



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.008.01.2019

Kamila Ferdyn
Dyrektor
Ośrodka Pomocy Społecznej w Nysie
ul. Komisji Edukacji Narodowej 1A, 48-303 Nysa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P19/041 – Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Nysie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamila Ferdyn, Dyrektor OPS od 1 maja 2017 r. ² ; w okresie od 1 lutego 2016 r. do 30 kwietnia 2017 r. funkcję Dyrektora OPS sprawowała Daniela Dybek
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikacja mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowanie adekwatnych działań na rzecz jego ograniczenia 2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa 3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I połowa); do realizacji celu kontroli zostały wykorzystane także dane statystyczne i dokumenty strategiczne z lat wcześniejszych
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 Opolu
Kontrolerzy	Aleksandra Pawlicka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/59/2019 z 19 czerwca 2019 r. (akta kontroli str. 1-2) Wojciech Goleński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/71/2019 z 26 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 2a-2b)

¹ Dalej: OPS.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W OPS rozpoznawano problemy społeczne m. in. poprzez diagnozowanie przyczyn i monitorowanie skali ubóstwa na terenie Gminy Nysa⁵. Mieszkańców gminy zagrożonych ubóstwem i żyjących w ubóstwie identyfikowano dzięki współpracy z innymi jednostkami, jak również podczas prowadzonej pracy socjalnej. Identyfikacji osób wymagających wsparcia z tytułu ubóstwa dokonywano również w ramach powołanego przez Dyrektora Zespołu Pomocy Dziecku i Rodzinie, a także w działającej w strukturach OPS Noclegowni i Ogrzewalni dla Osób Bezdomnych, Świetlicy Socjalnej oraz Klubie Seniora. W OPS projektowano adekwatne działania na rzecz ograniczenia skali ubóstwa. W tym celu realizowano lokalne projekty socjalne oraz podejmowano działania w ramach programów rządowych i resortowych. Osobom ubogim zapewniono wypłatę świadczeń pieniężnych oraz pomoc rzeczową w postaci nieodpłatnych posiłków, dofinansowanie usług opiekuńczych oraz pobyt w domach pomocy społecznej, finansowanie pogrzebów oraz zapewnienie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych i w mieszkaniach chronionych. Oprócz ww. form pomocy wsparcia podopiecznym udzielali specjaliści, tj. pracownicy socjalni, psychologowie, doradcy zawodowi i asystenci rodziny. OPS wykorzystywał również przewidzianą w art. 108 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶ możliwość zawierania kontraktów socjalnych. W kontrolowanej jednostce monitorowano dalsze losy osób, które zakończyły pobieranie świadczeń pomocy społecznej w przypadkach, gdy pracownicy socjalni dostrzegali taką konieczność.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- 1/ przyznania osobie bezdomnej pomocy finansowej na zakup żywności, odzieży oraz środków higieny, do których ww. osobie zapewniono bezpłatny dostęp w Schronisku Św. Brata Alberta w Szczodrem;
- 2/ przyznania osobie bezdomnej tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych, mimo braku zawarcia z tą osobą kontraktu socjalnego;
- 3/ przyznania osobie bezdomnej tymczasowego schronienia w schronisku dla osób bezdomnych za okres poprzedzający wydanie decyzji.

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

⁵ Dalej również: gmina.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Identyfikacja mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowanie adekwatnych działań na rzecz jego ograniczenia

Opis stanu faktycznego

W Statucie OPS⁷ wskazano, że celem działalności tej jednostki jest pomoc w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, zapobieganie powstawaniu i umożliwienie przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych osób i rodzin, których nie są w stanie pokonać wykorzystując własne zasoby i możliwości. Realizacji tego celu służyć miały m.in. udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, wypłata świadczeń z zakresu pomocy społecznej, a także realizacja innych zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb Gminy Nysa.

(akta kontroli str. 3-6)

W regulaminie organizacyjnym OPS⁸ nie powołano komórki organizacyjnej zajmującej się wyłącznie problematyką ubóstwa. W OPS zagadnieniem tym zajmowali się pracownicy pięciu komórek organizacyjnych, w tym Działu Pomocy Środowiskowej i Świadczeń⁹, w którym, według stanu na koniec 2017 r. oraz 2018 r., zatrudnionych było 29 pracowników socjalnych, a na 30 czerwca 2019 r. - 30 pracowników socjalnych¹⁰. Tym samym OPS spełniał warunek określony w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej¹¹, obligujący do zatrudnienia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców. Zatrudnieni pracownicy uczestniczyli w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe w zakresie problematyki ubóstwa wśród mieszkańców gminy, w tym dotyczących metodyki pracy z trudnym klientem, tworzenia indywidualnych planów pomocy rodzinie, pracy z osobami starszymi, z osobami niepełnosprawnymi i psychicznie chorymi. Pracownicy socjalni, troje asystentów rodziny oraz 16 innych pracowników, zatrudnionych w OPS, których zakres działalności obejmował problematykę ubóstwa, w okresie od sierpnia 2018 r. do czerwca 2019 r. uczestniczyli w szkoleniach superwizyjnych, w ramach których korzystali ze wsparcia indywidualnego i grupowego. Łączny koszt szkoleń wyniósł w 2017 r. 12,4 tys. zł, w 2018 r. 71,4 tys. zł, a w pierwszej połowie 2019 r. 10,4 tys. zł. W ww. okresie OPS nie występował o zwiększenie planu wydatków na szkolenia pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 550, 634-673, 683, 1611-1612)

⁷ Przyjętym uchwałą nr XXXVI/553/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 6 czerwca 2017 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Nysie. Poprzedni statut został przyjęty uchwałą nr XL/712/05 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 29 sierpnia 2005 r. (ze zm.).

⁸ Ostatnia wersja regulaminu została wprowadzana zarządzeniem nr 9/2019 Dyrektora OPS z 1 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego.

⁹ W dziale tym zatrudnieni byli m.in. pracownicy socjalni, asystenci rodziny, psycholog. W OPS zagadnieniem ubóstwa zajmowały się również opiekunki środowiskowe, świadczące usługi w domach podopiecznych, zatrudnione w Dziale Usług i Domów Pomocy Społecznej, pracownicy świetlicy socjalnej z zajęciami socjoterapeutycznymi, lider Klubu Integracji Społecznej oraz pracownik Inkubatora Organizacji Społecznych.

¹⁰ Jeden pracownik socjalny został zatrudniony w związku z przebywaniem innego pracownika na długotrwałym urlopie przed planowanym przejściem na emeryturę.

¹¹ Według danych GUS w 2017 r. liczba mieszkańców gminy wynosiła 57 579, a w 2018 r. - 57 272. Tym samym w OPS zatrudniono pracowników socjalnych w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na odpowiednio 1 985,5, i 1 974,9 mieszkańców.

Opracowanie projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nysa na lata 2016 - 2023¹² OPS zlecił, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza Nysy, Instytutowi Badań i Analiz Społecznych „Diagnosis” Arkadiusz Dudek. Strategia oraz jej monitoringi za lata 2016 i 2017¹³ zawierały diagnozę sytuacji społecznej, w tym diagnozę sytuacji osób ubogich, opracowaną w oparciu o dane statystyczne uzyskane m.in. od Powiatowego Urzędu Pracy w Nysie, Komendy Wojewódzkiej Policji w Nysie, Urzędu Miejskiego w Nysie oraz Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności. Strategia zawierała również pozostałe elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, tj. prognozę zmian w zakresie objętym strategią wraz z określeniem: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii, jej ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań. W Strategii zawarto analizę powodów przyznania pomocy społecznej w latach 2012 -2015, z której wynikało, że w latach tych liczba rodzin korzystających z pomocy OPS z powodu ubóstwa zmniejszyła się z 1 419 do 1 391. W okresie tym ubóstwo było najczęstszym powodem ubiegania się o pomoc społeczną¹⁴. W Strategii zidentyfikowano niekorzystne tendencje demograficzne wpływające na pogłębienie skali ubóstwa, takie jak wzrost liczby osób w wieku senioralnym, niepełnosprawnych oraz chorych psychicznie. Jednocześnie wskazano, że niski poziom wykształcenia sprzyja zagrożeniu ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W związku z tym przewidziano realizację takich działań, jak: rozwijanie wsparcia i pomocy osobom starszym, w szczególności poprzez: stały monitoring sytuacji demograficznej gminy, zapewnienie wsparcia materialnego osobom starszym i niepełnosprawnym oraz rozbudowę infrastruktury związanej z usługami dla seniorów, rehabilitacja społeczna i zawodowa osób chorych psychicznie. Jako jeden z kierunków działania gminy określono wspieranie osób ubogich, czemu miały służyć m.in. systematyczna pomoc rzeczowa i finansowa, realizacja warsztatów lub treningów kompetencji społecznych, realizacja projektów finansowanych ze środków własnych oraz źródeł zagranicznych, zapewnienie indywidualnego specjalistycznego poradnictwa w obszarze kompetencji społecznych, praca socjalna oraz współpraca z instytucjami i podmiotami działającymi w obszarze integracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W Strategii uwzględniono konieczność współpracy OPS z innymi organami, w szczególności z Policją, placówkami oświatowymi, Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz placówkami ochrony zdrowia.

(akta kontroli str. 55-178, 721-728, 762)

W Strategii przedstawiono również analizę rozmieszczenia terytorialnego osób starszych (powyżej 85 roku życia) pomiędzy Miastem Nysa a obszarami wiejskimi Gminy Nysa oraz informacje o liczbie wydanych orzeczeń o niepełnosprawności z uwzględnieniem przyczyny niepełnosprawności i płci na terenie Gminy Nysa. Zaprezentowano również dane dotyczące miejscowości, charakteryzujących się największym udziałem osób bezrobotnych w 2012 r. oraz w 2014 r.¹⁵, dane dotyczące bezrobotnych mieszkańców Gminy Nysa zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nysie¹⁶, według czasu pozostawania bez pracy,

¹² Przyjętej uchwałą nr XXVIII/442/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nysa na lata 2016-2023. Dalej: Strategia.

¹³ Monitoring za 2018 r. w trakcie realizacji.

¹⁴ Udział rodzin dotkniętych ubóstwem w ogólnej liczbie rodzin ubiegających się o przyznanie pomocy wyniósł w 2012 r. - 80,8% (1 419 rodzin), w 2013 r. - 74% (1 474 rodziny), a w 2015 r. - 77,4% (1 391 rodzin).

¹⁵ W 2014 r. 76,1% osób bezrobotnych w gminie zamieszkiwało Nysę. Spośród wsi położonych na terenie gminy największy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych miały: Goświnowice (2,9%), Biała Nyska (1,7%), Kępnicza (1,7%), Hajduki Nyskie (1,4%) oraz Złotogłowie (1,4%).

¹⁶ Dalej: PUP.

w podziale na poszczególne miejscowości wchodzące w skład gminy¹⁷ oraz dane na temat bezrobotnych jej mieszkańców, zarejestrowanych w PUP, według wieku i miejscowości zamieszkania.

(akta kontroli str. 71, 91-93, 106-107)

Określonym w Strategii miernikiem celu - zmniejszenie skutków ubóstwa poprzez systematyczną pomoc rzeczową i finansową realizowaną przez OPS była liczba rodzin objęta wsparciem materialnym z tytułu ubóstwa oraz osób, które są zaliczane do grupy wykluczonych społecznie (wartość bazowa 1 391, minimalna docelowa wartość kumulatywna wskaźnika w latach 2016-2026 - 13 910). W roku 2016 wsparciem objęto 1 313 rodzin (9,4% docelowej wartości kumulatywnej), a w 2017 r. - 1 141 rodzin (osiągając wskaźnik realizacji celu na poziomie 17,6%).

(akta kontroli 162, 208, 242)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora OPS przyjęta docelowa kumulatywna wartość miernika na poziomie 13 910 stanowiła iloczyn liczby rodzin objętych wsparciem z tytułu ubóstwa w 2015 r. i okresu, na który została opracowana strategia. W wyjaśnieniach stwierdziła również: *Corocznie wykonywany monitoring strategii określa również wartości procentowe, dzięki czemu można stwierdzić, czy dany wskaźnik maleje czy też rośnie, np. w pierwszym roku monitoringu wyniósł 9,4% (czyli zmniejszył się, gdyż zakładano że wyniesie blisko 10%). W kolejnym roku wyniósł 17,6% (kumulatywnie wartości z pierwszego roku i drugiego roku monitoringu), czyli również liczba ubogich rodzin zmniejszyła się.*

(akta kontroli str. 682-684)

Strategię poddano konsultacjom społecznym. Projekt uchwały w sprawie przyjęcia Strategii dostępny był na stronie internetowej BIP Urzędu Miejskiego w Nysie oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu, a uwagi i wnioski mogły być składane osobiście lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. W wyznaczonym terminie nie zgłoszono uwag ani wniosków.

(akta kontroli str. 685-688)

W OPS przeprowadzony został monitoring Strategii za lata 2016 i 2017¹⁸, w ramach którego weryfikowano dane zawarte w tym dokumencie, m.in. liczbę członków gospodarstw domowych korzystających z pomocy społecznej, dominujące powody udzielenia pomocy, liczbę osób objętych programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz monitorowano stopień realizacji celu zmniejszenia skutków ubóstwa. Wyniki monitoringu za 2017 r. wykazały, że od 2012 r. zmniejszył się odsetek rodzin, korzystających ze wsparcia z powodu ubóstwa. Z pomocy społecznej skorzystało również mniej rodzin, w których funkcjonowały osoby bezrobotne, rodzin niewydolnych wychowawczo oraz z problemem alkoholowym, zwiększył się natomiast odsetek rodzin, w których żyły osoby niepełnoprawne bądź długotrwale chore oraz rodzin, w których występowała przemoc. Wskazano również na konieczność podjęcia działań na rzecz osób samotnych, starszych, przewlekłe chorych oraz niepełnosprawnych. W związku z tym zwrócono uwagę na konieczność zabezpieczenia środków finansowych na utrzymanie osób starszych w domach pomocy społecznej i zabezpieczenie usług opiekuńczych oraz pobytu w dziennym ośrodku wsparcia dla seniorów oraz uruchomienia punktu konsultacyjno-informacyjnego dla rodzin, w których występuje przemoc. Zaplanowano również realizację przedsięwzięć, mających na celu m.in. przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, zwiększenie dostępu do usług społecznych

¹⁷ W 2014 r. największy udział osób długotrwale bezrobotnych dotyczył miejscowości: Konradowa (37,5%), Murów (36,4%), Wierzbice (25,0%), Skorochów (25,0%), Niwnica (21,2%) oraz Kubice (20,8%).

¹⁸ Monitoring za 2018 w trakcie realizacji.

na rzecz osób niesamodzielnych, starszych i niepełnosprawnych, dożywianiu wychowanków świetlic środowiskowych i doposażaniu świetlic.

(akta kontroli str. 179-255)

Bieżącej diagnozy sytuacji osób ubogich dokonywano też podczas prowadzonej pracy socjalnej, w tym podczas przeprowadzanych wywiadów środowiskowych oraz ich aktualizacji, w ramach których wskazywano problemy powodujące pozostawanie danej osoby w ubóstwie. Na podstawie przeprowadzanych wywiadów tworzone plany pomocy, a w koniecznych przypadkach zawierano z podopiecznymi kontrakty socjalne, obejmowano ich wsparciem specjalistycznym lub podejmowano współpracę z organizacjami pozarządowymi. Informacje o potrzebach osób żyjących w ubóstwie pozyskiwano od przedstawicieli takich instytucji, jak placówki szkolne oraz przedszkolne, Komenda Powiatowa Policji w Nysie czy placówki służby zdrowia oraz od sołtysów wsi, zarządców lokali mieszkalnych, kuratorów społecznych i zawodowych.

(akta kontroli str. 24, 960-970)

Według monitoringów Strategii wsparciem materialnym objęto w 2016 r. 447 osób starszych i niepełnosprawnych (tj. 14,8% osób korzystających z pomocy społecznej), a w 2017 r. 307 osób (11,7%). Dostępność do usług opiekuńczych w tych latach zapewniono 190 i 214 osobom (7,3% i 10,1%)¹⁹. Począwszy od 2018 r. w OPS funkcjonował Klub Seniora, a w 2019 r. rozpoczęto tworzenie drugiego takiego klubu.

(akta kontroli 50, 209, 243, 585, 785-786)

Przedstawione potrzeby i sformułowane wnioski, w szczególności w zakresie zwiększania się liczby osób dotkniętych przemocą oraz niepełnosprawnych, korzystających z pomocy OPS, były podstawą do opracowania i wdrożenia projektów socjalnych, realizowanych przez OPS w ramach Gminnego Programu Przeciwdziałania i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2015-2018. W latach 2017-2019 (I półrocze) realizowano następujące programy:

1/ *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i marginalizacji osób bezdomnych przebywających w Noclegowni i Ogrzewalni dla osób bezdomnych w Nysie* - (w 2018 r.); zakres projektu obejmował wsparcie psychologa, terapeuty ds. uzależnień oraz realizację warsztatów reintegracji zawodowej, a uczestnikami projektu było 20 osób przebywających w Noclegowni i Ogrzewalni, wybranych przez pracownika socjalnego OPS;

2/ *Prowadzenie działalności świetlic środowiskowych z programem zajęć socjoterapeutycznych dla dzieci i młodzieży z rodzin dysfunkcyjnych, w szczególności z problemem alkoholowym, w tym doposażenie pomieszczeń i dożywiania wychowanków świetlic* (w 2017, 2018 i 2019 r.); zakres projektu obejmował m.in. dożywianie dzieci, wyjścia do kina, na pływalnię, przeprowadzanie zajęć socjoterapeutycznych, logopedycznych oraz zajęć z pielęgniarstwa; uczestnikami projektu w każdym roku jego realizacji było 30 uczestników świetlicy socjalnej;

3/ *Organizacja wypoczynku z programem zajęć socjoterapeutycznych dla dzieci i młodzieży, będącego uzupełnieniem całorocznej pracy z dziećmi* (w 2018 i 2019 r.); rekrutacji uczestników projektu (po 20 osób) dokonywali pracownicy socjalni OPS na podstawie posiadanych informacji o rodzinach, w tym spośród uczestników świetlicy socjalnej;

¹⁹ Monitoring Strategii z 2018 r. w trakcie realizacji.

4/ *Kompleksowe wsparcie rodzin z problemami uzależnień i przemocy, doświadczających trudności wychowawczych ze szczególnym ukierunkowaniem na rodziny, w których występują osoby niesłyszące* (2018 r.); uczestnikami projektu były rodziny, w których występowały osoby niesłyszące, z problemami uzależnienia od alkoholu, objęte procedurą „Niebieskiej Karty”, wytypowane przez koordynatora projektu; dla osób niesłyszących (20 osób) przeprowadzone zostały warsztaty terapeutyczne; celem projektu była m. in. diagnoza środowiska osób niesłyszących oraz pomoc osobom zamkniętym na wsparcie instytucjonalne;

5/ *Streetworkerzy w stronę nastolatków* (2017 r.), zakładający niesformalizowany kontakt z pedagogami ulicy w ramach zajęć sportowych i fotograficznych, wybranych na podstawie badań ankietowych; projekt skierowany był do młodzieży w wieku od 12 do 19 lat, a objęto nim 41 osób;

6/ *KIS* (2017 r.), skierowany do klientów OPS, którzy ukończyli jeden z projektów realizowanych przez PUP; działania w ramach projektu obejmowały: indywidualne i grupowe spotkania z psychologiem oraz doradcą zawodowym, stworzenie indywidualnych planów działań dla każdego z uczestników, warsztaty kreatywne z elementami terapii zajęciowej; w projekcie wzięło udział 18 osób;

7/ *Punkt konsultacyjno-informacyjny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie* (2017 r.); w ramach projektu 97 osobom udzielono m. in. porad psychologicznych, prawnych, przeprowadzano spotkania edukacyjno-motywacyjne; uczestnicy potrzebujący wsparcia pozyskiwali wiedzę o działalności punktu z informacji zamieszczonej na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Nysie oraz z ulotek i plakatów; podmiotem odpowiedzialnym za realizację tego działania był OPS;

8/ *Kompleksowe wsparcie rodzin z problemami uzależnień i przemocy, doświadczających trudności wychowawczych ze szczególnym ukierunkowaniem na rodziny, w których występują osoby niesłyszące. Pilotaż i diagnoza* (2017 r.), skierowany do rodzin, w których występowały osoby niesłyszące oraz osób niesłyszących; 22 uczestników projektu wytypowała osoba znająca środowisko osób niesłyszących, współpracująca z OPS; działania w ramach projektu obejmowały konsultacje z psychologiem oraz pracownikami socjalnymi, z udziałem tłumacza języka migowego, oraz promocję takich form wsparcia.

Dla każdego z ww. projektów określono harmonogram działań. Burmistrzowi Nysy przedkładano sprawozdania, w których przedstawiano efekty realizacji podjętych działań. Na realizację ww. projektów przeznaczono środki w łącznej wysokości 175,3 tys. zł. OPS każdorazowo otrzymał środki na realizację ww. projektów we wnioskowanej wysokości. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora nakłady niezbędne do ich realizacji oszacowano na podstawie wcześniejszych doświadczeń, liczby osób które wcześniej korzystały ze wsparcia, sprawozdań MPiPS i Oceny Zasobów Pomocy Społecznej.

(akta kontroli str. 1455-1468, 1481-1602)

W okresie objętym kontrolą w OPS nie realizowano lokalnych programów osłonowych. Wyjaśniając przyczyny braku takich programów, Zastępca Dyrektora stwierdziła: *OPS w Nysie realizuje wiele projektów, które, w naszej opinii, stanowią odpowiedź na występujące problemy i potrzeby. W Gminie działa również wiele jednostek, w których udzielane jest wsparcie osobom ubogim (m. in. Noclegownia, Klub Seniora, Świetlica Środowiskowa).*

(akta kontroli str. 1452-1453)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, obecnie w OPS realizowany jest projekt pn. "Nie-Sami-Dzielni - rozwój usług społecznych oraz wspierających osoby niesamodzielne", skierowany do starszych osób niepełnosprawnych, współfinansowany ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020. Wyjaśniła również: *Aplikowaliśmy o środki z programu Ministerstwa Rodziny*

pn. Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi, którym miały zostać objęte osoby z zaburzeniami psychicznymi, lecz nie zostało nam przyznane dofinansowanie. Ponadto Rodziny/osoby borykające się z problemem niepełnosprawności, mogą liczyć na szerokie wsparcie OPS: wsparcie psychologiczne, szeroki zakres poradnictwa świadczonego przez specjalistów zatrudnianych w OPS Nysa, np. terapeuta ds. uzależnień, mediator, specjalista do pracy z rodziną z dzieckiem niepełnosprawnym, tłumacz języka migowego, usługi specjalistyczne dla dzieci, osób dorosłych z zaburzeniami, wsparcie w ramach świetlicy działającej przy tut. Ośrodku, wsparcie finansowe.

(akta kontroli str. 1452-1453)

Dyrektor OPS przedstawiała Radzie Miejskiej w Nysie sprawozdania z działalności Ośrodka, które zostały zaopiniowane przez Komisje: Oświaty i Opieki Społecznej oraz Finansów²⁰, a następnie przyjęte przez Radę. Dyskusja w obu komisjach dotyczyła w szczególności kwestii umieszczania podopiecznych w domach pomocy społecznej, mieszkań chronionych oraz działań wobec osób stosujących przemoc domową. Potrzeby w zakresie pomocy społecznej ujęte zostały w Ocenie zasobów pomocy społecznej za lata 2017 i 2018, sporządzonych przez pracowników OPS i przyjętych przez Radę Miejską w Nysie. W dokumentach tych zgłoszono przede wszystkim konieczność zabezpieczenia środków finansowych na utrzymanie osób starszych w domach pomocy społecznej oraz zabezpieczenie usług opiekuńczych oraz pobytu w dziennym ośrodku wsparcia dla seniorów. Zwrócono także uwagę na konieczność wzrostu zatrudnienia asystentów rodziny oraz uruchomienia stałego punktu konsultacyjno-informacyjnego dla rodzin, w których występuje przemoc. Ponadto wskazano, że konieczna jest profesjonalizacja kadry pracowników socjalnych, wyrażająca się nie tylko udziałem w szkoleniach, lecz także zatrudnieniem specjalistów, takich jak mediatorzy rodzinni oraz terapeuci, którzy wspieraliby pracowników w działaniach aktywizujących klientów pomocy społecznej. Dodatkowo w Ocenie zasobów pomocy społecznej za 2018 r. uwzględniono konieczność wprowadzenia superwizji jako stałej formy wsparcia pracowników socjalnych. W trakcie posiedzenia Komisji Oświaty i Spraw Socjalnych Rady Miejskiej w Nysie w kwietniu 2018 r. zgłoszono zapotrzebowanie na dwa dodatkowe mieszkania chronione.

(akta kontroli str. 466-525, 543-549)

W OPS nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem. Według wyjaśnień Dyrektora, wiedza o potrzebach osób żyjących w ubóstwie wynikała z prowadzonej pracy socjalnej i składanych wniosków o pomoc, a informacje takie pozyskiwano także od sołtysów wsi, od sąsiadów osób żyjących w ubóstwie, spółdzielni mieszkaniowych i zarządców lokali mieszkalnych, od jednostek Policji w przypadkach interwencji u takich osób, dyrektorów placówek szkolno-przedszkolnych i szkolno-wychowawczych, od kuratorów społecznych i zawodowych oraz od innych instytucji (m.in. PUP, PCPR, placówki ochrony zdrowia, kuratorzy Sądu Rodzinnego w Nysie), a także od organizacji pozarządowych. OPS we wrześniu 2017 r. zawarł porozumienie²¹ ze Zgromadzeniem Sióstr św. Elżbiety, dotyczące wspierania rodzin, m.in. poprzez wymianę informacji. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora potrzeby osób zagrożonych ubóstwem są monitorowane przez działający w OPS Zespół Pomocy Dziecku i Rodzinie²², na posiedzenia którego zapraszani byli w zależności

²⁰ W 2019 r. W 2018 r. Komisje: Oświaty i Spraw Socjalnych oraz Rozwoju Gospodarczego i Finansów.

²¹ Przedmiotem zawartego porozumienia była współpraca w tworzeniu możliwości i poprawy warunków optymalnego rozwoju dzieci oraz ich rodzin, które korzystały ze wsparcia OPS oraz Zgromadzenia Sióstr św. Elżbiety.

²² W skład Zespołu wchodziło zatrudnionych w OPS: specjalista pracy socjalnej, asystent rodziny, psycholog, Zastępca Dyrektora oraz pracownik socjalny, a jego zadania obejmowały m.in. diagnozowanie i analizowanie

od potrzeb: kurator, pedagog szkolny oraz inne podmioty mające wiedzę na temat danej rodziny. Zastępca Dyrektora wyjaśniła również, że identyfikację i monitorowanie osób zagrożonych ubóstwem umożliwia realizacja zadań w Noclegowni, Ogrzewalni, Świetlicy Socjalnej oraz w Klubie Seniora.

(akta kontroli str. 704, 709-710, 735-741)

Dyrektor OPS, w odpowiedzi na pytanie dotyczące wiedzy o liczbie osób, które w najbliższym czasie będą potrzebować pomocy materialnej i niematerialnej z tytułu ubóstwa, stwierdziła: *OPS comiesięcznie planuje wydatkowanie środków dla osób, które widnieją w ewidencji osób korzystających ze wsparcia pieniężnego jak i niepieniężnego (...). Dodatkowo przy tworzeniu planu comiesięcznych wydatków na poszczególne formy pomocy tutaj. Organ zakłada wejście do systemu nowych świadczeniobiorców spełniających kryteria dochodowe, dokładnie weryfikując ich indywidualną sytuację zdrowotną i mieszkaniową. (...) Ośrodek podejmuje działania pomocowe na zgłoszenia anonimowe (pisemne bądź telefoniczne) oraz w oparciu o pozyskane informacje przez pracowników socjalnych, opiekuńcy środowiskowe, które świadczą usługi w miejscu zamieszkania osób objętych usługami opiekuńczymi oraz od asystentów rodziny. Planujemy na ogólnych zasadach, w oparciu o wykonanie zadań roku poprzedniego.*

(akta kontroli str. 23-25)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W OPS prawidłowo identyfikowano osoby żyjące w ubóstwie oraz rozpoznawano potrzeby tych osób. W celu identyfikacji osób ubogich potrzebujących pomocy OPS współpracował z jednostkami publicznymi, jak również z organizacjami pozarządowymi. Na podstawie zgromadzonych informacji formułowano wnioski dotyczące potrzeb w tym zakresie, opracowano i wdrażano projekty socjalne przystające do rzeczywistych potrzeb osób wymagających wsparcia z powodu ubóstwa.

OBSZAR

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. liczba osób objętych wsparciem OPS uległa zmniejszeniu w stosunku do 2015 r. z 3 369 do 2 176 (o 35,4%). Na powyższe wpływ miało głównie zmniejszenie o 63,7%²³ liczby osób bezrobotnych pobierających świadczenia z pomocy społecznej. Liczba rodzin, którym przyznano pomoc społeczną w latach 2015-2018 zmniejszyła się z 1 677 w 2015 r. do 1 205 w 2018 r. (o 28,1%). W 2018 r. wsparciem z powodu ubóstwa objęto 805 rodzin.

(akta kontroli str. 581-582)

W latach 2017-2019 (I półrocze) OPS udzielał pomocy finansowej w formie zasiłków stałych, zasiłków okresowych i zasiłków celowych. W latach 2015-2018 liczba osób korzystających ze wsparcia w postaci zasiłków okresowych zmniejszyła się z 1 022 w 2015 r. do 484 w 2018 r. (o 52,6%), a liczba osób pobierających zasiłki celowe uległa zmniejszeniu odpowiednio z 1 112 do 666 osób (o 40,1%). Zasiłki stałe w ww. okresie pobierało od 361 (2015 r.) do 408 osób (2017 r.). OPS udzielał

sytuacji rodzinnej pod kątem zaistniałych problemów i deficytów, organizacja i koordynacja poradnictwa rodzinnego wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, współpraca z instytucjami i placówkami działającymi na rzecz dziecka i rodziny.

²³ Z 2 544 w 2015 r. do 923 w 2018 r.

ponadto wsparcia w postaci: 1/ usług opiekuńczych, z których w ww. okresie skorzystało od 187 do 214 osób, 2/ pobytu w domach pomocy społecznej (od 69 do 107 osób), 3/ bezpłatnych posiłków (od 318 do 944 osób), 4/ schronienia (od 10 do 12 osób) oraz 5/ sprawienia pogrzebu (od sześciu do 14 osób). Klientom OPS zapewniono także dostęp do poradnictwa specjalistycznego, udzielanego przez zatrudnionych w OPS pracowników socjalnych, psychologów, asystentów rodziny, doradcę zawodowego oraz w ramach funkcjonującej w obiekcie OPS nieodpłatnej pomocy prawnej. Najwięcej osób objęto poradnictwem socjalnym (w latach 2015-2018: 1 169, 1 305, 1 250 i 1 024 osoby) oraz psychologicznym (odpowiednio 367, 595, 408 i 379 osób). W ramach realizowanych projektów²⁴ istniała możliwość uczestnictwa w grupach wsparcia²⁵, w grupach samopomocowych²⁶ oraz grupach terapeutycznych²⁷.

(akta kontroli str. 580, 583-586, 743-746)

W OPS w okresie 2017-2019 (I półrocze) zatrudniony był psycholog²⁸. Porady psychologiczne były udzielane również w ramach projektów realizowanych przez Gminę Nysa²⁹. W okresie tym OPS dysponował trzema asystentami rodziny³⁰. Dodatkowo poczynawszy od 2018 r. w OPS zatrudniono doradcę zawodowego oraz mediatora.

(akta kontroli str. 674-681, 1455-1468)

OPS informował o możliwości uzyskania pomocy przez osoby żyjące w ubóstwie za pośrednictwem plakatów, ulotek, mediów lokalnych, stron internetowych OPS i Urzędu Miejskiego w Nysie. Jak wyjaśniła Dyrektor OPS, *wszystkie placówki współpracujące z tut. OPS (i nie tylko) posiadają informację dotyczącą wsparcia OPS w Nysie (...).*

(akta kontroli str. 23-25)

W OPS nie dokonywano podziału osób korzystających z pomocy z powodu ubóstwa na poziomy trudności wyjścia z niekorzystnej sytuacji.

(akta kontroli str. 1437-1438)

W latach 2017-2019 (I półrocze) OPS otrzymywał od Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Opolu, Urzędu Miejskiego w Nysie wiadomości dotyczące możliwości aplikowania do projektów i konkursów w obszarze pomocy społecznej. W okresie objętym kontrolą OPS uzyskał informację o możliwości udziału w 43 programach/projektach w obszarze pomocy społecznej. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora: *Pracownicy tut. OPS na bieżąco przeglądają strony internetowe instytucji organizujących konkursy/projekty w zakresie pomocy społecznej. Ponadto pracownicy zgłoszeni są np. do newsletter funduszy europejskich czy MRPiPS gdzie umieszczone są informacje dotyczące organizowanych konkursów czy realizowanych projektów. Dodatkowo dwóch pracowników (...) w ramach swoich obowiązków służbowych zobowiązanych jest*

²⁴ M.in. „Razem, lecz osobno - stop agresji i przemocy w rodzinie”, „Gmina Nysa przeciwko wykluczeniu!”, „Współodpowiedzialność za rozwój Gminy Nysa innowacyjną metodą reintegracji społecznej i zawodowej – edycja II”.

²⁵ W latach 2015-2018 w grupach wsparcia uczestniczyło 195 osób.

²⁶ Łączna liczba osób w grupach samopomocowych w ww. okresie wyniosła 146.

²⁷ Łączna liczba osób w grupach terapeutycznych w ww. okresie wyniosła 175.

²⁸ Z wyjątkiem okresu od 1 września do 6 listopada 2018 r. W 2017 r. w OPS zatrudnionych było dwóch psychologów.

²⁹ Tj. projektów: „Punkt Konsultacyjno-Informacyjny ds. przeciwdziałania przemocy rodzinie”, „Współodpowiedzialność za rozwój Gminy Nysa metodą reintegracji społecznej i zawodowej”, „Nysa miastem bez przemocy”, „Rodzina razem. Kompleksowe wsparcie na rzecz rodzin Gminy Nysa”, „Włączanie społeczne w Gminie Nysa - Centrum Streetworkingu i Klub Rodzica”.

³⁰ Dodatkowo jeden asystent rodziny zatrudniony był w okresie od 4 lipca do 31 grudnia 2017 r. oraz jeden - w okresie od 2 listopada 2016 r. do 14 maja 2018 r.

między innymi do przeglądania informacji o pojawiających się konkursach/projektach.

(akta kontroli str. 771, 1469-1480)

W latach 2015-2018 OPS realizował wieloletni program rządowy „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Liczba osób korzystających z posiłków w ramach ww. programu wyniosła w kolejnych latach odpowiednio 2015 – 1 027; 2016 – 869; 2017 – 713; 2018 – 345. Liczba osób pobierających zasiłek celowy w kolejnych latach wyniosła z kolei: 1 218, 1 281, 1 218 i 652. Na realizację Programu OPS otrzymał środki w wysokości 1 24,5 tys. zł, 1 029,1 tys. zł, 905,3 tys. zł i 672,8 tys. zł. W 2019 r. (I połowa) w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu” liczba osób korzystających z obu ww. form wsparcia wyniosła odpowiednio: 264 i 582, a środki otrzymane na jego realizację wyniosły 285 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą OPS aplikował o udział w 35 programach/projektach w obszarze pomocy społecznej, w tym w 16 programach resortowych.

Począwszy od 2017 r. OPS realizował następujące projekty/programy resortowe organizowane przez MRPiPS:

1. „Gmina Nysa przeciwko wykluczeniu!” Celem projektu było włączenie i wzmacnianie uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym osób wykluczonych społecznie oraz rozwój systemu aktywnej integracji. Projekt realizowany był w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2017. Efektem projektu było odbycie staży zawodowych przez 12 uczestników projektu oraz nabycie kompetencji społeczno-zawodowych i wzrost poczucia własnej wartości. Na realizację programu otrzymano środki w wysokości 42 tys. zł, a wkład własny Gminy Nysa wyniósł 61,5 tys. zł.

2. „Współodpowiedzialność za rozwój Gminy Nysa innowacyjną metodą reintegracji społecznej i zawodowej – edycja II” W ramach projektu MRPiPS „Nowe horyzonty aktywnej integracji w środowisku lokalnym – animacja, edukacja, aktywizacja na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego” – edycja 2017 r. oraz edycja 2018 – celem obu edycji było włączenie i wzmacnianie uczestniczenia w życiu społecznym i zawodowym osób wykluczonych społecznie, korzystających z pomocy OPS Nysa oraz rozwój systemu aktywnej integracji na terenie gminy. Edycja 2017 projektu realizowana była w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2017 r. (na realizację programu otrzymano środki w wysokości 97,8 tys. zł, a wkład własny Gminy Nysa wyniósł 101,3 tys. zł). Edycja 2018 realizowana była od kwietnia do grudnia 2018 r. (otrzymano środki w wysokości 99,8 tys. zł, a wkład własny Gminy Nysa wyniósł 61,5 tys. zł). Beneficjentami w obu edycjach było 12 osób, a efekty prowadzonych działań związane były z odbyciem robót publicznych oraz nabyciem kompetencji społeczno-zawodowych i wzrostem poczucia własnej wartości.

3. „Razem, lecz osobno – stop agresji i przemocy w rodzinie” - program osłonowy „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie” - edycja 2018. Program realizowany od czerwca do grudnia 2018 r. miał na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. W ramach prowadzonych działań 170 osób objęto procedurą „Niebieskiej karty”, w tym 20 osób korzystających z grup wsparcia, 10 osób skierowanych na trening kompetencji oraz 20 osób biorących udział w wyjściach integracyjnych. Ponadto 60 osób skorzystało z punktu konsultacyjnego oraz 60 osób wzięło udział w szkoleniach podnoszących kwalifikacje. Z Programu OPS otrzymał środki w wysokości 26,8 tys. zł, a wkład własny Gminy Nysa wyniósł 11,6 tys. zł.

4. „Asystent rodziny” zrealizowany w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2018. Efektem realizacji programu było zwiększenie dostępu 89 rodzin do usług asystentów rodziny w Gminie Nysa. W ramach programu otrzymano środki w kwocie 62,3 tys. zł, a wkład własny wyniósł 30,9 tys. zł. Z Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy

Zastępczej na rok 2018 otrzymano środki w wysokości 51,1 tys. zł, a wkład własny Gminy Nysa wyniósł 50,5 tys. zł.

5. „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych” - edycja 2019. Celem programu było wsparcie społeczne w formie usług opiekuńczych, osób niepełnosprawnych w wieku do 75 roku życia z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, z całkowitą niezdolnością do pracy i samodzielnej egzystencji oraz dzieci do 16 roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności ze szczególnym wskazaniem, tj. koniecznością sprawowania stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby. Program obejmował okres od 1 marca do 31 grudnia 2019 r. Na realizację programu otrzymano środki w wysokości 32,7 tys. zł, wkład własny Gminy Nysa wyniósł również 32,7 tys. zł.

6. „Opieka 75+” zakładający poprawę dostępności do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, dla osób w wieku 75 lat i więcej, realizowany przez cały 2019 r., obejmował 20 osób. Z Programu otrzymano środki w wysokości 34,3 tys. zł, wkład własny Gminy Nysa wyniósł również 34,3 tys. zł.

7. „Radosna twórczość nyskiego seniora” w ramach Programu wieloletniego Senior+ na lata 2015-2020. Celem była integracja i aktywizacja osób starszych poprzez organizację warsztatów teatralnych, filmowych, muzycznych i fotograficznych, konsultacje z dietetykiem, poprawę wizerunku oraz wyjścia i wyjazdy integracyjne. W projekcie brało udział 20 osób. Z programu wieloletniego Senior+ otrzymano środki w wysokości 34,8 tys. zł, a wkład własny Gminy Nysa wyniósł 54 tys. zł.

8. „Utworzenie Klubu Seniora + II” w ramach Programu wieloletniego Senior + na lata 2015-2020. Projekt zakładał w okresie od 2 maja do 30 września 2019 r. wyposażenie klubu seniora oraz stworzenie przestrzeni integracji i aktywizacji dla 20 osób starszych. Z Programu wieloletniego Senior+ na lata 2015-2020 otrzymano środki w wysokości 25 tys. zł, a wkład własny Gminy Nysa wyniósł 6,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1454, 1469-1480, 1694-1695)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora pomoc w ramach projektów „Gmina Nysa przeciwko wykluczeniu!” oraz „Współodpowiedzialność za rozwój Gminy Nysa innowacyjną metodą reintegracji społecznej i zawodowej” była skierowana do osób wcześniej zidentyfikowanych. Projekt „Razem, lecz osobno – stop agresji i przemocy w rodzinie” skierowany był do klientów OPS, lecz z racji ogólnodostępnych konsultacji dla mieszkańców Gminy Nysa, będących jednym z działań projektu, umożliwiał identyfikację osób zagrożonych ubóstwem lub ubogich, które nie korzystały wcześniej ze wsparcia OPS. Również pozostałe działania przyczyniły się do identyfikacji takich osób. Zastępca Dyrektora wyjaśniła również: *każdy z realizowanych przez OPS projektów/programów jest potencjalnie nastawiony na dotarcie do osób, które są zagrożone ubóstwem i wymagają wsparcia ze strony OPS (...). Promowanie projektów/programów oraz informowanie o możliwości skorzystania ze wsparcia OPS na szeroką skalę dociera do osób żyjących w ubóstwie bądź zagrożonych jego wystąpieniem (...). Ponadto należy nadmienić, iż osoby zgłaszające się do OPS cechuje mnogość przesłanek udzielenia pomocy społecznej, a w większości przypadków główna przesłanka korzystania z pomocy społecznej odkrywa kolejne z którymi boryka się klient.*

(akta kontroli str. 1692)

W latach 2017 – 2019 (I półrocze) OPS zawarł z PUP porozumienia w zakresie aktywizacji bezrobotnych klientów, tj.:

1/ z 1 lutego 2017 r. w sprawie współpracy na rzecz aktywizacji zawodowej i społecznej wspólnych klientów PUP i OPS w 2017 r., dla których PUP ustalił III profil pomocy³¹,

2/ z 16 lutego 2018 r. określające zasady i formy współpracy na rzecz aktywizacji zawodowej wspólnych klientów PUP i OPS w 2018 r, dla których PUP ustalił III profil pomocy,

3/ z 28 stycznia 2019 r. o współpracy w celu skutecznej aktywizacji społeczno-zawodowej osób objętych wsparciem OPS, bezrobotnych wymagających wsparcia OPS oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Realizacja tych porozumień następowała m.in. w formie: przekazywania informacji o aktualnych ofertach pracy osobom bezrobotnym, korzystającym ze świadczeń pomocy społecznej, informowania zainteresowanych osób o możliwości skorzystania z poradnictwa zawodowego w PUP, motywowania do udziału w szkoleniach organizowanych przez PUP oraz spotkań pracowników PUP i OPS, mających na celu wypracowanie efektywnych form wsparcia osób bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej. Z PUP zawarto również porozumienia dotyczące zasad współpracy w zakresie realizacji zadań pozwalających zintegrować prace obu jednostek na rzecz bezrobotnych objętych Programem Aktywizacja i Integracja³².

OPS zawarł też porozumienia ze Spółdzielnią Socjalną „Parasol” w Nysie, prowadzącą Centrum Integracji Społecznej³³, w celu prowadzenia wspólnych działań w ramach reintegracji społeczno-zawodowej, ukierunkowanych na wsparcie osób długotrwale bezrobotnych, zarejestrowanych w PUP. W latach 2017-2019 (I półrocze) OPS skierował do CIS łącznie 59 osób. W pracach społecznie użytecznych w ww. okresie udział brało łącznie 90 osób³⁴. W latach 2017 i 2018 z podopiecznymi zawarto po 17 kontraktów socjalnych. W pierwszej połowie 2019 r. zawarto natomiast 109 kontraktów socjalnych. Według wyjaśnień Kierownika Działu Pomocy Środowiskowej i Świadczeń zawieranie kontraktów socjalnych stanowiło najefektywniejszą formę współpracy z klientem, w związku z czym liczba zawieranych kontraktów wzrosła.

(akta kontroli str. 275-288, 756-757, 1620-1687)

OPS zawarł również porozumienie³⁵ z Kołem Bielskim Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta o świadczenie usług w zakresie schronienia dla osób bezdomnych. Tą formą wsparcia objęto w 2017 r. 10 osób, w 2018 r. 12 osób, a w I połowie 2019 r. 11 osób. W latach 2017-2018 Gmina Nysa dysponowała jednym mieszkaniem chronionym, w którym udzielono schronienia odpowiednio czterem i 11 osobom, a w 2019 r. dwoma mieszkaniem chronionymi, w których do czerwca przebywało 10 osób. W Nysie funkcjonowała Noclegownia i Ogrzewalnia dla Osób Bezdomnych³⁶, dysponująca 35 miejscami noclegowymi i 17 miejscami w ogrzewalni, w której udzielano doraźnej i okresowej pomocy osobom bezdomnym. W Noclegowni zapewniono tymczasowe miejsce do spania, możliwość przygotowania posiłku we własnym zakresie, a w miarę możliwości - uzyskanie lub wymianę odzieży i obuwia dostosowanego do pory roku, dostęp do pomieszczeń sanitarnych w celu dokonania zabiegów związanych z higieną osobistą oraz środki do dezynfekcji i dezynsekcji. W ogrzewalni udostępniono natomiast miejsca siedzące, łazienkę,

³¹ Zgodnie z § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631) powiatowy urząd pracy realizuje pomoc dla osób, w przypadku których ustalono III profil pomocy, na podstawie przygotowanego z bezrobotnym indywidualnego planu działania, w okresie nie dłuższym niż 720 dni.

³² Z 1 lutego 2017 r. oraz z 17 kwietnia 2018 r.

³³ 1 stycznia 2016 r., 4 maja 2016 r. oraz z 16 lutego 2018 r.

³⁴ W 2017 r. - 60 osób, w 2018 r. - 20 osób, a w I połowie 2019 r. - 10 osób.

³⁵ Z 1 lutego 2017 r.

³⁶ Od 1 stycznia 2018 r. Noclegownia i Ogrzewalnia była komórką organizacyjną OPS.

gorący napój, środki do dezynfekcji i dezynsekcji oraz, w miarę możliwości, uzyskanie lub wymianę odzieży i obuwia. W 2017 r. do Noclegowni przyjęto 144 osoby, w 2018 r. 137 osób, a w I połowie 2019 r. 72 osoby.

(akta kontroli str. 291-465, 689)

Zgodnie z uchwałą nr XIV/192/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nysa³⁷ pierwszeństwo najmu lokalu na czas nieoznaczony przysługiwało 1/osobom pozbawionym lokalu w wyniku klęsk żywiołowych, 2/zamieszkującym w lokalach lub budynkach mieszkaniowego zasobu gminy, z którymi zawarto umowy na czas nieoznaczony – przeznaczonych do rozbioru, przebudowy lub sprzedaży, osobom niepełnosprawnym w stopniu znacznym, 3/zamieszkującym w warunkach kwalifikujących do ich poprawy³⁸, 4/zamieszkującym w lokalu socjalnym, do którego po upływie czasu, na jaki zawarta była umowa najmu, nie mogą uzyskać przedłużenia umowy na kolejny okres z powodu przekroczenia kryterium dochodowego, a spełniającym warunki do otrzymania lokalu na czas nieoznaczony oraz 5/tworzącym rodziny wielodzietne.

(akta kontroli str. 1613-1619)

Pomoc OPS w wynajmowaniu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy polegała na kierowaniu pisemnych próśb do Wydziału Lokalowego Urzędu Miejskiego w Nysie, po uprzednim złożeniu przez klienta wniosku o najem lokalu, o przyspieszenie przydziału lokalu. Ww. pracownicy udzielali pomocy przy wypełnianiu wniosków o przydział lokalu. Pracownicy OPS wspierali osoby ubogie również w poprawie warunków mieszkaniowych, w tym sanitarnych. W tym celu wydawali decyzje w sprawie przyznania pomocy materialnej, wyszukiwali stosowne ogłoszenia na portalach internetowych oraz pozyskiwali wiedzę o sprzęcie i wyposażeniu, które mogły być udostępnione bezpłatnie³⁹.

(akta kontroli str. 749, 753)

W latach 2015-2018 na pomoc osobom żyjącym w ubóstwie OPS przeznaczył 7 518,2 tys. zł, 7 064,4 tys. zł, 6 224,1 tys. zł i 5 506 zł. Najwyższe wydatki dotyczyły takich form pomocy, jak wypłata zasiłków stałych⁴⁰, zasiłków okresowych⁴¹ oraz przyznawania posiłków w ramach wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”⁴². Najniższe wydatki poniesiono na realizację prac społecznie użytecznych⁴³, sprawienie pogrzebów⁴⁴ oraz na zapewnienie pobytu w mieszkaniu chronionym⁴⁵. Średni roczny koszt korzystania przez jedną osobę ubogą ze świadczeń pomocy społecznej wynosił w ww. latach 2,6 tys. zł, 2,7 tys. zł, 2,9 tys. zł i 4 tys. zł. Najwyższe wydatki przypadające na jedną osobę korzystającą ze świadczeń dotyczyły pobytów w domach pomocy społecznej (w ww. okresie

³⁷ Dz. Urz. Województwa Opolskiego poz. 2899.

³⁸ M.in. zamieszkiwanie w lokalu, w którym powierzchnia pokoi w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy nie przekracza 8 m², zamieszkiwanie w lokalu, który nie spełnia wymogów pomieszczenia przeznaczonego na pobyt stały ludzi, potwierdzone orzeczeniem właściwego organu.

³⁹ M.in. w ramach akcji „Szlachetna Paczka” oraz za pośrednictwem związków wyznaniowych.

⁴⁰ W 2015 r. wypłacono zasiłki stałe w łącznej kwocie 1 776,5 tys. zł (98,6% kwoty przewidzianej na ten cel w planie finansowym), w 2016 r. - 2 016 tys. zł (99,6% planu), w 2017 r. - 2 035,6 tys. zł (97,8% planu) i w 2018 r. - 1 987 tys. zł (98,9% planu).

⁴¹ W 2015 r. wypłacono zasiłki okresowe w łącznej kwocie 2 290,9 tys. zł (99,2% planu), w 2016 r. - 1 917,1 tys. zł (99,8% planu), w 2017 r. - 1 251,4 tys. zł (94,3% planu) i w 2018 r. - 684,5 tys. zł (97,8% planu).

⁴² Na ten cel wydatkowano w 2015 r. - 1 531,1 tys. zł (95,7% planu), w 2016 r. - 1 286,3 tys. zł (90% planu), w 2017 r. - 1 131,6 tys. zł (85,1% planu) i w 2018 r. - 841 tys. zł (91,9% planu).

⁴³ Na ten cel wydatkowano w 2015 r. - 29,5 tys. zł (58,7% planu), w 2016 r. - 13,4 tys. zł (100% planu), w 2017 r. - 33,5 tys. zł (68,5% planu) i w 2018 r. - 4 tys. zł (40% planu).

⁴⁴ Na ten cel wydatkowano w 2015 r. - 10 tys. zł, w 2016 r. - 8,8 tys. zł, w 2017 r. - 17,6 tys. zł i w 2018 r. - 16,2 tys. zł. W latach tych nie planowano wydatków na sprawienie pogrzebów.

⁴⁵ Na ten cel wydatkowano w 2015 r. - 24 tys. zł (83,6% planu), w 2016 r. - 5,6 tys. zł (56% planu), w 2017 r. - 6,8 tys. zł (68% planu) i w 2018 r. - 19 tys. zł (76% planu).

wyniosły od 3,9 tys. zł do 5,5 tys. zł) oraz wypłaty zasiłków stałych (od 4,9 tys. zł do 5,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 577-579, 585-585a)

W przedstawianych potrzebach z zakresu pomocy społecznej Dyrektor uwzględniła kwestię pomocy osobom żyjącym w ubóstwie, zgłaszając konieczność zabezpieczenia dodatkowych środków finansowych na utrzymanie osób starszych w domach pomocy społecznej oraz zatrudnienia specjalistów, którzy wspieraliby pracowników socjalnych w działaniach aktywizujących klientów pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 466-525)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora w OPS nie występowały sytuacje, w których wydawano decyzje odmowne z powodu braku środków finansowych. W wydawanych decyzjach wskazywano natomiast, że wysokość przyznawanych świadczeń była ograniczona limitem środków na ten cel, określonym w planie wydatków OPS.

(akta kontroli str. 703, 924-925, 1371-1377)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację wybranych 20 osób, które zakończyły korzystanie ze wsparcia OPS z tytułu ubóstwa. Wybrana próba obejmowała decyzje wydane w latach 2017-2019 (I półrocze), którymi przyznano wsparcie w postaci: 1/ zasiłków celowych na zakup odzieży, opału oraz zaspokojenie innych potrzeb (łącznie pięć decyzji)⁴⁶, 2/ zasiłków okresowych (cztery decyzje)⁴⁷, 3/ zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności w ramach programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” i programu wieloletniego „Posiłek w szkole i w domu” (trzy decyzje)⁴⁸ oraz nieodpłatnych posiłków w ramach tych programów (trzy decyzje)⁴⁹, 4/ zasiłków stałych oraz opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne (trzy decyzje)⁵⁰, 5/ pobytu w mieszkaniu chronionym (jedna decyzja)⁵¹ oraz 6/ udzielenia schronienia (jedna decyzja)⁵². Osoby wytypowane do próby badawczej zostały zarejestrowane w systemie POMOST. Spośród wybranych osób siedem korzystało z pomocy społecznej przez okres dłuższy niż pięć lat. Jedna decyzja dotyczyła pomocy przyznanej z urzędu, a pozostałe 19 wydano na wniosek osób żyjących w ubóstwie. Zakres udzielonej pomocy był zgodny z potrzebami i oczekiwaniami osób korzystających z pomocy, zgłaszanymi we wnioskach oraz podczas wywiadów środowiskowych, w których rozpoznawano sytuację wnioskodawcy⁵³ i definiowano jego problemy, budując adekwatny plan pomocy. Wywiady bądź aktualizacje wywiadów przeprowadzane były w ciągu jednego do 14 dni roboczych od dnia otrzymania wniosku o przyznanie pomocy, a w pięciu przypadkach w dniu otrzymania wniosku, tj. w terminie

⁴⁶ Decyzje: nr DS.5102.13990.4.2017.JC z 6 kwietnia 2017 r., nr DS.5102.12663.7.2017.JC z 17 lipca 2017 r., nr DPSiS.5102.5267.3.2018.BU z 15 marca 2018 r., nr DS.5102.13842.4.2018.BU z 16 kwietnia 2018 r., nr DS.5102.14148.7.2.2018.ER z 18 czerwca 2018 r.

⁴⁷ Decyzje: nr DS.5101.13073.2017.ER z 20 stycznia 2017 r., nr DS.5101.5234.4.2017.ER z 12 czerwca 2017 r., nr DS.5101.10939.3.2017.ER z 10 lipca 2017 r., nr DS.5101.372.4.2018.ER z 9 sierpnia 2018 r.

⁴⁸ Decyzje: nr DS.5102.13944.8.2017.JC z 9 sierpnia 2017 r., nr DS.5102.4661.7.2018.BU z 21 czerwca 2018 r., nr DPSiS.5102.13501.5.2019.JM z 17 kwietnia 2019 r.

⁴⁹ Decyzje: nr DS.5113.1366.2017.MB z 6 grudnia 2017 r., nr DPSiS.5113.13999.2019.SJ z 22 stycznia 2019 r., nr DPSiS.5113.13887.2019.SJ z 1 lutego 2019 r.

⁵⁰ Decyzje: nr DS.5100.351.1.2017.JSN z 7 lipca 2017 r., nr DS.5100.352.1.2018.JSN z 16 marca 2018 r., nr DS.5100.328.1.2017.JSN z 16 stycznia 2018 r. (zasiłek stały) i nr DS.5100.328.2.2018.JSN z 5 marca 2018 r. (składki).

⁵¹ Decyzja nr DS.5115.14087.1.2.2017.ER z 31 marca 2017 r.

⁵² Decyzja nr DS.5112.1.1.2018.JSN z 3 stycznia 2018 r.

⁵³ Wywiad zawierał m.in. wymagane informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej, zdrowotnej, jak również potrzeby i oczekiwania osoby ubiegającej się o pomoc, ocenę jego sytuacji oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie pomocy.

określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁵⁴

(akta kontroli str. 788-1133)

W wywiadach środowiskowych bądź aktualizacjach tych wywiadów zdefiniowano problemy osób, bez nadawania rangi poszczególnym problemom (np. problemy dominujące, ważne, mniej pilne). W przypadku osób, z którymi zawarty został kontrakt socjalny, wyznaczano cele pracy - główny i szczegółowe, które odpowiadały zdefiniowanym problemom. Nie określano natomiast wskaźników realizacji tych celów. Działania przewidziane w planach pomocy obejmowały każdorazowo przyznawanie pomocy finansowej bądź rzeczowej oraz pracę socjalną. W 13 przypadkach proponowano również udzielenie pomocy w innych formach, takich jak: współpraca z asystentem rodziny (w dwóch przypadkach), z psychologiem (w siedmiu przypadkach), pomoc prawna (w sześciu przypadkach), pomoc doradcy zawodowego (w ośmiu przypadkach) zapewnienie wolontariusza OPS, który pomagał dziecku w nauce (w jednym przypadku). Dwie osoby odmówiły skorzystania ze wsparcia specjalistów⁵⁵.

(akta kontroli str. 788-910)

Z ośmioma osobami zawarte zostały kontrakty socjalne, w tym pięć zawierało postanowienia dotyczące aktywizacji zawodowej, a w trzech osoby objęte wsparciem zobowiązały się do podejmowania działań w celu zwiększenia kompetencji opiekuńczo-wychowawczych. W czasie obowiązywania kontraktów osoby, z którymi kontrakty podpisano, dotrzymywały zawartych w nich warunków⁵⁶.

(akta kontroli str. 788-910, 989-997)

Osoby objęte wsparciem z powodu ubóstwa, których dokumentację objęto analizą, w okresie objętym kontrolą nie uczestniczyły w grupach wsparcia ani w grupach samopomocowych. OPS nie współpracował z urzędem pracy w celu udzielenia pomocy zawodowej tym osobom. W 14 przypadkach zaplanowano współpracę z organizacją pozarządową, w szczególności w zakresie reintegracji zawodowej podopiecznych w Centrum Integracji Społecznej⁵⁷ (11 osób), a także w celu zapewnienia schronienia⁵⁸ oraz udzielenia wsparcia w problemach opiekuńczo-wychowawczych⁵⁹.

(akta kontroli str. 788-910)

W trzech przypadkach OPS podejmował działania mające na celu znalezienie miejsca zamieszkania, i tak:

- jednej osobie przyznano miejsce w schronisku dla bezdomnych, a decyzję w tej sprawie wydano po upływie pięciu tygodni i pięciu dni od dnia złożenia wniosku⁶⁰;
- jednej osobie udzielono wsparcia w postaci pobytu w mieszkaniu chronionym; badana decyzja, dotycząca przedłużenia pobytu w mieszkaniu chronionym została wydana w ciągu czterech dni od dnia złożenia wniosku; przyznanie prawa pobytu w mieszkaniu chronionym (we wrześniu 2016 r.) nastąpiło w dniu złożenia wniosku;

⁵⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1788.

⁵⁵ Jedna z tych osób nie skorzystała z proponowanego jej wsparcia doradcy zawodowego, psychologa oraz poradnictwa prawnego, druga odmowa dotyczyła natomiast regularnej współpracy z psychologiem w sprawie niewłaściwego zachowania dziecka w szkole.

⁵⁶ Z wyjątkiem jednej osoby, która wbrew postanowieniom kontraktu nie skorzystała z pomocy psychologicznej. Osoba ta zrealizowała natomiast kontrakt w pozostałym zakresie.

⁵⁷ Prowadzonym przez Spółdzielnię Socjalną „Parasol”.

⁵⁸ We współpracy z Kołem Bielińskim Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta.

⁵⁹ We współpracy ze Spółdzielnią Socjalną „Parasol”.

⁶⁰ Zawiadomieniem z 19 grudnia 2017 r. OPS poinformował, że złożony wniosek nie mógł zostać rozpatrzony w terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) z uwagi na konieczność ponownego przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz zebrania stosownej dokumentacji. Przekazany uprzednio wywiad środowiskowy został bowiem przeprowadzony przez osobę nieuprawnioną - pracownika schroniska.

- jednej osobie zapewniono pomoc prawną w celu uregulowania sytuacji prawnej, umożliwiającą złożenie wniosku o przyznanie mieszkania socjalnego; ostatecznie osoba ta zrezygnowała z ubiegania się o przyznanie mieszkania socjalnego.

(akta kontroli str. 846, 928-929, 1044-1045)

Działania przewidziane w planach pomocy były realizowane, a podczas aktualizacji wywiadów środowiskowych dokonywano okresowej oceny sytuacji osoby korzystającej z pomocy OPS oraz skuteczności udzielonego wsparcia. Plany pomocy w razie konieczności podlegały modyfikacji.

(akta kontroli str. 788-910)

Siedem spośród wybranych osób korzystało z pomocy OPS przez okres dłuższy niż pięć lat, cztery osoby przez okres od dwóch do pięciu lat, pięć osób od roku do dwóch lat, a pozostałe cztery osoby poniżej roku. Zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Dyrektora przyczyny długotrwałego korzystania ze wsparcia OPS obejmowały w szczególności: wysokie bezrobocie w Gminie Nysa⁶¹, niepełnosprawność⁶² oraz wiek powyżej 60 lat⁶³, powodujące trudności w podjęciu zatrudnienia adekwatnego do możliwości podopiecznych, wielodzietność lub/oraz konieczność sprawowania opieki nad małoletnimi dziećmi⁶⁴, a także zamieszkiwanie na terenach, z których dojazd do miejsca zatrudnienia był utrudniony⁶⁵.

(akta kontroli str. 748-752, 788-910)

Analiza powodów zakończenia lub zawieszenia korzystania z pomocy OPS przez wybrane 20 osób wykazała, że siedmiu podopiecznych podjęło pracę, trzy osoby zostały uczestnikami CIS, dwie osoby podjęły płatny staż, w czterech przypadkach przekroczono zostało kryterium dochodowe dzięki zmianie pracy przez partnera danej osoby, dwie osoby nabyły prawo do emerytury, a dwie osoby zaprzestały korzystania z pomocy bez podawania przyczyn.

(akta kontroli str. 788-910)

Wszystkie skontrolowane decyzje administracyjne w sprawie przyznania pomocy zostały wydane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Były one wydawane w okresie od dwóch do 40 dni⁶⁶ od dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy, przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienia Burmistrza Nysy. Decyzje te zawierały:

- a) oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem konkretnych przepisów prawa oraz rozstrzygnięcie zawierające szczegółowy zakres i wymiar przyznanych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, okres na jaki zostały przyznane,
- b) uzasadnienie faktyczne i prawne przyznania pomocy społecznej,
- c) prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym,
- d) pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń⁶⁷.

⁶¹ Taki powód wskazano w przypadku pięciu osób.

⁶² Powód wskazany w przypadku jednej osoby.

⁶³ Powód wskazany w przypadku jednej osoby.

⁶⁴ Powód wskazany w przypadku trzech osób.

⁶⁵ Powód wskazany w dwóch przypadkach.

⁶⁶ Zawiadomieniem z 19 grudnia 2017 r. OPS poinformował klienta, że złożony wniosek nie mógł zostać rozpatrzony w terminie, z uwagi na konieczność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz zebrania stosownej dokumentacji. W zawiadomieniu wskazano nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczenie o prawie do wniesienia ponaaglenia.

⁶⁷ Z wyjątkiem decyzji nr DS.5112.1.1.2018.JSN z 3 stycznia 2018 r. w sprawie przyznania schronienia.

Osoby, którym przyznano pomoc z tytułu ubóstwa, spełniały kryteria dochodowe. Żadna z osób ubiegających się o pomoc nie odwołała się od decyzji⁶⁸.

(akta kontroli str. 788-910, 1603-1610)

W latach 2017-2019 (I półrocze) OPS w Nysie, wydał łącznie 580 decyzji w sprawie odmowy przyznania wsparcia z tytułu ubóstwa. Szczegółowym badaniem objęto 10 decyzji, tj. 1,72% wszystkich odmów wsparcia w badanym okresie. Wskazane decyzje dotyczyły świadczeń w formie: zasiłku stałego (trzy decyzje), zasiłku celowego na zakup pralki, telewizora i łóżka, zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, zasiłku celowego na zakup odzieży ciężowej (łącznie cztery decyzje), zasiłku okresowego (dwie decyzje) oraz prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (jedna decyzja). We wszystkich decyzjach wskazane zostały informacje na temat sytuacji materialnej wnioskodawcy (ustalona została indywidualnie wysokość kryterium dochodowego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, sytuacja dochodowa osoby i/lub rodziny) lub informacje na temat niemożności dokonania takich ustaleń⁶⁹. Sześć spośród osób, którym wydano ww. decyzje korzystały z pomocy społecznej przez okres dłuższy niż pięć lat.

(akta kontroli str. 1134-1377)

Powodem odmów były: 1) niespełnianie przez klienta kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy⁷⁰; 2) brak współdziałania z pracownikiem socjalnym⁷¹; 3) nieposiadanie umiarkowanego ani znacznego stopnia niepełnosprawności uprawniających do otrzymania zasiłku stałego⁷²; 4) niewywiązywanie się z postanowień kontraktu socjalnego⁷³; 5) ograniczone środki przeznaczone na udzielanie pomocy i konieczność zabezpieczenia najpilniejszych potrzeb, do których nie zaliczono planowanego przeznaczenia wnioskowanej kwoty; osobie ubiegającej się o zasiłek na ten przyznano natomiast wnioskowane zasiłki: celowy z przeznaczeniem na częściowe pokrycie kosztów zakupu środków higieny osobistej, odzieży, kosztów związanych z remontem i naprawami w mieszkaniu oraz świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu”.

Jedna osoba, której odmówiono przyznania zasiłku celowego na zakup pralki, telewizora oraz łóżka złożyła odwołanie. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych SKO nie wydało decyzji w sprawie.

(akta kontroli str. 1146-1436)

W trakcie kontroli 30 osobom objętym wsparciem z tytułu ubóstwa przekazano ankiety, dotyczące jakości otrzymywanej pomocy. Ankiety wypełniło i przekazało pięć osób (16,7%). Analiza otrzymanych odpowiedzi wykazała, że oczekiwania wobec OPS dotyczą głównie wsparcia finansowego⁷⁴. Działania OPS, które, zdaniem badanych, w największym stopniu przyczyniły się do poprawy ich sytuacji, to pomoc finansowa oraz w formie posiłków, praca socjalna i możliwość uczestniczenia w szkoleniach. Skuteczność udzielonego wsparcia została oceniona przez dwie osoby jako dobra, a przez trzy jako średnia. Dwie osoby wskazały, że pracownik OPS prawidłowo dokonał analizy ich sytuacji oraz właściwie określił potrzeby w zakresie pomocy, dwie osoby stwierdziły, że ww. analiza i określenie potrzeb zostały wykonane na poziomie średnim, natomiast jedna osoba wskazała,

⁶⁸ We wszystkich przypadkach upłynął termin wniesienia odwołania.

⁶⁹ W przypadku braku możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

⁷⁰ Decyzje: DPSiS.542.50.odm.2019.JL; DS.5102.odm.100.2018.JL;

⁷¹ Decyzje: DS.5101.odm.125.2018.JL; DS.5101.odm.232.2017.BM; DS.5101.odm.87.2017.JC.

⁷² Decyzje: DS.5100.odm.230.2018.JL; DS.5100.odm.76.2017.BM; DS.5100.odm.105.2017.BM;

⁷³ Decyzja: DS.5102.odm.45.2018.JL;

⁷⁴ Takiej odpowiedzi udzieliły cztery osoby.

że czynności te zostały przeprowadzone niewłaściwie. Trzy osoby stwierdziły, że w ciągu ostatnich pięciu lat ich sytuacja uległa niewielkiej poprawie, w opinii jednej osoby jej sytuacja nie uległa zmianie, a jedna oceniła swoją obecną sytuację jako gorszą niż pięć lat temu.

(akta kontroli str. 1688-1691)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Decyzją nr DS.5112.1.1.2018.JSN z 3 stycznia 2018 r., udzielono stronie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych za okres od 10 listopada 2017 r. do 31 marca 2018 r., tj. z mocą wsteczną. Zgodnie z art. 36 pkt 2 lit. i) ustawy o pomocy społecznej, udzielenie pomocy w formie tymczasowego schronienia w schronisku dla bezdomnych należy do katalogu świadczeń niepieniężnych, z których istoty wynika, że nie mogą być przyznane z datą wsteczną, gdyż o ich przyznaniu decyduje aktualna sytuacja osoby uprawnionej, ustalona przed wydaniem decyzji, zgodnie z art. 106 ust. 4 ww. ustawy⁷⁵. Z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało natomiast, że w okresie od 10 listopada do dnia wydania decyzji osoba ta przebywała w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn w Szczodrem. W odniesieniu do powyższego Zastępcą Dyrektora wyjaśniła: *W trakcie prowadzonego postępowania tut. Ośrodek nie miał zawartego porozumienia ze Schroniskiem dla bezdomnych w Szczodrem. Pan (...) został telefonicznie poinformowany przez pracownika socjalnego OPS Nysa o możliwości schronienia w Noclegowni dla bezdomnych w Nysie przy ul. Baligrodzkiej 7 oraz w schronisku dla bezdomnych w Bielicach, z którym tut. OPS miał podpisane porozumienie. (...) OPS zabezpieczył w okresie zimowym schronienie Panu (...) poprzez skierowanie go do Schroniska w Bielicach. Pan (...) nie był zdecydowany, gdzie chce przebywać.*

(akta kontroli str. 763, 1044-1046, 1437-1445, 1449-1451)

2. W styczniu 2018 r. SJ przyznano zasiłek celowy na zakup żywności⁷⁶ oraz zasiłek okresowy z tytułu niepełnosprawności⁷⁷ (na okres od 1 listopada do 31 grudnia 2017 r.), który zgodnie z wnioskiem klienta miał zostać przeznaczony na zakup odzieży, obuwia i środków czystości, mimo że osoba ta przebywała w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn w Szczodrem. W Schronisku tym SJ zapewniono wyżywienie, odzież, dostęp do łazienki i WC oraz podstawową opiekę lekarską i pielęgniarską, co odnotowane zostało w formularzu wywiadu środowiskowego, przeprowadzonego przez pracownika socjalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Długołęce⁷⁸. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁹ wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Zastępcą Dyrektora OPS wyjaśniła: *Pan (...) miał zapewnione wyżywienie, odzież, ponadto dostęp do łazienki, WC oraz podstawową opiekę lekarską i pielęgniarską. (...) Pracownik socjalny schroniska oraz GOPS w Długołęce rozeznał sytuację potrzeb SJ i ustalił z ww. konieczność zabezpieczenia go dodatkowo w odzież, obuwie, środki czystości oraz żywność, o co wnioskował w wywiadzie*

⁷⁵ Por. wyrok NSA z 18.11.2010 r., sygn. akt I OSK 966/10, publ. System Informacji Prawnej LEX nr 784374.

⁷⁶ W kwocie 90 zł (decyzja nr DS.5102.4428.2018.ER z 12 stycznia 2018 r.).

⁷⁷ W kwocie 317 zł miesięcznie (decyzja nr DS.5101.4428.2018.ER z 4 stycznia 2018 r.).

⁷⁸ Data wpływu do OPS w Nysie: 14 grudnia 2017 r.

⁷⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 869.

środowiskowym. Tut. OPS przychylił się do wniosku pracownika GOPS w Długołęce i postanowił przyznać świadczenia.

Zastępca Kierownika Schroniska Św. Brata Alberta w Szczodrem wyjaśnił natomiast, że koszt pobytu SJ w schronisku został pokryty przez OPS, a wyjaśnienia udokumentował wyciągami bankowymi, potwierdzającymi przelew zasiłków przyznanych SJ na rachunek bankowy Koła Wrocławskiego Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta.

(akta kontroli str. 1103, 1038-1043, 1437-1445, 1449-1451)

3. Przed wydaniem decyzji przyznającej SJ świadczenie w formie tymczasowego schronienia w schronisku dla bezdomnych nie doszło do zawarcia ze stroną kontraktu socjalnego, mimo wymogu wynikającego z art. 48a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem, schronisko dla osób bezdomnych zapewnia osobom bezdomnym, które podpisały kontrakt socjalny, całodobowe, tymczasowe schronienie oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Zastępca Dyrektora wyjaśniła: *Wywiad środowiskowy z tą osobą został przeprowadzony przez pracownika innego OPS (w Długołęce). Kontrakt socjalny w takiej sytuacji mógł być zawarty przez pracownika socjalnego z ww. jednostki. Z uwagi na stan zdrowia SJ (niepełnosprawność) brak było szans na ekonomiczne usamodzielnienie się. Kontrakt socjalny zostałby zawarty w przypadku ponownego zwrócenia się o pomoc przez SJ.*

(akta kontroli str. 1446-1448, 1452-1453, 1690)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej kontrakt socjalny stanowi pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Może zatem zostać zawarty nie tylko w celu ekonomicznego usamodzielnienia się danej osoby, przesłanką do jego zawarcia mogą być również inne problemy danej osoby. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej OPS pozostawał organem właściwym w sprawie wydania decyzji udzielającej schronienia w schronisku dla bezdomnych. Z tego względu – stosownie do art. 108 ust. 1 tej ustawy – zawarcie kontraktu socjalnego z wnioskodawcą mogło być dokonane przez pracownika socjalnego zatrudnionego w OPS.

OCENA CZĄSTKOWA

W OPS prawidłowo przeprowadzano i aktualizowano wywiady środowiskowe oraz opracowano i realizowano plany pomocy dla osób żyjących w ubóstwie. Osobom korzystającym ze wsparcia zapewniono udział w programach rządowych i resortowych, a także specjalistyczne poradnictwo oraz pomoc w uzyskaniu zatrudnienia i rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. Pomoc z powodu ubóstwa była przyznawana zgodnie z obowiązującymi przepisami, z wyjątkiem: udzielenia pomocy zapewnionej już w schronisku, braku zawarcia z ww. osobą kontraktu socjalnego oraz niezgodności treści decyzji, przyznającej tej osobie miejsce w schronisku ze stwierdzonym stanem faktycznym.

3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2018 pomoc z powodu ubóstwa przyznano odpowiednio: 2 613, 2 122 i 1 377 osobom ubogim. W ww. okresie z pomocy z tego tytułu przestało korzystać 865, 855 i 848 osób. W tej sytuacji wskaźnik rotacji⁸⁰ wyniósł 33,1%, 40,3% i 61,6%. W tym samym czasie w OPS po raz pierwszy pomocy z tytułu ubóstwa udzielono odpowiednio: 685, 681 i 346 osobom.

(akta kontroli str. 585, 708)

Badanie próby 20 osób, które w okresie objętym kontrolą zakończyły korzystanie ze wsparcia OPS z tytułu ubóstwa wykazało, że OPS posiadał wiedzę na temat dalszych losów trzech osób. W jednym przypadku rodzina była objęta wsparciem asystenta rodziny, w jednym prowadzona była praca socjalna, a jedna rodzina objęta została monitoringiem grupy roboczej Zespołu Interdyscyplinarnego po zakończeniu procedury „Niebieskiej karty”. Wyjaśniając przyczyny braku monitorowania sytuacji wszystkich osób, które przestały korzystać z pomocy OPS, Zastępca Dyrektora stwierdziła: *Niejednokrotnie beneficjenci, którzy zaprzestali korzystać z pomocy tut. Ośrodka nie są chętni do utrzymywania kontaktu z pracownikami socjalnymi i informowania o swojej sytuacji. W ocenie tut. Ośrodka beneficjenci chcą mieć poczucie samodzielności, poufności i zachowania anonimowości. Nie wyrażają zgody, aby pracownicy odwiedzali ich w miejscu zamieszkania po zaprzestaniu korzystania ze wsparcia. Ponadto osoby, które korzystały z pomocy Ośrodka, są poinformowane, że w momencie wystąpienia po raz kolejny sytuacji kryzysowej mogą zgłosić się w tut. Ośrodku w celu uzyskania odpowiedniej, profesjonalnej pomocy. Wyjaśniła również, że OPS współpracuje z innymi instytucjami w celu monitorowania sytuacji osób, które nie korzystają z pomocy Ośrodka w momencie wystąpienia takiej zasadności. Pracownicy socjalni w zależności od sytuacji rodziny/osoby podejmują współpracę z innymi instytucjami (...). W momencie kiedy rodziny/osoby zaprzestają korzystania z pomocy OPS i pracownik socjalny na podstawie informacji zebranych w trakcie współpracy z rodziną stwierdza, że nie ma konieczności nawiązywania współpracy z innymi instytucjami taka współpraca nie jest prowadzona.*

(akta kontroli str. 754-755, 778-910)

W OPS nie prowadzono ani nie zlecano badania grupy osób korzystających ze wsparcia ośrodka z powodu ubóstwa.

(akta kontroli str. 1452-1453)

W OPS nie dokonywano ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy w formie raportu. Ewaluacja dokonywana była na bieżąco, w szczególności w ramach prowadzonej pracy socjalnej oraz podczas sporządzania sprawozdań. Według wyjaśnień złożonych przez Kierownika Działu Pomocy Środowiskowej i Świadczeń, z obserwacji pracowników socjalnych wynika, że najlepszą formą współpracy z klientem OPS jest zawarcie kontraktu socjalnego. W związku z tym liczba zawieranych kontraktów socjalnych rośnie. Ponadto OPS stosuje wszystkie metody pracy zgodnie z obowiązującymi przepisami.

⁸⁰ Wskaźnik rotacji osób uzyskujących wsparcie z tytułu ubóstwa stanowił iloraz liczba osób, które przestały korzystać z pomocy z tytułu ubóstwa w roku 2016, 2017, 2018 i I połowie 2019 r. oraz łącznej liczby beneficjentów pomocy z tytułu ubóstwa w danym roku (wyrażony w %).

W celu wymiany informacji i doświadczeń OPS zawierał również porozumienia o współpracy z organizacjami pozarządowymi⁸¹ i instytucjami.

(akta kontroli str. 761)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Mając na celu trwałość efektów podejmowanych na rzecz ograniczenia ubóstwa na terenie gminy w OPS gromadzono i dokonywano analizy skuteczności działań prowadzonych na rzecz osób żyjących w ubóstwie, a następnie wykorzystywano wnioski wynikające z analiz do poprawy i doskonalenia form pomocy. W koniecznych sytuacjach pracownicy OPS monitorowali dalsze losy osób, które przestały korzystać ze świadczeń pomocy społecznej z tytułu ubóstwa.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Przyznawanie świadczeń niepieniężnych z uwzględnieniem aktualnej sytuacji osoby uprawnionej, ustalonej zgodnie z art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, na okresy przypadające po dacie wydania decyzji.
2. Podjęcie działań zapewniających oszczędne wydatkowanie środków publicznych, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
3. Podejmowanie czynności zmierzających do zawarcia kontraktu socjalnego przed wydaniem decyzji przyznającej schronienie w schronisku dla osób bezdomnych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

⁸¹ Porozumienia: nr 1/CIS//2016 z 1 stycznia 2016 r. oraz nr 1/CIS/2016 z 4 maja 2016 r. zawarte z Centrum Integracji Społecznej prowadzonym przez Spółdzielnię Socjalną „Parasol” oraz z 5 września 2017 r. zawarte ze Zgromadzeniem Sióstr św. Elżbiety w Nysie.

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, 11 września 2019 r.

Kontroler
Aleksandra Pawlicka
doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
DIREKTOR
Z up.
Janusz Madej
Wicedyrektor
Delegatury NIK w Opolu