



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

URZĄD MIASTA RYBNIKA (6)	
KANCELARIA	
WPLYNĘŁO	
2021-04-27	
nr koresp.	2021/101372
ilość załączników	1

LKA.410.032.02.2020/P/20/090

Katowice, dnia 26 kwietnia 2021 r.

Pan
Piotr Kuczera
Prezydent
Miasta Rybnika

Na podstawie art. 61b ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200), przesyłam w załączeniu wystąpienie pokontrolne z dnia 12 lutego 2021 r. (Nr LKA.410.032.02.2020/P/20/090), skierowane do Pana Prezydenta w związku z kontrolą *Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”*, po zmianach uwzględniających treść Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli.

Zal.: 1 (tekst zmienionego wystąpienia pokontrolnego).

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach

Piotr Miklis
Piotr Miklis



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.02.2020

Pan
Piotr Kuczera
Prezydent Miasta Rybnika
ul. Bolesława Chrobrego 2
44-200 Rybnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.048.2021
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 21 kwietnia 2021 r.

P/20/090 – Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Rybniku ¹ , ul. Bolesława Chrobrego 2, 44-200 Rybnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kuczera, Prezydent Miasta Rybnik ² , od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Wsparcie asystenta rodziny.2. Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych.3. Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ich opiekunów, członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną oraz aktywizowanie osób bezrobotnych celem wsparcia opiekunów niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków domowych.4. Zapewnienie jednorazowego świadczenia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli lub są niezbędne dla celów porównawczych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/331/2020 z 2 grudnia 2020 r.2. Monika Bukowiec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/313/2020 z 23 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent Miasta.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Miasto Rybnik⁵ począwszy od 2017 r. podjęło się realizacji szeregu działań przewidzianych w Programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”⁶ lub wpisujących się w jego cele.

Miasto podejmowało działania wymagające współfinansowania, takie jak: zapewnienie asystentów rodziny, tworzenie mieszkań chronionych, utworzenie nowych i utrzymanie miejsc w środowiskowych domach samopomocy⁷ dla osób ze spectrum autyzmu oraz niepełnosprawnościami sprzężonymi, objęcie opieką w żłobkach miejskich dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności. Z własnych środków Miasta sfinansowano budowę domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

Objęte kontrolą dotacje celowe, otrzymane z budżetu państwa na realizowanie działań z zakresu Programu „Za życiem”, wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Wywiązano się również z obowiązków sprawozdawczych dotyczących ich wykorzystania, sporządzając w tym zakresie wymaganą dokumentację.

Miasto udzieliło wsparcia rodzicom i opiekunom osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków organizując prace społecznie użyteczne oraz wspomagało aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnością intelektualną użyzając lokalu na prowadzenie spółdzielni socjalnej.

W ramach działań finansowanych z budżetu państwa Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku⁸ dokonywał wypłat świadczeń jednorazowych z tytułu urodzenia dziecka, u którego stwierdzono ciężkie i nieodwracalne upośledzenie lub nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, zapewniał asystenta rodziny oraz organizował prace społecznie użyteczne na rzecz rodzin wychowujących dziecko z niepełnosprawnością.

Pomimo uruchomienia w latach 2018-2020 trzech żłobków miejskich przyjęcie do nich dziecka z niepełnosprawnością wiązało się z wielomiesięcznym okresem oczekiwania na wolne miejsce. W niewielkim stopniu zaspokojono także potrzeby mieszkaniowe rodzin z dziećmi posiadającymi orzeczenie o niepełnosprawności.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niewdrożenia przez Miasto skutecznych zasad preferujących rodziców/opiekunów dziecka niepełnosprawnego w staraniach o uzyskanie miejsca w żłobku,
- braku sprawowania w 2018 r. rzetelnego nadzoru, o którym mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech⁹ nad dziewięcioma (90%) placówkami (pięcioma żłobkami, w tym jednym prowadzonym przez Miasto i czterema klubami dziecięcymi) oraz nieobjęcia w latach 2018-2020 planem nadzoru, o którym mowa w art. 55 ww. ustawy, żłobków miejskich,
- całkowitego wyłączenia mieszkania chronionego treningowego z użytkowania i zaprzestania realizacji pomocy osobom uprawnionym w 2020 r. w tym mieszkaniu z uwagi na stan pandemii Covid- 19.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Miasto.

⁶ Przyjętego uchwałą nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r., dalej: Program „Za życiem”.

⁷ Dalej: SDS.

⁸ Objęty – w ramach kontroli P/20/090 Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem” - odrębną kontrolą NIK, dalej: OPS.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 75, dalej: ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Wsparcie asystenta rodziny

W ramach Programu „Za życiem” Miasto w 2017 r. zrealizowało następujące działania:

- przyznało i wypłaciło - na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”¹¹ 10 świadczeń jednorazowych z tytułu urodzenia się żywego dziecka, u którego zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie lub nieuleczalną chorobę zagrażającą jego życiu, powstałą w okresie prenatalnego rozwoju lub w czasie porodu¹² (działanie 2.7),
- zwiększyło z 40 do 50 liczbę miejsc dziennych w Środowiskowym Domu Samopomocy w Rybniku przy ul. Karłowicza 48 (działanie 3.2),
- wdrożyło koordynację wsparcia, o której mowa w art. 8 ust. 6 ustawy o wsparciu, która polegała m.in. na udzielaniu rodzinom informacji o formach wsparcia wynikających z ww. ustawy (działanie 5.1) i objęło nią 24 rodziny.

(akta kontroli str. 297)

W latach 2018 – 2019 Miasto kontynuowało realizację ww. działań i zrealizowało kolejne, tj.:

- przyznało i wypłaciło odpowiednio 17 i pięć świadczeń jednorazowych (działanie 2.7),
- realizowało działania terapeutyczne w ŚDS dla 50 uczestników w każdym z ww. lat (działanie 3.2),
- zorganizowało dla pięciu rodzin w 2018 r. i sześciu w 2019 r. prace społecznie użyteczne w celu wsparcia rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków domowych (działanie 3.4),
- utworzyło mieszkanie chronione, z którego w 2019 r. korzystało sześć osób niepełnosprawnych (działanie 4.7),
- objęło koordynacją wsparcia asystenta rodziny 42 rodziny w 2018 r. i 36 rodzin w 2019 r. (działanie 5.1).

(akta kontroli str. 298-300)

W I półroczu 2020 r. Miasto zrealizowało następujące działania:

- uzyskało z budżetu państwa dofinansowanie funkcjonowania miejsc opieki w żłobku miejskim w wysokości do 500 zł miesięcznie dla dzieci w wieku do lat 3 posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub wymagających szczególnej opieki oraz rozpoczęło budowę ze środków własnych domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (działanie 1.4),
- przyznało i wypłaciło osiem świadczeń jednorazowych (działanie 2.7),
- zwiększyło liczbę miejsc całodobowych o sześć w Środowiskowym Domu Samopomocy w Rybniku przy ul. Karłowicza 48 (działanie 3.2),
- prowadziło treningi oraz zajęcia terapeutyczne dla jednej osoby niepełnosprawnej w ŚDS (działanie 4.7),
- objęło koordynacją wsparcia asystenta rodziny 13 rodzin (działanie 5.1).

(akta kontroli str. 301-302)

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1329, ze zm., dalej: ustawa o wsparciu.

¹² Dalej: świadczenie jednorazowe.

W każdym pełnym roku objętym badaniem, w związku z ogłoszeniem (w kwietniu 2017 r. oraz lipcu 2018 r. i 2019 r.) przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” Miasto składało do Wojewody Śląskiego¹³ zapotrzebowanie na środki na realizację zadań wynikających z ww. Programu. Celem Programu było m.in. wzmocnienie roli asystenta rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w systemie wspierania rodziny i pieczy zastępczej, w tym realizacja przez asystentów wsparcia, o którym mowa w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o wsparciu.

(akta kontroli str. 301-302, 379-380, 410-418, 440-445)

Wnioskowana kwota zapotrzebowania na realizację Programu w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: 50,4 tys. zł, 193,1 tys. zł, 250,8 tys. zł, przy deklarowanym wkładzie własnym: 39,8 tys. zł, 157,7 tys. zł, 236,0 tys. zł i dotyczyła zatrudnienia, odpowiednio: czterech, dziewięciu i 11 asystentów rodziny.

(akta kontroli str. 379-380, 410-418, 440-445)

W latach 2017-2019 Miasto zawarło z Wojewodą Śląskim na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy o wsparciu umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego z zakresu wspierania rodziny realizowanego w ramach resortowego Programu, na podstawie których Wojewoda Śląski przekazał środki finansowe na dofinansowanie wynagrodzenia asystentów rodziny:

- w 2017 r. w wysokości 50,4 tys. zł (czterech asystentów),
- w 2018 r. w wysokości 154,6 tys. zł (dziewięciu asystentów),
- w 2019 r. w wysokości 191,9 tys. zł (11 asystentów).

Na podstawie ww. umów zobowiązano się m.in. do wykonania zadania w terminie od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku, zgodnie z jego opisem - zapotrzebowaniem, oświadczeniem o przyjęciu dofinansowania, sporządzenia sprawozdania końcowego z realizacji zadania, w terminie 30 dni od dnia końcowego terminu realizacji zadania.

(akta kontroli str. odp. 376-377, 386-456)

Miasto zwróciło w dniu 15 stycznia 2018 r. kwotę 20,2 tys. zł z tytułu niewykorzystanej dotacji otrzymanej w 2017 r. - środki wydatkowano na sfinansowanie zatrudnienia czterech asystentów za okres, w którym faktycznie świadczyli pracę. W latach 2018-2019 wydatkowano całą kwotę przyznanej dotacji na dany rok.

(akta kontroli str. 397-406, 433-435, 453-454)

W I półroczu 2020 r. nie otrzymano dotacji, ponieważ „Program asystent rodziny na rok 2020” został ogłoszony w lipcu 2020 r.

(akta kontroli str. 377, 457-459)

Jako realizator Miasto prawidłowo wywiązało się z obowiązków sformułowanych w punkcie 8 programu w zakresie rozliczenia dotacji i złożenia sprawozdania, a zatrudnienie asystentów rodziny i udzielanie wsparcia rodzinom objętym pomocą powierzono Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Rybniku.

(akta kontroli str. 386-456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹³ W maju 2017 r. i lipcu 2018 r. i 2019 r.

Miasto prawidłowo realizowało zadanie publiczne z zakresu wspierania rodziny, w ramach „Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” zgodnie z zawartymi umowami dotacji. Dotacje wykorzystano i rozliczono prawidłowo. Wsparcia rodzinom adekwatnego do stwierdzonych potrzeb udzielali asystenci rodziny zatrudnieni przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku.

2. Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych

2.1. Zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach programu Maluch+

Opis stanu faktycznego

Miasto począwszy od I kw. 2018 r. prowadziło jeden żłobek¹⁴, a począwszy od I kw. 2020 r. trzy żłobki. Miasto w latach 2017-2020 nie prowadziło klubów dziecięcych. Liczba zatrudnionych opiekunów dziennych wyniosła 15 w 2018 r., 17 w 2019 r. oraz 25 w 2020 r., a liczba uczęszczających do żłobków dzieci odpowiednio: 96, 96 i 156. Trzy żłobki miejskie były przystosowane do potrzeb dzieci niepełnosprawnych. W 2018 r. wśród dzieci uczęszczających do żłobka nie było dzieci niepełnosprawnych, w 2019 r. było troje dzieci niepełnosprawnych oraz dwoje wymagających szczególnej opieki, a w I półroczu 2020 r. dwoje dzieci niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 210)

W regulaminach naboru dzieci do pierwszego miejskiego żłobka kwestie preferencji w rekrutacji dzieci niepełnosprawnych przedstawiały się następująco:

- w regulaminie z 7 listopada 2017 r.¹⁵ określającym zasady pierwszego naboru do nowoutworzonego miejskiego żłobka jako kryterium dodatkowe podwyższające szanse na przyjęcie dziecka nie wskazano niepełnosprawności dziecka, pomimo że wskazano szereg innych okoliczności (wielodzietność rodziny, niepełnosprawność rodzica, niepełnosprawność rodzeństwa, wychowywanie przez jednego z rodziców, objęcie dziecka pieczą zastępczą, zatrudnienie rodziców, zamieszkiwanie rodziców na terenie miasta, zgłoszenie do żłobka bliźniaków), których wystąpienie skutkowało przyznaniem dodatkowych punktów (od 3 do 20) doliczanych do bazowej liczby punktów z tytułu zamieszkiwania dziecka na terenie miasta (50 pkt) lub z tytułu sytuacji zatrudnieniowej rodziców (10 pkt).

(akta kontroli str. 238-246)

- w kolejnych czterech regulacjach wydanych przez dyrektora żłobka¹⁶ dotyczących naborów do pierwszego żłobka zawarto zapisy o tym, że w przypadku większej liczby kandydatów niż liczba wolnych miejsc w żłobku, w postępowaniu rekrutacyjnym są brane pod uwagę inne kryteria wśród których wymieniono niepełnosprawność dziecka, jednakże regulaminy naboru nie określały zasad uwzględniania przyznanych dodatkowych punktów w łącznej punktacji wniosku¹⁷, a tym samym wpływu tych kryteriów na ocenę wniosku i szanse na przyjęcie do żłobka.

(akta kontroli str. 250-267)

¹⁴ Żłobek ten wybudowano ze wsparciem środków przekazanych w ramach Programu Maluch+.

¹⁵ Wprowadzonym w życie Zarządzeniem nr 1/2017 Dyrektora Miejskiego Żłobka w Rybniku.

¹⁶ Tj. Zarządzeniu nr 7/2018 z 8 marca 2018 r., Zarządzeniu nr 22/2018 z 18 października 2018 r., Zarządzeniu nr 6/2019 z 16 sierpnia 2018 r., Zarządzeniu nr 8/2019 z 31 października 2019 r.

¹⁷ Brak było zapisów o sumowaniu przyznanych punktów i przyznawaniu miejsca w żłobku począwszy od wniosków z największą liczbą punktów.

Regulaminy i harmonogramy dotyczące zasad naboru do uruchomionych w I kw. 2020 r. żłobków nr 2 i nr 3 zawierały następujące zapisy dotyczące preferencji w rekrutacji dzieci niepełnosprawnych:

- w regulaminie z dnia 10 grudnia 2019 r.¹⁸ postanowiono, że w przypadku większej liczby kandydatów niż liczba wolnych miejsc w żłobkach pierwszeństwo mają m. in. dzieci posiadające orzeczenie o niepełnosprawności, za co przyznawano (podobnie jak w przypadku 7 innych okoliczności) dodatkowy jeden punkt,
- w harmonogramach rekrutacji z dnia 13 lutego 2020 r. i 10 lipca 2020 r.¹⁹ zapisano, że w przypadku większej liczby kandydatów niż liczba wolnych miejsc w żłobkach pierwszeństwo mają m.in. dzieci posiadające orzeczenie o niepełnosprawności, za co przyznawano (podobnie jak w przypadku 7 innych okoliczności) dodatkowy jeden punkt,

jednakże w ww. regulacjach nie określono zasad sumowania punktów (maksymalnie 8 punktów za różne okoliczności) i przyznawania miejsca wg największej liczby przyznanych punktów.

(akta kontroli str. 268-277)

Najnowsze regulacje (obowiązujące w czasie przeprowadzania kontroli NIK), wynikające z regulaminu naboru dzieci do żłobków miejskich z dnia 10 lutego 2020 r. oraz harmonogramu rekrutacji do żłobków z dnia 10 lipca 2020 r. zobowiązywały do podania szczegółowych danych m. in. o wielodzietności rodziny, niepełnosprawności dzieci, rodzeństwa i rodziców, zakładach pracy rodziców/opiekunów jednakże nie określały zasad wykorzystania tych informacji do celów rekrutacji tj. wpływu na zwiększenie szans uzyskania miejsca w żłobkach.

(akta kontroli str. 278-289)

Ustalenia dotyczące braku uregulowania preferencji w dostępie do żłobków dla dzieci niepełnosprawnych oraz zasad przyznawania punktów i ich wpływu na szanse otrzymania miejsca przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą wpłynęło 19 wniosków o przyjęcie do żłobków miejskich 20 dzieci z grupy docelowej (tj. z orzeczeniem o niepełnosprawności). Wszystkie dzieci zostały zakwalifikowane do przyjęcia, jednakże z uwagi na brak wolnych miejsc oczekiwały na przyjęcie do żłobków z chwilą zwolnienia się miejsca. Okres oczekiwania wynosił od 1 do 12 miesięcy, średnio ok. siedem miesięcy. Ostatecznie, po przekazaniu rodzicom informacji o wolnym miejscu doszło do przyjęcia trojga dzieci do żłobka, w pozostałych 17 przypadkach rodzice nie byli już zainteresowani opieką w żłobku. Najbardziej aktualne dane dotyczące przyjęć dzieci niepełnosprawnych do żłobków wskazywały, że we wrześniu 2020 r. przyjęto czworo takich dzieci, jednakże nastąpiło to po wielomiesięcznym oczekiwaniu na wolne miejsce (od 8 do 12 miesięcy, średnio ok. 11 miesięcy).

(akta kontroli str. 309)

Miasto Rybnik wystąpiło do Wojewody Śląskiego o dofinansowanie działań w ramach Programu Maluch+ i wnioski te zostały zakwalifikowane do dofinansowania:

¹⁸ Wprowadzonym Zarządzeniem nr 11/2019 Dyrektora Miejskiego Żłobka w Rybniku.

¹⁹ Brak numerów porządkowych okazanych zarządzeń Dyrektora Zespołu Żłobków Miejskich w Rybniku.

- a) w 2017 r. otrzymano 1 023,7 tys. zł tytułem dofinansowania inwestycji²⁰ budowy żłobka przy ul. Orzepowickiej 23 w dzielnicy Maroko-Nowiny, w którym założono utworzenie miejsc dla 80 dzieci,
- b) w 2019 r. otrzymano 1 320,0 tys. zł²¹ tytułem dofinansowania inwestycji adaptacji budynków na potrzeby²² utworzenia dwóch filii żłobków (przy ul. Maksymiliana 24 i Żurawiej 2a), w których założono utworzenie miejsc dla 60 dzieci,
- c) w 2020 r. otrzymano 190,9 tys. zł²³ tytułem dofinansowania działalności instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, które dotyczyło żłobka przy ul. Orzepowickiej 23 przez okres 12 miesięcy.

(akta kontroli str. 20-192)

Zadania objęte dofinansowaniem zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami. W odniesieniu do zadań zrealizowanych w ramach Programu Maluch+ wyodrębniono ewidencję księgową wydatków sfinansowanych dotacją, sporządzono i przekazano Wojewodzie Śląskiemu wymagane umowami rozliczenia oraz informacje o trwałości inwestycji. Dofinansowane projekty nie były objęte kontrolami zewnętrznymi. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK dofinansowane miejsca funkcjonowały zgodnie z zapisami umów o minimalnych 5 latach funkcjonowania.

(akta kontroli str. 53, 113)

Rada Miasta Rybnik uchwałą nr 169/XIV/2011 z 28 września 2011 r. przyjęła plan nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi, stanowiący o obowiązku przeprowadzenia raz w roku kontroli warunków i jakości świadczonej opieki w żłobkach prowadzonych przez inne podmioty niż Miasto.

Ww. obowiązek zrealizowano w 2017 r. i 2019 r. w stosunku do wszystkich placówek prowadzonych przez inne podmioty niż Miasto (odpowiednio: osiem i dziewięć). W 2018 r. czynności nadzorcze przeprowadzono wobec jednej placówki, podczas gdy liczba wykazanych za 2018 r. placówek niepublicznych wyniosła dziesięć. W 2020 r. na 14 zarejestrowanych placówek niepublicznych czynności nadzorcze przeprowadzono w odniesieniu do 11 (w trakcie 2020 r. dwa kluby dziecięce zawiesiły działalność, a jeden zaprzestał faktycznej działalności).

Ustalenia dotyczące niewykonania w 2018 r. kontroli we wszystkich placówkach oraz nieuwzględnienia w planie nadzoru żłobków prowadzonych przez Miasto opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Miasto sporządzało sprawozdania, o których mowa w art. 64 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 we wskazanej formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 211-237, 310, 313-326, 658-659)

2.2 Rozwijanie sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (działanie 1.4.)

Miasto, po analizie założeń dotyczących działania 1.4. „Rozwój sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży” i przeprowadzeniu rozeznania – w odpowiedzi na pismo Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach²⁴ z dnia 5 czerwca 2017 r. - poinformowało ww. urząd o braku potrzeby tworzenia nowego domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, uzasadniając to istnieniem na terenie Rybnika placówek (Przytuliska dla Kobiet i Kobiet z Dziećmi²⁵, dwóch

²⁰ Wkład własny Miasta 5 527,8 tys. zł.

²¹ Środki pochodziły z Funduszu Pracy.

²² Wkład własny Miasta 1 074,1 tys. zł.

²³ Środki pochodziły z Funduszu Pracy, a wymagany wkład własny Miasta 47,7 tys. zł.

²⁴ Dalej: Śl.UW.

²⁵ Zapewniający 24 miejsca.

mieszkań chronionych dla Kobiet i Kobiet z Dziećmi²⁶, dwóch mieszkań chronionych dla usamodzielnianych wychowanek placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych²⁷ oraz Domu Dziecka²⁸) zaspokajających potrzeby w zakresie zapewnienia schronienia kobietom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.

(akta kontroli str. 463-475)

W 2017 r. Śl.UW ponowił informację o możliwości uzyskania finansowego wsparcia na ww. zadanie w wysokości 50% kosztów jego realizacji²⁹ w latach 2018-2021, w związku z czym Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej Urzędu zwróciła się do Dyrektora OPS z prośbą o przekazanie informacji w zakresie złożenia wniosku o udzielenie ww. wsparcia finansowego. W dniu 16 października 2017 r. OPS zgłosił do Urzędu potrzebę utworzenia domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, określając przewidywaną liczbę miejsc na 15 i zabezpieczając równocześnie w swoim budżecie środki własne na poziomie 50% kosztów, tj. na kwotę 200 tys. zł. Pomimo tego Miasto nie wystąpiło do Śl.UW z zapotrzebowaniem o dotację na 2018 r.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że niezgłoszenie w październiku 2017 r. potrzeb w zakresie finansowego wsparcia na tworzenie w latach 2018-2021 nowych domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży wynikało z braku lokalizacji budynku, w którym mógłby powstać dom. Zatem nie było możliwe opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego ww. inwestycji zawierającego między innymi liczbę miejsc możliwych do uruchomienia oraz zakresu prac remontowych, który stanowiłby podstawę do oszacowania kosztów inwestycji. Kwestia utworzenia domu i związanych z tym kosztami wymagała, zdaniem Prezydenta Miasta, pogłębionej analizy.

(akta kontroli str. 476-482, 560-561, 654-655, 801)

Na lata 2019³⁰ i 2020³¹ Miasto złożyło zapotrzebowanie na środki finansowe z zadania 1.4., które miały być przeznaczone na utworzenie domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Środki nie zostały jednak przez Wojewodę Śląskiego przyznane i w związku z tym podjęto decyzję o sfinalizowaniu inwestycji ze środków własnych, które pozwoliły na utworzenie „Centrum Usług Społecznościowych – domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży przy ul. Świerkłańskiej w Rybniku”. Zakończenie prac remontowych zaplanowano na koniec grudnia 2020 r., a otwarcie placówki na 2021 r. po dokonaniu odbiorów i jej wyposażeniu³².

(akta kontroli str. 483-559)

W celu zabezpieczenia miejsc schronienia dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży, do czasu uruchomienia miejskiego domu, w latach 2017-2020 potrzeby w tym zakresie zaspokojono powierzając na podstawie umów³³ realizację zadania publicznego pn.

²⁶ Z których każde zapewniało osiem i sześć miejsc.

²⁷ Z których każde zapewniało trzy i cztery miejsca.

²⁸ Zapewniające 16 miejsc dla małoletnich matek i 16 dzieci.

²⁹ Pismo z dnia 04.10.2017 r., Nr PSXI.020.1.6.2017.

³⁰ Pismem z dnia 20.09.2018 r., nr PS.3037.12.2018. Miasto wystąpiło na realizację zadania o dofinansowanie w wysokości 500 tys. zł.

³¹ Pismem z dnia 04.02.2020 r., nr PS.8120.17.2020. Miasto wystąpiło na realizację zadania o dofinansowanie w wysokości 582,5 tys. zł

³² W dniu 25.02.2020 r. pomiędzy Miastem a wykonawcą zawarto umowę Nr In.272.4.2020, w rezultacie dokonania wyboru oferty w przetargu nieograniczonym, na przebudowę, nadbudowę i rozbudowę budynku przy ul. Świerkłańskiej 4 w Rybniku oraz zmianę sposobu jego użytkowania na budynek usług socjalno-społecznych, który będzie pełnił funkcję domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, wraz z rozbiórką budynku gospodarczego za wynagrodzeniem 2.139,2 tys. zł. Termin realizacji – 240 dni od daty zawarcia umowy. W dniu 13.05.2020 r. podpisano Aneks nr 1, zmieniając termin wykonania umowy na 264 dni od daty zawarcia umowy.

³³ 1) Umowa nr AG.8122.5.2016 zawarta w dniu 30 grudnia 2016 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017r.

2) Umowa nr AG.8122.5.2017 zawarta w dniu 29.12.2017 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.,

„Zapewnienie całodobowego schronienia wraz z wyżywieniem dla bezdomnych kobiet oraz kobiet z dziećmi z terenu Miasta Rybnika” Stowarzyszeniu Przyjaciół Człowieka „TĘCZA”³⁴. W ramach tych umów zleceniobiorca zobowiązał się do zapewnienia maksymalnie 10 miejsc (w latach 2017-2019) i siedmiu (w 2020 r.) miejsc pobytu dla osób skierowanych przez OPS w Domu dla Matek z Dziećmi „Maja” w Raciborzu.

(akta kontroli str. 561-562, 609-638)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta trudnością w realizacji ww. zadania tj. utworzenia domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, jest brak otrzymania dofinansowania z Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” w 2019 r. i 2020 r., co wpłynęło na opóźnienie w uruchomieniu placówki oraz konieczność zaangażowania środków własnych Miasta Rybnika. W toku realizacji tego przedsięwzięcia trudność sprawiał również fakt, iż regulacje zawarte w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży³⁵ wskazują dość lakonicznie, jakie wymogi ma spełniać taki dom i pozostawiają wątpliwości, co do rozstrzygnięć na etapie zarówno projektowania, jak i funkcjonowania placówki.

(akta kontroli str. 345-346)

2.3. Pomoc uczennicom w ciąży (działanie 1.5.)

Miasto rozeznało rzeczywiste potrzeby uczennic w ciąży tj. grupy docelowej wskazanej dla zadania 1.5. Programu „Za życiem”, przy czym nie zbierało danych dotyczących liczby urodzeń dzieci przez dziewczęta w wieku do 18 lat, liczby dziewcząt, które dotknął problem niewydolności opiekuńczej lub wychowawczej czy braku akceptacji przez rodziców.

Jak wyjaśnił Prezydent, w wyniku prowadzonych działań skierowanych do małoletnich uczennic w ciąży przez Dom Dziecka w Rybniku, w 2017 r. podjęto decyzję, że pomoc ta jest wystarczająca i nie planuje się otwarcia nowego ośrodka dla uczennic w ciąży.

(akta kontroli str. 344, 346)

W latach 2017 – 2020 w Domu Dziecka przyjmowane były dziewczęta z całej Polski, od 6 miesiąca ciąży – w każdym pełnym roku w placówce przebywało odpowiednio 19³⁶, 10³⁷, 10³⁸ i siedem³⁹ małoletnich matek, dla których Dom Dziecka prowadził grupę wychowawczą dla nieletnich dziewcząt w ciąży i z urodzonym dzieckiem. W Domu Dziecka przebywały na takich samych warunkach jak pozostali wychowankowie. Placówkę mogły opuścić po osiągnięciu pełnoletności, lub jeśli kontynuowały naukę w szkole zawodowej po zakończeniu nauki. Matki wraz z dziećmi opuszczały Dom Dziecka i usamodzielniały się najczęściej w miejscach swojego zamieszkania przed umieszczeniem w placówce.

Placówka zapewniała miejsce dziewczętom w pokojach jedno- i dwuosobowych. Wychowanki kontynuowały naukę szkolną. W czasie pobytu matki w szkole lub na zajęciach praktycznych opiekę nad dziećmi pełnił personel Domu Dziecka – pielęgniarki, opiekunki dziecięce, wychowawcy.

3) Umowa nr DA.8122.2.5.2018 zawarta w dniu 19.12.2018 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.,

4) Umowa nr DA.8122.2.1..2019 zawarta w dniu 30.12.2019 r. na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.,

³⁴ Z siedzibą w Raciborzu, przy ul. Ocickiej 4.

³⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 43, poz. 418.

³⁶ Z tego 15 matek spoza Rybnika i cztery matki zamieszkałe w Rybniku.

³⁷ Z tego dziewięć matek spoza Rybnika i jedna matka zamieszkała w Rybniku.

³⁸ Z tego dziewięć matek spoza Rybnika i jedna matka zamieszkała w Rybniku.

³⁹ Z tego sześć matek spoza Rybnika i jedna matka zamieszkała w Rybniku.

Dziewczęta miały wsparcie personelu specjalistycznego – psychologa, pedagoga, pracownika socjalnego, lekarza pediatry, ginekologa i innych specjalistów w zależności od potrzeb.

Zmniejszające się zapotrzebowanie na miejsca dla małoletnich matek przyczyniło się do podjęcia decyzji o nieskorzystaniu ze wsparcia finansowego na realizację zadania 1.5. z Programu „Za życiem” w zakresie przygotowania i utrzymania miejsca w bursach lub internatach dla uczennic w ciąży, w formie odrębnego – jednoosobowego pokoju, w którym zapewnione zostaną maksymalnie komfortowe warunki pobytu uczennicy do czasu urodzenia dziecka. Na dzień 31 grudnia 2020 r. w Domu Dziecka w Rybniku przebywały tylko cztery matki ze swoimi dziećmi (w tym tylko jedna z Rybnika).

(akta kontroli str. 346, 804-805)

2.4. Rozwój sieci ŚDS (działanie 3.2.)

Miasto nie sporządzało odrębnych diagnoz potrzeb potencjalnych beneficjentów ŚDS. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, w dokumentach strategicznych i programowych takich jak Polityka Społeczna Miasta Rybnika 2023+, Program Ochrony Zdrowia Psychicznego dla Miasta Rybnika na lata 2015-2020, Program działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami dla Miasta Rybnika na lata 2017-2020, przyjętych przez radę miejską zawarto diagnozę oraz analizę środowiska społecznego, stanowiącą podstawę do planowania działań. Analizę potrzeb w zakresie wsparcia w ww. formie prowadzili także pracownicy Ośrodka Pomocy Społecznej udzielając m. in. informacji osobom potrzebującym o możliwości podjęcia terapii w domach samopomocy i koniecznych w tym celu formalnościach. Rozpoznawanie potrzeb prowadzone było również przez Zespół Psychiatrii Środowiskowej działający przy Środowiskowym Domu Samopomocy „Cogito Noster” w Rybniku. Ponadto Miasto sporządzało na podstawie art. 16a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁰ corocznie ocenę zasobów pomocy społecznej, tj. infrastruktury, kadry, organizacji pozarządowych i nakładów finansowych w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej.

(akta kontroli str. 364-365)

Na terenie Miasta Rybnika działały dwa ŚDS:

- Środowiskowy Dom Samopomocy „Cogito Noster” w Rybniku przy ul. Andersa 6 działający jako jednostka organizacyjna Miasta, dom typu A dla osób przewlekle psychicznie chorych, w którym było 40 miejsc dziennych,
- Środowiskowy Dom Samopomocy w Rybniku przy ul. Karłowicza 48, prowadzony przez Stowarzyszenie Oligos na Rzecz Dzieci, Młodzieży oraz Absolwentów Specjalnego Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Rybniku (od 30 października 2017 r. Stowarzyszenie „Oligos”) na podstawie umowy o realizację zadania publicznego z dnia 23 stycznia 2017 r., dom typu B dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, w którym było ogółem 56 miejsc, w tym pierwsze sześć miejsc całodobowych uruchomionych w 2020 r.

(akta kontroli str. 365, 564-608)

Miasto corocznie występowało do Wojewody Śląskiego o środki z budżetu państwa na rozwój sieci ŚDS (utworzenie miejsc, pokrycie kosztów ich funkcjonowania):

a) w 2017 r. o kwotę ogółem 88,4 tys. zł, z tego:

- 39,0 tys. zł na remont ŚDS przy ul. Andersa 6 - środków nie otrzymano,
- 49,4 tys. zł na ŚDS przy ul. Karłowicza 48 - 25,4 tys. zł na bieżącą działalność - z otrzymanych 25,4 tys. zł wykorzystano 21,6 tys. zł na utrzymanie utworzonych

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.

10 miejsc, dotację w wysokości 24,0 tys. zł wykorzystano w całości na remont segmentu przeznaczonego na działalność ŚDS (w tym remont łazienki, wyburzenie ścian, posadzki),

b) w 2018 r. o kwotę ogółem 100,0 tys. zł, z tego:

- 90,0 tys. zł na ŚDS przy ul. Andersa 6 (na remont 39,0 tys. zł, na bieżącą działalność 51,0 tys. zł w związku z planowanym utworzeniem pięciu nowych miejsc) - środków nie otrzymano, nie zwiększono liczby miejsc, nie wykonano remontu,
- 10,0 tys. zł na wyposażenie w ŚDS przy ul. Karłowicza 48, przyznane 4,0 tys. zł wykorzystano w całości na zakup szaf modułowych z możliwością ich rozbudowy (w mniejszym zakresie niż planowano),

c) w 2019 r. o kwotę ogółem 269,9 tys. zł, z tego:

- 100,3 tys. zł na ŚDS przy ul. Andersa 6 - 39,0 tys. zł na remont dwóch łazienek i 61,3 tys. zł na bieżące funkcjonowanie związane z zamiarem utworzenia pięciu nowych miejsc - środków nie otrzymano, zamierzeń nie zrealizowano,
- 169,6 tys. zł na ŚDS przy ul. Karłowicza 48: (25,0 tys. zł na inwestycję podjazdu, 17,0 tys. zł na zakupy wyposażenia, 98,1 tys. zł na bieżące funkcjonowanie, 29,5 tys. zł na zwiększenie dotacji), środki przyznano w mniejszym zakresie - 54,7 tys. zł na bieżącą działalność na dofinansowanie sześciu zamiast ośmiu miejsc na krótszy okres, zrezygnowano z dofinansowania budowy podjazdu z uwagi na brak możliwości zrealizowania zadania w roku budżetowym, zakupu wyposażenia nie zrealizowano z uwagi na nieuruchomienie dodatkowych miejsc w 2019 r. (brak decyzji o skierowaniu) i potencjalne trudności w rozliczeniu takiej dotacji,

d) w 2020 r. o kwotę ogółem 188,3 tys. zł, z tego:

- 104,2 tys. zł na ŚDS przy ul. Andersa 6 - 42,9 tys. zł na remont dwóch łazienek i 61,3 tys. zł na bieżące funkcjonowanie związane z zamiarem utworzenia pięciu nowych miejsc, otrzymano tylko środki w kwocie 42,9 tys. zł na remont, które wykorzystano, a liczby miejsc nie zwiększono,
- 84,1 tys. zł na ŚDS przy ul. Karłowicza 48 - 54,8 tys. zł na budowę podjazdu i 29,3 tys. zł na remont - otrzymano je w wysokości 84,1 tys. zł, zadania wykonano współfinansując budowę podjazdu ze środków własnych w kwocie 11,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 661-699, 729-731)

Miasto sporządzało i przekazywało Wojewodzie Śląskiemu rozliczenia środków otrzymanych na zadania inwestycyjne i remontowe, a w odniesieniu do środków otrzymywanych na funkcjonowanie ŚDS, sprawozdania Rb-50 o dotacjach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (rozdział 85203).

(akta kontroli str. 721-728, 733-786)

Środki z tytułu podwyższonej dotacji wykorzystywano na sfinansowanie działalności ŚDS przy ul. Karłowicza 48 w następujących kwotach:

- w 2017 r. wnioskowano o 63, 9 tys. zł, przekazano i wykorzystano 62,0 tys. zł,
- w 2018 r. wnioskowano o 132,2 tys. zł, przekazano 132,2 tys. zł, wykorzystano 128,3 tys. zł,
- w 2019 r. wnioskowano o 192,4 tys. zł, przekazano 192,4 tys. zł, wykorzystano 186,5 tys. zł,

- w 2020 r. (I półrocze) wnioskowano o 97,8 tys. zł, przekazano 94,6 tys. zł, termin ich rozliczenia przez podmiot realizujący zadanie upływał 30 stycznia 2021 r.

Urząd prowadził wyodrębnioną ewidencję wpływu tzw. podwyższonej dotacji na koncie księgowym.

(akta kontroli str. 368, 732)

Miasto nie zawierało z Wojewodą Śląskim umów dotyczących utworzenia miejsc w ŚDS.

(akta kontroli str. 9, 368)

Z 56 miejsc utworzonych w ŚDS na dzień 1 czerwca 2020 r. wykorzystanych było przez osoby z grupy docelowej 50.

(akta kontroli str. 9, 369)

Miasto weryfikowało uprawnienie osób do korzystania z miejsca w ŚDP - zadania w powyższym zakresie realizował Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku⁴¹.

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta trudności i bariery występujące w toku realizacji zadań związanych z zapewnieniem ŚDS dotyczyły:

- mechanizmu finansowania z budżetu państwa opartego na liczbie korzystających z usług na pierwszy dzień miesiąca w sytuacji dużej rotacji korzystających z pomocy, co skutkuje niedofinansowaniem kosztów, w przypadku późniejszych przyjęć w danym miesiącu, bądź może sprzyjać zatrzymywaniem korzystających do kolejnego dnia rozliczeniowego (opóźnianiem usamodzielnienia się),
- wysokiej odpłatności za usługi całodobowe,
- zawieszenia działalności z powodu pandemii Covid-19.

(akta kontroli str. 372)

2.5 Wsparcie mieszkaniowe wynikające z działań 4.1. – 4.4. Programu „Za życiem”

Miasto nie opracowywało diagnoz dotyczących potrzeb mieszkaniowych potencjalnych beneficjentów działań 4.1. - 4.4. Programu „Za życiem”.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, zgodnie z obowiązującymi uchwałami rady miejskiej w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta w latach 2017 - 2020, wsparcie Miasta dla osób z niepełnosprawnościami realizowane było poprzez przydzielenie dodatkowych punktów osobom wnioskującym o najem lokalu mieszkalnego, socjalnego oraz lokalu do remontu.

Miasto nie pozyskało środków w ramach działań 4.1 - 4.4.

(akta kontroli str. 290-292)

Miasto nie dysponowało za okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2019 r. danymi o liczbie wniosków o przydział mieszkania z zasobu Miasta składanych przez rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi, gdyż zadania dotyczące analizy i rozpatrywania wniosków o mieszkania realizował Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku (jednostka budżetowa Miasta)⁴². W okresie od 1 maja 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. takich wniosków (z załączonym orzeczeniem

⁴¹ Realizacja zadań związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem środowiskowych domów samopomocy była przedmiotem kontroli NIK P/19/089 w 2019 r.

⁴² Urząd nie gromadził danych o wnioskach rodzin z dziećmi z orzeczoną niepełnosprawnością i sposobie ich rozpatrzenia z powodu braku podstawy prawnej do żądania od Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku tych danych oraz względów związanych z ochroną danych wrażliwych.

o niepełnosprawności dziecka) wpłynęło 26⁴³, z czego negatywnie rozpatrzono sześć wniosków⁴⁴ rodzin z dziećmi mającymi orzeczenie o niepełnosprawności w różnych stopniu, a spośród 20 wniosków załatwionych pozytywnie 14 rodzin znalazło się na liście osób oczekujących, cztery wnioski załatwiono poprzez przydział mieszkania, a dwa wnioski oczekujące na zwolnienie mieszkania utraciły ważność z powodu niezaktualizowania danych.

Według wyjaśnień Prezydenta Miasta niepełne zaspokojenie potrzeb wynika z braku zainteresowania wnioskodawców zaoferowanymi do najmu lokalami. Innych trudności przy realizacji ww. zadań nie zdiagnozowano.

Wnioskodawcy, których wnioski pozytywnie rozpatrzono (83 rodziny) oczekiwali na publikację informacji o wolnych mieszkaniach. W okresie od maja 2019 r. do czerwca 2020 r. zaoferowano do najmu dwa lokale w pełni przystosowane do zamieszkania dla osób z niepełnosprawnością ruchową, jednak żadna z rodzin uprawnionych nie była zainteresowana najmem. Jako powód podawano między innymi lokalizację (dzielnica), która nie odpowiadała potencjalnym najemcom.

Miasto nie zdiagnozowało trudności i barier w związku z realizacją działań 4.1.-4.4. Programu „Za życiem”.

(akta kontroli str. 291-293, 816-818)

2.6 Zwiększenie dostępności mieszkań dla rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne – najem mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy (działanie 4.5.)

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta określiła w okresie objętym kontrolą Rada Miasta Rybnika uchwałami:

- nr 242/XV/2015 z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnik⁴⁵,
- nr 668/XLIII/2017 z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnik⁴⁶,
- nr 800/L/2018 z dnia 13 września 2018 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika ze zmianami⁴⁷,
- nr 263/XVI/2019 z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rybnik.

Zgodnie z tymi uchwałami, osobom wnioskującym o mieszkanie, posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności, przysługiwały preferencyjne kryteria rozpatrzenia wniosku (dodatkowe punkty).

Ustanowione zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie określały w szczególności warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Obowiązek określenia powyższych

⁴³ W łącznej liczbie 119 wniosków, do których załączono orzeczenia o niepełnosprawności wnioskodawców lub członków ich rodzin.

⁴⁴ Przyczynami negatywnego rozpatrzenia wniosków były: brak spełnienia warunków wnioskodawcy odnośnie metrażu przypadającego w dotychczasowym mieszkaniu na jedną osobę, niezgodność danych zawartych we wniosku ze stanem faktycznym o miejscu faktycznego zamieszkiwania pod wskazanym adresem, brak udokumentowanej zdolności finansowej do ponoszenia kosztów związanych z mieszkaniem.

⁴⁵ Zmienioną uchwałą nr 451/XXIX/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr 242 / XV / 2015 Rady Miasta Rybnika w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnik.

⁴⁶ Zmienioną uchwałą nr 734/XLVII/2018 z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr 668/XLIII/2017 Rady Miasta Rybnika z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika.

⁴⁷ Zmienioną uchwałą nr 61A//2019 Rady Miasta Rybnika z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr 800/L/2018 Rady Miasta Rybnika z dnia 13 września 2018 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Rybnika.

warunków wynikał ze znowelizowanej z dniem 21 kwietnia 2019 r. ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴⁸, a termin wdrożenia ww. wymogu upłył w kwietniu 2021 r.

(akta kontroli str. 292-293)

2.7. Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych (działanie 4.7.)

Miasto nie przeprowadzało diagnozy potrzeb potencjalnych beneficjentów na rzecz grupy docelowej dla działania 4.7. Programu „Za życiem”⁴⁹. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, przeprowadzano jedynie diagnozę skali zjawiska niepełnosprawności wśród mieszkańców Rybnika w związku z opracowaniem programu działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami dla Miasta Rybnika na lata 2017 - 2020⁵⁰.

Miasto utworzyło⁵¹ z dniem 3 czerwca 2019 r. jedno mieszkanie dla sześciu osób z zaburzeniami psychicznymi (z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności), którzy przeszli cykl terapeutyczny w Środowiskowym Domu Samopomocy „Cogito Noster” w Rybniku. Miasto wnioskowało do Wojewody Śląskiego o dofinansowanie jednego mieszkania, otrzymało środki (150,0 tys. zł) zgodnie z zapotrzebowaniem.

Pobyt czasowy w tym mieszkaniu miał charakter czasowy, treningowy, stanowiąc kontynuację terapii psychospołecznej, prowadzącej do całkowitego usamodzielnienia osób po kryzysie psychiatrycznym. W II połowie 2019 r. korzystało z niego sześć osób, wszystkie posiadały orzeczenia o stopniu niepełnosprawności wskazanej dla grupy docelowej w działaniu 4.7. W 2020 r. (od marca do grudnia) mieszkanie nie było wykorzystywane z powodu pandemii Covid-19, co przedstawiono szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 294-296, 327-341)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Miasto nie wdrożyło skutecznych zasad preferujących rodziców/opiekunów dziecka niepełnosprawnego w staraniach o uzyskanie miejsca w żłobku miejskim gdyż ww. okoliczności dotyczące niepełnosprawności dziecka pominięto w treści regulaminu naboru z dnia 7 listopada 2017 r.⁵² określającego zasady pierwszego naboru do nowoutworzonego miejskiego żłobka przy ul. Orzepowickiej. W kolejnych trzech wersjach regulaminów dotyczących naborów do tego żłobka zawarto zapisy o tym, że w przypadku większej liczby kandydatów niż liczba wolnych miejsc w żłobku w postępowaniu rekrutacyjnym są brane inne kryteria wśród których wymieniono niepełnosprawność dziecka, jednakże regulaminy naboru nie określały zasad dodatkowej punktacji za kryterium niepełnosprawności dziecka (Zarządzenie 7/2018) i wpływu przyznanych dodatkowych punktów na łączną punktację wniosku (Zarządzenie 22/2018 i 6/2019). W przyjętych regulacjach brak było zapisów wskazujących na wpływ tych okoliczności dot. niepełnosprawności dziecka na ocenę wniosku i szanse na przyjęcie dziecka do żłobka. Ponadto zgodnie z przyjętymi przez Miasto regulacjami istotniejszym dla oceny wniosku niż niepełnosprawność dziecka był fakt zamieszkiwania na terenie miasta, tym samym niepełnosprawność dziecka nie zwiększała realnie szans na przyjęcie dziecka. Również regulaminy dotyczące zasad naboru do uruchomionych w I kw. 2020 r. żłobków nr 2 i nr 3

⁴⁸ Art. 21 ust. 3 pkt 6a ww. ustawy. Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.

⁴⁹ Było ono skierowane do i miało na celu

⁵⁰ Przyjętego uchwałą nr 495/XXXI/2017 Rady Miasta Rybnika z dnia 16 lutego 2017 r.

⁵¹ Za kwotę 289,8 tys. zł, w tym 144,9 tys. zł przekazanych przez Wojewodę Śląskiego dotacji.

⁵² Wprowadzonym w życie Zarządzeniem nr 1/2017 Dyrektora Miejskiego Żłobka w Rybniku.

(z dnia 10 grudnia 2019 r.⁵³, z dnia 13 lutego 2020 r. i 10 lipca 2020 r.⁵⁴) nie określały zasad uwzględniania przyznanych dodatkowych punktów (maksymalnie 8 punktów za różne okoliczności, w tym niepełnosprawność) w łącznej punktacji wniosku i jej wpływu na szanse przyjęcia dziecka do żłobka. Ustalenia kontroli wskazują, że w okresie funkcjonowania miejskich żłobków w mieście (od początku 2018 r. do końca I półrocza 2020 r.) na 20 zgłoszonych do opieki żłobkowej dzieci niepełnosprawnych przyjęto jedynie troje (15%)⁵⁵.

(akta kontroli str. 268-277, 309)

Powyższe ustalenia wskazują na nierzetelną - w świetle art. 1 pkt 2 ustawy o wsparciu - realizację przez jednostkę samorządu terytorialnego instrumentu polityki społecznej z zakresu pomocy rodzinom w szczególności z dzieckiem niepełnosprawnym w obszarze wsparcia opieki nad dzieckiem. NIK zauważa, że jako cel działania 2.5. dotyczącego zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech wskazano w Programie „Za życiem” w odniesieniu dla żłobków i klubów dziecięcych zapewnienie miejsc opieki w żłobkach lub klubach dziecięcych dostosowanych do objęcia opieką dzieci posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub wymagających szczególnej opieki.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, w regulaminie nadanym zarządzeniem nr 1/2017 z 7 listopada 2017 r. nie wskazano niepełnosprawności dziecka jako dodatkowego kryterium przez niedopatrzenie, jednak w pierwszej rekrutacji nie było ani jednego wniosku z niepełnosprawnością dziecka. Odnosząc się do sposobu uwzględniania dodatkowej punktacji wniosków dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością w procesie rekrutacji i zwiększania szans na przyjęcie, Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że dodatkowe punkty stanowiły zwiększone szanse w procesie rekrutacji, nie wyjaśnił jednakże w jakim stopniu, ponadto wskazał, że z uwagi na dofinansowanie inwestycji środkami Europejskiego Funduszu Społecznego (w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego) kryterium miejsca zamieszkania rodziców w Rybniku stanowiło warunek rozliczenia dofinansowania projektu. Odnosząc się do kolejnych regulacji wyjaśnił, że dodatkowy punkt za niepełnosprawności dodawano do „stałego poziomu zero punktów”, lecz podstawowymi okolicznościami wpływającymi na szanse przyjęcia do żłobka były miejscowość zamieszkania dziecka oraz status rodzica na rynku pracy - za kryteria te nie przyznawano punktów, lecz były one podstawą rekrutacji. Prezydent nie wyjaśnił dlaczego w obowiązujących regulaminach nie określono mechanizmu liczenia punktów i ich wpływu na szanse przyjęcia dziecka. Analogiczne wyjaśnienia dotyczyły niewskazania sposobu uwzględniania dodatkowej punktacji przyznawanej m. in. z tytułu niepełnosprawności dziecka i jej wpływu na szanse przyjęcia do żłobków nr 2 i nr 3 w regulaminach naboru z dnia 10 grudnia 2019 r., 13 lutego 2020 r. i 10 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 305-307)

Zdaniem NIK, czas oczekiwania na zakwalifikowanie dziecka niepełnosprawnego do żłobka dopiero po zwolnieniu się miejsca w żłobku - średnio po upływie około siedmiu miesięcy, a w najdłuższym przypadku po 12 miesiącach oraz fakt, że jedynie 15% dzieci niepełnosprawnych zgłoszonych do opieki żłobkowej zostało przyjętych do miejskich żłobków w okresie objętym kontrolą wskazują na brak skuteczności działań z zakresu zapewnienia opieki nad dziećmi zaadresowanych do rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym.

⁵³ Wprowadzonym Zarządzeniem nr 11/2019 Dyrektora Miejskiego Żłobka w Rybniku.

⁵⁴ Brak numerów porządkowych okazanych zarządzeń Dyrektora Zespołu Żłobków Miejskich w Rybniku.

⁵⁵ W dwóch przypadkach po 8 miesiącach oczekiwania na wolne miejsce, w jednym po dwóch miesiącach. We wrześniu 2020 r. przyjęto czworo dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością po upływie, odpowiednio: 12, 11 i pół, 11 i 8 miesięcy oczekiwania.

2. Prezydent Miasta nie sprawował rzetelnie nadzoru nad żłobkami, o którym mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, gdyż w 2018 r. czynności nadzorcze (w formie kontroli) przeprowadzono dopiero 13 grudnia 2018 r. w jednym żłobku niepublicznym, podczas gdy nadzór taki powinien być sprawowany nad dziesięcioma placówkami tj., sześcioma żłobkami (w tym jednym prowadzonym przez Miasto) oraz czterema klubami dziecięcymi.

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji, przewidziane w planie czynności nadzorcze wobec placówek niepublicznych nie zostały zrealizowane z powodu długotrwałego zwolnienia lekarskiego pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za realizację tych zadań. Ostatecznie w grudniu 2018 r. jedną kontrolę przeprowadziła Naczelnik Wydziału Edukacji, ponieważ osoba zatrudniona na zastępstwo zapoznawała się z dokumentacją.

(akta kontroli str. 323-324)

Zdaniem NIK, przewidziane ustawami zadania powinny być realizowane bez względu na mogące zaistnieć absencje pracowników, a obowiązkiem kierownika urzędu było zapewnienie skutecznego systemu zastępstw w celu zachowania ciągłości realizacji zadań.

3. Obowiązujący w latach 2018-2020 plan nadzoru, o którym mowa w art. 55 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech, był nierzetelny, gdyż w przyjętej przez radę miejską uchwale nr 169/XIV/2011 z 28 września 2011 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi, obowiązującej do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie tj. do 7 stycznia 2021 r., wskazano obowiązek przeprowadzenia raz w roku kontroli wyłącznie w żłobkach i klubach dziecięcych prowadzonych przez inne podmioty niż Miasto, podczas gdy począwszy od lutego 2018 r. działał już w mieście żłobek nr 1, a od I kwartału 2020 r. kolejne dwa żłobki nr 2 i nr 3. Obowiązująca uchwała nie mogła stanowić podstawy prawnej do prowadzenia kontroli w żłobkach miejskich. Jak ustalono, organ wykonawczy nie przedstawiał organowi stanowiącemu projektów uchwał dostosowujących plan nadzoru do zmienionego uruchomieniem żłobków miejskich stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 310)

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Edukacji wynikało to z faktu, iż miejski żłobek w Rybniku, jako nowo powstała miejska jednostka organizacyjna wszelkie sytuacje problematyczne oraz organizacyjne konsultowała z Wydziałem Edukacji oraz zatrudnionymi w Urzędzie radcami prawnymi. W związku z powyższym, w latach 2018 - 2020 nadzór nad miejskim żłobkiem, a począwszy od I kwartału 2020 r. zespołem żłobków miejskich sprawowany był w sposób doraźny, poprzez stały i częsty kontakt z dyrekcją żłobka, bieżący wgląd w dokumentację placówki, wizyty pracownika Wydziału Edukacji w placówce gdy zaistnieje taka konieczność. Naczelnik wyjaśniła także, że sprawy kadrowe oraz finansowe żłobka prowadzone są przez Centrum Usług Wspólnych w Rybniku, które na bieżąco prowadzi i nadzoruje dokumentację kadrowo-finansową placówki, wskazała także na nadzór ze strony Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego w Katowicach prowadzony w początkowej fazie funkcjonowania każdego z trzech żłobków z uwagi na udzielone dofinansowanie.

Naczelnik Wydziału Edukacji w wyjaśnieniach podała także, że w najbliższej przyszłości zostaną podjęte działania zmierzające do przedłożenia Radzie Miasta Rybnika projektu uchwały dotyczącej objęcia Zespołu Żłobków Miejskich nadzorem, o którym mowa w art. 55 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech.

(akta kontroli str. 563, 658)

W ocenie NIK, przywołane okoliczności nie stanowią uzasadnionej przyczyny nieobjęcia nadzorem, o którym mowa w art. 55 ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech żłobków miejskich. Przemawia za tym także zasada równego traktowania wszystkich placówek - bez względu na podmiot prowadzący - pod względem spełniania przez nie wymogów określonych przepisami. Kontakty pracowników Urzędu z kierownictwem zespołu żłobków oraz wykonywanie części zadań związanych z funkcjonowaniem żłobków miejskich przez jednostki organizacyjne Miasta nie zwalniają Prezydenta Miasta z obowiązku formalnego objęcia żłobków miejskich planem nadzoru.

4. Pomimo sfinansowania ze środków publicznych Miasta oraz budżetu państwa nakładów na utworzenie jedynego w mieście mieszkania chronionego treningowego (razem 289,8 tys. zł) oraz ponoszenia bieżących kosztów jego utrzymania przez cały 2020 r. nie było ono wykorzystywane z uwagi na stan pandemii Covid- 19. Zgodnie z wymogami zapisami zawartymi w pkt 4.7 Programu „Za życiem”, samorząd zobowiązany był do prowadzenia tej formy wsparcia przez okres minimum 10 lat od czasu uruchomienia mieszkania. Odpowiedzialność za przyjmowanie osób potrzebujących i realizację dla nich wsparcia ponosiła jednostka organizacyjna Miasta - Środowiskowy Dom Samopomocy „Cogito Noster” w Rybniku, a Prezydent Miasta za nadzór. Zdaniem NIK, okoliczności wynikające ze stanu pandemii COVID-19 nie usprawiedliwiały całkowitego wyłączenia obiektu z użytkowania i zaprzestania realizacji pomocy osobom uprawnionym.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto prawidłowo wykorzystało i rozliczyło dotacje z budżetu państwa na realizację programu „Maluch+”. Środki przekazane przez Wojewodę Śląskiego umożliwiły m.in. sfinansowanie nakładów inwestycyjnych na uruchomienie trzech żłobków miejskich.

W ocenie NIK, pomimo uruchomienia w latach 2018-2020 trzech żłobków miejskich, działania wpierające dostępność do opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi do lat trzech nie były rzetelnie realizowane. Wynikało to z przyjętych jako zasadnicze kryteriów naboru do żłobków miejskich takich jak zamieszkanie w Rybniku i status zatrudnieniowy rodziców. Przyznane dodatkowe punkty m. in. z tytułu orzeczonej niepełnosprawności dziecka nie wpłynęły realnie na zwiększenie szans przyjęcia do żłobków. W konsekwencji, rodziny z dziećmi zakwalifikowanymi do opieki żłobkowej na przyjęcie oczekiwały średnio około siedem miesięcy, 11 rodzin z dziećmi z orzeczoną niepełnosprawnością zrezygnowało z opieki w żłobku, a odsetek dzieci niepełnosprawnych przyjętych do żłobków miejskich był niewielki (15,0%).

Nadzór sprawowany przez Prezydenta Miasta na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, nad żłobkami i klubami dziecięcymi nie był rzetelny ponieważ w 2018 r. spośród ogółem 10 placówek (żłobków i klubów dziecięcych) działających w mieście objęto nim tylko jedną placówkę. Ponadto plan nadzoru nie uwzględniał trzech żłobków miejskich, gdyż pomimo uruchomienia trzech żłobków miejskich (w lutym 2018 r., w styczniu i lutym 2020 r.) Prezydent Miasta nie podjął działań na rzecz opracowania projektu nowelizacji uchwały Rady Miejskiej z dnia 28 września 2011 r.. W konsekwencji w latach 2018-2020 nie podejmowano czynności nadzorczych nad żłobkami miejskimi⁵⁶.

Potrzeby dotyczące zabezpieczenia schronienia dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży zabezpieczono w latach 2017-2020 właściwie poprzez powierzenie tego zadania organizacji pozarządowej. Uruchomienie domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży zaplanowano na początek 2021 r. w związku zakończeniem procesu inwestycyjnego sfinansowanego w całości ze środków Miasta.

⁵⁶ W latach 2018-2019 na jednym żłobkiem, a w 2020 r. na trzema placówkami.

Pomoc uczennicom w ciąży świadczył Dom Dziecka w Rybniku w zakresie odpowiadającym potrzebom, a wobec zmniejszającej się liczby małoletnich matek Miasto nie ubiegało się o wsparcie finansowego na to zadanie.

W mieście funkcjonowały dwa ŚDS. Ich działalność była finansowana m. in. z dotacji z budżetu państwa na remont, wyposażenie oraz tzw. podwyższonej dotacji na działalność. Weryfikacji uprawnień osób kierowanych do domów samopomocy dokonywał Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku.

NIK zwraca uwagę, że Urząd nie sporządzał analiz dotyczących skali potrzeb mieszkaniowych rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym oraz sposobu ich zaspokajania za okres od stycznia 2017 r. do kwietnia 2019 r. kiedy zadania w zakresie przyjmowania i załatwiania takich wniosków realizowała miejska jednostka organizacyjna⁵⁷. Jednocześnie Miasto nie opracowywało diagnoz dotyczących potrzeb mieszkaniowych potencjalnych beneficjentów działań 4.1. - 4.4. Programu „Za życiem”.

Miasto w niewystarczającym stopniu zaspokajało potrzeby mieszkaniowe rodzin, w których z załączonym do wniosku o przydział mieszkania orzeczeniem o niepełnosprawności wnioskodawcy lub członka rodziny. Na 119 wniosków mieszkaniowych 83 rozpatrzono pozytywnie, co wiązało się z dalszym oczekiwaniem na propozycję wolnego mieszkania. Na 20 rozpatrzonych pozytywnie wniosków mieszkaniowych złożonych od maja 2019 r. do czerwca 2020 r. przez rodziny z dzieckiem z niepełnosprawnością w czterech przypadkach potrzeby te zaspokoiono, 14 rodzin oczekiwało nadal na zwolnienie mieszkania, a dwa wnioski utraciły ważność.

Obowiązujące w Rybniku zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład jego zasobu mieszkaniowego nie określały warunków jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Obowiązek określenia powyższych warunków wynikał z art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów.

Mimo utworzenia z dniem 3 czerwca 2019 r. mieszkania na potrzeby czasowego, treningowego pobytu dla maksymalnie sześciu osób z zaburzeniami psychicznymi o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w 2020 r. wyłączono je z użytkowania i zaprzestano realizacji pomocy osobom uprawnionym z uwagi na stan pandemii Covid-19. W ocenie NIK, działalność instytucji świadczących opiekę i pomoc na rzecz osób potrzebujących powinna być prowadzona z uwzględnieniem ograniczeń i podwyższonych środków ostrożności w sytuacji pandemii nie zaś zaniechana całkowicie. Ponadto, z uwagi na niesporządzenie diagnozy potrzeb potencjalnych beneficjentów z grupy docelowej dla działania 4.7. Programu „Za życiem” nie jest możliwa ocena, czy i w jakim stopniu utworzenie jednego mieszkania jest wystarczające w stosunku do potrzeb.

⁵⁷ Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Rybniku.

3. Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ich opiekunów, członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną oraz aktywizowanie osób bezrobotnych celem wsparcia opiekunów niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków domowych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które opuściły WTZ w celu podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy (działanie 3.3.)

W ramach programu „Za życiem” nie udzielano wsparcia byłym uczestnikom warsztatów terapii zajęciowej w utrzymaniu samodzielności i niezależności w życiu społecznym i zawodowym poprzez utworzenie w tym celu klubu rehabilitacji.

Miasto oceniło ww. formę wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami jako niewątpliwie potrzebną, szczególnie dla osób z niepełnosprawnością intelektualną.

(akta kontroli str. 359)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że główną barierą we wdrożeniu ww. działania było niespełnianie przez potencjalnych beneficjentów kryterium określonego w art. 11 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie zmiany ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw⁵⁸, zgodnie z którym osoby, które były uczestnikami warsztatu terapii zajęciowej i opuściły warsztat w związku z podjęciem zatrudnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, mogą korzystać z zajęć klubowych, o których mowa w art. 10g ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵⁹ jeżeli rozpoczęły udział w zajęciach klubowych nie później niż w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ww. ustawy (tj. 6 czerwca 2018 r.).

W dniu 22 listopada 2018 r. Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Rybniku⁶⁰ zwróciło się z prośbą o złożenie przez Miasto zapotrzebowania na środki PFRON na realizację programu „Zajęcia klubowe w WTZ”. Osoby, dla których PSONI wnioskowało o utworzenie klubu, nie spełniały ww. kryterium, ponieważ byli to absolwenci WTZ, którzy podjęli zatrudnienie przed wejściem w życie ustawy, tj. przed dniem 7 lipca 2018 r., i nie korzystali z zajęć klubowych (zgodnie z art. 10g ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zajęcia klubowe oznaczają zorganizowaną formę rehabilitacji mającą na celu wspieranie osób niepełnosprawnych w utrzymaniu samodzielności i niezależności w życiu społecznym i zawodowym). Byli uczestnicy WTZ⁶¹ korzystali z zajęć terapeutycznych, jednak była to luźna forma wsparcia, niedokumentowana systematycznie. Uczestnicy przychodzili w różnych dniach, z różną częstotliwością, w zależności od potrzeb i godzin w pracy zawodowej. PSONI nie ponosiło z tego tytułu dodatkowych kosztów, wobec czego nie opracowało szczegółowego zakresu zajęć klubowych. Organizacja zajęć dostosowana była do bieżących potrzeb byłych

⁵⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1076.

⁵⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 426 ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji.

⁶⁰ Jednostki prowadząca warsztaty terapii zajęciowej, dalej: PSONI.

⁶¹ W liczbie 10 osób.

uczestników. Nie była prowadzona dokumentacja z zajęć pracy z byłymi uczestnikami.

(akta kontroli str. 359-360, 787-789, 795-798)

3.2. Wsparcie rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków, w ramach prac społecznie użytecznych (działanie 3.4.)

Miasto prowadziło działania w zakresie wyselekcjonowania grupy osób najbardziej potrzebujących wsparcia w realizacji obowiązków domowych spośród rodzin z osobami niepełnosprawnymi, o których mowa w działaniu 3.4 Programu „Za życiem”. W latach 2018-2019 odpowiednio pięć i sześć rodzin, uzyskało pomoc z OPS w ramach prac społecznie użytecznych, w wymiarze 10 godzin tygodniowo.

W I półroczu 2020 r. nie zrealizowano ww. usług w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemiologicznego.

(akta kontroli str. 360-361)

Dzięki zastosowaniu tej formy pomocy w kontrolowanym okresie zostało zaktywizowanych 11 osób bezrobotnych, przy czym okres aktywizacji osób wykonujących ww. prace w 2018 r. wynosił od jednego do sześciu miesięcy, natomiast w 2019 r. od jednego do ośmiu miesięcy. W czterech przypadkach przerwy w realizowaniu prac społecznie użytecznych wynikały z obowiązujących przepisów. Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku wydawał skierowania do dnia 31 grudnia każdego roku. W pozostałych przypadkach przyczyną zakończenia realizacji prac była rezygnacja rodziny, na rzecz której udzielano tej formy pomocy, zaprzestanie pracy przez osobę bezrobotną bez podania przyczyny lub przyjęcia przez nią nowej oferty pracy.

(akta kontroli str. 361, 813-814)

Udzielona pomoc zaspokoiła wszystkie potrzeby osób z grupy docelowej działania. Wszystkie zgłoszenia rodzin korzystających ze wsparcia zgodnie z Programem „Za życiem”, dotyczące prośby o przydzielenie pomocy w formie wsparcia prac społecznie użytecznych, zostały zrealizowane.

W roku 2018 poniesiono koszty (w ramach Funduszu Pracy) w wysokości 5,5 tys. zł, natomiast w 2019 r. – 10,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 298-300, 361, 813-814)

Wśród trudności jakie wymienił Prezydent Miasta podczas realizacji ww. zadania było niskie zaangażowanie osób bezrobotnych, które skierowano do wykonywania prac społecznie użytecznych. Zdarzało się, że osoby te nie zgłaszały się w ustalonym terminie lub rezygnowały bez uprzedzenia. W trakcie wykonywania ww. prac siedem osób z powodów osobistych przerwało ich realizację.

Znaczną przeszkodą w sprawnej organizacji prac społecznie użytecznych jest również kryterium doboru osób je wykonujących, tj. Ośrodek Pomocy Społecznej może przydzielać do ich wykonywania wyłącznie swoich klientów – nie ma możliwości kierowania osób wskazanych przez samą rodzinę, nie będących klientami ośrodka np. krewnych i znajomych, do których rodzina ma zaufanie.

Dodatkowo prace społecznie użyteczne ze względu na niską kwotę stawki godzinowej (8,10 zł netto) są często dla klientów OPS mało atrakcyjną finansowo formą zaangażowania zawodowego.

(akta kontroli str. 361-362)

3.3. Spółdzielczość socjalna na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnością oraz ich rodzin (działanie 6.2.)

Miasto rozpoznawało potrzeby grupy potencjalnych beneficjentów działania 6.2. „Spółdzielczość socjalna na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnością oraz ich rodzin”. W *Programie działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami dla Miasta Rybnika na lata 2017 – 2020*, gdzie dokonano diagnozy skali i zjawiska niepełnosprawności⁶², na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w 2020 r. i 2011 r., danych z Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Rybniku za lata 2011-2016 oraz statystyk prowadzonych przez Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku w latach 2011-2016, przewidziano w ramach celu głównego 3 – Promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych, celu szczegółowego 3.1. – Zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, działanie 3.1.13. – uruchomienie spółdzielni socjalnej na terenie Miasta Rybnika.

(akta kontroli str. 362, 644-649)

Uchwałą nr 534/XXXVI/2017 Rady Miasta Rybnika z dnia 18 maja 2017 r. Miasto wraz z Polskim Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną Koło w Rybniku, założyło Spółdzielnię Socjalną „Z Ikłą” z siedzibą w Rybniku⁶³.

(akta kontroli str. 652-653)

Spółdzielnia jest przedsiębiorstwem społecznym prowadzącym działalność gastronomiczną (forma bistro). Jej celem jest aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością intelektualną, a tym samym zapewnienie miejsc pracy ww. osobom, zaliczanym do grup defaworyzowanych. Pracę w bistro podjęło dziewięć osób⁶⁴, w tym: sześć osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, jedna osoba ze znacznym stopniem niepełnosprawności i jedna osoba z lekkim stopniem.

(akta kontroli str. 362-363, 700-720)

⁶² Na dzień 31 grudnia 2016 r. 9.520 mieszkańców Rybnika było prawnie uznanych za niepełnosprawnych (posiadały orzeczenie Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Rybniku, dalej: Zespół), co stanowiło 7% ogółu mieszkańców. W liczbie tej 8.672 stanowiły osoby powyżej 16 roku życia, legitymujące się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności (z czego kobiety – 4.717), a 848 to dzieci do 16 roku życia, posiadające orzeczenie o niepełnosprawności (z czego chłopcy – 531). Wśród osób powyżej 16 roku życia przeważały osoby: 1) z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności – 3.745 (ze stopniem lekkim – 1.613 osób, a ze znacznym 3.314 osób), 2) w wieku 60 lat i więcej – 4.718 (w wieku 16-25 lat – 624 osoby, 26-40 lat – 736 osób, 41-59 lat – 2.594 osoby), 3) z wykształceniem zasadniczym – 2.901 (mniej niż podstawowe – 566 osób, podstawowe i gimnazjalne – 2.329 osób, średnie – 2.216 osób, wyższe – 660 osób), 4) niepracujące – 8.010 osób (osoby pracujące – 662). Niewątpliwie czynnikiem determinującym rodzaj niepełnosprawności był wiek. Najczęstszymi schorzeniami stwierdzonymi przez Zespół były choroby narządu ruchu (3.939 osób), choroby krążenia i układu oddechowego (2.048 osób) oraz neurologiczne (1.732 osoby), które w większości przypadków były ściśle związane z wiekiem osób ubiegających się o orzeczenie.

⁶³ Oficjalne otwarcie bistro nastąpiło 17 kwietnia 2018 r.

⁶⁴ W tym sześć osób niepełnosprawnych intelektualnie.

Spółdzielnia, której Miasto udostępniło ze swoich zasobów lokal⁶⁵, w którym funkcjonuje bistro, została utworzona w oparciu o środki zewnętrzne w ramach projektu „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Subregionu Zachodniego” (OWES), współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego⁶⁶.

(akta kontroli str. 363, 642)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, udzielona pomoc nie zaspokoila potrzeb wszystkich osób z grupy docelowej działania 6.2. Programu „Za życiem” – nadal jest więcej chętnych do pracy niż możliwości ich zatrudnienia.

Podczas realizacji działania napotkano trudności związane z utrzymaniem się przedsiębiorstwa na rynku, z uwagi na dużą konkurencyjność lokali gastronomicznych.

(akta kontroli str. 363)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto udzieliło wsparcia rodzicom i opiekunom osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków organizując prace społecznie użyteczne oraz wspomagalo aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnością intelektualną użyczając lokalu na prowadzenie spółdzielni socjalnej, natomiast z uwagi na wymogi wynikające z ustawy o rehabilitacji nie utworzyło klubu rehabilitacji dla byłych uczestników warsztatów terapii zajęciowej.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wprowadzenie kryteriów naboru do żłobków miejskich, które w bardziej skuteczny sposób zwiększałyby szanse na przyjęcie dzieci niepełnosprawnych.
2. Podjęcie działań w celu uchwalenia planu nadzoru nad żłobkami obejmującego również żłobki miejskie oraz objęcie nadzorem wszystkich żłobków.
3. Uruchomienie jedyne go w mieście mieszkania chronionego treningowego z uwzględnieniem ograniczeń i podwyższonych środków ostrożności wynikających ze stanu pandemii Covid - 19.

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

⁶⁵ Przy ul. Barbary 22a w Rybniku.

⁶⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 – Oś Priorytetowa IX Włączenie społeczne, Działanie 9.3 Rozwój ekonomii społecznej w regionie Poddziałanie 9.3.1 Wsparcie sektora ekonomii społecznej – projekty konkursowe.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 12 lutego 2021 r.

Kontroler

Piotr Graca

Gł. specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:



Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach

23.04.2021