

**Pan
Rafał Szczepaniak
Dyrektor
Ośrodka Pomocy
Społecznej
w Grodzisku Mazowieckim**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy Spraw Społecznych i Rodziny przeprowadziła w Ośrodku Pomocy Społecznej w Grodzisku Mazowieckim kontrolę w zakresie przygotowania Gminy Grodzisk Mazowiecki do udzielania pomocy osobom bezdomnym w okresie jesień – zima 2011/2012.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 10 stycznia 2012 r., na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przekazuję Panu Dyrektorowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, działania Ośrodka na rzecz przygotowania Gminy do udzielania pomocy osobom bezdomnym w okresie jesień – zima 2011/2012.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe.

1. Ośrodek realizował obowiązki określone w art. 48 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.), polegające na zapewnieniu osobom bezdomnym m.in. schronienia, niezbędnego ubrania i posiłku. W 2011 r. (do 30 października) udzielono pomocy 42 osobom, wydatkując na ten cel 172,3 tys. zł. W porównaniu z okresem lat 2009-2011 zakres tej pomocy oraz liczba osób nią objęta miały tendencje wzrostowe. Udzielono jej odpowiednio 33 i 40 osobom, zaś wydatki z tym związane zwiększyły się z 156,5 tys. zł do 171,7 tys. zł. Pomoc ta miała głównie charakter interwencyjny i doraźny. Polegała na kierowaniu osób bezdomnych do noclegowni, przyznawaniu zasiłków i opłacaniu składki zdrowotnej. Świadczona była w wypadku bezpośredniego zgłoszenia się osoby bezdomnej lub uzyskaniu przez pracownika socjalnego informacji o takiej osobie.

2. Ośrodek podejmował też różnorodne działania ukierunkowane na poprawę sytuacji osób bezdomnych, wychodząc z założenia, że pomoc służyć ma wyjściu z bezdomności, a tym samym zmniejszyć też ryzyko dla zdrowia i życia powodowane warunkami atmosferycznymi

w okresie zimowym. W ramach pracy socjalnej świadczył pomoc w załatwianiu spraw urzędowych, rejestracji w urzędzie pracy, uzyskaniu miejsca w schronisku. W rezultacie tych działań w 2011 r. 3 osoby zamieszkały u partnera lub osób zaprzyjaźnionych (w 2009 r. jedna osoba bezdomna zamieszkała w lokalu gminnym). Skuteczność tych działań obniżało jednak niestosowanie zindywidualizowanych rozwiązań wobec poszczególnych osób. W badanym okresie ani jednej osoby bezdomnej nie objęto indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu jej w rozwiązywaniu problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz udzielaniu pomocy w uzyskaniu zatrudnienia, mimo podstawy prawnej do takiego działania (art. 49 ustawy o pomocy społecznej).

Indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności nie została objęta też ani jedna z osób skierowana przez Ośrodek do noclegowni. Wskazany przepis stanowi, że dla osoby bezdomnej przebywającej w schronisku lub domu dla bezdomnych, indywidualny program wychodzenia z bezdomności opracowuje pracownik socjalny zatrudniony w tej placówce.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pan Dyrektora, że działania ukierunkowane na poprawę sytuacji osób bezdomnych nie zostały wprawdzie zebrane w formie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, jednak w 2012 r. zamierza się je sformalizować w planie pracy socjalnej przez sprecyzowanie takich programów.

3. Ośrodek nie posiadał ustalonego przez Dyrektora i zatwierdzonego przez Burmistrza regulaminu określającego szczegółową organizację oraz tryb pracy Ośrodka. Zgodnie ze statutem wprowadzonym uchwałą Rady Gminy z 21 lipca 1993 r., Ośrodek jest jednostką organizacyjną utworzoną do realizacji zadań zleconych ustawowo Gminie oraz jej własnych zadań z zakresu pomocy społecznej. Jednak do dnia zakończenia kontroli, mimo obowiązku wynikającego z § 9 pkt 3 Statutu Ośrodka, wprowadzonego uchwałą Rady Miejskiej z 26 maja 2004 r., regulaminu tego nie wprowadzono.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pana Dyrektora, iż podjęto prace nad opracowaniem regulaminu Ośrodka, a jego wdrożenie przewiduje się na początku bieżącego roku.

Struktura zatrudnienia (14 pracowników socjalnych, w tym 12 w rejonach opiekuńczych) oraz podział zadań wskazywały, że mimo braku regulaminu, Ośrodek był organizacyjnie przygotowany do świadczenia pomocy społecznej osobom bezdomnym. Osoby te rejestrowano na ogólnych zasadach dotyczących ewidencji osób korzystających z pomocy społecznej. Dla każdej z nich założono teczkę, gromadząc w niej wymaganą dokumentację. Ogółem założono 61 teczek, w tym 12 w 2011 r.

W lipcu 2011 r. utworzono Punkt Informacyjno-Konsultacyjny, w którym osoby bezdomne, tak jak pozostali mieszkańcy Gminy, mogły korzystać z doradztwa prawnego, porad psychologa, psychoterapeuty oraz specjalisty ds. uzależnień i przemocy w rodzinie. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nieposiadanie przez Ośrodek wiedzy o zakresie porad udzielonych przez wskazaną placówkę osobom bezdomnym mogło mieć wpływ na skuteczność pracy socjalnej świadczonej na rzecz tej grupy osób.

W badanym okresie nie podejmowano działań w celu pozyskania dotacji i dofinansowań z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz ze środków Unii Europejskiej, z

przeznaczeniem na finansowanie przedsięwzięć ograniczających zjawisko bezdomności, w tym budowę mieszkań socjalnych.

4. Kierując się rachunkiem ekonomicznym, zrezygnowano z prowadzenia przez Gminę obiektu (typu noclegowni, schroniska, jadłodajni itp.) na potrzeby osób bezdomnych. Obowiązek zapewnienia takim osobom schronienia Ośrodek realizował przez kierowanie ich do noclegowni, prowadzonych głównie przez stowarzyszenia. W 2011 r. zapewniono w ten sposób nocleg 24 osobom, przy wydatkach na poziomie 107,5 tys. zł (w latach 2009-2010 odpowiednio 21 i 14 osobom, przy wydatkach w wysokości 107,2 tys. zł i 80,9 tys. zł). W badanym okresie osoby bezdomne z terenu Gminy przebywały w pięciu noclegowniach.

Ośrodek wywiązywał się także z obowiązku udzielania bezdomnym pomocy finansowej: zasiłków stałych, celowych i okresowych. Z tego tytułu wypłacono w 2011 r. – 70 tys. zł (w latach 2009-2010 odpowiednio 46,6 tys. zł i 85,6 tys. zł). Ośrodek opłacał także składkę zdrowotną za te osoby, zaś osobom, które nie były w stanie same samodzielnie przygotować posiłków, w tym bezdomnym, w ramach programu rządowego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, opłacane były obiady w „Barze Dworcowym”. Bezdomnym udzielano także wsparcia w formie pomocy prawnej i poradnictwa: przy rejestracji w urzędzie pracy, wyrobieniu dokumentów tożsamości, podjęciu leczenia, w tym terapii uzależnień.

5. Ośrodek kierował osoby bezdomne, posiadające ostatnie stałe miejsce zamieszkania na terenie Gminy, do noclegowni prowadzonej przez Dom dla Osób Starszych Monar – Markot z siedzibą w Guzowie (Oryszew Osada 10). Zlecenie usługi, w trybie przewidzianym art. 25 ustawy o pomocy społecznej, nastąpiło w formie umowy na realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, zawartej przez Gminę ze wskazanym podmiotem w dniu 20 kwietnia 2009 r.

Podpisanie umowy poprzedzono postępowaniem konkursowym, w rezultacie którego zespół opiniujący przyjął do rozpatrzenia ofertę Domu dla Osób Starszych Monar – Markot na świadczenie usług noclegowych (jedyną jaką wpłynęła). Układ oferty oraz zakres wymaganych danych odbiegał od formalnych wymagań ustanowionych w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru oferty podmiotu uprawnionego (Dz. U. Nr 44, poz. 427).

6. Do umowy zawartej z Domem dla Osób Starszych Monar – Markot w dniu 20 kwietnia 2009 r. nie wprowadzono niektórych istotnych warunków. Zapisano w niej, że na realizację zlecenia przeznaczona zostanie dotacja celowa – w 2009 r. w kwocie nie wyższej niż 70 tys. zł. Stawkę dobowego pobytu ustalono na 22,55 zł. Nie określono natomiast wysokości dotacji na realizację zlecenia w latach 2010-2011. W ogłoszeniu o konkursie z 11 marca 2009 r. podano, że jej wysokość na te lata ustalana będzie przy planowaniu budżetu na każdy rok.

Umowa nie zawierała także kosztorysu – kalkulacji kosztów zadania, a także nie wskazywała źródeł jego finansowania, mimo iż oferent przedłożył taki kosztorys (20 osób, dodatkowo 5 osób w okresie zimowym), z podziałem na środki z dotacji i z pozostałych źródeł. Dotację na 2009 r. w wysokości 70 tys. planował przeznaczyć na: żywienia – 39 tys. zł, opa – 21 tys. zł i naprawy bieżące – 10 tys. zł (nie przewidywano finansowania wydatków remontowych lub inwestycyjnych). Z dotacji pokrytych miało być 46% kosztów pobytu osoby bezdomnej, pozostałe 54% podlegały sfinansowaniu przez Dom ze środków własnych lub pozyskanych z innych źródeł.

W umowie nie uszczegółowiono ponadto zakresu rzeczowego zadania – nie określono zakresu usług, jakie miały być świadczone na rzecz bezdomnych (liczba posiłków, zakres opieki medycznej, prawnej, socjalnej, terapeutycznej itp.). Nie wskazano też liczby osób, które zamierzano każdego roku umieścić w noclegowni (oferta, jak już wspomniano, przewidywała 20 osób i dodatkowo 5 – w okresie zimowym).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zawarta w ten sposób umowa niewystarczająco zabezpieczała interesy Gminy przy zleceniu zadania.

7. Z ustaleń kontroli wynika, że umowa była trzykrotnie zmieniana, w tym dwukrotnie z inicjatywy Domu. Aneksiem z 25 stycznia 2010 r. stawka dziennego pobytu jednej osoby wzrosła z 22,55 zł do 27,00 zł, a wysokość dotacji celowej w 2010 r. nie mogła przekroczyć 100 tys. zł. W dniu 10 stycznia 2011 r. dokonano kolejnego podwyższenia stawki pobytu do 30,00 zł, przy dotacji celowej na 2011 r. na poziomie 100 tys. zł. Aneksiem z 12 grudnia 2011 r. zwiększono dotację celową na 2011 r. do 110 tys. zł.

Wzrost stawki dziennego pobytu w noclegowni wykonawca usługi uzasadnił potrzebą przeprowadzenia remontów i prac budowlanych, w celu dostosowania schroniska do wymagań wynikających z decyzji administracyjnych, w tym zaleceń Państwowej Straży Pożarnej. W sprawozdaniu finansowym z realizacji umowy za 2010 r. poinformowano zleceniodawcę, że z dotacji w wysokości 71.206,94 zł, 76,8% jej kwoty (54.718,47 zł) przeznaczono na pokrycie kosztów związanych z naprawami budynków, zakupem części do samochodów oraz eksploatacją samochodów. W ofercie, jak już wspomniano, zleceniobiorca nie przewidywał finansowania wydatków remontowych lub inwestycyjnych.

8. W sytuacji niedostosowania warunków technicznych świadczenia przez Dom usług do wymogów wynikających z wydanych decyzji administracyjnych oraz wymagań przeciwpożarowych, uwagę zwraca zwiększenie stawki pobytu w noclegowni Domu dla Osób Starszych Monar – Markot z siedzibą w Guzowie z 22,55 zł do 30,00 zł. Zauważyć też należy, że w latach 2010-2011 koszt pobytu jednej osoby bezdomnej z terenu Gminy w trzech innych noclegowniach, również finansowany przez Ośrodek, kształtował się na poziomie 10-20 zł dziennie, przy czym dwie z tych noclegowni posiadały również w nazwie Monar – Markot, tak jak noclegownia z siedzibą w Guzowie.

W Biuletynie Informacji Publicznej zamieszczono ogłoszenie Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z dnia 2 grudnia 2011 r. o ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na zapewnienie miejsc w schronisku dla bezdomnych kobiet i mężczyzn w okresie lat 2012 – 2014 r., z terminem składania ofert do dnia 27 grudnia 2011 r.

9. Ośrodek dokonywał płatności za osoby skierowane do noclegowni Domu dla Osób Starszych Monar – Markot co miesiąc – na podstawie not obciążeniowych. Stwierdzono, że nie była sprawdzana rzetelność not w odniesieniu do liczby osób bezdomnych przebywających w noclegowni. Nie dokonywano także sprawdzenia, na miejscu, warunków, w jakich przebywały te osoby, mimo iż Ośrodek, jak wynika z umowy o świadczenie usługi, posiadał uprawnienia do przeprowadzania kontroli w tym zakresie. W umowie zapisano, że można ją rozwiązać, ze skutkiem natychmiastowym, w wypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz nieterminowego lub nienależytego wykonywania

realizowanego zadania, w szczególności zmniejszenia jego zakresu rzeczowego, stwierdzonego na podstawie wyników przeprowadzonej kontroli.

Z rocznych sprawozdań za lata 2009-2010, przedstawionych Ośrodkowi przez zleceniobiorcę wynikało, że we wspomnianej noclegowni przebywały też osoby bezdomne z terenu Gminy, inne niż skierowane przez Ośrodek – w 2009 r. 23, a w 2010 r. 36 (trzykrotnie więcej w porównaniu z liczbą osób skierowanych w tym roku). Zauważyć należy, że Ośrodek nie posiadał wiedzy co do trybu i zasad, na podstawie których osoby te zostały przyjęte do noclegowni.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, większa liczba osób bezdomnych z terenu Gminy przebywających w noclegowni, niż skierowana tam na pobyt przez Ośrodek, wskazuje na niepełne rozeznania skali zjawiska bezdomności w Gminie.

Przedstawiając Panu Dyrektorowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, działając na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

- rozpoznanie sytuacji materialno-bytowej osób bezdomnych przebywających w noclegowni Domu dla Osób Starszych Monar – Markot z siedzibą w Guzowie, pochodzących z terenu Gminy, a nie skierowanych tam przez Ośrodek, w zakresie możliwości udzielenia tym osobom wsparcia w ramach statutowej działalności Ośrodka;
- rozwijanie zindywidualizowanych form udzielania pomocy osobom bezdomnym, szczególnie przez przyjęcie w planie pracy socjalnej indywidualnych programów wyjścia z bezdomności, a także rozważenie możliwości pozyskania środków z innych źródeł finansowych na realizację tego celu;
- minimalizowanie ryzyka niewystarczającego zabezpieczenia interesów Gminy przy zleceniu zadań związanych ze świadczeniem pomocy osobom bezdomnym oraz ryzyka niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, przez zapewnienie szczegółowego formułowania zadań w projektach umów zawieranych przez Gminę, z uwzględnieniem kalkulacji i pozostałych źródeł finansowania;
- przygotowanie kalkulacji stawki za pobyt osoby bezdomnej w noclegowni, do wykorzystania podczas rozpatrywania ofert na ogłoszony przez Burmistrza Gminy otwarty konkurs ofert na zapewnienie miejsc w schronisku dla bezdomnych kobiet i mężczyzn w latach 2012 – 2014, zgodnie z określoną w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 24 września 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) zasadą, wedle której wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- przeprowadzenie w noclegowni Domu dla Osób Starszych Monar – Markot z siedzibą w Guzowie kontroli realizacji zleconego zadania w latach 2009-2011, stosownie do uprawnień wynikających z §§ 4-7 umowy o realizację zadania z zakresu pomocy społecznej z dnia 20 kwietnia 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy Spraw Społecznych i Rodziny, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania

wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK Panu Dyrektorowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu – do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji o której mowa wyżej, liczy się, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.