



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4114-002-01/2014
I/14/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/003 – Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych w województwie wielkopolskim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89419 z dnia 5 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, Pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań, dalej „Urząd”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Grobelny, Prezydent Miasta Poznania

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu na rzecz bezdomnych w latach 2012 – 2013.

Powyższa ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych obszarów objętych kontrolą. Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła w szczególności:

- działalność na rzecz osób bezdomnych podejmowaną w ramach Miejskiej Strategii Polityki Społecznej², a w szczególności zakres rzeczowy i finansowy programów realizowanych na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym³;
- zakres i efekty współpracy zorganizowanej na terenie miasta Poznania na rzecz osób bezdomnych z udziałem Urzędu, Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Poznaniu⁴, Straży Miejskiej oraz innych organizacji działających na ich rzecz;
- działalność mającą na celu rozeznanie skali zjawiska bezdomności (szczególnie w odniesieniu do osób bezdomnych wymagających wsparcia w okresie jesienno-zimowym);
- realizację zadań o charakterze obowiązkowym, do których należy udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym;
- działalność na rzecz reintegracji społecznej osób bezdomnych, a także zakres i formy instytucjonalnej współpracy na rzecz tych osób;
- pracę socjalną (realizowaną m.in. w ramach indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² przyjętej Uchwałą Nr XXXIII/262/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 18 listopada 2003 r. (podstawa: art. 10 ust. 3 i art.10a nieobowiązującej już ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej - Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz.414 ze zm.).

³ Dotyczy to w szczególności tej części tzw. programu adresowanego, który dotyczył zapewnienia „odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych”.

⁴ Dalej: MOPR.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych⁵,
- sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej,
- procedury zawarcia z organizacją pozarządową umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego,
- ustalenia zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia oraz rozliczania kosztów (wydatków) i przychodów z realizacji ww. umów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja działań podejmowanych na rzecz bezdomnych

1.1. Strategia rozwiązywania problemów społecznych

Opis stanu faktycznego

Założenia, zasady, cele i priorytety polityki społecznej określono w tzw. Programie strategicznym „Poznań wrażliwy społecznie”⁶ oraz powiązanej z nim Miejskiej Strategii Polityki Społecznej⁷.

(dowód: akta kontroli str. 395-396, 417)

Strategia ta zawierała m.in. opis priorytetów strategicznych i zadaniowych oraz sposobów realizacji przyjętych celów polityki społecznej wobec dzieci i młodzieży, seniorów, niepełnosprawności, a także osób niepełnosprawnych.

W priorytetowych celach polityki społecznej wskazano programy adresowane do osób i grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji socjalnej, w tym także bezdomnych⁸. Założeniami tych programów było przeciwdziałanie bezradności, marginalizacji i wykluczeniu społecznemu. W każdym z programów zdefiniowano problem (zasady ogólne, globalne cele i ich priorytety), domenę polityki społecznej, w której program się mieści, cele operacyjne, zadania oraz role instytucji miejskich.

W punkcie Strategii Polityki Społecznej dotyczącym celów operacyjnych, zadań i priorytetów strategicznych polityki społecznej Miasta Poznania, w części stanowiącej „Programy adresowane w polityce społecznej miasta Poznania”, w domenie polityki społecznej: *Funkcjonowanie gospodarstwa domowego i rodziny* ujęto cel operacyjny: *Zapobieganie degradacji ekonomicznej i społecznej osób i rodzin bezdomnych i/lub zagrożonych bezdomnością*. Wskazano w nim następujące zadania:

- budowanie/wzmacnianie lokalnej infrastruktury i zasobów dla wczesnej interwencji w odniesieniu do osób i rodzin bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością;
- opracowanie i wdrożenie modułu w programie miejskiej polityki mieszkaniowej dla osób/rodzin zagrożonych bezdomnością i/lub bezdomnych (uruchomienie

⁵ Założenia strategii rozwiązywania problemów społecznych zostały ujęte w programie strategicznym „Poznań wrażliwy społecznie” stanowiącym integralną część Strategii Rozwoju Miasta Poznania do 2030 r., która została przyjęta uchwałą Nr LXXII/990/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 10 maja 2010 r. oraz w Miejskiej Strategii Polityki Społecznej przyjętej uchwałą Nr XXXIII/262/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 18 listopada 2003 r.

⁶ Dalej: Program Poznań wrażliwy społecznie.

⁷ Dalej: Strategia Polityki Społecznej.

⁸ „Program ograniczania bezdomności i pomocy mieszkaniowej dla najbardziej potrzebujących, mający zapewnić konieczną ilość lokali dla osób eksmitowanych i znajdujących się w trudnych warunkach socjalnych, a także odpowiedniej liczb miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych”.

poradnictwa służącego odzyskaniu zdolności opłacania czynszu i uniknięciu przez lokatorów eksmisji z powodu zadłużenia wobec właściciela nieruchomości, udzielanie wsparcia finansowego umożliwiającego utrzymanie posiadanego lokalu, uproszczenie i przyspieszenie procedury zamiany mieszkań oraz dostosowanie oferty mieszkaniowej do możliwości finansowych rodzin, tworzenie stałych/rotacyjnych zasobów mieszkaniowych: mieszkania chronione, socjalne;

- promowanie/wspieranie programów wychodzenia z bezdomności;
- tworzenie placówek i innych form pomocy doraźnej dla bezdomnych, umożliwiających im bytowanie w warunkach odpowiadających godności człowieka;
- zapobieganie degradacji osób bezdomnych pozostających poza placówkami pomocy stacjonarnej poprzez wprowadzenie/ przywrócenie aktywnych form pracy w środowisku (tzw. streetworkingu).

(dowód: akta kontroli str. 397-413)

Według założeń Programu Poznań wrażliwy społecznie (obowiązujących do 9 grudnia 2013 r.), jego celem pośrednim był rozwój kapitału społecznego, budowanie spójności społecznej oraz przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego. Program ten określał planowane działania/projekty i główne zadania w ramach tych projektów, a także mierniki realizacji poszczególnych zadań⁹.

(dowód: akta kontroli str. 424)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia 14 marca 2014 r.¹⁰ Rada Miasta Poznania nie podjęła, uchwały w sprawie opracowania/przyjęcia strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 16b w zw. z art.17 i 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹¹).

Zgodnie z wymogami zawartymi w ww. ustawie, strategia ta winna zawierać w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej; prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań.

Dokumenty¹², w oparciu o które Miasto Poznań, w latach 2012-2013 realizowało działania/projekty/zadania m.in. w zakresie przeciwdziałania zjawiskom wykluczenia społecznego (w tym bezdomności) nie zostały dostosowane w pełni do wymogów znowelizowanej z dniem 3 maja 2011 r. ustawy (brak było wymaganych przepisami art. 16b ust. 2 ustawy¹³ następujących elementów: prognozy zmian w okresie obowiązywania strategii, jej ram finansowych oraz wszystkich wskaźników realizacji działań wynikających z założeń polityki społecznej (tj. dot. działań/zadań realizowanych w ramach celu operacyjnego – Zapobieganie degradacji ekonomicznej i społecznej osób i rodzin bezdomnych i/lub zagrożonych

⁹ Żaden z tych mierników nie dotyczył celu operacyjnego i zadań dot. zapobiegania degradacji ekonomicznej i społecznej osób i rodzin bezdomnych.

¹⁰ Data zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie Miasta Poznania.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm. (dalej: ustawa o pomocy społecznej).

¹²tj. Karta Strategiczna Programu: „Poznań Wrażliwy Społecznie” przyjęta uchwałą Nr LXXII/990/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 10 maja 2010 r oraz Strategia Polityki Społecznej.

¹³ Art. 16b został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. nr 81, poz. 440).

bezdolnością)¹⁴. Wskaźniki te określono dopiero w Karcie strategicznej Programu Poznań wrażliwy społecznie, zawartej w Strategii Miasta Poznania do 2030 r. uchwalonej przez Radę Miasta w dniu 10 grudnia 2013 r. (i z tym dniem obowiązującej).

(dowód: akta kontroli str. 127-142)

Ponadto, w Programie Poznań wrażliwy społecznie, którego cel pośredni obejmował m.in. „przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego” nie przewidziano działań, projektów i zadań wynikających ze Strategii, a dotyczących zapobiegania degradacji ekonomicznej i społecznej osób i rodzin bezdomnych. Należały one natomiast do zadań priorytetowych, realizowanych w ramach Roczego Programu współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi, będącego istotnym elementem lokalnej polityki społecznej. W okresie objętym kontrolą, zadania te obejmowały m.in. działania socjalno-bytowe na rzecz osób bezdomnych i rodzin bezdomnych między innymi poprzez zapewnienie posiłku, niezbędnego ubrania i schronienia oraz *streetworking*; wspieranie działalności ośrodków wsparcia, mieszkań chronionych i zapewnienie usług opiekuńczych oraz specjalistycznych dla mieszkańców miasta doświadczających sytuacji kryzysowych.

Jako „prognozy zmian w zakresie objętym tą strategią” nie można uznać treści punktu VII „Główne wyzwania” Strategii Miasta Poznania do 2030 r.¹⁵ (str. 73), na który w swoich wyjaśnieniach powołuje się Dyrektor Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu.

Treść wskazanego punktu VII¹⁶ dotyczy bowiem czynników i uwarunkowań rozwoju miasta i wyzwania, jakim jest „Wypracowanie systemu działań mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu” (w perspektywie 2009 – 2030) i ze względu na swoją ogólnikowość nie może zostać uznana za prognozę zmian.

(dowód: akta kontroli str. 98, 107-108, 423)

Także postanowienia, zawarte w aktualnym Programie Poznań wrażliwy społecznie¹⁷, które według złożonych wyjaśnień mają się składać na strategię rozwiązywania problemów społecznych (w obszarze strategicznym – „Jakość życia”) nie zawierają prognozy zmian w zakresie objętym tą strategią, w tym dotyczących bezdomności.

(dowód: akta kontroli str. 98, 395, 435-438, 448-449)

Ww. Strategia, jak wynika z uchwały Rady Miasta Poznania, określa politykę rozwoju prowadzoną przez samorząd powiatowy i gminny. Została przyjęta na podstawie odrębnych przepisów, tj. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁸. Nie stanowi ona więc strategii rozwiązywania problemów społecznych, odpowiadającej wymogom art. 16a, 17 i 19 ustawy o pomocy społecznej, na podstawie której Miasto Poznań winno realizować programy pomocy społecznej.

¹⁴ Wartości wskaźników kontekstowych i strategicznych dla Programu Poznań wrażliwy społecznie ujęto w zał. 2 do Sprawozdania z sytuacji społeczno-gospodarczej za 2013 r. opracowanego przez Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej.

¹⁵ Przyjętej w 2010 r.

¹⁶ Punkt ten ma brzmienie: „2009 Poznań miastem w którym utrudniony jest rozwój grup zagrożonych wykluczeniem społecznym” i „2030 Poznań miastem zapewniającym opiekę oraz stwarzającym możliwości rozwoju dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym”.

¹⁷ Integralna część Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030, przyjętej uchwałą Nr LX/929/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 10 grudnia 2013 r.

¹⁸ Dz. U. z 2009 r., Nr 84 poz. 712 ze zm.

2. Prezydent Miasta Poznania nie wykonał prawidłowo i rzetelnie obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, dotyczącego sporządzenia oceny zasobów pomocy społecznej, o której mowa w art. 16a ww. ustawy.

Ustalono, że ocena zasobów pomocy społecznej za 2011 r. (będąca podstawą do planowania budżetu na rok następny), przedłożona Radzie Miasta Poznania, nie zawierała rekomendacji mimo, że wymóg ten wynikał z art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto, ocena zasobów za 2012 r. nie zawierała danych w zakresie: wskaźnika zaspokojenia potrzeb miejsc w mieszkaniach chronionych oraz wykorzystania miejsc noclegowych dla osób bezdomnych (za 2012 rok oraz prognoz na rok 2013). Nierzetelne były także dane dot. liczby osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności (podano m. in., iż w roku oceny korzystało z niego 28 osób, podczas gdy faktyczna liczba osób objętych tym programem wynosiła 452).

Nie dochowano przy tym terminu, w którym oceny zasobów pomocy społecznej wraz z rekomendacjami należało przedstawić Radzie Miasta Poznania, tj. do dnia 30 kwietnia danego roku. Stanowiło to naruszenie art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 144-245, 208, 390)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych¹⁹, koordynowanie zadań wynikających ze Strategii Rozwoju Miasta w zakresie polityki społecznej oraz realizacja i aktualizowanie miejskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych, a także prowadzenie oceny zasobów, zakresu i poziomu świadczonych usług przez placówki pomocy społecznej należało do zadań Oddziału Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 638-639)

Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału opracowania dot. oceny zasobów pomocy społecznej za 2011 i 2012 r. zostały przekazane do Rady Miasta po dniu 30 kwietnia (7 i 8 maja) z powodu nałożenia się wielu zadań, które powinny być wykonane w tym samym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 100)

1.2. Rozeznanie zjawiska bezdomności na terenie miasta Poznania

Opis stanu faktycznego

Według danych zawartych w ocenie zasobów pomocy społecznej, z pomocy i wsparcia w 2012 r. skorzystało 1099 osób bezdomnych (878 rodzin). W roku 2011, z 683 miejsc w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych skorzystało 2.799 osób, a w roku 2012 – z 650 miejsc 2.831 osób.

(dowód: akta kontroli str. 151, 212)

Podczas badań przeprowadzonych w lutym 2013 r. stwierdzono, że na terenie Miasta Poznania przebywało 933 osób bezdomnych, z których zdecydowana większość, tj. 739 osób (79%) korzystała z placówek, których usługi są adresowane do tych osób (noclegowni, schronisk, domów dla osób bezdomnych, hosteli oraz mieszkań chronionych i treningowych)²⁰.

W opracowanym w 2013 roku Raporcie z badania sytuacji osób bezdomnych, założono, że celem badań jest dokonanie diagnozy sytuacji osób bezdomnych, która

¹⁹ Dalej „Wydział”

²⁰ Raport z badania osób bezdomnych przeprowadzonego w Poznaniu w dniach 7/8 lutego 2013 r. sporządzony przez MOPR.

ma pozwolić lepiej przygotować się do podjęcia działań, które w przyszłości będą skutkować zmniejszeniem się liczby bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Raport ten zawiera szczegółowe wyniki badań i analizy m.in. w zakresie: wieku osób bezdomnych, okresu bycia bezdomnym i przebywania w miejscach schronienia, a także przyczyn bezdomności. Z wniosków przedstawionych w raporcie wynika m.in., że osoby bezdomne są kategorią osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym, Miasto Poznań dysponuje w okresie zimowym wystarczającą liczbą 741 miejsc noclegowych²¹ aby udzielić schronienia osobom bezdomnym, których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały jest Miasto Poznań (art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). W raporcie tym podano, że w dniu badania, miejsca w placówkach były zajęte przez takie osoby („Poznaniaków”) tylko w 73%.

Raport ten zawierał następujące rekomendacje:

- zapewnienie i prowadzenie miejsc w mieszkaniach chronionych, w których będzie świadczona specjalistyczna pomoc w zakresie przygotowywania się osób bezdomnych do samodzielnego życia (w tym, sukcesywne zwiększanie liczby miejsc w tych mieszkaniach);
- zracjonalizowanie sposobu wykorzystania miejsc schronienia w placówkach miejskich oraz w placówkach prowadzonych przez organizacje pozarządowe (w zakresie miejsc dotowanych przez Miasto Poznań).

(dowód: akta kontroli str. 56-86)

W okresie objętym kontrolą, w celu przeciwdziałania przypadkom zamarznięć lub odmrożeń wśród osób bezdomnych, w okresie zimowym Miasto Poznań podejmowało skuteczne działania profilaktyczne polegające m. in. na:

- wizytowaniu (raz w miesiącu²²) przez pracowników socjalnych, naprzemiennie z funkcjonariuszami Straży Miejskiej i Policji, miejsc, w których bezdomni gromadzą się w okresie zimy,
- informowaniu ich o możliwości skorzystania z pomocy w zakresie schronienia, posiłku, zabiegów higienicznych, otrzymania odzieży,
- udzielaniu niezbędnej pomocy medycznej,
- monitorowaniu stanu wolnych miejsc w placówkach dla osób bezdomnych oraz przekazywaniu informacji w tym zakresie Wojewodzie Wielkopolskiemu,
- koordynowaniu działań związanych z pomocą udzielaną osobom bezdomnym przez jednostki miejskie pomocy społecznej, Policję, Straż Miejską i organizacje pozarządowe.

(dowód: akta kontroli str. 22, 305-359)

1.3. Wydatki ponoszone na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

Wydatki na rzecz osób bezdomnych (w dziale 851 i 852) wynosiły: 7.212.307 zł w 2011 r., 7.020.217 zł w 2012 r. i 7.592.842 zł w 2013 r. Stanowiły one odpowiednio 4,9%, 4,63% i 4,62% wydatków ponoszonych w tych latach na pomoc społeczną.

Z tytułu zwrotu wydatków za świadczenia udzielone osobom bezdomnym z terenu innych gmin, Miasto Poznań uzyskało : 46.630,99 zł w 2012 r. oraz 35.724,00 zł w 2013 r. (dotyczyło to wyłącznie pobytu w Ośrodku dla Bezdomnych nr 1

²¹ W swoich jednostkach organizacyjnych oraz placówkach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

²² oraz codziennie w dniach w których temperatura powietrza była poniżej zera.

w Poznaniu). Wydatki poniesione przez Miasto Poznań, z tytułu zwrotu kosztów świadczeń udzielonych przez inne gminy osobom bezdomnym z terenu Miasta Poznania, wyniosły w latach 2012 -2013 odpowiednio: 35.202,23 zł i 63.167,41 zł.

(dowód: akta kontroli str. 246, 389-391,599)

Szczegółowe dane dotyczące struktury wydatków przedstawia poniższe zestawienie.

Lp.	Świadczenia udzielone osobom bezdomnym (w podziale na 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	188	312 205	188	320 654	311	431 881
2	Zasiłki celowe (m.in. zakup żywności, leków, ubrań, opału)	580	386 344	614	215 509	718	192 599
3	Zasiłki okresowe	228	308 933	186	99 490	298	196 668
4	Zasiłki stałe	166	696 216	178	706 166	216	968 214
5.	Składki na ubezpieczenie zdrowotne	257	88 751	253	79 497	287	105 161
6	Inne: ²³	x	5 419 859	x	5 598 901	x	5 698 319
6.1.	bilety kredytowane	620	18 128	855	20 394	1 013	27 965
6.2.	pogrzeby	37	49 032	33	58 183	34	48 897
6.3	Pomoc państwa w zakresie dożywiania - zasiłki	302	449 682	305	357 456	316	389 468
6.4.	posiłki dla bezdomnych (bony)	180	196 804	209	233 263	229	230 691
6.5.	1 ciepły posiłek (dotacje WZISS)	650	100 000	865	80 000	850	80 000
6.6.	usługi opiekuńcze świadczone w placówkach na terenie Poznania	32	106 723	36	83 214	23	86 158
6.7.	usługi opiekuńcze świadczone na terenie innych gmin	0	0	1	3 374	7	27 113
6.8.	pobyt w domu noclegowym	683	3 480 213	650	3 762 275	650	3 769 537
6.9.	środowiskowy dom samopomocy	1	11 339	1	11 339	1	11 339
6.10.	pobyt w mieszkaniu chronionym	45	120 000	41	120 000	41	120 000
6.11.	indywidualny program wychodzenia z bezdomności	338	brak danych	452	brak danych	744	brak danych
6.12.	Uczestnicy zajęć w centrum integracji społecznej	375	699 768	295	695 750	317	744 150
6.13.	świadczenia opieki zdrowotnej	469	brak danych	458	brak danych	470	brak danych
6.14.	Programy terapeutyczno-wspierające dla osób bezdomnych -uzależnionych	156	108 170	281	123 653	247	103 000
6.15.	streetworking ²⁴	550	80 000	622	50 000	464	60 000
7.	podsumowanie (dział 851 i 852)	x	7 212 307	x	7 020 217	x	7 592 842
8	podsumowanie tylko dział 852	x	6 050 821	x	5 840 843	x	6 385 697

²³ Poz. 6.5 – „Liczba osób” odpowiada liczbie posiłków zapewnionych przez organizacje pozarządowe w dniu 31.12. danego roku na podstawie umów z Miastem; poz. 6.8 – „liczba osób” oznacza ogólną liczbę miejsc dla osób bezdomnych w ośrodkach wsparcia, które zapewnia Miasto Poznań; poz. 6.13 – dane w kol. „liczba osób” oznaczają liczbę decyzji wydanych dla osób bezdomnych o przyznaniu tych świadczeń.

²⁴ Według definicji zawartej w opracowaniu pt. „Standard streetworkingu” jest to forma pracy socjalnej prowadzonej przez odpowiednio przygotowanych i przeszkolonych pracowników z osoba bezdomną pozostającą poza systemem pomocy instytucjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 390)

1.4. Standardy usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych

Podstawowe założenia w świadczeniu pomocy osobom bezdomnym i pozbawionym schronienia zawiera opracowanie pn. „Standardy usług dla osób bezdomnych”. Na podstawie ww. standardów (określających trzy poziomy usług) ustala się wymagania dotyczące zlecenia realizacji zadań z zakresu zapewnienia schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania.

(dowód: akta kontroli str. 49-55)

W ramach projektu systemowego *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej* wypracowywane są obecnie standardy dotyczące pracy z bezdomnymi we wszystkich instytucjach i organizacjach świadczących usługi dla osób bezdomnych w Poznaniu i dla mieszkańców Poznania (cel – zapewnienie wszystkim osobom bezdomnym usług o oczekiwanej jakości).

(dowód: akta kontroli str. 593)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Współpraca z instytucjami udzielającymi pomocy osobom bezdomnym

2.1. Formy instytucjonalnej pomocy na rzecz bezdomnych

Opis stanu faktycznego

W zakresie pomocy osobom bezdomnym Urząd współpracuje m.in.: z MOPR, Wojewodą Wielkopolskim, Policją, Strażą Miejską, PCK, PKP, placówkami służby zdrowia oraz placówkami pozarządowymi.

Zgodnie z uchwałami Rady Miasta Poznania, w latach 2011 – 2013 realizowane były „Roczne Programy Współpracy Miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi oraz organizacjami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”²⁵. Programy te obejmowały m.in. „Działania socjalno-bytowe na rzecz osób i rodzin bezdomnych między innymi poprzez zapewnienie posiłku, niezbędnego ubrania i schronienia oraz streetworking”.

(dowód: akta kontroli str. 1065-1084)

2.2. Zawieranie i rozliczanie porozumień zawartych z organizacjami pozarządowymi

W okresie objętym kontrolą realizowane były 22 umowy²⁶, zawarte z organizacjami pozarządowymi, obejmujące świadczenie usług w zakresie udzielania wyłącznie osobom bezdomnym schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania, a także 29 umów (14 w 2012 r. i 15 w 2013 r.), skierowanych nie tylko do osób bezdomnych, stanowiących jedną z grup mogących korzystać ze wsparcia.

Wartość umów zawartych na 2012 r. wynosiła łącznie 3.689.402,50 zł, w tym:

²⁵ Dz. U z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

²⁶ W przypadku dziewięciu umów okres realizacji zadania obejmował lata 2011-2013, pozostałe umowy (6 w 2012 r. i 7 w 2013 r.) obejmowały okres jednego roku.

- 15 umów, skierowanych wyłącznie do osób bezdomnych, na łączną kwotę 2.650.000 zł, których przedmiotem było zapewnienie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania (dla 555 osób²⁷);
- dwie umowy na realizację programów o charakterze terapeutyczno-wspierającym dla osób bezdomnych uzależnionych na łączną kwotę 123.652,50 zł (dla 110 osób);
- 12 umów, w których bezdomni byli jedną z grup uprawnionych do wsparcia na łączną kwotę 915.750,00 zł, z czego: cztery umowy, których przedmiotem było zapewnienie posiłków i dożywianie osób ubogich (przez cały rok dla 600 osób dziennie oraz jednorazowo na wieczerzy wigilijnej dla maksymalnie 1500 osób) na kwotę 80.000 zł; dwie umowy na prowadzenie mieszkań chronionych (dla 41 osób) na kwotę 120.000,00 zł oraz trzy umowy na realizację zadania pn. „streetworking” na kwotę 100.000,00 zł i trzy umowy na wspieranie zatrudnienia socjalnego osób uzależnionych od alkoholu lub narażonych na wystąpienie problemu uzależnienia (dla 115 osób) – na kwotę 695.750,00 zł.

Wartość umów zawartych na 2013 r. wynosiła łącznie 3.807.150 zł, w tym:

- 16 umów, skierowanych wyłącznie do osób bezdomnych, na łączną kwotę 2.650.000 zł, których przedmiotem było zapewnienie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania (dla 555 osób);
- dwie umowy na realizację programów o charakterze terapeutyczno-wspierającym dla osób bezdomnych uzależnionych na łączną kwotę 103.000 zł (dla minimum 130 osób);
- 13 umów, w których bezdomni byli jedną z grup uprawnionych do wsparcia na łączną kwotę 1.054.150 zł, z czego: cztery umowy, których przedmiotem było zapewnienie posiłków i dożywianie osób ubogich (dla maksymalnie 850 osób dziennie) na kwotę 80.000 zł; dwie umowy na prowadzenie mieszkań chronionych (dla 41 osób) na kwotę 120.000,00 zł i trzy umowy na realizację zadania pn. „streetworking” na kwotę 110.000,00 zł; oraz cztery umowy na wspieranie zatrudnienia socjalnego osób uzależnionych od alkoholu lub narażonych na wystąpienie problemu uzależnienia (dla 123 osób) na kwotę 744.150 zł.

(dowód: akta kontroli str. 601-613)

Zlecenie realizacji ww. zadań publicznych odbyło się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, w trybie określonym w art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Otwarty konkurs ofert (także wyniki konkursu) ogłaszano w sposób określony w art. 13 ust. 3 ww. ustawy, a termin do składania ofert nie był krótszy niż 21 dni od ukazania się ostatniego ogłoszenia. Ostatecznego wyboru ofert wraz z decyzją o wysokości kwoty przyznanej dotacji (na podstawie protokołu z posiedzenia komisji konkursowej) dokonywał Prezydent Miasta Poznania (w formie zarządzenia w sprawie wydatkowania środków z budżetu Miasta Poznania, do którego załącznikiem był preliminarz wydatków).

Powierzenie bądź wsparcie realizacji ww. zadań publicznych następowało z uwzględnieniem zasad wynikających z obowiązujących w okresie objętym kontrolą rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 955-1064)

²⁷ W okresie od 1 do 14 stycznia 2012 r. było o 6 miejsc więcej.

²⁸ Do dnia 17 stycznia 2011 r. obowiązywało rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2005 r. (Dz. U. Nr 264, poz. 2207). Z dniem 18 stycznia 2011 r. zostało ono zastąpione rozporządzeniem z dnia 15 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25.).

W umowach, których przedmiotem było powierzenie realizacji zadań publicznych każdorazowo określano wysokość dotacji na dany rok. Załącznik do umowy zawieranej z organizacją pożytku publicznego, zawierał ofertę wraz liczbą osób objętych wsparciem, kalkulację kosztów realizacji zadania w okresie obowiązywania umowy, a także zakres usług jakie miały być świadczone w ramach zadania publicznego (np. zapewnienie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom bezdomnym).

(dowód: akta kontroli str. 797-826)

Rozliczeń dotacji, przekazanych organizacjom pożytku publicznego na realizację powierzonych im zadań, dokonywano w trybie określonym w art. 18 ww. ustawy, stosując wzór sprawozdania określony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 709-796)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Umowa Nr ZSS.V.3420-2-13/2010 z dnia 31 grudnia 2010 r. została zawarta z naruszeniem art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego.

Z ustaleń kontroli wynika, że umowę tę zawarto przed ogłoszeniem wyników otwartego konkursu ofert na realizację zadań Miasta Poznania w obszarze pomocy społecznej (znak sprawy: ZSS.III.0718-85/10). Wynik konkursu ofert obejmującego realizację m.in. ww. zadania ogłoszono bowiem w siedzibie zamawiającego w dniu 3 stycznia 2011 r., natomiast ostatecznego wyboru ofert Prezydent Miasta Poznania dokonał wcześniej w formie zarządzenia z dnia 31 grudnia 2010 r. (nr 1008/2010/P). Było to niezgodne z art. 15 ust. 2j i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, albowiem umowa o powierzenie realizacji zadania publicznego może być zawarta dopiero wtedy, gdy wyniki otwartego konkursu ofert zostaną ogłoszone w sposób określony w art. 13 ust. 3 ww. ustawy (zrealizowane muszą zostać wszystkie trzy formy ogłoszenia).

W tej sprawie nie zasługuje na uwzględnienie złożone przez Zastępcę Dyrektora Wydziału wyjaśnienie, że w dniu 30 grudnia 2010 r. do jednostki organizacyjnej zajmującej się publikacją ogłoszeń na tablicy informacyjnej przekazane zostało polecenie wywieszenia informacji o wynikach konkursu. Z adnotacji na dokumencie zamieszczonym na tablicy ogłoszeń wynika bowiem, że został on tam zamieszczony dopiero w dniu 3 stycznia 2011 r.

Ponadto, zakres zadania określony w umowie nie był zgodny z wynikami otwartego konkursu ofert wskazanymi w ww. zarządzeniu. W stanowiących integralną część umowy załącznikach podano bowiem, że: „130 osobom dziennie zostanie zapewniona pomoc w postaci schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania”. Z zatwierdzonych przez Prezydenta Miasta Poznania wyników postępowania wynika natomiast, iż zadanie to obejmowało zapewnienie świadczeń dla 180 osób.

Powyższej oceny nie zmienia fakt, że zarządzenie nr 59/2011 Prezydenta Miasta Poznania z dnia 4 lutego 2011 r. „uporządkowało informację w zakresie danych liczbowych dot. miejsc schronienia”. W ogłoszeniu o wynikach otwartego konkursu ofert (str. 4 „Informacji w sprawie rozstrzygnięcia konkursu na realizację zadań publicznych [...]”) podano bowiem, że pozytywnie rozpatrzona oferta obejmuje zapewnienie kompleksowego wsparcia osobom bezdomnym w małych hostelach prowadzonych przez Stowarzyszenie z liczbą miejsc: 180.

Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśniła, że: „ujęcie w treści załącznika do zarządzenia Nr 1008/2010/P [...] Prezydenta Miasta Poznania z dnia 31 grudnia 2010 r. [...], w poz. 9 liczby miejsc 180 wynikało z omyłki pisarskiej”. NIK wskazuje

jednak na to, że zarówno treść protokołu z posiedzenia komisji konkursowej z 21 grudnia 2010 r., w sprawie rozstrzygnięcia konkursu ofert wynikającego z zarządzenia nr 1008/2010/P, jak i ogłoszenia o jego rezultacie wskazują, że zatwierdzona oferta obejmowała zapewnienie miejsc dla 180 osób.

(dowód: akta kontroli str. 594-595, 826-854, 854)

2.3. Przypadki pobierania od osób bezdomnych opłat za świadczenia z pomocy społecznej

Zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia oraz mieszkaniach chronionych regulują dwie uchwały Rady Miasta Poznania (będące aktami prawa miejscowego), podjęte na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. W uchwale Nr XIX/164/V/2007 z dnia 17 lipca 2007 r. ustalono szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych prowadzonych przez jednostki organizacyjne Miasta Poznania lub działających na jego zlecenie. W uchwale Nr XXXV/521/VI/2012 z dnia 10 lipca 2012 r. określono zasady ustalenia odpłatności za pobyt w Ośrodku dla Bezdomnych Nr 1 w Poznaniu przy ul. Michałowo 68.

(dowód: akta kontroli str. 301, 392)

Przyznanie osobie bezdomnej pomocy w formie miejsca pobytu w ośrodku wsparcia - Ośrodku dla Bezdomnych Nr 1 w Poznaniu przy ul. Michałowo 68 następowało na podstawie decyzji administracyjnej (wydawanej przez Dyrektora MOPR), w której określano okres na jaki przyznano świadczenia oraz kwotę odpłatności. W pozostałych ośrodkach wsparcia: noclegowniach i schroniskach (prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego) osoby bezdomne umieszczane były na podstawie pisemnego skierowania (nie wydawano decyzji administracyjnej).

(dowód: akta kontroli str.247)

Miasto Poznań uzyskiwało dochody budżetowe z tytułu ponoszenia przez osoby bezdomne opłat za pobyt w miejskim Ośrodku dla Bezdomnych Nr 1 w Poznaniu. Były to kwoty: 32.194,84 zł w 2012 r. oraz 41.240,23 zł w 2013 r.

Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśniła, że „osoby bezdomne przebywające na miejscach finansowanych przez Miasto nie ponoszą odpłatności jeśli dochód spełnia kryteria dochodowe i jednocześnie korzystają tylko z zakupionego zakresu (podstawowego) usług w danym schronisku”.

(dowód: akta kontroli str. 246-247)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W ocenie NIK, Miasto Poznań nie zrealizowało w pełni dyspozycji art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia.

Określenie zasad ponoszenia opłat wyłącznie w stosunku do osób kierowanych do Ośrodka dla Bezdomnych Nr 1 w Poznaniu było niewystarczające, gdyż zadania własne w zakresie udzielania schronienia, zapewniania posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym Miasto Poznań realizuje również poprzez ich powierzenie organizacjom pożytku publicznego. Braku stosownej uchwały, regulującej szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za świadczenia udzielane w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez takie organizacje, z którymi Miasto Poznań zawarło odpowiednie umowy nie usprawiedliwiają okoliczności podnoszone w wyjaśnieniach złożonych przez Zastępcę Dyrektora Wydziału. Wskazano w nich,

że „opisana sytuacja wynika z konieczności opracowania standardu pracy dotyczącego osób bezdomnych, które umożliwią określenie warunków realizacji zadania i niezbędnych kosztów dla samorządu oraz organizacji zadania”.

(dowód: akta kontroli str. 301-304, 392-394, 592-594)

2. Ustalenia kontroli wykazały, że kontrolowana jednostka nie we wszystkich przypadkach dochodziła zwrotu wydatków za świadczenia udzielane osobom bezdomnym, których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały nie było Miasto Poznań. Prawo do żądania zwrotu takich wydatków wynika z art. 101 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym „Gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania albo na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały jest obowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenia w miejscu pobytu”. NIK przeanalizowała 10 przypadków, w których nie dochodzono zwrotu takich wydatków²⁹ stwierdzając, że łączna wartość świadczeń udzielonych bezdomnym przebywającym w ośrodkach wsparcia prowadzonych przez organizację pożytku publicznego, co do których Miasto Poznań ma prawo żądania zwrotu wydatków od innych gmin wyniosła 9.880,44 zł.

(dowód: akta kontroli str. 587-591)

W ocenie NIK, zaniechanie to stoi w sprzeczności z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰ nakazującym ustalenie i dochodzenie przez jednostkę sektora finansów publicznych przypadających jej należności pieniężnych. Wiązało się to m. in. z opisaną niżej (w pkt 3) praktyką niewydawania decyzji przyznających niepieniężne świadczenia z opieki społecznej osobom, którym były one udzielane przez organizacje pożytku publicznego związane z Miastem Poznań umową o powierzenie zadań w tym zakresie. Przyznanie świadczeń, nastąpić powinno bowiem w drodze decyzji administracyjnej (art. 101 ust. 7 w zw. z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). NIK wskazuje, że prawo żądania zwrotu wydatków za świadczenia udzielone osobom bezdomnym, których miejscem zamieszkania albo ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały była inna gmina obejmuje koszty wszystkich, udzielonych na podstawie art. 36 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, świadczeń niepieniężnych. Są nimi m.in.: praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie - w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

Według złożonych przez Dyrektora Wydziału wyjaśnień Miasto Poznań nie występowało o zwrot wydatków za świadczenia udzielane/pryznane osobom bezdomnym, których ostatnim miejscem zamieszkania na pobyt stały nie było Miasto Poznań, gdyż „schronienie w placówkach, które świadczą usługi dla osób bezdomnych [...] z założenia było pomocą o charakterze interwencyjnym/doraźnym”.

(dowód: akta kontroli str. 592)

3. Udzielanie, na podstawie umowy o powierzenie zadań zawartej z Miastem Poznań, świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej³¹ osobom bezdomnym kierowanym do ośrodków wsparcia (schronisk, noclegowni, hosteli), prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego następowało z naruszeniem art. 106 ust. 1

²⁹ Przykładowo: pobyt Mariusza B. finansowany przez Miasto Poznań, skierowanego przez MOPR do noclegowni trwał od 14.10.2012 do 31.01.2013, pobyt Zdzisława O. od 21.08.2012 r. do 31.05.2013 r.; Jacka T.S. w okresie od 11.01.2013 r. do 31.03.2013 r.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

³¹ Dotyczyło to świadczeń w postaci schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania.

ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten stanowi, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Ustalenia NIK wykazały, że osobom bezdomnym (kierowanych do innych ośrodków wsparcia niż Ośrodek dla bezdomnych Nr 1 w Poznaniu) zapewniano ww. świadczenia, nie wydając jednak w tych sprawach decyzji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 245-247, 292-293)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na stosowaną przez organizację pożytku publicznego³² praktykę polegającą na „przenoszeniu” osób bezdomnych (skierowanych przez MOPR do noclegowni/schronisk) z miejsc, których koszty utrzymania pokrywa w ramach zawartych umów Miasto Poznań na tzw. „miejsca stowarzyszenia”. „Przenoszenie” takie odbywa się z chwilą stwierdzenia, że osoby te uzyskują dochody, co skutkuje jednocześnie pobieraniem od tych osób opłat za pobyt w noclegowni/schronisku. Z danych uzyskanych od tej organizacji pożytku publicznego wynika, że od osób bezdomnych posiadających skierowania MOPR do hosteli pobrano w 2012 i 2013 roku opłaty w łącznej wysokości 120.089,80 zł³³. Z chwilą przyjęcia osoby bezdomnej do schroniska (w ramach zawartej z Miastem Poznań umowy i na podstawie skierowania przez MOPR) osoba taka była uprawniona do uzyskania nieodpłatnego schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania. Umowy nr ZSS.V/3420-2-13/2010 i ZSS.V/3420-2-14/2010 zawarte z organizacją pożytku publicznego nie uprawniały jej bowiem do „zwalniania” miejsc finansowanych przez Miasto Poznań w sytuacji, w której osoba bezdomna uzyska dochody. Z kolei ustalenie opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia należy do podmiotu kierującego i dokonane być powinno w uzgodnieniu z osobą kierowaną (art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

W tych schroniskach i noclegowniach przebywało do 240 osób dziennie mimo, że łączna ilość wszystkich miejsc posiadanych przez Stowarzyszenie³⁴ nie była większa od 199. Zdaniem NIK, przebywanie w hostelach znacznie większej liczby osób niż liczba miejsc ujemnie wpływa na zapewnienie odpowiednich warunków pobytu tych osób.

(dowód: akta kontroli str. 581, 600)

2. Również stosowana w ośrodkach wsparcia praktyka pobierania od osób bezdomnych kierowanych przez MOPR do schronisk/noclegowni darowizn (objętych indywidualnymi kontraktami na pobyt osoby bezdomnej), jako formy „partycypowania w kosztach”, nie znajduje oparcia, zarówno w aktach prawa miejscowego, jak i zawartych, w tym zakresie przez Miasto Poznań umowach. Umowy te zapewniają bowiem osobom bezdomnym (m.in. skierowanym przez MOPR) finansowanie w całości świadczeń, bez konieczności ponoszenia jakichkolwiek opłat czy kosztów. Wynika to np. z postanowień umowy Nr ZSS.V/3420-2-11/2010 zawartej w dniu 31 grudnia 2010 r.

Z treści ww. umowy, której integralną częścią była oferta zawierająca „szczegółowy opis zadania /spójny z kosztorysem/” wynika, że osobom bezdomnym należy zabezpieczyć realizację potrzeb socjalnych, pomoc medyczną, zapewnić opiekę pielęgniarską, pracę socjalną (z wykorzystaniem kontraktu socjalnego); wsparcie

³² Dotyczyło to Stowarzyszenia Pogotowie Społeczne, któremu Miasto Poznań, na podstawie zawartych umów powierzało realizację części zadań własnych, o których mowa art. 36 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej.

³³ W przybliżeniu kwota ta odpowiada wydatkom jakie rocznie Miasto Poznań przeznaczalo na utrzymanie mieszkań chronionych dla 41 osób

³⁴ Według danych zawartych w rejestrze placówek zapewniających miejsca noclegowe, prowadzonym przez Wojewodę Wielkopolskiego, stowarzyszenie to na dzień 21 czerwca 2013 r. posiadało maksymalnie 188 miejsc.

psychologiczne oraz pracę pedagogiczną, opiekę opiekunów/terapeutów, a także organizację zajęć w zakresie zaradności informatycznej.

(dowód: akta kontroli str. 383, 540-561, 1085-1114)

Z kolei w sytuacji, w której w omówionych okolicznościach doszło do osiągnięcia przychodów z realizacji zadania, powinny one być wykazane w sporządzanych przez organizację pożytku publicznego sprawozdaniach częściowych/końcowych, w części zawierającej rozliczenie kosztów (ze względu na źródło finansowania), czego nie uczyniono. NIK zwraca uwagę, że nie pozostaje to bez wpływu na wiarygodność otrzymywanych przez Miasto Poznań sprawozdań, gdyż dane dotyczące faktycznych kosztów świadczeń (w odniesieniu do wykazywanych w sprawozdaniach) są zaniżane.

2.4. Przedsięwzięcia ograniczające zjawisko bezdomności (w tym lokale mieszkalne, socjalne oraz mieszkania chronione dla bezdomnych)

Zadania z Miejskiej Strategii Polityki Społecznej, w ramach celu operacyjnego – zapobieganie degradacji ekonomicznej i społecznej osób i rodzin bezdomnych, obejmujące „wdrożenie modułu w programie miejskiej polityki społecznej dla osób/rodzin zagrożonych bezdomnością [...]” ujęte zostały w karcie strategicznej programu „Mieszkajmy w Poznaniu”.

Polityka mieszkaniowa miasta Poznania określona została w uchwale Nr XLV/531/III/2000 Rady Miasta Poznania z dnia 17 października 2000 r., której celem „było między innymi polepszenie jakości życia mieszkańców, stworzenie szans normalnego funkcjonowania osobom niepełnosprawnym oraz zapobieganie bezdomności”.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Miasto Poznań „zapewnia lokale socjalne, lokale mieszkalne i lokale zamienne na zasadach i w trybie określonym w uchwale nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania. W uchwale tej określone zostało pierwszeństwo w zawarciu umowy najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego w odniesieniu do osób opuszczających rodziny zastępcze lub inne placówki opiekuńczo-wychowawcze na skutek uzyskania samodzielności i pełnoletności”.

W latach 2011 – 2013, prawo do lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy uzyskały 53 osoby bezdomne (w roku 2011 - 16, w roku 2012 - 16, w roku 2013 - 21), z czego dziewięć osób do lokalu mieszkalnego oraz 44 osoby do lokalu socjalnego. W latach 2012 i 2013, Miasto Poznań dysponowało 11 mieszkaniami chronionymi z 51 miejscami (przeznaczonymi m.in. dla osób bezdomnych).

(dowód: akta kontroli str. 90-91, 101-106)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w ograniczonym stopniu, w stosunku do skali potrzeb, udało się zrealizować założenia polityki społecznej dla Miasta Poznania (Programu adresowanego „ograniczania bezdomności i pomocy mieszkaniowej”) mającego zapewnić konieczną ilość lokali dla osób eksmitowanych. Z danych zawartych m.in. w rocznych sprawozdaniach składanych przez ośrodki dla bezdomnych (np. Nr 1 w Poznaniu, hosteli prowadzonych przez Stowarzyszenie Pogotowie Społeczne w Poznaniu) wynika bowiem, że jedynie nieznaczna ilość osób bezdomnych objętych indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności uzyskała prawo do lokalu socjalnego/mieszkalnego z zasobów gminy. O skali potrzeb świadczą

natomiast dane zawarte m.in. w sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego (określonego w umowie nr ZSS.V/3420-2-13/2010). Wynika z nich, że w 2013 r. złożono 21 wniosków o przydział lokalu socjalnego (dla 34 osób), z których jedynie dwa zostały rozpatrzone pozytywnie (jedną ze wskazywanych przyczyn odmowy przyznania prawa do lokalu był „brak możliwości realizacyjnych”).

Zdaniem NIK jest to jedną z przyczyn długotrwałego pobytu osób bezdomnych w ośrodkach wsparcia (w skrajnym przypadku pobyt ten trwa od 1996 r.). Rodzi to znaczące koszty, ale przede wszystkim nie spełnia celu pomocy społecznej określonego w art. 2 ust 1 ustawy o pomocy społecznej: „umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”.

Nieznaczny był przy tym zakres przedsięwzięć i projektów (w ramach działania strategicznego „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób i rodzin”) związanych z prowadzeniem mieszkań chronionych³⁵. Na ich realizację przeznaczano od 2011 r. po 120.000 zł rocznie³⁶ zapewniając miejsca 45 osobom w 2011 r. oraz 41 osobom w 2012 i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 390, 615-622)

Wskazane w ocenie zasobów pomocy społecznej za 2012 r. potrzeby w zakresie mieszkań chronionych³⁷, nie były przy tym spójne z rekomendacjami przedstawionymi Radzie Miasta Poznania (wynikała z nich min. potrzeba pozyskania lokali, w tym tworzenia mieszkań chronionych m.in. dla 50 osób bezdomnych).

(dowód: akta kontroli str. 200-232)

Nie można podzielić przy tym poglądu zawartego w wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Wydziału, według których „rekomendacja służy [...] do potwierdzenia spójności działań podmiotów niepublicznych z potrzebami mieszkańców Poznania”. Z art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wynika bowiem, że rekomendacje te (wraz z oceną zasobów pomocy społecznej) są podstawą do planowania budżetu na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 200-232, 247)

Taki stan rzeczy utrudnia, zdaniem NIK, realizację programów wychodzenia z bezdomności, których ostatnim etapem „jest podjęcie samodzielnego życia”. Potwierdzają to dane zawarte w ocenie zasobów pomocy społecznej za 2012 r., z których wynika, że liczba osób bezdomnych w rodzinach utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie od 2009 r. (1048 osób w 2009 r. oraz 1099 osób w 2012 r.). Wzrasta także liczba osób korzystających z pomocy z powodu bezdomności z 905 w 2009 r. do 1.048 w 2011 r. (w ocenie zasobów pomocy społecznej nie podano danych za 2012 r.).

Wskazują na to również potrzeby finansowe z przeznaczeniem na zwiększenie zasobu instytucjonalnego, z których wynika, że nie udało się znacząco ograniczyć bezdomności. Wartość nakładów ogółem (w roku oceny, rok po ocenie, dwa lata po ocenie) na noclegownie, schroniska i domy dla osób bezdomnych utrzymuje się bowiem na poziomie 3 600 032 zł. Wzrastają przy tym (od 2010 r.) koszty utrzymania zasobu instytucjonalnego.

³⁵ patrz pkt 5 oceny zasobów pomocy społecznej (str. 11).

³⁶ Zadanie budżetowe nr 05ZSS2013.

³⁷ W ocenie tej podano, że w roku oceny, rok i dwa lata po ocenie potrzeby będą wynosić 13 mieszkań (dla 42 osób).

Zasadność powyższych uwag w zakresie realizacji programów ograniczania bezdomności i pomocy mieszkaniowej (wynikających z Strategii Polityki Społecznej) potwierdzają również dane dotyczące pobytu osób bezdomnych w noclegowniach i schroniskach. Dokonane ustalenia wskazują, że udzielenie schronienia osobom tego pozbawionym poprzez przyznanie miejsca noclegowego w noclegowni, schronisku i domach dla bezdomnych nie ma w wielu przypadkach charakteru tymczasowego. Za taki nie można np. uznać pobytu w Ośrodku dla Bezdomnych Nr 1 w Poznaniu trwającego od: 1996 r. (1 osoba), od 1999 r. (2 osoby), od 2002 r. (2 osoby). Miasto Poznań, w ramach zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym oraz zgodnie z przyjętymi przez Radę Miasta założeniami Strategii Polityki Społecznej, jest zobowiązane do zapewnienia tym osobom miejsc w mieszkaniach chronionych (art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej), bądź też skierowania ich do domu pomocy społecznej.

Ponadto, z pobytu w miejscach schronienia finansowanych przez Miasto Poznań, korzysta znaczna ilość osób, którym zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy, świadczenia winna zapewnić inna gmina³⁸, tj. ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały³⁹. Brak działań ze strony Miasta Poznania, mających na celu zwrot ponoszonych w tym zakresie wydatków skutkuje np. ograniczeniami w realizacji programu związanego z tworzeniem mieszkań chronionych. Z danych dotyczących struktury wydatków przeznaczanych na wsparcie osób bezdomnych w 2013 r. wynika, że średni roczny koszt pobytu jednej osoby w mieszkaniu chronionym wynosił 2.927 zł i był niższy o 49,5 % od rocznego kosztu pobytu jednej osoby w domu noclegowym wynoszącego rocznie 5.799 zł. Oznacza to, że wydatki ponoszone na jedno miejsce noclegowe pozwoliłyby na finansowanie pobytu (utrzymanie) bez mała dwóch miejsc w mieszkaniu chronionym.

(dowód: akta kontroli str. 145-232, 390, 616-626)

2.5. Nadzór nad realizacją zadań z zakresu pomocy bezdomnym

Opis stanu faktycznego

Koordinowanie czynności nadzoru wobec miejskich jednostek pomocy społecznej podległych Wydziałowi należy do zadań zastępcy dyrektora ds. społecznych.

W okresie objętym kontrolą Wydział przeprowadził pięć kontroli, które dotyczyły realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych, powierzonych organizacjom pożytku publicznego. Inne kontrole przeprowadzane w MOPR nie dotyczyły realizacji zadań w zakresie zapewnienia schronienia, posiłku i ubrania osobom tego pozbawionym.

(dowód: akta kontroli str. 250-291, 647)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Zdaniem NIK, przyczyny powstałych nieprawidłowości mają związek z organizacją i funkcjonowaniem Wydziału, tj. podziałem kompetencji i obowiązków. Dotyczy to dostosowania zakresu powierzonych zadań do możliwości zasobów kadrowych i faktycznie realizowanych przez Oddział Polityki Społecznej zadań, a także kwestii koordynowania nadzoru w tym obszarze.

³⁸ Według Raportu z badania osób bezdomnych, w ośrodku dla bezdomnych przy ul. Borówki 8 (prowadzonym przez Stowarzyszenie MONAR W.C.P.B MARKOT) przebywały 72 osoby: 34 osoby stanowili mieszkańcy miasta Poznania a 38 - osoby, których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały były inne gminy.

³⁹ Wyjątkiem od tej zasady są sprawy niecierpiące zwłoki, w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

- 1) opracowanie miejskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych w sposób odpowiadający wymogom ustawy o pomocy społecznej,
- 2) uzyskanie zwrotu wszystkich wydatków za świadczenia finansowane przez Miasto Poznań, udzielone osobom bezdomnym, których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały była inna gmina,
- 3) ustalenie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt we wszystkich ośrodkach wsparcia, w których organizacje je prowadzące udzielają osobom bezdomnym świadczeń z opieki społecznej na podstawie umów o powierzenie zadań zawartych z Miastem Poznań,
- 4) przyznawanie niepieniężnych świadczeń z pomocy społecznej na podstawie decyzji administracyjnych (z wyłączeniem sytuacji wymienionych w art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej).

V. 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 dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

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 i wykonaniu wniosku pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 18 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Marcin Adamczyk
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. wicedyrektor
Tomasz Nowiński

.....
podpis

.....
Podpis

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82