



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

PS-KNPS.431.6.36.2015.EZ

Wrocław, dnia 9. listopada 2015 r.

Pani  
**Agnieszka Moroz**  
Kierownik  
Miejskiego Ośrodka  
Pomocy Społecznej  
w Świeradowie Zdroju

### **Wystąpienie pokontrolne**

W dniach 23 – 25 września 2015 r. na podstawie art. 22 pkt 8 oraz art. 126 i art. 127 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.), zwanej dalej „ustawą” oraz § 5 rozporządzenia z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 61, poz. 543, ze zm.), zespół kontrolny w składzie: Ewelina Zygmunt – starszy inspektor wojewódzki: przewodniczący zespołu, Marta Bożek – starszy inspektor wojewódzki: kontroler, z Wydziału Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził kontrolę kompleksową w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju, ul. 11 Listopada 35. Zakres kontroli obejmował zgodność zatrudnienia pracowników jednostki z kwalifikacjami wymaganymi ustawą oraz realizację: zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym - art. 17 ust. 1 ustawy, zadań własnych gminy - art. 17 ust. 2 ustawy, zadań zleconych z zakresu administracji rządowej określonych w art. 18 ust. 1 ustawy, a także zadań wynikających z art. 110 ustawy. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 23 września 2015 r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 23 czerwca 2015 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2015 r.

W okresie objętym kontrolą jednostką kierowała Pani Agnieszka Moroz zatrudniona od dnia 1 kwietnia 2013 r. na stanowisku Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju. Wcześniej, od dnia 1 czerwca 2012 r. Burmistrz Miasta Świeradów-Zdrój powierzył Pani Agnieszce Moroz pełnienie obowiązków Kierownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju.

Pani Agnieszka Moroz jest odpowiedzialna za wykonywanie zadań w zakresie kontrolowanych zagadnień.

Podpisany w dniu 21 października 2015 r. protokół kontroli, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, zawierał ustalenia dokonane w oparciu o udostępnioną w toku kontroli dokumentację oraz udzielone wyjaśnienia.

Wojewoda Dolnośląski ocenił pozytywnie z nieprawidłowościami działania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świeradowie-Zdroju w zakresie zgodności zatrudnienia pracowników jednostki z kwalifikacjami wymaganymi ustawą o pomocy społecznej oraz realizacji zadań wynikających z cyt. ustawy.

Z ustaleń wynika, że Gmina realizuje zadania własne o charakterze obowiązkowym wynikające z art. 17 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 16, 16a, 17, 18, 19 i 20. Natomiast zadania z art. 17 ust. 1 pkt 6, 7, 8, 9, 12, 15 nie były realizowane, bowiem w okresie objętym kontrolą nie informowano o potrzebach w tym zakresie.

Ponadto stwierdzono, że Gmina realizuje zadania własne wynikające z art. 17 ust. 2 pkt

1, 4 i 5 ustawy. Natomiast zadania z art. 17 ust. 2 pkt 2, 3 nie były realizowane, gdyż w okresie objętym kontrolą nie zgłaszano takich potrzeb.

Organ kontrolny ustalił, że Gmina realizuje zadania wynikające z art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy. Pozostałe zadania wynikające z art. 18 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 7, 8, 9 nie były wykonywane, bowiem nie ubiegano się o pomoc w tym zakresie.

W Gminie Świeradów-Zdrój realizowane są zadania wskazane w art. 110 ust. 4 ustawy. Kierownik MOPS składał Radzie Miasta coroczne sprawozdania z działalności Ośrodka (art. 110 ust. 9 ustawy), natomiast nie kierował wniosków o ustalenie niezdolności do pracy, niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności do organów określonych odrębnymi przepisami (art. 110 ust. 6 ustawy) i nie wytaczał powództwa o roszczenia alimentacyjne na rzecz mieszkańców Gminy (art. 110 ust. 5 ustawy), gdyż nie zgłaszano takich potrzeb.

Na sformułowanie oceny wpływ miały następujące nieprawidłowości:

- brak zgody strony na udzielenie pomocy z urzędu;
- nierzetelne sporządzenie decyzji przyznających pomoc w formie: zasiłku okresowego i usług opiekuńczych;
- błędne oznaczenie organu administracji publicznej w decyzjach potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej;
- brak pisemnego udokumentowania przyznawania świadczenia niepieniężnego w postaci posiłku za okres poprzedzający dzień złożenia wniosku;

W trakcie czynności kontrolnych dokonano następujących ustaleń:

Przy realizowaniu zadania w zakresie przyznawania i wypłacania zasiłków okresowych w sprawach nr: 1 (G.K.) – z decyzji nr MOPS/102/2015 zo z dnia 27.04.2015 r., nr 3 (Z.L.) - z decyzji nr MOPS 8123/87/2015 zo z dnia 26.03.2015 r. oraz nr 4 (J.D.) - z decyzji nr MOPS 8123/97/2014 zo z dnia 26.02.2014 r. wynikało, iż pomoc została przyznana na wniosek strony. Z pkt IV wywiadu *Potrzeby i oczekiwania osoby/rodziny zgłaszane podczas przeprowadzania wywiadu* nie wynika, aby ww. osoby wnosili o udzielenie pomocy w formie zasiłku okresowego. Dodatkowo z pkt VIII wywiadu *Plan pomocy i działań na rzecz osoby lub rodziny*, jak i pkt IX *Plan pomocy zatwierdzony przez Kierownika* wynika, iż zasiłki przyznane zostały z urzędu na zaspokojenie podstawowych potrzeb.

Artykuł 107 k.p.a. w sposób jasny i precyzyjny wskazuje jakie składniki winna zawierać decyzja. Mając powyższe na uwadze, powinna ona być sformułowana ze szczególną dbałością o jasność i precyzję wypowiedzi, musi być jednoznaczna i nie budzić jakichkolwiek wątpliwości.

Wywiad środowiskowy jest podstawowym instrumentem pracy pracownika socjalnego, który umożliwia mu zapoznanie się z sytuacją prawną i faktyczną osoby czy rodziny ubiegającej się o przyznanie świadczeń, a następnie podjęcie właściwych działań zmierzających do udzielenia właściwej pomocy, powinien być sporządzony w sposób staranny i rzetelny. Jest bowiem protokołem z przesłuchania danej osoby, sporządzonym pod rygorem odpowiedzialności karnej za udzielanie nieprawidłowych informacji. Z prawnego punktu widzenia wywiad środowiskowy jest środkiem dowodowym za pomocą którego organ administracji ustala sytuację faktyczną. Wypełniony druk wywiadu jest dokumentem urzędowym sporządzonym przez uprawnionego pracownika w prawem przewidzianej formie.

Dodatkowo zespół kontrolny zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 61 § 2 k.p.a. – organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszczęć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć.

W decyzjach administracyjnych potwierdzających prawo do świadczeń opieki zdrowotnej błędnie wskazywano Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Świeradowie - Zdroju jako organ administracji publicznej, który je wydał. Organem właściwym do wydawania decyzji w powyższym zakresie, zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest wójt (burmistrz, prezydent) gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy. W związku z powyższym prawidłowo wydana decyzja organu I instancji winna zawierać oznaczenie, że jest to decyzja Burmistrza Miasta, natomiast upoważniony pracownik winien podpisać się, jako osoba działająca z upoważnienia Burmistrza.

Realizując zadanie w zakresie organizowania i świadczenia usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w sprawdzonych sprawach w decyzjach administracyjnych zawarto ogólny zapis dotyczący zakresu realizowanych usług tj. „usługi obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczną i pielęgnacyjną zalecaną przez lekarza”. Nie wynika z niego jakie dokładnie czynności mają być wykonywane. Ponadto, pomimo zapisu w decyzji, iż usługi mają zawierać pielęgnację zalecaną przez lekarza, akta spraw nie zawierały żadnego dokumentu lekarskiego wskazującego zalecaną pielęgnację.

Zgodnie z art. 50 ust. 5 ustawy – ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Artykuł 107 k.p.a. w sposób jasny i precyzyjny wskazuje jakie składniki winna zawierać decyzja. Mając powyższe na uwadze, powinna ona być sformułowana ze szczególną dbałością o jasność i precyzję wypowiedzi, musi być jednoznaczna i nie budzić jakichkolwiek wątpliwości.

W przypadku dożywiania ustalono, że pomoc w postaci posiłku dla dzieci udzielana była w wymienionych sprawach od początku miesiąca, pomimo, że wnioski osób o udzielenie tej formy pomocy wpływały do Ośrodka w różnych dniach miesiąca:

- nr 2 (K.T.) – wniosek i wywiad z dnia 2.09.2014 r., posiłek od 1.09.2014 r. - decyzja nr MOPS 8121/161/2014 pos z dnia 15.09.2014 r.;
  - wniosek i wywiad z dnia 9.01.2015 r., posiłek od 1.01.2015 r. - decyzja nr MOPS 8121/36/2015 pos z dnia 19.01.2015 r.;
  - wniosek i wywiad z dnia 4.09.2015 r., posiłek od 1.09.2015 r. - decyzja nr MOPS 8121/160/2015 pos z dnia 10.09.2015 r.;
- nr 3 (M.P.) – wniosek i wywiad z dnia 12.09.2014 r., posiłek od 1.09.2014 r. - decyzja nr MOPS 8121/162/2014 pos z dnia 15.09.2014 r.;
  - wniosek i wywiad z dnia 14.01.2015 r., posiłek od 1.01.2015 r. - decyzja nr MOPS 8121/51/2015 pos z dnia 22.01.2015 r.;
  - wniosek i wywiad z dnia 14.09.2015 r., posiłek od 1.09.2015 r. - decyzja nr MOPS 8121/171/2015 pos z dnia 17.09.2015 r.;
- nr 4 (A.L.) – wniosek i wywiad z dnia 10.09.2015 r., posiłek od 9.09.2015 r. - decyzja nr MOPS 8121/186/2015 pos z dnia 23.09.2015 r.;
  - wniosek i wywiad z dnia 10.09.2015 r., posiłek od 1.09.2014 r. - decyzja nr MOPS 8121/187/2015 pos z dnia 23.09.2015 r.;

Z akt spraw nie wynikało, że posiłek za ten okres został przyznany z urzędu. Przyznanie posiłku od daty wcześniejszej niż faktyczna data złożenia wniosku przez stronę powinno mieć uzasadnienie w udzieleniu pomocy w formie posiłku z urzędu – zgodnie z art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. W aktach nie udokumentowano pisemnie faktu przyznania pomocy w formie posiłku za okres poprzedzający złożenie wniosku o przyznanie pomocy, zgodnie z obowiązującą na podstawie art. 14 k.p.a. zasadą pisemności postępowania administracyjnego. W wymienionych sprawach trudno również ustalić datę wszczęcia postępowania z urzędu, za którą uważa się dzień pierwszej czynności urzędowej podjętej

przez uprawniony podmiot, o której zawiadomiono stronę. Nie stanowią bowiem wszczęcia postępowania czynności wewnętrzne, które są podejmowane w celu wstępnego ustalenia stanu sprawy i oceny zasadności wszczęcia postępowania.

Niezależnie od powyższego stwierdzono, że w decyzjach ustalających odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej rozstrzygano również o obowiązku gminy do wnoszenia opłaty za pobyt mieszkańca w placówce, wskazując wysokość opłaty wnoszonej przez gminę. W związku z powyższym dokonywano zmian tych decyzji w przypadku zmiany kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej, gdyż koszt ten miał wpływ na wysokość opłaty wnoszonej przez gminę.

Problematyka dotycząca prawidłowości decyzji, w których ustalono odpłatność podmiotów zobowiązanych do ich wnoszenia nie jest jednolicie ujmowana w orzecznictwie. Organ kontrolny podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 7.08.2012 r., II SA/Bk 423/12 przyjmując, że przepisy art. 59 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej nie nakładają obowiązku wydania decyzji o ustaleniu opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej w stosunku do osób innych niż osoba kierowana do domu pomocy społecznej. Powyższy przepis pozwala na ustalenie właściwości miejscowej organu uprawnionego do wydania decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej i decyzji o ustaleniu opłaty za pobyt w placówce dla osoby kierowanej. Decyzje w tym zakresie wydaje organ gminy właściwej w dniu kierowania osoby do domu pomocy społecznej.

W art. 61 ust. 1 ustawy wskazano enumeratywnie krąg podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej. Są nimi w kolejności: mieszkaniowiec domu pomocy społecznej, a w przypadku osób małoletnich przedstawiciel ustawowy z dochodów dziecka, małżonek, zstępni przed wstępnymi oraz gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Zasada kolejności przyjęta w omawianym przepisie oznacza, że w sytuacji, gdy osoba umieszczona w domu pomocy społecznej nie jest w stanie ponieść kosztów pobytu w placówce, obowiązek wnoszenia opłat spoczywa na małżonku, w następnej kolejności na zstępnych, w dalszej kolejności na wstępnych, a jeszcze w dalszej – na gminie, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej.

W przypadku gdy osoby zobowiązane do ponoszenia opłaty nie wywiązują się ze swego obowiązku, opłaty te zastępczo wnosi gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej. Gminie przysługuje prawo dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków - art. 61 ust. 3 ustawy.

Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie zawierają podstawy do rozstrzygania o obciążeniach gminy na rzecz domu pomocy społecznej, gdyż obowiązek wnoszenia odpłatności przez gminę jest obowiązkiem wynikającym bezpośrednio z przepisów prawa i nie wymaga konkretyzacji poprzez wydanie jakiegokolwiek decyzji administracyjnej.

Ponadto ustalono, że Uchwałą Nr VII/105/2007 z dnia 26 września 2007 r. Rada Miasta określiła szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat i trybu ich pobierania. Uchwała nie wskazuje kosztu 1 godziny świadczonych usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Zgodnie z art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania. Zatem wskazać należy, że przytoczony przepis ustawy o pomocy społecznej stanowi, że to właśnie rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi

opiekuńcze. Oznacza to konieczność ustalenia przez radę gminy w uchwale szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Oznacza to również konieczność ustalenia kwoty odpłatności za realizację jednej godziny usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Gmina Świeradów-Zdrój nie posiada uchwały określającej wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Zgodnie z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej rada gminy w drodze uchwały określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

**W wyniku kontroli sformułowano następujące zalecenia:**

1. W przypadku wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony, uzyskać zgodę strony, a w razie jej nieuzyskania – postępowanie umorzyć.  
Podstawa prawna: art. 61 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).  
Termin wykonania: na bieżąco.
2. Decyzje administracyjne formułować ze szczególną dbałością o jasność i precyzję wypowiedzi. W decyzjach przyznających usługi opiekuńcze wskazywać szczegółowy zakres tych usług.  
Podstawa prawna: art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), art. 50 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.).  
Termin wykonania: na bieżąco.
3. W decyzjach administracyjnych potwierdzających prawo do świadczeń z opieki zdrowotnej wskazywać Burmistrza Miasta jako organ rozstrzygający sprawę.  
Podstawa prawna: art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 581).  
Termin wykonania: na bieżąco.
4. Datę rozpoczęcia realizacji pomocy w formie świadczeń niepieniężnych ustalać z uwzględnieniem wniosku osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, a także pomocy przyznanej z urzędu.  
 Pisemnie utrzymywać w aktach, w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji, fakt realizowania pomocy za okres poprzedzający złożenie wniosku o przyznanie świadczeń.  
Podstawa prawna: art. 102 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.), art. 14 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.).  
Termin wykonania: na bieżąco.

Zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) kierownik jednostki podlegającej kontroli może w terminie 7 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych zgłosić do nich pisemne zastrzeżenia do Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

W przypadku nie wniesienia zastrzeżeń do sformułowanych zaleceń pokontrolnych uprzejmie proszę o poinformowanie tutaj Wydziału, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego pisma, o sposobie wykorzystania wyników kontroli, realizacji powyższych zaleceń lub przyczynach braku ich realizacji.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

*Dorota Przybowska*  
Z-CA DYREKTORA  
Wydziału Polityki Społecznej

Do wiadomości:

1. Pan Roland Marciniak – Burmistrz Miasta Świeradów-Zdrój  
Urząd Miasta  
ul. 11 Listopada 35, 59-850 Świeradów-Zdrój
2. a/a

*Roland Marciniak*