. prawie pięćdziesięciokrotnie mniej. W 2008 r. wydatki te wynosiły odpowiednio 141.146 tys. zł i 2.988 tys. zł.

- *W I kw. 2009 r. na 684 osoby przebywających w DPS nadzorowanych przez starostę koszalińskiego 141 osób, tj. 21 % przyjęte zostało po 1 stycznia 2004 r. Spośród nich opłaty za pobyt w 137 przypadkach pokrywane były głównie przez gminy, 3 osób przez członka rodziny, a 1 osoba wносиła samodzielnie opłatę za pobyt.*
- *Jeden z pracowników socjalnych OPS w **Szamotułach** stwierdził, m.in., że „Rodziny bardzo często nie wyrażają chęci ponoszenia odpłatności za DPS rodziców – tylko w dwóch rodzinach udało się wyegzekwować odpłatności po 100 zł, co miesiąc, gdzie przy tak wysokich kosztach pobytu w DPS stanowi to „kroplę w morzu”.*
- *W okresie objętym kontrolą OPS w **Zwierzyni** wydał siedem decyzji o skierowaniu osób do DPS. W sześciu przypadkach opłata była ponoszona przez osobę skierowaną i gminę, a w jednym przypadku odpłatność ponosiło również jedno z trójki dzieci osoby skierowanej w wysokości 14,55 zł miesięcznie. Wskazać jednak należy, że spośród siedmiu osób skierowanych do DPS w 5 przypadkach osoby te posiadały dzieci. Przykładowo, w jednym przypadku OPS ustalił, że osoba zainteresowana skierowaniem do DPS posiada 3 córki, w tym dwie córki przebywają na stałe za granicą. OPS nie udało się ustalić miejsca ich zamieszkania, a osoba zainteresowana oraz trzecia córka zamieszkująca na terenie Gminy Zwierzyniec, nie potrafili wskazać miejsca zamieszkania tych osób. W innym przypadku do przesłanego wywiadu dołączone było oświadczenie wnioskodawcy, który poinformował, że nie utrzymywał kontaktu z rodziną od 15 lat i nie zna miejsca ich zamieszkania.*

W objętych kontrolą gminach, mimo sygnałów wynikających z wywiadów środowiskowych, na ogół tolerancyjnie podchodzono do ustalenia miejsca pobytu osób w pierwszej kolejności zobowiązanych do uiszczania opłat, co nie pozwalało na wyegzekwowanie od nich opłat, skutkując zwiększonym współfinansowaniem przez gminę.

- *Na podstawie 25 zbadanych spraw w MOPS **Żyrardów** stwierdzono, że w 5 przypadkach przyjęto do rozpatrzenia wnioski o skierowanie do DPS bez dołączonych oświadczeń o wysokości dochodu zstępnych lub małżonka. Ustalając udział w kosztach pobytu mieszkańca domu pomocy społecznej w 4 przypadkach nie dokonano weryfikacji dochodu osób zobowiązanych i pominięto te osoby w partycypacji w kosztach pobytu, co było niezgodne z art. 61 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy o pomocy społecznej.*

¹⁷ Koszty pobytu w pierwszej kolejności pokrywa mieszkaniec, jednak nie więcej niż 70% swojego dochodu. W dalszej kolejności koszty te ma pokrywać małżonek, zstępni, ewentualnie wstępni mieszkańca DPS.

- W kontrolowanym okresie GOPS w **Grabowcu** wydał 8 decyzji o skierowaniu mieszkańców gminy do domu pomocy społecznej. W jednym przypadku GOPS ustalił, iż podopieczny posiadał rodzeństwo, które stosownie do postanowień art. 61 ust. 1 pkt 2 oraz art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej mogło być obowiązane było do wnoszenia opłaty. Podopieczny nie potrafił wskazać miejsca zamieszkania tych osób, a GOPS nie podjął działań w celu ustalenia miejsca ich pobytu i ustalenia ich sytuacji dochodowej. W drugim przypadku ze strony wnuka i wnuczki nastąpiła odmowa udzielenia wywiadu alimentacyjnego na rzecz ww. osoby. Również w tych okolicznościach GOPS wydał decyzję o współfinansowaniu przez Gminę odpłatności za pobyt w DPS.

Znaczny wpływ na niechęć rodzin w partycypowaniu w kosztach ma wysokość opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, które wykazują dynamikę wzrostu znacznie przekraczającą wzrost zarobków, emerytur czy też wskaźnik inflacji. Tak szybki wzrost opłat za pobyt w domach pomocy społecznej wymuszał objętą kontrolą gmin do weryfikacji pierwotnych planów finansowych. W 2008 r. zaplanowały one w pierwotnych uchwałach budżetowych (przed zmianami) wydatki na pobyt mieszkańców w DPS w kwocie 104.128 tys. zł, a faktyczne wydatki na ten cel wyniosły 141.146 tys. zł, tj. było o 35,6% wyższe.

- Ogłoszony przez **Starostę Koszalińskiego** średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca dla DPS w Cetuniu wyniósł 1.815 zł w 2007 r., 2.078 zł w 2008 r. i 2.499 w 2009 r. Dla DPS w Nowych Bielicach wielkości te wynosiły odpowiednio: 1.880 zł, 2.321 zł i 2.855 zł.
- Ogłoszony przez **Starostę Płockiego** średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca dla DPS w Zakrzewie wyniósł 1.745 zł w 2007 r., 2.086 zł w 2008 r. i 2.412 w 2009 r. Dla DPS w Wyszogrodzie wielkości te wynosiły odpowiednio: 2.097 zł, 2.097 zł i 3.185 zł.
- Jeden z pracowników socjalnych OPS w **Szamotułach** stwierdził, m.in., że „Wysokość opłat ponoszonych w DPS-ach jest dla tych osób wysoka, są bardzo zdziwieni i zaskoczeni, że miesięczna odpłatność za pobyt w DPS jest taka wysoka”.

Wzrost średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca DPS wynikał z jednej strony z dostosowywania poziomu zatrudnienia pracowników DPS do obowiązujących standardów, z drugiej zaś ze zwiększania poziomu wynagrodzeń.

- W protokole Komisji Edukacji i Polityki Społecznej Rady Miasta **Gryfice** podano m.in., że „DPS Jaromin jest to największa tego typu jednostka w Województwie Zachodniopomorskim. Dom osiągnął certyfikat standardu, problemem na czas przyznania certyfikatu standardu było zbyt niskie zatrudnienie, osiągnięto i to poprzez zatrudnienie 50 pracowników. Obecnie brakuje do standardu około 30 ludzi, zatrudnienie takiej liczby pracowników rozłożyłoby budżet jednostki i zmniejszyłoby zarobki kadry funkcjonującej, nie byłoby stać na wypłacenie premii”.

Wskazać przy tym należy, że zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, w przypadku niewywiązywania się przez zobowiązane osoby z obowiązku ponoszenie opłat za pobyt w DPS, opłaty te zastępczo wnosi gmina, której przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków. W 2007 r.

zaległości w opłatach wyniosły 164 tys. zł, z których odzyskano w trybie egzekucji 25 tys. zł, a w 2008 r. z 249 tys. zł odzyskano 11 tys. zł.

2. O ile w początkowym okresie po wprowadzeniu nowych zasad finansowania gminy ograniczyły lub zaprzestały kierowania nowych osób do DPS, to w kolejnych latach sytuacja ta uległa poprawie. W 2004 r. ze 127 gmin leżących na terenie powiatów objętych kontrolą 48 nie skierowało żadnego mieszkańca do DPS-u, a w 2008 r. liczba takich gmin zmniejszyła się do 29, tj. prawie o połowę.

Dynamikę wzrostową wykazuje również liczba osób ubiegających się o skierowanie do DPS, co głównie wynika z czynników demograficznych, o których była mowa na wstępie niniejszej informacji. W objętych kontrolą jednostkach o skierowanie do domu pomocy społecznej ubiegało się 3.386 osób w 2004 r., 3.833 osoby w 2007 r. i 4.029 osób w 2008 r., z których decyzję pozytywną uzyskało odpowiednio: 3.245 (95,8%), 3.537 (92,3%) i 3.774 osoby (93,7%).

W skontrolowanych decyzjach wnioski o skierowanie do DPS spełniały warunki pod względem formalnym określone w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie domów pomocy społecznej. Wydawanie lub odmowa wydawania skierowań do DPS (w formie decyzji administracyjnej) odbywała się zgodnie z obowiązującymi przepisami zawartymi w ustawie o pomocy społecznej i Kodeksie postępowania administracyjnego. Także wysokość opłat za pobyt w DPS była ustalana prawidłowo, na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Dodać przy tym należy, że wszystkie objęte kontrolą gminy zapewniły środki na finansowanie pobytu osób umieszczonych w domach pomocy społecznej, mimo szybko rosnących kosztów. W 2007 r. wydatki na opłacenie pobytu 6.325 osób w DPS wyniosły 104.608 tys. zł, co stanowiło ok. 1,5% wydatków ogółem kontrolowanych gmin. W 2008 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 6.517 osób, 141.146 tys. zł i 1,8%.

Ponadto, we wszystkich jednostkach objętych kontrolą stwierdzono przypadki osób, które kwalifikowały się do umieszczenia w domu pomocy społecznej, a nie wyrażały zgody na umieszczenie.

- *Ze złożonych wyjaśnień przez pracowników OPS w **Gryficach** wynika, że 7 osób nie wyraża zgody na umieszczenie w DPS, mimo że kwalifikują się do otrzymania tej formy pomocy. W 2 przypadkach przyczyną odmowy są zaburzenia psychiczne.*

- Ze złożonych wyjaśnień przez pracowników GOPS **Goleszów** wynika, że do objęcia opieką w DPS kwalifikowało się 7 osób, z tego 1 osoba złożyła wniosek i oczekiwała na umieszczenie, a pozostałych 6 nie wyraziło zgody na umieszczenie ich w DPS.

W skrajnych przypadkach, które dotyczyły ok. 30% jednostek objętych kontrolą, osoby te były przymusowo umieszczane w DPS po wyrokach sądowych, na wniosek ośrodków pomocy społecznej (art. 54 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej).

- Pracownik socjalny GOPS podał, że „W przypadku 3 z 4 osób objętych usługami opiekuńczymi kwalifikują się one do umieszczenia w DPS, przy czym żadna z nich nie wyraża na to zgody. Osoby te chcą w dalszym ciągu przebywać w środowisku i nie decydowały czynniki ekonomiczne”. Inny stwierdził, że „Znany jest mi jeden przypadek osoby wymagającej pobytu w DPS-ie – obecnie toczy się postępowanie w Sądzie Rejonowym o umieszczenie tej osoby w DPS bez jej zgody. Jest to kobieta, leczona psychiatrycznie, niepełnosprawna w stopniu znacznym, czasowo osoba ta pozostaje pod opieką córki, która ze względu na odległość zamieszkiwania nie może na stałe zapewnić opieki całodobowej matce”.
- Pracownik socjalny GOPS podał, że, „W moim rejonie jest jeden przypadek osoby samotnej, w wieku 87 lat z rozpoznaniem miażdżycy uogólnionej, zespołem psychoorganicznym otepiennym, niewydolnością krążenia, utrwalonym migotaniem przedsionków. W/w schorzenia powodują, że osoba ta nie potrafi świadomie i logicznie podejmować życiowo ważnych decyzji. Nie jest w stanie świadomie kierować swoim postępowaniem. Nie wyraża zgody na skierowanie do domu pomocy społecznej. Zdarza się, że jego zachowanie zagraża jego bezpieczeństwu i bezpieczeństwu jego sąsiadów. W związku z powyższym Ośrodek zwrócił się do Prokuratury Rejonowej o skierowanie osoby tej do DPS (...)”.

3.2.1.4. Świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych

Rozwiązania w zakresie finansowania pobytu w DPS obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. miały z jednej strony zlikwidować kilkuletnie kolejki osób oczekujących na umieszczenie w DPS, z drugiej zaś strony wymusić na gminach budowanie systemu własnych świadczeń środowiskowych, będącym ogniwem pośrednim pomiędzy usługą opiekuńczą świadczoną w miejscu zamieszkania, a całodobową placówką specjalistycznego wsparcia (jaką jest DPS) który powinien być ostateczną formą pomocy. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że nowe regulacje nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Co prawda, w niektórych DPS kolejki zniknęły, co głównie było spowodowane spadkiem ubiegania się o skierowanie przez osoby posiadające rodziny, o czym była mowa w punkcie 3.2.1.3.

W objętych kontrolą jednostkach, o świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych ubiegało się 13.431 osób w 2004 r., 14.607 osoby w 2007 r. i 14.674 osoby w 2008 r., z których decyzję pozytywną uzyskało

odpowiednio: 13.259, 14.352 i 14.405. Wszystkie objęte kontrolą gminy podjęły uchwały w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania (art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej). Wysokość ustalanych opłat dla osób korzystających z usług opiekuńczych została określona na podstawie tych uchwał, ustawy o pomocy społecznej oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wydatki objętych kontrolą gmin na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze wzrosły z 36.921 tys. zł w 2004 r. do 46.188 tys. zł w 2007 r. i 52.872 tys. zł w 2008 r. Z usług tych korzystało 14.910 mieszkańców w 2004 r., 16.088 w 2007 r. i 16.704 w 2008 r. Odpłatność pensjonariuszy i ich rodzin za te usługi wyniosła 5.620 tys. zł w 2004 r., 9.225 tys. w 2007 r. i 11.333 tys. zł w 2008 r., a więc była na poziomie znacznie wyższym niż w przypadku opłat za domy pomocy społecznej.

Wskazać przy tym należy, że zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze utraciło dynamikę wzrostową i było na poziomie niższym niż w przypadku ubiegania się o skierowanie do DPS. O ile w 2008 r. liczba kandydatów osób zainteresowanych uzyskaniem świadczeń w postaci usług opiekuńczych była o 12,1% wyższa niż w 2004 r., to w 2008 r. była wyższa niż w 2007 r. tylko o 4,0%. W przypadku domów pomocy społecznej wielkości te wynosiły odpowiednio: 19,0% i 5,1%. Wymowny w tym zakresie może stanowić przykład Gminy Ciasna.

- *Czwartym z priorytetów określonych w GSRPS Gminy Ciasna uznano stworzenie „Systemu środowiskowej pomocy i sieci wsparcia osobom starszym”, co argumentowano w następujący sposób: „pomoc osobom starszym w zagospodarowaniu ich czasu wolnego oraz zapewnieniu należytej opieki powinno zmierzać do pozostawienia tych osób w ich własnym środowisku zamieszkania, tym bardziej, że kolejna zmiana ustawy o pomocy społecznej nałożyła na gminę obowiązek odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej”. Dla realizacji zadań, określonych w priorytecie miały zostać wdrożone dwa działania: utworzenie Gminnego Centrum Seniora „aktywni w każdym wieku” (w 2005 r.) i utworzenie „Mieszkań wspólnotowych” dla seniorów „Razem łatwiej” (bez określenia terminu rozpoczęcia działalności), przy czym mieszkania wspólnotowe miały pełnić funkcję alternatywy wobec skierowania do DPS. Żadne z działań przewidzianych w priorytecie 4 nie było realizowane, co kierownik ośrodka wyjaśniła w następujący sposób: „Przyczyną nie podejmowania działań w ramach priorytetu 4 jest fakt, iż w niewystarczający sposób korespondują one z potrzebami osób starszych. Wspólne mieszkanie, wobec różnych charakterów i upodobań tych osób okazuje się nierealne. Podobnie Gminne Centrum Seniora nie znalazło zainteresowania ze strony osób, do których ten projekt był skierowany. „Mieszkanie wspólnotowe” było pomyślane jako alternatywa dla DPS. Nie było wówczas wytycznych co do kształtu strategii, toteż musieliśmy ją tworzyć metodą prób i błędów”.*

Zaledwie w ¼ ze skontrolowanych gmin po 1 stycznia 2004 r. rozszerzono zakres świadczonych usług opiekuńczych, stworzono nowe ośrodki wsparcia, czy też środowiskowe domy samopomocy. Jeżeli już takie formy zostały utworzone, to na stosunkowo niewielką liczbę miejsc. Jako pozytywny przykład w tym zakresie można wskazać Gminę Zwierzyniec.

- *Kierownik OPS wyjaśniła m.in., że: Rozwój nowych form pomocy w gminie Zwierzyniec wynikał ze zmiany przepisów prawa oraz potrzeb mieszkańców gminy. Od 1 stycznia 2004r. nastąpiły istotne zmiany w ustawie o pomocy społecznej w zakresie kierowania osób do domów pomocy społecznej, umieszczania w nich i ustalania opłaty za pobyt. Zgodnie z nowym brzmieniem ustawy (art. 17 ust. 1 pkt 16) kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu według zasad określonych w art. 60-64 cyt. ustawy od 1 stycznia 2004 roku należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Powstanie Środowiskowego Domu Samopomocy w Sochach na 25 miejsc wynikało z potrzeb środowiskowych. Zrozeznanych potrzeb wynikało, że na terenie naszej gminy zamieszkują osoby z zaburzeniami psychicznymi. Dlatego też na terenie naszej gminy powstała placówka wsparcia dziennego dla osób z zaburzeniami psychicznymi.*

Wśród przyczyn nie stworzenia przez objęte kontrolą gminy systemu własnych świadczeń środowiskowych, w 7 spośród 31 przypadków wymienić można m.in. brak koncepcji w jaki sposób taki system powinien funkcjonować, w tym brak dostatecznego rozpoznania potrzeb mieszkańców i określenia docelowej grupy osób, która ma z niego korzystać. Ponadto, otwieranie tego typu placówek opiekuńczych napotyka na opór lokalnych społeczności.

Obowiązek przekazywania przez gminy powiatowi pełnego miesięcznego kosztu pobytu mieszkańców umieszczonych w DPS, nie wpłynął mobilizująco na rozwój przez samorządy gminne innych form wsparcia i opieki w miejscu zamieszkania. W 2008 r. wydatki objętych kontrolą 31 ośrodków pomocy społecznej na opłacenie pobytu 6.517 tys. osób umieszczonych w DPS (0,17% mieszkańców ogółem) wyniosły łącznie 141.146 tys. zł, tj. średnio 21.658 zł na jedną osobę. W tym czasie wydatki na 16.704 osoby korzystające z usług opiekuńczych (0,44% mieszkańców ogółem) wyniosły łącznie 52.872 tys. zł, tj. średnio 3.165 zł. Z powyższego wynika, że świadczeniu usług opiekuńczych było około siedmiu razy tańsze od ponoszenia opłat za umieszczenie mieszkańca w domu pomocy społecznej.

Jednak objęte kontrolą gminy, nie były skłonne do takich inwestycji. W ocenie NIK, wynikać to może z faktu, że wydatki na usługi opiekuńcze wyniosły 52.872 tys. zł i stanowiły ok. 0,66% wydatków ogółem kontrolowanych jednostek. Natomiast koszty budowy własnego systemu pomocy środowiskowej (ośrodki wsparcia,

środowiskowe domy samopomocy, czy też dzienne domy pomocy społecznej), jego utrzymanie i dostosowanie do obowiązujących standardów, wymagałyby znacznie wyższych nakładów.

Podobnie jak i w przypadku ubiegania się o skierowanie do domu pomocy społecznej, praktycznie we wszystkich objętych kontrolą jednostkach stwierdzono przypadki osób, które kwalifikowały się do objęcia ich usługami opiekuńczymi i specjalistycznymi usługami opiekuńczymi, ale z różnych przyczyn z nich nie korzystały.

- *Ze złożonych wyjaśnień przez pracowników OPS w **Gryficach** wynika, że w ich środowisku jest łącznie 16 osób wymagających, a nie korzystających z usług opiekuńczych, z powodu nieufności do osób obcych, zaburzeń psychicznych i przeświadczenia, że dadzą sobie radę korzystając z pomocy krewnych, sąsiadów i znajomych.*
- *Wg stanu na wrzesień 2009 r. w GOPS **Goleszów** z usług opiekuńczych korzystało 12 osób, a 5 - pomimo stwierdzonych potrzeb przez pracowników socjalnych - odmówiło korzystania z tych usług.*
- *Jeden z pracowników socjalnych GOPS w **Zabłudowie** stwierdził, że znane mu są przypadki osób wymagających, a nie korzystających ze specjalistycznych usług opiekuńczych „W moim rejonie jest jeden przypadek osoby, która choruje na stwardnienie rozsiane i wymaga specjalistycznej opieki. Niestety możliwości kadrowe MOPS nie umożliwiły zatrudnienia rehabilitanta. Rodzina tej osoby deklaruje dalsze poszukiwania specjalisty na rynku komercyjnym.”*

3.2.2. Finansowanie ponadgminnych domów pomocy społecznej

Do zadań własnych powiatu o charakterze obowiązkowym należy prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób (art. 19 pkt 10 ustawy o pomocy społecznej). Z ustaleń kontroli wynika, że objęte kontrolą powiaty nie finansowały wydatków na rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym, a ich działania ograniczały się do administrowania już istniejącymi jednostkami. Podstawową przyczyną nierealizowania zadań były zbyt niskie kwoty dotacji budżetu państwa przekazywane przez wojewodów oraz niewystarczające środki własne powiatów. Praktycznie we wszystkich powiatach objętych kontrolą, wpływy pochodzące z dotacji celowej od wojewody, odpłatność gmin oraz odpłatność skierowanych osób i ich rodzin nie pokrywały kosztów prowadzenia domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym.

3.2.2.1. Finansowanie działalności bieżącej

1. W objętych kontrolą powiatach i miastach na prawach powiatu, wydatki na domy pomocy społecznej wzrosły z 240.169 tys. zł w 2004 r. do 297.716 tys. zł w 2007 r. i 356.808 tys. zł w 2008 r. Wydatki te znacznie przekraczały pierwotne plany finansowe. W 2007 r. planowano wydatkować na ten cel 274.561 tys. zł, a w 2008 r. – 289.614 tys. zł, a wydatkowano o odpowiednio: 8,4% i 23,2% więcej niż planowano.

Tylko w jednym przypadku, spośród 22 objętych kontrolą jednostek, dochody pochodzące z dotacji celowej od wojewody, odpłatności gmin oraz odpłatności skierowanych osób i ich rodzin, pokrywały koszty.

- *Dochody uzyskiwane przez powiat koszaliński w latach 2007-2008 z tytułu prowadzenia podległych DPS, wynoszące odpowiednio: 16.170,8 tys. zł, 18.508,1 tys. zł pokrywały w 93,8 %, 97,5 % koszty ich działalności. Różnice pokrywane były m.in. ze środków pozyskanych przez DPS-y oraz środków własnych Powiatu.*
- *Dochody uzyskiwane przez powiat gryficki w latach 2007-2008 r. z tytułu prowadzenia dwu DPS, wynoszące odpowiednio: 10.145, 6 tys. zł i 11.477,5 tys. zł pokrywały w 97,4 % i 98,5 % koszty ich działalności.*
- *Łączne dochody DPS nadzorowanych przez Starostwo Powiatowe w Białymstoku w latach 2007-2008 w kwotach odpowiednio 15.053,7 tys. zł i 16.129,6 tys. zł stanowiły 96,0 % i 95,3 % wydatków, co skutkowało koniecznością przeznaczenia środków własnych Powiatu 629,7 tys. zł i 791,3 tys. zł.*

Deficyt wynikał w głównej mierze z innego sposobu finansowania pensjonariuszy skierowanych przed i po 1 stycznia 2004 r. Mieszkańcy umieszczeni przed 2004 r. nie otrzymują dodatku pielęgnacyjnego, regulacje prawne ograniczają górny pułap środków pobieranych od mieszkańca (70% dochodu – nie więcej jednak niż 200% kwoty określonej jako kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej – obecnie jest to kwota 954 zł); otrzymują dotację na pobyt w DPS z budżetu państwa w ustalonej przez wojewodę wysokości. Natomiast osoby przyjęte według nowych zasad otrzymują dodatek pielęgnacyjny, przekazują na poczet odpłatności 70% dochodu (nie ma wyznaczonego górnego pułapu); do budżetu Powiatu wpływają z Gmin kierujących swych mieszkańców do DPS opłaty za pobytu w tych placówkach (nie otrzymują dotacji wojewody).

- *Na posiedzeniu w dniu 26 czerwca 2008 r. Rada Powiatu Gostynińskiego zajęła stanowisko w sprawie niewystarczających środków przekazywanych przez Wojewodę Wielkopolskiego na finansowanie DPS. Stwierdzono m.in.: „Rada Powiatu Gostynińskiego zwraca się do Premiera, Ministra Finansów, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Marszałka Sejmu i Wojewody Wielkopolskiego o podjęcie pilnych działań zmierzających do zmiany sposobu naliczania dotacji dla powiatów, które prowadzą domy pomocy społecznej, w których przebywają mieszkańcy, przyjęci do tych placówek przed 1 stycznia 2004 r. Zmiana ta winna pilnie doprowadzić do sytuacji, w której dotacja udzielana z budżetu wojewody będzie obliczana na takich samych*

zasadach i w takiej samej wysokości, jak odpłatność ponoszona w przypadku osób umieszczanych w domach po 31 grudnia 2003 r. (...). Aktualnie, przez niewłaściwy system finansowania domów pomocy społecznej, wymaga się od organów prowadzących inwestowania w ich infrastrukturę tak, aby utrzymać ją na poziomie osiągniętego wymaganego standardu. W obecnej sytuacji finansowej powiatu jest to nierealne, zważywszy także na to, że inwestycje oraz pokrycie kosztów bieżącej działalności w zakresie pomocy społecznej są praktycznie wykluczone ze wsparcia środkami z funduszy strukturalnych. (...)”.

- *W przypadku powiatu **koszalińskiego** 70% dochodu mieszkańca oraz dotacja wojewody nie pokrywały miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca DPS, a różnica wynosiła około 500 zł miesięcznie na 1 mieszkańca i pokrywana jest z budżetu powiatu. W I kw. 2009 r. na 684 osoby przebywających w DPS nadzorowanych przez starostę koszalińskiego 543 osoby (79 %) stanowiły osoby przyjęte przed 1 stycznia 2004 r.*

Mniejszy wpływ na powstawanie deficytu w DPS miało nieposiadanie bezterminowego zezwolenia wojewody. Zgodnie z art. 152 ust. 6 znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej opłata za pobyt w domu pomocy społecznej prowadzonym na podstawie zezwolenia warunkowego po dniu 31 grudnia 2007 r. nie może być podwyższana aż do miesiąca, w którym zostanie wydane zezwolenie na czas nieokreślony. Sytuacja ta szczególnie dotyczyła dużych aglomeracji miejskich (Łódź, Poznań).

- *Z 6 nadzorowanych przez **starostę koszalińskiego** DPS dwa posiadały warunkowe zezwolenia na czas określony (w Bielicach i Żydowie). Z uwagi na brak zezwoleń na czas nieokreślony, DPS-y te, w latach 2008 – I pół. 2009 nie mogły podwyższyć opłat za pobyt aż do miesiąca, w którym wydane zostanie zezwolenia bezterminowe. W związku z tym w 2008 r. i I półroczu 2009 r. uzyskały one przychody niższe od kosztów utrzymania odpowiednio o 111.361 zł i 151.284 zł.*
- *W badanym okresie **Łódź** prowadziła ogółem 11 ponadgminnych domów pomocy społecznej dysponujących 1.739 miejscami. Ponadto, na zlecenie Miasta w latach 2007-2008 prowadzonych było siedem (posiadających 520 miejsc), a w I kwartale 2009 roku sześć domów pomocy społecznej (posiadających 418 miejsc). Według stanu na koniec I kwartału 2009 r. zaledwie dwa DPS-y posiadały zezwolenia na czas nieokreślony oraz 15 zezwoleń na prowadzenie działalności do 31 grudnia 2010 r.*

W 11 objętych kontrolą jednostkach wystąpiły nieprawidłowości w obliczaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania (art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 6 pkt 15 ustawy). Wynikało to głównie z nieuwzględniania nowych zasad naliczania wprowadzonych z dniem 1 kwietnia 2007 r. ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej¹⁸, która stanowi, że do obliczania przedmiotowego kosztu brana jest pod uwagę suma rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego,

¹⁸ Dz. U. Nr 48, poz. 320.

a nie – jak poprzednio – liczba miejsc w placówce podzielona przez dwanaście. Skutkiem tych nieprawidłowości było obciążanie mieszkańców DPS i ich rodzin oraz gmin zawyżonymi lub zaniżonymi opłatami za pobyt.

- W Zarządzeniu Nr 7/2007 **Starosty Kutnowskiego** z dnia 31 stycznia 2007 r., średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca domu pomocy społecznej zawyżono dla DPS w Kutnie przy ul. Krzywoustego o kwotę 126,38 zł i przy ul. Oporowskiej o kwotę 62,60 zł. Niższe stawki dla domów przyjęto dla DPS w Pniewie o kwotę 149,06 zł; w Wojszycach o kwotę 25,26 zł, w Woli Chruścińskiej o kwotę 11,81zł. Spowodowało to uszczuplenie wpływów do budżetu Powiatu w kwocie 69.678 zł oraz wpłatę na rzecz tego budżetu nienależnej Powiatowi kwoty 38.460 zł.
- **Starosta Gostyński** w komunikacie z dnia 30 grudnia 2008 r. podał błędnie wyliczony średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w 2009 r. w DPS w Chumiętkach w wys. 2.420 zł oraz w Zimnowodzie w wys. 2.981 zł, zamiast odpowiednio: 2.371 zł i 2.951 zł. W rezultacie zawyżenia kosztu utrzymania mieszkańca w DPS w Chumiętkach (o 49 zł) powstała nadpłata w łącznej kwocie 22.344 zł..
- Ustalone przez **Starostę Koszalińskiego** średnie miesięczne koszty utrzymania w podległych DPS wyliczone zostały niezgodnie z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej, w wyniku tego w rozliczeniach obowiązywały: w 2007 r. w 3 DPS stawki miesięcznych kosztów utrzymania wyższe od należnych (od 4,02 do 7,71zł), a w 2 innych niższe (o 0,58 i 2,00 zł); w 2008 r. w 5 DPS wyższe (od 1,84 do 56,60 zł) i w jednym przypadku niższa o 3,18 zł; w 2009 r. w jednym DPS wyższa o 7,78 zł, a w 3 innych niższe (od 1,57 do 3,68 zł). W wyniku stosowania ww. stawek w rozliczeniach w całym badanym okresie uzyskano wpływy, za pobyt we wszystkich placówkach, wyższe od należnych o 213,6 tys. zł (nadpłata zł – 234,4 tys. zł i niedopłata – 20,8 tys. zł).

3.2.2.2. Zmiany w liczbie miejsc i liczbie oczekujących

W latach 2004-2008 liczba domów pomocy społecznej uległa zmniejszeniu ze 120 do 112, a liczba miejsc w tych domach z 13.169 do 12.505. Liczba osób oczekujących na umieszczenie w DPS wzrosła w tym okresie z 2.173 do 3.047. Wynikało to głównie z dostosowywania standardu usług w DPS do wymogów określonych w Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej. W związku z prowadzoną standaryzacją, w części domów zaszła konieczność zwiększenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego pensjonariusza i tym samym ograniczenia liczby mieszkańców. Największe trudności w dostosowywaniu budynków do standardów mają DPS-y mieszczące się w obiektach zabytkowych, które były przeznaczone do innych celów niż obecnie służą i usunięcie wszystkich barier architektonicznych jest zadaniem bardzo kosztownym, a czasami niemożliwym.

- W powiecie szamotulskim DPS w **Pożarowie** został zlikwidowany decyzją zarządu powiatu z dnia 25 maja 2007 r. Wg wyjaśnień DPS ten „usytuowany jest w budynku o zabudowie pałacowej. W celu dostosowania standardu usług obiekt wymagał podjęcia działań w zakresie zwiększenia liczby pokoi mieszkalnych i pomieszczeń

sanitarно-higienicznych oraz likwidacji barier architektonicznych. Z uwagi na nadzór konserwatora zabytków oraz ograniczenia techniczne występujące w budynku, wdrożenie powyższych rozwiązań byłoby utrudnione, a w niektórych przypadkach wręcz niemożliwe”.

- *W powiecie cieszyńskim w 2007 r. działalność prowadziło pięć powiatowych domów pomocy społecznej, z czego jeden został zlikwidowany w 2008 r. z uwagi na jego usytuowanie w obiekcie zabytkowym i niemożność przeprowadzenia remontu pozwalającego zapewnić wymagane standardy. Pensjonariusze tego domu byli sukcesywnie przenoszeni do innych placówek tego typu.*
- *W powiecie białostockim liczba miejsc w DPS zmniejszyła się z 650 do 607, w związku z działaniami zmierzającymi do osiągnięcia wymaganych standardów usług. W ich wyniku m.in. zlikwidowano filię DPS w Jałówece z 35 miejscami, a kolejne 22 miejsca ubędą w związku z realizacją programu naprawczego DPS w Choroszczy. Wskazać należy, że zmniejszanie liczby miejsc w dps odbiegało od założeń - uchwalonej przez Radę Powiatu w 2002 roku - „Strategii rozwiązywania problemów społecznych Powiatu Białostockiego do 2010 r.”, w której przewidziano zwiększenie miejsc w dps z ówczesnych 674 do 754. Natomiast zgodnie z tą Strategią utworzono - na bazie zlikwidowanej Filii DPS-u w Jałówece - pierwszy w Powiecie Ośrodek Wsparcia dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi.*

W latach 2004 – I kw. 2009, w 11 spośród 22 skontrolowanych powiatów i miast na prawach powiatu, dokonano zmian profilu prowadzonych DPS. Dotyczyło to w szczególności, likwidacji miejsc w domach dla osób w podeszłym wieku i utworzenia w ich miejsce domów dla osób przewlekle somatycznie chorych i osób przewlekle psychicznie chorych, na które jest największe zapotrzebowanie i najdłuższy okres oczekiwania. Na podstawie znowelizowanych w 2007 r. przepisów ustawy o pomocy społecznej, domy dla osób w podeszłym wieku mogą się łączyć z domami dla osób przewlekle chorych, a domy dla osób przewlekle somatycznie chorych mogą się łączyć z domami dla niepełnosprawnych fizycznie. Stan ten generalnie uznać należy za przejaw rozwoju i właściwą reakcję na zmieniające się potrzeby.

- *W 2008 r. Zarząd **Powiatu Płockiego** podjął decyzję o docelowym przekształceniu Domu Pomocy Społecznej w Zakrzewie na dom dla przewlekle psychicznie chorych, a w Brwilnie na dom dla osób dorosłych niepełnosprawnie intelektualnych.*
- *Według stanu na dzień 31 marca 2009 r., w trzech spośród dziewięciu domów pomocy znajdujących się na terenie powiatu cieszyńskiego zmieniono profile ich działalności, zgodnie z zapotrzebowaniem społecznym na określony rodzaj usług opieki społecznej. Np. DPS Bursztyn o profilu dla dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie na DPS dla przewlekle psychicznie chorych.*

Po wprowadzeniu nowych zasad finansowania w części domów, szczególnie w mniejszych miejscowościach pojawiły się wolne miejsca, natomiast w innych pozostały kilkuletnie kolejki. Obecnie, w trakcie kontroli w sporadycznych przypadkach stwierdzono występowanie wolnych miejsc w DPS.

- *W powiecie koszalińskim na koniec lat 2007–2008 i na dzień 31.03.2009 r. w 2 placówkach, posiadających 684 miejsca, przebywało od 682 do 685 pensjonariuszy. Na dzień 31.03.2009 r. na przyjęcie do DPS oczekiwały 42 osoby. Średni czas oczekiwania na miejsce w okresie objętym kontrolą wynosił od 6 do 18 miesięcy, w zależności od typu DPS i roku. Najwięcej osób na koniec I kw. 2009 r. oczekiwało na przyjęcie do DPS w Żydowie, przeznaczonego dla osób przewlekle psychicznie chorych (24 osoby).*

Największe problemy z brakiem wolnych miejsc występują w domach pomocy społecznej w dużych aglomeracjach miejskich, które nie podejmowały – w odróżnieniu od małych powiatów – działań na rzecz dostosowania prowadzonych DPS do obowiązujących standardów, co w ocenie NIK może zakłócić prawidłowe funkcjonowanie oraz spowodować wzrost liczby osób oczekujących na umieszczenie w DPS. Z dniem 1 stycznia 2009 r. sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu. Zgodnie z art. 152 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, od dnia 1 stycznia 2009 r. do czasu uzyskania bezterminowego zezwolenia wojewody, do powyższych placówek nie mogą być kierowani nowi pensjonariusze.

- *Na terenie **Lublina** funkcjonuje 6 DPS nadzorowanych przez Miasto Lublin dysponujących 487 miejscami. W 5 DPS realizowane były programy naprawcze i działały one na podstawie zezwoleń warunkowych, gdyż nie osiągnęły wymaganych standardów (występowały bariery architektoniczne, brak podjazdu, istniała konieczność instalacji wind oraz systemu przyzywowo-alarmowego, nieprzestrzegane były normy powierzchni pokoi mieszkalnych). Na umieszczenie w DPS w 2007 r. oczekiwało 140 osób, w 2008 r. - 159 osób i w I kw. 2009 r. - 141 osób. Dyrektor MOPR w Lublinie stwierdził m.in. że: „Od stycznia 2009 r. liczba oczekujących wzrosła w wyniku wstrzymania ustawowego możliwości kierowania do DPS, które nie posiadają zezwolenia wojewody na prowadzenie DPS na czas nieokreślony”.*
- *Liczba domów pomocy społecznej funkcjonujących na terenie **Wrocławia** zwiększyła się w latach 2007 - 2009 z 9 do 11, a ilość miejsc dla pensjonariuszy wzrosła z 962 w 2007 r. do 1000 w I kwartale 2009 r. W 4 DPS prowadzonych przez Miasto liczba miejsc wynosiła 637, natomiast w DPS prowadzonych na zlecenie przez podmioty niepubliczne, których liczba w badanym okresie zwiększyła się z 5 do 7, ilość miejsc wzrosła odpowiednio z 325 w 2007 r. do 363 w I kwartale 2009 r. W badanym okresie przebywało w DPS odpowiednio: 1.190 osób w 2007 r., 1.194 w 2008 r. i 1204 pensjonariuszy w I kwartale 2009 r., natomiast na umieszczenie w DPS oczekiwało w analogicznym okresie kolejno: 609 osób w 2007 r., 763 w 2008 r. i 687 w I kwartale 2009 r. Średni czas oczekiwania na przyjęcie do DPS wynosił od roku do 3 - 5 lat i wydłużył się m.in. w związku z ograniczeniami przyjęć do placówek realizujących programy naprawcze. Dotyczyło to w szczególności wszystkich 4 prowadzonych przez Miasto.*

Brak miejsc w domach pomocy społecznej w dużych aglomeracjach miejskich spowodował konieczność umieszczania osób w DPS na terenie innych powiatów, co w znacznym stopniu zredukowało liczbę wolnych miejsc w DPS w mniejszych powiatach. Zredukowanie wolnych miejsc w DPS w mniejszych powiatach nie

ograniczyło możliwości korzystania dla zainteresowanych mieszkańców tych powiatów, a ilość miejsc w DPS wystarczyła na zaspokojenie ich potrzeb.

- *W udzielonych wyjaśnieniach Dyrektor PCPR w **Gostyniu** podał, że liczba miejsc w DPS zabezpiecza potrzeby w tym zakresie. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. w czterech DPS nadzorowanych przez Starostę Gostyńskiego przebywało 69 mieszkańców powiatu gostyńskiego i 248 osób spoza powiatu.*
- *Na terenie powiatu ząbkowickiego funkcjonowało w okresie objętym kontrolą łącznie 5 ponadgminnych domów pomocy społecznej, które dysponowały ogólną liczbą 533 miejsc. W latach 2007-2009 (I kwartał) w tych DPS umieszczono 186 osób, z czego tylko 113 osoby pochodziły z terenu 42 gmin z innych powiatów.*
- *Starostwo **Białystok** w latach 2007-2008 prowadziło 4 DPS-y dysonującymi 650 miejscami, których większość (56,2%) zajmowali mieszkańcy gmin z innych powiatów.*

3.2.3. Organizacja i funkcjonowanie nadzoru

1. W ocenie NIK nadzór ze strony jednostek organów gminy sprawowany w zakresie świadczenia usług opiekuńczych oraz kierowania osób do domów pomocy społecznej był wystarczający. Nadzór organów gminy (np. wójta, komisji rewizyjnej) w większości przypadków sprowadzał się do bieżącej współpracy przy wykonywaniu poszczególnych zadań, w tym m.in. opracowywaniu i analizie realizacji planów finansowych. Ustalono, że w latach 2007- I kwartał 2009 na 31 zbadanych gminnych lub miejskich ośrodków pomocy społecznej ¼ była kontrolowana w zakresie realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz kierowania osób do DPS, głównie w zakresie prawidłowości wykonywania usług opiekuńczych.

- *MOPR w **Poznaniu**, w latach 2007-2009 (I kwartał) przeprowadził 4 kontrole wewnętrzne w filiach Ośrodka oraz 21 kontroli zewnętrznych w Rodzinnych Domach Pomocy Społecznej. Przekazano zalecenia do następujących uchybień: nie stosowania zapisów instrukcji dotyczącej trybu postępowania w zakresie windykacji należności, zaniechania działań w zakresie nadpłat należności za usługi opiekuńcze, zbyt długiego okresu czasu na ostateczne załatwienie spraw dotyczących należności od momentu umorzenia należności przez Urząd Skarbowy, odstąpienia od dalszych działań w sprawie klienta.*
- *W Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w **Lublinie** przeprowadzono 18 kontroli usług opiekuńczych, które wykazały m.in. brak wyodrębnionej ewidencji księgowej z tytułu otrzymywania środków publicznych na realizację zadań zleconych oraz nieprawidłowe potwierdzanie do świadczenia usług przez osoby niepełnosprawne, zatrudnianie osób nie spełniających warunków do świadczenia usług, brak zachowania 90 % udziału kosztów osobowych bezpośrednio obsługi podopiecznych, niewłaściwe prowadzenie dokumentacji (kart pracy) ze świadczonych usług, brak nadzoru i kontroli nad świadczeniem usług wbrew zadeklarowanej jakości działania, brak w dokumentacji w osób świadczących usługi brak zaświadczeń o niekaralności, zatrudnianie osób powyżej 65 roku życia.*

2. W ocenie NIK, niewystarczający był nadzór starostów w zakresie dostosowania standardów nadzorowanych DPS do obowiązujących przepisów i ustalania wysokości

opłat za pobyt w nich. Nieprawidłowości w tym zakresie szczegółowo omówiono w punkcie 3.2.2.1.

Natomiast nadzór organów powiatu sprawowany nad PCPR lub MOPR realizującymi zadania w zakresie umieszczania osób w domach pomocy społecznej, sprawowany był właściwie. Poza przeprowadzonymi w okresie objętym kontrolą przez starostwa powiatowe lub urzędy miejskie 6 kontrolami, nadzór obejmował również konstruowanie i badanie realizacji planów finansowych, w tym monitorowanie wydatków. Ponadto, podejmowane były coroczne kontrole finansowe, wynikające z przepisu art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁹, dotyczące przestrzegania przez jednostkę realizacji procedur kontroli finansowej oraz przeprowadzaniu wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków w zakresie 5% wydatków planu finansowego.

- *Kontrola Urzędu Miasta **Poznań** zaleciła m.in. uaktualnienie zakresów obowiązków opiekunów wykonujących część swoich obowiązków służbowych w stołówce, usunięcie nieprawidłowości związanych z organizowaniem czasu pracowników DPS, dostosowanie czasu pracy terapeuty zajęciowego do potrzeb i możliwości mieszkańców, opracowanie indywidualnych planów adaptacyjnych dla nowo przybyłych mieszkańców oraz monitorowanie przyjętych założeń.*

Domy pomocy społecznej objęte były natomiast nadzorem sprawowanym przez PCPR lub MOPR, w związku z art. 112 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej. W sumie, w okresie objętym kontrolą 40% tych jednostek przeprowadziło kontrole DPS.

- *W Starostwie Powiatowym w **Gostyniu** pracownicy PCPR przeprowadzili w latach 2007-2009 (I półrocze) 49 kontroli czterech DPS, w Starostwie Powiatowym w Koszalinie – 34 kontrole sześciu DPS oraz w Starostwie Powiatowym w Kutnie, gdzie wykonano 15 kontroli czterech DPS. Nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niewłaściwie ustalonej odpłatności mieszkańca z powodu zmiany jego dochodu lub otrzymania zapomogi lub nieobecności w domu, a także odnosiły się do braku właściwej współpracy z gminami kierującymi mieszkańców w sprawie zmian ich sytuacji dochodowej, nieaktualnych zapisów w zakresach czynności, braku ustaleń przez pracownika socjalnego aktualnej sytuacji w domu osoby przyjmowanej do DPS-u, braku pisemnych zawiadomień o terminie stawienia się w domu pomocy społecznej, kompletności danych w arkuszach ewidencyjnych sporządzonych przy przyjęciu mieszkańca.*
- *Starostwo Powiatowe w **Białymstoku** nadzór nad działalnością DPS, sprawowano głównie przy pomocy PCPR.. Pracownicy PCPR przeprowadzili 4 kontrole DPS, rozpatrywali skargi, dokonywali analizy sprawozdań i informacji dps (dotyczących m.in. świadczenia przez usług opiekunów oraz związanych z ustaleniem średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca), natomiast nie reagowali na przekroczenia norm bytowych w jedynym (do 3 czerwca 2009 r.) działającym na podstawie stałego*

¹⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

zezwoleń DPS w Uhowie. W DPS w Uhowie w latach 2007-2008 w niektórych miesiącach - przy normatywie 125 osób - przebywało średnio od 126 do 128 osób.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie wpłynęło łącznie 30 skarg dotyczących działalności DPS, które skierowane zostały do 12 z 22 skontrolowanych starostw powiatowych lub urzędów miejskich, przy czym nie odnotowano skarg dotyczących umieszczania osób w DPS. Skargi dotyczyły m.in.: dysponowania środkami finansowymi pochodzącymi za przymusową pracę w czasie wojny, konfliktowych stosunków pensjonariusza z pracownikami DPS, niewłaściwego traktowania osoby odwiedzającej DPS przez personel i dyrekcję, wykorzystania samochodu służbowego do celów prywatnych, wysokości należności za pobyt w DPS, niskiego standardu pomieszczeń.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, z uwzględnieniem propozycji Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP. Mając na uwadze informacje o nieprawidłowościach, przekazywane także przez posłów, Komisja Polityki Społecznej i Rodziny wnioskuje o przeprowadzenie przez NIK w 2009 r. kontroli – „*Zasady i praktyka finansowania pobytu w domach pomocy społecznej oraz przyczyny niepełnego wykorzystania miejsc*”. Propozycja ta została przyjęta w opinii nr 8 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej dla Prezydium Sejmu RP, w sprawie propozycji tematów zgłoszonych przez komisje sejmowe do planu pracy NIK na 2009 r., uchwalonej na posiedzeniu w dniu 10 lipca 2008 r.

Kontrolą objęto starostwa powiatowe i miasta na prawach powiatu, w których należało m.in. ustalić z których gmin kierowano do DPS największą liczbę osób, a następnie na tej podstawie wybrano do kontroli ośrodki pomocy społecznej.

NIK przeprowadziła w 2005 r. kontrolę o podobnej tematyce, a dotyczyła ona prawidłowości świadczenia usług przez domy pomocy społecznej. W jej wyniku stwierdzono, że żaden ze skontrolowanych DPS nie zapewniał usług bytowych i opiekuńczych na poziomie mających obowiązywać standardów, a wojewodowie nie wywiązali się z ustawowego obowiązku sprawowania nadzoru nad domami, w tym nad realizacją programów naprawczych. Ustalono, że w DPS przebywały w znaczącej mierze osoby przyjęte wg kryteriów sprzed 1 stycznia 2004 r., których koszt pobytu dotowany był z budżetu państwa. Jednocześnie – wraz z wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 2004 r. nowych zasad kierowania osób do DPS i finansowania ich pobytu – znacznie zmniejszyła się liczba osób ubiegających się o skierowanie oraz liczba osób oczekujących na umieszczenie w nich.

Z kolei w przeprowadzonej w 2007 r. kontroli zapewnienia przez domy pomocy społecznej województwa podlaskiego wymaganych standardów usług²⁰, mimo pozytywnej oceny prowadzonej przez DPS-y działalności, zwrócono uwagę na zmniejszenie się liczby miejsc i liczby osób skierowanych do DPS, po wprowadzeniu nowych zasad odpłatności za pobyt. Stwierdzono także nieprawidłowości przy ustalaniu przez starostów średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, a także niewystarczający nadzór powiatowych centrów pomocy rodzinie nad działalnością domów pomocy społecznej.

Badając realizację wniosków pokontrolnych z ww. kontroli ustalono, m.in. że po kontrolach w DPS i MOPR w Białymstoku wnioskowano m.in. o podjęcie działań w celu zapewnienia modernizacji budynków mieszkalnych celem uzyskania zezwolenia na czas nieokreślony. Zadanie to jest nadal realizowane. Po kontroli w MOPS w Katowicach NIK wnioskował o podjęcie działań w celu wydawania decyzji w sprawie odpłatności w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej oraz decyzji o przyznaniu pomocy finansowej i rzeczowej zgodnie z terminami określonymi w art. 35 § 3 Kpa. Kontrola w MOPS w Łodzi wykazała m.in. uchybienia w nadzorze nad realizacją programów naprawczych. W wyniku kontroli przeprowadzonej w PCPR w Koszalinie NIK sformułowała m.in. wniosek dotyczący podjęcia zdecydowanych starań o pozyskanie środków finansowych zapewniających realizację wszystkich zadań objętych programami naprawczymi DPS. Powyższe wnioski skierowane do MOPS w Katowicach i w Łodzi oraz do PCPR w Katowicach zostały zrealizowane.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w 53 jednostkach, w tym w 31 gminnych lub miejskich ośrodkach pomocy społecznej oraz 22 starostwach powiatowych lub urzędach miast na prawach powiatu. Ponadto w 134 jednostkach zasięgnięto informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK. W trakcie kontroli powołano 2 świadków oraz skierowano 1 zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Goleszowie w związku

²⁰ Informacja o wynikach kontroli zapewnienia przez domy pomocy społecznej województwa podlaskiego wymaganych standardów usług, Białystok – Marzec 2008 r., LBI-410/02-2007, Nr ewid.: 153/2007/P/07/128/LBI.

z podaniem niezgodnych ze stanem faktycznym danych statystycznych. Wyniki kontroli omówiono podczas 6 narad pokontrolnych. Złożono zastrzeżenia do 2 protokołów kontroli.

Do kierowników wszystkich jednostek kontrolowanych skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające ogółem 120 wniosków pokontrolnych. Ponadto skierowano 2 wystąpienia pokontrolne do organów nadrzędnych. Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych złożono 3 zastrzeżenia. Wnioski pokontrolne skierowane do wszystkich jednostek kontrolowanych dotyczyły w szczególności:

- Doprowadzenia do zakończenia standaryzacji usług przez nadzorowane DPS-y.
- Podjęcia działań prowadzących do zatrudnienia pracowników socjalnych w wymiarze określonym ustawie o pomocy społecznej.
- Prawidłowego ustalenia kwot średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w nadzorowanych DPS.
- Rozszerzenia zakresu informacji o działalności ośrodków pomocy społecznej, przedstawianych na stronach internetowych o procedury ubiegania się o skierowania do DPS i zasad odpłatności w tych placówkach.
- Planowania wydatków na finansowanie usług opiekuńczych i pobyt w domach pomocy społecznej na podstawie rzeczywistych potrzeb w tym zakresie.
- Przedkładania Radzie Gminy corocznych sprawozdań z działalności Ośrodków Pomocy Społecznej oraz wykazów potrzeb w zakresie pomocy społecznej.

Z udzielonych odpowiedzi wynika, że 41 wniosków zostało zrealizowanych, a 19 znajdowało się w trakcie realizacji. Z treści odpowiedzi udzielonych przez kierowników jednostek kontrolowanych wynika, że zostały podjęte działania w celu zapewnienia realizacji wniosków, w tym m.in.:

- Kontynuowano czynności mające na celu osiągnięcie przez DPS-y wymaganych standardów usług.
- Podjęto działania mające na celu zwiększenie zatrudnienia na stanowiskach pracowników socjalnych.
- Dokonano korekty średnich miesięcznych kosztów utrzymania w DPS.
- Na stronach internetowych OPS-ów rozszerzono zakres informacji o procedury ubiegania się o skierowania do DPS i zasady odpłatności w tych placówkach.

Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli w łącznej wysokości 822.296 zł złożyły się:

- 394.696 zł - kwoty nienależnie uzyskane,
- 382.317 zł - uszczuplenia środków publicznych,
- 45.282 zł – kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa.

5. Załączniki

Załącznik Nr 1 – Wykaz jednostek objętych kontrolą

Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia:

1. Urząd Miasta w Białymstoku
2. Urząd Miasta w Lublinie
3. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku
4. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie
5. Starostwo Powiatowe w Otwocku
6. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Józefowie

Delegatura NIK w Białymstoku

1. Starostwo Powiatowe w Białymstoku
2. Urząd Miasta w Suwałkach
3. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bakalarzewie
4. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zabłudowie
5. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wasilkowie

Delegatura NIK w Katowicach:

1. Urząd Miasta w Katowicach
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach
3. Starostwo Powiatowe w Lublińcu
4. Starostwo Powiatowe w Cieszynie
5. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Chybiu
6. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Goleszowie
7. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Ciasnej

Delegatura NIK w Lublinie:

1. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Grabowcu
2. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zwierzyńcu

Delegatura NIK w Łodzi:

1. Urząd Miasta w Łodzi
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi
3. Starostwo Powiatowe w Kutnie
4. Starostwo Powiatowe w Sieradzu

-
5. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sieradzu
 6. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Złoczewie
 7. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Żychlinie

Delegatura NIK w Poznaniu:

1. Urząd Miasta w Poznaniu
2. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Poznaniu
3. Starostwo Powiatowe w Szamotułach
4. Starostwo Powiatowe w Gostyniu
5. Ośrodek Pomocy Społecznej w Szamotułach
6. Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrorogu
7. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krobi

Delegatura NIK w Szczecinie:

1. Urząd Miasta w Szczecinie
2. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie
3. Starostwo Powiatowe w Koszalinie
4. Starostwo Powiatowe w Gryficach
5. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Polanowie
6. Ośrodek Pomocy Społecznej w Gryficach
7. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Będzinie

Delegatura NIK w Warszawie:

1. Urząd Miasta w Radomiu
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu
3. Starostwo Powiatowe w Płocku
4. Starostwo Powiatowe w Żyrardowie
5. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zbuczynie
6. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gąbinie
7. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Żyrardowie

Delegatura we Wrocławiu:

1. Urząd Miasta we Wrocławiu
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu
3. Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich
4. Ośrodek Pomocy Społecznej w Ząbkowicach Śląskich
5. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowej Rudzie

Załącznik Nr 2 – Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, ze zm.)
5. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. Nr 217, poz. 1837).
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781, ze zm.).

Załącznik Nr 3 – Wykaz organów, którym przekazano informacje

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Minister Pracy i Polityki Społecznej
8. Minister Sprawiedliwości
9. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
10. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
11. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP
12. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
13. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP