



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.015.06.2018
P/18/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/005 – Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Tomasz Raszka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/198/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1) Kinga Kołodziejczyk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/199/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku ¹ , ul. Żużłowa 25, 44 – 200 Rybnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Kajzerek, Dyrektor OPS ² (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia ³ pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie przez MOPS mieszkań chronionych.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Rybniku, w latach 2015 - 2018 (I półrocze)⁴ zapewniono miejsca w mieszkaniach chronionych dla osób potrzebujących takiej formy wsparcia, a liczba tych miejsc wzrosła na przestrzeni badanego okresu z 21 do 32. Na podstawie zbadanej próby 35 spraw stwierdzono, że w OPS prawidłowo stosowano zasady dotyczące przyznawania miejsc w mieszkaniach chronionych, określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych⁶. W przypadku przyznawania wsparcia 35 podopiecznym rzetelnie weryfikowano ich uprawnienia do pobytu w tych mieszkaniach i terminowo wydawano decyzje administracyjne o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym. W mieszkaniach chronionych świadczone były usługi przygotowujące i motywujące osoby w nich przebywające do prowadzenia samodzielnego życia oraz działania

¹ Dalej: „OPS” lub „Ośrodek”.

² Dyrektor OPS w Rybniku od 1 kwietnia 1990 r.

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

⁴ Okres objęty kontrolą.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, dalej: „ustawa o pomocy społecznej”.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 305, dalej: „rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych”, które utraciło moc z dniem 1 marca 2018 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem” (Dz. U. poz. 1292). Od 1 maja 2018 r. obowiązywało w tej sprawie Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz.U. z 2018 r., poz. 822)

wspomagające te osoby w codziennym funkcjonowaniu. Oferowany zakres i forma wsparcia były dostosowane do indywidualnych potrzeb ww. osób. Opłaty za korzystanie z mieszkania chronionego wobec każdej z tych osób były ustalane zgodnie z postanowieniami uchwał Rady Miasta Rybnika⁷, na podstawie rzeczywistego kosztu użytkowania mieszkania, a ich wysokość uzależniona była od dochodów osoby objętej wsparciem. W uzasadnionych przypadkach, decyzją Dyrektora OPS mieszkańcy byli zwalniani z opłat do czasu poprawy ich sytuacji materialnej.

Ośrodek przygotował się do stosowania przepisów znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, wprowadzając mieszkania chronione treningowe.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niedochodzenia należności z tytułu opłat za korzystanie z mieszkań chronionych od dziesięciu dłużników (67% badanej próby) i nieprowadzenia postępowań egzekucyjnych dotyczących tych zaległości z powodu zaniechania działań w celu ustalenia miejsca pobytu dłużników (1/3 badanej próby),
- niedokonywania, co najmniej raz na trzy miesiące, oceny sytuacji trzech osób (8% badanej próby) korzystających ze wsparcia w mieszkaniach chronionych, mimo takiego wymogu określonego w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OPS w Rybniku realizował programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej: wychodzenia z bezdomności oraz usamodzielniania osób opuszczających instytucje pieczy zastępczej⁸.

W Rybniku, w 2015 r. Ośrodek prowadził sześć mieszkań chronionych, w których było 21 miejsc dla osób wymagających wsparcia. Na koniec roku 2016 OPS prowadził siedem mieszkań chronionych, a liczba miejsc zwiększyła się do 27. W okresie od stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. w siedmiu mieszkaniach chronionych zapewniono 32 miejsca dla osób wymagających wsparcia.

1. W okresie objętym kontrolą prowadzono trzy kategorie mieszkań chronionych: 1) dla bezdomnych kobiet, 2) dla bezdomnych mężczyzn oraz 3) dla osób usamodzielnianych opuszczających instytucje zapewniające pieczę zastępczą, bądź rodziny zastępcze. Do żadnej z kategorii mieszkań nie sporządzano list osób oczekujących na miejsce. Rodzaj udzielanego wsparcia był uzależniony od potrzeb występujących w Rybniku, który miał stosunkowo duży problem z bezdomnością, dlatego OPS i Miasto pozyskiwały środki z UE na programy wychodzenia z bezdomności.

(dowód: akta kontroli str. 4)

⁷ Uchwała Rady Miasta Rybnika nr 659/XLI/2005 z dnia 28.12.2005 r. w sprawie organizacji i zasad ponoszenia odpłatności usamodzielnianych wychowanków za pobyt w mieszkaniach chronionych oraz zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności usamodzielnianych wychowanków za pobyt w mieszkaniach chronionych; uchwała Rady Miasta Rybnika nr 352/XXIX/2008 z dnia 26.06.2008 r. w sprawie organizacji i zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym dla bezdomnych oraz zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności, a także trybu postępowania w tych sprawach.

⁸ Projekt „Skorzystaj z Szansy” realizowany od 1 czerwca 2008 r. do 30 czerwca 2015 r., Projekt „Alternatywa” realizowany od 18 września 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. oraz Projekt „Alternatywa II” realizowany od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r.

Dyrektor OPS wyjaśnił m.in., że pracownicy socjalni znają plany usamodzielniania się wychowanków instytucjonalnej i rodzinnej pieczy zastępczej, co pozwala rozsądnie planować ich przyjęcia do mieszkań chronionych. W przypadku osób opuszczających ośrodki wychowawcze lub zakłady dla nieletnich, placówki informują OPS na kilka miesięcy przed planowanym opuszczeniem ich przez podopiecznego. Miejsce w mieszkaniu chronionym jest przygotowane w momencie opuszczenia placówki przez osobę usamodzielnianą.

Pracownicy Ośrodka współpracowali z instytucjami pieczy zastępczej oraz młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi i zakładami dla nieletnich. Dzięki wymianie informacji pracownicy socjalni posiadali wiedzę dotyczącą terminów, w jakich osoby potrzebujące wsparcia w formie przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym opuszczają pieczę zastępczą, co umożliwiała przygotowywanie miejsc w mieszkaniach chronionych na bieżąco.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił ponadto, że w przypadku bezdomnych, nabór prowadzony jest na bieżąco, po zwolnieniu się miejsca w mieszkaniu, bezpośrednio przez Zespół do spraw Bezdomności, pracowników socjalnych OPS oraz poprzez kontakt z placówkami udzielającymi schronienia mieszkańcom Rybnika.

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

2. Analiza akt spraw 35 osób⁹, którym przyznano miejsce w mieszkaniu chronionym¹⁰ wykazała, że w ww. przypadkach mieszkania były przydzielane zgodnie z kryteriami określonymi w ustawie o pomocy społecznej i rozporządzeniu w sprawie mieszkań chronionych¹¹.

Mieszkania zostały przydzielone 16 bezdomnym kobietom, 10 bezdomnym mężczyznom oraz dziewięciu osobom usamodzielnianym. Wśród osób, które znalazły pomoc w formie schronienia w mieszkaniu chronionym były osoby bezdomne, które borykały się często również z: ubóstwem, bezrobociem, niepełnosprawnością (inną niż ruchowa), chorobą, uzależnieniami, nieporadnością życiową oraz osoby pomiędzy 19 a 25 rokiem życia opuszczające pieczę zastępczą.

(dowód: akta kontroli str. 21-39)

3. Decyzje w sprawie udzielenia wsparcia w mieszkaniu chronionym były podejmowane na podstawie wniosku osoby zainteresowanej, po dokonaniu oceny spełniania kryteriów określonych w art. 53 ust.1 ustawy o pomocy społecznej¹², przez członków Zespołu ds. Bezdomności oraz Zespołu Pieczy Zastępczej, pracowników socjalnych OPS oraz pracowników placówek udzielających schronienia mieszkańcom Rybnika. Pomocy udzielano niezwłocznie po dokonaniu oceny, czy taki rodzaj wsparcia stanowi optymalną formę, wzięwszy pod uwagę indywidualne potrzeby podopiecznych. Wsparcie w mieszkaniu chronionym

⁹ Próba 35 losowo wybranych spraw dotyczyła 16 bezdomnych kobiet, 10 bezdomnych mężczyzn, dziewięciu osób usamodzielnianych. W okresie objętym kontrolą OPS przyznał 136 miejsc w mieszkaniach chronionych – zbadana próba stanowiła 26% wszystkich przyznanych miejsc w mieszkaniach chronionych w okresie od 2015 r. do 30 czerwca 2018 r.

¹⁰ Próba składała się z akt dotyczących przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym w latach 2015-2018 (I półrocze).

¹¹ Od 1 maja 2018 r. obowiązywało w tej sprawie rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. z 2018 r., poz. 822).

¹² Osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całonocnej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, może być przyznane wsparcie w mieszkaniu chronionym.

przyznawane było na czas określony. Miejsca w mieszkaniu chronionym miały charakter rotacyjny.

W okresie objętym kontrolą osoby bezdomne wymagające wsparcia kierowane były do mieszkań chronionych dla bezdomnych mężczyzn i kobiet, na podstawie regulaminów przyjętych stosownymi Zarządzeniami Dyrektora OPS¹³. Zgodnie z nimi uprawnienie do korzystania z mieszkania chronionego miały osoby, które przebywały w noclegowniach i innych placówkach udzielających schronienia.

Dodatkowo, mieszkania chronione dla bezdomnych kobiet były prowadzone w ramach „Indywidualnego Programu Wychodzenia z Bezdomności dla Kobiet z Miasta Rybnika na lata 2015 – 2023”¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 5, 50 - 97)

Przed skierowaniem osoby do mieszkania każdorazowo przeprowadzany był wywiad środowiskowy, który określał czy osoba spełnia warunki do skorzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym. Warunki te określono także w ww. Programie¹⁵.

Osoby usamodzielniane mogły skorzystać ze wsparcia w postaci przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym jeżeli były wychowankami pieczy zastępczej rodzinnej lub instytucjonalnej. Z tej formy wsparcia mogły również skorzystać osoby wymienione w art. 88 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 40 - 41)

OPS nie posiadał regulaminu przyznawania miejsc w mieszkaniach chronionych dla osób usamodzielnianych.

Jak wyjaśnił m.in. Dyrektor OPS, opracowywanie regulaminów zawierających kryteria przyznawania miejsc w mieszkaniach chronionych nie jest wymagane przez przepisy. Pracownicy Działu Pieczy Zastępczej OPS uczestniczą w sporządzaniu ocen okresowych wychowanków. Na ich podstawie zostaje podjęta decyzja o ewentualnym umieszczeniu w mieszkaniu chronionym, o ile osoba usamodzielniana wyrazi taką chęć. Wyjaśnił ponadto, że na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej potrzebę udzielenia wsparcia osobom usamodzielnianym w mieszkaniu chronionym sygnalizowali pracownicy tych placówek, w których osoby przebywały, oraz że na decyzję o ewentualnym umieszczeniu takiej osoby w mieszkaniu chronionym miała wpływ opinia pracowników takich placówek oraz pracowników Działu Pieczy Zastępczej OPS.

(dowód: akta kontroli str. 40 - 41, 44, 104 - 117)

¹³ Zarządzenie nr 2 z 17.02.2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania i kierowania z mieszkań chronionych o typie rotacyjnym dla osób pozbawionych schronienia wyposażonych w ramach projektu „Skorzystaj z szansy” współfinansowanego przez UE w Ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – program trwał od 1.06.2008 r. do 30.06.2015 r.; Zarządzenie nr 38/2016 Dyrektora OPS z dnia 13.09.2016 r. w sprawie: wprowadzenia regulaminów korzystania i kierowania z mieszkań chronionych o typie rotacyjnym dla osób pozbawionych schronienia; Zarządzenie nr 26/2018 Dyrektora OPS w Rybniku z dnia 12.06.2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminów mieszkań chronionych treningowych.

¹⁴ Program przyjęty Uchwałą Rady Miasta Rybnika Nr 174/XII/2015.

¹⁵ Wśród tych warunków były m.in.: ostatni stały meldunek osoby posiadały na terenie gminy Rybnik; zostały objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności lub zawarły kontrakt socjalny i uzyskały pozytywną opinię pracownika socjalnego odnośnie postawy i współdziałania w rozwiązywaniu problemów lub problemów rodziny.

¹⁶ To jest osoby pełnoletnie opuszczające dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę i młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zwane dalej „osobami usamodzielnianymi”.

4. Analiza ww. akt 35 spraw wykazała, że w badanych przypadkach w OPS przestrzegano terminów na jakie mogą być wydawane decyzje dotyczące skierowania osoby do pobytu w mieszkaniach chronionych. Objęte kontrolą decyzje w sprawie przyznania wsparcia w mieszkaniu chronionym były wydawane na okres od trzech do sześciu miesięcy z możliwością przedłużenia pobytu w uzasadnionych przypadkach. Z takiego uprawnienia Dyrektor OPS skorzystał w 24 przypadkach (co stanowiło 68% zbadanej próby).

Termin, na jaki wydawane były decyzje, zależał od indywidualnej sytuacji podopiecznego oraz oceny pracownika socjalnego. W momencie, gdy sytuacja osoby wymagającej wsparcia nie ulegała zmianie i istniała konieczność dalszego przebywania w mieszkaniu chronionym, wydawane były kolejne decyzje na czas określony.

W badanych przypadkach okresy zamieszkania przez osoby wymagające wsparcia były krótsze niż termin ustalony w decyzji - w trzech przypadkach dotyczyły one sytuacji przyznania podopiecznemu mieszkania socjalnego z zasobu miasta oraz wydania, w dwóch przypadkach, decyzji o uchyleniu wsparcia, w związku z nieprzestrzeganiem regulaminu mieszkań chronionych treningowych, nierealizowaniem postanowień Kontraktu Socjalnego i/lub nadużywaniem alkoholu przez podopiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 21 – 39, 41, 104 - 117)

5. Odpłatność za pobyt w mieszkaniach chronionych (w 35 badanych przypadkach) ustalana była zgodnie z art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej¹⁷, uchwałami Rady Miasta Rybnika w sprawie organizacji i zasad ponoszenia odpłatności oraz częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych¹⁸ oraz zarządzeniami Dyrektora OPS¹⁹. Zbadane decyzje Dyrektora OPS w sprawie przyznania pomocy w formie pobytu w mieszkaniu chronionym, zawierały m.in. informację o wysokości opłat za korzystanie z mieszkania lub o zwolnieniu z ich uiszczenia. Osoby, którym zostało przyznane wsparcie w mieszkaniu tego typu, w uzasadnionych przypadkach wnioskowały o obniżenie bądź zwolnienie z opłat.

¹⁷ Który stanowi, że opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (ust. 5).

¹⁸ Uchwałą nr 659/XLI/2005 z dnia 28 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji i zasad ponoszenia odpłatności usamodzielnianych wychowanków za pobyt w mieszkaniach chronionych oraz zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności usamodzielnianych wychowanków za pobyt w mieszkaniach chronionych. Uchwałą nr 352/XXIX/2008 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie organizacji i zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym dla bezdomnych oraz zasad częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności, a także trybu postępowania w tych sprawach.

¹⁹ Zarządzenie nr 38/2016 Dyrektora OPS w Rybniku z dnia 13 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia regulaminów korzystania i kierowania z mieszkań chronionych o typie rotacyjnym dla osób pozbawionych schronienia. Zarządzenie nr 11/2018 Dyrektora OPS w Rybniku z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia Aneksu nr 1 do Regulaminu Kierowania do mieszkań chronionych o trybie rotacyjnym dla osób pozbawionych schronienia. Zarządzenie nr 26/2018 Dyrektora OPS w Rybniku z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie: wprowadzenia Regulaminów mieszkań chronionych treningowych.

Koszty utrzymania mieszkań chronionych²⁰ poniesione przez Miasto kształtowały się następująco: 40 124,54 zł w 2015 r., 42 783,63 zł w 2016 r., 49 191,62 zł w 2017 r. i 35 677,23 zł w I półroczu 2018 r.

Wpłaty mieszkańców za pobyt w mieszkaniach chronionych wyniosły: 9 110,86 zł w 2015 r. (co stanowiło 23% poniesionych przez gminę kosztów utrzymania) 9 276,80 zł w 2016 r. (22%), 9 788,05 zł w 2017 r. (20%) i 7 103,33 zł w pierwszym półroczu 2018 r. (19%).

Niska partycypacja mieszkańców w kosztach utrzymania mieszkań chronionych wynikała z ich sytuacji materialnej. Kryterium dochodowe i/lub inne ważne przyczyny, kwalifikowały mieszkańców do zwolnienia z ponoszenia opłat lub ich obniżenia.

Ośrodek przygotował się do stosowania przepisów znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, wprowadzono nowe typy mieszkań - mieszkania chronione treningowe²¹, a także opracowano regulaminy określające zasady kierowania i odpłatności za pobyt oraz zasady pobytu w tych mieszkaniach.

(dowód: akta kontroli str. 21 - 39, 41, 221-227)

Podstawę ustalenia opłaty stanowiły faktyczne koszty eksploatacji mieszkania chronionego. Jako podstawę tych kosztów przyjmowano wydatki poniesione w roku kalendarzowym poprzedzającym wydanie decyzji administracyjnej.

Podczas dokonywania uzgodnień osoba zainteresowana skorzystaniem z tej formy wsparcia była informowana o wysokości opłat.

(dowód: akta kontroli str. 41, 98 - 103)

6. Zakres wsparcia oferowanego w mieszkaniach chronionych był uzgadniany przed wydaniem decyzji dotyczącej wsparcia, w Umowach Współpracy²², Kontraktach Społecznych²³ i/lub Indywidualnych Programach Wychodzenia z Bezdomności²⁴. Na podstawie przeprowadzanych ocen sytuacji podopiecznych ustalano rodzaj i zakres wsparcia w zależności od indywidualnych potrzeb mieszkańca.

(dowód: akta kontroli str. 21 – 39, 42 - 43)

Zaległości z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych na koniec 2015 r. wynosiły 2 464,83 zł. Na koniec 2016 r. zaległości wzrosły do kwoty 3 088,18 zł, a następnie zmniejszyły się do kwoty 2 876,08 na koniec 2017 roku. Na koniec pierwszego półrocza 2018 r. zaległości z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych wynosiły 3 330,66 zł i dotyczyły 15 dłużników.

Spśród 23 dłużników, których zaległości z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym powstały w okresie objętym kontrolą, ośmiu (35%) spłaciło swoje zadłużenie do końca I półrocza 2018 r. Taka sama liczba dłużników w ogóle

²⁰ Koszty utrzymania mieszkań chronionych, zgodnie z Uchwałami Rady Miasta, nie obejmowały: wynagrodzeń pracowników OPS, którzy poza wspomaganiami podopiecznych w mieszkaniach chronionych wykonywali również inne zadania, niewielkich prac remontowych, drobnych napraw, zakupu środków czystości, czy elementów wyposażenia – ww. koszty pokrywane były z budżetu OPS.

²¹ Zarządzeniem Dyrektora OPS w Rybniku nr 26/2018 z 12 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia regulaminów mieszkań chronionych treningowych.

²² Umowy podpisywane w ramach Programów „Skorzystaj z szansy”, „Alternatywa”, „Alternatywa II” dofinansowanych ze środków UE.

²³ Kontrakt socjalny określony w art. 108 ustawy o pomocy społecznej, to pisemna umowa zawarta przez pracownika socjalnego z rodziną lub osobą ubiegającą się o pomoc. Jego celem jest albo przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny albo wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej czy przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu danej osoby.

²⁴ Art. 49 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej: Osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia.

nie spłaciła zadłużenia (które powstało w 2015 r.). Zadłużenie kolejnych siedmiu dłużników powstało w trzech przypadkach w pierwszym półroczu 2018 r., a w czterech - w roku 2017. Pięciu z nich zostało objętych postępowaniem egzekucyjnym w celu wyegzekwowania należności.

(dowód: akta kontroli str. 42, 49, 175 – 178, 179 - 218)

7. W Ośrodku nie były wprowadzone wewnętrzne uregulowania dotyczące postępowania przy dochodzeniu od dłużników niewpłaconych należności za korzystanie z mieszkań chronionych.

W przypadku wystąpienia takich zaległości w OPS podejmowano działania mające na celu ich uregulowanie m.in. poprzez informowanie dłużników o konieczności spłaty zadłużenia. Wysyłane były wezwania do zapłaty, wszczynano postępowanie w celu ustalenia wysokości należności do zwrotu, a po ich ustaleniu, w przypadkach posiadania informacji o miejscu przebywania dłużnika, wystawiano upomnienie oraz tytuł wykonawczy. Egzekucja należności prowadzona była wówczas w oparciu o przepisy ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁵. W uzasadnionych przypadkach (po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego) częściowo lub całkowicie zwalniano z odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym (np. z powodu zdarzeń losowych, czy choroby).

Z wyjaśnień Dyrektora OPS wynika, że w stosunku do osób usamodzielnianych jedyną stosowaną formą ściągania zadłużenia były rozmowy przeprowadzane przez pracowników socjalnych oraz pouczenia.

W przypadku 10 dłużników, na 15 zalegających z opłatami za pobyt w mieszkaniu chronionym na dzień 30 czerwca 2018 r., nie wszczęto egzekucji należności w oparciu o przepisy ww. ustawy, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 42, 174 - 176)

8. Badanie dokumentacji dotyczącej wsparcia udzielonego 35 osobom wykazało, że było ono zależne od indywidualnych potrzeb podopiecznego oraz możliwości Ośrodka i dokonanych uzgodnień.

Osobom potrzebującym oferowane było wsparcie w postaci:

- indywidualnej i grupowej pracy socjalnej,
- planowania indywidualnej ścieżki reintegracji,
- udzielania wsparcia specjalistycznego (możliwość skorzystania z porad trenerów, psychologów, prawników, asystentów rodzin),
- możliwości skorzystania z instrumentów zawodowo – edukacyjnych (porad doradców, trenerów pracy, szkoleń zawodowych, staży),
- organizowania warsztatów aktywizujących,
- prowadzenia warsztatów z zakresu zmiany wizerunku (nauka autoprezentacji – umiejętności funkcjonowania na rynku pracy),
- możliwości korzystania z grup wsparcia,
- prowadzenia działań środowiskowych (spotkania integracyjne, wycieczki, wyjścia do kina),
- integracji ze społecznością.

(dowód: akta kontroli str. 42 - 43, 50 - 61, 80 - 81, 92 - 93)

Mieszkania dla osób usamodzielnianych były objęte wsparciem pracownika socjalnego Działu Pieczy Zastępczej, który miał za zadanie reagować na potrzeby mieszkańców związane z codziennym funkcjonowaniem w mieszkaniu i życiu

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm., dalej „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

społecznym. Pracownik socjalny pomagał również osobom usamodzielnianym w pozyskaniu lokalu mieszkalnego z zasobów miasta.

Mieszkania dla bezdomnych kobiet i mężczyzn były monitorowane przez pracowników Zespołu ds. Bezdomności, który oferował wsparcie osobom wychodzącym z bezdomności.

Na podstawie przeprowadzanych ocen sytuacji podopiecznych modyfikowano rodzaj i zakres wsparcia w zależności od indywidualnych potrzeb mieszkańca.

(dowód: akta kontroli str. 21 - 39, 41)

9. Ocena sytuacji osób korzystających z mieszkań chronionych była weryfikowana przez pracowników socjalnych, którym mieszkania chronione podlegały. W ramach pracy socjalnej pracownicy odwiedzali mieszkańców. Spotkania odbywały się w mieszkaniach lub poza nimi. Raz na kwartał odbywały się spotkania z Dyrektorem OPS w celu omówienia sytuacji osób wspieranych w mieszkaniach chronionych.

Analiza dokumentacji spraw 35 osób, którym w okresie objętym kontrolą udzielano wsparcia w mieszkaniu chronionym, wykazała, że ocena sytuacji 26 osób bezdomnych i sześciu osób usamodzielnianych (do końca lutego 2018 r.), była dokonywana zgodnie z §4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych, raz na trzy miesiące.

W przypadku trzech osób usamodzielnianych nie dokonywano ocen ich sytuacji zgodnie z zapisami zawartymi w ww. rozporządzeniu (co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”).

Dyrektor OPS wyjaśnił, że od wejścia w życie nowego rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych, ocena sytuacji mieszkańców będzie dokonywana co pół roku²⁶.

(dowód: akta kontroli str.21 - 39, 43)

10. Na koniec I półrocza 2018 r. w mieszkaniach chronionych, będących w dyspozycji OPS, było wolnych 13 miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 4 - 5, 6 - 7, 14 - 17)

11. Do OPS, w okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły skargi dotyczące mieszkań chronionych. Natomiast współmieszkańcy, bądź inni członkowie lokalnej społeczności informowali Ośrodek o niewłaściwym zachowaniu poszczególnych osób przebywających w mieszkaniach chronionych. W takich przypadkach w OPS podejmowane były czynności wyjaśniające w stosunku do osób łamiących regulamin korzystania z mieszkań chronionych, a w ostateczności wystąpiły przypadki cofnięcia decyzji o wsparciu w mieszkaniu chronionym.

(dowód: akta kontroli str. 21, 35, 44)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W OPS nie dochodzono należności i nie prowadzono egzekucji administracyjnej wobec 10 z 15 przeterminowanych należności z tytułu wsparcia w mieszkaniu chronionym na dzień 30 czerwca 2018 r.

W ośmiu przypadkach dłużnicy to usamodzielniani podopieczni opuszczający instytucje pieczy zastępczej. Ich zadłużenie na łączną kwotę 1 719,18 zł mieściło się w przedziale od 156,41 zł. do 362,16 zł i figurowało w księgach jednostki od 2015 r. W dwóch przypadkach, zadłużenie dotyczyło osób bezdomnych i wynosiło odpowiednio: 161,00 zł (z 2017 r.) oraz 533,13 zł (z 2018 r.).

²⁶ Nowe rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych (obowiązujące od 1 maja 2018 r.) nie nakłada na OPS obowiązku dokonywania oceny sytuacji osób przebywających w mieszkaniach chronionych.

Dyrektor OPS wyjaśnił m.in. że w przypadku opuszczenia przez podopiecznych mieszkania chronionego nie było możliwości wyegzekwowania należności, często z uwagi na niemożność ustalenia miejsca pobytu. W celu identyfikacji miejsca pobytu dłużników pracownicy socjalni kontaktowali się telefonicznie z instytucjami, w których dane osoby mogły przebywać, nie podejmowano jednak innych działań prowadzących do ustalenia miejsca pobytu wyżej wymienionych osób.

(dowód: akta kontroli str. 42, 174 - 176)

NIK nie podziela wyjaśnień złożonych przez Dyrektora OPS, o braku możliwości ustalenia miejsca pobytu dłużników, gdyż pracownicy OPS nie podejmowali przewidzianych prawem działań w celu doprowadzenia do ustalenia tych danych. W ww. przypadkach m.in. nie wystąpiono o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej i nie zwrócono się do Policji o pomoc w ustaleniu miejsca pobytu osób. Nie kierowano również wniosków i zapytań do Wydziału Ewidencji Ludności Urzędu Miasta, Wydziału Udostępniania Informacji Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA, czy też Krajowego Rejestru Karnego, w którym można uzyskać informacje o osobach skazanych i osadzonych.

Jedną z przyczyn tego stanu był - w ocenie NIK - brak wewnętrznych uregulowań dotyczących działań przewidzianych w ramach postępowania prowadzonego w celu egzekucji należnych kwot od dłużników, w tym dotyczących ustalania miejsca ich pobytu.

2. W przypadku trzech osób usamodzielnianych korzystających ze wsparcia w mieszkaniach chronionych (8% badanej próby), nie dokonywano ocen ich sytuacji co najmniej raz na trzy miesiące, tj. z częstotliwością określoną w przepisie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych.

W przypadku jednej z osób²⁷ przeprowadzono w okresie korzystania przez nią ze wsparcia w mieszkaniu chronionym cztery takie oceny (w lutym 2016 r., w lipcu 2016 r., w styczniu 2017 r. i w lipcu 2017 r.), a w przypadku dwóch kolejnych osób²⁸ przeprowadzono tylko jedną ocenę ich sytuacji (odpowiednio: w maju i sierpniu 2017 r.).

Dyrektor OPS wyjaśnił, że oceny sytuacji tych osób nie były sporządzane raz na kwartał z uwagi na trudną współpracę z wychowankami. Wyjaśnił, że mieszkania chronione objęte były stałym nadzorem pracownika socjalnego Działu Pieczy Zastępczej, który regularnie wizytował mieszkania w godzinach pracy OPS (najczęściej bez uprzedniego umawiania się). Wyjaśnił również, że wychowankowie uczą się w systemie dziennym lub pracują, przez co kontakt z nimi w godzinach pracy Ośrodka bywał utrudniony.

(dowód: akta kontroli str. 31 – 33, 47 - 48)

Zdaniem NIK, praca Ośrodka powinna być tak zorganizowana, by umożliwiała realizację wszystkich jego zadań.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o podjęcie działań dla zapewnienia korzystania,

²⁷ Korzystającej z mieszkania chronionego w okresie od 3.02.2016 r. do 30.06.2017 r.

²⁸ Korzystającej z mieszkania chronionego w okresie od 1.05.2017 r. do 31.12.2017 r. i korzystającej z mieszkania chronionego w okresie od 18.08.2017 r. do 31.12.2017 r.

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

w uzasadnionych przypadkach, z przewidzianych prawnie narzędzi ustalenia miejsca pobytu dłużników, w celu dochodzenia należności dotyczących opłat za korzystanie ze wsparcia w mieszkaniach chronionych, zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 27 września 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Tomasz Raszka
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....