



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.005.05.2022

Pani
Danuta Madej
Burmistrz Żar

Urząd Miejski w Żarach
pl. Rynek 1-5, 68-200 Żary

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/005 – Zapewnienie całodobowych warunków pobytowych i opiekuńczych osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność w województwie lubuskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Żarach, pl. Rynek 1-5, 68-200 Żary (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Miasto</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Madej, od 20 listopada 2018 r., Burmistrz Żar (dalej: <i>Burmistrz</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania podejmowane w celu zapewnienia osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność, usług całodobowego pobytu i opiekuńczych.2. Świadczone osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność usługi całodobowego pobytu i opiekuńcze.3. Nadzór nad zapewnianiem osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność usług całodobowego pobytu i opiekuńcze.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (I półrocze) oraz okres wcześniejszy lub późniejszy, jeżeli dotyczą zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Dorota Rudnicka-Kawa, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LZG/102/2022 z 14 października 2022 r. (akta kontroli: str. 1-9)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Urzędu przyczyniły się do właściwej realizacji usług całodobowego pobytu oraz usług opiekuńczych dla osób wymagających pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność, m.in. poprzez opracowanie i przyjęcie do realizacji oceny zasobów pomocy społecznej (dalej: *ozps* lub *ocena*) oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Działania Miasta były adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb na terenie gminy, czego wyrazem było m.in. przyjęcie do realizacji projektu „Żary, tu chcę żyć!!!”³. Urząd aktywnie pozyskiwał środki zewnętrzne pozwalające na prawidłową realizację zadań, tj. korzystając z dotacji na utworzenie trzech z czterech mieszkań chronionych funkcjonujących na terenie gminy, dotacji na dofinansowanie pobytu osób w Rodzinnym Domu Pomocy (dalej: *RDP*) oraz pozyskując środki z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: *MFIPR*) w celu realizacji ww. projektu.

Warunki pobytowe w funkcjonujących na terenie gminy mieszkaniach chronionych w większości zostały zapewnione zgodnie z wymaganiami.

Nadzór nad działalnością Środowiskowego Domu Samopomocy w Żarach (dalej: *ŚDS*) w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych nie był w pełni rzetelny. Stwierdzono niewielkie braki dotyczące wyposażenia pomieszczeń w jednym z dwóch mieszkań chronionych, które jeszcze w toku kontroli zostały wyeliminowane oraz w zakresie braku pojedynczych uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w formie mieszkania chronionego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Działania podejmowane w celu zapewnienia osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność, usług całodobowego pobytu i opiekuńczych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do art. 16a ust. 1-3 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ (dalej: *ustawa ops*) zespół pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarach (dalej: *MOPS*) opracował *ozps* za lata 2019-2021. Burmistrz corocznie w terminie do 30 kwietnia przedstawiał Radzie Miejskiej w Żarach (dalej: *Rada Miejska*) opracowane przez *MOPS* oceny.

(akta kontroli str. 10-64, 81-83)

Ozps dla gminy Żary o statusie miejskim (dalej: *Gmina*) za lata 2019-2021 rok została przygotowana na podstawie danych zebranych przez *MOPS*⁵. Dane z oceny umożliwiały analizę i monitorowanie występowania problemów społecznych oraz planowanie działań aktywizujących jednostki samorządu terytorialnego w obszarze usług społecznych. Zawarte w nich informacje były materiałem poglądowym mającym ułatwić władzom gminy podejmowanie decyzji związanych z planowaniem budżetu

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Przedsięwzięcie realizowało wnioski i rekomendacje zawarte w *ozps* i było zgodne z interwencją w obszarze demografii wskazaną w obowiązującej strategii.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.

⁵ Za pośrednictwem systemu Centralnej Aplikacji Statystycznej Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, tj. do 6 października 2020 r., Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej - od 7 października 2020 r.).

w zakresie polityki społecznej w kolejnym roku i stały się podstawą do sformułowania wniosków i rekomendacji.

(akta kontroli str.10-64)

Wśród wyróżniających się corocznie wniosków i rekomendacji w opracowanych za lata 2019-2021 ocen, wskazano m.in. na przybywanie osób wymagających całodobowej opieki, co wiązało się z potrzebą zwiększenia wydatków na ten cel. Pomimo, iż środki na realizację pomocy społecznej zostały planowane adekwatnie do potrzeb, wskazano jednak na ryzyko, że zaplanowane środki na utrzymanie mieszkańców w domach pomocy społecznej mogą być niewystarczające i wobec tego zasadnym byłoby utworzenie Miejskiego Domu Pomocy Społecznej dla osób starszych oraz przewlekle somatycznie chorych, zakładając, że taka forma wsparcia pozwoli osobom utrzymać się jak najdłużej w środowisku lokalnym, jednocześnie zapewniając całodobową, profesjonalną opiekę.

(akta kontroli str. 10-64)

1.2. Zgodnie z art. 16b ustawy ops, Rada Miejska przyjęła strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata 2014-2020⁶ oraz na lata 2021-2030⁷, która zawierała w szczególności:

- 1) diagnozę sytuacji społecznej;
- 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią;
- 3) określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań.

(akta kontroli str. 65-80)

W obowiązującej strategii wskazano, iż zgodnie z art. 110 ust. 4 ustawy ops koordynatorem⁸ działań w zakresie wdrażania strategii będzie MOPS. Ponadto powołany został Zespół ds. Wdrażania i Monitoringu ww. strategii, w skład którego weszli przedstawiciele lokalnych instytucji, organizacji i fundacji działających w sferze min. polityki społecznej⁹.

(akta kontroli str. 65-80, 88)

Wśród partnerów MOPS w realizacji zadań określonych w strategii na lata 2014-2020 wykazano m.in. Rodzinny Dom Pomocy „Leśne Zacisze” prowadzony przez osobę prywatną prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie całodobowej opieki nad osobami starszymi, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (dalej: *PCPR*) oraz Polski Czerwony Krzyż.

(akta kontroli str. 84-85)

W przedmiotowych strategiach uwzględniono m.in. kwestię funkcjonowania DPS; mieszkań chronionych oraz rozwoju Dziennego Domu Wsparcia (dalej: *DDW*) i Dziennego Domu Seniora+ (dalej: *DDS*), które zapewniały wsparcie również osobom starszym i niepełnosprawnym. Strategie ściśle nawiązywały do opracowanych przez MOPS ozps.

(akta kontroli str. 65-80, 86-87)

⁶ Uchwałą nr XXXVI/7/14 z 27 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w gminie Żary o statusie miejskim na lata 2014-2020”, tj. https://bip.zary.pl/system/obj/7319_XXXVI-7-14.pdf - dostęp na 16 lutego 2023 r.

⁷ Uchwałą nr XXV/1/21 w Żarach z 29 stycznia 2021 r. w sprawie uchwalenia „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w gminie Żary o statusie miejskim na lata 2021-2030”.

⁸ Przez koordynację należy rozumieć nadzorowanie, uzgadnianie, porządkowanie wszelkich działań związanych z wdrażaniem strategii.

⁹ Zarządzeniem Burmistrza Nr WA.120.24.2021 z 25 marca 2021 r.

W obowiązującej strategii w oparciu o przeprowadzoną diagnozę społeczno-gospodarczą wytyczono główne obszary interwencji¹⁰ oraz wskazano cele, których realizacja powinna doprowadzić do poprawy jakości życia mieszkańców miasta oraz wypracowano misję i wizję, które winny zostać urzeczywistnione do roku 2030.

(akta kontroli str. 65-80)

Wśród czterech obszarów interwencji wskazano demografię, w obrębie której zaproponowane cele w pełni odpowiadały zdiagnozowanym deficytom i problemom społecznym. Jednym z celów była koncentracja na przeciwdziałaniu negatywnym skutkom zjawisk demograficznych, ze względu na intensywny proces starzenia się społeczności lokalnej i wzrostem popytu na usługi opiekuńcze, rehabilitacyjne i wspomagające seniorów oraz ich rodziny.

(akta kontroli str. 65-80)

Kluczowym zadaniem w obrębie ww. celu było uruchomienie Miejskiego Domu Pomocy Społecznej, aby poprawić sytuację żarskich seniorów, a także zoptymalizowanie wydatków dotyczących opieki senioralnej.

(akta kontroli str. 65-80)

W 2021 r. w ramach Programu Rozwój Lokalny, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021, Miasto rozpoczęło realizację projektu Nr 1/2021/RL pn. „Żary, tu chcę żyć”, w którym jednym z przedsięwzięć było „dostosowanie polityki społecznej do zmian demograficznych - projekt budowy domu pomocy społecznej wraz z dziennym domem wsparcia i usługami wytchnieniowymi”¹¹.

(akta kontroli str. 89-98)

W ramach przedsięwzięcia zaplanowano przygotowanie dokumentacji projektowo - kosztorysowej inwestycji w obiekcie przy ul. Staszica w Żarach¹². Koszt przedsięwzięcia stanowiła kwota 187 575,00 zł, w całości finansowana z funduszy EOG. Planowany termin zakończenia prac projektowych założono na III kwartał 2023 r.

(akta kontroli str. 89-98)

Działania w ramach ww. projektu realizowane było przez Zespół ds. Spraw Społecznych powołany przez Burmistrza¹³, którym kierował Dyrektor MOPS w Żarach oraz członków zespołu, tj. Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych Urzędu (dalej: *Naczelnik WSS*) oraz Inspektora Wydziału Infrastruktury Technicznej i Ochrony Środowiska Urzędu.

(akta kontroli str. 89-98, 115-118)

Realizacja zadań własnych Gminy określonych w ustawie ops należała w szczególności do zadań MOPS oraz w zakresie prowadzenia dwóch mieszkań chronionych do zadań ŚDS¹⁴.

(akta kontroli str. 119-122)

¹⁰ I - Demografia; II – Rodzina; III – Profilaktyka, integracja i aktywizacja; IV – Kadra.

¹¹ Zawarto umowę z MFIPR, która weszła w życie 23 listopada 2021 r. (znak sprawy: DPT-VII.6021.27.2.2021.MBo.).

¹² Tj. budynek po byłym Gimnazjum nr 1.

¹³ Zarządzeniem Burmistrza Nr WA.120.71.2021 z 5 listopada 2021 r., tj. w ramach Zespołu ds. Planu Rozwoju Lokalnego.

¹⁴ Jednostka zorganizowana m.in. w celu wykonywania zadań własnych Gminy z zakresu pomocy społecznej (§3 załącznika do Uchwały Nr XL/32/18 Rady Miejskiej z 29 marca 2018 r.).

Naczelnik WSS wskazała m.in., iż w *mieszkaniach ŚDS* zapewniono pobyt całodobowy osobom dorosłym, niepełnosprawnym (...). Zadanie to finansowane jest ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 123-124)

Zgodnie z przyjętym statutem ŚDS¹⁵ utworzono w strukturach jednostki mieszkalnictwo chronione jako formę pomocy społecznej przeznaczonej dla osób, które m.in. ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność, chorobę potrzebują wsparcia w życiu codziennym¹⁶.

(akta kontroli str. 119-122, 125-128)

Regulamin organizacyjny ŚDS¹⁷ określał, iż w ramach dwóch mieszkań chronionych przeznaczono sześć miejsc dla osób niepełnosprawnych, w tym odrębnie trzy miejsca dla kobiet i trzy dla mężczyzn. Na podstawie przyjętego przez Kierownika ŚDS regulaminu mieszkań chronionych¹⁸ bezpośredni nadzór nad funkcjonowaniem mieszkań i realizację pomocy związanej z pobytem w mieszkaniu chronionym przypisano ŚDS. Nadzór nad organizacją mieszkania i sprawowanie pieczy nad właściwym użytkowaniem mieszkania chronionego przypisano opiekunowi mieszkania. Opiekunowie mieszkań sprawowali pieczę trzy godziny dziennie przez 7 dni w tygodniu nad lokatorami mieszkań chronionych, reagując na wszelkie problemy.

(akta kontroli str. 125-174)

Kierownik ŚDS w ramach realizowanego nadzoru nad mieszkaniami chronionymi wskazała (...) *Jako pracodawca bezpośrednio i na bieżąco, średnio raz w tygodniu komunikuję się z pracownikami pracującymi w mieszkaniach chronionych, w celu omówienia bieżących sytuacji, w tym pojawiających się problemów, ustalając kierunki rozwiązań oraz nadzorując sposób i tempo ich realizacji. W związku z charakterem działalności ŚDS, uwzględniając specyfikę funkcjonowania osób z zaburzeniami psychicznymi, nadzór nad realizacją działań statutowych odbywa się poprzez: rozmowę (głównie z kadrą mieszkań chronionych), prowadzenie systematycznych spotkań całej kadry, wizyty w mieszkaniach chronionych (zarówno te zapowiedziane, jak te spontaniczne - kiedy istnieje podejrzenie niestosowania się do obowiązujących zasad), jak również poprzez bezpośrednią obserwację, rozmowę z mieszkańcami/uczestnikami mieszkań chronionych. W ŚDS obowiązuje zasada społeczności tzn., że uczestnicy mają prawo zwołać zespół w sprawie swojego problemu, w celu jego ogłoszenia, zrozumienia i pomocy w znalezieniu kierunków rozwiązań (zmniejszając tym samym prawdopodobieństwo niezabezpieczenia potrzeb mieszkańców). Jednocześnie na co dzień, w ramach realizacji zajęć terapeutycznych kadra ŚDS ma stały kontakt z mieszkańcem/uczestnikiem. W ramach pracy grupowej stworzone są warunki (krąg poranny, społeczność) do naturalnego dzielenia się swoimi problemami (np. martwią się o zdrowie bliskich, kłopoty finansowe) oraz tym co sprawiło im radość czy udało się zrealizować (...).*

(akta kontroli str. 173-174)

Ponadto Kierownik ŚDS wskazała, iż *nadzór nad działalnością statutową dotyczy zasobów materialnych, lokalowych, bytowych (realizowanych na bieżąco), jak również nadzoru w zakresie bieżącej i aktualnej wiedzy na temat tego co się dzieje*

¹⁵ Na podstawie Uchwały Rady Miejskiej Nr XL/32/18 z 29 marca 2018 r. w sprawie nadania statutu ŚDS w Żarach.

¹⁶ Z dniem 1 kwietnia 2018 r. uruchomiono dwa mieszkania chronione położone w Żarach przy ul. Żagańskiej 20/1 i ul. Żagańskiej 35/1.

¹⁷ Przyjęty Zarządzeniem Kierownika ŚDS nr 1/2018 z 1 kwietnia 2018 r. oraz regulamin obowiązujący od 2022 roku.

¹⁸ Zarządzeniem Nr 1/A/2018 z 31 maja 2018 r.

z uczestnikiem w zakresie jego samopoczucia, emocji, motywacji, zgłaszanych i rozwiązywanych problemów.

(akta kontroli str. 173-174)

1.3.-1.4. Funkcjonujący na terenie Gminy Dom Pomocy Społecznej w Lubsku podlegał pod nadzór Starosty Żarskiego realizowany przez PCPR w Żarach.

Decyzje o kierowaniu osób do DPS oraz ustalające opłatę mieszkańca domu za jego pobyt były wydawane przez MOPS. Wyniki badania ww. decyzji zostały ujęte w odrębnym wystąpieniu skierowanym do kierownika MOPS¹⁹.

(akta kontroli str. 175)

1.5. W badanych latach Miasto nie przystąpiło do realizacji Programu „Centra opiekuńczo – mieszkalne”²⁰ (dalej: COM).

Naczelnik WSS wyjaśniła m.in., iż podobną rolę do COM pełnią inne miejskie ośrodki wsparcia (ŚDS, Warsztat Terapii Zajęciowej, DDW, DDS, mieszkania chronione). (...) Centra usługowo – mieszkalne również nie rozwiązują w takim przypadku problemu, ponieważ założeniem całodobowych centrów jest w miarę niezależne i samodzielne funkcjonowanie klienta, przy wsparciu dochodzących pracowników świadczących konkretne usługi. Dla osób leżących, pozostających bez dodatkowego wsparcia członków rodziny, które są zależne od osób drugich przy wykonywaniu wszystkich życiowych czynności, czy dla osób z postępującą demencją starczą i osób z olbrzymimi deficytami umysłowymi i psychicznymi, jedynym rozwiązaniem są placówki całodobowe z całodobową opieką, zapewniające bezpieczeństwo tym osobom, tj. domy pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 123-124)

1.6. – 1.7. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do lipca 2022 r.²¹ w Gminie funkcjonował jeden RDP²², który dysponował ośmioma miejscami pobytu całodobowego. RDP prowadzony był przez osobę fizyczną na podstawie corocznie zawieranej umowy z Dyrektorem MOPS, która reprezentowała Gminę.

Decyzje o kierowaniu osób do RDP w tym ustalenie opłaty mieszkańca domu za jego pobyt były wydawane przez MOPS. Wyniki badania przedmiotowych decyzji zostały ujęte w odrębnym wystąpieniu skierowanym do kierownika MOPS²³.

(akta kontroli str. 175-185)

Gmina na podstawie umowy nr PS-V.3120.23.2022 zawartej 15 marca 2022 r. z Wojewodą Lubuskim pozyskała dotację w wysokości 13 854,00 zł na dofinansowanie pobytu w rodzinnych domach pomocy osób skierowanych przed 1 stycznia 2022 r. do istniejących rodzinnych domów pomocy, tj. w ramach „Programu rozwoju rodzinnych domów pomocy”²⁴. W dniu 23 września zawarto aneks do

¹⁹ Wyniki kontroli ujęte w wystąpieniu pokontrolnym LZG.411.005.06.2022 z 17 lutego 2023 r.

²⁰ Ogłoszonego w dniu 31 maja 2019 r. przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej Programu pn. „Centra opiekuńczo-mieszkalne” w ramach Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Zadanie Centrum to utworzenie otoczenia z cechami nawiązującymi do środowiska i miru domowego, w którym kluczowymi wartościami będą podmiotowość i włączenie społeczne uczestników, troska o ich dobrostan, gdzie zachowana zostanie równowaga między zabezpieczeniem potrzeb uczestników związanych z niepełnosprawnością i zdrowiem, nabywaniem umiejętności i kompetencji oraz rekreacją i spędzaniem wolnego czasu.

²¹ Wobec wydanego w dniu 14 czerwca 2022 r. przez Wojewodę Lubuskiego zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chory lub osobom w podeszłym wieku z przeznaczeniem dla 18 osób (wpis pod poz. 14 w Wojewódzkim Rejestrze Placówek) do MOPS w dniu 20 czerwca 2022 r. wpłynęło wypowiedzenie umowy na prowadzenie RDP z zachowaniem miesięcznego wypowiedzenia.

²² Rodzinny Dom Seniora „Leśne Zacisze”, ul. Leśna 28A, 68-200 Żary.

²³ Wyniki kontroli ujęte w wystąpieniu pokontrolnym LZG.411.005.06.2022 z 17 lutego 2023 r.

²⁴ Przyjęty na podstawie decyzji Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 września 2021 r. (edycja 2022 r.).

przedmiotowej umowy w zakresie zmniejszenia kwoty dotacji do wysokości 10 015,00 zł.

(akta kontroli str. 186-190)

Naczelnik WSS wskazała, iż *Gmina wystąpiła o kwotę 13 854,00 zł z Programu rozwoju rodzinnych domów pomocy. Kwota ta stanowiła 30% dofinansowania do pobytu mieszkańca w Rodzinnym Domu Pomocy, za który Gmina była zobowiązana zapłacić, odliczając odpłatność mieszkańca i zobowiązanych członków rodziny. Gmina posiadała wiedzę, że właściciel Domu stara się o przekształcenie go w innego rodzaju placówkę, więc wystąpiła o dofinansowanie jedynie na pół roku. Ostatecznie wykorzystano kwotę w wysokości 10 014,55 zł. Z realizacją tego zadania nie występowały żadne trudności.*

(akta kontroli str. 191-194)

1.8. Zgodnie z art. 53 ust. 1-3 ustawy ops, na terenie Gminy w badanych latach prowadzone były cztery mieszkania chronione o charakterze wspieranych, tj. dwa mieszkania prowadzone przez MOPS²⁵ i dwa przez ŚDS.

Kwestię mieszkań chronionych prowadzonych przez MOPS oraz wykorzystania utworzonych miejsc wraz z oceną w zakresie prawidłowości wydania decyzji kierujących do mieszkań chronionych i naliczonych opłat za pobyt ujęto w odrębnym wystąpieniu skierowanym do kierownika MOPS²⁶.

(akta kontroli str. 119-122, 125-128, 196)

Zasady utworzenia oraz funkcjonowania mieszkań chronionych na terenie Gminy określono w uchwale Rady Miejskiej Nr XXVIII/29/17 z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie utworzenia mieszkań chronionych oraz określenia zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych²⁷. W uchwale wskazano m.in., iż mieszkanie chronione może być prowadzone przez jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego (§ 3 ust. 3 uchwały).

(akta kontroli str. 197-198)

Oba ośrodki, tj. MOPS i ŚDS jako jednostki pomocy społecznej miały umocowanie prawne do prowadzenia mieszkań. Zgodnie z ww. uchwałą szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania mieszkania chronionego oraz zasady pobytu w mieszkaniu chronionym określał regulamin organizacyjny mieszkania chronionego (§ 5 ust. 4 uchwały). Regulamin sporządzał Dyrektor lub Kierownik jednostki, określał również harmonogram godzin wsparcia mieszkańców przez pracowników danej jednostki.

(akta kontroli str. 193-195, 197-198)

Naczelnik WSS wskazała, iż mieszkania chronione działające na terenie Gminy utworzono na wniosek Dyrektora MOPS oraz Kierownika ŚDS, którzy wskazali potrzebę realizacji tego typu zadania.

(akta kontroli str. 191-195)

Kierownik ŚDS wskazała m.in., iż *potrzeba powstania mieszkań chronionych w strukturach ŚDS wynikała bezpośrednio z trudnej sytuacji życiowej uczestników ŚDS. Podejmując decyzję o powstaniu mieszkalnictwa chronionego w strukturach ŚDS, wzięto pod uwagę, iż jest to wystandaryzowana, specjalistyczna i doświadczona jednostka, na co dzień świadcząca usługi dla osób z zaburzeniami psychicznymi.*

²⁵ Wyniki kontroli w zakresie mieszkań chronionych zostały ujęte w wystąpieniu pokontrolnym LZG.411.005.06.2022 z 17 lutego 2023 r.

²⁶ Wyniki kontroli ujęte w wystąpieniu pokontrolnym LZG.411.005.06.2022 z 17 lutego 2023 r.

²⁷ https://bip.zary.pl/system/obj/10963_XXVIII-29-17.pdf - dostęp na dzień 13 lutego 2023 r.

Uczestnicy ŚDS będący jednocześnie mieszkańcami mieszkań chronionych objęci zostali kompleksowym wsparciem i opieką, tj.: w ramach zajęć wspierająco - aktywizujących przez ŚDS działający od godz. 7.00 do godz. 15.00 oraz po ich zakończeniu w ramach świadczonych usług wynikających z zadań mieszkalnictwa chronionego przez 7 dni w tygodniu, minimum przez 3 godziny dziennie.

(akta kontroli str. 173-174)

Ponadto Kierownik ŚDS wskazała, że dzięki pracownikom zatrudnionym w ŚDS i tym samym świadczącym prace również na rzecz mieszkańców mieszkań chronionych²⁸, zapewniono osobom z zaburzeniami psychicznymi stałe wsparcie kadry terapeutycznej tzw. „kadry na wyciągnięcie ręki”. Osoby niepełnosprawne objęte były wsparciem od rana do godzin popołudniowych. Problemy i trudności z jakimi napotykają w procesie usamodzielniania w mieszkaniach chronionych mogą być następnego dnia od wczesnych godzin rannych rozwiązywane już w ŚDS. Mieszkaniec/uczestnik ŚDS może powiedzieć o tym swojemu terapeucie, innym uczestnikom grupy. Daje to możliwość swoistego wsparcia społecznego i samopomocy oraz stwarza możliwości szybszego usamodzielnienia.

(akta kontroli str. 173-174)

Wśród czterech mieszkań chronionych funkcjonujących w badanym okresie na terenie Gminy, trzy zostały utworzone²⁹ dzięki dotacji celowej Wojewody Lubuskiego³⁰, w ramach Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”³¹.

(akta kontroli str. 199-208)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd zgodnie z przepisami opracował wymagane ozps oraz przyjął strategię rozwiązywania problemów społecznych. Działania Miasta były adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb na terenie Gminy, czego wyrazem było m.in. przyjęcie do realizacji projektu „Żary, tu chcę żyć!!!”, który konsumował wnioski i rekomendacje zawarte w ozps. Ponadto przedsięwzięcie było zgodne z interwencją w obszarze demografii wskazaną w obowiązującej strategii. Urząd aktywnie pozyskiwał środki zewnętrzne pozwalające na prawidłową realizację zadań tj. korzystając m.in. z dotacji na utworzenie trzech z czterech mieszkań chronionych, dotacji na dofinansowanie pobytu osób w RDP oraz pozyskując środki z MFiPR w celu realizacji ww. projektu.

²⁸ Na podstawie umowy o pracę (trzy osoby) oraz na podstawie umowy zlecenia (jedna osoba) – dane z listopada 2022 r. Czas pracy pracowników w mieszkaniach chronionych zawarty został w grafikach pracy.

²⁹ W grudniu 2018 r. (mieszkanie prowadzone przez MOPS) i w grudniu 2017 r. (dwa mieszkania prowadzone przez ŚDS w zakresie remontu i wyposażenia).

³⁰ Na podstawie umowy nr PS-V.3120.14.2018/UM Żary z dnia 12 czerwca 2018 r. otrzymano dotację z budżetu państwa w kwocie 60 000,00 zł na mieszkanie chronione prowadzone przez MOPS oraz na podstawie umowy nr 2/2017 z dnia 8 listopada 2017 r. otrzymano dotację z budżetu państwa w kwocie 128 182,00 zł na dwa mieszkania chronione prowadzone przez ŚDS.

³¹ Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. poz. 1250).

2. Nadzór nad zapewnianiem osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność usług całodobowego pobytu i opiekuńcze.

Opis stanu faktycznego

2.1. Sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad prawidłowym funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych w zakresie wynikającym z obowiązku organu założycielskiego, w tym ŚDS, na podstawie zapisów Regulaminu organizacyjnego Urzędu mieściło się m.in. w ramach zadań przypisanych II Zastępcy Burmistrza ds. Społecznych, Oświaty i Rozwoju³². Ponadto w ramach zadań przypisanych Wydziałowi Spraw Społecznych³³ wskazano na współpracę m.in. z ŚDS w zakresie właściwego funkcjonowania i zaspokajania potrzeb mieszkańców Gminy, a wcześniej również nadzorowanie działań w zakresie właściwego funkcjonowania, a także zaspokajania potrzeb mieszkańców Gminy³⁴. Nadzorowanie działalności m.in. ŚDS ujęto w zakresie czynności Naczelnik WSS.

(akta kontroli str. 209-219, 222)

Naczelnik WSS wskazała m.in., iż *od momentu powstania inicjatywy utworzenia mieszkań chronionych na terenie naszej gminy byłam bezpośrednio zaangażowana w realizację tego zadania. W strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Żarach (...) ŚDS podlega bezpośrednio pod Wydział Spraw Społecznych. Realizowane przez jednostki zadania są bezpośrednio z nami konsultowane. W związku z czym uczestniczyłam w spotkaniach związanych z remontem mieszkań chronionych ich wyposażeniem oraz oględzinami. Brałam udział w uzgodnieniach wysokości wydatków związanych z funkcjonowaniem mieszkań chronionych oraz sposobach wsparcia osób tam zamieszkujących (...).*

(akta kontroli str. 220-221)

2.2. Oględziny dwóch mieszkań chronionych³⁵ prowadzonych przez ŚDS wykazały przestrzeganie wymagań wynikających z rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych³⁶, poza jednym przypadkiem. W szczególności ustalono, że:

- zapewniono wystarczającą powierzchnię użytkową przypadającą dla jednej osoby korzystającej ze wsparcia przy czym liczba mieszkańców wynosiła od jednego do trzech;
- każde mieszkanie chronione, oprócz pomieszczeń mieszkalnych składało się z: kuchni lub aneksu kuchennego; łazienki; przestrzeni komunikacji wewnętrznej;
- kuchnia lub aneks kuchenny były wyposażone w: kuchenkę, zlewozmywak, chłodziarkę, meble kuchenne, sprzęt i naczynia do przygotowania i spożywania posiłków;
- każda łazienka była wyposażona w natrysk, umywalkę, miskę ustępową;
- każde mieszkanie było wyposażone w pralkę automatyczną, a także telewizor;

³² Odwołany z dniem 1 września 2022 r. Zarządzeniem Burmistrza Nr WA.0050.212.2022 z 1 września 2022 r.

³³ Na podstawie regulaminu organizacyjnego obowiązującego do 14 lipca 2022 r., tj. https://bip.zary.pl/system/obj/16045_WA.120.77.2020.pdf - dostęp na dzień 13 lutego 2023 r.

³⁴ Na podstawie regulaminu organizacyjnego obowiązującego do 31 grudnia 2020 r., tj. https://bip.zary.pl/system/obj/14040_regulamin_organizacyjny.pdf - dostęp na dzień 13 lutego 2023 r.

³⁵ Oględziny przeprowadzono w dniu 25 listopada 2022 r.

³⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 822. Dalej: *rozporządzenie w sprawie mieszkań chronionych*.

- w pomieszczeniach mieszkalnych, dla każdej osoby zapewniono: łóżko lub tapczan, szafę ubraniową, krzesło lub fotel, szafki nocne w przypadku trzech mieszkań, natomiast w przypadku jednego mieszkania, dwa niezamieszkałe pokoje nie zostały wyposażone w szafki nocne, co stanowiło naruszenie zapisów § 6 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych.

(akta kontroli str. 223-231)

Mieszkania chronione urządzone w sposób bardzo estetyczny i przyjemny dla osób w nich przebywających, nawiązując do środowiska i miru domowego.

W wyniku oględzin stwierdzono ponadto, że:

- utworzone miejsca w mieszkaniach chronionych prowadzonych przez ŚDS, nie były w pełni wykorzystane, tj. w przypadku jednego mieszkania³⁷ z trzema miejscami wykorzystane zostało jedno.

(akta kontroli str. 223-231)

Naczelnik WSS wskazała, iż *pobyt w mieszkaniach chronionych prowadzonych przez naszą gminę jest dobrowolny, a decyzję o skierowaniu osoby do mieszkania wydaje się na wniosek tej osoby. (...) Dotychczas wszystkie osoby, które złożyły wniosek o objęcie wsparciem w postaci mieszkań chronionych zostały takim wsparciem otoczone, zatem należy stwierdzić, że ilość prowadzonych mieszkań w pełni zaspokaja potrzeby naszych mieszkańców.*

Ponadto Naczelnik WSS wskazała, iż *w badanym okresie, tj. w latach 2019-2022 (I półrocze) nie stwierdzono trudności w realizacji tego zadania, zarówno pod względem zapewnienia wymaganych warunków pobytowych, opiekuńczych lub innych.*

(akta kontroli str. 191-194)

Kierownik ŚDS potwierdziła wyjaśnienia złożone przez Naczelnik WSS.

(akta kontroli str. 232-236)

W toku kontroli skierowano ankiety do mieszkańców zamieszkujących mieszkania chronione prowadzone zarówno przez MOPS jak i ŚDS. W otrzymanych zwrotnie ankietach, mieszkańcy ocenili pozytywnie otrzymane wsparcie oraz wyrazili zadowolenie z zapewnionych warunków bytowych.

(akta kontroli str. 237-256)

W dniu 25 listopada 2022 r. Państwowa Powiatowa Inspekcja Sanitarna w Żarach przeprowadziła, na zlecenie NIK, kontrolę w zakresie oceny stanu sanitarno-higienicznego i technicznego mieszkań chronionych oraz w zakresie oceny narażenia pracowników na czynniki szkodliwe dla zdrowia występujące w środowisku pracy opiekuna, w wyniku której ustalono:

- w przypadku żadnego z mieszkań nie stwierdzono nieprawidłowości;
- w przypadku obu mieszkań w zaleceniach doraźnych ujęto, iż wskazane jest rozważenie zamontowania ochronników w miejscach szczególnie narażonych na użytkowanie, tj. ściany przy łóżkach oraz wszystkie narożniki pomieszczeń, co w znaczny sposób ułatwi utrzymanie tych powierzchni w należyłym stanie higieniczno-sanitarnym i technicznym.

(akta kontroli str. 257-270)

³⁷ Położonego przy ul. Żagańskiej 35/1 w Żarach.

Odnosnie do ustalenia warunków świadczenia usług w mieszkaniach chronionych, czterech pracowników ŚDS realizujących obowiązki bezpośrednio przy mieszkańcach wskazało m.in., że:

- posiadane kwalifikacje były wystarczające do realizacji zadania (cztery przypadki), ponadto realizowana była współpraca ze współpracownikami (w dwóch przypadkach);
- zorganizowane warunki bytowe i usługi opiekuńcze pozwalają na pełną realizację wobec mieszkańców wszystkich zaplanowanych zajęć;
- obecne uregulowania prawne stwarzają optymalne warunki do zapewnienia pomocy i wsparcia mieszkańcom;
- w żadnym przypadku nie wskazano na trudności w realizacji codziennych obowiązków.

(akta kontroli str. 271-286)

Analiza jednej sprawy (tj. 100% spraw w badanym okresie) dotyczącej skierowania osoby, która skorzystała ze wsparcia w postaci pobytu w mieszkaniu chronionym prowadzonym przez ŚDS wykazała, iż nie dokonano uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącej mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, co było niezgodnie z art. 53 ust. 9-10 ustawy ops.

(akta kontroli str. 287-294)

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Urzędu skargi ani wnioski dotyczące funkcjonowania RDP, prowadzonych mieszkań chronionych bądź warunków pobytu w mieszkaniach chronionych.

(akta kontroli str. 295)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Nadzór Urzędu nad sposobem prowadzenia mieszkań chronionych przez ŚDS nie był w pełni rzetelny.

Stwierdzono bowiem nieprawidłowości polegające na:

- niewyposażeniu dwóch pomieszczeń w jednym³⁸ z mieszkań chronionych prowadzonych przez ŚDS w wymagane szafki nocne, co naruszało zapisy § 6 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych.

Naczelnik WSS oraz Kierownik ŚDS wyjaśniły, że nie wyposażono pomieszczeń mieszkania chronionego w szafki nocne w wyniku niecelowego pominięcia zakupu tego wyposażenia.

Kolejne oględziny potwierdziły uzupełnienie wyposażenia pomieszczeń mieszkania chronionego zgodnie z wymaganiami przepisów prawa.

(akta kontroli str. 191-194, 223-236, 296-297)

- niedokonywaniu przez ŚDS uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym, co naruszało zapisy art. 53 ust. 9-10 ustawy ops.

³⁸ Z dwóch mieszkań.

Naczelnik WSS wyjaśniła, iż za prawidłową realizację zadania odpowiedzialny jest kierownik tej jednostki.

(akta kontroli str. 287-294, 298-299)

Kierownik ŚDS wyjaśniła, iż (...) *Nie dokonano uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej prowadzącym mieszkanie chronione a osobą ubiegającą się o skierowanie, ponieważ dom nie zatrudniał w swoich strukturach pracownika socjalnego. Dotychczasowe zasady kierowania do mieszkalnictwa chronionego i pobytu dziennego w ŚDS polegały na tym, iż osoba zdecydowana na pobyt np. w mieszkaniu chronionym wносиła pisemny wniosek do MOPS w Żarach o wydanie decyzji o miejscu, w której to uwzględnia się pisemne wnioski kierownika ŚDS Żary, tj. czas pobytu, rodzaj mieszkania oraz ustalona przez OPS kwotę odpłatności za mieszkanie chronione.*

(akta kontroli str. 232-236)

Ponadto Naczelnik WSS wyjaśniła m.in., iż *na podstawie informacji udzielonej przez Kierownika ŚDS ustalono, że zadanie ustawowe, tj. przyznanie wsparcia w mieszkaniu chronionym było realizowane, pomimo, że ŚDS nie zatrudniał pracownika socjalnego. Uzgodnienia, były prowadzone z osobą która korzystała ze wsparcia w mieszkaniu chronionym przez pracownika socjalnego MOPS-u. Wobec czego nie można tu mówić o braku realizacji tego zadania, ewentualnie o naruszeniu procedury związanej z jego realizacją.*

(akta kontroli str. 298-299)

NIK zwraca uwagę, iż uzgodnienia pracownika MOPS dokonane były z osobami kierowanymi do mieszkań prowadzonych przez MOPS, natomiast w przypadku mieszkań prowadzonych przez ŚDS, takich uzgodnień nie było³⁹.

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór Urzędu nad działalnością ŚDS w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych nie był w pełni rzetelny. Stwierdzono niewielkie braki w zakresie wyposażenia pomieszczeń w jednym z dwóch mieszkań chronionych, które jeszcze w toku kontroli zostały wyeliminowane oraz w zakresie pojedynczego braku uzgodnień pomiędzy pracownikiem socjalnym a osobą ubiegającą się o skierowanie do korzystania ze wsparcia.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Sprawowanie nadzoru nad działaniami ŚDS w zakresie prowadzenia mieszkań chronionych w sposób w pełni rzetelny.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

³⁹ Ustalono na podstawie kontroli przeprowadzonej w MOPS. Wyniki zawarte w wystąpieniu pokontrolnym LZG.411.005.06.2022 z 17 lutego 2023 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 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, 17 lutego 2023 r.

Kontroler
Dorota Rudnicka-Kawa
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis