



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4114-003-01/2014
I/14/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli.

Numer i tytuł kontroli	I/14/006 „Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Wojciech Ostrowski specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88240 z dnia 18 lutego 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rzeszowa (Urząd), 35-064 Rzeszów, Rynek 1.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydentem Miasta Rzeszowa jest pan Tadeusz Ferenc. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2012-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła w szczególności:

- działalność Urzędu w zakresie rozeznania skali zjawiska bezdomności na terenie miasta Rzeszowa (Gmina), w tym liczby osób bezdomnych potrzebujących wsparcia w okresach zimowych,
- zakres i efekty współpracy Urzędu z Rzeszowskim Towarzystwem św. Brata Alberta w Rzeszowie (Towarzystwo), któremu powierzono realizację zadań publicznych dot. pomocy społecznej i reintegracji społecznej i zawodowej osób dotkniętych wykluczeniem społecznym (udzielanie schronienia, wydawanie posiłków, działania reintegracyjne),
- prawidłowość zawarcia z Towarzystwem stosownych umów w wyżej wymienionym zakresie i rozliczenia tychże umów.

Na ocenę ogólną wpływ miała też stwierdzona nieprawidłowość polegająca na niedostosowaniu *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2015* (Strategia) do wymogów znowelizowanej z dniem 3 maja 2011 r. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej² (*uops*) poprzez brak wymaganych przep. art. 16b ust. 2 ustawy następujących elementów: prognozy zmian w okresie objętym Strategią, określenie ram finansowych realizacji Strategii, wskaźników realizacji działań).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Realizacja działań podejmowanych na rzecz bezdomnych.

1.1. Analiza lokalnej sytuacji społecznej i strategia rozwiązywania problemów społecznych.

Opis stanu
faktycznego

W roku 2012 w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Rzeszowie (MOPS) opracowano *Ocenę zasobów pomocy społecznej na rok 2012 dla gminy M. Rzeszów* zawierającą dane w okresie 2010-2012 oraz prognozę potrzeb na lata 2013-2014. W dokumencie tym zamieszczono w szczególności informacje o liczbie osób bezdomnych, którym udzielono pomocy i wsparcia, ilości miejsc w schroniskach dla bezdomnych oraz liczbie osób z tych miejsc korzystających, a także dane o niezbędnych nakładach finansowych na utrzymanie schronisk.

Uchwalona przez Radę Miasta Rzeszowa (uchwała Nr LIV/902/2009 z dnia 28 kwietnia 2009 r.) Strategia zawierała charakterystykę Gminy wraz z diagnozą występujących na jej terenie problemów pomocy społecznej oraz część strategiczną, w której opisano cele i działania. Działania na rzecz osób bezdomnych sformułowano wprost w celu głównym Nr 3 - *zapewnienie osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym pomocy w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych*.

(dowód: akta kontroli str. 6-46)

W okresie objętym kontrolą wynikające z założeń Strategii zadania z zakresu pomocy społecznej oraz wspierania reintegracji społecznej i zawodowej osób dotkniętych wykluczeniem społecznym zostały powierzone do realizacji Towarzystwu.

Powierzenie zadań nastąpiło na podstawie umów (opisanych w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) i w oparciu o przyjęte w kolejnych latach *Programy współpracy Miasta Rzeszowa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Działania na rzecz osób bezdomnych świadczone były w ramach prowadzonych przez Towarzystwo:

- Schronisk: dla bezdomnych kobiet i mężczyzn (Schroniska),
- Kuchni dla najuboższych (Kuchnia),
- Centrum Integracji Społecznej (CIS).

(dowód: akta kontroli str. 47-98)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezamieszczeniu w Strategii elementów wymaganych przep. art. 16b ust. 2 *uops*, takich jak:

- prognoza zmian w okresie objętym Strategią,
- ram finansowych realizacji Strategii,
- wskaźników realizacji działań.

(dowód: akta kontroli str. 40-46)

Zastępca Prezydenta Miasta Rzeszowa, pan Stanisław Sienko wyjaśnił, iż w Strategii nie uwzględniono wyżej wymienionych zapisów, gdyż te wprowadzone zostały w związku ze zmianą *uops* od dnia 3 maja 2011 r. tj. po uchwaleniu

obowiązującej Strategii. Wyjaśniający dodał, iż w Strategii na kolejne lata uwzględnione zostaną elementy wymienione w art. 16b ust. 2 *uops*.

(dowód: akta kontroli str. 94-98)

1.2. Rozeznanie zjawiska bezdomności na terenie Gminy.

Opis stanu
faktycznego

Według szacunków MOPS na terenie Gminy w roku 2012 przebywało 159 osób bezdomnych, a w roku 2013 – 141 takich osób. Osoby przebywające poza placówkami udzielającymi schronienia gromadziły się na terenie ogrodów działkowych, w okolicach dworców PKP i PKS, terenach przylegających do rzeki Wisłok.

Podczas przeprowadzonego w nocy z 7 na 8 lutego 2013 r. ogólnopolskiego badania osób bezdomnych na terenie Gminy stwierdzono obecność 205 osób bezdomnych, z tego 22 osoby znajdowały się w miejscach Niemieszkalnych, na terenie pustostanów lub ogródków działkowych.

Liczbę osób bezdomnych w kolejnych okresach zimowych (od 15 listopada do 15 marca) oszacowano na: 2011/2012 – 236 osób (z tego 24 poza schroniskami), 2012/2013 – 232 osoby (19 poza schroniskami) i 2013/2014 – 229 osób (24 poza schroniskami).

W powyższych okresach zimowych nie odnotowano zgonów osób bezdomnych, a także wystąpienia odmrożeń u tychże osób.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

W celu przeciwdziałania przypadkom zamarznięć lub odmrożeń u osób bezdomnych podejmowano następujące działania:

- Dyrektor MOPS opracowywał corocznie *Procedurę postępowania z osobami wymagającymi pomocy w okresie zimowym* (określającą m.in. zasady udzielania schronienia, instytucje współdziałające przy organizowaniu pomocy),
- w okresie jesienno-zimowym uruchomiano corocznie dodatkowe 3 punkty wydawania gorących posiłków obsługiwane przez Towarzystwo,
- organizowano wyjazdy pracowników Towarzystwa, Policji, Straży Miejskiej do miejsc gromadzenia się bezdomnych w celu dostarczenia gorących posiłków,
- umieszczano koksowniki na terenie miasta,
- rozpowszechniano informacje o miejscach schronienia (internet, plakaty).

(dowód: akta kontroli str. 94-98, 101-106.)

1.3. Wydatki ponoszone na rzecz bezdomnych.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 wykonanie planu wydatków Gminy na rzecz osób bezdomnych wynosiło 100% kwot planowanych. W roku 2013 nastąpił wzrost (o 12%) wydatków Gminy na ten cel w stosunku do roku 2012, a także udział tychże wydatków w wydatkach na pomoc społeczną. Szczegółowe dane w przedmiotowym zakresie zawarto w poniższym zestawieniu:

L.p.	Wydatki poniesione przez Gminę na rzecz osób bezdomnych	2011 r.	2012 r.	2013 r.
1	2	3	4	5
1.	Plan /w zł/	1.068.503	999.654	1.116.870
2.	Wykonanie /w zł/	1.068.503	999.654	1.116.870
3.	% udział w wydatkach Gminy ogółem	0,13	0,11	0,11
4.	% udział w wydatkach na pomoc społeczną	1,10	1,03	1,08

(dowód: akta kontroli str. 5-19)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek przyznania pomocy (w formie zasiłków) osobom bezdomnym z innych gmin.

Wydatki Gminy z tytułu pomocy udzielonej przez inne gminy osobom bezdomnym z terenu Rzeszowa (ponoszone na podstawie wystawionych przez te gminy not obciążeniowych) wyniosły w roku 2012 – 35,70 zł, a w roku 2013 – 10.129,40 zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-19)

W okresie objętym kontrolą, w strukturze wydatków Gminy na rzecz osób bezdomnych, pierwsze miejsce zajmowała dotacja na dofinansowanie Schroniska (w roku 2012 – 74%, a w 2013 – 66% kwoty wydatków ogółem), a w dalszej kolejności: dotacja na prowadzenie Kuchni (odpowiednio: 14% i 14%) oraz zasiłki stałe (odpowiednio: 5% i 9%).

W roku 2011 na ogółem 700 świadczeń udzielonych osobom bezdomnym wydatkowano łącznie 1.068.502,68 zł, w roku 2012 na 694 świadczenia – 999.653,79 zł, a w roku 2013 na 728 świadczeń – 1.116.869,62 zł.

(dowód: akta kontroli str. 107-111)

1.4. Standardy usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych.

Opis stanu
faktycznego

Standardy usług świadczonych na rzecz osób bezdomnych jak: zapewnienie miejsca schronienia, wydawanie posiłków oraz reintegracja społeczna, określone zostały w złożonych przez Towarzystwo ofertach i zawartych umowach. Towarzystwo corocznie składało do Urzędu sprawozdanie z realizacji zadań (pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Ponadto zasady działania na rzecz osób bezdomnych wypracowywane były podczas narad roboczych organizowanych przez Dyrektora MOPS, w których udział brali przedstawiciele służb publicznych działających na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 94-98)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Współpraca z instytucjami udzielającymi pomocy osobom bezdomnym.

2.1. Formy instytucjonalnej współpracy na rzecz osób bezdomnych.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd - wraz z MOPS, Policją, Strażą Miejską, Powiatowym Urzędem Pracy w Rzeszowie, Wojewódzkim Ośrodkiem Terapii Uzależnień, Podkarpackim Centrum Psychiatrii, Psychoterapii i Ekspertyz Sądowych w Rzeszowie - współpracował z Towarzystwem udzielającym kompleksowego wsparcia osobom bezdomnym, w oparciu o zawarte umowy.

(dowód: akta kontroli str. 112-115)

2.2. Zawieranie i rozliczanie umów Gminy z organizacjami pozarządowymi.

Opis stanu
faktycznego

W roku 2011 Urząd zawarł z Towarzystwem 3 umowy, których przedmiotem było:

- zapewnienie miejsc w Schroniskach (umowa Nr 1 z dnia 30 marca 2011 r.),
- prowadzenie Kuchni (umowa Nr 2 z dnia 30 marca 2011 r.),

- reintegracja osób dotkniętych wykluczeniem społecznym (umowa Nr 3 z dnia 12 kwietnia 2011 r.).

Szczegółowe warunki świadczenia usług opisane zostały w złożonych ofertach (aktualizowanych na każdy rok) stanowiących załączniki do powyższych umów. Umowy realizowane miały być w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r., a ich wartość w okresie objętym kontrolą wynosiła:

- dla umowy Nr 1 - 936.000 zł w roku 2012 (z tego 736.000 zł stanowiły środki zlecniodawcy i 200.000 zł – środki własne zleceniobiorcy) oraz 890.000 zł w roku 2013 (736.000 zł – środki zlecniodawcy 109.900 zł – środki własne zleceniobiorcy i 44.100 zł – środki pozyskane przez zleceniobiorcę z innych źródeł),
- dla umowy Nr 2 – 934.000 zł w roku 2012 (734.000 zł – środki zlecniodawcy, 55.000 zł – środki własne zleceniobiorcy i 145.000 zł – środki pozyskane przez zleceniobiorcę z innych źródeł) i 929.000 zł w roku 2013 (odpowiednio: 734.000 zł, 45.000 zł i 150.000 zł),
- dla umowy Nr 3 – 2.280.312,08 zł w roku 2012 (380.000 zł – środki zlecniodawcy i 1.354.919,21 zł środki własne zleceniobiorcy, 545.392,87 zł – środki pozyskane przez zleceniobiorcę z innych źródeł), 906.871,18 zł w roku 2013 (380.000 zł – środki zlecniodawcy, 488.671,18 zł – środki własne zleceniobiorcy, 35.700 zł – środki pozyskane przez świadczeniobiorcę z innych źródeł i 2.500 zł – wkład osobowy zleceniobiorcy).

Wysokość wydatków poniesionych przez Gminę na realizację przedmiotowych zadań w odniesieniu wyłącznie do osób bezdomnych przedstawiono w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 116-153)

Urząd wyłonił wykonawców umów w drodze postępowania konkursowego, stosownie do postanowień art. 25 ust. 4 *uops.* i zgodnie z zasadami określonymi w art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*³. Złożone oferty, zawarte umowy oraz sprawozdania z wykonania zadania publicznego spełniały wymogi określone przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. *w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania*⁴.

Przeprowadzone konkursy nie były przedmiotem protestów bądź odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 154-164)

Towarzystwo terminowo i w sposób prawidłowy rozliczyło całość dotacji otrzymanych w roku 2012, jak i 2013.

Urząd nie prowadził kontroli prawidłowości realizacji powyższych umów.

(dowód: akta kontroli str. 165-214)

Zastępca Prezydenta Miasta Rzeszowa, pan Stanisław Sienko wyjaśnił, iż „wnikliwa analiza sprawozdań częściowych z wykonania zadań publicznych umożliwia Urzędowi sprawowanie należytego nadzoru, poprzez bieżący monitoring i kontrolę wydatkowania przekazanych środków finansowych.

Pomiędzy Gminą Miasto Rzeszów a Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta prowadzona była również bezpośrednia współpraca, polegająca na wzajemnym kontaktowaniu się w różnych sprawach, wynikających z realizacji zleconych zadań, jak również uczestnictwo przedstawicieli Urzędu w inicjatywach podejmowanych

³ j.t. Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2011 Nr 6 poz. 25

przez Towarzystwo, co – w naszej ocenie – wzmacniało bieżący monitoring działalności podmiotu, również w aspekcie wykonania zadań zleconych”.

(dowód: akta kontroli str. 215-217)

2.3. Przypadki pobierania od osób bezdomnych opłat za świadczone usługi.

Opis stanu
faktycznego

Osoby bezdomne pokrywały koszty pobytu w Schronisku w wysokości 75% zasiłku socjalnego, niezależnie od osiąganego dochodu (postanowienia Regulaminu Schroniska), z możliwością ustalenia stawki indywidualnej w wyjątkowych sytuacjach.

Urząd nie pobierał w tym zakresie żadnych opłat.

(dowód: akta kontroli str. 218-222)

2.4. Efekty współpracy z organizacjami pozarządowymi (nowe miejsca noclegowe, punkty obsługi i świadczenia usług dla osób bezdomnych).

Opis stanu
faktycznego

W roku 2013 Towarzystwo w ramach realizacji zadań powierzonych w zakresie prowadzenia Schroniska dokonało adaptacji pomieszczeń biurowych przy ulicy Styki 21 (budynek Schroniska dla bezdomnych mężczyzn) w wyniku czego uzyskano 7 nowych miejsc noclegowych.

Efekty współpracy Urzędu z Towarzystwem w wymiarze ilościowym (wydatkowane kwoty, liczba beneficjentów) przedstawiono w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 112-115)

Zastępca Prezydenta Miasta Rzeszowa, pan Stanisław Sienko wyjaśnił, iż nie występowały problemy w relacjach Urzędu z Towarzystwem dot. prowadzenia pracy na rzecz bezdomnych.

(dowód: akta kontroli str. 112-115)

2.5. Przedsięwzięcia ograniczające zjawisko bezdomności (w tym lokale mieszkalne i lokale socjalne dla bezdomnych).

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą z miejskich zasobów lokali socjalnych przeznaczono 1 mieszkanie dla osoby bezdomnej (w roku 2011 – 6 mieszkań).

W powyższym okresie Gmina nie pozyskała dofinansowania z krajowych bądź unijnych środków z przeznaczeniem na finansowanie przedsięwzięć ograniczających zjawisko bezdomności.

Zastępca Prezydenta Miasta Rzeszowa, pan Stanisław Sienko wyjaśnił, iż zarówno w roku 2012, jak i 2013 o takie środki (z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Rzeszowie, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) występowało Towarzystwo.

(dowód: akta kontroli str. 112-115)

2.6. Nadzór nad realizacją zadań z zakresu pomocy osobom bezdomnym.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd nie prowadził w MOPS, jak i w Towarzystwie kontroli obejmujących swym zakresem świadczoną przez te podmioty pomoc osobom bezdomnym.

Kontroli podlegały natomiast składane do Urzędu kwartalne i półroczne sprawozdania z wykorzystania dotacji przez Towarzystwo. W wyniku weryfikacji sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przyznanych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 215-217, 223)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski i uwagi.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny, 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 Kontroli*⁵, wnosi o:

- zaktualizowanie *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2015* stosownie do wymogów art.16b ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. 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 Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK*, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Rzeszowie, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Rzeszów, dnia marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Wojciech Ostrowski
Specjalista k.p.

Dyrektor
Wiesław Motyka

⁵ Dz.U. z 2012, poz. 82 ze zm.