



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.007.04.2018
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

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 Opolu
Kontroler	Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/71/2018 z dnia 5 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kędzierzynie-Koźlu ¹ , ul. Mikołaja Reja 2a, 47-224 Kędzierzyn-Koźle
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Ceglarek, Dyrektor MOPS ² (dowód: akta kontroli str. 130, 131)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli MOPS został należycie przygotowany do prowadzenia mieszkań chronionych. Lokale przeznaczone na mieszkania chronione zapewniały osobom w nich przebywającym dogodne warunki wykonywania czynności niezbędnych w codziennym życiu i zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. *w sprawie mieszkań chronionych*⁴, były dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i dostępne dla tych osób z zewnątrz.

Utworzone mieszkania chronione spełniały również pozostałe wymagania ustalone w przepisach dotyczących mieszkań chronionych, w tym zapewniono mieszkańcom stałą i całodobową pomoc opiekunek, z wykorzystaniem zainstalowanego systemu przywoławczego. MOPS, zgodnie z uchwalonymi przez gminę zasadami ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych ustalał wysokość opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych oraz rzetelnie weryfikował uprawnienia do przyznania pobytu w tych mieszkaniach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące: niepodjęcia czynności zmierzających do ustalenia i wyegzekwowania należności z tytułu opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym; naliczania ustawowych odsetek za zwłokę za nieterminowe regulowanie należności za pobyt w tych mieszkaniach oraz niesporządzania z wymaganą częstotliwością ocen sytuacji osób korzystających z mieszkań chronionych, nie miały wpływu na prawidłowość świadczonego wsparcie w formie mieszkań chronionych.

¹ Dalej: MOPS.

² Powołana z dniem 1 marca 2013 r. na Dyrektora MOPS, dalej: Dyrektor MOPS.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁴ Dz. U. poz. 822, dalej: rozporządzenie z 2018 r. *w sprawie mieszkań chronionych*.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wypełnianie obowiązków związanych z prowadzeniem mieszkań chronionych

Opis stanu
faktycznego

1.1. MOPS, jako jednostka organizacyjna Gminy Kędzierzyn-Koźle⁵ realizował m.in. zadania związane z prowadzeniem mieszkań chronionych, przypisane Gminie postanowieniami art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*⁶. Zadania te ujęte zostały w Statucie MOPS⁷ i obejmowały w szczególności prowadzenie i zarządzanie mieszkaniami chronionymi oraz przyznawanie osobom uprawnionym prawa do pobytu w takim mieszkaniu. W celu realizacji ww. zadań, Miejski Zarząd Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu użyczył MOPS⁸ w 2010 r. dwupiętrowy budynek przy ul. L. Waryńskiego 1-3 na osiedlu Azoty w Kędzierzynie-Koźlu⁹. W budynku tym utworzonych zostało 47 mieszkań chronionych wspieranych, w tym 42 jednoosobowe i pięć dwuosobowych. Zgodnie z wprowadzonym przez Dyrektora MOPS *Regulaminem organizacyjnym mieszkań chronionych*¹⁰, mieszkania te miały być przeznaczone dla 52 osób, w tym dla dziewięciu z zaburzeniami psychicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 3-7, 23-45)

Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle uchwaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (uchwała Nr LII/618/10 z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie *szczególowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych w Kędzierzynie-Koźlu*¹¹ wraz ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr X/126/11 z dnia 29 czerwca 2011 r.¹² oraz uchwałą Nr XLII/501/13 z dnia 25 września 2013 r.¹³). Zgodnie z tymi zasadami, w okresie objętym kontrolą¹⁴ osoby korzystające z mieszkań chronionych (osoby samotne i rodziny), ponosiły odpłatność w wysokości zależnej od relacji kwoty ich dochodu, do kwoty kryterium dochodowego, określonej w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o *pomocy społecznej*¹⁵. Dodatkowo doliczane były koszty wyżywienia, koszty zużytej wody (ciepłej i zimnej wg wskazań liczników zamontowanych w mieszkaniu) oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 8-12)

1.2. W ww. okresie liczba osób oczekujących na mieszkania chronione zwiększyła się z trzech – wg stanu na 1 stycznia 2015 r. i 1 stycznia 2016 r., czterech wg stanu

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

⁷ Statut MOPS nadany przez Radę Miasta Kędzierzyn-Koźle uchwałą Nr XXVII/320/2004 z 28 października 2004 r. ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr XXXIII/273/16 z 31 sierpnia 2016 r.

⁸ Na podstawie umowy z 26 kwietnia 2010 r. Nieruchomość ta została przekazana protokołem z 28 maja 2010 r., podpisanym przez przedstawicieli MOPS i Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych.

⁹ Mieszkania mieściły się w budynku trzykondygnacyjnym (przebudowanym w 2009 r.), składającym się z dwóch budynków mieszkalnych A i B, połączonych na poziomie parteru niepodpiwniczonym łącznikiem. Każdy budynek posiadał następujące kondygnacje: piwnica, parter, dwa piętra i nieużytkowe poddasze-strych. Powierzchnia użytkowa całego budynku wynosiła 2 871,98 m² (z tego 163 m² zajmowane było przez przychodnię zdrowia).

¹⁰ Zarządzenie Dyrektora MOPS nr 10/2011 z 10 maja 2011 r. ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 17/2018 z 16 lipca 2018 r.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z dnia 7 maja 2010 r., Nr 48, poz. 649 ze zm.

¹² Dz. Urz. Woj. Opolskiego z dnia 4 sierpnia 2011 r., Nr 85, poz. 1101.

¹³ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z dnia 8 października 2013 r., poz. 2098.

¹⁴ Lata 2015-2018 (do 30 czerwca) lub do czasu zakończenia kontroli oraz dla zdarzeń sprzed 2015 r., jeżeli będzie to miało wpływ na kontrolowaną działalność.

¹⁵ Osoba samotna, której dochód nie przekracza 100% kwoty kryterium dochodowego, nie ponosiła opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym. Odpłatności osób, których dochód przekraczał kryterium dochodowe w zakresie: do 25% - odpłatność wynosiła 10% kwoty dochodu; od 25% do 50% - odpłatność wynosiła 15%, od 50% do 200% - odpłatność wynosiła 20%, od 200% do 250% - odpłatność wynosiła 25%, od 250% do 550% - odpłatność wynosiła 30%, a gdy dochód przekraczał 550% kwoty kryterium dochodowego, odpłatność wynosiła 30% od kwoty dochodu stanowiącej 550% kwoty kryterium dochodowego.

na 1 stycznia 2017 r. do 13 osób oczekujących na takie mieszkanie na dzień 1 stycznia 2018 r. i 14 osób - na dzień 30 czerwca 2018 r.

Główną grupę osób oczekujących na mieszkania chronione stanowiły osoby z zaburzeniami psychicznym (10 na dzień 30 czerwca 2018 r.), a pozostałe cztery osoby były osobami starszymi¹⁶, wymagającymi całodobowego wsparcia w prowadzeniu samodzielnego życia.

(dowód: akta kontroli str. 161-165)

W ocenie Dyrektora i Zastępcy Dyrektora MOPS wzrost liczby osób oczekujących na mieszkanie chronione spowodowany był m.in.:

- wzrostem zainteresowania tą formą wsparcia socjalnego, spowodowanym m.in. prowadzeniem skutecznych kampanii medialnych (za pośrednictwem prasy, radia i lokalnej telewizji) i informacyjnych (w 2017 r. Gmina wydała Informator Seniora - 3 edycja, w którym zawarte zostały informacje o mieszkaniach chronionych oraz rozprawiała ulotki w instytucjach publicznych i przychodniach lekarskich, do których uczęszczają seniorzy);
- zwiększającą się „popularnością” mieszkań chronionych wśród seniorów, w związku z pozytywnymi opiniami osób w nich zamieszkujących (formułowanymi np. w trakcie spotkań integracyjnych), które uzyskiwały wsparcie w codziennym funkcjonowaniu wpływające na poprawę jakości ich życia;
- zmian demograficznych struktury mieszkańców Gminy (spadek ogólnej liczby mieszkańców, przy jednoczesnej stałej tendencji wzrostowej liczby osób w wieku senioralnym - w roku 2017 seniorzy stanowili 24,93% w stosunku do ogółu populacji mieszkańców, a w latach 2016 i 2015 odpowiednio 24,08% i 23,23%).

W opinii Dyrektora MOPS, *mieszkania chronione są bardzo przyjazną formą pomocy pozwalającą na utrzymanie osoby w jej naturalnym środowisku, na korzystanie z dobrze sobie znanej, a zatem bezpiecznej, przestrzeni publicznej, jak i na podtrzymanie więzi rodzinnych oraz kontaktów społecznych, w tym rówieśniczych*. Ponadto Dyrektor MOPS stwierdziła, że dla Gminy ekonomicznie uzasadnione jest utrzymywanie i powiększanie bazy mieszkań chronionych, z uwagi na niższe koszty ponoszone na utrzymanie osoby w mieszkaniu chronionym, w porównaniu do kosztów pobytu w domu pomocy społecznej (w przypadkach, gdy nie jest wymagana całodobowa opieka). Roczny średni wydatek ponoszony przez Gminę za pobyt jednej osoby w domu pomocy społecznej wynosił w latach 2015-2017 od 17,9 tys. zł do 20,3 tys. zł¹⁷, a w mieszkaniu chronionym od 9,3 tys. zł do 11 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 159, 166-168, 275, 278)

Na dzień 30 czerwca 2018 r. w mieszkaniach chronionych przebywało 51 osób, z tego cztery spełniały jedno kryterium uprawniające do takiego wsparcia¹⁸, a z pozostałych 47 osób - 21 wypełniały dwa kryteria, 24 - trzy kryteria, a dwie osoby cztery kryteria. Struktura kryteriów uprawniających do zamieszkania w mieszkaniach chronionych, występujących wśród ww. 51 osób przedstawiała się następująco: 37% (46) stanowiły osoby przewlekłe chore; 28% (35) - osoby starsze; 12% (15) - osoby niepełnosprawne ruchowo; 7% (9) - osoby z zaburzeniami psychicznymi, a 16% (20) - osoby upośledzone umysłowo, z wadami wzroku, głuchotą lub innymi upośledzeniami wskazanymi w orzeczeniach lekarskich.

(dowód: akta kontroli str. 186, 187)

¹⁶ Kobiety, które ukończyły 60 lat życia i mężczyźni, którzy ukończyli 65 lat życia.

¹⁷ W 2015 r. z tytułu pobytu 133 osób w domu pomocy społecznej Gmina wydatkowała 2 382,7 tys. zł, w 2016 r. 126 osób - 2 559,7 tys. zł, a w 2017 r. 138 osób - 2 604,4 tys. zł.

¹⁸ Jedna osoba niepełnosprawna ruchowo, jedna upośledzona umysłowo, dwie osoby przewlekłe chore.

1.3. W okresie objętym kontrolą 37 osób złożyło wnioski o przyznanie miejsca w mieszkaniu chronionym¹⁹, w tym 27 osób starszych wymagających wsparcia ze względu na występujące choroby lub upośledzenia, osiem osób z zaburzeniami psychicznymi i dwie osoby niepełnosprawne. Z wyżej wymienionej grupy 37 osób, mieszkania chronione przyznano 25 osobom (w tym jednemu małżeństwu), z tego 23 osobom starszym i dwóm osobom niepełnosprawnym (z upośledzeniem umysłowym i niedowidzącej). Jeden wnioskodawca zrezygnował z przyznanego mu miejsca w mieszkaniu chronionym²⁰. Czas oczekiwania na przyznanie mieszkania chronionego, w odniesieniu do poszczególnych grup takich, osób przedstawiał się następująco: 1) osoby starsze: do jednego miesiąca - 12 osób, do trzech miesięcy - cztery osoby, do sześciu miesięcy - dwie osoby, do roku - cztery osoby oraz rok i dwa miesiące - jedna osoba; 2) osoby z niepełnosprawnościami (umysłową i wadą wzroku) - po siedmiu miesiącach przyznano miejsce dla dwóch osób.

(dowód: akta kontroli str. 135-135d, 163-165)

Do dnia 30 czerwca 2018 r., czas oczekiwania na przyznanie mieszkania chronionego 12 osobom, które w okresie objętym kontrolą złożyły wnioski, lecz nie uzyskały takiego wsparcia, wynosił: trzy miesiące (jedna osoba), cztery miesiące (jedna osoba), pięć miesięcy (jedna osoba), siedem miesięcy (jedna osoba), od roku do 1,5 roku (sześć osób), rok i 10 miesięcy (jedna osoba) oraz rok i 11 miesięcy (jedna osoba). Na możliwość zamieszkania w mieszkaniu chronionym oczekiwały osoby z zaburzeniami psychicznymi (osiem osób) i osoby starsze (cztery).

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że *na mieszkania chronione oczekują głównie osoby z zaburzeniami psychicznymi. W związku z tym 3 lipca 2018 r. wystapiono do Komisji Zdrowia Spraw Socjalnych i Rodziny Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle, z wnioskiem o utworzenie mieszkań chronionych treningowych dla osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz umiarkowanymi zaburzeniami psychicznymi, jak również dla osób bezdomnych. Mieszkanie treningowe byłoby alternatywną formą wsparcia dla ww. grupy osób w stosunku do istniejących mieszkań chronionych wspieranych. Koncepcja utworzenia mieszkań chronionych w Gminie zakładała przeznaczenie 80% mieszkań dla osób w wieku senioralnym, a 20% dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Podział ten wynikał z demograficznego procesu starzenia się mieszkańców oraz z rozeznania potrzeb dokonanego przez pracowników socjalnych w środowiskach na etapie projektowania uruchomienia mieszkań chronionych. Dlatego posiadając w zasobach 47 mieszkań chronionych 20% z nich, tj. 9, przeznaczono dla osób z zaburzeniami psychicznymi.*

(dowód: akta kontroli str. 161-166, 217a, 217b, 273)

W okresie objętym kontrolą do MOPS nie wpłynęły skargi dotyczące prowadzenia mieszkań chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 13-16)

1.4. Mieszkania chronione utworzone zostały w 2010 r., w pomieszczeniach budynku byłego hotelu robotniczego. Przeprowadzenie w 2009 r. przebudowy, remontu i adaptacji pomieszczeń tego obiektu umożliwiała spełnienie wymagań dla mieszkań chronionych wynikających z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych²¹ oraz wymagań określonych w rozporządzeniu z 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (obowiązującego od 1 maja 2018 r.). W wyniku przeprowadzonych robót budowlanych utworzonych zostało 47 mieszkań, z tego 42 mieszkania jednoosobowe i pięć dwuosobowych, w których przewidziano zamieszkanie łącznie

¹⁹ W 2015 r. 10 osób; w 2016 r. osiem; w 2017 r. 15 i w I połowie 2018 r. wnioski złożyły cztery osoby.

²⁰ W oświadczeniu z 26 kwietnia 2018 r. podał, że nie wyraża zgody na umieszczenie w mieszkaniu chronionym.

²¹ Dz. U. poz. 305. Dalej: rozporządzenie z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych.

52 osób. Mieszkania pozbawione były barier architektonicznych i były dostępne z zewnątrz dla osób z niepełnosprawnościami, m.in. z wykorzystaniem windy. W każdym mieszkaniu wydzielony został aneks kuchenny oraz łazienka, którą dostosowano do wymagań osób niepełnosprawnych ruchowo. Powierzchnia tych mieszkań zapewniała minimalną powierzchnię 12 m² przewidzianą na mieszkańca (mieszkania jednoosobowe miały powierzchnię od 17,4 m² do 26,15 m², a dwuosobowe od 29 m² do 35,9 m²).

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 46-66)

Oględziny budynku i wybranych pięciu mieszkań chronionych²² (jednego dwuosobowego i czterech jednoosobowych) wykazały, że w budynku jak i w mieszkaniach zamieszkałych przez osoby niepełnosprawne (dwie poruszające się na wózku i trzy z pomocą balkonika), zapewniono dostęp z poziomu terenu na wszystkie kondygnacje z wykorzystaniem windy dostosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych (co umożliwiało swobodne poruszanie się tych osób w całym budynku). Dojście do budynku pozbawione było barier architektonicznych. Drzwi wejściowe do mieszkań, łazienek i pokoi oraz przestrzeń wewnątrz tych mieszkań zapewniały możliwość swobodnego przemieszczania się osób poruszających się z pomocą balkoników i na wózkach inwalidzkich (zapewniono dostateczną przestrzeń do wykonania manewrów). Również i łazienki zostały w pełni dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo, a klamki w oknach zamontowane były na wysokości umożliwiającej otwarcie ich przez osobę siedzącą na wózku. Mieszkania nie były wyposażone w pralki, lecz mieszkańcom zapewniono możliwość prania odzieży w pięciu oddzielnych pralnio-suszarniach, (jednej na parterze i po dwie na pierwszym i drugim piętrze, wyposażonych w pralki automatyczne, po dwie w każdej pralni).

Mieszkania wyposażone były w system przywoławczy opiekuńczej, uruchamiany włącznikami zamontowanymi w łazienkach, w pokojach przy łóżkach, a także przy drzwiach wejściowych. System umożliwiał pełną identyfikację miejsca, z którego następowało wezwanie.

(dowód: akta kontroli str. 172-185, 198-204)

Jak wskazano powyżej, poddane oględzinom mieszkania chronione spełniały standardy określone w rozporządzeniu z 2018 r. w sprawie *mieszkań chronionych*, bowiem:

- zgodnie z § 4 i § 5 tego rozporządzenia w mieszkaniach chronionych zatrudnione były opiekunki w systemie zmianowym, pełniące dyżury przez całą dobę, siedem dni w tygodniu i świadczące usługi opiekuńcze na rzecz mieszkańców (m.in. zapewniona była pomoc i nadzór w zakresie przygotowania posiłków, przyjmowania leków, regularnego kontaktu z lekarzem, pomiaru podstawowych parametrów życiowych, kontaktu z rodziną podopiecznego, załatwiania spraw osobistych i urzędowych, czy wzmacnianiu aktywności i samodzielności mieszkańców oraz ich integracji ze środowiskiem, w uzasadnionych przypadkach udzielana była również pomoc w dokonywaniu zakupów); usługi opiekuńcze świadczone były nie krócej niż 3 godziny dziennie, w każdym dniu tygodnia, w tym przy wykorzystaniu opisanego powyżej systemu przywoławczego;
- zgodnie z § 6 pkt 3 ww. rozporządzenia, wszystkie mieszkania oraz wszystkie pomieszczenia wspólne (świetlica, pokoje spotkań, pralnie, korytarze) pozbawione

²² Czterech jednoosobowych o numerach i powierzchni łącznej aneksu kuchennego i łazienki: 1 – 23,95 m²; 2 – 25,80 m²; 5 – 17,35 m²; 16 – 25,95 m² i jednego dwuosobowego nr 31 o powierzchni 34,3 m². W mieszkaniu nr 1 i 2 mieszkali osoby korzystające z balkoników; osoba zamieszkująca w mieszkaniu nr 5 poruszała się na wózku inwalidzkim; w mieszkaniu dwuosobowym nr 31 jedna osoba korzystała z balkonika, a druga poruszała się na wózku. Mieszkanie nr 16 było niezamieszkałe (osoba, której przyznano prawo do tego mieszkania przebywała w szpitalu).

zostały barier architektonicznych i przystosowano je do potrzeb osób niepełnosprawnych;

- zgodnie z § 6 pkt 5, 6 i 8 ww. rozporządzenia mieszkania wyposażono w wymagany sprzęt, a możliwość oglądania programów telewizyjnych zapewniona została w świetlicy (w pokojach zamontowano gniazda telewizyjne/antenowe umożliwiające podłączenie telewizora);

- w budynku utworzono pięć pralni przeznaczonych dla mieszkańców, które wyposażono po dwie pralki automatyczne i suszarki.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że stosownie do wymagań § 6 pkt 4 rozporządzenia z 2018 r. w sprawie *mieszkań chronionych*, przewiduje się dokonywanie sukcesywnie, w miarę potrzeby, uzupełnienia lub wymiany łóżek, szaf ubraniowych, stolików nocnych, krzeseł, lodówek, szafek kuchennych oraz sprzętu i naczyń do przygotowywania i spożywania posiłków. W planie finansowym MOPS na 2019 r. zaplanowano środki na zakup takiego sprzętu. Dyrektor MOPS wyjaśniła też, że *koncepcja obecnej formy mieszkań chronionych wspomaganych funkcjonujących w Gminie jest wersją autorską wzorowaną na rozwiązaniach zastosowanych w innych krajach. Podczas prac projektowo-remontowych budynku A i B dawnego hotelu przy ul. Waryńskiego 1-3 uwzględniono potrzeby przyszłych mieszkańców. (...) Mieszkania chronione rozpoczęły funkcjonowanie w roku 2010, gdy nie było innych regulacji prawnych dotyczących mieszkań chronionych aniżeli ustawa o pomocy społecznej. Z chwilą wejścia w życie rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych dokonano analizy mieszkań i stwierdzono, że mieszkania chronione MOPS spełniają wymóg minimalnej powierzchni użytkowej 12 m² na mieszkańca oraz fakt, że obiekt przeznaczony dla 52 osób spełnia wymóg zamieszkania w nim nie mniej niż 3 osoby. Nadmieniam, że mieszkania chronione posiadają wyższy standard niż standardy określone w dotychczasowych rozporządzeniach w sprawie mieszkań chronionych.*

(dowód: akta kontroli str. 172-185, 198-204, 216, 217, 284-286)

1.5. Środki finansowe na utrzymanie mieszkań chronionych przekazywane były MOPS przez Gminę, w ramach rozdziału 85220 *Jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej*. Do kosztów utrzymania mieszkań chronionych zaliczono również część wynagrodzenia konserwatora oraz wydatki na zakupy niezbędne do napraw wykonywanych w budynku, w którym zlokalizowano mieszkania chronione (rozdział 85219 *Ośrodki pomocy społecznej*).

W latach objętych kontrolą, na prowadzenie mieszkań chronionych wydatkowano kolejno: 486,6 tys. zł²³ w 2015 r., 495,2 tys. zł²⁴ w 2016 r., 569,6 tys. zł²⁵ w 2017 r. i 295,6 tys. zł²⁶ w pierwszym półroczu 2018 r. Udział wynagrodzeń osób opiekujących się osobami przebywającymi w mieszkaniach chronionych (pięć etatów opiekunów i jeden etat pielęgniarki) w powyższych wydatkach przedstawiał się w ww. okresach odpowiednio: 46,6% (226,9 tys. zł); 46,6% (231 tys. zł); 44,2% (251,7 tys. zł) i 46,5% (137,6 tys. zł). Opłaty za pobyt w mieszkaniach chronionych²⁷ wnoszone przez mieszkańców pokrywały część wydatków poniesionych na utrzymanie tych mieszkań. I tak: w 2015 r. na poziomie 40,3% (196,1 tys. zł),

²³ W rozdziale 85220 - 480,9 tys. zł i rozdziale 85219 - 5,7 tys. zł.

²⁴ W rozdziale 85220 - 488,6 tys. zł i rozdziale 85219 - 6,6 tys. zł.

²⁵ W rozdziale 85220 - 562,3 tys. zł i rozdziale 85219 - 7,3 tys. zł.

²⁶ W rozdziale 85220 - 291,7 tys. zł i rozdziale 85219 - 3,9 tys. zł.

²⁷ Opłatami wnoszonymi przez mieszkańców mieszkań chronionych były: czynsze (§ 075 *Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego ...*); wpłaty za media (§ 083 *Wpływy z usług*); odsetki za nieterminowe płatności (§ 092 *Wpływy z pozostałych odsetek*); wpływy z lat poprzednich (§ 094 *Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych*); zwroty zasiłków (§ 097 *Wpływy z różnych dochodów*).

w 2016 r. - 41,0% (203,1 tys. zł), w 2017 r. - 43,9% (249,8 tys. zł), a w I półroczu 2018 r. na poziomie 43,0% (127,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 72-126, 159, 160)

1.6. Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zaległości z tytułu opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych. Na koniec lat 2016 i 2017 oraz na 30 czerwca 2018 r. w sprawozdaniach *Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej*, MOPS wykazywał zaległość w kwocie 312,19 zł. Powstała ona z powodu niezapłacenia przez jednego z mieszkańców za dwa miesiące pobytu w mieszkaniu chronionym (osoba ta wyprowadziła się z mieszkania w kwietniu 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 72-89)

W lipcu 2018 r., w trakcie kontroli NIK, MOPS wystąpił do Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle, ZUS i Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL, w celu ustalenia danych adresowych dłużnika. W odpowiedzi Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle wskazał adres miejsca zamieszkania tej osoby przed zamieszkaniem w mieszkaniu chronionym wskazując, że nie została ona zameldowana w późniejszym okresie na pobyt czasowy. ZUS w odpowiedzi z 7 sierpnia 2018 r. potwierdził, że ww. osoba podlega ubezpieczeniu z tytułu pobieranej emerytury.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że w wyniku podjętych działań ustalono miejsce zamieszkania dłużnika i w dniu 6 września 2018 r. skutecznie doręczono wezwanie do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 171, 188-197, 287, 288)

W trakcie kontroli NIK, zarządzeniem Dyrektora MOPS nr 22/2018 z 16 sierpnia 2018 r., została wprowadzona procedura windykacji należności MOPS, w której określono sposób ewidencjonowania należności, rodzaje i terminy podejmowanych działań przedegzekucyjnych, sposób prowadzenia egzekucji i terminy podejmowania kolejnych działań, a także wzór upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 171, 193-197)

1.7. W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Regulamin organizacyjny mieszkań chronionych*, w którym wskazano m.in.: osoby i kryteria uprawniające ubiegania się o przyznanie mieszkania chronionego, podstawę ustalania odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym, prawa i obowiązki mieszkańca oraz zasady korzystania ze świetlicy, pokoiów spotkań i pralni (w formie instrukcji).

(dowód: akta kontroli str. 31-45)

Kontrola spełnienia warunków uprawniających do pobytu w mieszkaniu chronionym na przykładzie dokumentacji dotyczącej 18 osób, spośród 25, którym udzielono takiego wsparcia w okresie objętym kontrolą wykazała, że MOPS dysponował rzetelną dokumentacją potwierdzającą posiadanie przez te osoby uprawnień do zamieszkania w mieszkaniu chronionym. W aktach gromadzone były m.in. wywiady środowiskowe, zaświadczenia lekarskie (w tym orzeczenia o niepełnosprawności), oświadczenia majątkowe i decyzje o przyznanych świadczeniach.

W objętej badaniem dokumentacji osób, którym udzielono wsparcia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym nie stwierdzono przypadku przydzielenia mieszkania osobie nieuprawnionej lub przyznania takiego wsparcia z naruszeniem obowiązujących terminów. Wysokość opłat za pobyt w mieszkaniach chronionych ustalano zgodnie z opisanymi powyżej zasadami wynikającymi z uchwał Rady Miasta, tj. w oparciu o wysokość dochodów danej osoby.

(dowód: akta kontroli str. 136-152, 218-240)

1.9. Na podstawie badania dokumentacji wybranej losowo grupy 12 osób przebywających w mieszkaniach chronionych ustalono, że osobom tym przyznane zostały świadczenia wynikające ze stanu zdrowia, tj. wsparcie w formie: usług opiekuńczych w zaspokajaniu codziennych potrzeb, w zakresie wnikającym z stanu zdrowia (przygotowanie posiłków, realizacja recept, pomoc w zakupach, zmiana pościeli, pomoc w utrzymaniu czystości); skierowania do ośrodka wsparcia, w którym korzystały z prowadzonych zajęć i z obiadów (odpłatnie lub bezpłatnie) oraz ze specjalistycznych usług rehabilitacyjnych. Ustalenia form i zakresu udzielanego wsparcia były dokonywane przez pracownika socjalnego przy udziale osoby ubiegającej się o możliwość zamieszkania w mieszkaniu chronionym, w trakcie przeprowadzanego wywiadu środowiskowego. Po nowelizacji art. 53 ustawy o pomocy społecznej²⁸, zakres przyznawanych świadczeń ustalany był w formie odrębnego dokumentu podpisanego przez pracownika i świadczeniobiorcę.

(dowód: akta kontroli str. 136-149, 241-249, 276)

Potwierdzenia zrealizowania przyznanych świadczeń dokumentowano w *kartach pracy opiekunki* lub *kartach pracy fizjoterapeuty*, na których świadczeniobiorca potwierdzał własnoręcznym podpisem wykonanie świadczeń (w danym dniu i w przewidzianej liczbie godzin). Potwierdzeniem skorzystania z przyznanych świadczeń w domach dziennego pobytu, były natomiast miesięczne dzienniki obecności, w których odnotowywano obecność świadczeniobiorców w tej placówce w poszczególnych dniach. Kontrola siedmiu losowo wybranych *kart pracy opiekunki* i *kart pracy fizjoterapeuty* wykazała, że na trzech *kartach pracy opiekunki*, świadczeniobiorcy nie potwierdzali na bieżąco wykonania świadczeń, tj. w dniu świadczenia, lecz za okresy od kilku lub kilkunastu dni.

(dowód: akta kontroli str. 250-271)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że *jedną z przyczyn zgody na potwierdzanie przez mieszkańców mieszkań chronionych wykonanych na ich rzecz usług za okresy kilku lub kilkunastu dni, a nie na bieżąco po ich wykonaniu, jest stan zdrowia mieszkańców. W wieku senioralnym często spada sprawność fizyczna i psychiczna. Mieszkańcami mieszkań chronionych są osoby z różnymi zaburzeniami, tj. depresją, paraliżem czy niedowładem rąk, co znacznie wpływa na możliwość uzyskania podpisu na kartach pracy. Z wiekiem zmienia się także motoryka rąk, a w wieku sędziwości ludzie miewają często problem z pisanie. Zdarzają się również przypadki analfabetyzmu. W związku z powyższym uzyskiwanie podpisu na bieżąco w niektórych przypadkach jest nierzadko niemożliwe.*

(dowód: akta kontroli str. 273)

1.10. Kontrola wywiązywania się MOPS z obowiązku dokonywania, raz na trzy miesiące, oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia w mieszkaniu chronionym²⁹, wynikającego z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2012 r. w sprawie *mieszkań chronionych* wykazała, że MOPS realizował ten obowiązek w okresie objętym kontrolą, sporządzając co kwartał (po jego zakończeniu), tzw. *kartę oceny sytuacji mieszkańca Mieszkań Chronionych*. Wyjątkiem był brak sporządzenia z wymaganą częstotliwością takich ocen, za drugi i trzeci kwartał 2016 r. Oceny za ww. kwartały sporządzono dopiero w styczniu 2017 r., łącznie za oba te okresy.

(dowód: akta kontroli str. 127-129, 282)

²⁸ Tj. od dnia 1 marca 2018 r.

²⁹ Kontrolą objęto sporządzone oceny dotyczące sześciu mieszkańców, przebywających w mieszkaniach chronionych w latach 2015-2017 i w I kwartale 2018 r. Z wymaganych 45 ocen dla ww. grupy, sześć ocen (13,3%) sporządzono po terminie.

Rozporządzenie z 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych nie wprowadziło obowiązku dokonywania takich ocen, lecz pomimo tego były one sporządzane przez personel mieszkań chronionych.

Według Dyrektora MOPS sporządzanie tych ocen jest kontynuowane, ponieważ daje personelowi sprawującemu nadzór i opiekę nad podopiecznym – również pracownikowi socjalnemu – pełniejszy ogłód w dynamicznie zmieniającej się sytuacji życiowej i zdrowotnej mieszkańca korzystającego z pomocy w ramach mieszkań chronionych. Nadto pomaga także w zdiagnozowaniu potencjalnych problemów mieszkańca i pozwala na szybką reakcję w celu podjęcia działań zaradczo-pomocowych.

(dowód: akta kontroli str. 283)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. W MOPS do lipca 2018 r. nie zostały podjęte czynności zmierzające do ustalenia i wyegzekwowania należności z tytułu opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym w wysokości 312,19 zł niezapłaconej przez mieszkańca, który opuścił mieszkanie chronione w kwietniu 2016 r.

Powyższa zaległość powstała w związku z brakiem zapłaty dwóch z trzech rat, rozłożonej na raty należności w kwocie 512,19 zł. Do 10 sierpnia 2016 r. dłużnik dokonał wpłaty jedynie 200 zł, pomimo tego, że raty miały być płacone do 30 czerwca, 31 lipca i 31 sierpnia 2016 r.³⁰ W związku z brakiem wymaganych wpłat Kierownik Mieszkań Chronionych poinformowała pismem z 11 sierpnia 2016 r. Zastępcę Głównego Księgowego o zwłocie w dokonywaniu wymaganych płatności.

(dowód: akta kontroli str. 208-210)

Zgodnie z art. 104 ust. 1 i ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, należności z tytułu opłat określonych przepisami tej ustawy podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a ich wysokość oraz terminy zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Stosownie zaś do art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹ jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Do dnia kontroli nie została wydana decyzja administracyjna ustalająca wysokość kwoty podlegającej zwrotowi oraz termin jej zwrotu, pomimo obowiązku wynikającego z powołanych wyżej przepisów. Dopiero w trakcie kontroli NIK 27 lipca 2018 r. MOPS skierował do Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle, ZUS i Centrum Personalizacji Dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wnioski o udostępnienie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL.

(dowód: akta kontroli str. 189-192)

Główna Księgowa MOPS wyjaśniła, że po otrzymaniu informacji o zaleganiu przez byłego mieszkańca mieszkań chronionych z zapłatą czynszu MOPS podjął działania celem ustalenia miejsca pobytu tej osoby po opuszczeniu mieszkania chronionego, lecz były to działania nieudokumentowane (telefoniczne i ustne). Ponadto wskazała, że w okresie od 28 maja 2016 r. do 29 października 2017 r. przebywała na długotrwałym zwolnieniu, co mogło się przyczynić do niepodjęcia dalszych działań dla ustalenia miejsca pobytu dłużnika. Niemniej zaznaczyła, że nie minął jeszcze

³⁰ Dwie pierwsze raty po 200 zł, a trzecia 112,19 zł.

³¹ Dz. U. z 2017r., poz. 2077, ze zm.

okres przedawnienia i po otrzymaniu informacji z Centrum Personalizacji Dokumentów, rozpocznie działania w celu odzyskania należnej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 206, 207)

Dyrektor MOPS przyznała, że do dnia kontroli nie wydano decyzji administracyjnej o zwrocie należności z tytułu opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym, lecz nie wskazała przyczyn jej niewydania. Wyjaśniła też, że MOPS podjął działania w celu ustalenia miejsca zamieszkania dłużnika i w dniu 6 września 2018 r. doręczono jemu wezwanie do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 287, 288)

2. MOPS naliczał odsetki ustawowe za zwłokę, w przypadku braku terminowej zapłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym, pomimo tego, że zarówno przepis art. 104 ustawy o pomocy społecznej, jak i żaden inny przepis tej ustawy nie przewiduje możliwości naliczania odsetek od należności z tytułu opłat określonych jej przepisami³².

W okresie objętym kontrolą z tego tytułu MOPS naliczył odsetki w kwotach: 98,69 zł w 2015 r.; 84,38 zł w 2016 r.; 77,64 zł w 2017 r. i 45,14 zł na 30 czerwca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 72-89)

Odsetki od nieterminowych wpłat dla poszczególnych osób, naliczane były przez Kierownika Mieszkań Chronionych w zbiorczym zestawieniu należnych opłat za dany miesiąc.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 136-152, 205)

Dyrektor MOPS wyjaśniła naliczanie odsetek od nieterminowych płatności za pobyt w mieszkaniach chronionych tym, że: *zapewnienie pobytu w mieszkaniu chronionym stanowi świadczenie z pomocy społecznej o charakterze niepieniężnym (art. 36 pkt 2 lit. n ustawy o pomocy społecznej). Świadczenie w formie pobytu w mieszkaniu chronionym należy do świadczeń odpłatnych (na podstawie art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej). Z kolei na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej (art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej).*

Tutejszy MOPS orzeka o przyznaniu świadczenia w postaci pobytu w mieszkaniu chronionym oraz ustala odpłatność za ten pobyt w decyzji administracyjnej. MOPS zawiera z mieszkańcem umowę cywilnoprawną o korzystanie z mieszkania chronionego. Zobowiązanie mieszkańca do ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu chronionym wynika z § 2 ust. 4 lit. a) przedmiotowej umowy. Ponieważ do każdej umowy cywilno-prawnej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, organ, działając na podstawie art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego, nalicza odsetki ustawowe za opóźnienie w zapłacie. MOPS nie wydał żadnej decyzji na podstawie art. 104 ustawy o pomocy społecznej w sprawie płatności za pobyt w mieszkaniu chronionym wraz z należnymi odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 211-215)

Zobowiązanie osoby korzystającej ze wsparcia w mieszkaniu chronionym do ponoszenia opłat za pobyt w tym mieszkaniu wynika z przepisów ustawy o pomocy społecznej i uchwały Rady Miasta określającej zasady odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych. Zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy

³² Stanowisko takie zostało wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 25 stycznia 2011 r. sygnatura II SA/Lu798/10.

społecznej, opłata ta stanowi należność, podlegającą egzekucji administracyjnej. Dlatego też zdaniem NIK zawarcie umowy precyzującej sposób realizacji obowiązków stron w związku z udzielonym wsparciem nie zmienia charakteru tej należności i nie może stanowić samodzielnej podstawy naliczania odsetek za zwłokę.

3. Oceny sytuacji osób korzystających ze wsparcia w mieszkaniach chronionych o których mowa w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych, za drugi i trzeci kwartał 2016 r. zostały sporządzone dopiero w styczniu 2017 r., tj. rzadziej niż raz na trzy miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 127-129, 282)

Pielęgniarka zobowiązana do sporządzenia ww. oceny wyjaśniła brak terminowego sporządzenia ww. ocen nieobecnością pracy w okresie od maja do grudnia 2016 r. W czasie jej nieobecności nie powierzono tego zadania innemu pracownikowi MOPS. Wyjaśniła też, że co prawda nie sporządzano w ww. okresie wymaganych ocen, lecz personel mieszkań chronionych na bieżąco monitorował sytuację osób w nich przebywających.

(dowód: akta kontroli str. 153)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości organizację i prowadzenie przez MOPS mieszkań chronionych.

IV. Wnioski

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 Kontroli³³, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości dotyczącej opłaty za pobyt w mieszkaniu chronionym;
2. Zaprzestanie naliczania odsetek od nieterminowych płatności za pobyt w mieszkaniach chronionych.

V. 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 o 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 Opolu.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524; dalej: ustawa o NIK.

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
Zbigniew Łupicki
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

p.o. DYREKTORA
Delegatury NIK w Opolu


.....
podpis