



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4114-001-01/2014

I/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/001 - Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Zygmunt Świętek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89222 z dnia 28 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola ¹ ul. Rynek-Ratusz, 45-015 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Zembaczyński, Prezydent Miasta Opola ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Miasto Opole realizowało działania mające na celu pomoc osobom bezdomnym, w szczególności zapewniało miejsca spoczynku nocnego w noclegowni⁴, jednodaniowe ciepłe posiłki⁵, jak też zasiłki jednorazowe i celowe⁶.

Przy realizacji zadań w ww. zakresie pracownicy Urzędu współpracowali z innymi jednostkami, w tym z Policją, Strażą Miejską oraz organizacjami pozarządowymi.

W latach 2012-2013 na terenie Opola nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia pomocy osobom bezdomnym, jak też śmierci takich osób wskutek zamarznięcia.

Stwierdzone jednak, że obowiązująca *Strategia integracji i polityki społecznej dla miasta Opola na lata 2004-2015* nie została dostosowana w pełni do wymogów wynikających ze znowelizowanej z dniem 3 maja 2011 r. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷, co jednak nie miało negatywnego wpływu na realizację zadań wobec osób bezdomnych.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Prowadzonej przez Miejski Ośrodek Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym w Opolu. Dalej: MOPOBiU.

⁵ Wydawanych przez organizacje pozarządowe na podstawie umów zawieranych na 2012 r. i 2013 r.

⁶ Przyznawane przez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu. Dalej: MOPR.

⁷ Dz. U z 2013 r., poz. 182 ze zm. Dalej: ustawa o pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja działań podejmowanych na rzecz bezdomnych

Analiza lokalnej sytuacji społecznej i strategia rozwiązywania problemów społecznych

Opis stanu faktycznego

1. Realizację zadań z zakresu określonego ustawą o pomocy społecznej przypisano MOPR oraz MOPOBiU, tj. samorządowym jednostkom organizacyjnym, nad działalnością których - zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸ - sprawował Wydział Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli, str. 4-19)

W okresie objętym kontrolą Urząd realizował *Strategię integracji i polityki społecznej dla miasta Opola na lata 2004-2015*,⁹ jak też *Program Aktywności lokalnej dla Miasta Opola na lata 2012-2103*,¹⁰ oraz *Program Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2012-2015*, w ramach których zaplanowano działania mające na celu ograniczenie zjawiska bezdomności.

W Strategii, której realizację Rada Miasta Opola powierzyła Prezydentowi, w pięciu rozdziałach (wstęp, diagnoza, obszary działania, działania pomocnicze, zakończenie) opisano m.in. problematykę integracji społecznej, w tym cele przyjęte przez Radę Europejską w marcu 2000 r. (Lizbona)¹¹ i grudniu 2000 r. (Nicea)¹², zjawisko marginalizacji społecznej, kierunki polityki społecznej dla miasta Opola.

Określono również osiem obszarów działania dla realizacji jej celów, obejmujących m.in. pomoc społeczną, politykę prorodzinną, ochronę zdrowia, budownictwo socjalne, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizację lokalnego rynku pracy. Dla poszczególnych obszarów zdefiniowano cele główne i szczegółowe, które m.in. obejmowały: *Przeciwdziałanie marginalizacji społecznej poprzez wspieranie osób ze środowisk najłabiej przygotowanych do reguł wolnego rynku, skuteczną politykę społeczną i poprawę bezpieczeństwa socjalnego*, gdzie uwzględniono cel szczegółowy – *Doskonalenie systemu zapobiegania bezdomności, bezrobociu i wychodzenia z dysfunkcji*. W części dotyczącej diagnozy, opisano m.in. zasięg ubóstwa w Opolu, jego przyczyny, jak również skutki powiększającego się ubóstwa, w tym jego wpływ na bezdomność. W przewidzianych w Strategii obszarach działania, opisano poszczególne działania mające na celu ograniczenie zjawiska wykluczenia społecznego i jego skutków. W zakresie opieki społecznej działania te miały objąć m.in. doskonalenie pracy socjalnej dla usamodzielnienia się życiowego rodzin (w tym poprzez ściślejszą współpracę z organizacjami pozarządowymi) oraz doskonalenie systemu zapobiegania bezdomności i wychodzeniu z tej dysfunkcji (m.in. poprzez wczesnym rozpoznaniu problemu zadłużeń czynszowych rodzin i udzielaniu pomocy w spłacie zadłużeń). W obszarze budownictwa socjalnego podjęcie planowanych działań miało pozwolić na powiększenie zasobów lokali socjalnych (poprzez adaptację istniejących lokali i budowę nowych), jak też na zwiększenie liczby pokoi w obiektach stanowiących bazę hotelową i w ośrodkach dla osób bezdomnych.

(dowód: akta kontroli, str. 34-79)

⁸ Załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Opola nr OR-I-0152-94/06 z dnia 1 sierpnia 2006 r. ze zm. (68) – ostatnia zarządzeniem nr OR-I.120.1.5.2014 z dnia 13 stycznia 2014 r.

⁹ Uchwała Rady Miasta Opola nr XXVIII/236/04 z dnia 25 marca 2004 r. Dalej: Strategia.

¹⁰ Uchwała Rady Miasta Opola nr XXIV/378/12 z dnia 29 marca 2012 r.

¹¹ Strategia Lizbońska przyjmuje, że najistotniejszym elementem przeciwdziałania ubóstwu jest polityka zatrudnieniowa, a najlepszym zabezpieczeniem przed wyłączeniem społecznym jest praca. Rada Europejska przyjęła, że wykluczeniu społecznemu pozwoli realizacja następujących celów: wysoka stopa zatrudnienia, pomoc najbardziej potrzebującym, mobilizacja wszystkich instytucji, zwalczanie ubóstwa, znajomość podstawowych praw obywatelskich.

¹² Rada Europejska przyjęła, że należy podjąć działania polegające na: ułatwieniu uczestnictwa w zatrudnieniu i dostępie do wszelkich zasobów, praw, dóbr i usług; zapobieganiu ryzyku wykluczenia społecznego; pomocy dla najsłabszych i najbardziej narażonych na ryzyko; mobilizacji wszystkich odpowiednich instytucji i organizacji.

2. Prezydent, w oparciu o postanowienia art. 16a ustawy o pomocy społecznej, dokonał ocen zasobów pomocy społecznej za rok 2011 i 2012, które zostały przyjęte przez Radę Miasta odpowiednio w dniach 26 kwietnia 2012 r. (druk nr 471) oraz 25 kwietnia 2013 r. (druk nr 796).

W ww. ocenach zawarto dane dotyczące m.in. sytuacji demograficznej oraz społecznej na terenie Opola, zasobów instytucjonalnych pomocy i wsparcia, kadry pracowników pomocy społecznej, kosztów utrzymania zasobów instytucjonalnej pomocy i wsparcia, środków finansowych na wydatki w pomocy społecznej, a także wskaźników oceny zasobów pomocy społecznej. W ocenach tych odnoszono się zarówno do lat ubiegłych, jak też prognozowano działania na lata przyszłe.

Dokonane w tym zakresie analizy stanowiły podstawę sformułowania wniosków końcowych¹³, które wskazywały m.in. na potrzebę tworzenia mieszkań socjalnych, ewentualnego zwiększenia liczby miejsc czasowego pobytu osób bezdomnych, aktualizacji Strategii w oparciu o bieżącą sytuację demograficzną i społeczną z uwzględnieniem zasobów pomocy społecznej w mieście Opolu.

(dowód: akta kontroli, str. 97-134, 154-172)

Uchwalona w 2004 r. Strategia, pomimo iż wnioski o jej aktualizację zawarte zostały w ww. ocenach, do dnia zakończenia kontroli NIK nie została uzupełniona o elementy wymagane przepisami art. 16b ust. 2 pkt 2 i pkt. 3 lit c i d ustawy o pomocy społecznej¹⁴.

Prezydent i Naczelnik WPS wyjaśniając powyższe wskazali m.in., że w 2011 r. *Urząd przystąpił do opracowywania Strategii rozwoju Opola w latach 2012-2020¹⁵, którą ostatecznie Rada przyjęła w dniu 18 grudnia 2012 r. (uchwała nr XXXV/549/12)¹⁶. Opracowywanie oceny zasobów pomocy społecznej w 2012 r. za rok 2011 zbiegło się w czasie z definiowaniem zasadniczych kierunków działań, priorytetów potrzeb miasta, w tym w zakresie szeroko rozumianej pomocy społecznej, zaplanowanych do ujęcia Strategii rozwoju. Podczas dokonywania analizy SWOT uznano, iż dokument ten jest szerszy od Strategii i pozwoli on wypełnić wymogi ujęte w art. 16b zmienionej ustawy o pomocy społecznej, a poszczególne zapisy określone działaniami 2.2.2, 2.2.3 oraz 3.1.1 Strategii rozwoju pozwoli potraktować jako aktualizację kierunków działań w zakresie rozwiązywania problemów społecznych oraz sposobu ich realizacji. W Strategii rozwoju ujęto także ramy finansowe oraz wskaźniki realizacji celów niezbędne do monitoringu prowadzonych działań. W trakcie opracowywania oceny zasobów społecznych dokument ten (Strategia rozwoju) nie był jeszcze ostatecznie przyjęty (został przyjęty w grudniu 2012 r.), zatem potrzeba dokonania aktualizacji kierunków działań i sposobu realizacji Strategii oraz jej ram finansowych została wyartykułowana we wnioskach końcowych oceny zasobów pomocy społecznej (opracowanej w kwietniu 2012 r.) pkt I pkt 10.*

Wyjaśniając przyczynę powtórzonego ujęcia wniosku o dokonanie aktualizacji Strategii, w ocenie zasobów pomocy społecznej za rok 2012, Prezydent stwierdził, że powyższe wynikało z zapowiedzi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o przeprowadzeniu w 2013 r. zasadniczych reform pomocy społecznej, które generowałyby konieczność przedefiniowania założeń Strategii i dostosowanie jej do zapowiadanych zmian. Jednak zapowiadane wdrożenie reform zostało przesunięte na lata 2014 – 2015 i celowe jest odłożenie opracowania nowej strategii do tego czasu.

(dowód: akta kontroli, str. 391-397, 408-414)

¹³ W każdej ocenie sformulowano po 15 wniosków, których treść w obu objętych kontrolą ocenach była zbieżna.

¹⁴ Art. 16b obowiązujący od dnia 3 maja 2011 r. - dodany przez art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 81, poz. 440).

¹⁵ Dalej: *Strategia rozwoju*

¹⁶ Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). Dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przepisy wprowadzające nowelizację ustawy o pomocy społecznej nie określały terminu dokonania aktualizacji treści Strategii do wymogów określonych art. 16b ustawy o pomocy społecznej. Uwzględniając złożone przez Prezydenta wyjaśnienia, Najwyższa Izba Kontroli, zwraca jednak uwagę, że potrzeba dokonania aktualizacji tego dokumentu została dwukrotnie sformułowana w dokonanych ocenach, które zostały przyjęte przez Radę Miasta. Jednocześnie wskazane w tym wyjaśnieniu zapisy Strategii rozwoju nie zawierają w szczególności opisu wskaźników realizacji poszczególnych działań, tj. elementu wymaganego art. 16b ust. 2 pkt. 3 lit. d ustawy o pomocy społecznej.

Rozeznanie zjawiska bezdomności na terenie miasta Opola

Opis stanu
faktycznego

Urząd dysponował informacjami, sporządzanymi przez MOPR, o szacunkowej liczbie osób bezdomnych korzystających na terenie miasta Opola z pomocy społecznej, która kształtowała się na poziomie od 380 w 2009 r. do 410 osób w 2012 r.

Podczas badań ankietowych przeprowadzonych z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w lutym 2013 r. na terenie Opola stwierdzono przebywanie 275 osób bezdomnych (152 mężczyzn, 84 kobiety, 39 dzieci), w tym 64 osób bezdomnych poza placówkami udzielającymi pomocy (55 mężczyzn i 9 kobiet). W trakcie tego badania ustalano m.in. okresy trwania bezdomności, które dla osób dorosłych wynosiły: do jednego roku (50 osób), od roku do dwóch lat (36 osób), od trzech do sześciu lat (61 osób), od siedmiu do dziesięciu lat (43 osoby) oraz powyżej dziesięciu lat 46 osób. Ponadto ustalano ostatnie miejsca stałego zameldowania osób bezdomnych (212 osób zameldowanych było w Opolu, a pozostałe 63 osoby w innych miejscowościach).

(dowód: akta kontroli, str. 96-132, 154-170)

W dniu 21 października 2011 r. Prezydent powołał Zespół roboczy koordynujący działania w zakresie udzielania pomocy osobom potrzebującym. W skład Zespołu weszli: Zastępca Prezydenta (jako przewodniczący), Naczelnik WPS, Naczelnik Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Dyrektor MOPR, Dyrektor MOPOBiU, Zastępca Naczelnika Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Opolu, Zastępca Komendanta Straży Miejskiej w Opolu (jako członkowie). Do zadań Zespołu należała koordynacja działań mających na celu niesienie pomocy osobom bezdomnym, samotnym i chorym oraz minimalizowanie negatywnych skutków wynikających ze spadku temperatur. Posiedzenia Zespołu miały się odbywać w okresie znacznych spadków temperatur i nagłego zwiększenia liczby osób wymagających pomocy. W planach pracy Zespołu na lata 2011/2012 oraz 2012/2013 ujęto trzy przedsięwzięcia, obejmujące od dwóch do sześciu zadań, dla których wskazano koordynatorów oraz wykonawców. Przedsięwzięcia te obejmowały: ustalenie osób (rodzin) wymagających pomocy (pięć zadań, w tym współpraca MOPR z członkami rodzin osób samotnych w celu zapewnienia opieki i włączenie wolontariatu w akcję wyszukiwania i pomocy dla osób starszych, chorych i niepełnosprawnych), organizację pomocy osobom potrzebującym (sześć zadań, w tym organizacja przez MOPOBiU bazy noclegowej oraz przygotowanie pomieszczeń sanitarnych umożliwiających osobom bezdomnym utrzymanie higieny osobistej, udzielanie przez MOPR pomocy rzeczowej dla osób bezdomnych oraz wydawanie gorących posiłków), działania w przypadku nagłego zwiększenia liczby osób potrzebujących pomocy (dwa zadania, w tym zwiększenie przez MOPR i MOPOBiU bazy żywnościowej oraz noclegowej, a także zwiększenie przez Straż Miejską i Komendę Miejską Policji działalności patrolowej).

W dniu 8 listopada 2011 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Zespołu, w trakcie którego koordynatorzy przedstawili zakres działań wykonywanych przez podległe im jednostki (w tym Plan przedsięwzięć w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom życia

i zdrowia osób bezdomnych, samotnych i bezradnych w okresie zimowym 2011-2012 roku na terenie Opola przez Komendę Miejską Policji w Opolu pn. „Bezdomny”. Spotkanie tego zespołu odbyło się również 31 października 2012 r.

Pismami z dnia 28 grudnia 2011 r., 3 lutego 2012 r., 20 listopada 2012 r., a także 18 listopada 2013 r. Prezydent informował Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu o działaniach podjętych w celu ograniczenia negatywnych skutków zimy, w tym także dla osób bezdomnych.

Informacje te były przedstawiane na wniosek Wojewody Opolskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 173-215)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wydatki ponoszone na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu
faktycznego

Miasto Opole w latach 2011-2013 planowało wydatki na rzecz osób bezdomnych w ramach wydatków na pomoc społeczną. W budżecie miasta Opole na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (dział 852) w latach 2011-2013 zaplanowano odpowiednio 52 785,7 tys. (9,1% wydatków ogółem w 2011 r.), 57 043,3 tys. zł (10% wydatków ogółem w 2012 r.) i 59 917,2 tys. zł (9,3% wydatków ogółem w 2013 r.).

Zgłoszone przez poszczególne jednostki organizacyjne w latach 2011-2013 potrzeby na środki finansowe dla realizacji zadań pomocy społecznej, w tym przez MOPR i MOPOBiU wynosiły odpowiednio w: 2011 r. - 59 563,5 tys. zł (z tego: 26 979,6 tys. zł MOPR - 45,3% i 1 136,3 tys. zł MOPOBiU - 1,9%), 2012 r. - 66 654,9 tys. zł (32 180,9 tys. zł MOPR - 48,3% i 1 230,2 tys. zł MOPOBiU - 1,8%), 2013 r. - 65 615,7 tys. zł (29 980,1 tys. zł MOPR - 45,7% i 1 247,7 tys. zł MOPOBiU - 1,9%).

W uchwałach budżetowych wydatki przewidziane na realizację zadań w dziale 852 Pomoc społeczna stanowiły odpowiednio: 86,2% w 2011 r. (51 345,9 tys. zł), 82,6% w 2012 r. (55 046,3 tys. zł) i 88,2% w 2013 r. (57 896,8 tys. zł) zgłoszonych w tym zakresie potrzeb.

Zgłoszone przez MOPR na lata 2011-2013 potrzeby zostały pierwotnie uwzględnione na poziomie odpowiednio 78,5%, 72,8% i 79,5%, a po dokonaniu zmian w budżetach na poziomie: 85,6%, 77,9% i 87%. W przypadku MOPOBiU wartości te wyniosły natomiast: 101,4%, 97,7%, 98,7% oraz 96,8%, 96,3% i 90,3%.

Wykonanie planu wydatków na pomoc społeczną wynosiło: 51 345,9 tys. zł w 2011 r. (97,3% planu wydatków po zmianach), 55 046,3 tys. zł w 2012 r. (96,5%) i 57 896,8 tys. zł w 2013 r. (96,6%).

W latach 2011-2013 bezpośrednio na rzecz bezdomnych z budżetu miasta wydatkowano ogółem 6 097,5 tys. zł, z tego: 1 853,4 tys. zł w 2011 r. (0,3% wydatków ogółem miasta Opola, 3,5% planowanych wydatków na pomoc społeczną, 3,6% wykonanych wydatków na pomoc społeczną), 2 096,2 tys. zł w 2012 r. (0,4%, 3,7%, 3,8%) i 2 147,6 tys. zł w 2013 r. (0,3%, 3,6%, 3,7%).

W strukturze wydatków miasta Opola na rzecz osób bezdomnych, w okresie objętym kontrolą, pierwsze miejsce zajmowały wydatki na pokrycie kosztów schronienia (od 55,7% w 2011 r., poprzez do 59,1% w 2012 r. do 60,4% w 2013 r.), w dalszej kolejności na zasiłki (celowe, okresowe i stałe - łącznie od 31,3% w 2012 r., poprzez 35,6% w 2013 r. do 36% w 2012 r.) i na wyżywienie (od 3,2% w 2013 r., poprzez 7,4% w 2011 r. do 8,8% w 2012 r.).

Szczegółowe dane o liczbie osób bezdomnych, którym udzielono wsparcia w ww. formach przedstawia zestawienie:

Lp.	Świadczenia udzielone osobom bezdomnym (według formy pomocy)	2011 r.		2012 r.		2013 r.	
		Liczba osób	Koszty (w zł)	Liczba osób	Koszty (w zł)	Liczba osób	Koszty (w zł)
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Pokrycie kosztów schronienia	363	1.033.197	551	1.239.789	506	1.296.615
2	Zasiłki celowe	204	189.280	181	128.541	221	163.549
3	Zasiłki okresowe	190	263.554	180	250.683	194	320.893
4	Zasiłki stałe	59	214.990	62	276.036	60	279.174
5.	Składki zdrowotne	35	15.849	38	16.270	43	18.850
6	Inne - posiłki	127	136.539	146	184.863	84	68.850
x	Ogółem	978	1.853.409	1.158	2.096.182	1.108	2.147.931

(dowód: akta kontroli, str. 337-363)

W ramach wydatków miasta Opola na rzecz osób bezdomnych w latach 2011-2012 były ponoszone także wydatki na rzecz osób bezdomnych z terenu innych gmin. Wydatki te wynosiły: 79 479 zł w 2011 r. (0,15% wydatków na pomoc społeczną i 4,3% wydatków ogółem na rzecz bezdomnych), 140 836 zł w 2012 r. (0,25% i 6,7%) i 144 058 zł w 2013 r. (0,25% i 6,7%). Wydatki poniesione w 2011 r. i 2013 r. zostały miastu Opole w całości zwrócone. Za 2012 r. do dnia kontroli NIK miasto Opole otrzymało zwrot 137 338 zł, tj. 97,52% wydatkowanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli, str. 337)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Standardy usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie pomoc osobom bezdomnym udzielana była przez dwie samorządowe jednostki organizacyjne, tj. MOPR (w tym Ośrodek Rehabilitacji Społecznej Szansa¹⁷) oraz MOPOBiU, które zostały zobowiązane m.in. do: przyznawania i realizacji świadczeń z pomocy społecznej, przyznawania i realizacji pomocy usługowej (MOPR) oraz zapewnienia czasowego pobytu osobom bezdomnym (ORS Szansa i MOPOBiU). W okresie objętym kontrolą noclegu zapewnionego przez MOPR skorzystało: w 2011 r. 886 osób, w 2012 r. 1 078 osób (wzrost o 192 osoby, 21,7%), a w 2013 r. 1 058 osób (spadek w stosunku do 2012 r. o 20 osób, 1,9%).

Dla realizacji ww. zakresu zadań nie została opracowana oddzielna dokumentacja określająca standardy usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych.

Zdaniem Naczelnika WPS, przyjęty sposób realizacji zadań, standard postępowania w zakresie pomocy m.in. dla osób bezdomnych jest właściwy, (...) gdyż w okresie ostatnich lat nie było przypadków śmierci osób, w tym osób bezdomnych z powodu nierozpoznanie miejsca ich pobytu lub odmowy udzielenia pomocy.

Przypadek śmierci osoby bezdomnej mający miejsce ostatnio był wynikiem spożywania alkoholu oraz odmowy odwiezienia przez patrol Policji i Straży Miejskiej do MOPOBiU celem udzielenia pomocy.

Na terenie miasta Opola nie było przypadków odmowy udzielenia pomocy osobom bezdomnym (nawet w stanie nietrzeźwym), ale pomocy tej nie możemy udzielić wbrew woli danej osoby.

(dowód: akta kontroli, str. 4-33, 398)

¹⁷ Dalej: ORS Szansa (działający w ramach struktury organizacyjnej MOPR).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Współpraca z instytucjami udzielającymi pomocy osobom bezdomnym

Formy instytucjonalnej współpracy na rzecz bezdomnych

Opis stanu faktycznego

W zakresie pomocy osobom bezdomnym miasto Opole (w tym MOPR, MOPOBiU, oraz Straż Miejska) współpracowało z Komendą Miejską Policji w Opolu, oraz organizacjami pozarządowymi.

Współpraca ta polegała m.in. na wymianie informacji, wspólnym prowadzeniu działań rozpoznawczych oraz udzielaniu pomocy osobom potrzebującym, w tym wydawaniu jednodaniowych gorących posiłków przez organizacje pozarządowe w ramach umów zawartych z miastem Opole.

(dowód: akta kontroli, str. 173-215, 325)

Zawieranie i rozliczanie porozumień zawartych z organizacjami pozarządowymi

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2013 miasto Opole zawarło z organizacjami pozarządowymi dwie umowy na wydawanie jednodaniowych gorących posiłków dla podopiecznych MOPR. Umowy te zostały zawarte z podmiotami wyłonionymi w postępowaniach konkursowych (otwarty konkurs ofert), w ramach, których zachowano wymagania określone art. 25 ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁸. Zasady przeprowadzania tych konkursów, jak też skład komisji konkursowych były określone każdorazowo w zarządzeniach Prezydenta.

W 2012 r. ww. zadanie realizował Polski Czerwony Krzyż, który w związku z realizacją umowy z dnia 30 grudnia 2011 r. otrzymał dotację w kwocie 307 208,68 zł, a w roku 2013 Chrześcijańska Służba Charytatywna, która na podstawie umowy z dnia 31 grudnia 2012 r., otrzymała 135 060,00 zł.

Ww. organizacje prawidłowo wywiązały się z przyjętych zobowiązań, w tym również w zakresie sprawozdawczości. Z danych zawartych złożonych sprawozdaniach wynikało m.in., że w 2012 r. wydano ogółem 42 700 posiłków, w tym 27 690 posiłków dla osób bezdomnych (64,8%). Natomiast w 2013 r. wydano ogółem 22 510 posiłków, w tym 14 997 posiłków dla osób bezdomnych (66,6%).

(dowód: akta kontroli, str. 216-306)

Przypadki pobierania od osób bezdomnych opłat za świadczone usługi

Opis stanu faktycznego

Rada Miasta uchwałą nr XXII/336/08 z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych¹⁹ ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych w Opolu.

Ustalono, że osoby przebywające w ORS Szansa oraz w mieszkaniach chronionych ponoszą odpłatność za pobyt i korzystanie z posiłków. Wysokość odpłatności uzależniono od kryterium dochodowego ustalonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Przy dochodzie do 150% kryterium dochodowego odpłatność osoby za pobyt ustalono na 10% dochodu miesięcznego – bez ponoszenia odpłatności za posiłki, powyżej 150% do 200% odpłatność za pobyt od 10% do 15%

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹⁹ Dz. Urzęd. Woj. Opolskiego Nr 51, poz. 1668. Uchwała zmieniona uchwałą nr LXXI/757/10 z dnia 26 sierpnia 2010 r. (Dz. Urzęd. Woj. Opolskiego Nr 116, poz. 1255).

dochodu miesięcznego i 100% odpłatność za wsad na wyżywienie, powyżej 200% do 250%: odpłatność za pobyt od 15% do 20% dochodu miesięcznego oraz za posiłki w wysokości 100% wsadu i do 10% kosztów wsadu za ich przygotowanie, powyżej 250% do 300%: odpłatność za pobyt od 20% do 30% oraz za posiłki 100% wsadu i od 10% do 30% wsadu za ich przygotowanie.

(dowód: akta kontroli, str. 402-404)

W 2012 r. do wnoszenia opłat z tytułu pobytu w ORS Szansa było zobowiązanych 40 osób. Według informacji Zastępcy Dyrektora MOPR osoby te dokonały wpłat na łączną kwotę 53 139,42 zł, co stanowiło 60% ustalonych należności z tego tytułu. W 2013 r. takich osób było natomiast 36, a dokonane wpłaty w kwocie 38 245,42 zł stanowiły 55,6% należności.

(dowód: akta kontroli, str. 405)

Przedsięwzięcia ograniczające zjawisko bezdomności

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Prezydent przyznał 25 lokali socjalnych, w tym sześć lokali (24%) osobom, rodzinom bezdomnym (po trzy lokale w każdym roku).

Stwierdzono jednak, że w okresie tym wzrastała liczba wniosków o przyznanie lokalu socjalnego. I tak wniosków:

- 1) pozostających na początku roku do realizacji było od 74 w 2011 r., 81 w 2012 r. (wzrost o 9,5%) do 85 w 2013 r. (4,9%), w tym od osób, rodzin bezdomnych odpowiednio: 22, 23 (4,5%), 26 (13%),
- 2) wpływających było od 84 w 2011 r., 87 w 2012 r. (3,6%) do 125 w 2013 r. (43,7%), w tym od osób, rodzin bezdomnych odpowiednio: 27, 33 (22,2%), 27 (-18,2%),
- 3) zakwalifikowanych do pozytywnego załatwienia było 24 w 2011 r., 37 w 2012 r. (54,2%), 29 w 2013 r. (-21,6%), w tym od osób, rodzin bezdomnych odpowiednio: 8, 12 (50%), 4 (-66,7%),
- 4) pozostających do realizacji na koniec roku było 87 w 2011 r., 72 w 2012 r. (-17,2%), 84 w 2013 r. (16,7%).

(dowód: akta kontroli, str. 364-367)

Ponadto w dniu 23 września 2013 r. Prezydent złożył do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) *Wniosek o udzielenie finansowego wsparcia w tworzeniu lokali socjalnych*²⁰, dotyczący budowy budynku z 22 lokalami socjalnymi (w tym 18 jednopokojowych i 4 dwupokojowych). Koszt jego budowy określono na 2 874 059,54 zł, z czego kwota 2 011 841,68 zł (70%) miała stanowić udział własny miasta Opole, a 862 217,86 zł (30%) finansowe wsparcie banku. Stosowana umowa na dofinansowanie tej inwestycji w kwocie do 862 217,86 zł została zawarta 13 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 364-367)

W dniu 30 września 2013 r. Prezydent złożył w BGK również wniosek o udzielenie finansowego wsparcia dla realizacji zadania inwestycyjnego pn. *Rozbudowa wraz z przebudową 3 budynków noclegowni dla osób bezdomnych w Miejskim Ośrodku Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym*. Wartość tej inwestycji została określona na 3 637 172,65 zł, z czego kwota 2 182 303,59 zł (60%) miała stanowić udział własny miasta Opola, a 1 637 172,65 zł (40%) finansowe wsparcie. W dniu 13 stycznia 2014 r. do Urzędu wpłynęło zawiadomienie BGK o zakwalifikowaniu wniosku do udzielenia takiego wsparcia.

(dowód: akta kontroli, str. 327-336)

²⁰ W ramach Rządowego programu wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Wniosek ten został uzupełniony w dniu 13 listopada 2013 r.

Nadzór nad realizacją przez miejskie jednostki organizacyjne zadań z zakresu pomocy bezdomnym

Opis stanu faktycznego

W latach 2012-2013 pracownicy Urzędu przeprowadził trzy kontrole w jednostkach organizacyjnych realizujących zadania z zakresu pomocy bezdomnym. I tak w 2012 r. kontrola w ORS Szansa została podjęta w związku z wydaleniem jednej osoby (naruszającej zasady współżycia społecznego), natomiast kontrola przeprowadzona w tym samym roku w MOPOBiU dotyczyła zasadności reagowania w przypadkach spożywania alkoholu lub niezachowania wymaganej czystości przez osoby przebywające w tym ośrodku. W 2013 r. przeprowadzono jedną kontrolą, która miała na celu wyjaśnienie incydentu spowodowanego przez osobę korzystającą z usług MOPOBiU.

Powyższe kontrole nie ujawniły nieprawidłowości w działalności kontrolowanych jednostek, dlatego też nie formułowano pod ich adresem wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli, str. 368-390)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia 21 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Zygmunt Świętek
Specjalista k.p.

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis