



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.007.02.2018

P/18/005

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

[lop@nik.gov.pl](mailto:lop@nik.gov.pl)

## 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<br>Delegatura w Opolu                                                                                                  |
| Kontroler                           | Celina Augustyn, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LOP/49/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-4) |
| Jednostka kontrolowana              | Ośrodek Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich <sup>1</sup>                                                                                  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Czesława Krasa, p.o. Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich <sup>2</sup><br><br>(dowód: akta kontroli str. 5)             |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>3</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia i prowadzenia mieszkań chronionych w Gminie Strzelce Opolskie<sup>4</sup>.

Prowadzenie mieszkań chronionych oraz udzielanie wsparcia osobom skierowanym do tych mieszkań odbywało się z dochowaniem wymogów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*<sup>5</sup>, jak również rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. *w sprawie mieszkań chronionych*<sup>6</sup>. Udzielenie wsparcia poprzez skierowanie do mieszkania chronionego następowało na rzecz osób, których problemy z samodzielnym funkcjonowaniem w środowisku były trwałe oraz osób nieprzygotowanych do samodzielnego życia na własny rachunek. Decyzja o przyznaniu wsparcia w mieszkaniu chronionym poprzedzona była rzetelną weryfikacją przez OPS uprawnienia do tej formy pomocy. Weryfikacja ta miała miejsce zarówno na etapie ubiegania się danej osoby o przyznanie przedmiotowego świadczenia, jak i w trakcie pobytu w mieszkaniu chronionym. Zarówno sam budynek, jak i pomieszczenia mieszkalne odpowiadały wymogom określonym w rozporządzeniu z 2012 r. *w sprawie mieszkań chronionych*.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niedochowania wymogu § 6 ust. 4 rozporządzenia z 2012 r. *w sprawie mieszkań chronionych* poprzez niedostosowanie wymiarów łazienki do potrzeb osób niepełnosprawnych.

<sup>1</sup> Dalej: Ośrodek lub OPS.

<sup>2</sup> Do 10 lipca 2018 r. funkcję Kierownika OPS sprawowała Małgorzata Klimowicz; od 11 lipca 2018 r. Burmistrz Strzelce Opolskich powierzył pełnienie obowiązków kierownika OPS - Czesławie Krasie; dalej: Kierownik.

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

<sup>4</sup> Dalej: Gmina.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.; dalej: *ustawa o pomocy społecznej*.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 882 ze zm.; dalej: *rozporządzenie z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### Prawidłowość prowadzenia mieszkań chronionych

Opis stanu  
faktycznego

1. Zgodnie z Wieloletnim Programem Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Strzelce Opolskie (na lata 2012-2016 oraz 2017-2021)<sup>7</sup>, do OPS należało zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym w odniesieniu do mieszkań chronionych, co ujęto w § 3 ust. 3 pkt 12 Regulaminu Organizacyjnego OPS<sup>8</sup>. Burmistrz Strzelce Opolskich upoważnił Kierownika OPS do *wydawania decyzji administracyjnych w sprawie przyznania mieszkania chronionego*<sup>9</sup>. W całym skontrolowanym okresie nadzór nad sposobem zarządzania mieszkaniami chronionymi przez OPS należał do Zastępcy Burmistrza ds. społecznych i promocji gminy<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 11,16-22, 89-110, 391-392)

Mieszkania chronione w Gminie Strzelce Opolskie były zlokalizowane w jednym budynku, w którym na dzień 30 czerwca 2018 r. znajdowało się łącznie 36 mieszkań chronionych, przy czym 24 z nich funkcjonowały od 2012 r., a pozostałych 12 - od marca 2018 r. (jako rezultat przyjętego przez Radę Ministrów Programu Kompleksowego Wsparcia dla Rodzin *Za życiem*).

W związku z realizowanym przez OPS zadaniem prowadzenia mieszkań chronionych, w Gminie opracowano, a następnie uchwalono, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym<sup>11</sup>, które obowiązywały niezmiennie od grudnia 2011 r. Odrębną uchwałą uregulowano (od lutego 2018 r.) zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach utworzonych w ramach Programu Kompleksowego Wsparcia dla Rodzin *Za życiem* (Priorytet IV Wsparcie mieszkaniowe. Działanie 4.7. Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych).

(dowód: akta kontroli str. 124-127)

Zgodnie z treścią obu uchwał Rady Miejskiej podstawą wymiaru indywidualnej odpłatności za prawo do pobytu w mieszkaniu chronionym był *koszt utrzymania mieszkania chronionego* ustalany przez Burmistrza<sup>12</sup> na wniosek Kierownika OPS. Przedmiotowy koszt w skontrolowanym okresie<sup>13</sup> wynosił od 960 zł w 2015 r. do 1 300 zł w 2018 r.<sup>14</sup>

(dowód: akta kontroli str. 124-127, 146-164)

2. W latach 2015-2018 (I półrocze) nie wystąpił ani jeden przypadek oczekiwania na miejsce w mieszkaniu chronionym. W latach 2015-2017 liczba mieszkań chronionych, a zarazem miejsc w tych mieszkaniach była jednakowa i wynosiła 24. Od marca 2018 r. zasób ten uległ zwiększeniu o dodatkowe 12 mieszkań, każde

<sup>7</sup> Uchwała Nr XXVIII/203/2012 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie *Wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Strzelce Opolskie* oraz uchwała Nr XXXIV/270/2017 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 31 maja 2017 r. w sprawie *Wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Strzelce Opolskie*.

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr 21/2012 Kierownika OPS z 31 maja 2012 r. w sprawie *nadania Regulaminu Organizacyjnego OPS*; dalej: Regulamin Organizacyjny.

<sup>9</sup> Zgodnie z brzmieniem treści upoważnienia wydanego przez Burmistrza Kierownikowi OPS. Stosownie do art. 36 pkt 2 lit. n/ ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej mieszkanie chronione jest świadczeniem z pomocy społecznej, stąd Kierownikowi OPS upoważnienia udzielono zgodnie z art. 110 ust. 7 tej ustawy.

<sup>10</sup> Dalej: Zastępca Burmistrza.

<sup>11</sup> Uchwała Nr XVIII/110/2011 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z 21 grudnia 2011 r.; dalej: *Uchwała*.

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 55/2015 z 1 kwietnia 2015 r.; nr 70/2016 z 1 kwietnia 2016 r.; nr 65/2017 z 5 kwietnia 2017 r.; Zarządzenia nr 50/2018 i 51/2018 z 21 lutego 2018 r.

<sup>13</sup> Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. lub do czasu zakończenia kontroli oraz dla zdarzeń sprzed 2015 r. jeżeli miało to wpływ na kontrolowaną działalność.

<sup>14</sup> W przypadku mieszkań chronionych z programu *Za życiem* koszt mieszkania dla 3 osób wynosił 3 900 zł (dla jednej osoby 1300 zł).

przeznaczone dla trzech osób (36 miejsc w mieszkaniach chronionych). Według stanu na 30 czerwca 2018 r. OPS dysponował łącznie 60 miejscami w mieszkaniach chronionych, z czego 31 było zajętych. Powyższe stanowiło 36 mieszkań chronionych; spośród których 25 było zajętych.

(dowód: akta kontroli str. 221-223)

Jak wyjaśniła osoba pełniąca obowiązki Kierownika OPS, informacja o zasobie mieszkań chronionych oraz warunkach skorzystania z tej formy pomocy była przekazywana osobom uprawnionym przez pracowników socjalnych, sołtysów, organizacje pozarządowe, a także udostępniana na stronie internetowej OPS oraz w prasie lokalnej. W okresie objętym kontrolą inicjatywa w zakresie przydzielenia mieszkania chronionego pochodziła najczęściej od osób z otoczenia wnioskodawcy (10 przypadków), w dalszej kolejności od wnioskodawcy (9 przypadków) oraz od pracownika socjalnego (7 przypadków). Wniosek o przyznanie wsparcia w mieszkaniu chronionym zawsze podpisywała osoba ubiegająca się o pomoc społeczną.

(dowód: akta kontroli str. 234-237)

3. Przed 2 stycznia 2018 r. prowadzenie mieszkań chronionych, w tym udzielanie różnych form wsparcia ich mieszkańcom oraz sprawowanie pieczy nad właściwym użytkowaniem mieszkania należało do zadań jednej z komórek organizacyjnych OPS, tj. Działu Organizacji i Usług (działającego w jego ramach Klubu Seniora) i zatrudnionego w tej komórce organizacyjnej jednego pracownika<sup>15</sup>. Zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego, prowadzeniem mieszkań chronionych od 2 stycznia 2018 r. zajmowało się Centrum Wsparcia Społecznego<sup>16</sup>, którego pracę nadzorował bezpośrednio Kierownik.

(dowód: akta kontroli str. 58-81)

W celu dostosowania zakresu i form pomocy udzielanej w związku z prowadzeniem mieszkań chronionych, od 19 marca 2018 r. zmianie uległ Regulamin Organizacyjny; zmiana polegała na poszerzeniu zakresu zadań opiekuna mieszkań chronionych<sup>17</sup>, co było zgodne z wymogami § 2 - § 5 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie *mieszkań chronionych*<sup>18</sup>. W zmienionym regulaminie, do obowiązków opiekuna włączono szereg czynności wykonywanych w przypadku opieki nad osobą niesamodzielną. Polegały one w szczególności na wsparciu w przygotowywaniu posiłków, myciu i ubieraniu się, praniu odzieży, umawianiu wizyt lekarskich i realizacji recept. Oprócz ww. wsparcia w wykonywaniu czynności życia codziennego, aktualne pozostawały zadania polegające na: opracowywaniu indywidualnego planu wsparcia i czuwaniu nad jego realizacją, pieczy nad właściwym użytkowaniem mieszkania oraz pomocy w załatwianiu bieżących spraw osób przebywających w mieszkaniach chronionych. W celu zabezpieczenia realizacji zadań w sposób określony w § 5 ww. rozporządzenia (pomoc przy czynnościach niezbędnych w życiu codziennych nie krócej niż 3 godziny dziennie przez 7 dni w tygodniu), Kierownik zwiększył zatrudnienie z jednego do dwóch opiekunów mieszkań chronionych, w wymiarze czasu pracy wynoszącym 3/8 etatu dla jednego pracownika<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 82-88, 247-255)

<sup>15</sup> Referenta ds. organizacji zajęć w Klubie Seniora.

<sup>16</sup> Należące do OPS Centrum Wsparcia Społecznego zatrudniało łącznie trzech pracowników, w tym dwóch na stanowisku opiekuna w mieszkaniach chronionych.

<sup>17</sup> Na podstawie zarządzenia Kierownika OPS Nr 15/2018 zaczął obowiązywać zmieniony Regulamin Organizacyjny OPS.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 822.

<sup>19</sup> Wcześniej zatrudniona była w charakterze opiekuna jedna osoba w niepełnym wymiarze czasu pracy.

4. Koszty związane z prowadzeniem mieszkań chronionych wynosiły w latach 2015, 2016 i 2017 po 276 tys. zł. a w I półroczu 2018 r. - 166,9 tys. zł. Wydatki na mieszkania chronione były planowane z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi oraz wydatki inwestycyjne. Powyższy podział wydatków odpowiadał rodzajom wydatków na gminny zasób mieszkaniowy określonym w § 10 *Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Strzelce Opolskie na lata 2017-2021*<sup>20</sup>. OPS realizował wydatki w oparciu o zatwierdzony przez Gminę plan finansowy i dokonywał podziału oraz kwalifikacji środków otrzymanych z Gminy z uwzględnieniem podziału na poszczególne rozdziały i paragrafy.

Szczegółowy katalog kosztów ponoszonych w związku z prowadzeniem mieszkań chronionych obejmował m.in.: obsługę systemu przyzywowego<sup>21</sup> wraz z administrowaniem budynku, opłaty za zużycie energii, gazu i wody, usługi konserwatorskie, wynagrodzenie opiekuna mieszkań chronionych<sup>22</sup>, monitoring obiektu. Opłaty osób, którym przyznano mieszkanie chronione tylko w części pokrywały określony uchwałą Burmistrza koszt utrzymania takiego mieszkania. Wpływy z tytułu określonych w decyzjach administracyjnych opłat za korzystanie z mieszkania chronionego wyniosły w latach 2015-2018 odpowiednio: 82,3 tys. zł; 79,9 tys. zł; 82,0 tys. zł<sup>23</sup> oraz 52,4 tys. zł<sup>24</sup>. Opłaty za pobyt w mieszkaniach chronionych wnoszone na podstawie § 3 *Uchwały* w latach objętych kontrolą pokrywały odpowiednio: 29,8%, 28,9%, 29,7% oraz 31,4% rocznego kosztu utrzymania mieszkania chronionego.

(dowód: akta kontroli str. 89-110, 146-164, 430, 475-485)

5. W przypadku jednej z osób korzystających ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, z tytułu braku opłaty za dwa miesiące korzystania z takiego mieszkania (sierpień i wrzesień 2015 r.) powstała zaległość w kwocie 960 zł niewyegzekwowana przez OPS do dnia kontroli. Dochodzenie należności za pobyt w mieszkaniu chronionym powinno odbywać się na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>25</sup>. Brak podjęcia działań w trybie przepisów tej ustawy wynikał z braku wiedzy o miejscu zamieszkania dłużnika. Jak wyjaśniła Główna Księgowa OPS, *z uwagi na brak możliwości ustalenia adresu zamieszkania dłużnika, działania zmierzające do ściągnięcia należności z tytułu opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym zostały zawieszone. Wcześniej Kierownik OPS wydał decyzję o rozłożeniu opłaty za sierpień (kwota 480 zł) na dwie równe raty. Bezpośrednio po samowolnym opuszczeniu mieszkania przez dłużnika<sup>26</sup>, decyzja ta została uchylona. Dodatkowo Główna Księgowa wyjaśniła, że nie korzystano w tym przypadku ze wsparcia radcy prawnego oraz wskazała, iż tylko w trudniejszych przypadkach podejmowane czynności windykacyjne są uzgadniane z radcą prawnym.*

(dowód: akta kontroli str. 89-110, 238-242, 489-452)

<sup>20</sup> Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXXIV/270/2017 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 31 maja 2017 r. oraz analogiczny Program uchwalony wcześniej na lata 2012-2016, tj. uchwała Nr XXVIII/203/2012 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 listopada 2012 r.; dalej: *Wieloletnie Programy*.

<sup>21</sup> Wydatki na ten cel wyniosły po 162 tys. zł w latach 2015-2017 oraz 148,9 tys. zł w 2018 r. (I półrocze).

<sup>22</sup> Wydatki na ten cel wyniosły 16,2 tys. zł w 2015 r.; 14,4 tys. zł w 2016 r.; 14,4 tys. zł w 2017 r. oraz 14,8 tys. zł w 2018 r. (I półrocze).

<sup>23</sup> Na 31 grudnia każdego z pełnych lat objętych kontrolą.

<sup>24</sup> Na 30 czerwca 2018 r.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm.

<sup>26</sup> Dłużnikiem jest wychowanek placówki socjalizacyjnej hospitalizowany kilkakrotnie w oddziale psychiatrycznym; mieszkanie chronione opuścił (pozostawiając w nim swoje rzeczy) bez uzgodnienia z opiekunem mieszkań chronionych. Zaginięcie ww. osoby Kierownik OPS zgłosił jednostce policji w Strzelcach Opolskich.

6. Urządzone w czterokondygnacyjnym budynku 36 mieszkań chronionych spełniało warunki określone w art. 53 ustawy o pomocy społecznej, przy czym 24 mieszkania były przeznaczone dla jednej osoby z uwagi na ich niewielką powierzchnię, a 12 - dla 3 osób. W objętych oględzinami mieszkaniach chronionych<sup>27</sup> osoby korzystające z tych mieszkań dysponowały powierzchnią użytkową w przedziale od 25,98 m<sup>2</sup> do 28,24 m<sup>2</sup>, co odpowiadało wymogowi § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych. Wyposażenie pomieszczeń w mieszkaniu chronionym uwzględniało podstawowe potrzeby i możliwości osób korzystających z tej formy wsparcia, co potwierdziły oględziny przeprowadzone w mieszkaniach zamieszkiwanych przez osoby z niepełnosprawnością ruchową. W budynku zarówno przy wejściu, jak i w części komunikacyjnej nie było barier architektonicznych, a mieszkańcom umożliwiono korzystanie z windy. Wewnątrz pomieszczeń mieszkalnych (oprócz łazienki) osoba niepełnosprawna mogła poruszać się przy użyciu wózka inwalidzkiego, tym samym zachowane zostały wymogi § 6 ust. 4 rozporządzenia z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych. Jedynie wymiary łazienki (nieprzekraczające 3,6 m<sup>2</sup>) nie pozwalały na wykonywanie manewrów wózkiem w tym pomieszczeniu, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 382-388)

7. Burmistrz ustanowił na rzecz OPS trwały zarząd jedynie w odniesieniu do części budynku, w którym zostały utworzone mieszkania chronione<sup>28</sup>. W związku z tym, zapewnienie wymaganych art. 62 ust. 1 pkt 1-2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>29</sup> okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego elementów budynku, instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników występujących podczas użytkowania obiektu należało do obowiązków Gminy, jako właściciela całości nieruchomości zabudowanej tym budynkiem.

(dowód: akta kontroli str. 135-145)

8. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli nie wpłynęły do OPS żadne skargi dotyczące prowadzenia mieszkań chronionych przez OPS.

(dowód: akta kontroli str. 232-233)

9. W każdym z 26 przypadków (100%) decyzji dotyczących przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym w latach 2015-2018 (do 30 czerwca 2018 r.), ich wydanie poprzedzone było rodzinnym wywiadem środowiskowym i zgromadzeniem dokumentacji (zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia, zaświadczenie organu rentowego, zaświadczenie o stopniu niepełnosprawności). Powyższe czynności pracownika socjalnego miały na celu potwierdzenie uprawnienia ubiegającego się o miejsce w mieszkaniu chronionym do skorzystania ze wsparcia w tej formie. Ustaleniu oraz późniejszej weryfikacji ze strony pracowników OPS podlegały ponadto możliwości pokrywania opłat w określonej wysokości za korzystanie z mieszkania chronionego, zarówno od osoby ubiegającej się o wsparcie, jak i od osób trzecich (małżonka, rodzeństwa, zstępnych) zobowiązanych do alimentacji osób ubiegających się o mieszkanie chronione.

(dowód: akta kontroli str. 238-244)

<sup>27</sup> Łącznie trzy mieszkania.

<sup>28</sup> Zgodnie z decyzjami Burmistrza Strzelec Opolskich: z 27 grudnia 2012 r. nr GN.IV-72244/19/12 oraz z 6 czerwca 2018 r. nr GN.IV-72244-8/18 trwały zarząd na rzecz OPS został ustanowiony na udziale wynoszącym łącznie 7.739/10.000 części działek nr: 3148/21, 3150/9, 3150/10, 3155/15 oraz 3152/21 z mapy 15 o pow. 0,3443 ha, związanym z częścią budynku przy ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 10, gdzie zostały urządzone mieszkania chronione o łącznej powierzchni użytkowej 1 902,99 m<sup>2</sup>.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.

10. Mieszkania chronione były przydzielane zgodnie z kryteriami określonymi w art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W okresie objętym kontrolą mieszkania chronione przydzielono z powodu: a) ciężkiej lub długotrwałej choroby - 13 osobom; b) niepełnosprawności - sześciu osobom; c) zaburzeń psychicznych - pięciu osobom; d) opuszczenia placówki socjalizującej - dwóm osobom.

(dowód: akta kontroli str. 205-206, 223-225, 238-244)

11. Przy wydawaniu decyzji administracyjnych uwzględniony został wymóg skierowania do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym na czas określony stosownie do § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych. W części przypadków była wydawana decyzja o przyznaniu bezterminowo wsparcia w formie mieszkania chronionego. Wynikało to z przesłanek, o których mowa w art. 52 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej<sup>30</sup> (w brzmieniu obowiązującym od 1 marca 2018 r.), którymi każdorazowo była długotrwała i ciężka choroba osoby ubiegającej się o przyznanie wsparcia (16 przypadków), w tym w pięciu przypadkach przy współwystępującej niepełnosprawności.

(dowód: akta kontroli str. 238-244)

12. W 22 przypadkach<sup>31</sup> pobyt w mieszkaniu chronionym był odpłatny, przy czym odpłatność ta wynosiła od 96 zł (10% miesięcznego kosztu pobytu w mieszkaniu chronionym) do 1 300 zł (100% tego kosztu). W czterech przypadkach pobyt w mieszkaniu chronionym przyznany został nieodpłatnie, co odpowiadało regulacji art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (dochód na osobę w rodzinie nie przekraczał bowiem kwoty kryterium dochodowego). Odpłatność w konkretnej kwocie była każdorazowo ustalana z osobą skierowaną do mieszkania chronionego, przy czym obowiązywanie tej kwoty nie wykraczało poza jeden rok, co odpowiadało treści § 2 ust. 4 Uchwały. W przypadku, gdy po upływie roku, kwota stanowiąca miesięczny koszt utrzymania mieszkania chronionego pozostała taka sama, decyzja nie była zmieniana. Wysokość opłaty była wprost zależna od tzw. kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej. W treści decyzji indywidualną odpłatność określono zarówno kwotowo, jak i procentowo (w odniesieniu do miesięcznego kosztu pobytu w mieszkaniu chronionym).

(dowód: akta kontroli str. 238-244)

13. W skontrolowanym okresie Kierownik OPS wydała 26 decyzji w sprawie przyznania mieszkania chronionego. Wydanie decyzji poprzedzało dokonanie uzgodnień - udokumentowanych w formie protokołu - pomiędzy pracownikiem socjalnym OPS a osobą ubiegającą się o ten rodzaj wsparcia lub jej przedstawicielem ustawowym. Przedmiotem uzgodnień był okres pobytu w mieszkaniu chronionym, zakres przyznanego wsparcia i odpłatność za korzystanie z mieszkania chronionego, zasady korzystania z mieszkania, w tym tryb informowania o planowanej nieobecności w mieszkaniu chronionym powyżej 24 godzin, a także zasady i sposób realizacji indywidualnego programu wspierania. Protokół uzgodnień wraz z decyzją administracyjną były przekazywane osobie skierowanej do korzystania ze wsparcia najczęściej w tym samym dniu (wraz z przekazaniem kluczy do mieszkania). Przyznane wsparcie obejmowało trzy kategorie pomocy: pracę socjalną, naukę lub utrzymywanie posiadanego poziomu sprawności (np. ubierania się, utrzymywania mieszkania w czystości) oraz rozwój społeczny (realizacja ról społecznych, właściwe wykorzystywanie czasu wolnego). Każdorazowo osoba korzystająca ze wsparcia potwierdzała swoim podpisem

<sup>30</sup> Przed 1 marca 2018 r. przesłanki określone w § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych.

<sup>31</sup> Spośród wszystkich 26 wydanych decyzji.

zapoznanie się z regulaminem mieszkania chronionego. W części przypadków w dniu przekazania mieszkania chronionego był sporządzany protokół zdawczo-odbiorczy<sup>32</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 205-220, 229-231, 238-244)

Zgodnie z art. 52 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej<sup>33</sup>, uzgodnienia powinny uwzględniać zasady i sposób realizacji Indywidualnego Programu Wspierania<sup>34</sup>. Okresowa ocena Programu, o której mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych przeprowadzana była w składzie trzech pracowników OPS i odbywała się raz na trzy miesiące. Okresowa ocena polegała na zapoznaniu się z zapisami osoby odpowiedzialnej za realizację Programu oraz wysłuchaniu uwag pracownika socjalnego. Jak wyjaśniła Kierownik OPS (do 10 lipca 2018 r.), w trakcie rozmowy z osobą korzystającą ze wsparcia, była omawiana realizacja długo- i krótkoterminowych celów Programu. *Jeśli wystąpiła potrzeba modyfikacji tych celów, w trakcie oceny wpisywano takie zmienione cele do Programu.*

(dowód: akta kontroli str. 238-244)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W mieszkaniach chronionych umieszczonych w prawym skrzydle budynku w żadnym z objętych oględzinami mieszkań chronionych, w których przebywają osoby ze znaczną niepełnosprawnością ruchową (w tym poruszające się przy użyciu wózka inwalidzkiego), wymiary łazienki nie odpowiadały wymogowi § 6 ust. 4 rozporządzenia z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych. Wymiary łazienki wynoszące od 3,58 m<sup>2</sup> do 3,67 m<sup>2</sup> (przy jednoczesnym wyposażeniu jej w kabinę prysznicową, umywalkę i inne niezbędne sprzęty) pozwalały wyłącznie na sam wjazd wózka inwalidzkiego do łazienki, jednak jakikolwiek manewr wózkiem nie był możliwy. Stosownie do § 6 ust. 4 rozporządzenia z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych, wymiary pomieszczeń w takim mieszkaniu, powinny umożliwiać wykonanie manewru w miejscach zmiany kierunku ruchu. Termin dostosowania mieszkań chronionych do ww. wymogu minął 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 382-389)

Osoba pełniąca obowiązki Kierownika<sup>35</sup> potwierdziła ograniczoną możliwość poruszania się wózkiem inwalidzkim w łazience mieszkania chronionego. Jednocześnie wyjaśniła, iż w każdym przypadku osoby niepełnosprawne wyraziły zgodę na istniejące warunki w mieszkaniach, a także osoby te informowały, że posiadają możliwość poruszania się o kulach.

(dowód: akta kontroli str. 361-365)

Dodatkowo p.o. Kierownika wyjaśniła, że Gmina decydując się na skorzystanie ze wsparcia z Funduszu Dopląt poprzez zawarcie umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, związana była przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych<sup>36</sup>. Wyjaśniła też, że przepis § 9 ww. rozporządzenia wskazywał jakie sprzęty należy zainstalować w pomieszczeniach mieszkalnych, w tym w łazience (wannę lub kabinę natryskową, umywalkę, miskę

<sup>32</sup> Zasadą było sporządzanie tego dokumentu przy przyznaniu mieszkania w ramach programu *Za życiem*.

<sup>33</sup> Przed nowelizacją z 1 marca 2018 r. przepis § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2012 r.

<sup>34</sup> Dalej: Program.

<sup>35</sup> Uczestnicząca 23 lipca 2018 r. w oględzinach mieszkań chronionych.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 120, poz. 1001, uchylone z dniem 29 lutego 2016 r.; dalej: rozporządzenie w sprawie finansowego wsparcia.

ustępowa). Zdaniem p.o. Kierownika, wszelkie zmiany poza określone warunki mogły narazić Gminę na zarzut niedochowania warunków umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

(dowód: akta kontroli str. 361-365)

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż rozporządzenie *w sprawie finansowego wsparcia* określające minimalne wymagania w zakresie wyposażenia lokali mieszkalnych pozyskanych przy udziale finansowego wsparcia z Funduszu Dopląt, nie znosiło obowiązku dochowania wymogów wynikających z aktów prawnych adresowanych do organu odpowiedzialnego za prowadzenie mieszkań chronionych.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W jednym z 26 przypadków decyzji wydanych w latach 2015-2018, wsparcie w formie mieszkania chronionego nastąpiło z pominięciem prawidłowej przesłanki udzielenia pomocy w tej formie<sup>37</sup>. W treści przedmiotowej decyzji jako przyczynę przyznania wsparcia wskazano „bezrobocie i wielodzietność”, pomimo że taka przyczyna nie znajduje się w katalogu przyczyn przyznania pobytu w mieszkaniu chronionym, określonym w art. 53 ust. 1 ustawy *o pomocy społecznej*. Faktyczna przesłanka wynikająca z przeprowadzonej weryfikacji uprawnienia do wsparcia w mieszkaniu chronionym była związana z występowaniem zaburzeń psychicznych u dorosłego członka rodziny, której udzielono wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 205-206, 212-217, 238-242)

Jak wyjaśniła Kierownik OPS (pełniącą tą funkcję do 10 lipca 2018 r.), osoba upoważniona do podpisania decyzji omyłkowo wpisała „bezrobocie i wielodzietność”, a w *materiale dowodowym (poza treścią decyzji)* jest zaświadczenie o leczeniu zaburzeń psychicznych, co oznacza, że istniały przesłanki do udzielenia wsparcia tej rodzinie w formie przyznania mieszkania chronionego.

(dowód: akta kontroli str. 393-395)

Zgodnie z wyjaśnieniem p.o. Kierownika (pracownik, który przedmiotową decyzję podpisał), *było to niezamierzonym działaniem, zwykłą ludzką omyłką, którą usprawiedliwić może fakt, iż w materiale dowodowym znajduje się zaświadczenie lekarskie oraz w wywiadzie środowiskowym opisana jest sytuacja rodziny.*

(dowód: akta kontroli str. 378-381)

W 16 przypadkach wydanych decyzji administracyjnych o przyznaniu wsparcia w formie miejsca w mieszkaniu chronionym na czas nieokreślony organ nie wskazał w treści uzasadnienia tych decyzji przyczyny odstąpienia od zasady przyznawania wsparcia w mieszkaniu chronionym na czas określony. Jakkolwiek ustawodawca przewidział w art. 53 ust. 8 ww. ustawy (w brzmieniu obowiązującym od 1 marca 2018 r.) możliwość wydania decyzji na czas nieokreślony, to uzależnił wydanie takiej decyzji od wystąpienia dodatkowych przesłanek, takich jak: znaczna lub umiarkowana niepełnosprawność osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia oraz inne „szczególnie uzasadnione” okoliczności, których występowanie zasługuje na uwzględnienie przy określeniu okresu przyznania mieszkania. Przed 1 marca 2018 r. na podstawie § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2012 r. *w sprawie mieszkań chronionych*, skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym na czas nieokreślony mogło dotyczyć osób niezdolnych do pracy z tytułu wieku, osób niepełnosprawnych, osób z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. *o ochronie zdrowia psychicznego*<sup>38</sup> oraz w uzasadnionych przypadkach również osób chorych.

(dowód: akta kontroli str. 207-210, 399-413)

<sup>37</sup> Nr OPS.5028.MCHŻ.1255.2018 z 24 maja 2018 r.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375.

Jak wyjaśniła p.o. Kierownika, *odstępstwo od zasady przyznawania mieszkań chronionych na czas określony wynikało z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie przyznania pomocy*. Brak przeniesienia wniosków wynikających z zebranego materiału do treści decyzji, jak wyjaśniła p.o. Kierownika, *nie było zamierzonym działaniem a jedynie niedopatrzeniem*.

(dowód: akta kontroli str. 238-244, 378-381)

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>39</sup>, decyzja powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Stosownie do § 3 tego przepisu, uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Według NIK, wydając decyzje przyznające wsparcie w mieszkaniu chronionym Kierownik OPS powinien zapewnić, aby ich uzasadnienie odpowiadało stanowi faktycznemu wynikającemu z dowodów zgromadzonych w aktach sprawy.

2. W pięciu przypadkach przyznania mieszkań chronionych pod rządami znowelizowanego art. 53 ustawy *o pomocy społecznej* (po 1 marca 2018 r.), zarówno w treści decyzji, jak i w protokole uzgodnień nie zostało wskazane, że przedmiotowe wsparcie polega na przyznaniu tym osobom mieszkania chronionego wspieranego (w odróżnieniu od treningowego).

(dowód: akta kontroli str. 238-242, 396-398, 407-409)

Jak wyjaśniła osoba pełniąca obowiązki Kierownika, w odniesieniu do trzech mieszkań chronionych finansowanych z programu *Za życiem*, *niedookreślenie w treści decyzji i w protokole uzgodnień rodzaju mieszkania chronionego (wspierane lub treningowe) było działaniem niezamierzonym wynikłym przez niedopatrzenie*. Z kolei w odniesieniu do dwóch przypadków przyznania mieszkania spoza ww. Programu wskazano, że zastosowanie takiego podziału naraziłoby gminę na negatywne skutki finansowe związane z niedochowaniem postanowień umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

(dowód: akta kontroli str. 378-381)

Zdaniem NIK dostosowanie treści wydawanych decyzji do znowelizowanych przepisów ustawy *o pomocy społecznej* nie wywierało wpływu na dochowanie postanowień umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. W treści § 4 ust. 1 umowy pomiędzy Gminą a Bankiem Gospodarstwa Krajowego<sup>40</sup>, Gmina jako inwestor zobowiązała się do wykorzystania środków finansowych wsparcia zgodnie z przeznaczeniem (przebudową części budynku na mieszkania chronione). Zatem tylko zmiana sposobu użytkowania budynku, tj. rezygnacja z prowadzenia w nim mieszkań chronionych mogłaby stanowić podstawę do odstąpienia Banku od przedmiotowej umowy, a w konsekwencji zwrotu kwoty otrzymanego dofinansowania. W konsekwencji wskazanie w treści decyzji oraz protokołu uzgodnień - stosownie do treści znowelizowanego art. 53 ust. 3 ustawy *o pomocy społecznej* - czy przyznane mieszkanie ma charakter mieszkania chronionego wspieranego lub treningowego, nie powoduje zmiany zarówno sposobu użytkowania, jak i przeznaczenia tych mieszkań.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1257.

<sup>40</sup> Umowa Nr BS11-00165 z 7 lutego 2011 r.; dalej: Bank.

## IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>41</sup> 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 Opolu.

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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.

Opole, dnia 27 września 2018 r.

Kontroler  
Celina Augustyn  
Gł. specjalista k.p.

*C. Augustyn*  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu

p.o. Dyrektora  
Iwona Zyman  
p.o. DYREKTORA  
Delegatury NIK w Opolu

*Iwona Zyman*  
.....  
podpis

<sup>41</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.; dalej: ustawa o *NIK*.

# THE FUTURE OF THE FUTURE

The future is not a place, it is a process. It is the result of the choices we make today. The future is not a destination, it is a journey. It is the path we create as we move forward. The future is not a mystery, it is a challenge. It is the opportunity to shape the world we live in.

The future is not a dream, it is a reality. It is the world we are building today. The future is not a hope, it is a promise. It is the commitment to make a better world for ourselves and for the generations to come.

The future is not a certainty, it is a possibility. It is the potential for a better world. The future is not a guarantee, it is a possibility. It is the chance to make a difference.

10

THE FUTURE OF THE FUTURE  
THE FUTURE OF THE FUTURE  
THE FUTURE OF THE FUTURE

THE FUTURE OF THE FUTURE  
THE FUTURE OF THE FUTURE  
THE FUTURE OF THE FUTURE