



Znak: WZPS-3.431.1.13.2024.AK
Szczecin, 22 listopada 2024 r.

Pani
Małgorzata Musialska
Kierownik
Ośrodka Pomocy Społecznej
w Międzyzdrojach

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 22 pkt 8 i art. 127 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1283) oraz rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2285) zespół inspektorów Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie przeprowadził w dniach 10-13 czerwca 2024 r. kontrolę kompleksową w Ośrodku Pomocy Społecznej w Międzyzdrojach.

Kontrolą objęto zagadnienia dotyczące sposobu realizacji zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej, w okresie od 1 stycznia 2023 r. do dnia kontroli. W związku z kontrolą, której wyniki zawarte zostały w protokole kontroli z dnia 29 lipca 2024 r. podpisanym 16 września 2024 r., po uwzględnieniu wniesionego przez Panią zastrzeżenia, przedstawiam wystąpienie pokontrolne.

Działalność kontrolowanej jednostki oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami¹.

Ustalono, że w okresie poddanym kontroli Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Międzyzdrojach oraz pracownicy socjalni posiadali wymagane przepisami ustawy o pomocy społecznej kwalifikacje. Stan zatrudnienia pracowników socjalnych Ośrodka był zgodny z art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej.

W kontrolowanym okresie obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Międzyzdroje na lata 2014-2024 przyjęta Uchwałą Nr LXI/594/14 Rady Miejskiej Międzyzdroje z dnia 13 listopada 2014 r. Strategia zawierała elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej w momencie uchwalania Strategii. Przy tworzeniu kolejnej gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych należy

¹ Przyjęto 4-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

zawrzeć przepisy cytowane powyżej zmieniające z dniem 30 października 2022 r. ustawę o pomocy społecznej, tj.: art. 16b ust. 2 pkt 1 oraz art. 16b ust. 3. Strategia była poddawana regularnie monitoringowi przez Zespół Oceniający realizację Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Międzyzdroje.

W kontrolowanym okresie Gmina Międzyzdroje przygotowała wskazaną w art. 16a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej Ocenę Zasobów Pomocy Społecznej za 2022 r. oraz za 2023 r. Dokumenty zostały przedłożone Radzie Miejskiej w Międzyzdrojach w ustawowych terminach. W kontrolowanym okresie zostały opracowane sprawozdania z działalności Ośrodka Pomocy Społecznej w Międzyzdrojach za rok 2022 i 2023, które zostały przekazane Radzie Miejskiej w Międzyzdrojach w obowiązujących terminach. Sprawozdania określały potrzeby w zakresie pomocy społecznej.

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej udzielanie tymczasowego schronienia, które zgodnie z art. 48a ust. 1 i ust. 4 ustawy, może być przyznane w formie: noclegowni, schroniska dla osób bezdomnych, schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej określonymi w piśmie z 19 kwietnia 2017 r. znak: DPS.IV.074.1.3.2017.AM, cyt.: „Biorąc pod uwagę zamknięty katalog form, poprzez które gmina udziela schronienia (...) każda gmina powinna realizować ww. zadanie własne poprzez każdą z tych form schronienia”. Gmina Międzyzdroje zabezpieczała tymczasowe schronienie w schronisku dla osób bezdomnych, w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz w ogrzewalni. Gmina nie zapewniała miejsc schronienia tymczasowego w noclegowni.

Kontrolowana Gmina zgłosiła zgodnie z zawartymi umowami wszystkie miejsca tymczasowego schronienia do Rejestru miejsc, w których gminy województwa zachodniopomorskiego udzielają tymczasowego schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach.

Gmina Międzyzdroje podpisała umowę z Polskim Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną Koło w Wolinie w zakresie prowadzenia Środowiskowego Domu Samopomocy w Międzyzdrojach. Placówka dysponuje 20 miejscami dla osób przewlekłe psychicznie chorych, osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz osób wykazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych. W zakresie poradnictwa specjalistycznego zapewniano mieszkańcom Gminy Międzyzdroje dostęp do bezpłatnego, wysokospecjalistycznego systemu wsparcia. Oferowany zakres pomocy jest bardzo szeroki obejmujący m.in.: prowadzenie pomocy i terapii psychologicznej, indywidualnej i rodzinnej oraz interwencji kryzysowej, terapię par przeżywających kryzys, doradztwo i pomoc pedagogiczną, mającą na celu rozwijanie kompetencji wychowawczych i dydaktycznych, pomoc prawną, Poradnię Terapii Uzależnień, gdzie można uzyskać pomoc w obszarze leczenia uzależnień i współuzależnień od alkoholu, narkotyków oraz innych substancji psychoaktywnych, dostęp do różnorodnych programów profilaktycznych, zajęć pozalekcyjnych i warsztatów terapeutycznych skierowanych do dzieci i młodzieży.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach treningowych lub wspomaganych. W kontrolowanym okresie Gmina

Międzyzdroje nie prowadziła tego typu mieszkań i nie zapewniła miejsc w tym zakresie. Potrzeba uruchomienia mieszkań wspomaganych została wskazana w Strategii Rozwoju Gminy Międzyzdroje, a podjęte działania w zakresie uruchomienia tego typu wsparcia okazały się nieskuteczne.

W kontrolowanym okresie Gmina Międzyzdroje posiadała uchwałę dotyczącą organizacji pochówku. Sprawianie pogrzebu odbywało się w sposób ustalony przez Gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Z analizy sprawozdania resortowego MRiPS-3 za okres I – XII 2023 r. wynika, że w tym okresie nie sprawiono pogrzebu. W trakcie kontroli ustalono, że w 2023 r. został sprawiony jeden pogrzeb. Brak odpowiedniego nadzoru Kierownika Ośrodka nad sprawozdawczością spowodował niedokładne sporządzenie sprawozdania. Pouczono Kierownika Ośrodka o konieczności wzmożenia nadzoru w zakresie prawidłowości sporządzanej i przekazywanej sprawozdawczości.

W oparciu o przedłożone do analizy dokumenty ustalono, że Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzyzdrojach realizuje zadania z zakresu pomocy społecznej poprzez przyznawanie i wypłacanie świadczeń przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej oraz świadczenie pracy socjalnej. W większości przypadków stwierdzono prawidłową realizację powyższych zadań, niemniej jednak pojawiły się opisane poniżej uchybienia i nieprawidłowości.

W treści protokołu na str. 11 wykazano, że w decyzjach przyznających zasiłek stały w rozstrzygnięciu brakowało zapisu dotyczącego objęciem wnioskującego ubezpieczeniem zdrowotnym w okresie pobierania świadczenia. Zapis w tym zakresie pojawiał się w uzasadnieniu decyzji. W decyzjach przyznających zasiłek stały zapis dotyczący objęcia wnioskującego ubezpieczeniem zdrowotnym powinien być częścią składową rozstrzygnięcia decyzji. Nie uwzględniono zastrzeżenia do protokołu wniesionego przez Panią w tym zakresie opierającego się na stanowisku, że objęcie beneficjanta zasiłku stałego ubezpieczeniem zdrowotnym wynika z art. 66 ust. 1 pkt 26 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146) w związku z powyższą czynnością dotyczące opłacania składki zdrowotnej należą do czynności materialno-technicznych niewymagających wydania decyzji administracyjnych w tym zakresie. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 12 marca 2004 r., o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1283) świadczeniami z pomocy społecznej są świadczenia pieniężne i świadczenia niepieniężne. Wśród świadczeń niepieniężnych ustawodawca w pkt 2 lit. c wymienił składki na ubezpieczenie zdrowotne. Zgodnie z art. 106 ust. 1 ww. ustawy świadczenia z zakresu pomocy społecznej przyznawane są decyzją administracyjną. Ustawodawca w art. 106 ust. 2 wymienia enumeratywnie przyznanie, którego ze świadczeń nie wymaga konieczności wydania decyzji, tj. udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego. W związku z powyższym, skoro ustawodawca w art. 106 ust. 2 wprost wymienił, które ze świadczeń nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, przyznanie każdego innego świadczenia niewymienionego w ust. 2 (lub w innym przepisie ustawy o pomocy społecznej) - wymaga wydania takiej decyzji. Mając na uwadze powyższe przyznanie składki na ubezpieczenie zdrowotne powinno odbyć się w drodze decyzji administracyjnej, a niewydanie decyzji administracyjnej w

przedmiocie składki na ubezpieczenie zdrowotne stanowi naruszenie art. 106 ust. 1 ww. ustawy.

Na str. 11 protokołu opisano, że w kontrolowanych decyzjach przyznających zasiłek okresowy w treści rozstrzygnięcia decyzji nie wskazano powodu przyznania zasiłku okresowego zgodnego z art. 38 ust. 1 ustawy, czyli cyt.: *w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie lub możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego*. Zasiłek okresowy przyznawano na zaspokojenie podstawowych potrzeb np. pokrycie kosztów utrzymania mieszkania, tj.: opłacenie czynszu, gazu, kosztów energii elektrycznej, zakupu leków. Taka forma przyznania zasiłku okresowego nosi znamiona zasiłku celowego - jest zgodna z zapisem art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, które brzmią, cyt.: *W celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy. Zasiłek celowy może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych i leczenia, ogrzewania, w tym opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu*.

Na stronie 13 i 14 protokołu wykazano liczne omyłki oraz błędnie przytaczane przepisy prawne zarówno w rodzinnym wywiadzie środowiskowym, jak i w decyzjach administracyjnych wobec powyższego pouczono Kierownika Jednostki o konieczności zachowania rzetelności w prowadzonej dokumentacji.

W kontrolowanym okresie w Gminie Międzyzdroje były realizowane usługi opiekuńcze. Ponadto świadczone specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Sposób realizacji usług opiekuńczych w kontrolowanym okresie regulowały stosowne uchwały Rady Miejskiej. W jednym kontrolowanym przypadku (opisanym na stronie 14 protokołu) ustalono odpłatność klienta w wysokości 110% za usługi opiekuńcze zgodnie z obowiązującą w tym czasie Uchwałą Nr XXXII/394/21 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 30 lutego 2021 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr X/106/19 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 30 maja 2019 r. W późniejszych uchwałach Rady Miejskiej w Międzyzdrojach wymiar odpłatności za usługi opiekuńcze został dostosowany do maksymalnej wysokości 100 % kosztów usługi. Mając na uwadze, że decyzje administracyjne wydane w oparciu o poprzednie regulacje zostały wykonane, zespół kontrolujący odstąpił od oceny tego obszaru.

W przypadku jednej decyzji, przyznającej usługi opiekuńcze małżonkom, decyzję doręczono wspólnie jednym listem poleconym na obojga małżonków. Zgodnie z art. 40 § 3 K.p.a., cyt.: *W sprawie wszczętej na skutek podania złożonego przez dwie lub więcej stron pisma doręcza się wszystkim stronom, chyba że w podaniu wskazały jedną jako upoważnioną do odbioru pism*. Wobec powyższego w sytuacji, gdy stronami postępowania administracyjnego są małżonkowie, każdemu z nich decyzja administracyjna winna zostać odrębnie doręczona, nawet jeżeli małżonkowie złożyli jeden wniosek. Pouczono Kierownika Ośrodka o konieczności właściwego doręczania decyzji - odrębnie każdej stronie postępowania.

W jednym przypadku, wydanej decyzji przyznającej specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi, pouczono Kierownika jednostki o konieczności odpowiedniego udokumentowania podstawy zwiększenia wymiaru przyznanych usług.

W okresie objętym kontrolą decyzje administracyjne przyznające schronienie tymczasowe w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi Gmina Międzyzdroje wydawała na podstawie uchwały Nr XXIII/248/20 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Powyższa uchwała winna być zmieniona w zakresie ustalenia procentowej miesięcznej opłaty za pobyt jednej osoby (wyrażonej jako procent dochodu świadczeniobiorcy w schronisku dla osób bezdomnych oraz w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi) w sposób jednoznacznie określający procent tej odpłatności np. 30%. Nie należy stosować nieprecyzyjnych zapisów np. „do 30%”, „powyżej 30% do 45%” itp., bo może to skutkować uznaniowością przy ustalaniu kwoty odpłatności. Ponadto należy dostosować zapisy uchwały zgodnie z art. 97 ust. 1a ustawy o pomocy społecznej - jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego, opłata nie może być wyższa niż 30% dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie osoby skierowanej do schroniska dla osób bezdomnych, a w przypadku schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi nie może być wyższa niż 50% tego dochodu.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy do zadań własnych gminy należy, m.in. prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki. W kontrolowanym okresie Gmina Międzyzdroje nie prowadziła domów pomocy społecznej. W przypadku konieczności zapewnienia całodobowej opieki i pielęgnacji osoby wymagające takiej formy pomocy kierowane były do domów pomocy społecznej na terenie innych gmin.

Pracownicy socjalni Ośrodka w Międzyzdrojach prowadzili pracę socjalną wynikającą z diagnozy sytuacji rodziny/osoby. Podejmowane były działania dotyczące poprawy funkcjonowania osób/rodzin w środowisku. Kontrola wykazała, że Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzyzdrojach na podstawie art. 108 ustawy o pomocy społecznej realizował kontrakty socjalne. Udokumentowane zostały liczne działania pracowników socjalnych na rzecz osoby, działania podejmowane przez osobę zawierającą kontrakt, a także współpraca z innymi podmiotami. Narzędzie, jakim jest kontrakt socjalny, wykorzystywano prawidłowo w celu osiągnięcia zamierzonych celów.

Gmina Międzyzdroje realizowała pomoc w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019 – 2023 oraz kolejnej edycji programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024 – 2028. Ustalono, że w ramach programu przyznawano pomoc w formie posiłku m.in. w postaci opłacenia całodziennego wyżywienia w schronisku dla osób bezdomnych albo pokrycia kosztów dziennej stawki żywieniowej w przedszkolu. Zgodnie z założeniami omawianego programu osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy wskazane w ustawie z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej oraz spełniającym kryterium dochodowe przewidziano udzielenie pomocy w jednej z trzech form: posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. W ramach programu dofinansowaniu podlega tylko jeden posiłek, a nie koszt tzw. dziennej stawki żywieniowej lub całodziennego wyżywienia. Błędna interpretacja przepisów mogła mieć wpływ na niewłaściwe wykorzystanie środków finansowych przyznanych na realizację programu „Posiłek w

szkole i w domu" i będzie stanowił przedmiot szczegółowej analizy w odrębnym postępowaniu kontrolnym.

Ponadto w kilku decyzjach opisanych na str.27 protokołu kontroli przyznano (jedną decyzją) tej samej osobie świadczenia w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu” w dwóch formach: posiłku oraz na zakup żywności. W rodzinnych wywiadach środowiskowych, przeprowadzonych na potrzeby uzyskania świadczeń, znajdował się zapis, że przyznano świadczenia w dwóch formach, z uwagi na konieczność wsparcia wnioskującego, w dni wolne od szkoły, kiedy nie jest zapewnione wsparcie w formie posiłku. Puczono Kierownika Ośrodka, że w takich przypadkach należy w uzasadnieniu decyzji wskazać, że przyznano świadczenia w dwóch formach, z uwagi na konieczność wsparcia wnioskującego, w dni kiedy nie jest zapewnione wsparcie świadczeniem w formie posiłku.

W odniesieniu do wskazanych w treści protokołu uchybień i nieprawidłowości w dniu kontroli osobie kierującej Ośrodkiem udzielono instruktażu, w związku z czym nie sformułowano w tych obszarach zaleceń. Stwierdzone nieprawidłowości wynikały z błędnej interpretacji przepisów prawa oraz braku wnikliwej kontroli i odpowiedniego nadzoru Kierownika Ośrodka nad dokumentacją przed wydaniem decyzji. Skutkowało to m.in. niespełnieniem wymogów określonych przepisami prawa przy przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej, a także nieprzestrzeganiem zasad dotyczących wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019 – 2023 oraz wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024 – 2028.

Za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialny był kierownik kontrolowanej jednostki.

W związku z powyższym na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej

zalecam:

jako zalecenia zwykłe:

w obszarze procedur Gminy:

1. Podjęcie działań pozwalających na umożliwienie udzielania wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym osobom wymienionym w art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 12 tej ustawy;
2. Podjęcie działań zapewniających udzielanie tymczasowego schronienia w noclegowni zgodnie z art. 48a ust 1 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej;
3. Podjęcie działań zmierzających do zmiany przez Gminę uchwały Nr XXIII/248/20 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych i schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi w zakresie określonym w ww. wystąpieniu pokontrolnym,

w obszarze wydawanych decyzji:

1. Przyznawanie składki na ubezpieczenie zdrowotne w drodze decyzji administracyjnej zgodnie z art. 106 ust. 1. ustawy o pomocy społecznej;

2. Przyznawanie zasiłków okresowych zgodnie przesłankami określonymi w art. 38 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej;

jako zalecenie znaczące:

w obszarze wydawanych decyzji:

1. Przestrzeganie zasad określonych w Uchwale Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” oraz prawidłowego przyznawania pomocy w postaci posiłku.

Zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej jednostka kontrolowana, w terminie 7 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych, może zgłosić do nich pisemne zastrzeżenia.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie realizacji powyższych zaleceń w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Dawid Krystek

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

– właściwy podpis na oryginale –

Do wiadomości:

Pan Mateusz Bobek

Burmistrz Międzyzdrojów