



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.011.06.2018
P/18/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze.
Kontroler	Mariusz Kniat, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LZG/76/2018 z dnia 21 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Szprotawie (dalej: OPS lub Ośrodek), ul. Żagańska 6, 67-300 Szprotawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Pozaroszczuk – Kierownik OPS od dnia 19 stycznia 2001 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka Pomocy Społecznej w Szprotawie w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych w okresie objętym kontrolą².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia m.in. przyznawanie świadczeń w formie pobytu w mieszkaniu chronionych osobom, które spełniały kryteria określone w ustawie z dnia 12 marca z 2004 r. o pomocy społecznej³ (dalej: *ustawa o pomocy społecznej*), po uprzedniej weryfikacji sytuacji zdrowotnej, bytowej i materialnej osób ubiegających się o pobyt w tych mieszkaniach.

Przyznanie pomocy w formie pobytu w mieszkaniu chronionym następowało każdorazowo w drodze decyzji administracyjnej, w której określano m.in.: termin pobytu oraz zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniu, przy czym wysokość ustalonych opłat odpowiadała obowiązującym wymogom. Osobom korzystającym z mieszkań chronionych Ośrodek zapewniał również odpowiednie wsparcie dostosowane do indywidualnych potrzeb i możliwości psychofizycznych tych osób.

Stwierdzone w działalności jednostki nieprawidłowości polegały na niedokonywaniu oceny sytuacji osób korzystających ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, a także na niezgodnieniu między pracownikiem socjalnym a osobą ubiegającą się o wsparcie wszystkich wymaganych przepisami prawa spraw⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Prawidłowość prowadzenia mieszkań chronionych.

W okresie objętym kontrolą OPS dysponował (od 12 marca 2012 r.) dwoma mieszkaniami chronionymi udostępnionymi na podstawie zarządzenia Burmistrza Szprotawy⁵ z zasobu mieszkaniowego gminy Szprotawa (dalej: *Gmina*), tj.:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie 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.

² Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do czasu zakończenia kontroli.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

⁴ Tj.: rodzaju i zakresu świadczonego wsparcia oraz sposobu zgłaszania planowanej nieobecności w mieszkaniu chronionym.

⁵ Zarządzenie Nr 0050/33/2012 Burmistrza Szprotawy z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie przeznaczenia dwóch lokali komunalnych na lokale chronione.

- Lokal nr 1 – ul. Jesionowa 2c/2, Wiechlice, 67-300 Szprotawa, o pow. 31,77 m²;
- Lokal nr 2 – ul. Jesionowa 2c/3, Wiechlice, 67-300 Szprotawa, o pow. 25,51 m².

Każdy z ww. lokali składał się z jednego pokoju, aneksu kuchennego, przedpokoju i łazienki.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 15, 21-24)

1.1. W okresie objętym kontrolą pobyt w mieszkaniu chronionym został przyznany, każdorazowo na podstawie decyzji Kierownika OPS, sześciu osobom wnioskującym o tę formę pomocy społecznej, tj.:

- wnioskodawca⁶ z dwojgiem dzieci, w okresie od 1 lipca 2015 r. do 31 maja 2016 r. oraz w okresie od 1 stycznia 2017 r. – do nadal;
- wnioskodawca⁷, w okresie od 15 czerwca 2016 r. do 31 maja 2017 r. oraz w okresie od 1 października 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.;
- wnioskodawca⁸, w okresie od 5 lutego 2018 r. do 31 marca 2018 r.;
- wnioskodawca⁹, w okresie od 12 lutego 2015 r. do 14 czerwca 2016 r.;
- wnioskodawca¹⁰, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 11 lutego 2015 r.;
- wnioskodawca¹¹, w okresie od 1 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.

W ww. przypadkach przydział mieszkania chronionego odbywał się na bieżąco – okres od momentu wpływu wniosku do wydania decyzji o umieszczeniu w mieszkaniu chronionym nie przekraczał jednego miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 18-20)

W latach 2015-2017 nie wystąpiły przypadki oczekiwania na miejsce w mieszkaniu chronionym, natomiast wg stanu na 30 czerwca 2018 r. jedna osoba oczekiwała na przydział mieszkania chronionego (ofiara przemocy w rodzinie), przy czym mieszkanie to zostało przyznane w lipcu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 10, 12-14, 16-17)

1.2.-1.3. Regulamin mieszkań chronionych (dalej: *Regulamin*) wprowadzony przez Kierownika OPS określał m.in. sposób organizacji i prowadzenia mieszkań chronionych, zasady funkcjonowania mieszkania chronionego (w tym m.in. rodzaj i zakres wsparcia w mieszkaniu chronionym, zasady ponoszenia odpłatności z tytułu korzystania z mieszkania chronionego, a także prawa i obowiązki osób korzystających z tych mieszkań).

Zgodnie z Regulaminem mieszkanie chronione przysługuje osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową np. przemoc w rodzinie, zdarzenie losowe, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostki całodobowej opieki.

(dowód: akta kontroli str. 25-33)

⁶ Osoba z chorobą (zaburzeniami) psychicznymi – przydział mieszkania chronionego nastąpił na podstawie pięciu decyzji administracyjnych, tj.: decyzji 3/2015MCH (na okres 01.07.2015-29.02.2016), decyzji 3/2016MCH (na okres 01.03.2016-30.04.2016), decyzji 4/2016MCH (na okres 01.05.2016-31.05.2016) decyzji 1/2017MCH (na okres 01.01.2017-31.12.2017), decyzji 3/2018MCH (na okres 01.01.2018-30.06.2018).

⁷ Osoba z chorobą (zaburzeniami) psychicznymi – przydział mieszkania chronionego nastąpił na podstawie czterech decyzji administracyjnych, tj.: decyzji 5/2016MCH (na okres 15.06.2016-31.12.2016), decyzji 2/2017MCH (na okres 01.01.2017-31.03.2017), decyzji 3/2017MCH (na okres 01.04.2017-31.05.2017), decyzji 5/2017MCH (na okres 01.10.2017-31.12.2017).

⁸ Osoba z chorobą (zaburzeniami) psychicznymi – przydział mieszkania chronionego nastąpił na podstawie jednej decyzji administracyjnej, tj.: decyzji 3/2018MCH (na okres 05.02.2018-31.03.2018).

⁹ Ofiara przemocy w rodzinie – przydział mieszkania chronionego nastąpił na podstawie pięciu decyzji administracyjnych, tj.: decyzji 1/2015MCH (na okres 12.02.2015-31.10.2015), 3/2015MCH (na okres 01.11.2015-31.12.2015), decyzji 1/2016MCH (na okres 01.01.2016-31.01.2016), decyzji 2/2016MCH (na okres 01.02.2016-31.04.2016), decyzji 6/2016MCH (na okres 01.05.2016-14.06.2016).

¹⁰ Ofiara przemocy w rodzinie – przydział mieszkania chronionego nastąpił na podstawie jednej decyzji administracyjnej, tj.: decyzji 7/2014MCH (na okres 01.01.2015-11.02.2015).

¹¹ Ofiara przemocy w rodzinie – przydział mieszkania chronionego nastąpił na podstawie dwóch decyzji administracyjnych, tj.: decyzji 6/2014MCH (na okres 01.11.2014-30.04.2015), decyzji 2/2015MCH (na okres 01.05.2015-30.06.2015).

W okresie objętym kontrolą mieszkania chronione przydzielono każdorazowo zgodnie z kryteriami wynikającymi z ustawy o pomocy społecznej, rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych¹² (dalej: *rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r.*) oraz zapisami ww. Regulaminu, tj. osobom, które ze względu na trudną sytuację życiową potrzebowały wsparcia w codziennym życiu¹³.

W celu weryfikacji sytuacji życiowej pracownicy socjalni każdorazowo przeprowadzali z osobami skierowanymi do mieszkania chronionego wywiady środowiskowe¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 18-20)

1.4. We wszystkich przypadkach decyzje o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym zostały wydane na czas określony, co było zgodne z przepisem § 3 ust. 1 rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r. (w przypadku osób kierowanych do 28 lutego 2018 r.) oraz art. 53 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej (w przypadku osób kierowanych od 1 marca 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 18-20)

1.5.-1.8. Zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych zostały określone przez Radę Miejską¹⁵. Wysokość opłat za pobyt w mieszkaniu chronionym (tj. wydatki za zużycie zimnej wody, energii elektrycznej, odbioru ścieków oraz wywozu energii elektrycznej) w latach 2015-2018 (I połowa) była ustalana zgodnie z wymogami ww. uchwały, a także określana w decyzjach o przyznaniu mieszkania chronionego oraz w umowach zawieranych z osobami korzystającymi z tych mieszkań.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 35-43)

W okresie objętym kontrolą OPS z tytułu prowadzenia mieszkań chronionych poniósł koszty w łącznej kwocie 35,3 tys. zł, natomiast wniesione przez osoby korzystające z pobytu w ww. mieszkaniu opłaty wyniosły łącznie 1,2 tys. zł, co stanowiło 3,47% ogółu poniesionych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 44-45)

W przypadku dwóch osób korzystających z mieszkań chronionych wystąpiły zaległości w dokonywaniu opłat w łącznej wysokości 286,50 zł, przy czym wg stanu na 30 czerwca 2018 r. kwota 221,50 zł na podstawie decyzji Kierownika OPS została umorzona¹⁶, natomiast wobec zaległości w kwocie 65 zł wszczęto postępowanie egzekucyjne – skierowano upomnienie i wydano tytuł wykonawczy (aktualnie egzekucja prowadzona przez Naczelnika Urzędu Skarbowego).

(dowód: akta kontroli str. 45-46)

1.9. W okresie objętym kontrolą z pobytu w mieszkaniu chronionym korzystało sześciu wnioskodawców (wskazanych w pkt. 1.1.), którzy objęci byli m.in. następującym wsparciem dostosowanym do ich indywidualnych potrzeb i możliwości psychofizycznych, tj.: pracą socjalną, poradnictwem specjalistycznym (psychologicznym i prawnym), edukacją w zakresie budżetu domowego, pomocą rzeczową i finansową, a także pomocą w kierowaniu na leczenie uzależnień i zaburzeń psychicznych oraz w znalezieniu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 18-20)

Ustalono, że w OPS przed skierowaniem osoby do mieszkania chronionego nie dokonywano w sposób formalny pisemnych uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym, do czego zobowiązywał przepis § 3 ust. 3 oraz ust. 4

¹² Dz. U. poz. 305 - uchylone z dniem 1 marca 2018 r.

¹³ Z uwagi na: choroba (zaburzenia) psychiczne – trzech wnioskodawców, ofiary przemocy w rodzinie – trzech wnioskodawców.

¹⁴ Informacje zebrane w trakcie wywiadu zamieszczane były w kwestionariuszach rodzinnego wywiadu środowiskowego.

¹⁵ Uchwała numer XXXVIII/285/2013 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 22 marca 2013 r.

¹⁶ Decyzja z dnia 28 grudnia 2016 r.

rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r. (w przypadku osób kierowanych do 28 lutego 2018 r.) oraz art. 53 ust. 9 oraz ust. 10 ustawy o pomocy społecznej (w przypadku osób kierowanych od 1 marca 2018 r.).

Ustalono, że w umowach zawieranych z osobami kierowanymi do mieszkań chronionych określano m.in. cel pobytu; okres pobytu, a także zasady i wysokość odpłatności. W konsekwencji czego elementami niezgodnymi były: rodzaj i zakres świadczonego wsparcia oraz sposób zgłaszania planowanej nieobecności w mieszkaniu chronionym.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 17)

1.10. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano oceny sytuacji osób korzystających ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, o której mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 17)

1.11. Aktualnie¹⁷ nie ma osób oczekujących na przydział miejsca w mieszkaniu chronionym. Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. oczekiwała jedna osoba (ofiara przemocy w rodzinie), której przyznano mieszkanie chronione w lipcu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 10, 12-14, 16-17)

1.12. W okresie objętym kontrolą do OPS nie wpłynęły skargi mieszkańców dotyczące prowadzenia mieszkań chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 17, 47)

1.13. Informacja dotycząca możliwości korzystania z mieszkań chronionych została podana do publicznej wiadomości poprzez publikację na stronie internetowej Ośrodka¹⁸.

Ponadto Kierownik OPS wyjaśnił, że: O możliwości ubiegania się o miejsce w mieszkaniu chronionym informuje najczęściej i bezpośrednio pracownik socjalny i asystent rodziny. Ponadto, przedmiotowe informacje zamieszczane i przedstawiane są m.in. radzie gminy w rocznym sprawozdaniu z działalności Ośrodka Pomocy Społecznej w Szprotawie składanym przez kierownika OPS, w ocenie zasobów pomocy społecznej wraz z rekomendacjami, które są podstawą do planowania budżetu na rok następny.

Niejednokrotnie proces informowania odbywa się podczas prac w zespołach interdyscyplinarnych ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie – osobom które doznały przemocy lub ofiarom przemocy. Ponadto ostatnio pojawiła się informacja, którą podaliśmy o funkcjonowaniu mieszkań chronionych w Informatorze o dostępnych w województwie lubuskim formach wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi wydany przez Samorząd Województwa Lubuskiego – w ramach priorytetów Lubuskiej Strategii Ochrony Zdrowia na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 16, 48-50)

1.14. Odnośnie sposobu i zasad wyszukiwania osób kierowanych do mieszkań chronionych Kierownik OPS wyjaśnił, że *Osoby kierowane do mieszkania chronionego przebywały/ją na rejonach działania pracowników socjalnych są mieszkańcami gminy Szprotawa. Podstawą jest diagnoza rejonu – konkretnego środowiska działania, każdego pracownika socjalnego oraz indywidualna ocena kryteriów kwalifikujących osobę znajdującą się w trudnej sytuacji życiowej spowodowanej np. niepełnosprawnością, wiekiem, nieporadnością życiową, doświadczającym przemocy w rodzinie, losowo wymagającą pomocy i wsparcia w formie pobytu w mieszkaniu chronionym oraz będące w terapii, które nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, osobom z zaburzeniami psychicznymi, opuszczającym placówki wsparcia, rodziny zastępcze itp.*

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

1.15. Odnośnie przygotowania OPS do realizacji zadań w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych stosownie do przepisów znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, z uwzględnieniem nowego rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych Kierownik OPS wyjaśnił, że (...) *OPS w Szprotawie podjął stosowne kroki o pozyskanie środków na utworzenie dodatkowych dwóch mieszkań chronionych. Otrzymaliśmy takie wsparcie dzięki czemu w tym roku*

¹⁷ Stan na 4 września 2018 r.

¹⁸ <http://www.ops-szprotawa.pl/pomoc-spoeczna/formy-udzielanej-pomocy#mieszkania%20chronione>

zostaną adaptowane dwa nowe lokale z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych w tym również ruchowo. Przewidywany termin zakończenia prac to listopad 2018 r. Realizacja powyższych przedsięwzięć powinna zapewnić posiadanie przez gminę Szprotawa mieszkań chronionych zgodnych z obowiązującymi wymogami.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 51-56)

Burmistrz Szprotawy zarządzeniem z dnia 19 czerwca 2018 r., po uprzednim uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Społecznej Rady Miejskiej w Szprotawie, przeznaczył na mieszkania chronione dwa nowe lokale o pow. odpowiednio 32,34 m² oraz 25,10 m² położone w Wiechlicach przy ul. Jesionowej 2c/1 oraz 2c/4.

W dniu 12 czerwca 2018 r. gmina Szprotawa zawarła w wojewodą lubuskim umowę o dofinansowanie (dotacja celowa) w ramach *Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”* zakupu wyposażenia oraz remontu tworzonego mieszkania chronionego w łącznej wysokości 63,5 tys. zł. – nieprzekraczalny termin wykorzystania dotacji został określony na 31 grudnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 51-56)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. W OPS nie dokonywano oceny sytuacji osób korzystających ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w przepisach § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 17)

Kierownik OPS wyjaśnił, że: *Faktycznie skutek przeoczenia nie przeprowadzaliśmy w sposób formalny (w formie pisemnej) oceny sytuacji osób korzystających ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, jednak pracownicy socjalni pozostawali w stałym kontakcie z osobami zamieszkującymi w mieszkaniu chronionym i posiadali pełną i aktualną wiedzę o ich sytuacji.*

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

2. Decyzja o skierowaniu wszystkich wnioskodawców do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym nie była poprzedzona uzgodnieniami pomiędzy pracownikiem socjalnym OPS a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym lub jej przedstawicielem ustawowym w zakresie: rodzaju i zakresu świadczonego wsparcia oraz sposobu zgłaszania planowanej nieobecności w mieszkaniu chronionym, co stanowiło naruszenie przepisów § 3 ust. 4 pkt 3 i 5 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych z 2012 r. (w przypadku osób kierowanych do 28 lutego 2018 r.) oraz art. 53 ust. 10 pkt 3 i 5 ustawy o pomocy społecznej (w przypadku osób kierowanych od 1 marca 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 17)

Kierownik OPS wyjaśnił, że: *Brak uzgodnienia tych elementów (zagadnień) wynikał z naszego błędnego przeświadczenia, że wystarczająca jest forma ustnych uzgodnień z osobą uprawnioną bez konieczności formalnego spisywania tych uzgodnień. Jednocześnie deklaruję, że w najbliższym czasie opracujemy wzór pisemnych uzgodnień i będziemy go każdorazowo stosować w przypadku kierowania osób do mieszkań chronionych.*

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o dokonywanie wymaganych przepisami prawa uzgodnień przed skierowaniem osoby do mieszkania chronionego.

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 ust. 1 i 2 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 Zielonej Górze.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Zielona Góra, dnia 27 września 2018 r.

Kontroler
Mariusz Kniat
doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. Dyrektora
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.